



# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**L'ATTUAZIONE DELLA LEGISLAZIONE DI RIFORMA  
DELL'ORGANIZZAZIONE DELLA POLIZIA PENITENZIARIA  
NELL'AMBITO DEL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE  
PENITENZIARIA**

Deliberazione 25 gennaio 2021, n. 3/2021/G



CORTE DEI CONTI





**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**L'ATTUAZIONE DELLA LEGISLAZIONE DI RIFORMA  
DELL'ORGANIZZAZIONE DELLA POLIZIA PENITENZIARIA  
NELL'AMBITO DEL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE  
PENITENZIARIA**

**Relatori**

**Consigliere Fernanda FRAIOLI  
Consigliere Elena TOMASSINI**

Hanno collaborato: Arianna Tripaldi, Alessandra Lembo, Maria Fortunato, Adriano Grimaudo, Maria Rosaria Ciafrone.

## SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione .....	05
Rapporto .....	09
Sintesi .....	11
CAPITOLO I - Quadro normativo di riferimento. Contesto storico e attuale di collocazione .....	15
1. Inquadramento storico .....	15
2. Cronologia delle recenti novelle normative .....	16
3. La relazione illustrativa al d.lgs. n. 172/2019 .....	19
4. I ruoli tecnici .....	21
5. Gli effetti correttivi del riordino delle carriere .....	23
6. Gli interventi per le risorse e il personale della Polizia .....	27
CAPITOLO II - Oggetto e finalità dell'indagine .....	35
1. Oggetto dell'indagine .....	35
2. Le finalità della riforma .....	36
CAPITOLO III - Assetto organizzativo e tematiche gestionali .....	49
1. La Governance e le funzioni del DAP .....	49
2. La struttura organizzativa .....	50
CAPITOLO IV - La gestione finanziaria ed economica .....	55
1. Gestione delle risorse umane .....	55
2. Analisi economico-finanziaria dei capitoli di spesa .....	58
CAPITOLO V- Considerazioni conclusive dell'istruttoria e raccomandazioni proposte	61
1. Considerazioni conclusive dell'istruttoria .....	61
2. Raccomandazioni proposte .....	64

\* \* \*

INDICE DELLE TABELLE	Pag.
Tabella 1 - Ruolo Ordinario Polizia di Stato-Polizia penitenziaria .....	21
Tabella 2 - Ruolo Speciale Polizia di Stato-Polizia penitenziaria .....	21
Tabella 3 - Qualifiche e dotazioni organiche del Corpo di Polizia penitenziaria.....	23
Tabella 4 - Qualifiche e dotazioni organiche dei Dirigenti del Corpo di Polizia penitenziaria.....	23
Tabella 5 - Qualifiche e dotazioni organiche del personale della Banda Musicale del Corpo di Polizia penitenziaria .....	24
Tabella 6 - Dotazioni organiche dei ruoli tecnici del corpo di polizia penitenziaria laboratorio centrale per la banca dati DNA .....	24
Tabella 7 - Attribuzione di assegni una tantum al personale con qualifica apicale .....	25
Tabella 8 - Dotazione organica complessiva del personale dirigente delle aree funzionali .....	30
Tabella 9 - Previsione posti vacanti dal 1° gennaio 2020 del personale appartenente al Comparto funzioni centrali dell'Amministrazione penitenziaria .....	31
Tabella 10 - Riallineamento del personale direttivo della Polizia Penitenziaria.....	38
Tabella 11 - Conseguenze economiche del riallineamento del personale direttivo della Polizia penitenziaria.....	39
Tabella 12 - Oneri ruolo sovrintendenti .....	39
Tabella 13 - Oneri ruolo ispettori.....	39
Tabella 14 - Previgente tabella A - qualifiche e unità ruoli non direttivi.....	41
Tabella 15 - Tabella vigente qualifiche e unità ruoli non direttivi.....	42
Tabella 16 - Distribuzione delle figure apicali del Corpo all'interno delle qualifiche ..	44
Tabella 17 - Consistenza organica, differenziata per qualifica, dei funzionari del Corpo di Polizia penitenziaria .....	46
Tabella 18 - Costo vacanze dotazione organica .....	47
Tabella 19 - Unità di personale di cui è autorizzata l'assunzione straordinaria .....	56
Tabella 20 - Tabella Ministero della Giustizia - Spese per il personale del Corpo di polizia penitenziaria. Capitoli 1601/1608 /1611/1616 - Anni 2016/2020 ..	60

\* \* \*

## **DELIBERAZIONE**







# CORTE DEI CONTI

## SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Collegio I

Camera di consiglio del 29 dicembre 2020

Presieduta dal Presidente aggiunto Paolo Luigi Rebecchi

Composta dai magistrati:

**Presidente aggiunto della Sezione:** Paolo Luigi REBECCHI

**Consiglieri:** Antonello COLOSIMO, Bruno Domenico TRIDICO, Fernanda FRAIOLI, Elena TOMASSINI, Giancarlo Antonio DI LECCE, Mauro OLIVIERO, Michele SCARPA, Paolo ROMANO

\* \* \*

Visto l'art. 100, c. 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 24 gennaio 2018, n. 1/2018/G, con la quale è stata approvata la programmazione dei controlli per l'anno 2018 e per il triennio 2018/2020;

visto il rapporto, presentato dai consiglieri Fernanda Fraioli e Elena Tomassini, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a *"L'attuazione della legislazione di riforma dell'organizzazione della Polizia penitenziaria nell'ambito del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria"*;

visto l'art. 85 del d.l. n. 18/2020, in particolare comma 8-bis, (convertito dalla legge n. 27/2020), come modificato dall'art. 26-ter del d.l. 104/2020 (convertito dalla legge n. 126/2020);

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti del 27 ottobre 2020 n. 287 *"Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudici innanzi alla Corte dei conti, delle Camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero"*;

vista l'ordinanza in data 17 dicembre 2020, n. 29/2020, con la quale il presidente aggiunto della Sezione ha convocato il I Collegio per la camera di consiglio del 29 dicembre 2020, da svolgersi mediante collegamento da remoto, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota prot. n. 3305 del 18 dicembre 2020, con la quale la Segreteria della Sezione ha trasmesso la bozza del rapporto semplificato ai seguenti uffici:

- Ministero della giustizia: Ufficio di gabinetto del Ministro; Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; Direzione generale del personale e delle risorse; Direzione generale della formazione;

vista la memoria prot. n. 468493 del 28 dicembre 2020 del Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, presa in carico al protocollo della Sezione in pari data, al n. 3437;

uditi, tramite collegamento telematico, come espressamente consentito dalle disposizioni sopra citate, i relatori, cons. Fernanda Fraioli e cons. Elena Tomassini;

## DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio nella camera di consiglio, svoltasi mediante collegamento telematico come espressamente previsto dalle disposizioni citate in premessa, il rapporto concernente *“L’attuazione della legislazione di riforma dell’organizzazione della Polizia penitenziaria nell’ambito del Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria”*.

La presente deliberazione e l’unito rapporto saranno inviati, a cura della Segreteria della Sezione, agli Organi parlamentari e alle Amministrazioni interessate (ai sensi dell’art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall’art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 – legge finanziaria 2006 e dell’art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244).

Il presente rapporto è inviato, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell’art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*).

I consiglieri relatori  
Fernanda Fraioli  
Elena Tomassini  
f.to digitalmente

Il presidente aggiunto  
Paolo Luigi Rebecchi  
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 25 gennaio 2021

per il dirigente  
il collaboratore amministrativo  
Maria Letizia Ciniglio  
f.to digitalmente

# **RAPPORTO**



## Sintesi

L'indagine si è proposta di verificare i profili di efficienza, efficacia ed economicità realizzati nell'ambito del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP), e conseguenti agli interventi normativi susseguitisi, a decorrere dalla data di entrata in vigore del d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95, con particolare riferimento alla legislazione di riforma della Polizia penitenziaria

Il DAP riunisce in sé sia gli aspetti più propriamente organizzativi e gestionali di una fase finale, ma strategica, dell'azione di prevenzione e di repressione degli illeciti di natura penale, sia quelli relativi all'organizzazione del personale e dei beni da esso gestiti.

L'esame gestionale si è focalizzato sugli effetti e sull'implementazione della normativa di riorganizzazione del Corpo della Polizia penitenziaria, nell'ambito più generale dell'attuazione della "Legge Madia" sul personale della P.A. Per diretto collegamento si è esaminata anche la situazione della Dirigenza penitenziaria, ancorché non ricompresa nell'organico del predetto Corpo.

Nella materia, l'intervento del legislatore è stato caratterizzato dalla necessità di conciliare gli obiettivi generali di risparmio di spesa con quelli di assicurazione del rispetto delle previsioni costituzionali sulla natura della pena (art. 27, c. 2, Cost.).

Dopo un'illustrazione del quadro normativo intervenuto in materia, sono stati esaminati gli effetti delle disposizioni di legge e regolamentari sulla composizione del Corpo della Polizia penitenziaria, con riguardo a diversi profili:

- riallineamento delle posizioni giuridiche, economiche e di carriera con le altre Forze di Polizia e, più in generale, con le Forze Armate;

- revisione della disciplina della carriera, dalla fase del reclutamento a quella della progressione;

- miglioramento delle conoscenze e della preparazione del Corpo, mediante valorizzazione dei titoli di studio e la previsione di adeguata attività formativa;

- istituzione di ruoli tecnici per implementare la banca dati del DNA.

Si è potuto evidenziare che, per il periodo di riferimento, la dotazione organica complessiva della Polizia penitenziaria è stata ridotta da 45.121 unità, appartenenti a

tutti i ruoli del Corpo, di cui al d.m. 22 marzo 2013, in applicazione del d.lgs. n. 146/2000, a 41.402 unità complessive, a seguito del d.lgs. n. 95/2017.

All'interno dell'organico complessivo, è stata incrementata la dotazione degli Ispettori e dei Sovrintendenti, mentre è stata ridotta quella del ruolo Agenti/Assistenti di polizia penitenziaria, sia pure tenendo conto dell'incremento successivo di cui al d.lgs. n. 172/2019.

Il d.lgs. n. 172/2019, di completamento dei principi di delega sulla riorganizzazione dei corpi di polizia, ha determinato la revisione dei ruoli - con la contestuale rideterminazione delle relative dotazioni organiche - con l'obiettivo di migliorare la funzionalità dell'organizzazione per rendere più efficace tutto il sistema, ai fini dell'espletamento dei compiti istituzionali.

Sono state anche rideterminate le dotazioni organiche dei ruoli tecnici e di polizia nell'ambito della cooperazione internazionale tra gli Stati europei al fine di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e l'immigrazione illegale e sono state attivate le quattro linee di analisi a supporto del Laboratorio Centrale per la Banca dati nazionale del DNA.

Con l'emanazione del d.lgs. 29 maggio 2017 n. 95 è stata assicurata l'adesione, per il personale del Corpo di Polizia penitenziaria, ai principi di omogeneità con le restanti Forze di Polizia previsti dalla legge delega.

L'Amministrazione ha reso noto di aver provveduto ad emanare i conseguenti decreti di inquadramento giuridico ed economico che hanno riguardato anche le omologhe figure della Polizia di Stato del Maestro direttore e del Maestro vicedirettore della Banda musicale e degli appartenenti alla carriera dei funzionari tecnici della Polizia Penitenziaria.

Sono state mantenute le dotazioni finanziarie per gli interventi corrispondenti alle spese per il mantenimento, per l'assistenza e per la rieducazione dei detenuti e degli internati.

Nonostante il bando di numerosi concorsi pubblici e riservati, sia nell'ambito dirigenziale che negli altri livelli, le risorse disponibili non hanno trovato adeguata collocazione sotto il profilo del completamento degli organici. Si rileva la persistenza di consistenti vacanze di posizioni in tutti i ruoli organici, eccezion fatta per quello

degli Agenti ed Assistenti. Si evidenzia pertanto la necessità di una completa copertura.

La ridotta copertura organica si rileva altresì nella Dirigenza penitenziaria e nella Dirigenza dell'area I del DAP, anche se tali Aree sono al di fuori del Corpo di Polizia Penitenziaria.

Permangono, dunque, quali condizioni critiche comuni a molte articolazioni organizzative, una significativa carenza di organico e un progressivo innalzamento dell'età media dei dipendenti.

Per quanto concerne le politiche orientate al benessere del personale, l'Amministrazione ha riferito di aver svolto attività finalizzate alla redistribuzione delle risorse umane disponibili e di aver completato il percorso di stabilizzazione del personale.

Sotto il profilo formativo ha poi dato atto di aver organizzato una capillare offerta, sia a livello centrale che decentrato, con la realizzazione di numerosi corsi su tutto il territorio nazionale che ha visto un'elevata partecipazione di personale e con un ingente investimento economico.

L'analisi economico-finanziaria dei capitoli di spesa più rilevanti in relazione agli esercizi di cui trattasi, tenendo conto dell'entrata in vigore soltanto nel 2020 del d.lgs. n. 95/2017, per effetto dell'attuazione con d.lgs. n. 172/2019, ha evidenziato un aumento della spesa per competenze fisse ed accessorie del personale della Polizia penitenziaria e dell'IRAP sulle retribuzioni, mentre invariata risulta la spesa per le erogazioni e titolo di equo indennizzo e per premi.

I risparmi di spesa a seguito della modifica apportata - a norma dell'art. 37, c. 3, lett. b) all'art. 16 del d.lgs. n.443/1992, concernente la disciplina dell'accesso al ruolo dei sovrintendenti - era previsto che ammontassero ad euro 845.000 a decorrere dal 2017.

In realtà, la riforma non ha prodotto effettivi risparmi di spesa perché la riduzione del numero degli agenti di Polizia penitenziaria è stata compensata dall'aumento dei gradi superiori che lo ha assorbito per la conseguente maggiore spesa per stipendi ed accessori.





# CAPITOLO I

## QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO. CONTESTO STORICO E ATTUALE DI COLLOCAZIONE

*Sommario:* -1. Inquadramento storico. -2. Cronologia delle recenti novelle normative. -3. La relazione illustrativa al d.lgs. n. 172/2019. -4. I ruoli tecnici. -5. Gli effetti correttivi del riordino delle carriere. -6. Gli interventi per le risorse e il personale della Polizia.

### **1. Inquadramento storico**

Con il R.D. 6 luglio 1890 n. 7011 viene emanato l'Ordinamento degli agenti di custodia degli stabilimenti carcerari e dei riformatori governativi che istituisce il Corpo degli Agenti di Custodia, per vigilare e custodire i detenuti delle Carceri giudiziarie centrali, succursali, mandamentali; i condannati rinchiusi negli stabilimenti penali o lavoranti all'aperto; i minorenni nei Riformatori governativi, affidando al Corpo, in via eccezionale, la sorveglianza esterna degli stabilimenti.

L'intervento legislativo di maggiore rilievo tra quelli emanati nel periodo antecedente la Prima Guerra Mondiale, è il R.D. 24 marzo 1907, n. 150, con cui si approva il nuovo Regolamento per il Corpo degli Agenti di Custodia, che non apporta modifiche sostanziali rispetto al Regolamento del 1890.

Con il R.D. 31 dicembre 1922, n. 1718, la Direzione generale delle carceri e dei riformatori viene trasferita, a partire dal 15 gennaio 1923, dal Ministero dell'Interno a quello della Giustizia.

Con R.D. 5 aprile 1928, n. 828, la Direzione generale delle carceri e dei riformatori assume la nuova denominazione di Direzione Generale per gli Istituti di Prevenzione e di Pena.

Il Regolamento 30 dicembre 1937, n. 2584, seppure modificato negli anni successivi per adeguare le norme contenute al sistema democratico e alla nuova concezione del carcere sancita dalla riforma penitenziaria del 1975, rimane in vigore fino al 1990.

L'appartenenza degli Agenti di Custodia alle Forze Armate dello Stato ed a quelle in servizio di Pubblica Sicurezza viene decisa con il primo provvedimento legislativo emanato nel dopoguerra in materia penitenziaria.

Il d.lgs. luog.le 21 agosto 1945, n. 508 attribuisce agli Agenti di Custodia la qualifica di polizia giudiziaria e la soggezione alla giurisdizione militare.

Dopo l'approvazione della riforma penitenziaria del 1975, l'evoluzione organizzativa del Corpo è stata caratterizzata dalla smilitarizzazione, dalla professionalizzazione e dalla sindacalizzazione, individuate come requisiti di un percorso di adeguamento alle nuove prospettive della pena, in un quadro di sicurezza e legalità quali presupposti delle finalità rieducative e di reinserimento sociale dei condannati

Il 15 dicembre 1990 viene emanata la l. n. 395 che istituisce il Corpo di Polizia Penitenziaria e il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, smilitarizzando il Corpo degli agenti di custodia che era sottoposto al codice della disciplina militare.

La Riforma del 1990 ha accolto le esigenze di cambiamento attraverso la riqualificazione, smilitarizzazione e sindacalizzazione, affidando alla Polizia Penitenziaria, oltre ai tradizionali compiti di assicurare la sicurezza all'interno degli istituti penitenziari, anche la partecipazione al trattamento rieducativo.

Con essa le donne entrano a far parte del Corpo con pari dignità e professionalità.

## **2. Cronologia delle recenti novelle normative**

Venendo, più specificamente, alla normativa che si è susseguita negli anni per le finalità di interesse, sono da annoverare:

1) La l. n. 124/2015 (c.d. legge Madia)<sup>1</sup> che prevede l'accorpamento degli uffici per la razionalizzazione della P.A. e statuisce per tutte le Pubbliche Amministrazioni la riduzione degli uffici e del personale.

Nel settore di interesse ha stabilito, nell'ambito di una delega generale per la riorganizzazione dell'Amministrazione dello Stato, vari principi e criteri direttivi per l'adozione di provvedimenti diretti a un complessivo riordino delle strutture delle Forze di Polizia, volti, tra l'altro, alla revisione della disciplina in materia di reclutamento, stato giuridico e progressione di carriera: tra questi, l'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri.

---

<sup>1</sup> Art. 8, c. 1, lett. a), rubricato *"Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato"*.

Tale profilo organizzativo rileva anche per la Polizia Penitenziaria perché i risparmi conseguenti sono destinati all'attuazione della revisione dei ruoli delle Forze di Polizia in generale.

In attuazione della legge delega, è stato adottato il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177 (successivamente integrato dal d.lgs. n. 228/2017) volto a darle attuazione nella parte in cui detta principi e criteri direttivi relativi al complessivo riordino delle Forze di Polizia.

L'art. 1, c. 973 della legge di stabilità per il 2016 ha provveduto per il personale direttivo del Corpo di Polizia Penitenziaria.<sup>2</sup>

L'attuazione della delega è proseguita con il d.lgs. n. 95/2017 (*Disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate, ai sensi dell'art. 1, c. 5, secondo periodo, della l. 31 dicembre 2012, n. 244*) in materia di revisione dei ruoli del personale delle Forze di Polizia<sup>3</sup>.

Successivamente, per la gestione dei risparmi conseguenti al transito del personale del Corpo Forestale, con il d.l. 148/2017, art. 7, convertito con l. n. 172/2017, ulteriori risorse, corrispondenti a quelle non impiegate, sono state destinate alle medesime finalità, nonché all'incremento delle facoltà assunzionali (unitamente

---

<sup>2</sup> Per il quale "All'art. 3, c. 155, della l. 24 dicembre 2003, n. 350, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: "E' altresì autorizzata la spesa di 944.958 euro per l'anno 2016, di 973.892 euro per l'anno 2017 e di 1.576.400 euro annui a decorrere dall'anno 2018, da destinare a provvedimenti normativi diretti all'equiparazione, nell'articolazione delle qualifiche, nella progressione di carriera e nel trattamento giuridico ed economico, del personale direttivo del Corpo di Polizia Penitenziaria ai corrispondenti ruoli direttivi della Polizia di Stato di cui al d.lgs. del 5 ottobre 2000, n. 334. In ogni caso, restano ferme le disposizioni di cui all'art. 8 della l. 7 agosto 2015, n. 124".

<sup>3</sup> In sostanza, la riforma si è complessivamente fondata sulle seguenti finalità:

- l'adeguamento delle dotazioni organiche di ciascun corpo rendendole più vicine alla consistenza effettiva del personale in servizio e rimodulandole nell'ambito dei diversi ruoli;
- la semplificazione dell'ordinamento, anche attraverso la rimodulazione e la valorizzazione del percorso formativo e la riduzione dei tempi per la conclusione delle procedure di selezione, anche attraverso l'utilizzo dei mezzi informatici;
- l'ampliamento delle opportunità di progressione in carriera attraverso la valorizzazione del merito e della professionalità, nonché dell'anzianità di servizio;
- l'elevazione del titolo di studio per l'accesso alla qualifica iniziale dei ruoli di base, nonché al possesso di titoli di studio universitari per la partecipazione al concorso ovvero per l'immissione in servizio, dopo il corso di formazione iniziale, nelle carriere degli ispettori e dei funzionari e ufficiali;
- l'ampliamento delle funzioni, in particolare, per il personale con qualifica e gradi apicali del ruolo degli agenti e assistenti, dei sovrintendenti e degli ispettori, con il conseguente intervento sui trattamenti economici connessi alle nuove funzioni e responsabilità;
- l'adeguamento, in particolare, delle carriere degli ispettori e dei funzionari e ufficiali, attraverso la loro qualificazione professionale, rispettivamente, direttiva e dirigenziale, conseguente al potenziamento delle funzioni;
- l'adeguamento della disciplina della dirigenza e dei relativi trattamenti economici, con il superamento di alcuni istituti risalenti nel tempo. Per quanto riguarda, in particolare le dotazioni organiche del Corpo della Polizia Penitenziaria, sono state rideterminate da 45.262 a 41.274 unità (forze effettiva 38.744).

all'Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato e Guardia di Finanza) e ad assunzioni straordinarie (insieme a Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri), per la Polizia Penitenziaria<sup>4</sup>. In attuazione delle suddette disposizioni normative, con decreto del Direttore generale del DAP in data 10 settembre 2020, pubblicato in G.U. del 13 ottobre 2020, è stato indetto un concorso pubblico, per esame e per titoli, per il reclutamento di 976 allievi agenti del Corpo di Polizia penitenziaria.

In attuazione della legge delega n. 124/2015, che prevedeva la possibilità di emanare disposizioni correttive e integrative entro 12 mesi dalla pubblicazione dei decreti delegati, è intervenuto il d.lgs. 5 ottobre 2018, n. 126.

Il decreto contiene disposizioni in linea con il principio di equiordinazione degli ordinamenti delle Forze armate e delle Forze di polizia, nel rispetto del quale vengono apportate correzioni e integrazioni di carattere formale e sistematico, nonché quelle idonee ad intervenire parzialmente sulle criticità applicative emerse nella fase di prima attuazione del complesso intervento normativo di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, rinviando ad una fase successiva altri necessari interventi.

La l. 1° dicembre 2018, n. 132, di conversione del d.l. n. 113/2018, all'art. 1 ha previsto una nuova delega per l'adozione di ulteriori disposizioni correttive ai decreti legislativi di riordino dei ruoli e ha destinato a tal fine ulteriori risorse.

Il d.l. n. 162/2019, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 febbraio 2020, n. 8, in materia di proroga dei termini e P.A., ha incrementato le capacità assunzionali per le Forze di Polizia e previsto specifiche risorse per il lavoro straordinario e per i trattamenti accessori e altri istituti normativi.

Con il d.P.R. 5 dicembre 2019, n. 171 si ha l'emanazione del nuovo Regolamento per il riordino della struttura organizzativa delle articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

Con il d.lgs. 27 dicembre 2019, n. 172, entrato in vigore il 20 febbraio 2020, è stato, infine, definito il riordino delle carriere delle Forze di Polizia.

Il Capo IV ha determinato, in apposite tabelle, la dotazione organica del personale, diviso in agenti e assistenti, funzionari, banda musicale, ruoli tecnici per il

---

<sup>4</sup> Con decreto del Direttore generale del Ministero della Giustizia - DAP - in data 4 agosto 2017 è stata autorizzata, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, l'assunzione straordinaria di ulteriori 305 agenti, distribuiti con successivo decreto direttoriale in data 31 novembre 2017.

Laboratorio centrale Banca dati DNA. La dotazione organica del personale della Polizia Penitenziaria è definita nelle tabelle 12<sup>5</sup> (Dotazioni organiche), 13 (Funzionari), 14 (Banda musicale) e 15 (Ruoli tecnici – Laboratorio centrale Banca dati DNA) allegate al d.lgs. 9 settembre 2010, n. 162, mentre nell’aggiunta tabella 16 vengono illustrati gli importi dell’assegno *una tantum* al personale con qualifica o grado apicale.

### **3. La relazione illustrativa al d.lgs. n. 172/2019**

Il decreto costituisce il completamento dell’unitaria attuazione dei principi di delega sulla riorganizzazione degli stessi Corpi di polizia, conseguente alla razionalizzazione ed al potenziamento dell’efficacia delle funzioni e all’assorbimento del Corpo Forestale dello Stato, attuati con il primo d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, con la riduzione da 5 a 4 delle Forze di polizia (Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Corpo della Guardia di Finanza e Corpo di polizia penitenziaria), già individuate dall’art. 16 della l. 1 aprile 1981, n. 121.

La revisione dei ruoli – con la contestuale rideterminazione delle relative dotazioni di personale – è volta a realizzare un organico modello che migliori la funzionalità dell’organizzazione per rendere più efficace tutto il sistema.

L’intervento di cui al decreto è correlato e contestuale a quello previsto in attuazione alla speculare delega sulla revisione dei ruoli delle Forze armate, di cui all’art. 1, c. 5, della l. 31 dicembre 2012, n. 244, come modificato dall’art. 7, c. 4-*bis*, del d.l. 25 novembre 2015, n. 185, convertito dalla l. 22 gennaio 2016, n. 9, che richiama anche il principio volto ad assicurare la sostanziale equiordinazione nel rispetto dei principi di cui all’art. 2, c. 1, e art. 3, c. 3, della l. 6 marzo 1992, n. 216.

La contestualità degli interventi è altresì conseguente all’impiego dello stanziamento comune, pari a:

a) 119 milioni di euro, a decorrere dal 2016, per il riordino dei ruoli e delle carriere del personale non direttivo e non dirigente delle Forze armate e delle Forze di polizia, di cui all’art. 3, c. 155, secondo periodo, della l. 24 dicembre 2003, n. 350,

---

<sup>5</sup> Detta tabella non comprende i Funzionari.

richiamato espressamente dalle due predette deleghe contenute nell'art. 8, c. 1, lett. a), della l. n. 124/2016, e nell'art. 1, c. 5, della l. n. 244/2012;

b) 675,5 milioni di euro per l'anno 2017 e 969,4 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2018, quale incremento del finanziamento per la revisione di tutti i ruoli, di cui al d.p.c.m. adottato in attuazione dell'art. 1, c. 365, della l. 11 dicembre 2016, n. 232.

A tali stanziamenti si aggiungono le risorse derivanti dall'utilizzo del 50 per cento dei risparmi conseguenti, rispettivamente, alla razionalizzazione delle Forze di polizia, di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 177/2016 (pari a circa 28 milioni di euro a regime), ed alla revisione dello strumento militare per le Forze armate, di cui all'art. 1, c. 5, della l. n. 244/2012 (pari a circa 70 milioni di euro a regime).

L'art. 12 della l. 28 luglio 1999 n. 266 ha previsto una delega al Governo per l'istituzione, tra l'altro, dei ruoli direttivi - ordinario e speciale - del Corpo di polizia penitenziaria, con carriera analoga a quelle del corrispondente ruolo della Polizia di Stato.

In attuazione della citata delega, il d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146, ha istituito i suddetti ruoli, articolandoli in quattro qualifiche, con ordine gerarchico e con livello analogo a quello corrispondente dei commissari della Polizia di Stato, all'epoca vigente.

Tuttavia, per effetto del mutamento del quadro normativo intervenuto successivamente a detto decreto legislativo, l'ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria, così come delineato, non assicurava più l'adesione ai principi di omogeneità con le altre Forze di Polizia previsti dalla legge di delega.

La necessità di un riallineamento tra i ruoli direttivi della Polizia di Stato e della Polizia Penitenziaria è divenuta evidente in occasione della revisione dell'ordinamento e dei ruoli del personale interessato a norma dell'art. 8 della l. n. 124/2015.

Le carriere del personale direttivo presentavano connotazioni di rilevante disallineamento, avuto riguardo sia alla differente articolazione delle qualifiche, sia alle disposizioni concernenti la promozione alle qualifiche superiori. Tale differenziazione sussisteva anche con riferimento al personale del ruolo direttivo

tecnico della Banca Dati DNA del Corpo di polizia penitenziaria rispetto all'omologo personale dei ruoli tecnici della Polizia di Stato.

Le differenze possono essere così sintetizzate.

**Tabella 1 - Ruolo Ordinario Polizia di Stato-Polizia penitenziaria**

Polizia di stato	Permanenza	Polizia penitenziaria Qualifiche	Permanenza
Commissario (limitatamente al corso)	2 anni di corso	Vice Commissario	Corso 1 anno
Commissario capo	Nomina all'esito corso	Commissario	2 anni anzianità da vice comm., compreso corso
<i>Vice Questore aggiunto</i>	5 anni e 6 mesi di anzianità da Commissario capo	<i>Commissario Capo</i>	3 anni e 6 mesi di anzianità da Commissario
		Commissario Coordinatore	4 anni di anzianità da Commissario Capo

Fonte: Dati forniti dal Ministero della Giustizia - DAP - art. 8, l. n. 124/2015

**Tabella 2 - Ruolo Speciale Polizia di Stato-Polizia penitenziaria**

Polizia Stato	Permanenza	Polizia Penitenziaria Qualifiche	Permanenza
<i>Vice Commissario</i>	18 mesi di corso	<i>Vice Commissario</i>	Corso 1 anno
<i>Commissario</i>	nomina all'esito corso	<i>Commissario</i>	2 anni anzianità da vice comm., compreso corso
<i>Commissario Capo</i>	6 anni di anzianità da Commissario	<i>Commissario Capo</i>	6 anni anzianità da Commissario
<i>Vice Questore aggiunto</i>	5 anni e 6 mesi di anzianità da Commissario Capo	<i>Commissario Coordinatore</i>	7 anni di anzianità da Commissario capo

Fonte: Dati forniti dal Ministero della Giustizia - DAP - art. 8, l. n. 124/2015

#### 4. I ruoli tecnici

Con la l. 30 giugno 2009 n. 85, lo Stato italiano ha aderito al Trattato di Prum (Germania) del 27 maggio 2005, relativo all'approfondimento della cooperazione internazionale tra gli Stati europei, al fine di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e l'immigrazione illegale, facendo ricorso all'uso dei dati del DNA nelle indagini di polizia. Allo scopo di identificare gli autori dei delitti è stata prevista l'istituzione della Banca Dati Nazionale del DNA presso il Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, e del Laboratorio Centrale per la Banca Dati Nazionale del DNA, presso il Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - gestito dal personale della Polizia Penitenziaria.

La realizzazione della "rete comune" di profili genetici, che costituisce la banca dati del DNA, è un obiettivo di fondamentale importanza dell'Italia e dell'Unione

Europea, che permetterà di rafforzare la cooperazione internazionale nel contrasto al terrorismo, all'immigrazione illegale e, più in generale, alla criminalità.

A regime, il sistema consentirà di confrontare le tracce biologiche sulla scena di un reato con i profili dei pregiudicati, in linea con molti altri paesi europei.

Il d.lgs. 9 settembre 2010, n. 162, per le attività di Laboratorio Centrale per la Banca Dati Nazionale del DNA, ha istituito i ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria, demandando a successivi regolamenti la definizione dei profili professionali, nonché la determinazione delle modalità di svolgimento dei concorsi e dei corsi di formazione.

A ciò l'Amministrazione ha provveduto con vari decreti e nel corso del 2015 sono state espletate e concluse tutte le procedure concorsuali ed è stato assunto il relativo personale.

L'Amministrazione ha riferito che il personale tecnico a disposizione dopo l'incremento della dotazione organica attuata nel 2018 consente il funzionamento di due Aree, ciascuna dotata di altrettante linee di analisi, attraverso cui opera il Laboratorio Centrale per la banca dati nazionale del DNA.

L'art. 34 introduce una serie di modifiche al d.lgs. 9 settembre 2010, n. 162.

In rilievo viene innanzitutto detta implementazione che, seppur contenuta (si passa dalle attuali 37 a n. 72 unità), assume una particolare ed assoluta rilevanza, considerato il peculiare settore di intervento.

Sono state previste modifiche formali sulla denominazione dei ruoli tecnici per una migliore corrispondenza al personale degli omologhi ruoli con funzioni di polizia, nonché integrazioni ordinamentali speculari a quelle già esaminate nel paragrafo precedente, atte a valorizzare il personale in ragione del qualificato profilo professionale raggiunto.

In dettaglio, è stata modificata gran parte degli articoli del d.lgs. n. 162/2010, a partire dall'art. 1 fino al 34, disponendo, o dando atto, del mutamento di denominazione degli attuali ruoli tecnici degli operatori, dei revisori e dei periti, rispettivamente in ruolo tecnico degli agenti ed assistenti, ruolo tecnico dei sovrintendenti e ruolo tecnico degli ispettori nonché, conseguentemente, della variazione delle diverse qualifiche nelle quali si articola ciascun ruolo, con



l'inserimento di due nuove qualifiche - una nel ruolo degli ispettori ed una nel ruolo dei direttori in conformità al nuovo assetto ordinamentale - nonché ai fini della declaratoria delle norme e modalità concernenti la progressione in carriera di tutto il personale.

Il d.lgs. 27 dicembre 2019 n. 172 ha rideterminato le dotazioni organiche dei ruoli tecnici e di polizia nell'ambito della cooperazione internazionale tra gli Stati europei, al fine di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e l'immigrazione illegale.

## 5. Gli effetti correttivi del riordino delle carriere

Il d.lgs. 27 dicembre 2019, n. 172 contiene le misure correttive al riordino delle carriere del 2017.

Vengono determinate le unità del Corpo di Polizia Penitenziaria, secondo le tabelle di cui sotto, previste nei diversi ruoli ordinamentali che lo compongono.

**Tabella 3 - Qualifiche e dotazioni organiche del Corpo di Polizia penitenziaria**

Qualifiche	Dotazione maschile	Dotazione femminile	Dotazione organica totale
Sostituto Commissario	590	50	640
Ispettore superiore Ispettore capo Ispettore Vice Ispettore	3.100	450	3.550
Sovrintendente capo Sovrintendente Vice Sovrintendente	4.820	480	5.300
Assistente capo Assistente Agente scelto Agente	28.352	3.038	31.390
<b>Totale</b>	<b>36.862</b>	<b>4.018</b>	<b>40.880</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati di cui alla tabella 12 (art. 30, c. 1, lett. cc) del d.lgs. n. 172/2019

Rispetto al d.m. 10 aprile 2019, la dotazione organica aumenta di n. 620 unità nel Ruolo Agenti/Assistenti che in precedenza prevedeva n. 27.800 unità maschili e n. 2.970 unità femminili.

È rimasta immutata la dotazione organica della carriera dei funzionari di cui alla tabella D, art. 5, c. 2, d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146 e di quella dei ruoli tecnici dei biologi e informatici, di cui alla tabella A, allegato 1, previsto dall'art. 1 del d.lgs. 9 settembre 2010, n. 162.

**Tabella 4 - Qualifiche e dotazioni organiche dei Dirigenti del Corpo di Polizia penitenziaria**

Qualifiche	Dotazione organica
Dirigente generale	2
Dirigente superiore	17
Primo dirigente	147
Dirigente aggiunto; Dirigente	234
Commissario capo; Commissario; Vice Commissario	315
<b>Totale</b>	<b>715</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati di cui alla tabella 13 (art. 33, c. 1, lett. p) del d.lgs. n. 172/2019

Il d.lgs. n. 95/2017 ha provveduto al riallineamento e al riordino dei ruoli direttivi, mediante la creazione di un ruolo unico in luogo dei due preesistenti, denominato "Carriera dei funzionari del Corpo di polizia penitenziaria" ai sensi degli artt. 40, c. 1 e 44, c. 14, lett. da p) a v) del d.lgs. n. 95/2017. Pur rimanendo immutata la dotazione organica complessiva delle figure apicali, è invece cambiata la distribuzione all'interno delle varie qualifiche, per un totale di 715 unità.

Con il successivo d.lgs. n. 172 del 2019, entrato in vigore il 20 febbraio del 2020, sono state sostituite le denominazioni di "commissario coordinatore" e di "commissario coordinatore superiore" con quelle di "dirigente aggiunto di Polizia penitenziaria" e di "dirigente di Polizia Penitenziaria".

Di seguito viene illustrato il contenuto della tabella (art. 34, c. 1) che sostituisce la tabella F, allegata al d.P.R. 18 settembre 2006, n. 276, recante "Regolamento concernente disposizioni relative alla banda musicale del Corpo di polizia penitenziaria."

**Tabella 5 - Qualifiche del personale della Banda Musicale del Corpo di Polizia penitenziaria**

Qualifiche	Periodo di permanenza nella qualifica				
	Ispettore	Ispettore capo	Ispettore superiore	Sostituto Commissario	
Terza parte	B	6	7	4	*
	A	6	5	4	*
Seconda parte	B	-	7	4	*
	A	-	5	4	*
Prima parte	B	-	1	4	*
	A	-	-	2	*

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati di cui alla tabella 14 (art. 34, c. 1) del d.lgs. n. 172/2019

Con particolare riferimento alla dotazione organica prevista per i ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria per il laboratorio centrale per la Banca Dati DNA, sono contenute tabelle per un organico complessivo di n. 72 unità.

La tabella 15 (art. 36, c. 1, lett. p) sostituisce la tabella A, allegata al d.lgs. 9 settembre 2010, n. 162, recante "Istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia

penitenziaria, a norma dell'art. 18 della l. 30 giugno 2009, n. 85".

**Tabella 6 - Dotazioni organiche dei ruoli tecnici del corpo di polizia penitenziaria laboratorio centrale per la banca dati DNA**

Qualifiche		Informativo	Biologo
Ruolo degli agenti e assistenti tecnici	Agente tecnico	12	
	Agente scelto tecnico		
	Assistente tecnico		
	Assistente capo tecnico		
Ruolo dei Sovrintendenti tecnici	Vice Sovrintendente tecnico	18	
	Sovrintendente tecnico		
	Sovrintendente capo tecnico		
Ruolo degli Ispettori tecnici	Sostituti Commissari tecnici	2	2
	Ispettore superiore tecnico	10	14
	Ispettore capo tecnico		
	Ispettore tecnico		
	Vice Ispettore tecnico		
Carriera dei funzionari tecnici	Dirigente tecnico	3	10
	Dirigente aggiunto tecnico		
	Commissario capo tecnico		
	Commissario tecnico		
	Primo Dirigente tecnico		
<b>Totale</b>			<b>72</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati di cui alla tabella 15 (art. 36, c. 1, lett. p) del d.lgs. n. 172/2019

Contiene, altresì, una ulteriore tabella, la n. 16 (art. 40, c. 1, lett. c), relativa all'attribuzione di assegni *una tantum* al personale con qualifica apicale:

**Tabella 7 - Attribuzione di assegni *una tantum* al personale con qualifica apicale (euro)**

Qualifica/Grado	Anzianità nella qualifica	Importo assegno
Assistente capo	con almeno 8 anni	800
Assistente capo	con almeno 12 anni	1.000
Sovrintendente capo	con almeno 8 anni	1.200
Sovrintendente capo	con almeno 10 anni	1.450
Ispettore SUSP- Sostituto Commissario	con almeno 4 anni	1.300
Ispettore SUSP- Sostituto Commissario	con almeno 8 anni	1.500

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati di cui alla tabella 16 (art. 40, c. 1, lett. c) del d.lgs. n. 172/2019

I requisiti di anzianità devono intendersi raggiunti dagli interessati che li avevano maturati tra il 2 gennaio 2017 ed il 30 settembre 2017.

Nel decreto correttivo sono contenute anche altre novità<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> E, precisamente:

- per gli Assistenti Capo con 17 anni di servizio complessivo viene incrementato l'assegno di Funzione di euro 22,50 lordi al mese, che diventeranno euro 25,00 al 1° gennaio 2025;
- la denominazione di Coordinatore per gli assistenti capo viene anticipata a 5 anni nella qualifica anziché gli 8 anni precedentemente previsti;
- per gli assistenti capo che non beneficiano di questa anticipazione a Coordinatore l'attribuzione di una tantum del valore di euro 315 lordi;
- anticipazione alla promozione a Sovrintendente dopo 4 anni - in fase transitoria - per chi li ha maturati al 1° gennaio 2020 nella qualifica di Sovrintendente. A regime invece, la promozione avverrà a 5 anni di anzianità nella qualifica con procedura a ruolo aperto mediante scrutinio per merito assoluto;
- anticipazione nel regime transitorio della denominazione di Coordinatore per i Sovrintendenti Capo che alla data del 1° gennaio 2020 hanno maturato 5 anni nella qualifica anziché gli 8 anni precedentemente previsti. A

Le rimodulazioni organiche di cui sopra sono previste ad invarianza di spesa e dunque senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, secondo le modalità specificate in norma, intervenendo con uno o più decreti da emanare annualmente entro il 31 dicembre del 2021.

I risparmi di spesa, a seguito della modifica apportata - a norma dell'art. 37, c. 3, lett. b) all'art. 16 del d.lgs. n.443/1992, concernente la disciplina dell'accesso al ruolo dei sovrintendenti - era previsto che ammontassero ad euro 845.000 a decorrere dal 2017.

Tuttavia, la riforma non ha in concreto prodotto risparmi di spesa perché la riduzione del numero degli agenti di Polizia penitenziaria è stata compensata dall'aumento dei gradi superiori che sono stati assorbiti per i conseguenti maggiori

---

regime, la denominazione verrà invece maturata (comunque in anticipo sugli 8 anni) a 6 anni di anzianità nella qualifica di Sovrintendente capo;

- per i sovrintendenti Capo che non beneficiano di questa anticipazione a Coordinatore sarà attribuita una tantum del valore di euro 430 lordi;
- anticipazione della promozione da Ispettore a Ispettore Capo con 6 anni di anzianità nella qualifica al 1° gennaio 2020, anziché i 7 anni precedentemente previsti. A regime la promozione ad Ispettore Capo avverrà tramite scrutinio per merito assoluto per coloro i quali avranno 6 anni di anzianità effettiva nella qualifica di Ispettore;
- anticipazione della promozione a Ispettore Superiore con 7 anni di anzianità - in fase transitoria - per chi li ha maturati al 1° gennaio 2020 dalla qualifica di Ispettore Capo. A regime invece la promozione avverrà a 8 anni di anzianità nella qualifica (rispetto ai 9 anni che erano stati previsti precedentemente). La promozione avverrà a ruolo aperto mediante scrutinio per merito comparativo, al quale risulterà ammesso il personale con 8 anni di effettivo servizio nella qualifica di Ispettore Capo ed in possesso di una delle lauree triennali o magistrali o specialistiche di cui al d.l. n. 146/2000;
- gli Ispettori e gli Ispettori Capo che, alla data del 1° gennaio 2020, hanno maturato 14 anni di anzianità complessiva nelle due qualifiche predette, vengono promossi sostituti commissari al compimento di 7 anni di anzianità nella qualifica di Ispettore Superiore;
- fino al 2026, non è richiesto il possesso della laurea per le promozioni ad Ispettore Superiore;
- gli Ispettori Superiori dopo 6 anni di anzianità nella qualifica dal 1° gennaio 2020 sono promossi a Sostituti Commissari;
- gli ispettori Superiori che alla data del 1° gennaio 2020 possedevano la qualifica già alla data del 31 dicembre 2016, sono promossi Sostituti Commissari dal 1° gennaio 2020 oltre che alla successiva denominazione di Coordinatore dal 1° gennaio 2025;
- per gli anni 2026 e 2027, saranno banditi due concorsi straordinari per titolo per accedere alla qualifica di Ispettore Superiore, rispettivamente per 350 posti, che saranno riservati al personale del Ruolo degli Ispettori che alla data del bando del concorso stesso siano in possesso di almeno la laurea triennale;
- nel 2020 sarà bandito un concorso straordinario per titoli per 150 posti di Sostituto Commissario e sarà riservato al personale in possesso della qualifica di Ispettore Superiore all'uscita del bando stesso e che alla data del 31 dicembre 2016 rivestivano la qualifica di Ispettore Capo. Nel bando verrà altresì prevista una quota di riserva per coloro che avevano partecipato al concorso per Ispettore Superiore bandito nel 2003;
- in via transitoria, ai sostituti Commissari che possiedono la qualifica al 1° gennaio 2020, ma che non hanno goduto di benefici per l'accesso alla qualifica stessa è attribuita la denominazione di Coordinatore che decorrerà dopo 2 anni di effettivo servizio nella qualifica. I Sostituti Commissari (in servizio) che alla data del 1° gennaio 2020 hanno già maturato un'anzianità pari o superiore ai 2 anni, la denominazione di Coordinatore, sarà attribuita con decorrenza dalla stessa data;
- a regime la denominazione di Sostituto Commissario Coordinatore si acquisirà dopo 4 anni di permanenza nella qualifica di Sostituto Commissario.
-

oneri per stipendi ed accessori.

Le previsioni di spesa del programma "Amministrazione penitenziaria" sono state formulate tenendo conto dei vincoli di risanamento della spesa pubblica, che impongono la destinazione della massima parte delle risorse finanziarie ad assicurare gli essenziali compiti e servizi istituzionali. In tale direttrice, l'Amministrazione ha rappresentato che perseguire una progressiva razionalizzazione dell'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, fondata su criteri di accorpamento dei centri di spesa, di differenziazione dei modelli operativi della vigilanza e del trattamento delle persone detenute, teso al loro reinserimento sociale. Ulteriore finalità è costituita dall'innalzamento dei livelli di qualità dei servizi resi dall'amministrazione, sia grazie alle nuove risorse rese disponibili, sia attraverso il reimpiego dei risparmi conseguiti mediante la razionalizzazione della spesa.

Sono state mantenute, peraltro, le dotazioni finanziarie corrispondenti alle spese per il mantenimento, l'assistenza e la rieducazione dei detenuti e degli internati.

Per quanto riguarda, poi, l'assetto organizzativo del Ministero della Giustizia, il d.p.c.m. 84/2015 recante il "*Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli Uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche*" ha previsto la riduzione degli uffici del Ministero e delle relative dotazioni organiche di personale dirigenziale e non dirigenziale stabilite da diverse disposizioni legislative e, da ultimo, dall'art. 2 del d.l. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135.

L'articolazione disegnata dal citato d.p.c.m. e dal d.P.R. 315 del 2001 si compone, oltre che degli uffici di diretta collaborazione e dell'Ufficio Centrale degli archivi notarili, del Dipartimento per gli affari di giustizia, del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei servizi, del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

Permangono, quali condizioni critiche comuni, una significativa carenza di organico e un progressivo innalzamento dell'età media dei dipendenti.

## 6. Gli interventi per le risorse e il personale della Polizia

Con la finalità di dotare il settore della sicurezza delle risorse necessarie per svolgere al meglio le relative funzioni, nel corso degli ultimi anni, sono state adottate misure in materia di personale e di mezzi per le Forze di polizia, anche al fine di incrementare le capacità assunzionali, in primo luogo nell'ambito delle manovre finanziarie annuali.

In particolare, le leggi di bilancio del 2017 e del 2018, nonché il d.l. n. 162/2019, convertito con modificazioni dalla l. 28 febbraio 2020, n. 8, in materia di proroga termini e P.A., hanno incrementato dette capacità per le Forze di Polizia e previsto specifiche risorse per il lavoro straordinario e per i trattamenti accessori e altri istituti normativi.

In precedenza, con la legge di stabilità 2016, il c.d. "pacchetto sicurezza" ha previsto – per fare fronte, in particolare, alle esigenze di prevenzione e di contrasto della criminalità e del terrorismo internazionale - una serie di misure volte, in particolare, all'incremento delle risorse destinate alla difesa ed alla sicurezza nazionale.

Sono stati, al contempo, adottati provvedimenti di urgenza per intervenire, a fronte delle nuove minacce per la sicurezza – con misure di immediata applicazione – nella lotta al terrorismo e dei c.d. *foreign fighters*, nonché per definire misure per la sicurezza nelle città e contro la violenza negli stadi.

L'art. 19 del menzionato d.l. 162/2019<sup>7</sup> autorizza a sua volta l'assunzione straordinaria, nel quinquennio 2021-2025, di un contingente massimo di n. 2.319 unità nei rispettivi ruoli iniziali delle Forze di polizia – unitamente a Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Corpo della Guardia di Finanza – anche per il Corpo della Polizia Penitenziaria.

L'art. 19-ter interviene sulla previsione dell'art. 50-bis del c.d. decreto-legge fiscale

---

<sup>7</sup> In particolare, all'art. 1, è oggetto di proroga (al 31 dicembre 2020) il termine per le autorizzazioni alle assunzioni di cui all'art. 1, c. 5 del d.l. n. 150/2013, adottate, per il comparto sicurezza-difesa e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, in deroga alle limitazioni assunzionali previste per le pubbliche amministrazioni dalla normativa vigente.

È altresì prorogato (al 31 dicembre 2020) il termine per le autorizzazioni alle assunzioni aggiuntive nel comparto Sicurezza e del comparto Vigili del fuoco e soccorso pubblico, di cui all'art. 1, c. 4, del d.l. n. 192/2014.

(n. 124 del 2019) relativa al pagamento di compensi per prestazioni di lavoro straordinario per le Forze di Polizia e il Corpo dei Vigili del Fuoco.

La nuova disposizione – specificando che il pagamento dei compensi riguarda le prestazioni di lavoro straordinario riferite ad annualità precedenti al 2020 e non ancora liquidate – è finalizzata a ricomprendere anche il pagamento di una parte delle prestazioni di lavoro straordinario effettuato nell'anno 2019, secondo criteri individuati dalle singole amministrazioni.

L'art. 20 reca un'autorizzazione di spesa pari a 3 milioni di euro per il 2020, 5 milioni di euro per il 2021 e 8 milioni di euro annui, a decorrere dal 2022, destinati ad integrare le risorse (per l'attuazione dell'art. 46, c. 3 e 6 del d.lgs. n. 95/2017) in materia di trattamenti accessori e altri istituti normativi per i dirigenti delle Forze di Polizia e delle Forze Armate.

Ai sensi del d.p.c.m. 20 giugno 2019 e dell'art. 1, c. 301, lett. c) della l. n.145/2018, l'Amministrazione, per il comparto funzioni centrali, è stata autorizzata alla emanazione di procedure concorsuali e relative assunzioni per complessive 506 unità concernenti vari profili professionali.

In data 18 novembre 2019 hanno assunto servizio nelle rispettive sedi di destinazione n. 189 unità del profilo professionale di funzionario contabile.

Sono state definite e pubblicate sul sito istituzionale il 16 dicembre 2019 le graduatorie relative alle progressioni economiche per il passaggio alla fascia retributiva superiore per complessive 671 unità.

Per il Corpo di Polizia Penitenziaria, nell'anno 2019, hanno frequentato e terminato il corso di formazione per l'immissione in ruolo n. 1470 agenti e n. 971 viceispettori del Corpo<sup>8</sup>.

Il processo di riforma recato dal d.p.c.m. 15 giugno 2015 n. 84 ha comportato

---

<sup>8</sup> Nei mesi di giugno e settembre 2019 sono stati attivati due nuovi corsi (della durata di nove mesi) per l'assunzione, ai sensi della legge di bilancio 30 dicembre 2018 n. 145, di 1300 allievi agenti. Con provvedimento del Direttore Generale del 11 febbraio 2019, è stato inoltre indetto nuovo concorso pubblico per il reclutamento di complessivi 754 allievi agenti del Corpo. Con successivo decreto in data 2 dicembre 2020 è stata approvata la relativa graduatoria e, i candidati utilmente collocati sono stati ammessi a frequentare il corso di formazione tecnico-professionale presso la Scuola Superiore dell'esecuzione penale. Dal mese di settembre 2019 si è dato avvio ai corsi di formazione per la nomina a vice Sovrintendente del Corpo di Polizia Penitenziaria di 2.851 unità, vincitori del concorso straordinario interno indetto con provvedimento del Direttore generale del 19 dicembre 2017.

rilevanti trasformazioni organizzative per l'Amministrazione penitenziaria, con riallocazione di risorse e criticità gestionali.

In tale contesto ha assunto un particolare rilievo il trasferimento di competenze per tutte le misure alternative e le sanzioni sostitutive della detenzione in carcere al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, con la conseguente assegnazione del personale già appartenente ai ruoli dell'amministrazione penitenziaria in quelli del citato Dipartimento.

È inoltre intervenuta la riduzione degli uffici dirigenziali generali istituiti presso l'amministrazione centrale e dei provveditorati regionali con la soppressione delle sedi di Ancona, Genova, Perugia, Pescara e Potenza; sono stati ridotti i posti di funzione dirigenziale non generale prevedendosi, tra l'altro, l'accorpamento degli istituti penitenziari ubicati nella città di Alessandria, Ancona, Brescia, Civitavecchia e Reggio Calabria.

In attuazione del piano di *spending review* e di vincoli normativi vigenti è stata poi disposta un'ulteriore riduzione delle dotazioni organiche, prevedendo per il personale delle aree funzionali un contingente organico di 4.689 unità e per le qualifiche dirigenziali un contingente complessivo di 345 unità (dato tabellare iniziale pari a complessive 9.929 unità, di cui al d.p.c.m. del 4/10/2000).

Nel prospetto che segue si riportano i dati delle qualifiche dirigenziali e del personale delle aree funzionali alla data del 1° gennaio 2020.

**Tabella 8 - Dotazione organica complessiva del personale dirigente delle aree funzionali**

Qualifiche	Dotazione organica	Presenti al 1° novembre 2019
Dirigenti generali penitenziari	16	14
Dirigenti istituti penitenziari	300	255
Dirigenti di Area 1	29	25
<b>Totale qualifiche dirigenziali</b>	<b>345</b>	<b>294</b>
Aree funzionali		
Terza area	2.219	1.877
Seconda area	2.377	2.062
Prima area	93	76
<b>Totale aree</b>	<b>4.689</b>	<b>4-015</b>
<b>Totale generale (dirigenti + aree funzionali)</b>	<b>5.034</b>	<b>4.309</b>

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria



A tali riduzioni di organico si accompagna anche la mancata copertura dello stesso; il ruolo dei dirigenti di istituto penitenziario registra, attualmente, uno scoperto pari al 15 per cento, con una presenza effettiva di 255 dirigenti, a fronte di una previsione organica di n. 300 unità.

Alla luce dei posti impegnati per concorso, progressioni e assunzioni autorizzate per il triennio 2019-2021, la previsione dei posti vacanti del personale appartenente al Comparto funzioni centrali dell'Amministrazione è quella che si riporta nella tabella che segue:

**Tabella 9 - Previsione posti vacanti dal 1° gennaio 2020 del personale appartenente al Comparto funzioni centrali dell'Amministrazione penitenziaria**

Profilo professionale	Area funzionale	Dotazione organica	Presenti al 1° gennaio 2020	Posti impegnati per concorsi, progressioni e assunzioni autorizzate 2019 2021	Previsione collocamenti a riposo dal 2/11/2019 al 31/12/2019	Previsione presenti	Previsione esigenze dal 1/1/2020
Funzionario organizzazione e relazioni	III	241	198	20	1	220	-21
Funzionario giuridico pedagogico	III	999	879	50	5	940	59
Funzionario informatico	III	52	47	1	1	47	-5
Funzionario contabile	III	739	483	210	4	689	-50
Funzionario tecnico	III	116	110	0		110	-6
Funzionario linguistico	III	5	5	0		5	0
Funzionario della professionalità di mediazione culturale	III	67	0	15		15	-52
Psicologo (profilo soppresso ex d.P.C.m.1/4/2008)	III	0	8	0		8	8
Contabile	II	215	188	23	2	209	-6
Operatore	II	453	459	0	1	458	5
Assistente amministrativo	II	1.012	1.125	0	11	1.114	102
Assistente linguistico	II	3	2	0		2	-1
Assistente Informatico	II	230	138	45	1	182	-48
Assistente tecnico	II	464	202	142	1	343	-121
Ausiliario	I	93	78	0		78	-15
<b>Totale</b>		<b>4.689</b>	<b>3.941</b>	<b>506</b>	<b>27</b>	<b>4.420</b>	<b>-269</b>

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Per il personale di Polizia Penitenziaria, nell'anno 2019, oltre ai provvedimenti di mobilità ordinaria collegata all'assegnazione di 179 uomini e 70 donne, nonché di 917

uomini e 305 donne, rispettivamente del 174° e del 175° corso di allievi agenti del Corpo di Polizia Penitenziaria, erano in corso di perfezionamento altre procedure di trasferimento e interpellati.

Risultano, invece, già completate le procedure di stabilizzazione<sup>9</sup> del personale.

Il complesso delle anzidette attività (svolte ed in corso) tende a realizzare in primo luogo un migliore e più efficiente impiego degli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria nei servizi istituzionali, attraverso una redistribuzione delle risorse umane disponibili laddove maggiormente se ne avverte l'esigenza (cinofili, dismissione basi navali, assegnazione ufficiali agenti di custodia); in secondo luogo, a dare certezza, anche sotto il profilo formale, a condizioni d'impiego stabili.

Per quanto attiene alla sicurezza sul lavoro, tenuto conto delle disposizioni contenute nel d.lgs. 81/08, la formazione in materia è stata individuata come priorità delle attività programmate nelle sedi decentrate e asse primario dei piani annuali regionali della formazione (PARF).

Il DAP ha evidenziato lo svolgimento di numerose iniziative formative rivolte sia al personale dirigenziale e ai funzionari, sia al personale tecnico, sia, infine, ai funzionari dell'area giuridica, pedagogica, organizzativa e contabile.

Sono state altresì svolte attività formative finanziate dal progetto europeo *"Children behind the bar"*, che hanno coinvolto gli istituti penali minorili di Bari e di Torino, e specifica attività formativa per gli allievi agenti di polizia penitenziaria.

L'Amministrazione ha, altresì, riferito che l'offerta formativa, sia a livello centrale che decentrato, è stata capillare, con la realizzazione di numerosi corsi su tutto il territorio nazionale, che ha visto un'elevata partecipazione di personale nonché un ingente investimento economico.

Le iniziative formative in materia di benessere del personale hanno carattere decentrato e vengono organizzate e progettate dai Provveditorati regionali in

---

<sup>9</sup> Con il termine di "stabilizzazione" si intende il processo di regolarizzazione di una molteplicità di posizioni amministrative di operatori del Corpo di Polizia penitenziaria stabilmente impiegati in sedi differenti da quelle a cui erano effettivamente assegnati.

È stato redatto, in merito, un *"Accordo per la stabilizzazione del personale del Corpo di polizia penitenziaria distaccato da lungo tempo negli istituti penitenziari per motivi di servizio e per gravi motivi"* in data 14 settembre 2020 finalizzato proprio ad affrontare le irrisolte e precarie posizioni amministrative di quanti sono impiegati nei distaccamenti dei PPRRAAPP (Provveditorati Regionali), come anche degli appartenenti al Corpo già assegnati alle CCOORR (Centrali Operative Regionali) ora soppresse.

sinergia con i referenti del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità sui territori.

Oltre a questo tipo di iniziative “locali”, vi sono state occasioni formative a carattere interprofessionale realizzate, invece, presso i distretti territoriali, a cui hanno preso parte operatori appartenenti ai due comparti e provenienti da strutture penitenziarie differenti.

In linea generale, la metodologia formativa utilizzata è quella interattiva e i docenti sono formatori, psicologi, esperti della comunicazione, *counselor*.

Nell’anno 2020, a causa dell’emergenza sanitaria relativa alla diffusione della pandemia da Sars-Covid-19, i corsi sono stati ridotti nella durata.

I corsi realizzati a livello centrale e nei distretti hanno avuto obiettivi differenti in ragione della tipologia delle attività erogate.



## CAPITOLO II OGGETTO E FINALITÀ DELL'INDAGINE

*Sommario:* -1. Oggetto dell'indagine. -2. Le finalità della riforma.

### 1. Oggetto dell'indagine

L'indagine si propone di verificare gli effetti e l'attuazione della normativa di riorganizzazione del Corpo della Polizia penitenziaria, nell'ambito più generale dell'attuazione della "Legge Madia" sul personale della P.A., in un contesto normativo evolutivo finalizzato al miglioramento dell'efficienza, efficacia ed economicità della gestione del Dipartimento sotto diversi profili.

I pertinenti provvedimenti riorganizzativi adottati dal Ministero della Giustizia hanno riguardato:

- misure organizzative in materia di vigilanza;
- ripartizione territoriale delle dotazioni organiche del personale amministrativo appartenente al DAP;
- ripartizione delle dotazioni organiche del Corpo di polizia penitenziaria, in adeguamento alla nuova dotazione definita con il d.lgs. n. 95/2017;
- riorganizzazione delle strutture e delle funzioni delle articolazioni territoriali della Direzione generale della formazione del DAP, e misure di coordinamento informativo ed operativo, ai sensi dell'art. 16, c. 2, d.p.c.m. 15 giugno 2015, n. 84, finalizzate ad assicurare l'unitarietà dei processi formativi anche con riguardo alle competenze del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità.

In particolare, per quanto attiene alla Polizia penitenziaria, sono stati riorganizzati i gradi e le qualifiche e semplificate le procedure di accesso e di progressione nella carriera.

In tal modo è stata data attuazione all'art. 1, c. 973 della legge di stabilità 2016, che prevede il riallineamento della carriera del personale e dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di Polizia penitenziaria.

Tale aspetto è, poi, prodromico ad una revisione dei ruoli, con il riconoscimento e valorizzazione del merito e della professionalità, in necessario collegamento con le

Forze Armate, di Polizia e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Gli obiettivi perseguiti, secondo la Relazione allegata al decreto attuativo della l. n. 124 del 2015, all. 2, sono essenzialmente:

- il miglioramento della funzionalità complessiva dell'organizzazione del Corpo mediante il potenziamento e l'ampliamento delle funzioni con particolare riguardo a quelle apicali e, correlativamente, all'intervento migliorativo sui trattamenti economici connessi; la ridefinizione delle competenze di ciascuna qualifica; la valorizzazione e l'adeguamento delle carriere degli ispettori e dei funzionari e l'introduzione di nuove figure professionali (quali ad es., il sostituto Commissario e il Commissario coordinatore);
- l'ampliamento delle opportunità di progressione di carriera correlata, da un lato al merito e alla professionalità, dall'altro all'anzianità di servizio e ai titoli acquisiti nel corso della carriera;
- il miglioramento della professionalità del personale attraverso la previsione del diploma di scuola secondaria di secondo grado per l'accesso alla qualifica iniziale del ruolo di base, nonché prevedendo l'inserimento di laureati nelle carriere degli ispettori e dei funzionari e ufficiali;
- il riallineamento del trattamento giuridico ed economico del personale direttivo del Corpo di polizia penitenziaria con quello corrispondente della Polizia di Stato.

## **2. Le finalità della riforma**

Già con la l. 28 luglio 1999, n. 266, era stata prevista una delega al Governo per l'istituzione, tra l'altro, dei ruoli direttivi – ordinario e speciale – del Corpo di Polizia Penitenziaria, con carriera analoga a quelle del corrispondente ruolo della Polizia di Stato.

In attuazione della citata delega, il d.lgs. 21 maggio 2000 n. 146 ha istituito i suddetti ruoli, articolandoli in quattro qualifiche, con ordine gerarchico e con livello analogo a quello del corrispondente ruolo dei commissari della Polizia di Stato, all'epoca vigente.

I principali punti della riforma, si possono, così, sintetizzare:

a) indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo, che vanno: dal miglioramento della funzionalità complessiva dell'organizzazione del Corpo (potenziamento e ampliamento delle funzioni apicali, parametro stipendiale più elevato, ridefinizione delle specifiche competenze, valorizzazione e adeguamento delle carriere, introduzione di nuove figure professionali); all'ampliamento delle opportunità di progressione di carriera (valorizzazione del merito e della professionalità, anzianità di servizio e titoli, modifica della disciplina dell'accesso alla qualifica iniziale, valorizzare dell'esperienza professionale); al miglioramento della professionalità del personale (l'elevazione del titolo di studio per l'accesso alla qualifica iniziale del ruolo di base, possesso di titoli di studio universitari); al riallineamento del trattamento giuridico ed economico del personale direttivo del Corpo di Polizia Penitenziaria con quello corrispondente della Polizia di Stato;

b) individuazione degli indicatori idonei a verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati, e consistenti in:

- istituzione di tavoli di confronto con le Organizzazioni sindacali rappresentative per la determinazione dei criteri di avanzamento del personale del Corpo;

- attività delle Commissioni di progressione in carriera previste dall'art. 50 del d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443, competenti ad esprimere parere per la valutazione del merito del personale dei ruoli subdirettivi;

- attività del Consiglio di Amministrazione competente ad esprimere parere per la valutazione del merito del personale delle qualifiche della carriera dei funzionari;

- provvedimenti amministrativi di attribuzione delle funzioni di "coordinatore" per il personale delle qualifiche apicali dei ruoli degli agenti ed assistenti, sovrintendenti ed ispettori;

- provvedimenti di nomina alle qualifiche superiori; alle attività di formazione tecnico professionale.

c) individuazione dei destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio, che sono stati ritenuti:

- gli appartenenti ai ruoli direttivi della Polizia Penitenziaria di cui al d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146;

- gli appartenenti ai ruoli tecnici e speciali; il personale appartenente ai ruoli del Corpo di Polizia Penitenziaria, di cui al d.lgs. n. 443/1992;

-il Capo e Vicecapo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, il Direttore Generale della formazione del Dipartimento, il Direttore Generale del personale del Dipartimento;

- i componenti dei consigli centrali e regionali di disciplina di cui all'art. 13 del d.lgs.; i dirigenti penitenziari di cui al d.lgs. n. 63/2006;

- i soggetti privati interessati alla partecipazione ai concorsi per l'accesso alle qualifiche iniziali dei ruoli della Polizia Penitenziaria.

Gli obiettivi dell'intervento normativo si possono così individuare:

**Nel breve periodo:**

1) riallineamento del trattamento giuridico ed economico degli appartenenti al personale direttivo del Corpo di Polizia Penitenziaria a quello del corrispondente personale direttivo della Polizia di Stato (misurabile in termini di allineamento temporale delle carriere e del conseguente trattamento economico).

Le tabelle che seguono illustrano, rispettivamente, gli effetti in termini di allineamento temporale delle carriere del personale interessato, e di tipo economico.

**Tabella 10 - Riallineamento del personale direttivo della Polizia Penitenziaria**

Ruolo Ordinario			
Polizia di stato	Permanenza	Polizia penitenziaria Qualifiche	Permanenza
Commissario (limitatamente al corso)	2 anni di corso	Vice Commissario	Corso 1 anno
Commissario capo	Nomina all'esito corso	Commissario	2 anni anzianità da vice comm., compreso corso
Vice Questore aggiunto	5 anni e 6 mesi di anzianità da Commissario capo	Commissario Capo	3 anni e 6 mesi di anzianità da Commissario
		Commissario Coordinatore	4 anni di anzianità da Commissario Capo

Ruolo Speciale			
Polizia Stato	Permanenza	Polizia Penitenziaria Qualifiche	Permanenza
Vice Commissario	18 mesi di corso	Vice Commissario	Corso 1 anno
Commissario	nomina all'esito corso	Commissario	2 anni anzianità da vice comm., compreso corso
Commissario Capo	6 anni di anzianità da Commissario	Commissario Capo	6 anni anzianità da Commissario
Vice Questore aggiunto	5 anni e 6 mesi di anzianità da Commissario Capo	Commissario Coordinatore	7 anni di anzianità da Commissario capo

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero della Giustizia



**Tabella 11 - Conseguenze economiche del riallineamento del personale direttivo della Polizia penitenziaria** (euro)

Qualifica	Parametro	Stipendio annuo lordo	Indennità pensionabile annua lorda	Vacanza contrattuale	Rateo 13 <sup>a</sup> mensilità	Totale voci stipendiali	Oneri a carico dello Stato	IRAP	Opera previdenziale	Totale complessivo unitario
Commissario coordinatore	150,00	25.905,00	9.967,20	185,29	3.004,79	39.062,28	9.453,07	3.320,29	1.642,08	53.477,72
Commissario capo	144,50	24.955,15	9.781,20	178,50	2.909,57	37.824,42	9.153,51	3.215,08	1.582,72	51.775,72
Commissario	139,00	24.005,30	9.692,40	171,70	2.822,45	36.691,85	8.879,43	3.118,81	1.523,82	50.213,90
Vice Commissario	133,25	23.012,28	9.300,00	164,60	2.706,41	35.183,29	8.514,36	2.990,58	1.460,82	48.149,04

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero della Giustizia

2) superamento del disallineamento del ruolo sovrintendenti, effetto misurabile in termini economici come da tabella che segue:

**Tabella 12 - Oneri ruolo sovrintendenti** (euro)

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA										
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA										
Qualifica	Parametro	Stipendio	Indennità pensionabile	Tredicesima mensilità	Totale	Oneri a carico dello Stato	IRAP	Onere previdenza	Totale complessivo	Unità interessate
<b>Sovrintendente</b>	116,25	20.076,38	8.206,80	2.356,93	30.640,11	7.414,91	2.604,41	1.274,21	<b>41.933,44</b>	898
<b>V.Sovrintendente</b>	112,25	19.385,58	8.168,00	2.295,97	29.847,55	7.223,11	2.537,04	2.231,51	<b>40.839,20</b>	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero della Giustizia

3) superamento del disallineamento ruolo ispettori, misurabile in termini economici come da tabella che segue:

**Tabella 13 - Oneri ruolo ispettore**

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA										
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA										
Settembre 2002										
Qualifica	Parametro	Stipendio	Indennità pensionabile	Tredicesima mensilità	Totale	Oneri a carico dello Stato	IRAP	Onere previdenza	Totale complessivo	Unità interessate
Ispettore capo	128,00	22.106,60	9.042,00	2.395,63	33.743,23	8.165,86	2.868,17	1.403,03	46.180,30	352
Ispettore	124,00	21.414,80	8.761,20	2.514,67	32.690,67	7.911,14	2.778,71	1.359,19	44.739,71	
Dicembre 2004										
Qualifica	Parametro	Stipendio	Indennità pensionabile	Tredicesima mensilità	Totale	Oneri a carico dello Stato	IRAP	Onere previdenza	Totale complessivo	Unità interessate
Ispettore capo	128,00	22.106,60	9.042,00	2.395,63	33.743,23	8.165,86	2.868,17	1.403,03	46.180,30	222
Ispettore	124,00	21.414,80	8.761,20	2.514,67	32.690,67	7.911,14	2.778,71	1.359,19	44.739,71	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero della Giustizia

### **Nel medio periodo:**

1) rimodulazione della dotazione organica complessiva dei ruoli degli agenti ed assistenti, dei sovrintendenti e degli ispettori del Corpo di Polizia Penitenziaria, che passa da 44.610 (di cui 36.455 agenti ed assistenti; 4500 sovrintendenti; 3655 ispettori) a 40.487 (32.332 agenti ed assistenti; 4500 sovrintendenti; 3655 ispettori).

2) successiva rimodulazione delle dotazioni organiche ad invarianza di spesa, e, precisamente:

- un incremento della dotazione organica del ruolo dei sovrintendenti di n. 800 unità da compensare attraverso la rimodulazione della dotazione organica del ruolo degli agenti ed assistenti.
- un incremento di organico del ruolo degli ispettori per 535 unità da compensare attraverso la rimodulazione della dotazione organica del ruolo degli agenti ed assistenti.

La dotazione organica complessiva degli agenti ed assistenti, completato l'aumento di 800 unità del ruolo dei sovrintendenti (la cui dotazione organica viene modificata da 4500 a 5300) e di 535 unità del ruolo degli ispettori (la cui dotazione viene modificata da 3015 a 3550), passerà da 32.332 a 30.645 unità.

### **Nel medio-lungo periodo:**

1) semplificazione delle procedure per i concorsi interni per l'accesso ai ruoli e alle qualifiche superiori e per gli altri sistemi di progressione in carriera;

2) utilizzo di modalità semplificate, strumenti informatici e telematici nelle procedure di selezione al fine di ridurre tempi e costi;

3) incremento delle opportunità di progressione per il personale di tutti i ruoli mediante l'attuazione del principio della "carriera aperta";

4) valorizzazione delle funzioni svolte dalle qualifiche apicali, mediante conferimento di particolari compiti con connessa introduzione di una specifica "denominazione", che conferisce preminenza gerarchica;

5) valorizzazione dei ruoli degli ispettori e della carriera dei funzionari, anche attraverso l'elevazione del titolo di studio richiesto e conseguente adeguamento delle funzioni e del trattamento economico nell'ambito del principio di semplificazione e di valorizzazione del merito e della professionalità.

I soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento di regolamentazione sono il Ministro della giustizia, in sede di adozione dei previsti decreti attuativi; il Capo e il Vicecapo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; il Direttore Generale della formazione del Dipartimento; il Direttore Generale del personale e delle risorse del Dipartimento.

Non sono previste specifiche azioni per la pubblicità e l'informazione dell'intervento, ad eccezione degli ordinari strumenti di comunicazione e informativi, quali il sito *internet* del Ministero, ove verranno aggiornate le sezioni che illustrano gli aspetti essenziali dell'intervento e relazioneranno sulle misure attuative previste.

Da un esame del predetto sito, è emerso che sono state pubblicizzate le fasi concorsuali relative all'assunzione di personale non dirigente e dirigente effettuate nel corso del 2020. Non risultano, invece, relazioni sulle misure attuative previste.

Il controllo degli effetti dell'intervento spetta al Ministero della giustizia, con le risorse attualmente esistenti e attraverso il proprio Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, mediante il monitoraggio, anche dal punto di vista dei tempi di attuazione, dei procedimenti di competenza di ciascuna articolazione interessata.

La previsione organica per il Corpo di polizia penitenziaria previgente, rispetto a quella attuale, era stabilita dal d.m. 22 marzo 2013, attuativo del d.lgs. 21 maggio 2000, n. 146, seguito dai CC.DD. regionali, per n. 16 Regioni penitenziarie, datati 27 giugno 2014, per un totale n. 45.121 unità appartenenti a tutti i ruoli del corpo.

Per i ruoli non direttivi la previgente tabella (A) allegata al d.lgs. n. 443/1992, come modificato dal summenzionato d.lgs. n.146/2000, riportava le seguenti partizioni per qualifica:

**Tabella 14 - Previgente tabella A - qualifiche e unità ruoli non direttivi**

Ruolo	Qualifica	Unità
Ispettori	Ispettore Superiore	640
	Ispettore Capo, Ispettore e Vice Ispettore	3.718
Sovrintendenti	Sovrintendente Capo, Sovrintendente e Vice Sovrintendente	4.500
Agenti/Assistenti	Assistente Capo, Assistente, Agente Scelto e Agente	35.548
<b>Totale</b>		<b>44.406</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati di cui alla Tab. A allegata al d.lgs. n. 443/1992

Il mutamento del quadro normativo, intervenuto successivamente a detto decreto legislativo, ha comportato che l'ordinamento del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria, così come delineato, non assicurasse più l'adesione ai principi di omogeneità con le altre Forze di Polizia previsti dalla legge di delega, in particolare con le disposizioni del d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334, emanato in attuazione dell'art. 5, c. 1, della l.31 marzo 2000, n. 78 e ss.mm., nel testo antecedente alla data di entrata in vigore del decreto attuativo della l. n. 124/2015.

È, poi, intervenuta la l. 18 agosto 2014 n. 117, che ha portato il totale dell'organico complessivo a n. 45.345 unità, decrementando il Ruolo degli Ispettori a favore di quello degli Agenti-Assistenti, a parità di costi per l'Erario, ferma restando la suddivisione in Ruoli (Direttivi, Ispettori, Sovrintendenti ed Agenti/Assistenti).

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 95/2017, che ha revisionato i ruoli delle Forze armate, l'allegata tabella 37, redatta in applicazione dell'art. 44, c. 1, della medesima normativa, ha sostituito la previgente tabella A del d.lgs. n. 443/1992 denominandola "Dotazioni organiche del Corpo di polizia penitenziaria" (anche se esclusivamente riferita ai ruoli non direttivi del Corpo).

Per i Ruoli non direttivi la ripartizione per qualifica è la seguente:

**Tabella 15 - Tabella vigente qualifiche e unità ruoli non direttivi**

Ruolo	Qualifica	Unità	
		d.lgs. n. 95/2017	Previsione
Ispettori	Sostituto Commissario	640	640
	Ispettore Superiore, Ispettore Capo, Ispettore e Vice Ispettore	3.015	(+535) 3.550
	Totale	3.655	Totale 4.190
Sovrintendenti	Sovrintendente Capo, Sovrintendente e Vice Sovrintendente	4.500	(+800) 5.300
Agenti/Assistenti	Assistente Capo, Assistente, Agente Scelto e Agente	32.332	(-1.335) 30.997
<b>Totale</b>			<b>40.487</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati di cui alle tabelle allegate al d.lgs. n. 95/2017

La norma in argomento ha recato anche, in tabella, la previsione che:

- per le complessive n. 3.015 unità del Ruolo degli Ispettori, doveva intendersi dotazione da incrementare di n. 535 unità, portando in tal modo il computo totale del Ruolo a n. 4190 unità del Ruolo degli Ispettori;

- per le complessive n. 4500 unità del Ruolo dei sovrintendenti doveva intendersi dotazione da incrementare di n. 800 unità, portando in tal modo il computo totale del

Ruolo a n. 5300 unità del Ruolo dei Sovrintendenti;

- per le complessive n. 32.332 unità del Ruolo Agenti/Assistenti doveva intendersi dotazione da ridurre in considerazione degli aumenti precedenti (consistenza organica complessiva inferiore per assicurare il principio dell'invarianza di spesa, portando in tal modo il computo totale del Ruolo a n. 30.997 unità del Ruolo degli Agenti-Assistenti).

Inoltre, la disposizione in argomento, con il sistema di computo dell'anzianità in essa contenuto, ha previsto per le qualifiche apicali dei Ruoli non direttivi (Sostituto Commissario per quello degli Ispettori, Sovrintendente Capo per quello dei Sovrintendenti e Assistente Capo per quello degli Agenti /Assistenti) l'attribuzione della denominazione di "Coordinatore".

Per quanto sino ad ora descritto, la dotazione organica riferita ai ruoli direttivi e non direttivi come da d.lgs. 95/2017, risulta così composta:

- Carriera dei Funzionari	715
- Ruolo degli Ispettori	4.190
- Ruolo dei Sovrintendenti	5.300
- <u>Ruolo degli Agenti-Assistenti</u>	<u>30.997</u>
<b>Totale</b>	<b>41.202</b>

Con decreto del Ministro della Giustizia 2 ottobre 2017 le dotazioni organiche sono state ripartite a livello regionale.

Avuto riguardo, invece, ai c.d. ruoli direttivi del Corpo, con il d.lgs. n.146/2000 è stato istituito il ruolo direttivo del Corpo di polizia penitenziaria, articolato in due sottocategorie: ruolo direttivo ordinario, la cui disciplina si rinviene nel Capo II del citato decreto legislativo (l'accesso al quale era subordinato al superamento di un concorso pubblico aperto anche agli esterni in possesso di diploma di laurea), e ruolo direttivo speciale (il cui accesso era regolato da concorso interno riservato a coloro che rivestivano le qualifiche specificamente richieste dall'art. 22, d.lgs. n. 146/2000, e che fossero in possesso degli altri requisiti richiesti dalla medesima disposizione).

La disciplina di tale ultimo ruolo si rinviene nel Capo III del citato decreto legislativo.

Inoltre, le tabelle D ed E, allegate al d.lgs. n. 146/2000, recavano le consistenze organiche dei rispettivi ruoli (tabella D, relativa al ruolo direttivo ordinario, per complessive 515 unità, e tabella E, relativa al ruolo direttivo speciale, per complessive 200 unità), divise per qualifiche, per un totale di n. 715 unità.

Il d.lgs. n. 95/2017 ha provveduto al riallineamento e al riordino anche dei ruoli direttivi del Corpo di polizia penitenziaria.

In dettaglio, il ruolo direttivo speciale della Polizia Penitenziaria, precedentemente previsto dal Capo III del decreto legislativo 21 maggio 2000 n. 146, è stato soppresso ed è confluito nella *“Carriera dei funzionari del Corpo di polizia penitenziaria”*, come si evince, oltre che dall’art. 44, c. 14, lett. da p) a v), anche dall’art. 40, c. 1, del d.lgs. n. 95/2017, che ha sostituito l’art. 5 del d.lgs. n. 146/2000.

Nella nuova carriera, inoltre, vengono esplicitamente ricomprese anche le qualifiche dirigenziali di primo dirigente e dirigente superiore<sup>10</sup>.

La nuova tabella n. 38 del d.lgs. 95/2017 mostra, altresì, come, pur essendo rimasta immutata la dotazione organica complessiva delle figure apicali del Corpo (dalla qualifica di Vice Commissario a quella di dirigente superiore), sia poi cambiata la distribuzione all’interno delle varie qualifiche della medesima dotazione.

Si riporta di seguito il contenuto della tabella in oggetto:

**Tabella 16 - Distribuzione delle figure apicali del Corpo all’interno delle qualifiche**

Qualifica	Unità
Dirigente Superiore	5
Primo Dirigente	96
Commissario Coordinatore Superiore e Commissario Coordinatore	299
Commissario Capo, Commissario, Vice Commissario	315
<b>Totale</b>	<b>715</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati di cui alle tabelle allegare al d.lgs. n. 95/2017

Infine, l’art. 44, c. 14, del d.lgs. 95/2017 ha istituito un ruolo ad esaurimento del Corpo di polizia penitenziaria, articolato nelle sole qualifiche di Vice Commissario penitenziario (qualifica posseduta limitatamente al periodo di frequenza del prescritto corso di formazione), di Commissario penitenziario e di Commissario capo penitenziario.

<sup>10</sup> Come si desume altresì dalla tabella 38, allegata al d.lgs. 95/2017 (cfr. art. 44, c. 2, il quale prevede esplicitamente che le summenzionate “tabelle D ed E” allegare al d.lgs. n. 146/2000, sono sostituite dalla tabella 38 allegata al medesimo decreto n. 95/2017).

L'Amministrazione ha riferito di aver provveduto ad espletare le procedure per l'immissione di 80<sup>11</sup> appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria in tale peculiare ruolo, nonché ad assegnare i commissari in tal modo nominati (pari a 69 unità) nelle rispettive sedi di servizio, con provvedimento del 4 febbraio 2020.

Il d.lgs. 27 dicembre 2019, n. 172, entrato in vigore il 20 febbraio 2020, per la parte relativa al personale direttivo del Corpo di Polizia Penitenziaria, è finalizzato a rimuovere la citata situazione di disallineamento tra le carriere del personale direttivo del Corpo di Polizia Penitenziaria e quelle del corrispondente personale della Polizia di Stato, avuto riguardo sia alla differente articolazione delle qualifiche, sia alle disposizioni concernenti la promozione alle qualifiche superiori.

In particolare, il suddetto decreto ha, all'art. 32, ulteriormente novellato l'art. 5 d.lgs. n. 146/2000, sostituendo le denominazioni di "dirigente aggiunto di Polizia penitenziaria" e "dirigente di Polizia penitenziaria"<sup>12</sup> alle precedenti di "commissario coordinatore" e "commissario coordinatore superiore", mentre le restanti qualifiche hanno visto mutata la sola specificazione "penitenziario" in "di Polizia penitenziaria".

Per l'effetto, attualmente, la carriera dei funzionari di Polizia penitenziaria a sviluppo dirigenziale si articola nelle qualifiche di Vice Commissario, Commissario, Commissario capo, dirigente aggiunto, dirigente, primo dirigente, dirigente superiore.

Sono state altresì introdotte da tale decreto due "Direzioni generali della Polizia penitenziaria", ai sensi dell'art. 5-bis, collocato di seguito all'art. 5, del d.lgs. n. 146/2000, ad opera dell'art. 32, c. 1, lett. b), del d.lgs. n. 172/2019.

La medesima disposizione, alla lettera m), ha introdotto l'art. 13-sexies per il quale i dirigenti generali di Polizia penitenziaria sono nominati tra i dirigenti superiori.

A seguito di tali innovazioni, l'art. 32, c. 1, lett. q) del d.lgs. n. 172/2019 ha provveduto a sostituire la tabella D (come, peraltro, già modificata dalla tabella 38 allegata al d.lgs. n. 95/2017), con la tabella 13 allegata al medesimo d.lgs. n.

---

<sup>11</sup> La versione iniziale della norma in commento prevedeva che il ruolo a esaurimento *de quo* dovesse contemplare un numero di posti pari a 50, che, tuttavia, sono stati incrementati a 80, a seguito della modifica apportata all'art. 44, c. 14, lett. b), d.lgs. n. 95/2017, a opera dell'art. 17, c. 1, lett. b), d.lgs. 5 ottobre 2018, n. 126.

<sup>12</sup> Che prendono il posto, rispettivamente, di quelle previgenti di Commissario coordinatore penitenziario e Commissario coordinatore superiore penitenziario.

172/2019.

Detta tabella mostra come, invariata la dotazione organica complessiva della carriera dei funzionari del Corpo di polizia penitenziaria, siano nuovamente mutate le consistenze organiche riferite alle singole qualifiche in cui si articola la carriera *de qua*.

**Tabella 17 - Consistenza organica, differenziata per qualifica, dei funzionari del Corpo di Polizia penitenziaria**

Qualifica	
Dirigente Generale	n. 2
Dirigente Superiore	n. 17
Primo Dirigente	n. 147
Dirigente	n. 234
Commissario Capo, Commissario, Vice Commissario	n. 315
<b>Totale</b>	<b>n. 715</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati estratti dalla Tabella D (art. 5, c. 2, d.lgs. n. 172/2019)

Pertanto, ad oggi, gli unici funzionari del Corpo in servizio ricoprono esclusivamente le qualifiche intermedie di dirigente di Polizia penitenziaria (pari a 136 unità), di dirigente aggiunto (pari a 214 unità), di 121 Commissari Capo e, infine, di 66 commissari del ruolo a esaurimento del Corpo di Polizia penitenziaria.

Per quanto sin ad ora descritto, la dotazione organica riferita a tutti i ruoli del Corpo di polizia penitenziaria è così computata, alla stregua delle vigenti e pertinenti disposizioni legislative (Tabelle 12 e 13 d.lgs. n. 172/2019) è la seguente:

- Ruolo Direttivo	715
- Ruolo degli Ispettori	4.190
- Ruolo dei Sovrintendenti	5.300
- <u>Ruolo degli Agenti-Assistenti</u>	<u>31.390</u>
<b>Totale</b>	<b>41.595</b>

Le suddette misure di attuazione sono state adottate in linea con le scelte operate d'intesa con le altre forze di Polizia avendo, come avanti precisato, a parametro di riferimento l'esigenza di procedere all'eventuale unificazione, soppressione o istituzione di nuovi ruoli, gradi e qualifiche, la semplificazione delle relative procedure, il riconoscimento e la valorizzazione del merito e della professionalità, nonché il mantenimento della sostanziale equiordinazione del personale e dei connessi trattamenti economici, fermo restando il riconoscimento delle peculiarità ordinamentali e funzionali del medesimo personale di ciascuna Forza di Polizia.



Pertanto, è stato tenuto conto della specificità del ruolo delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché dello stato giuridico del personale ad essi appartenente, in dipendenza della peculiarità dei compiti, degli obblighi e delle limitazioni personali, previsti da leggi e regolamenti, per le funzioni di tutela delle istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza interna ed esterna<sup>13</sup>.

La dotazione organica complessiva della polizia penitenziaria è stata ridotta da 45.121 unità, appartenenti a tutti i ruoli del corpo, di cui al d.m. 22 marzo 2013 in applicazione del d.lgs. n. 146/2000, a 41.402 unità complessive, a seguito del d.lgs. n. 95/2017, che ha sostituito la previgente tabella A. Da ultimo, il d.m. 10 aprile 2019 ha fissato l'organico dei ruoli non direttivi a 40.260 unità che, sommate alle 715 della carriera dei funzionari, ha portato l'organico complessivo del Corpo a 40.975. Infine, il d.lgs. n. 172/2019 ha aumentato l'organico complessivo, compresa la carriera dei funzionari, a 41.595.

È stata incrementata la dotazione degli Ispettori e dei Sovrintendenti, mentre è stata ridotta quella del ruolo Agenti/Assistenti di polizia penitenziaria, sia pure tenendo conto dell'incremento successivo di cui al d.lgs. n. 172/2019.

Infine, per il rilievo che si ritiene assuma la Dirigenza del D.A.P. nell'ambito della gestione delle risorse umane e materiali del Corpo di Polizia penitenziaria, si è ritenuto di analizzare, sia pure in breve, il grado di scopertura di organico del relativo comparto.

Si riportano, a tal fine, i dati della seguente tabella.

**Tabella 18 - Costo vacanze dotazione organica** (euro)

Comparto	Dotazione organica		Presenti al 31/12/2019		Costo vacanze al 31/12/2019
	d.m. 19/9/2016 registrato alla Cdc il 5/10/2016	Costo organici	Personale presente al 31/12/2019	Costo presenti	
Funzioni Centrali	4.689	195.578.203,60	4.056	169.175.771,76	26.402.431,84
Dirigenza penitenziaria	316	35.430.723,85	270	30.273.086,41	5.157.637,44
Dirigenza area I	29	2.977.250,58	25	2.566.595,32	410.655,26
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.034</b>	<b>233.986.178,03</b>	<b>4.351</b>	<b>202.015.453,49</b>	<b>31.970.724,54</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della Giustizia

<sup>13</sup> In tale ottica, accanto al suddetto d.lgs. n. 172/2019, è stato emanato il coevo d.lgs. n. 173/2019, che ha apportato significativi cambiamenti anche nell'ambito della carriera delle Forze armate ad ordinamento militare e al relativo Codice dell'Ordinamento Militare (C.O.M.).

Come risulta dalla soprariportata tabella, alla data del 21 dicembre 2019, la dotazione organica presenta numerose vacanze, specie nelle c.d. "Funzioni centrali", (- 633 unità), ma anche nella Dirigenza penitenziaria (- 46 unità) e nella Dirigenza dell'area I (- 4 unità).

Dal punto di vista della spesa, il c.d. "costo vacanze", sempre al 31/12/2019, è di euro 26.402.431,84 per le Funzioni centrali, di euro 5.157.636,94 per quelle dirigenziali e di euro 410.655,25 nella Dirigenza Area I.

## **CAPITOLO III**

### **ASSETTO ORGANIZZATIVO E TEMATICHE GESTIONALI**

*Sommario:* -1. La *Governance* e le funzioni del DAP. -2. La struttura organizzativa.

#### **1. La *Governance* e le funzioni del DAP**

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ("DAP") è stato istituito dall'art. 30 della l. 15 dicembre 1990, n.395 - che reca l'Ordinamento del Corpo di Polizia penitenziaria - nell'ambito del Ministero della Giustizia, in sostituzione della precedente Direzione Generale degli Istituti di Prevenzione e Pena, il quale provvede, secondo le direttive e gli ordini del Ministro:

a) all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza degli istituti e servizi penitenziari e del trattamento dei detenuti e degli internati, nonché dei condannati ed internati ammessi a fruire delle misure alternative alla detenzione;

b) al coordinamento tecnico-operativo e alla direzione e amministrazione del personale penitenziario, nonché al coordinamento tecnico-operativo del predetto personale e dei collaboratori esterni dell'Amministrazione;

c) alla direzione e gestione dei supporti tecnici, per le esigenze generali del Dipartimento medesimo.

Il DAP ha, tra le proprie finalità, la gestione amministrativa del personale e dei beni della amministrazione penitenziaria; lo svolgimento dei compiti relativi alla esecuzione delle misure cautelari, delle pene e delle misure di sicurezza detentive, nonché quelli previsti dalle leggi per il trattamento dei detenuti e degli internati.

Al Dipartimento è preposto il Capo Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, scelto tra i magistrati di Cassazione con funzioni direttive superiori o tra i dirigenti generali di pari qualifica, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della giustizia.

Al Dipartimento è assegnato il Vice Capo Dipartimento, nominato dal Ministro, su proposta del Direttore Generale, tra i magistrati di Cassazione o tra i dirigenti generali, per l'espletamento delle funzioni vicarie.

Il Governo è, quindi, stato delegato ad adottare, uno o più decreti legislativi per l'organizzazione del DAP, secondo principi e criteri direttivi quali:

a) verifica delle attribuzioni che, per specifiche ragioni, devono essere affidate agli organi centrali e decentramento delle altre, secondo le modalità previste dall'art. 32, nonché attraverso l'organizzazione in settori operativi, determinati con decreti ministeriali, degli istituti di prevenzione e di pena, soprattutto per quanto riguarda la dotazione dei mezzi materiali e strumentali e la gestione del personale e dei servizi; disciplina della gestione a livello decentrato; disciplina dei rapporti con gli enti locali, le Regioni e il Servizio Sanitario Nazionale; disciplina relativa ai settori della documentazione e dello studio; disciplina della formazione e dell'aggiornamento del personale penitenziario;

b) determinazione, con d.m., degli uffici centrali del Dipartimento secondo modelli che assicurino ad ogni organismo omogeneità di attribuzioni, con particolare riferimento all'istituzione di un ufficio unico per il personale, e con il riconoscimento di autonomia organizzativa e funzionale adeguata alle aree specifiche di intervento;

c) analisi delle funzioni dirigenziali (attive, ispettive, di consulenza e di studio) e previsione della loro attribuzione, in un quadro complessivo di pari dignità, a dirigenti amministrativi e a magistrati, con la previsione, per i primi, della qualifica di dirigente generale; conseguente individuazione degli incarichi e previsione dei ruoli afferenti alle nuove professionalità poste in evidenza dall'analisi delle funzioni;

d) previsione dell'attribuzione a magistrati degli incarichi per i quali appaia opportuno utilizzare la loro particolare formazione ed esperienza, tenuto conto della natura intrinseca di ciascuna attività, ovvero della diretta connessione della stessa con l'esercizio della giurisdizione e con l'ordine giudiziario;

e) disciplina degli incarichi ministeriali e delle condizioni per il conferimento, anche mediante determinazione della loro durata e dei limiti di permanenza al Dipartimento.

## **2. La struttura organizzativa**

Il DAP è ripartito in cinque suddivisioni:

1) Ufficio del Capo dipartimento, articolato in uffici di livello dirigenziale non

generale con i compiti indicati dal d.p.c.m. 15 giugno 2015, n. 84 e dal d.m. 2 marzo 2016.

In coordinamento con l'ufficio del Capo del Dipartimento operano l'Ente di assistenza e la Cassa delle ammende.

L'Ufficio del Capo del Dipartimento si suddivide, a sua volta, in sette uffici che – ai sensi dell'art. 4 del d.m. 2 marzo 2016 – svolgono attribuzioni che variano dalla programmazione finanziaria e controllo di gestione, all'attività ispettiva e controllo, agli affari legali, al coordinamento dei rapporti di cooperazione istituzionale

2) Direzione detenuti e trattamento, articolata in uffici di livello dirigenziale non generale, con i compiti indicati dal d.p.c.m. 15 giugno 2015 n. 84 e competenze in materia di assegnazione e trasferimento dei detenuti e degli internati all'esterno dei Provveditorati Regionali; gestione dei detenuti sottoposti ai regimi speciali; servizio sanitario; attività trattamentali intramurali.

Si suddivide, a sua volta, in sei uffici che – ai sensi dell'art. 6 del d.m. 2 marzo 2016 – svolgono varie attribuzioni che spaziano dal trattamento e lavoro penitenziario, alla gestione dei detenuti, alla vigilanza sulla prestazione dei livelli essenziali di assistenza negli istituti penitenziari.

Si occupa, altresì, dell'organizzazione e funzionamento del Laboratorio Centrale per la Banca Dati Nazionale del DNA e delle relazioni con l'autorità giudiziaria e i servizi di polizia giudiziaria.

3) Direzione del personale e delle risorse, articolata in uffici di livello dirigenziale non generale, con i compiti indicati dal d.p.c.m. 15 giugno 2015, n. 84 e dal d.m. 2 marzo 2016, che si occupa di assunzione e gestione del personale dirigenziale e non dirigenziale del Corpo di Polizia penitenziaria; relazioni sindacali; adozione dei provvedimenti disciplinari più gravi della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni, fatto salvo quanto previsto dal d.lgs. n. 449/1992, per il personale del Corpo di polizia penitenziaria e dal d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, per il personale della carriera dirigenziale penitenziaria.

Nell'ambito della Direzione opera il Reparto disciplina polizia penitenziaria.

Dipendono direttamente dal Direttore Generale il Servizio approvvigionamento e distribuzione armamento e vestiario, disciplinato dal d.m. 28 luglio 2017, ed il

Responsabile degli acquisti dei beni e dei servizi, disciplinato dalla l. n. 724/1994 e regolamentato dal d.P.R. 254/2002.

La Direzione del personale e delle risorse si suddivide undici uffici che – ai sensi dell’art. 5 del d.m. 2 marzo 2016 – svolgono svariate attribuzioni, che spaziano dalla gestione del rapporto di servizio e di lavoro del personale del Corpo e del Personale dirigenziale, amministrativo e non di ruolo, alle relazioni sindacali, al trattamento economico e previdenziale, al coordinamento tecnico e gestione dei beni, ai concorsi, alle gare e ai contratti.

4) Direzione formazione, che assicura l’unitarietà dei processi formativi anche per l’ambito trattamentale esterno degli adulti e dei minori ed è articolata in uffici di livello dirigenziale non generale, con i compiti, svolti nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di contabilità pubblica e di controllo della spesa, in coerenza con le determinazioni dell’ANAC e in osservanza di quanto previsto dal d.p.c.m. 15 giugno 2015 n. 84 e dal d.m. 2 marzo 2016.

Dipendono dalla Direzione le Scuole di formazione dirigenziali e le Strutture territoriali di formazione non dirigenziali.

Si suddivide in quattro uffici che – ai sensi dell’art. 7 del d.m. 2 marzo 2016 – svolgono varie attribuzioni che spaziano dalla programmazione annuale centrale e decentrata della formazione, omologazione dei piani annuali e predisposizione dei relativi strumenti; alla formazione personale dell’area penale interna, esterna e giustizia minorile.

5) I Provveditorati regionali sono organi periferici di livello dirigenziale generale del Ministero della giustizia.

Il Regolamento di riorganizzazione del Ministero e riduzione degli Uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche, adottato con d.p.c.m. 15 giugno 2015 n. 84, ha ridefinito numero e aree di competenza dei Provveditorati dell’Amministrazione penitenziaria.

Competenti in materia di personale, organizzazione dei servizi e degli istituti, detenuti ed internati, rapporti con gli Enti Locali, le Regioni ed il Servizio Sanitario Nazionale, esercitano tali funzioni a livello locale secondo i programmi, gli indirizzi e le direttive disposti dal DAP, anche al fine di assicurare l'uniformità dell'azione penitenziaria sul territorio nazionale.

Sono istituiti, nelle sedi di cui alla tabella B allegata al d.p.c.m. 15 giugno 2015 n. 84, che sostituisce la tabella E allegata alla l. n. 395/1990.





## CAPITOLO IV

### LA GESTIONE FINANZIARIA ED ECONOMICA

*Sommario:* -1. Gestione delle risorse umane. -2. Analisi economico-finanziaria dei capitoli di spesa.

#### **1. Gestione delle risorse umane**

La l. 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) ha destinato specifiche risorse (entro quelle stanziare per il Fondo del pubblico impiego) per assunzioni a tempo indeterminato per il 2017 e dal 2018 - in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente - presso le amministrazioni dello Stato, inclusi i Corpi di polizia.

Al contempo, parte delle risorse del Fondo del pubblico impiego dal 2017 è stata destinata all'incremento del finanziamento previsto a legislazione vigente per dare attuazione alle previsioni della legge delega n. 124/2015 sulla revisione della disciplina in materia di reclutamento, stato giuridico e progressione in carriera del personale delle forze di polizia e di ottimizzazione dell'efficacia delle funzioni del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco nonché, ai sensi della l. n. 244/2012, per il riordino dei ruoli del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate.

In alternativa, tali risorse sono destinate al finanziamento della proroga, per l'anno 2017, del contributo straordinario pari a euro 960 su base annua previsto dall'art. 1, c. 972, della l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) in favore del personale appartenente ai Corpi di polizia, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e alle Forze armate non destinatari di un trattamento retributivo dirigenziale.

La ripartizione dei contributi del Fondo è stata operata con il d.p.c.m. 27 febbraio 2017.

La l. 27 dicembre 2018 n. 205 (legge di Bilancio 2018), all'art.1 c. 287, ha autorizzato l'assunzione straordinaria, dal 1° ottobre di ciascun anno (in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente), di un contingente massimo fino a 7.394 unità nei ruoli iniziali delle Forze di polizia e nel Corpo nazionale dei Vigili del fuoco nell'arco del quinquennio 2018-2022, e comunque entro il limite della dotazione organica.

Le assunzioni sono finalizzate all'incremento dei servizi di prevenzione e di

controllo del territorio e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (connessi, in particolare, alle esigenze di contrasto al terrorismo internazionale) e dei servizi di soccorso pubblico, di prevenzione e lotta agli incendi.

La tabella che segue illustra in dettaglio le unità di personale di cui è autorizzata l'assunzione.

**Tabella 19 - Unità di personale di cui è autorizzata l'assunzione straordinaria**

	2018	2019	2020	2021	2022	Totale
Polizia di stato	100	200	550	551	552	1.953
Arma dei carabinieri	100	200	618	618	619	2.155
Guardia di finanza	50	100	325	325	325	1.125
Polizia penitenziaria	50	100	236	237	238	861
Vigili del fuoco	50	100	383	383	384	1.300
<b>Totale per anno</b>	<b>350</b>	<b>700</b>	<b>2.112</b>	<b>2.114</b>	<b>2.118</b>	<b>7.394</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di cui all' art. 1, c. 287, l. 205 del 2018

La l. 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), pur ponendosi in linea di continuità con l'intervento operato dalla legge di bilancio 2018, ha individuato le seguenti priorità politiche:

1) Il rilancio di una politica sul personale, verso la piena copertura e possibile ampliamento delle piante organiche e la creazione di un ambiente di lavoro orientato al benessere organizzativo. Tanto tramite lo scorrimento delle graduatorie e nuovi concorsi di carattere straordinario anche in aggiunta alle facoltà assunzionali previste, nonché incentivando l'adozione di modelli organizzativi tesi a promuovere il benessere fisico e psicologico dei lavoratori e ad evitare l'insorgere di aggressioni e di incidenti in danno del personale di polizia penitenziaria, garantendo supporto al personale spesso esposto a situazioni di tensione.

2) La valorizzazione delle risorse umane, reclutamento, formazione ed efficienza gestionale.

La riduzione degli assetti organizzativi dell'Amministrazione centrale e decentrata prevista dal d.p.c.m. 15 giugno 2015, n. 84 richiede interventi di riprogettazione e di ridefinizione delle responsabilità della gestione richiesta alla dirigenza penitenziaria rispetto agli obiettivi assegnati. In tale direzione, per valorizzare le professionalità interne dell'Amministrazione penitenziaria, è ritenuto necessario intervenire sulla riqualificazione delle funzioni, attraverso le iniziative formative e la redistribuzione delle dotazioni organiche sia del personale di polizia che delle professionalità giuridiche e pedagogiche.

La legge di bilancio per il 2019, sopra menzionata, ha assegnato risorse per l'assunzione nel ruolo iniziale della Polizia Penitenziaria di n. 362 unità (in aggiunta a quanto previsto dalla legislazione vigente); n. 86 unità (come anticipazione di quanto previsto dalla legge di Bilancio 2018 per l'anno 2019); n. 200 unità (come anticipazione di quanto previsto dalla legge di Bilancio 2018 per l'anno 2022); n. 652 unità (a valere sulle ordinarie facoltà assunzionali previste per l'anno 2019 dalla l. 112/2008).

Per il reclutamento di queste unità nel 2019 l'Amministrazione ha proceduto con lo scorrimento delle graduatorie degli ultimi anni.

Nel dettaglio, per quanto riguarda le Forze dell'Ordine in generale, la legge di Bilancio 2019 si è mossa in tre direzioni: assunzioni straordinarie Forze di Polizia e Vigili del Fuoco; rinnovo contrattuale 2019-2021 e riordino dei ruoli e delle carriere.

Obiettivo primario, quindi, è stato quello di incrementare gli organici delle Forze dell'Ordine e, per quanto riguarda il rinnovo del contratto per il triennio 2019-2021, sono state confermate le seguenti cifre: 1.050 milioni di euro per il 2019; 1.075 milioni di euro per il 2020 e 1.125 milioni di euro a decorrere dal 2021.

La spesa complessiva è stata valutata in 3,5 miliardi di euro, che, secondo le previsioni potrà garantire un aumento di stipendio medio di circa 95,00 euro lordi.

Nella l. 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di Bilancio per il 2020) non sono state previste risorse per altre assunzioni straordinarie.

L'art. 1, c. 129 autorizza - a decorrere dall'anno 2020 - un incremento di 48 milioni della spesa per compensare prestazioni di lavoro straordinario svolte dagli appartenenti delle Forze di polizia.

Tali risorse si intendono aggiuntive rispetto all'ammontare complessivo di quelle destinate annualmente al trattamento accessorio del personale.<sup>14</sup>

Secondo l'ordinamento vigente (art. 43, c. 13, della l. n. 121/1981) è stabilito annualmente, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Dicastero dell'economia, il numero complessivo massimo di prestazioni orarie aggiuntive da retribuire come lavoro straordinario, per le esigenze funzionali dei servizi di polizia,

---

<sup>14</sup> Si prevede una deroga al limite di cui all'art. 23, c. 2 - che tratta appunto di quel complessivo ammontare, determinato nella misura pari all'importo dell'anno 2016 - del d.lgs. n. 75/2017 di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

in relazione alle disponibilità effettive degli organici.

In attesa dell'adozione di tale decreto ministeriale per l'anno di competenza, ai sensi dell'art. 1 co. 130 della l. 27 dicembre 2019, n. 160, il pagamento dei compensi per lavoro straordinario è autorizzato entro i limiti massimi fissati dal decreto applicabile all'anno finanziario precedente.

Le suddette autorizzazioni di spesa seguono quanto disposto dall'art. 33 del d.l. n. 113/2018 recante *“Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno”*.

Ivi era già stato previsto – a decorrere dall'anno finanziario 2018 – un incremento di spesa per poco più di 38 milioni di euro per il pagamento dei compensi per lavoro straordinario degli appartenenti alle Forze di polizia.

## **2. Analisi economico-finanziaria dei capitoli di spesa**

Si illustra l'andamento della spesa relativa agli esercizi finanziari dal 2016 al 2020, allo scopo di evidenziare l'incidenza determinata dalle disposizioni normative intervenute nel tempo.

In particolare, il riferimento è ai seguenti capitoli:

- n. 1601 (riguardanti le competenze fisse ed accessorie del personale di polizia penitenziaria),
- n. 1608 relativo all'IRAP dovuta dal Ministero della Giustizia sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti.

Anche per il 2020 è confermata la defiscalizzazione dei trattamenti accessori per il 2019, (pari all'importo massimo a cui si può avere diritto di euro 507,00 netti nella busta paga) per Forze sia Armate che di Polizia in favore di parte del personale, ottenuto mediante una riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali per i trattamenti accessori (comprensivi del *bonus* sicurezza) del personale con redditi fino a euro 28.000,00.

- nn. 1611 e 1618 che riguardano, tuttavia, eventi non prevedibili e quindi non costituiscono diretta conseguenza, se non in via mediata, degli interventi normativi.

Infatti, sia la corresponsione di premi al personale dell'Amministrazione

penitenziaria per segnalati motivi di istituto, sia quelle relative all'equo indennizzo sono dovute a fattori eccezionali, anche se ricorrenti, nell'ambito più generale della progressione in carriera.

Con riguardo ai capitoli più significativi si osserva una generale diminuzione delle variazioni di stanziamento di competenza tra il 2016 e il 2019 (da euro 88.177.583 a euro 77.921.795) e a un aumento delle somme pagate in conto residui.

Le economie in conto competenza - aumentate dal 2016 al 2018 sino a euro 87.724.789 - diminuiscono nell'esercizio 2019 a euro 17.754.435 e, correlativamente, diminuiscono le economie in conto residui, passando da euro 50.940 a euro 10.544.

Per il capitolo 1601 emerge, a livello di stanziamento iniziale di competenza, un aumento della spesa per competenze fisse e accessorie dal 2018 in poi.

Infatti, nel 2017 lo stanziamento iniziale è pari a euro 1.789.485.479, nel 2018 a euro 1.866.391.597, nel 2019 a euro 1.885.533.924 e nel 2020 ad euro 1.959.224.431.

L'aumento della spesa del personale, significativo nell'esercizio finanziario 2020, evidenzia l'effetto delle manovre finanziarie finalizzate ad autorizzare, nel corso degli anni, l'assunzione del personale delle Forze di polizia in aggiunta alle facoltà assunzionali previste dalle legislazioni vigenti del periodo considerato (2016-2020) e nel limite delle dotazioni organiche.

Il capitolo 1608 relativo alle spese a titolo di imposta regionale evidenzia un aumento della spesa, dal 2018 al 2020, in correlazione diretta con la crescita delle retribuzioni.

Dalla tabella più avanti riportata risulta che nel 2017 la spesa è pari a euro 115.197,124; nel 2018 a euro 121.095.025; nel 2019 a euro 122.011.658 e nel 2020 a euro 127.513.906.

Sempre dalla medesima tabella si rileva che la spesa relativa al capitolo 1616 per equo indennizzo è invariata nel corso degli anni 2016-2020 per i motivi già indicati.

In questo caso si osserva una progressiva diminuzione degli importi pagati in conto competenza dal 2016 a 2019, con un correlativo aumento delle economie in conto competenza.

**Tabella 20 - Ministero della Giustizia - Spese per il personale del Corpo di polizia penitenziaria - Capitoli 1601 - 1608 - 1611 - 1616 - Anni 2016 - 2020<sup>15</sup>**

Capitolo di Spesa	1601					1608					1611				1616				
	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AGLI APPARTENENTI AL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE					SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI					COMPETENZE ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE				EQUO INDENNIZZO AL PERSONALE DEL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA PER LA PERDITA DELL'INTEGRITA' FISICA SUBITA PER INFERMITA' CONTRATTA PER CAUSE DI SERVIZIO ORDINARIO.				
Esercizio	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
Stanziamiento iniziale di competenza (Cdc)	1.848.128.949,00	1.789.485.479,00	1.866.391.597,00	1.885.533.924,00	1.959.224.431,00	133.922.431,00	115.197.124,00	121.095.025,00	122.011.658,00	127.513.906,00	5.104,00	5.104,00	5.104,00	5.104,00	1.883.518,00	1.883.518,00	1.883.518,00	1.883.518,00	1.883.518,00
Variazioni stanz competenza (Cdc)	88.177.583,00	182.565.233,00	167.198.569,00	88.958.642,00	125.007.057,00	7.075.043,00	10.591.490,00	11.209.538,00	6.204.647,00	8.469.364,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Stanziamiento definitivo di competenza (Cdc)	1.936.306.532,00	1.972.050.712,00	2.033.590.166,00	1.974.492.566,00	2.084.231.488,00	140.997.474,00	125.788.614,00	132.304.563,00	128.216.305,00	135.983.270,00	5.104,00	5.104,00	5.104,00	5.104,00	1.883.518,00	1.883.518,00	1.883.518,00	1.883.518,00	1.883.518,00
Residui definitivi iniziali (RGS)	81.418,62	72.007,12	57.896,04	370.359,53	12.080.001,36	14.011,96	28.328,42	18.830,05	31.078,13	862.274,98	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Impegni di competenza (RGS)	1.877.356.346,35	1.899.860.993,02	1.945.256.143,85	1.945.701.284,24	1.481.612.989,92	137.311.050,22	122.077.981,91	126.241.949,13	126.878.448,26	96.504.954,16	0,00	0,00	4.131,68	0,00	772.410,12	655.096,34	602.732,51	563.260,51	675.021,17
Impegni in conto residui (RGS)	0,00	0,00	0,00	329.422,00	11.192.847,00	0,00	0,00	0,00	0,00	766.478,41	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Impegni Totali (RGS)	1.877.356.346,35	1.899.860.993,02	1.945.256.143,85	1.946.030.706,24	1.492.805.836,92	137.311.050,22	122.077.981,91	126.241.949,13	126.878.448,26	97.271.432,57	0,00	0,00	4.131,68	0,00	772.410,12	655.096,34	602.732,51	563.260,51	675.021,17
Pagato competenza (RGS)	1.877.419.093,98	1.899.844.625,06	1.945.538.226,31	1.945.685.064,94	1.335.564.595,93	137.274.804,09	122.068.673,60	126.216.208,93	126.848.895,09	15.743.421,93	0,00	0,00	4.131,68	0,00	772.410,12	655.096,34	602.732,51	563.260,51	645.506,48
Pagato conto residui (RGS)	0,00	0,00	5.823,49	329.422,00	5.091,73	6.058,21	18.004,26	3.970,38	13.218,39	6.988,15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Pagato totale (RGS)	1.877.419.093,98	1.899.844.625,06	1.945.544.049,80	1.946.014.486,94	1.335.569.687,66	137.280.862,30	122.086.677,86	126.220.179,31	126.862.113,48	15.750.410,08	0,00	0,00	4.131,68	0,00	772.410,12	655.096,34	602.732,51	563.260,51	645.506,48
Economie/Maggiori spese comp (RGS)	58.845.909,94	72.189.718,98	87.692.124,63	16.757.892,76	0,00	3.686.423,78	3.710.632,09	6.062.613,87	517.656,74	0,00	5.104,00	5.104,00	972,32	0,00	1.111.107,88	1.228.421,66	1.280.785,49	1.320.257,49	0,00
Economie/Maggiori spese res (RGS)	50.939,58	30.479,04	41.528,08	10.544,47	0,00	4.962,41	802,42	9.521,74	5.337,93	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Res N Form Totali (RGS)	41.528,08	16.367,96	359.815,06	12.049.608,30	0,00	36.246,13	9.308,31	25.740,20	849.753,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Res V Form Fin Totali (RGS)	30.479,04	41.528,08	10.544,47	30.393,06	0,00	2.991,34	9.521,74	5.337,93	12.521,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Residui finali (RGS)	72.007,12	57.896,04	370.359,53	12.080.001,36	0,00	39.237,47	18.830,05	31.078,13	862.274,98	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Res N Form Stanz (RGS)	0,00	0,00	329.422,00	12.032.389,00	0,00	0,00	0,00	0,00	820.200,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Residui Finali Totali C (RGS)	72.007,12	57.896,04	40.937,53	47.612,36	0,00	15.066,66	1.396,03	3.055,64	31.633,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della Giustizia

<sup>15</sup> Per il 2020 finanziario i pagamenti sono ottenuti con interrogazione riferita alla sola gestione di cassa, dati Banca d'Italia-BKI.

## CAPITOLO V

### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE DELL'ISTRUTTORIA E RACCOMANDAZIONI PROPOSTE

*Sommario:* -1. Considerazioni conclusive dell'istruttoria. -2. Raccomandazioni proposte.

#### **1. Considerazioni conclusive dell'istruttoria**

L'indagine si è proposta di verificare l'attuazione della normativa in materia di efficienza, efficacia ed economicità degli interventi normativi susseguitisi, nel corso del triennio 2016-2018 e riguardanti il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, che costituisce un'articolazione fondamentale del Ministero della Giustizia.

Data la complessità dei suddetti interventi, l'indagine si è concentrata sull'applicazione e sugli effetti della normativa di riorganizzazione del Corpo della Polizia penitenziaria, nell'ambito più generale dell'attuazione della "Legge Madia" relativamente al personale della P.A.

L'intervento del legislatore ha inteso conciliare gli obiettivi generali di risparmio di spesa con quelli volti ad assicurare il rispetto delle previsioni costituzionali sulla natura della pena (art. 27, c. 2, Cost.).

La dotazione organica complessiva della Polizia penitenziaria è stata ridotta da 45.121 unità - appartenenti a tutti i ruoli del corpo, di cui al d.m. 22 marzo 2013, in applicazione del d.lgs. n. 146/2000 - a 41.402 unità complessive, a seguito del d.lgs. n. 95/2017.

Da ultimo, il d.m. 10 aprile 2019 ha fissato l'organico dei ruoli non direttivi a 40.260 unità che, sommate alle 715 della carriera dei funzionari, ha portato l'organico complessivo del Corpo a 40.975.

Infine, il d.lgs. n. 172/2019 ha aumentato l'organico complessivo, compresa la carriera dei funzionari, a 41.595.

È stata incrementata la dotazione degli Ispettori e dei Sovrintendenti, mentre è stata ridotta quella del ruolo Agenti/Assistenti di polizia penitenziaria, sia pure tenendo conto dell'incremento successivo di cui al d.lgs. n. 172/2019.

Tenuto inoltre conto del rilievo della Dirigenza del D.A.P. nell'ambito della gestione delle risorse umane e materiali del Corpo di Polizia penitenziaria, si è posta attenzione al grado di scopertura di organico del relativo comparto.

I risparmi di spesa a seguito della modifica apportata - a norma dell'art. 37, c. 3, lett. b) all'art. 16 del d.lgs. n.443/1992, concernente la disciplina dell'accesso al ruolo dei sovrintendenti - era previsto che ammontassero ad euro 845.000 a decorrere dal 2017.

La riforma non ha in concreto prodotto risparmio di spesa in quanto riduzione del numero degli agenti di Polizia penitenziaria è stata compensata dall'aumento dei gradi superiori che l'ha assorbito per la conseguente maggiore spesa per stipendi ed accessori.

Il d.lgs. n. 172/2019, di completamento dei principi di delega sulla riorganizzazione dei corpi di polizia, ha determinato, la revisione dei ruoli - con la contestuale rideterminazione delle relative dotazioni organiche - con l'obiettivo di migliorare la funzionalità dell'organizzazione per rendere più efficace tutto il sistema, ai fini dell'espletamento dei compiti istituzionali.

L'Amministrazione ha provveduto alla rideterminazione complessiva delle dotazioni organiche dei ruoli tecnici e di polizia nell'ambito della cooperazione internazionale tra gli Stati europei, al fine di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e l'immigrazione illegale e all'attivazione di tutte le quattro linee di analisi a supporto del Laboratorio Centrale per la Banca dati nazionale del DNA.

Con l'emanazione del d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95 è stata assicurata l'adesione per il personale del Corpo di Polizia penitenziaria ai principi di omogeneità con le restanti Forze di Polizia previsti dalla legge delega, esigenza più volte evidenziata in passato.

A tal riguardo, l'Amministrazione rende noto di aver provveduto ad emanare i conseguenti decreti di inquadramento giuridico ed economico che hanno riguardato anche le omologhe figure della Polizia di Stato del Maestro direttore e del Maestro vicedirettore della Banda musicale e degli appartenenti alla carriera dei funzionari tecnici della Polizia Penitenziaria.

Sono state mantenute le dotazioni finanziarie per gli interventi, corrispondenti alle



spese per il mantenimento, per l'assistenza e per la rieducazione dei detenuti e degli internati.

Nonostante il bando di numerosi concorsi pubblici e riservati, sia nell'ambito dirigenziale che negli altri livelli, le risorse disponibili non hanno trovato adeguata collocazione sotto il profilo del completamento degli organici. Si rileva la persistenza di consistenti vacanze di posizioni in tutti i ruoli organici, eccezion fatta per quello degli Agenti ed Assistenti.

Si evidenzia pertanto la necessità di una completa copertura.

La copertura organica si rileva altresì nella Dirigenza penitenziaria e nella Dirigenza dell'area I del DAP, anche se tali Aree sono al di fuori del Corpo di Polizia Penitenziaria.

Alla data del 21 dicembre 2019, tali vacanze appaiono particolarmente evidenti nelle c.d. Funzioni centrali (633 unità), ma anche nella Dirigenza penitenziaria (46 unità) e nella Dirigenza dell'area I (4 unità).

Permangono, dunque, quali condizioni critiche comuni a molte articolazioni organizzative, una significativa carenza di organico e un progressivo innalzamento dell'età media dei dipendenti.

Pur tenendo conto del periodo di medio termine al quale è orientata la riforma, deve constatarsi la parziale attuazione della stessa per quanto riguarda il completamento degli organici.

Per quanto concerne le politiche orientate al benessere del personale, l'Amministrazione ha riferito di aver svolto attività volte alla redistribuzione delle risorse umane disponibili e di aver completato il percorso di stabilizzazione del personale.

Sotto il profilo formativo l'Amministrazione ha dato atto di aver organizzato una capillare offerta, sia a livello centrale che decentrato, con la realizzazione di numerosi corsi su tutto il territorio nazionale che ha visto un'elevata partecipazione di personale e con un ingente investimento economico.

L'analisi economico-finanziaria dei capitoli di spesa più rilevanti in relazione agli esercizi di cui trattasi, tenendo conto dell'entrata in vigore soltanto nel 2020 del d.lgs. n. 95/2017 per effetto dell'attuazione con d.lgs. n. 172/2019, ha evidenziato un

aumento della spesa per competenze fisse ed accessorie del personale della Polizia penitenziaria e dell'IRAP sulle retribuzioni, mentre risulta invariata la spesa per le erogazioni e titolo di equo indennizzo e per premi.

## **2. Raccomandazioni proposte**

Come già evidenziato, il processo di riforma dell'organizzazione del Corpo di Polizia penitenziaria non è stato completato, con particolare riferimento alla copertura delle piante organiche.

È quindi necessario concludere l'intero processo, anche con riguardo all'allocazione delle risorse umane sotto il profilo territoriale e nella considerazione che la copertura organica è elemento di particolare rilevanza ai fini di una efficace gestione della sicurezza del sistema di prevenzione pena.

La copertura organica persiste nella Dirigenza penitenziaria e nella Dirigenza dell'area I del DAP, anche se dette Aree sono al di fuori del Corpo di Polizia Penitenziaria.

La centralità di tale aspetto è stata recepita anche nel d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020 n. 27 (c.d. "Cura Italia") emanato per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 <sup>16</sup>, che ha previsto lo stanziamento di specifiche risorse economiche per le prestazioni straordinarie del personale della Polizia penitenziaria.

---

<sup>16</sup> Che all'art. 74, c. 7, prevede che "al fine di garantire il rispetto dell'ordine e della sicurezza in ambito carcerario e far fronte alla situazione emergenziale connessa alla diffusione del COVID-19, per lo svolgimento da parte del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria, dei dirigenti della carriera dirigenziale penitenziaria nonché dei direttori degli istituti penali per minorenni, di più gravosi compiti derivanti dalle misure straordinarie poste in essere per il contenimento epidemiologico, è autorizzata la spesa complessiva di euro 6.219.625,00 per l'anno 2020 di cui euro 3.434.500,00 per il pagamento, anche in deroga ai limiti vigenti, delle prestazioni di lavoro straordinario, di cui euro 1.585.125,00 per gli altri oneri connessi all'impiego temporaneo fuori sede del personale necessario, nonché di cui euro 1.200.000,00 per le spese di sanificazione e disinfezione degli ambienti nella disponibilità del medesimo personale nonché a tutela della popolazione detenuta".



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

