

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Direzione Affari Economici e Centro Studi

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.

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 (cfr. allegato 1) 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.

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. 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
TOTALE	4.907	205

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. 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	86,0
3) Costruzione di 3 nuovi istituti penitenziari: <i>Savona, Rovigo, Forli.</i>	515	90,0
TOTALE	1.935	189,2

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. 133/2008¹.

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 RELIZZABILI NEL TRIENNIO 2009-2011

TIPO DI INTERVENTO	N. 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
TOTALE	10.400	1.116

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.

¹ 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.

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 30 gennaio 2001

L'onere finanziario occorrente alla realizzazione degli **interventi** definiti **ulteriori**, pari a **1.116 milioni**, potrebbe essere coperto con **risorse pubbliche per 456 milioni** di euro, ottenibili da:

- stanziamenti dello stato di previsione della spesa del Ministero della Giustizia (150 milioni);
- quota del fondo unico di giustizia di cui all'art. 61, comma 23, del DL 112/2008 (206 milioni);
- finanziamenti della Cassa delle Ammende (100 milioni);

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 assegnazione 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.

19 marzo 2009_rev3

ALLEGATO 1

Art. 44-bis, D.L. 207/2008 - Disposizioni in materia di infrastrutture carcerarie

1. Per far fronte alla grave situazione di sovrappopolamento delle carceri, e comunque fino al 31 dicembre 2010, al capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria sono attribuiti i poteri previsti dall'*articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 28 gennaio 2009, n. 2*, al fine di procedere al compimento degli investimenti necessari per conseguire la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie o l'aumento della capienza di quelle esistenti e garantire una migliore condizione di vita dei detenuti.
2. Nello svolgimento dei compiti di cui al comma 1 il capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria può avvalersi di uno o più ausiliari nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della giustizia di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico, tra i dirigenti generali dello Stato ed i prefetti collocati a riposo.
3. Il capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, redige un programma degli interventi necessari, specificandone i tempi e le modalità di realizzazione ed indicando le risorse economiche a tal fine occorrenti.
4. Con successivi decreti, adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro della giustizia di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico, sono determinate le opere necessarie per l'attuazione del programma, con l'indicazione dei tempi di realizzazione di tutte le fasi dell'intervento e del quadro finanziario dello stesso. Con i medesimi decreti, nei casi di particolare urgenza, può essere disposta l'abbreviazione fino alla metà dei termini previsti dalla normativa vigente per l'adozione dei provvedimenti amministrativi necessari per la realizzazione dell'intervento.
5. Le opere previste dal comma 4 sono inserite nel programma di cui all'*articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443*, nonché, se di importo superiore a 100.000 euro, nel programma triennale previsto dall'*articolo 128 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*, e per la loro realizzazione si applica quanto specificamente previsto dal capo IV del titolo III della parte II del medesimo decreto legislativo, anche per la parte da realizzare a valere sulle risorse finanziarie rese disponibili dalla cassa delle ammende di cui all'*articolo 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547*, e successive modificazioni.
6. L'inutile decorso dei termini previsti dalla vigente normativa, nella misura eventualmente abbreviata ai sensi del comma 4, costituisce presupposto per l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'*articolo 20, comma 4, del decreto-legge 29*

novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2. Ai provvedimenti adottati ai sensi del presente articolo si applicano le disposizioni previste dall'articolo 20, comma 8, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

7. *L'articolo 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547, è sostituito dal seguente: «Art. 4. - 1. Presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia è istituita la cassa delle ammende, ente dotato di personalità giuridica.*

2. La cassa delle ammende finanzia programmi di reinserimento in favore di detenuti ed internati, programmi di assistenza ai medesimi ed alle loro famiglie e progetti di edilizia penitenziaria finalizzati al miglioramento delle condizioni carcerarie.

3. Organi della cassa delle ammende sono: il presidente, il consiglio di amministrazione, il segretario e il collegio dei revisori dei conti. Al presidente, al segretario ed ai componenti degli altri organi sono corrisposti gettoni di presenza, il cui ammontare è stabilito con decreto emanato dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili presso l'ente.

4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, è adottato lo statuto della cassa delle ammende per specificare le finalità dell'ente indicate nel comma 2, nonché disciplinare l'amministrazione, la contabilità, la composizione degli organi e le modalità di funzionamento dell'ente. Alla data di entrata in vigore dello statuto cessano di avere efficacia gli *articoli da 121 a 130 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230.*

5. Nell'espletamento delle sue funzioni la cassa delle ammende può utilizzare personale, locali, attrezzature e mezzi dell'amministrazione penitenziaria, nell'ambito delle risorse umane e strumentali disponibili a tale scopo presso la medesima amministrazione.

6. Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo sono redatti secondo i principi contenuti nella *legge 3 aprile 1997, n. 94*, ed approvati dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».