

2009

SECONDO RAPPORTO  
SULLE INFRASTRUTTURE IN  
ITALIA

Volume I

*Giugno 2009 – 2<sup>a</sup> edizione*

## 2.8 – Infrastrutture carcerarie, una sottodotazione a livello europeo

Gli **istituti penitenziari**, soprattutto in seguito all'allargamento dei confini delle aree metropolitane, fanno oramai parte del paesaggio urbano.

Nel tempo gli istituti penitenziari hanno iniziato a soffrire di carenze infrastrutturali e, pertanto, si è cominciato a registrare un generale sovraffollamento delle carceri.

L'analisi della popolazione carceraria, infatti, conferma che **in tutti i Paesi dell'Europa occidentale si è assistito ad un aumento del numero di detenuti**.

In particolare, secondo quanto rilevato dall'OCSE, Spagna e Regno Unito sono i Paesi che, tra quelli considerati, hanno visto aumentare in modo maggiore il numero di detenuti nei propri istituti penitenziari. Dal 1992 al 2004, infatti, in entrambi i Paesi la popolazione carceraria è aumentata del 53%, passando da 90 detenuti ogni 100.000 abitanti all'inizio degli anni '90 ai 138 detenuti nel 2004.

### Popolazione Carceraria (\*) detenuti ogni 100.000 abitanti

	1992	1995	1998	2001	2004	Var. % 1992-2004
Germania	71,0	81,0	96,0	96,0	96,0	35,2
Francia	84,0	89,0	86,0	78,0	91,0	8,3
<b>Italia</b>	<b>81,0</b>	<b>87,0</b>	<b>85,0</b>	<b>95,0</b>	<b>97,0</b>	<b>19,8</b>
Spagna	90,0	102,0	114,0	117,0	138,0	53,3
Regno Unito	90,1	100,2	124,5	124,4	138,7	53,9

(\*) *Popolazione carceraria complessiva - inclusi i detenuti in attesa di giudizio ed in custodia cautelare*  
*Elaborazione Ance su dati OCSE (2008)*

Una crescita considerevole della popolazione carceraria si è verificata anche in Germania, dove dai 71 detenuti ogni 100.000 abitanti rilevati nel 1992 si è passati ai 96 detenuti nel 2004, con un aumento complessivo del 35% nel periodo considerato.

In Italia, nello stesso arco temporale, l'incremento è stato di circa il 20%.

Il tasso di detenuti, pari a 97 persone in carcere ogni 100.000 abitanti nel 2004, risulta inferiore di circa 40 unità rispetto alla popolazione carceraria di Spagna e Regno Unito e leggermente superiore rispetto a quello registrato in Germania e Francia, Paese che ha visto crescere la popolazione carceraria in modo meno intenso (+8% nel periodo che va dal 1992 al 2004).

La conseguenza dell'aumento della popolazione carceraria è il **sovraffollamento degli istituti penitenziari**, circostanza che non garantisce condizioni di vita ottimali per i detenuti e spesso crea problemi alle condizioni di sicurezza delle carceri.

La seguente tabella evidenzia come in tre dei cinque paesi considerati il numero di detenuti presente nelle carceri sia superiore alla capienza prevista negli istituti, mentre negli altri due si è praticamente raggiunto il limite di saturazione.

E' importante sottolineare che, a fronte di uno dei minori tassi di detenuti per abitante, **l'Italia**, con un tasso di occupazione delle carceri del 144%, è il Paese in cui le carceri sono più affollate. Segue la **Spagna**, con un tasso di affollamento del 143%, mentre la **Francia**, ad Aprile 2009, registrava un tasso di affollamento leggermente migliore, pari al 120%.

**Germania e Regno Unito**, invece, sebbene nel 2007 non risultassero in una condizione di sovraffollamento, con un tasso che per entrambi i Paesi era pari a circa il 97%, apparivano molto vicini al limite di saturazione.

## Affollamento delle carceri nei principali Paesi Europei settembre 2007

Paese	Tasso d'occupazione (%)
Germania	97,1
Francia (*)	120,1
<b>Italia (*)</b>	<b>144,1</b>
Spagna	143,2
Regno Unito	96,4

(\*) Aprile 2009

Fonte: Consiglio Europeo e Dipartimento Amministrazione Penitenziaria Francese

In Italia, il problema del sovraffollamento carcerario ha da tempo attirato l'attenzione dei diversi Governi che, con vari tipi di interventi, hanno cercato di arginare la situazione.

Ad oggi, il Ministero della Giustizia, ha previsto un Piano straordinario Carceri che si pone come obiettivo la costruzione di nuovi istituti penitenziari e l'ampliamento di quelli esistenti, in modo da adeguare le strutture alla popolazione carceraria esistente, alle diverse tipologie di detenzione e per rendere maggiormente sicuro il lavoro svolto dalla polizia penitenziaria e da chi ha trovato occupazione negli istituti penitenziari.

### 3.7 – Il programma straordinario per l'edilizia carceraria

#### 3.7.1 Gli istituti penitenziari in Italia

La realtà penitenziaria italiana è caratterizzata da un elevato sovraffollamento delle strutture di detenzione.

In Italia sono presenti 206 istituti penitenziari, di cui 39 case di reclusione, 161 case circondariali e 7 istituti per le misure di sicurezza. La capienza regolamentare è di 43.000 posti ma al 28 febbraio 2009 si registra una presenza di 60.350 detenuti. Inoltre, le previsioni del Sindacato Autonomo della Polizia Penitenziaria (SAPPE) indicano come, ad una media registrata di 1000 nuovi ingressi al mese, in estate si potrà arrivare a quota 65000 detenuti.

Alla carenza dei posti disponibili si aggiunge l'obsolescenza delle strutture.

Già nel 2002, infatti, il Ministero della Giustizia (D.L. 201/2002, art.6) formulò un piano straordinario pluriennale volto ad individuare un elenco degli istituti penitenziari ritenuti non idonei alla propria funzione. Per tali istituti penitenziari era stata prevista la dismissione e l'acquisto di nuovi immobili da parte del Ministero tramite locazione finanziaria, permuta o finanza di progetto.

Inoltre, in attuazione del DL 351/2001 relativo alla privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, con Decreto dell'Agenzia del demanio sono state individuate 11 strutture carcerarie in disuso, successivamente trasferite a Patrimonio dello Stato Spa.

La costruzione di nuovi istituti penitenziari si è fermata con le successive riformulazioni del piano, avvenute nel 2004 e nel 2006, dove le risorse disponibili sono state utilizzate per l'ampliamento degli istituti già esistenti, in grado di ospitare nel complesso 1840 detenuti in più.

In particolare, nel 2004 si è provveduto ad ampliare di 340 posti la casa di reclusione di Milano Bollate, mentre nel 2006 sono state ampliate le carceri di Cuneo (200 posti), Velletri (200 posti), S.M. Capua Vetere (300 posti), Avellino (200 posti), Catanzaro (300 posti), Palermo (300 posti).

Lo stanziamento originario per la realizzazione di tali opere, previsto dal D.L. 201/2002, era pari ad un ammontare di circa 93,3 milioni di euro. Successivamente, la Legge Finanziaria per il 2006, ha ridotto tale disponibilità di 8,2 milioni, lasciando così un residuo disponibile pari a 85 milioni.

### 3.7.2 Piano straordinario carceri 2009

Di fronte all'attuale inadeguatezza strutturale del sistema carcerario italiano, il 23 gennaio 2009 il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Giustizia ha varato un nuovo "Piano straordinario carceri", tassello infrastrutturale della "riforma della giustizia".

Il Piano intende realizzare nuove strutture carcerarie o l'ampliamento e il miglioramento di quelle esistenti, attualmente sovraffollate (20.350 detenuti in più), portando il numero dei posti disponibili da 43.000 ad oltre 60.000.

E' prevista l'attuazione di "circuiti differenziati" di detenzione che avranno caratteristiche diverse in funzione del grado di pericolosità del detenuto. Pertanto, nei nuovi istituti saranno presenti strutture adibite al "carcere leggero", ovvero celle per chi, definitivo o in attesa di giudizio, non ha bisogno di particolari restrizioni o sorveglianza.

Le nuove strutture, inoltre, saranno ad emissioni zero, di conseguenza, nella loro realizzazione dovranno essere utilizzati materiali isolanti, acciaio, vetro, colori a basso impatto ambientale, caldaie ad alta efficienza termica e pannelli solari per coprire parte del fabbisogno energetico.

Il Piano, al fine di ridurre i tempi previsti dall'iter parlamentare, è stato inserito come emendamento al Disegno di Legge di conversione del Decreto Legge n. 207/2008, cosiddetto "milleproroghe".

Il provvedimento istituisce un Commissario straordinario, individuato nel Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), che potrà esercitare i poteri previsti dall'articolo 20 del DL 185/2008 "anticrisi" nell'ambito delle misure per la velocizzazione della realizzazione delle opere strategiche.

Il Commissario straordinario, innanzitutto, dovrà presentare, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della Legge, il programma degli interventi necessari, specificando tempi, modalità di realizzazione e risorse finanziarie necessarie.

Con successivi decreti della Presidenza del Consiglio, su proposta del Ministero della Giustizia di concerto con il Ministero dell'economia, quello delle infrastrutture e quello dello sviluppo economico, verranno, inoltre, definite le singole opere per l'attuazione del Programma, indicando i tempi e il piano finanziario.

Gli interventi del Piano saranno inseriti nel Programma delle opere strategiche della Legge Obiettivo nonché nella programmazione triennale delle amministrazioni aggiudicatrici.

Nei casi più urgenti, i medesimi decreti potranno dimezzare i termini previsti per l'adozione dei provvedimenti amministrativi necessari alla realizzazione dell'intervento. Inoltre, in caso di superamento di tali termini, il Commissario, in attuazione dell'articolo 20 del DL 185/2008, potrà sostituirsi agli organi amministrativi competenti e accelerare ulteriormente la realizzazione delle opere.

In particolare, in caso di ricorsi, il cui termine per la presentazione al TAR viene ridotto da 30 a 5 giorni, i contratti già stipulati non verranno interrotti, e in caso di accoglimento il risarcimento degli eventuali danni avverrà in forma monetaria.

Per il finanziamento del Piano sono individuati due canali, la Cassa delle ammende e il coinvolgimento di capitali privati mediante la finanza di progetto.

In merito alla Cassa delle ammende, dotata di oltre 150 milioni di euro, l'emendamento apre all'edilizia carceraria le finalità del fondo, finora utilizzato esclusivamente per programmi di reinserimento in società dei detenuti.

### 3.7.3 Prima ipotesi di lavoro del Commissario Straordinario

Il "Piano straordinario carceri 2009", inserito all'art. 44-bis del c.d. "milleproroghe", prevede che, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 207/2008, il Commissario Straordinario, individuato in Franco Ionta (capo del DAP), rediga un programma degli interventi necessari.

In data 25 febbraio p.v., Franco Ionta ha anticipato i tempi trasmettendo al Ministero della Giustizia ed alle organizzazioni sindacali (OSSAP e SAPPE) un documento avente ad oggetto un primo programma di lavori necessari, definito comunque "ampiamente di massima".

Tale programma prevede la creazione di oltre 17.000 posti letto in più nel quadriennio 2009-2012, con un costo totale stimato di 1.511 milioni di euro.

In particolare, nel biennio **2009-2010**, è prevista la fine dei seguenti interventi che incrementeranno la capienza nelle carceri di **4.907 posti**.

#### Interventi in corso con fine lavori nel biennio 2009-2010

Tipo di intervento	n.ro posti	costo (milioni)
1) Ristrutturazione sezioni inutilizzate	1.902	66
2) Realizzazione di 7 nuovi padiglioni in istituti già esistenti: <i>Cuneo, Velletri, Carinola, Avellino, Santa Maria C.V., Catanzaro, Enna</i>	1.790	39
3) Costruzione di 6 nuovi istituti penitenziari: <i>Rieti, Cagliari, Tempio Pausania, Oristano, Sassari</i>	1.215	100
<b>TOTALE</b>	<b>4.907</b>	<b>205</b>

*Elaborazione Ance su dati Ministero della Giustizia*

Nel biennio **2011-2012**, è previsto il completamento dei seguenti lavori, attualmente in fase di avvio, che ampliaranno la capienza di **1.935 posti** ad un costo stimato di 189,2 milioni.

#### Interventi in fase di avvio con fine lavori nel biennio 2011-2012

Tipo di intervento	n.ro posti	costo (milioni)
1) Ristrutturazione sezioni inutilizzate	270	13,2
2) Realizzazione di 10 nuovi padiglioni in istituti già esistenti: <i>Frosinone, Pavia, Cremona, Agrigento, Palermo, Pagliarelli, Ariano Irpino, Modena, Terni, Livorno, Nuoro</i>	1.150	86
3) Costruzione di 3 nuovi istituti penitenziari: <i>Savona, Rovigo, Forlì</i>	515	90
<b>TOTALE</b>	<b>1.935</b>	<b>189,2</b>

*Elaborazione Ance su dati Ministero della Giustizia*

La copertura finanziaria dei 9 istituti da realizzare *ex-novo*, pari a 190 milioni, sarà garantita dall'utilizzo del Fondo infrastrutturale per l'edilizia carceraria di cui all'art. 6 del DL 112/2008 convertito nella L. n. 133/2008<sup>47</sup>.

Il programma comunicato dal Commissario straordinario, oltre a tali lavori in fase di avvio o di chiusura, contiene **ipotesi di ulteriori interventi** realizzabili nel triennio **2009-2011**, che, ad un costo stimato di 1.116 milioni di euro, potranno incrementare di **10.400** unità i **posti** disponibili.

Interventi ulteriori realizzabili nel triennio 2009-2011		
Tipo di intervento	n.ro posti	costo (milioni)
1) Realizzazione di 27 nuovi padiglioni in istituti già esistenti	5.400	300
2) Costruzione di 17 nuovi istituti penitenziari	5.000	816
<b>TOTALE</b>	<b>10.400</b>	<b>1.116,0</b>

*Elaborazione Ance su dati Ministero della Giustizia*

In riferimento a queste opere, il programma individua solo i seguenti 12 istituti penitenziari da costruire *ex-novo*, i quali, tra l'altro, erano già stati definiti "non idonei alla funzione propria" e destinati a **dismissione** da precedenti decreti del Ministero della Giustizia (D.L. 201/2002 e D. Int. del 19 luglio 2004). Mentre, i 27 nuovi padiglioni e le 5 restanti carceri devono essere tuttora individuati in modo specifico.

### Carceri non idonee alla funzione propria

#### Case circondariali

1 Marsala

2 Pordenone

3 Pinerolo

4 Varese

5 Sciacca

6 Modica

7 Lanusei

8 Sala Consilina

9 Camerino

10 Avezzano

11 Bolzano

#### Case di reclusione

12 Paliano

*Fonte: Decreto 39 gennaio 2001*

<sup>47</sup> Inoltre, i restanti 204 milioni necessari per questi interventi potrebbero essere coperti con i 200 milioni che il Cipe, nella seduta del 6 marzo p.v., ha attribuito all'edilizia carceraria.

I restanti **660 milioni** di euro possono essere reperiti tramite:

- **permuta** di cosa presente con cosa futura, ovvero alienazione di immobili ad uso penitenziario contro corrispettivo della costruzione di nuovi istituti in altri siti;
- **dismissioni** di immobili ad uso penitenziario con ricavato da devolvere al potenziamento dell'edilizia carceraria mediante rassegnazione al DAP;
- **rifinanziamento** dell'art. 6 L. 259/2002 in sede di predisposizione della Legge Finanziaria per il 2010, potendo prevedere limiti d'impegno coerenti con la **locazione finanziaria**;
- **project financing** attuabile tramite l'alienazione di parte del patrimonio edilizio penitenziario, con vincolo di locazione ultranovennale all'Amministrazione penitenziaria.