

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. CXVI
n. 2

RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI EDILIZIA PENITENZIARIA

(ANNO 1997)

(articolo 10 della legge 1° luglio 1997, n. 404)

Presentata dal Ministro di grazia e giustizia
(FLICK)

—————
Comunicata alla Presidenza il 4 maggio 1998
—————

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO CENTRALE BENI E SERVIZI
DIVISIONE I - SEZIONE II

RELAZIONE
SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL
PROGRAMMA DI EDILIZIA PENITENZIARIA

(Articolo 10 della legge 1° luglio 1977, n. 404)

L'attività dell'edilizia penitenziaria è indirizzata al risanamento e potenziamento del patrimonio immobiliare attraverso la costruzione di nuovi istituti con finanziamenti erogati da leggi specifiche sul capitolo 8404 del Ministero dei lavori Pubblici e gestiti direttamente da detto Dicastero, sulla base di un programma predisposto congiuntamente con il Ministero di Grazie e Giustizia, in seno al "Comitato Paritetico per l'Edilizia Penitenziaria", presieduto dal Ministro di grazia e Giustizia o suo delegato.

PROGRAMMA ORDINARIO DI EDILIZIA PENITENZIARIA

La legge che ha avviato il programma è la 1133/71 con un primo stanziamento di 100 miliardi, ha poi beneficiato di ulteriori finanziamenti (recati da altre leggi speciali) e dalle leggi finanziarie, fino ad arrivare, nel corso degli anni, ad una somma pari a £. 4.800 miliardi (cap. 8404, così articolata:

legge	stanziamento in milioni
12.12.1971, n. 1133	100
1.7.1977, n. 404	400
24.4.1980, n. 146 (l.f.)	150
30.3.1981, n. 199 (l.f.)	1.050
7.3.1985, n. 99	500
28.2.1986, n. 41 (l.f.)	1.000
22.12.1986, n. 910 (l.f.)	1.600.

L'obiettivo primario di tale legge è stato quello di pervenire gradualmente alla sostituzione dei vecchi istituti non più rispondenti, sotto l'aspetto igienico e funzionale, alle esigenze detentive e all'incremento dei posti, in relazione alle sempre più crescente popolazione detenuta.

Inoltre, occorre evidenziare che l'utilizzo dei fondi di che trattasi non è stato comunque sempre agevole ma soggetto a continue rimodulazioni dalle leggi finanziarie che hanno disposto, secondo le situazioni economiche finanziarie correnti, lo slittamento di parte delle quote annuali precedentemente assentite o addirittura il blocco degli impegni con conseguente caduta in economia dei fondi.

Soprattutto tra il 1988-1992, il programma ordinario di edilizia penitenziaria ha visto diluire le proprie risorse in un arco temporale più che doppio (9 anni invece di 4) di quello previsto e che si spingerà, con la vigente finanziaria fino all'anno 2000. In termini percentuali i fondi disponibili nel 1990 (250 mld) hanno subito una diminuzione del 37,5% rispetto all'esercizio precedente (400 mld), scendendo nel 1992 a soli 20 mld., con una decurtazione del 95% nei confronti del 1991 (250 mld).

Nel periodo considerato non sono intervenuti ulteriori stanziamenti, anzi l'art. 26 del D.L. n. 415/90 convertito dalla legge n. 38/90, ha ridotto di 20 mld. L'autorizzazione di spesa per il 1990.

Il totale delle risorse finanziarie sul cap. 8404 si è ridotto, pertanto, a 4.780 mld. Resi disponibili a tutto il 31.12.1997.

In termini di opere eseguite tale impegno finanziario si è tradotto nella definizione di 75 istituti di prevenzione e pena (nuove costruzioni e rinnovamento di strutture già esistenti), già ultimati cui vanno aggiunte 5 opere in corso di esecuzione (vedi tabella che segue).

L'attuazione di tale programma si è così protratto nel tempo: fino ad oggi ed oltre, tanto che gli interventi ultimati presentano esclusivamente o prevalentemente quelle caratteristiche custodiali e di sicurezza che ne avevano ispirato, a suo tempo, la progettazione, in dissonanza sia con il nuovo quadro della criminalità, sia con il nuovo quadro normativo

penitenziario che, pur non sottovalutando le esigenze di sicurezza, attribuisce grande importanza agli aspetti di rieducazione e di recupero sociale del detenuto.

PROGRAMMA STRAORDINARIO DI EDILIZIA PENITENZIARIA

Il "programma di interventi straordinari" di edilizia penitenziaria per il quale l'art. 11 della legge 22.12.1984, n. 884 (finanziaria 1985) ha autorizzato la complessiva spesa di 530 mld (cap. 8411) per la realizzazione di nuovi istituti avrebbe dovuto far fronte alle esigenze penitenziarie mediante l'uso di strutture prefabbricate.

Il Ministero di Grazia e Giustizia, di concerto con quello dei Lavori Pubblici, ha ritenuto opportuno utilizzare tali strutture per la realizzazione in tempi brevi, di edifici penitenziari aventi caratteristiche custodiali attenuate, finalizzate anche al trattamento rieducativo (al di sotto dei 25 anni), nonché alla realizzazione di strutture di servizio e di sezioni di semilibertà in istituti esistenti; è stata anche ravvisata l'esigenza di assicurare il recupero igienico e funzionale di complessi penitenziari esistenti onde renderli meglio rispondenti ai principi di trattamento e rieducazione del detenuto.

L'attuazione del programma straordinario è stato affidato in concessione unitaria a Società parastatali del gruppo IRI, individuate dallo stesso legislatore e la relativa convenzione è stata sottoscritta il 18.7.1986, per un importo complessivo di 480 mld.

L'intendimento di realizzare in tempi brevi gli interventi è stato vanificato dal fatto che la progettazione di massima ed esecutiva da parte della Società concessionaria ha assorbito 5 anni, nonostante che il numero delle opere sia stato più che dimezzato, infatti delle 27 opere programmate sono state realizzate le seguenti 11 opere:

case circondariali

Vibo Valentia	ultimata
Rossano Calabro	in corso
Siracusa	ultimata
S.Maria Capua Vetere	ultimata
Caltagirone	in corso

strutture di semilibertà e padiglioni giovani adulti

Torino "Le Vallette"	ultimata
----------------------	----------

Avellino	ultimata
<i>caserme per agenti di polizia penitenziaria e magazzini vestiari</i>	
Roma Rebibbia	ultimata
Crotone	ultimata
Rimini	ultimata
Udine	ultimata

I rimanenti 50 mld sono stati destinati alle opere direttamente realizzate dall'Amministrazione dei Lavori Pubblici tramite il Provveditorato alle Opere Pubbliche territorialmente competenti, per interventi di recupero e ristrutturazione di istituti preesistenti, con la seguente ripartizione:

Lucca	casa circondariale
Massa	casa di reclusione
Alessandria	casa di reclusione
Roma "Regina Coeli"	casa circondariale
Roma Rebibbia	casa circondariale
Cassino	Casa circondariale
Cagliari	Casa circondariale

Sebbene le scadenze temporali dell'iter amministrativo per la definizione del programma siano state sconvolte da svariate vicende (ritardi nel recepimento dei nuovi standard detentivi, modifica dei programmi, inadeguatezza dei progetti e difficoltà nella individuazione delle aree, perenzione amministrativa dei fondi stanziati sul cap. 8411, tempi lunghi per le reinscrizioni in bilancio, problemi di liquidità per le imprese ecc.) le opere così individuate, ultimate o in corso di ultimazione, pur non sottovalutando le esigenze di sicurezza, hanno attribuito grande importanza agli aspetti di rieducazione e di recupero sociale dei detenuti, rispondendo ai nuovi criteri di edilizia penitenziaria ovvero alle esigenze prospettate dall'Amministrazione penitenziaria.

PROGRAMMA DEGLI INTERVENTI

Tuttavia, nonostante tali numerosi interventi a fronte di un impegno finanziario notevole, non può dirsi certamente risolto il problema "carcere" in Italia, considerato che

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

rimangono ancora molte realtà che attendono da parte delle istituzioni concrete risposte per la soluzione di annosi problemi.

Infatti, tra i circa 220 complessi penitenziari esistenti, molti abbisognano di mirati interventi; oltre a quelli che necessitano di essere delocalizzati, ve ne sono altri - e costituiscono un nutrito gruppo - per i quali una ristrutturazione integrale è condizione indispensabile al loro mantenimento fisico, non disgiunta da, a volte significative, modifiche funzionali ed ampliamenti irrinunciabili per una corretta attuazione dei programmi di trattamento del detenuto, soprattutto per quanto attiene ad assicurare il lavoro penitenziario.

Gli aspetti sopra evidenziati si assommano, amplificandosi, per i seguenti istituti penitenziari, le cui precarie condizioni fisiche, la mediocre funzionalità e l'ubicazione in seno al costruito impongono, inderogabilmente, la loro delocalizzazione:

LOCALITA' E TIPO	CAPIENZA			IMPORTO
	U.	D.	Sem	
INTERVENTI PREVISTI				
FAVIGNANA casa reclusione	100			
MARSALA casa circondariale	150	25	30	
INTERVENTI PROGRAMMATI				
SAVONA casa circondariale	100		15	
TRENTO casa circondariale	100	20	20	
BOLZANO casa circondariale	125		10	
PORDENONE casa circondariale	100		5	
SASSARI casa circondariale	225	15	10	
RIETI casa circondariale	100			
MANTOVA casa circondariale	100	10	10	
SALA CONSILINA casa circondariale	100		10	
TEMPIO PAUSANIA casa circondariale	100		10	
SONDRIO casa circondariale	100		10	
ROVIGO casa circondariale	75	25		
LAMETIA TERME casa circondariale	75		10	
PINEROLO casa circondariale	75			
ORISTANO casa circondariale	100	10	10	
GROSSETO casa circondariale	100		10	
FOSSANO casa reclusione	150		10	

La costruzione *ex novo* degli istituti penitenziari riportati nella tabella che segue non deriva dalla delocalizzazione di una relativa struttura esistente. Essa, infatti, viene imposta per Milano Bollate dal sovraffollamento dei due istituti attualmente in funzione, mentre quella

relativa alla Casa di reclusione di Reggio Calabria è suggerita dall'opportunità di dotare la regione - con elevato tasso di criminalità organizzata - di un tale tipo di istituto.

LOCALITA' E TIPO	CAPIENZA		
	U.	D.	Sem
INTERVENTI IN CORSO			
MILANO BOLLATE casa circondariale	700	100	
REGGIO CALABRIA casa reclusione	250		50

Inoltre lo stato di degrado di alcune strutture che determina in alcuni casi precarie situazioni di vivibilità e d'uso, nonché la stragente necessità di aumentare la capienza di taluni istituti, rende indispensabile procedere alla ristrutturazione degli istituti di seguito indicati:

LOCALITA' E TIPO	CAPIENZA		
	U.	D.	Sem
LA SPEZIA casa circondariale	116	7	11
VARESE casa circondariale	83		7
LECCO casa circondariale	42		
MILANO S. VITTORE casa circondariale	1232	72	
ROMA REGINA COELI casa circ.	633		
PALERMO UCCIARDONE casa circ.	751		75
SAN CATALDO casa reclusione	100		20

Gli interventi indicati nella presente relazione, relazionati alla consistenza ed alle condizioni del patrimonio edilizio penitenziario, necessitano di un rilevante impegno economico che non può prescindere da una programmazione temporale degli stessi.

I fondi annualmente assegnati al Ministero della Giustizia per l'edilizia penitenziaria riescono a coprire, e parzialmente, le spese occorrenti per la manutenzione ordinaria dei fabbricati; consentono sporadici interventi di manutenzione straordinaria e, solo di rado hanno permesso parziali ristrutturazioni di immobili in condizioni effettivamente fatiscenti.

Le 213 strutture penitenziarie (intese solo come istituti, con esclusione di magazzini, scuole, istituti, centri ecc.) per funzionare in assonanza con le attuali istanze portate dal nuovo Ordinamento, necessitano di consistenti apporti economici da parte di tutte le istituzioni nazionali e sovranazionali che vi hanno competenza.

Stanti le attuali condizioni della finanza pubblica, si ha consapevolezza che l'impegno economico richiesto per un risanamento generale non può, in alcun modo, consentire la realizzazione dei relativi interventi contestualmente ed in tempi brevi.

Pertanto, quanto finora segnalato ha valore di programmazione generale proiettata in un decennio.

In tempi brevi (triennio) sarà, invece, necessario affrontare e risolvere i più stringenti problemi che, nel panorama complessivo, ha indubbiamente una legittima priorità il completamento degli istituti in corso di costruzione: Milano Bollate casa circondariale, Marsala casa circondariale, Reggio Calabria casa di reclusione, Favignana casa di reclusione e le ristrutturazioni di: Milano San Vittore casa circondariale, La Spezia casa circondariale, Lecco casa circondariale, Varese casa circondariale.

