

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. CXVI
n. 1

RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI EDILIZIA PENITENZIARIA

(Anno 2012)

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

Presentata dal Ministro della giustizia

(CANCELLIERI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 13 maggio 2013
—————



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA Ufficio del Capo del Dipartimento

A P P U N T O
per il Sig. Capo di Gabinetto
dell'On. Ministro

OGGETTO: Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del programma di edilizia penitenziaria ai sensi dell'articolo 10 della legge 1° luglio 1977, n.404 - anno 2012 e sullo stato del cd. "Piano carceri" previsto dall'OPCM 3861 del 19.03.2010

L'insieme degli interventi per la realizzazione di nuove strutture penitenziarie e per l'ampliamento e l'adeguamento di quelle esistenti rientra in due distinti campi di azione facenti riferimento, l'uno, al programma di edilizia penitenziaria, l'altro, al cd. piano carceri.

PROGRAMMA DI EDILIZIA PENITENZIARIA

Il programma di edilizia penitenziaria prende le mosse dalla legge 12 dicembre 1971 n.1133 che, con un finanziamento iniziale di 100 miliardi di lire, si è posta l'obiettivo di risanare e potenziare il patrimonio immobiliare a disposizione dell'Amministrazione penitenziaria, anche mediante la costruzione di nuovi istituti detentivi.

Le relative competenze in materia sono state attribuite al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (in prosieguo MIT) e il programma ha previsto che le opere in questione siano finanziate con le risorse economiche assegnate a un apposito capitolo di bilancio del predetto Dicastero.

Grazie alla legge indicata in oggetto ⁽¹⁾ e fino a tutto il 2001 (legge finanziaria 28.12.2001, n.448) sono state stanziati ulteriori risorse economiche sul citato capitolo di bilancio per circa complessivi 3 miliardi di euro.

¹⁾ recante "Aumento dello stanziamento previsto dall'articolo 1 della Legge 12 dicembre 1971, n. 1133, relativo all'edilizia degli istituti di prevenzione e pena"



Ministero della Giustizia

Le successive leggi finanziarie non hanno, invece, stanziato ulteriori risorse: pertanto, annualmente, i fondi assegnati sono stati rimodulati e, in un'occasione, persino ridotti di venti milioni di euro.

Il programma edilizio, finanziato con gli stanziamenti disponibili e approvato annualmente dal competente Comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria, ha consentito al MIT – nel corso di circa 40 anni - di realizzare e consegnare al Demanio (e quindi, all'Amministrazione penitenziaria) 87 nuovi istituti nonché di procedere ad alcune ristrutturazioni integrali di edifici penitenziari esistenti.

Nel focalizzare l'attenzione sulle opere realizzate nel 2012 e quelle in corso di realizzazione si rappresenta che:

- nel 2012 sono stati consegnati i due nuovi istituti di Tempio Pausania ed Oristano, capaci complessivamente di 400 posti detentivi;
- sono in fase di realizzazione i nuovi penitenziari di Forlì (250 posti) e Rovigo (150 posti) la cui ultimazione e consegna all'Amministrazione penitenziaria – a causa di vari ritardi determinati anche da contenziosi con le imprese – si ritiene possibile entro la fine del 2014;
- i lavori per il previsto nuovo istituto di Savona, ancorchè originariamente finanziati, risultano ancora da avviare a causa di contenziosi insorti tra l'impresa aggiudicataria e la stazione appaltante nonché per problematiche tecniche concernenti l'originaria scelta del sito.

PIANO CARCERI

Nel 2010 – al fine di affrontare i problemi derivanti dalla preoccupante situazione di sovraffollamento - con Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri (la n. 3861 del 19/3/2010) è stato previsto il cd. PIANO CARCERI, strumento operativo che si è affiancato, senza sostituirlo, al programma di edilizia penitenziaria, e che ha visto affidare le competenze ad apposito Commissario delegato cui è subentrato, con D.P.R. 3 dicembre, il Commissario straordinario del Governo per le Infrastrutture penitenziarie.



Ministero della Giustizia

Il piano carceri, come inizialmente approvato il 24 giugno 2010 dal Comitato di indirizzo e di controllo ⁽²⁾, prevedeva la programmazione dell'impiego di risorse finanziarie per 675 ⁽³⁾ milioni di euro per la costruzione di 11 nuovi istituti penitenziari (4.750 posti) e 20 padiglioni in ampliamento di istituti esistenti (4.400 posti) per un totale complessivo di 9.150 nuovi posti detenuti.

A seguito dei tagli per un importo di 227,8 milioni di euro, effettuati dal CIPE nella riunione del 20 gennaio 2012 ⁽⁴⁾, si è resa necessaria la rimodulazione e la riprogrammazione delle esigenze dell'Amministrazione Penitenziaria in funzione dell'intervenuto depotenziamento delle risorse finanziarie assegnate.

Nella rimodulazione, come approvata dal Comitato di indirizzo e di controllo in data 31 gennaio 2012, sono stati espunti i nuovi Istituti previsti nelle città di Bari, Nola, Venezia, Mistretta, Sciacca e Marsala ed i nuovi padiglioni previsti negli istituti di Salerno, Busto Arsizio ed Alessandria, nonché le risorse finanziarie previste per il nuovo istituto di Bolzano ⁽⁵⁾ e sono stati introdotti lavori di completamento per 17

2) Istituito dall'art. 1 comma 6 dell'Ordinanza Presidenza del Consiglio dei Ministri 3861 del 19/3/2010

3) Comprensivi dello stanziamento di 500 milioni di euro di cui all'art. 2 comma 219 della legge 23/12/2009 n. 191, a valere sulle disponibilità del Fondo infrastrutture di cui all'articolo 18, comma 1, lettera b), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, delle risorse di 100 milioni di euro provenienti dalla Cassa delle ammende, ai sensi dell'articolo 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547, così come sostituito dall'art. 44 bis del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207 convertito con modificazioni dalla L. 27 febbraio 2009, n. 14 nonché delle risorse per 75 milioni di euro derivanti dal capitolo 7300 - edilizia penitenziaria del Ministero della giustizia, ai sensi dell'art. 3 comma 1 dell'Ordinanza Presidenza del Consiglio dei Ministri 3861 del 19/3/2010.

4) Delibera CIPE 20/01/2012 n. 6 che riduce di 350 milioni di euro gli interventi di edilizia carceraria finanziati con l'art. 2 comma 219 della legge 191/2009 (Finanziaria 2010) ed assegna, come ulteriori interventi prioritari in ragione della loro indifferibilità (art. 33, comma 3, legge n. 183/2011), al Ministero della giustizia per Interventi attuativi del piano di edilizia carceraria 122,2 milioni di euro;

5) I fondi inizialmente previsti per la realizzazione del carcere di Bolzano per 25 milioni di euro sono stati espunti, in quanto il costo della realizzazione del carcere è a carico della Provincia di Bolzano, che ha competenza per la realizzazione nel suo territorio di strutture carcerarie, ai sensi dell'art. 2, comma 123, della legge 191/2009, secondo quanto disciplinato dalla lettera c), comma 1, dell'art. 79 del testo Unico di cui al DPR 31/8/1972, n.670, che assume il finanziamento di infrastrutture di competenza dello Stato sul territorio provinciale, nonché ulteriori oneri specificati mediante accordo tra la stessa e il Governo.



Ministero della Giustizia

padiglioni già avviati dal DAP ⁽⁶⁾, lavori di recupero ⁽⁷⁾ di 9 istituti, nonché lavori di completamento ⁽⁸⁾ di 3 nuovi istituti già avviati dal MIT.

Malgrado la predetta riduzione delle risorse finanziarie, la rimodulazione operata ha tuttavia previsto la realizzazione di 11.472 posti detenivi, rispetto ai 9.300 posti già approvati, con un incremento pari a 2.172 posti.

Tale incremento è stato ottenuto valutando l'opportunità di realizzare i nuovi istituti ed i nuovi padiglioni in una logica progettuale diversa, che rispondesse alle esigenze tenendo conto sia delle localizzazioni a costi contenuti, sia della possibilità, principalmente per i nuovi padiglioni, di sfruttare economie di scala in termini di utilizzo di servizi comuni già esistenti, al fine di consentire maggiore celerità alla fase di realizzazione delle opere e, conseguentemente, assicurare una più rapida capacità d'impiego da parte dell'amministrazione usuaria, oltre che conseguire un'ottimizzazione dell'impiego di risorse umane occorrenti per la relativa gestione.

In sintesi, il "Piano carceri" prevede, con risorse ridotte a 368,7 milioni di euro, la realizzazione di 4 nuovi istituti per 1.800 posti ⁽⁹⁾, di 16 nuovi padiglioni per 3.600 posti ⁽¹⁰⁾, il completamento di 17 padiglioni già avviati dal DAP e il recupero di parte di 9 istituti per 4.707 posti ⁽¹¹⁾, oltre al completamento di 3 nuovi istituti già avviati dal MIT per 1.365 posti ⁽¹²⁾.

⁶⁾ Affidate le funzioni di stazione appaltante nel 2012 al Soggetto attuatore cons. Alfonso Sabella

⁷⁾ Affidate le funzioni di stazione appaltante nel 2012 al Soggetto attuatore cons. Alfonso Sabella

⁸⁾ Affidate le funzioni di stazione appaltante al Provveditorato OO.PP. del Lazio, Sardegna ed Abruzzo

⁹⁾ **nuovi istituti** nelle città di Torino (450 posti), Catania (450 posti), Pordenone (450 posti) e Camerino (450 posti);

¹⁰⁾ **nuovi padiglioni** in ampliamento degli istituti penitenziari di: Lecce (200 posti) – Taranto (200 posti) - Trapani (200 posti) - Milano Opera (400 posti) – Sulmona (200 posti) – Vicenza (200 posti) – Parma (200 posti) – Siracusa (200 posti) - Ferrara (200 posti) – Bologna (200 posti) - Roma Rebibbia (400 posti) - Bergamo (200 posti) - Trani (200 posti) – Caltagirone (200 posti) - Reggio Emilia (200 posti) - Napoli Secondigliano (200 posti);

¹¹⁾ **opere di completamento** in 17 padiglioni in ampliamento degli istituti di: Cremona (200 posti) - Biella - (200 posti) - Modena (150 posti) – Terni (200 posti) - Voghera (200 posti) - Santa Maria Capua Vetere (300 posti) - Catanzaro (300 posti) - Palermo Pagliarelli (300 posti) - Pavia (300 posti) - Saluzzo (200 posti) - Ariano Irpino (200 posti) – Carinola (200



Ministero della Giustizia

Al 31 dicembre 2012 le somme trasferite alla contabilità speciale intestata al Commissario straordinario ammontano a circa 380 milioni di euro ⁽¹³⁾.

Di questa somma, 313 milioni di euro sono interamente impegnati per le seguenti opere:

- 33 milioni di euro per la realizzazione del nuovo istituto di Catania (un intervento da 450 posti vicino alla Casa Circondariale etnea di Bicocca) già in gara con procedura aperta e con criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- 203,2 milioni di euro per la realizzazione di 13 nuovi padiglioni ⁽¹⁴⁾ in ampliamento di istituti esistenti (3000 posti) già appaltati e/o aggiudicati mediante procedure di affidamento aperte parte con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e parte con il criterio del prezzo più basso;
- 18,8 milioni di euro per il completamento dei 3 nuovi istituti ⁽¹⁵⁾, già avviati dal MIT e dati in consegna anticipata ex art. 230 DPR n. 270/2010 al Ministero usuario anche ai fini del montaggio degli arredi;
- 20 milioni di euro per il completamento e il recupero di 10 padiglioni ⁽¹⁶⁾ già avviati dal DAP (1660 posti);

post) - Frosinone (200 post) - Piacenza (200 post) - Agrigento (200 post) - Nuoro (97 post) - Livorno (100 post); **lavori di recupero** negli istituti di: Ancona Montacuto (0 post) - Livorno (300 post) - Gorgona (0 post) - Augusta (0 post) - Enna (0 post) - Milano San Vittore (500 post) - Napoli Poggioreale (100 post) - Palermo Ucciardone (200 post) - Arezzo (60 post);

¹²⁾ post detentivi relativi alle **opere di completamento** nei nuovi istituti di Cagliari (586 post) e di Sassari (465 post) nonché 314 post detentivi relativi alla rifunzionalizzazione dell'istituto di Reggio Calabria (località Arghillà);

¹³⁾ segnatamente: 100 milioni di euro rivenienti dalla Cassa delle ammende; 150 milioni di euro ex art. 2 comma 219 della legge 191/2009; 75 milioni di euro dal Ministero della giustizia; 44,2 milioni di euro a valere sui 122,2 milioni di euro assegnati dalla delibera CIPE del 20/1/2012; 10,7 milioni di euro a valere sui 21,5 milioni di euro assegnati dalla delibera CIPE del 31/7/2009 per Reggio Calabria - Arghillà.

¹⁴⁾ Lecce (200 post) - Taranto (200 post) - Trapani (200 post) - Milano Opera (400 post) - Sulmona (200 post) - Vicenza (200 post) - Parma (200 post) - Siracusa (200 post) - Ferrara (200 post) - Bologna (200 post) - Trani (200 post) - Caltagirone (200 post) - Roma Rebibbia (400 post)

¹⁵⁾ Cagliari Uta (586 post) - Sassari - Bancali (465 post) - Reggio Calabria - Arghillà (314 post)



Ministero della Giustizia

- 37,8 milioni di euro sono assegnati ai lavori di completamento dei restanti padiglioni già avviati dal DAP e ai lavori di ristrutturazione, le cui procedure sono ancora in corso.

Le rimanenti risorse di 67 milioni sono disponibili per aggiornare il PIANO CARCERI a fronte delle pressanti esigenze di riduzione del sovraffollamento riscontrabile negli istituti della Lombardia, Liguria, Campania.

Preme, ad ogni buon fine, evidenziare che tenuto conto delle mutate esigenze dell'Amministrazione penitenziaria, già prospettate in occasione dell'ultima riunione del Comitato di indirizzo e controllo del PIANO CARCERI, è prevedibile una ulteriore rimodulazione dei previsti interventi, con particolare riferimento alla originaria previsione di nuovi istituti localizzati a Torino, Pordenone e Camerino.

Per completezza di informativa si osserva che è stato sottoscritto con il Ministero dell'Interno un documento contenente le "Prime linee guida antimafia" ⁽¹⁷⁾, che disciplina l'attività inerente i controlli antimafia su tutte le fattispecie contrattuali dei lavori pubblici.

Il contenuto delle suddette linee guida è divenuto parte integrante dei bandi andati in gara successivamente alla relativa pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, e viene richiamato nei contratti anche per quei lavori banditi prima della sua pubblicazione.

In tale protocollo il Commissario si impegna a costituire e rendere operativa una Banca Dati relativa alle richieste di informazioni antimafia riguardanti le imprese che partecipano a qualunque titolo all'esecuzione delle opere. Le informazioni contenute in Banca dati devono consentire il monitoraggio della fase di esecuzione dei lavori dei soggetti che realizzano le opere, dei flussi finanziari connessi alla realizzazione delle opere, nel rispetto del principio di tracciabilità di cui all'art. 3

¹⁶⁾ Cremona (200 posti) – Voghera (200 posti) - Pavia (300 posti) – Saluzzo (200 posti) – Piacenza (200 posti) – Ariano Irpino (200 posti) – Carinola (200 posti) - Ancona Montacuto (0 posti) – Napoli Poggioreale (100 posti) – Arezzo (60 posti)

¹⁷⁾ ai sensi e per gli effetti dell'art. 17-quater comma 3 del decreto legge 30 dicembre 2009 n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010 n.26, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 140 del 18 giugno 2012



Ministero della Giustizia

legge 13 agosto 2010, n.136 e delle modalità di monitoraggio finanziario di cui all'art.10, delle condizioni di sicurezza dei cantieri e del rispetto dei diritti dei lavoratori impiegati.

Roma, 7 maggio 2013

Il Capo del Dipartimento

Giovanni Tamburino

G. Tamburino