



*deliberazione n.19/2010/G*

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

in adunanza congiunta dei Collegi I e II

del 13 luglio 2010

\*\*\*\*

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la legge 20 dicembre 1996, n. 639;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato con deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, così come modificato dal regolamento dell'11 giugno 2008 emanato ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge n. 244/2007;

vista la relazione, con la quale il Consigliere dott. Tommaso D'Ambrosio ed il 1° Referendario dott.ssa Laura Cafasso hanno riferito sull'esito del controllo eseguito sulla gestione concernente "Programmi di costruzione, recupero, ristrutturazione e dismissione degli istituti penitenziari";

vista l'ordinanza del 18 giugno 2010, con la quale il Presidente della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha convocato il I ed il II Collegio della Sezione per l'adunanza del 13 luglio 2010 ai fini della pronunzia, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge n. 20/1994, sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 7779 del 21 giugno 2010, con la quale il Servizio di Segreteria per le adunanze della indicata Sezione ha trasmesso la relazione a:

- Ministero della giustizia (Gabinetto, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi, Organismo indipendente di valutazione, Ufficio centrale di bilancio);
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Gabinetto, Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale - Direzione generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali, Organismo indipendente di valutazione, Ufficio centrale di bilancio);
- Ministero dell'economia e delle finanze (Gabinetto, Dipartimento della Ragioneria

generale dello Stato);

rilevato che il giorno 13 luglio 2010 sono presenti in aula:

- per il Ministero della giustizia – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria: i dirigenti Dott. Alessandro Giuliani, Ing. Carmelo Cavallo e Avv. Massimo Ricchi (Unità tecnica finanza di progetto);

- per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale: i dirigenti Dott.ssa Maria Pia Pallavici e Ing. Roberto Daniele;

aperta la discussione su invito del Presidente della Corte dei conti Avv. Dott. Luigi Giampaolino, che ha presieduto l'adunanza pubblica;

udito il relatore, Consigliere Tommaso D'Ambrosio;

uditi:

➤ per il Ministero della giustizia: il Dott. Alessandro Giuliani, l'Ing. Carmelo Cavallo e l'Avv. Massimo Ricchi;

➤ per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: la Dott.ssa Maria Pia Pallavicini e l'Ing. Roberto Daniele;

preso atto delle note di aggiornamento fornite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento delle infrastrutture – Direzione generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali;

ritenuto che in camera di consiglio si è ravvisata l'opportunità di acquisire ulteriori e più circostanziati elementi di informazione su alcuni aspetti della gestione, la cui rilevanza è emersa nel corso del contraddittorio con i rappresentanti dell'Amministrazione della giustizia;

#### ADOTTA LA SEGUENTE DELIBERA - ORDINANZA

- E' approvata la relazione allegata con le modifiche e integrazioni apportate dal Collegio;
- sono ordinati ulteriori incombeni affidandone l'espletamento, per la parte di rispettiva competenza, ai dirigenti del Dipartimento di amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia Dott. Alessandro Giuliani (preposto alla Direzione generale per il bilancio e la contabilità), Dott. Riccardo Turrini Vita (preposto alla Direzione generale del personale e della formazione) e Ing. Carmelo Cavallo (Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi), al fine di puntualizzare taluni aspetti trattati nel corso della discussione in adunanza, come in relazione specificato;
- le Amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure conseguenzialmente adottate ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994, come modificato dall'art. 1, comma 172, della legge n. 266 del 2005 e, ove non ritengano di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte, adotteranno - ai sensi dell'art. 3, comma 64, della legge n. 244 del 2007 - entro trenta giorni dalla ricezione della

presente delibera, provvedimento motivato da comunicare alla Presidenza delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Presidenza della Corte dei conti;

- copia della presente deliberazione e dell'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione:

➤ alla Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

➤ alla Presidenza delle Commissioni bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

➤ alla Presidenza del Consiglio dei ministri;

➤ al Ministero della giustizia (Gabinetto, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria – Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi, Organismo indipendente di valutazione e Ufficio centrale di bilancio)

➤ al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Gabinetto, Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale - Direzione generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali, Organismo indipendente di valutazione e Ufficio centrale di bilancio);

➤ al Ministero dell'economia e delle finanze (Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato).

➤ La presente delibera e l'unita relazione saranno trasmesse, ai sensi e per gli effetti dell'art. 41 del R.D. 11 luglio 1934, n. 1214, al competente Collegio delle Sezioni Riunite, affinché possa trarne deduzioni ai fini del referto al Parlamento sul Rendiconto Generale dello Stato, anche in ordine alle modalità con le quali le Amministrazioni si sono conformate alla vigente disciplina finanziaria e contabile.

Il Presidente

Dott. Luigi Giampaolino

Il Presidente di Sezione

Dott. Giorgio Clemente

I relatori

Cons. Tommaso D'Ambrosio

1° Ref. Laura Cafasso

Depositata in Segreteria il 4 agosto 2010

Il Dirigente

Dott.ssa Cesira Casalanguida



**CORTE DEI CONTI**

**Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato**

**Indagine di controllo concernente "Programmi di costruzione, recupero, ristrutturazione e dismissione degli istituti penitenziari"**

Magistrati istruttori:

Tommaso D'Ambrosio

Laura Cafasso

Collaboratori:

Leda Cardinale

Claudio Ricciardi

## I N D I C E

Sintesi	pag. 3
1. Premessa	pag. 5
2. Le leggi di finanziamento	pag. 6
3. Le strutture amministrative competenti	pag. 8
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	pag. 8
Ministero della giustizia	pag. 9
4. Realizzazione delle opere: ricorso agli strumenti della locazione finanziaria, finanza di progetto e permuta	pag.10
5. Sistemi operativi: Istituzione della Soc. Dike S.p.a.	pag.12
6. Attività del Ministero della giustizia – Amministrazione penitenziaria	
Nel periodo 2004/2009	pag.13
Programma anno 2004	pag.13
2005	pag.14
2006	pag.16
2007	pag.19
2008	pag.19
2009	pag.20
7. Caratteristiche dell'attività svolta	pag.21
8. Linee d'attività dell'Amministrazione penitenziaria nell'ultimo biennio	pag.22
9. Case mandamentali. Dismissioni	pag.26
10. Attività del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	pag.28
11. Un caso emblematico: La costruzione dell'istituto penitenziario di Reggio Calabria	pag.33
12. La gestione finanziaria	pag.34
13. Considerazioni conclusive	pag.39

## **Sintesi**

*A fronte della dibattuta e attuale problematica dell'insufficienza delle strutture carcerarie esistenti rispetto al continuo aumento della popolazione detenuta, la presente indagine prende in esame, essenzialmente, la programmazione in materia di edilizia penitenziaria, il grado di attuazione degli interventi programmati e le modalità di assegnazione delle risorse.*

*Dopo una esposizione delle principali norme che hanno disposto finanziamenti a favore dell'edilizia penitenziaria, vengono descritte le competenze in materia, che fanno capo al Ministero della giustizia -D.A.P.- (competenza generale nel settore specifico) e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale -Direzione generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali-, che, a mezzo dei Provveditorati interregionali OO.PP., attende alla costruzione delle nuove strutture penitenziarie.*

*Si fa, quindi, cenno dell'introduzione, ad opera della legge finanziaria per il 2001, degli strumenti operativi della permuta, della finanza di progetto e della locazione finanziaria, solo l'ultimo dei quali è stato utilizzato, peraltro con esito negativo. E' stata riscontrata la scarsa utilizzabilità o convenienza, nel settore, di tali strumenti.*

*Fatto anche un breve cenno all'istituzione della Soc. Dike Aedifica S.p.a., che avrebbe dovuto attendere agli interventi di edilizia giudiziaria, ma che non ha svolto alcuna attività ed è stata sciolta anticipatamente, viene esposta l'attività del Ministero della giustizia - Amministrazione penitenziaria- con riferimento ai programmi dal 2004 al 2009.*

*Tale attività ha sofferto delle lungaggini procedurali che l'Amministrazione imputa all'istituzione del fondo investimenti ad opera della legge finanziaria per il 2002. Da allora si è verificato lo slittamento di oltre un anno nell'attuazione degli interventi rispetto al momento della loro programmazione.*

*Nell'ultimo biennio l'attività dell'Amministrazione penitenziaria si è orientata verso la realizzazione di nuovi padiglioni nell'ambito di strutture esistenti, che si è dimostrata in grado di offrire un cospicuo aumento dei posti detentivi, ampiamente superiore a quello ottenibile con la costruzione di nuovi istituti.*

*Inoltre, il Capo del D.A.P., per effetto dell'art. 44 bis del D.L. n. 207/2008, convertito dalla legge n. 14/2009, ha assunto le funzioni di Commissario delegato con i poteri straordinari previsti dall'art. 20 del D.L. n. 185/2008, convertito dalla legge n. 2/2009. Il programma predisposto dal Capo del Dipartimento ai sensi del suddetto art. 44 bis prevede l'attuazione degli interventi programmati entro il 2012, con la creazione di oltre 17.000 nuovi posti detentivi.*

*Nel quadro dell'attività svolta dal D.A.P. viene, altresì, trattata la vicenda della dismissione di numerose strutture carcerarie (ex case mandamentali), che ha avuto una risonanza negativa nell'opinione pubblica, considerato il contesto di grave crisi del settore per l'insufficienza degli istituti penitenziari rispetto alle esigenze.*

*Per quanto riguarda l'attività della competente Direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti viene tracciato un quadro delle assegnazioni agli organi periferici effettuate negli anni 2008 e 2009, di cui l'Amministrazione rappresenta l'esiguità in conseguenza del taglio dei finanziamenti disposto dalla legge n.126/2008. Una ripresa dei finanziamenti per il completamento degli istituti penitenziari in corso di costruzione viene consentita dalla delibera CIPE del 31 luglio 2009, che, nell'approvare il programma straordinario predisposto dal Ministero, assegna a tal fine la somma di 200 milioni di euro (provenienza Fondo Aree Sottoutilizzate -F.A.S.)*

*Nella suddetta delibera, in un'apposita tabella, riportata nella presente relazione, è riepilogata la situazione degli otto interventi del programma straordinario quanto ai costi, allo stato dei finanziamenti, allo stato di avanzamento dei lavori e alla capienza. Per la generalità degli interventi si rileva un prolungamento dei tempi di ultimazione originariamente previsti. Un caso particolarmente travagliato è quello della realizzazione dell'Istituto di Reggio Calabria, del quale si fa una sintetica descrizione.*

*Infine, l'esame della gestione finanziaria, condotta essenzialmente sulla dinamica dei pagamenti e la rilevanza dei residui passivi, dà indirettamente conferma di quanto in precedenza rilevato circa i rallentamenti procedurali nell'assegnazione delle risorse e le difficoltà operative nella fase di esecuzione degli interventi.*

## **1. Premessa**

In una società civile e democratica la soluzione dei nodi relativi all'emergenza penitenziaria rappresenta uno degli obiettivi principali, in quanto strettamente connesso ad una efficiente amministrazione della giustizia.

Il sistema carcerario è ispirato al principio costituzionale (art. 27) che stabilisce che ogni pena deve tendere alla "rieducazione del condannato".

Tuttavia, alto è il rischio di vedere disatteso il dettato costituzionale, in quanto la pena o non viene espiata o viene espiata in strutture, condizioni e forme che non rispondono al principio della rieducazione dei detenuti.

Muovendo da tali considerazioni, si pone il problema del rapporto tra l'obiettivo suddetto e le risorse a disposizione per conseguirlo.

Il tema della spesa pubblica nel settore dell'edilizia penitenziaria è stato oggetto di attenzione in più occasioni da parte della Corte dei conti nelle diverse sedi.

In particolare, per ciò che concerne la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, va ricordata, da ultimo, la deliberazione n. 15/2005/G relativa ai programmi di investimento, di ristrutturazione e di dismissione riferiti al periodo 2001-2003.

Peraltro, è indubbia la centralità che negli ultimi anni, a causa del sovraffollamento delle carceri, anche in seguito al rilevante fenomeno dell'immigrazione, ha assunto il tema degli interventi pubblici nel settore dell'edilizia penitenziaria.

Sulla base di tali premesse, anche la presente indagine si propone di verificare, per il periodo successivo al 2003 e fino al 2009, il grado di attuazione dei programmi, i criteri e le modalità di assegnazione delle risorse disponibili, lo stato di avanzamento degli interventi, le modificazioni che sono intervenute nel medio e breve periodo nella pianificazione dell'edilizia penitenziaria, anche in considerazione delle specifiche problematiche legate alla realizzazione degli istituti penitenziari.



Né va sottaciuto che il problema della realizzazione di nuovi istituti pone, peraltro, la necessità di valutare l'eventuale conveniente/non conveniente dismissione degli istituti non ritenuti idonei strutturalmente alla funzione propria, nonché l'esigenza di acquisire nuovi istituti attraverso gli strumenti della locazione finanziaria, della permuta e della finanza di progetto, come statuito dall'art. 145, comma 34, della legge 23.12.2000, n. 388 (legge finanziaria per il 2001).

L'attenzione del legislatore nei confronti del problema dell'ammodernamento e potenziamento delle strutture carcerarie si è manifestata per la prima volta in modo incisivo con la legge finanziaria 12 dicembre 1971, n. 1133, la quale autorizzò la spesa di 100 miliardi di lire in cinque anni per la realizzazione di un "programma per la costruzione, il completamento, l'adattamento e la permuta degli edifici destinati ad istituti di prevenzione e pena".

## **2. Le leggi di finanziamento**

Dopo lo stanziamento stabilito dalla succitata legge n. 1133 del 1971, un primo rifinanziamento del programma si ebbe con la legge 1 luglio 1977, n. 404, che autorizzò un aumento dello stanziamento stesso nella misura di lire 400 miliardi.

Successivamente, l'art. 25 della legge 24 aprile 1980, n. 146 (legge finanziaria 1980) autorizzò l'ulteriore spesa complessiva di lire 150 miliardi per l'attuazione del programma di cui alle suddette leggi, elevata, poi, a lire 1.200 miliardi dall'art. 20 della legge 20 marzo 1981, n. 119 (legge finanziaria 1981).

Ulteriori stanziamenti furono disposti dall'art. 4 della legge 7 marzo 1985, n.99 (lire 500 miliardi), dall'art. 11 della legge 22 dicembre 1984, n. 887 (lire 530 miliardi), dall'art. 13 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (lire 1000 miliardi) e dall'art. 7 della legge 22 dicembre 1986, n. 910 (lire 1600 miliardi).

Le leggi finanziarie degli anni successivi, fino al 1999, si sono limitate esclusivamente a disporre rimodulazioni dei consistenti fondi stanziati in precedenza, con l'unica eccezione di un finanziamento di lire 70 miliardi disposto dal D.L. n. 369 del 1992 convertito dalla legge 30 ottobre 1992, n. 429, destinato ad un intervento urgente per la riqualificazione dei penitenziari di Pianosa e Asinara.

Risorse aggiuntive furono recate dalle leggi 23 dicembre 1999, n. 488 (lire 45 miliardi) e 23 dicembre 2000, n. 388 (lire 800 miliardi). Infine, la legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002) ha rifinanziato il programma ordinario di edilizia penitenziaria, assegnando euro 51.646.000 per il triennio 2002-2004.

Le leggi finanziarie del 2003 e del 2004 (leggi 27 dicembre 2002, n. 289 e 24 dicembre 2003, n. 350) si sono limitate, rispettivamente, a confermare per il 2003 e a rimodulare per il 2004 lo stanziamento disposto dalla citata legge n. 448 del 2001.

Del pari, nessun incremento è stato disposto dalle successive leggi finanziarie, con le quali i fondi sono stati anno per anno rimodulati o anche, talora, ridotti, come avvenuto con la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), che li ha decurtati di 20 milioni di euro.

Nell'ultimo periodo, con la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria per il 2008) (art. 2, comma 280) si è provveduto ad autorizzare la spesa di 20 milioni di euro per l'anno 2008, di 20 milioni di euro per l'anno 2009 e di 30 milioni di euro per l'anno 2010 "per l'avvio di un programma straordinario di edilizia penitenziaria", nella consapevolezza che si imponevano l'adeguamento infrastrutturale degli edifici esistenti o la realizzazione di nuovi edifici.

Tuttavia, tale stanziamento (70 milioni di euro per il triennio 2008-2010, come sopra specificato) è stato poi drasticamente ridotto dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, a soli 15 milioni di euro per il medesimo triennio (5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010). Nessun ulteriore finanziamento è stato disposto dalla legge finanziaria per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203).

Da ultimo, si è avuta un'inversione di rotta con la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), che, al comma 219 dell'art.2, ha stanziato, "per far fronte alla grave

e urgente emergenza dovuta al sovrappopolamento delle carceri”, complessivi 500 milioni di euro, “destinati all’attuazione, anche per stralci, del programma degli interventi necessari per conseguire la realizzazione delle nuove infrastrutture carcerarie o l’aumento della capienza di quelle esistenti e garantire una migliore condizione di vita dei detenuti”.

### **3. Le strutture amministrative competenti**

#### **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**

Le attribuzioni del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (già Ministero dei Lavori Pubblici) in materia di edilizia penitenziaria furono definite inizialmente dal R.D. 18 marzo 1931, n. 544, con il quale l’amministrazione assumeva “tutti i servizi relativi all’esecuzione di opere edilizie da eseguirsi per conto dello stato, come...carceri e affini”.

Di seguito al decentramento dei servizi del Ministero, disposto con D.P.R. 30 giugno 1955, n. 1534, l’approvazione dei progetti di opere pubbliche fino all’importo di 500 milioni di lire venne attribuita ai Provveditorati regionali alle OO.PP. (ora Provveditorati interregionali), a seguito della ripartizione degli stanziamenti cui provvede l’Amministrazione centrale.

Dopo un decennio, con la legge 13 maggio 1965, n. 431, la competenza dei citati organi è stata confermata per tutte le opere senza limiti di valore, anche se determinate opere di particolare importanza tecnica possono essere trattate dall’Amministrazione centrale, ai sensi dell’art. 21.

Peraltro, i Provveditorati alle OO.PP. possono gestire per delega del Ministero della Giustizia (ai sensi dell’art. 52 della legge di contabilità generale dello Stato) interventi di speciale complessità tecnica di competenza di questo Ministero e finanziati a carico dei rispettivi capitoli di bilancio<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 17, comma 23.

Ferme restando le competenze dei Provveditorati alle OO.PP., l'attività del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è rivolta al risanamento ed al potenziamento del patrimonio edilizio penitenziario attraverso la costruzione di nuovi istituti e l'adeguamento e la ristrutturazione di quelli esistenti. Il Dicastero, quindi, anche attraverso i suoi organi decentrati, provvede alla progettazione, all'affidamento ed al collaudo delle nuove opere di edilizia penitenziaria, nonché agli interventi di manutenzione straordinaria.

I finanziamenti sono erogati sul cap. 7473 della stessa Amministrazione, sulla base di un programma predisposto congiuntamente con il Ministero della giustizia in sede di Comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria, che è presieduto dal Ministro della giustizia o suo delegato.

### **Ministero della Giustizia**

La competenza del Ministero della giustizia nel settore dell'edilizia penitenziaria è competenza generale, ad esso spettante in quanto titolare della gestione amministrativa degli immobili destinati alla custodia dei detenuti.

In particolare, con imputazione ai propri capitoli di bilancio, si interessa della manutenzione ordinaria (riparazione e adeguamento) e straordinaria (restauro) degli edifici penitenziari.

La prima fonte normativa è da ricercare nella legge 15 dicembre 1990, n. 395, che, con gli artt. 35 e 36, ha dotato l'Amministrazione penitenziaria di un proprio organico tecnico e ha conferito competenze tecniche in materia di progettazione ed esecuzione dei lavori nei casi d'urgenza. Di seguito, con l'art. 37, ha conferito al funzionario delegato, in qualità di responsabile della struttura penitenziaria, competenze per l'appalto dei lavori in economia, nel limite dell'importo di lire 200 milioni.

In proposito, si deve ricordare che con la suddetta legge è stato istituito il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), con contestuale soppressione della Direzione Generale degli istituti di prevenzione e pena, che, in sede decentrata, si avvale di

Provveditorati regionali, presso i quali sono stati costituiti i Servizi tecnici regionali, con compiti di organizzazione a livello regionale e di raccordo con le Regioni.

L'Amministrazione lamenta, tuttavia, la carenza di personale tecnico nei suddetti servizi tecnici, ragione per cui frequentemente viene fornito un supporto dalla sede centrale attraverso il ricorso alla missione di tecnici dipartimentali<sup>2</sup>.

In relazione alle competenze attribuite con legge, l'Amministrazione dispone di una struttura tecnica per la gestione dei lavori finanziati dalla stessa e con gli stanziamenti annualmente disposti dalla legge finanziaria sui propri capitoli di bilancio.

I capitoli in questione sono il cap. 1671, art.14, ed il cap. 7300, rispettivamente riferiti ai fondi di parte corrente per la "manutenzione e ristrutturazione immobili" ed ai fondi investimenti in conto capitale, artt. 1 e 5, per "spese per l'acquisto, l'installazione, l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro di immobili, strutture ed impianti per l'amministrazione penitenziaria".

I fondi di parte corrente vengono assegnati in gestione diretta ai Provveditorati regionali e da questi, successivamente, alle Direzioni degli istituti sedi di Funzionari delegati.

Invece, i fondi in conto capitale sono gestiti a livello centrale per l'attuazione di programmi strategici ed interventi di maggior rilievo. Va precisato, comunque, che parte di questi fondi vengono parimenti assegnati ai Provveditorati regionali per la realizzazione di interventi non finanziabili con le (poche) risorse provenienti dal predetto cap. 1671.

#### **4. Realizzazione delle opere: Ricorso agli strumenti della locazione finanziaria, finanza di progetto e permuta**

Come detto, la legge finanziaria per il 2001 ha autorizzato l'Amministrazione della Giustizia ad avvalersi degli strumenti della locazione finanziaria, finanza di progetto e permuta per la realizzazione/acquisizione di nuovi istituti penitenziari.

---

<sup>2</sup> Cfr. Relazione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del 25.7.2008, pag. 4.

La successiva legge finanziaria per il 2002 (legge 21.12.2001, n. 448) ha confermato la possibilità di ricorrere ai predetti strumenti.

Tuttavia, non si è fatto ricorso alla finanza di progetto, in quanto, trattandosi di uno strumento che prevede l'affidamento della gestione dell'opera al privato che ha investito per la realizzazione della stessa, soltanto alcuni servizi avrebbero potuto essere affidati in gestione (es. lavanderia, cucina), con scarse potenzialità di rendita ed un inevitabile cospicuo intervento finanziario dell'Amministrazione ad integrazione.

Parimenti, anche la permuta, attraverso la quale un privato realizza l'opera ricevendo, in cambio, la struttura più vecchia da dismettere, è stata di fatto non utilizzata poiché il valore dell'immobile in dismissione risulta essere sempre inferiore al costo di costruzione del nuovo edificio.

Diversamente che per i precedenti strumenti, l'Amministrazione è ricorsa alla locazione finanziaria.

Al fine di consentire l'acquisizione di nuove strutture penitenziarie mediante tale strumento "atto a contenere i tempi di realizzazione delle opere", l'art. 6 del decreto-legge 11 settembre 2002, n. 201, convertito dalla legge 14 novembre 2002, n. 259, ha disposto lo stanziamento di euro 93.326.896,00 per l'attuazione di un Piano straordinario pluriennale di interventi di edilizia penitenziaria<sup>3</sup>.

Con D.M. 12 gennaio 2004, il Ministero della Giustizia ha predisposto il piano degli interventi.

Pertanto, sono stati programmati la realizzazione dei nuovi istituti di Varese e Pordenone, nonché l'ampliamento della Casa Circondariale di Milano Bollate, quest'ultimo concluso nel maggio 2008.

Non uguale destino ha avuto, però, la realizzazione degli altri istituti citati.

Infatti, in seguito ad un giudizio di non conformità alle direttive comunitarie espresso dalla Commissione europea in merito alle procedure per l'affidamento degli appalti,

---

<sup>3</sup> Si tratta della legge 14.11.2002, n. 259, di conversione del D.L. 11.9.2002, n. 201, recante "Misure urgenti per razionalizzare l'Amministrazione della Giustizia".

l'Amministrazione della giustizia, con provvedimento del 27 dicembre 2006, ha ritenuto maggiormente conveniente impiegare il relativo stanziamento per l'ampliamento degli istituti penitenziari di Cuneo, Velletri, S.M. Capua Vetere, Avellino, Palermo Pagliarelli e Catanzaro, nonché per l'accantonamento finalizzato ad indagini geologiche e geotecniche, direzione lavori, collaudi ed altre attività connesse all'esecuzione degli interventi<sup>4</sup>.

Si osserva al riguardo che la convenienza all'impiego nel senso suindicato delle risorse inizialmente previste per la realizzazione in locazione finanziaria dei due istituti di Varese e Pordenone, consistente nella possibilità di creare con gli ampliamenti summenzionati 1450 nuovi posti detentivi, a fronte dei 350 conseguibili con i due nuovi istituti citati, appare talmente evidente che viene spontaneo domandarsi perché la relativa valutazione non sia stata fatta più tempestivamente.

## **5. Sistemi operativi: Istituzione della società DIKE S.p.A.**

Con decreto legge del 15 aprile 2002, n. 63, convertito in legge 15 giugno 2002, n. 112, veniva costituita la "Patrimonio dello Stato S.p.A." per la valorizzazione, la gestione e l'alienazione del patrimonio immobiliare dello Stato.

Di seguito, con decreto del 17 febbraio 2004 il Ministero dell'Economia e delle Finanze trasferiva gli immobili alienabili alla predetta Società.

Ai fini operativi, la Patrimonio dello Stato S.p.A. istituiva la Dike Aedifica S.p.A., quale strumento inteso alla realizzazione degli interventi di edilizia giudiziaria.

Tuttavia, detta società non ha mai avviato concretamente la propria attività per l'insufficiente disponibilità delle risorse, in gran parte provenienti dall'alienazione degli immobili trasferiti dal Ministero dell'Economia, ed è stata sciolta anticipatamente.

---

<sup>4</sup> Cfr. Decreto del Ministro della Giustizia 27.12.2006.

## **6. Attività del Ministero della giustizia – Amministrazione penitenziaria nel periodo 2004/2009**

L'Amministrazione ha precisato che l'attività di progettazione, direzione dei lavori e collaudo è stata quasi sempre svolta dai tecnici interni, ad eccezione di casi specifici in cui si è fatto ricorso a professionisti esterni.

A tutte le gare sono stati invitati sempre almeno 15 soggetti in possesso dei requisiti, individuati nell'ambito di un elenco di ditte di fiducia, con applicazione, laddove possibile, del principio della rotazione. Tutti gli interventi sono stati, poi, sottoposti a "particolari misure di sicurezza e riservatezza", alla luce dell'art. 33 della legge 109/94, sostituito dall'art. 17 del D.L.vo 163/2006.

Ad eccezione di sporadici casi, procedure di contenzioso sono state inesistenti<sup>5</sup>.

Ha precisato, peraltro, l'Amministrazione che, per quanto concerne l'assetto procedimentale della programmazione, si procede come da norma, con la redazione dei progetti preliminari e degli studi di fattibilità per gli interventi, rispettivamente, di importo superiore o inferiore a un milione di euro, da inserire negli elenchi annuali dei lavori.<sup>6</sup>

### ***Programma anno 2004***

Nell'anno 2004 all'Amministrazione penitenziaria è stata attribuita la quota complessiva di euro 84.058.276,00, di cui euro 15.740.364,00 assegnati al capitolo 7300 ("spese per l'acquisto e l'installazione di strutture, impianti ed interventi connessi per l'Amministrazione penitenziaria") ed euro 68.317.912,00 assegnati al capitolo 7303 ("spese per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate nonché per l'acquisto, l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro e la manutenzione straordinaria di immobili")<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. Relazione citata, pag. 5.

<sup>6</sup> Relazione del D.A.P. in data 28/5/2010.

<sup>7</sup> Cfr. Relazione del Ministro della Giustizia per l'anno 2004.



Su tale ultimo capitolo, parti dello stanziamento complessivo, in misura pari ad euro 10 milioni e ad euro 5 milioni, sono state accantonate per consentire sia la realizzazione di interventi urgenti e comunque non programmabili, sia l'assegnazione specifica di fondi in favore dei Provveditorati regionali finalizzati alla manutenzione di impianti tecnologici.

Per l'originaria previsione, poi abbandonata, di acquisizione dei nuovi istituti di Varese e Pordenone, un'ulteriore quota di euro 20.658.276,00 è stata accantonata nel fondo di cui alla legge 259/2002.

Nel programma per l'anno 2004 sono stati previsti lavori vari (quali, ad esempio, rifacimento impianti, ristrutturazione reparti, manutenzione straordinaria di mura di cinta e camminamenti) per diciassette istituti (Noto CR, Vicenza CC, Imperia CC, Napoli Cc - Poggioreale, Macomer Cr, Perugia CC-Capanne, Milano CR Opera, Barcellona OPG, Foggia CC, Pesaro CC, Trani CC, Velletri CC, Dipartimento Amministrazione penitenziaria, Cosenza CC, Frosinone CC, PRAP Pescara, Isili CR) e di questi, allo stato, quasi tutti risultano ultimati (l'eccezione riguarda gli istituti di Barcellona OPG, Trani CC, PRAP Pescara). Non sono stati appaltati, invece, per mutate esigenze dell'Amministrazione, i lavori relativi a sei istituti (ISSPE Catanzaro, Milano CC, Aosta CC, Scuola Cairo Montenotte, ISSPE Casal del Marmo, Pescara CC) e sono stati differiti agli anni successivi per esaurimento fondi alcuni lavori relativi a dieci istituti (Roma Rebibbia, Barcellona OPG, Favignana CR, Casal del Marmo ISSPE, Monza CC, Isili CR, Cosenza CC, Roma Scuola Formazione, Roma ISSPE, Roma DAP)<sup>8</sup>.

### ***Programma 2005***

Nell'anno 2005 all'Amministrazione penitenziaria è stata attribuita la quota complessiva di euro 90.000.000,00, di cui euro 23.150.000,00 assegnati al capitolo 7300 ed euro 66.850.000,00 assegnati al capitolo 7303.

Non tutti gli interventi programmati nel 2004 sono stati attuati e, in taluni casi, avviati, in quanto, in sede di progettazione esecutiva, è stata registrata una lievitazione dei costi determinata dall'aumento dei prezzi dei materiali.

---

<sup>8</sup> Cfr. Allegato n. 3 alla Relazione citata, Programma anno 2004.

Per ciò che concerne gli interventi non avviati sono stati riproposti nel programma 2005 per un importo complessivo di € 27.851.266,00. Trattasi dei lavori relativi agli istituti di Roma Rebibbia, Favignana CR, Casal del Marmo ISSPE, Monza CC, Isili CR e Barcellona OPG, quest'ultimo finanziato a seguito di definizione di contenzioso presso il Consiglio di Stato.

Riguardo ai nuovi interventi inseriti nel programma 2005, è stato previsto uno stanziamento di € 27.232.000,00.

In tal modo, l'importo di € 55.083.266,00 è stato finalizzato a ridare funzionalità agli impianti, in quanto obsoleti, ed in particolare a quelli di sicurezza sia all'interno che in corrispondenza dei muri di cinta e portineria degli istituti penitenziari<sup>9</sup>.

Di fatto, nel programma 2005 sono stati inseriti interventi vari di manutenzione ordinaria e straordinaria in venti istituti (Bari CC, Ancona CC, Perugia CC – Capanne, Bergamo CC, Porto Azzurro CR, Milano CC – S. Vittore, Verbania Scuola Formazione, Napoli CC, Torino CC – Le Vallette, Rimini CC, oltre, come detto sopra, i sei istituti citati già inseriti nel programma 2004 e non avviati e quelli di Avellino CC, Velletri CC, Cuneo CC e Milano CR i cui interventi sono stati fatti rientrare nel Piano straordinario pluriennale di edilizia penitenziaria legge 259/2002).

Deve osservarsi che, sebbene ritenuti di particolare importanza e previsti, alcuni interventi (ad esempio Voghera CC e Tolmezzo CC, per i quali erano previsti lavori di ampliamento dei posti da destinare ai detenuti sottoposti alle misure di cui all'art. 41/bis c.p., Cosenza CC, Pianosa CC, per l'ampliamento della ricettività detentiva in generale) sono stati, invece, non appaltati per "mutate esigenze dell'Amministrazione". A questi si aggiungono tra gli interventi non più appaltati per le medesime ragioni quelli di Asinara CR, Scuola Formazione Roma e Centro Amministrativo Altavista<sup>10</sup>.

Ferma restando la ripartizione dell'importo come sopra indicato, per la quale l'intento è stato quello di dare priorità agli interventi strettamente indispensabili e non procrastinabili, il rimanente importo di € 34.916.734,00 (fino alla concorrenza di € 90.000.000,00) è stato suddiviso così come segue:

---

<sup>9</sup> Cfr. Relazione del Ministro della Giustizia per l'anno 2005.

<sup>10</sup> Cfr. Allegato n. 3 alla Relazione citata, Programma anno 2005.

- € 9.258.734,00 – accantonamento di € 3.000.000,00 sul capitolo 7300
- " " € 6.258.734,00 sul capitolo 7303

(l'accantonamento è stato previsto per consentire la realizzazione nel corso dell'anno di interventi urgenti e non prevedibili, nonché per far fronte ad esigenze derivanti da perizie di variante e suppletive sui lavori già appaltati negli anni precedenti e per fronteggiare la revisione dei prezzi, come introdotta dalla legge finanziaria 2005, art. 1, comma 150);

- € 5.000.000,00 - accantonamento sul capitolo 7300

(l'accantonamento è stato previsto al fine di procedere ad assegnazioni specifiche di fondi in favore dei Provveditorati regionali per interventi di manutenzione e conduzione di impianti tecnologici nelle strutture carcerarie)

- € 20.658.276,00 – accantonamento ai sensi della legge 14.11.2002, n. 259

(l'accantonamento è stato previsto per il pagamento dei canoni di locazione finanziaria relativi all'acquisizione dei nuovi istituti di Varese e Pordenone, come più volte chiarito)<sup>11</sup>.

Sono stati differiti agli anni successivi, per esaurimento fondi, alcuni lavori relativi agli istituti di Termini Imerese CC, Venezia Giudecca CC, Roma Rebibbia CCF.

### ***Programma 2006***

Nell'anno 2006 all'Amministrazione penitenziaria è stata attribuita la quota complessiva di euro 62.017.912,05,00, di cui euro 11.105.000,00 assegnati al capitolo 7300 ed euro 50.912.912,05,00 assegnati al capitolo 7303.

Non tutti gli interventi programmati nel 2005 sono stati attuati, in taluni casi per esigenze non prevedibili al tempo della programmazione e rivelatesi, poi, prioritarie ed improcrastinabili.

---

<sup>11</sup> Cfr. Relazione del Ministro della Giustizia per l'anno 2005.

Gli interventi non avviati nel 2005 sono stati riproposti nel programma 2006 per un importo complessivo di € 8.380.000,00 e, nel contempo, sono stati proposti nuovi lavori ritenuti prioritari per un importo di € 21.300.000,00.

In dettaglio, gli interventi non avviati nel 2005 riproposti nel 2006 risultano essere presso i seguenti istituti: Termini Imerese CC, Venezia Giudecca CC e Roma Rebibbia CCF. Va detto altresì che nel programma 2006 sono stati inseriti alcuni interventi non avviati nel 2004, sebbene inseriti nel programma annuale (Cosenza CC, Roma DAP, Roma Scuola Formazione - Via di Brava, Roma ISSPE - Casal del Marmo).

In generale, la totalità degli interventi sopra descritti, per un importo totale di euro 29.680.000,00, sono stati finalizzati sia alla revisione di impianti divenuti obsoleti con il trascorrere del tempo, sia al recupero di circa 337 posti detentivi, sia al potenziamento degli impianti di sicurezza, nell'interesse anche del personale di sorveglianza.

In proposito, alcuni lavori sono stati finalizzati a dare maggiore funzionalità a strutture ad uso del personale in servizio negli istituti penitenziari, sebbene a questi ultimi lavori sia stato destinato soltanto il 10% dell'importo complessivo del finanziamento, ai sensi di specifici accordi-quadro siglati con le organizzazioni sindacali<sup>12</sup>.

Di fatto, nel programma 2006 sono stati inseriti interventi vari di manutenzione ordinaria e straordinaria in ventidue istituti (Taranto CC, Vicenza CC, Palermo CC - Ucciardone, Avezzano CC, Pozzuoli CCF, Imperia CC, Enna CC, Roma Rebibbia - nuovo complesso, Lodi CC, Milano CC - Opera, Civitavecchia CC, Pisa CC, oltre, come detto sopra, i tre istituti citati già inseriti nel programma 2005 e non avviati, i quattro citati già inseriti nel programma 2004 e non avviati e, infine, quelli di Santa Maria Capua Vetere CC, Palermo CC - Pagliarelli e Catanzaro CC, i cui interventi sono stati fatti rientrare nel Piano straordinario pluriennale di edilizia penitenziaria legge 259/2002).

Deve osservarsi che, sebbene previsti, alcuni interventi (Pescara CC, Vasto CC, Ancona CC, Altamura CC, Firenze CC - Solliciano, Venezia CC, Milano CC - S. Vittore, Salerno CC, Iglesias CC, Livorno CC, San Gimignano CR, ISSPE Catanzaro e Treviso CC, quest'ultimo per

---

<sup>12</sup> Cfr. Relazione del Ministro della Giustizia per l'anno 2006.

due distinti interventi) non sono stati appaltati sempre per "mutate esigenze dell'amministrazione"<sup>13</sup>.

L'importo rimasto disponibile pari ad € 32.337.912,05 (sottratto l'importo di euro 29.680.000,00 dalla somma totale di € 62.017.912,05), è stato suddiviso fra i seguenti accantonamenti:

- € 12.879.912,00

(l'accantonamento è stato previsto per far fronte ad esigenze derivanti da perizie di variante e suppletive sui lavori in corso di realizzazione e per assicurare il finanziamento di incarichi a consulenti esterni all'amministrazione);

- € 7.000.000,00

(l'accantonamento è stato previsto al fine di procedere ad assegnazioni specifiche di fondi in favore dei Provveditorati regionali per interventi di manutenzione e conduzione di impianti tecnologici nelle strutture carcerarie);

- € 12.458.000,00 – accantonamento ai sensi della legge 14.11.2002, n. 259

(l'accantonamento è stato previsto per il potenziamento delle strutture penitenziarie).<sup>14</sup>

Sono stati differiti agli anni successivi, per esaurimento fondi, alcuni lavori relativi agli istituti di Campobasso CC, Pescara CC, Napoli OPG, Chiavari CC, Livorno CC, Salerno CC, I.P. Parma, Genova CC – Pontedecimo, Vercelli CC, Spoleto CR e Matera CC.

Non va sottaciuto che, in particolare per l'anno 2006, l'Amministrazione della giustizia ha dovuto fronteggiare il problema del sovraffollamento e già in via preventiva aveva relazionato sull'esigenza di un finanziamento pari ad € 95.438.664,78 al fine di poter perseguire seriamente l'obiettivo di incrementare la capienza dei penitenziari<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. Allegato n. 3 alla Relazione citata, Programma anno 2006.

<sup>14</sup> Cfr. Relazione del Ministro della giustizia per l'anno 2006.

<sup>15</sup> Cfr. Programma 2006 "quadro esigenziale" del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

### ***Programma 2007***

Per l'anno 2007 gli stanziamenti sono stati resi disponibili in conto residui soltanto nel corso dell'esercizio 2008, con il conseguente slittamento dell'avvio delle procedure di aggiudicazione per gli interventi programmati.

Ad un primo finanziamento assegnato pari ad € 43.681.500,00, ne è seguito un secondo pari ad € 55.450.000,00.

Come prevedibile, attesa l'esigenza di incrementare la capienza delle strutture carcerarie cui si faceva cenno, l'obiettivo prioritario fissato è stato quello di realizzare nuovi padiglioni detentivi e ristrutturare le sezioni detentive inutilizzate per le precarie situazioni igienico-sanitarie in cui versavano.

Numerosi, quindi, gli istituti interessati dagli interventi sopra detti (16 per entrambi i finanziamenti).

Come calcolato dall'Amministrazione, il raggiungimento dell'obiettivo avrebbe determinato un incremento di 1460 posti detentivi, oltre al miglioramento dei servizi elettrici, tecnologici e di sicurezza.

Inoltre, è stato previsto un accantonamento di € 5.000.000,00 da destinare all'attuazione del Programma Esecutivo d'Azione (P.E.A.) 2007 e, in particolare, al conferimento di incarichi professionali esterni al Dicastero, soprattutto per la ricognizione delle aree da rilevare per la realizzazione di penitenziari<sup>16</sup>.

### ***Programma 2008***

Per l'anno 2008 è stato programmato un complesso di interventi per un importo totale di euro 85.143.000,00, cinque dei quali consistenti nella realizzazione di padiglioni detentivi in ampliamento di istituti esistenti con un incremento di 990 posti ed una spesa di euro 41.700.000,00 e dieci nella ristrutturazione di sezioni detentive inutilizzate con un incremento di 504 posti ed una spesa di euro 14.660.000.

---

<sup>16</sup> Cfr. Relazione al Programma 2007 del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Sono stati, inoltre, programmati cinque interventi di manutenzione straordinaria e ristrutturazione urgenti e indifferibili per l'importo complessivo di euro 5.290.000,00 e sei di ristrutturazione e adeguamento caserme per l'importo complessivo di euro 9.800.000,00.

Sono stati, infine, previsti accantonamenti per perizie suppletive sui lavori in corso, revisione prezzi, interventi imprevedibili e incarichi esterni di progettazione per l'importo di euro 8.693.000,00 e assegnazioni agli organi periferici di euro 5.000.000,00.

Il suddetto programma è stato rimodulato, con variazioni nel numero e nell'importo degli interventi, una prima volta in data 22/12/2008 e definitivamente in data 14/9/2009. Gli interventi appaltati sono 21, per uno solo dei quali l'affidamento dei lavori è avvenuto alla fine dell'anno 2008; la consegna dei lavori risulta effettuata, per la maggior parte degli interventi, nei mesi di febbraio, marzo e aprile 2010; per dieci interventi risultano solo avviate le procedure per la consegna dei lavori; un solo intervento (quello affidato il 30/12/2008) risulta ultimato, in data 9/12/2009.<sup>17</sup>

Risulta, altresì, che ben quindici interventi previsti nel programma 2008 sono stati rinviati per esaurimento fondi e reinseriti nel programma 2010 ed altri sei non sono stati appaltati per mutate esigenze dell'Amministrazione.

### ***Programma 2009***

L'elenco annuale dei lavori relativo all'anno 2009 comprende quattro interventi di realizzazione di nuovi padiglioni detentivi di ampliamento negli istituti penitenziari di Piacenza, Voghera, Biella e Saluzzo, per l'importo previsto di euro 10.000.000,00 ciascuno.

Prevede, inoltre, la realizzazione di una cappella nel Dipartimento di amministrazione penitenziaria per un importo indicato in euro 110.000,00.

I quattro interventi per la realizzazione dei padiglioni sono stati tutti affidati a fine 2009 e la consegna dei lavori è avvenuta nei mesi di marzo e aprile 2010, tranne che per

---

<sup>17</sup> Dati tratti dall'allegato n. 3 alla nota in data 28/5/2010 del D.A.P.

l'intervento nella casa circondariale di Piacenza, per il quale risultano avviate le procedure per la consegna dei lavori.<sup>18</sup>

## **7. Caratteristiche dell'attività svolta**

Per effetto dei meccanismi di assegnazione delle risorse connessi all'istituzione del fondo per gli investimenti, di cui all'art. 46 della legge 28.12.2001, n. 448 (finanziaria 2002), e delle lungaggini procedurali, l'effettiva disponibilità degli stanziamenti occorrenti per l'attuazione degli interventi programmati nei vari esercizi finanziari è sempre avvenuta in conto residui nell'anno successivo, con uno slittamento di oltre un anno rispetto al momento in cui è stato predisposto il programma stesso.

Tale dilazione, associata alle mutevoli esigenze penitenziarie, in continua evoluzione, ha inevitabilmente comportato la necessità di rivedere le previsioni progettuali per adattarle alla realtà del momento, con le conseguenti ripercussioni di carattere economico.

Inoltre, come rappresentato dalla stessa Amministrazione, non si è potuto dare corso all'aggiudicazione di alcuni interventi, o perché ritenuti non più funzionali rispetto ai nuovi obiettivi nel frattempo determinatisi, o perché ritenuti meno urgenti rispetto ad altri interventi prioritari, il cui finanziamento programmato, divenuto insufficiente a causa degli adeguamenti economici, veniva rimpinguato con quello recuperato dai primi.

L'attività di competenza dell'Amministrazione penitenziaria risulta, pertanto, come dall'Amministrazione stessa evidenziato, contrassegnata negativamente dagli aspetti suddetti, con incidenze pesanti in termini di efficienza ed efficacia, sia sui tempi che sui costi degli interventi, oltre che sul loro numero complessivo rispetto a quanto programmato<sup>19</sup>.

E' da considerare al riguardo che, indubbiamente, la dilazione del momento attuativo rispetto a quello programmatico comporta effetti negativi in termini di efficienza, economicità

---

<sup>18</sup> Dati tratti dagli allegati n. 2 e n.6 alla nota del D.A.P. in data 28/5/2010

<sup>19</sup> Cfr. nota D.A.P. n. 125377 del 10.4.2008



ed efficacia e che, tuttavia, non può non destare qualche perplessità il rapido mutare delle esigenze, degli obiettivi e delle urgenze in un lasso di tempo non superiore ad un anno o poco più, in quanto, presumibilmente, l'inserimento degli interventi nei programmi dovrebbe scaturire da una attenta valutazione e ponderazione di dette esigenze e urgenze.

### **8. Linee d'attività dell'Amministrazione penitenziaria nell'ultimo biennio.**

Al fine di fornire una più efficace e rapida risposta al problema del sovraffollamento delle carceri, si è determinato l'orientamento di costruire nuovi padiglioni detentivi all'interno di quelle strutture penitenziarie che risultassero idonee in ragione degli spazi disponibili.

I vantaggi derivanti da tale soluzione sono evidenti sia per i più ridotti tempi di esecuzione dei lavori, sia per il risparmio di risorse economiche e strumentali oltre che per la notevole economia di personale (di custodia e amministrativo), rispetto a ciò che occorrerebbe in caso di realizzazione di un nuovo istituto.

L'Amministrazione ipotizza che realizzare un padiglione da 200 posti nel comprensorio d'un plesso penitenziario già esistente implicherebbe una spesa inferiore ai 10 milioni di euro, laddove un nuovo penitenziario da costruire in un'area libera da preesistenti strutture, comporterebbe una spesa di circa 45 milioni di euro, senza contare le susseguenti economie di risorse e di personale sopra citate.

In quest'ottica l'Amministrazione penitenziaria, con apposito Programma Esecutivo d'Azione (P.E.A.), si è impegnata nel finanziamento e nell'attuazione di un piano edilizio contemplante interventi di ristrutturazione di sezioni precedentemente chiuse e l'ampliamento di istituti preesistenti mediante la costruzione di nuovi padiglioni, ovvero di nuovi corpi di fabbrica, in comprensori e nelle pertinenze di penitenziari già esistenti.

Il suddetto programma edilizio ha prodotto, alla fine del 2008, un totale di 1610 nuovi posti e l'Amministrazione calcola che nel triennio successivo se ne produrranno ulteriori 2100 circa<sup>20</sup>.

Nel 2009 è intervenuta la disposizione di cui all'art. 44-bis della legge n. 14 del 27 febbraio, di conversione, con modificazioni, del D.L. 30/12/2008, n. 207, secondo cui, "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".

Pertanto, in virtù del suddetto art. 20 del D.L. n. 185/2008 il Capo del Dipartimento assume la veste di commissario straordinario delegato, con il compito di vigilare sul rispetto dei tempi previsti per la realizzazione degli investimenti, sull'espletamento delle procedure realizzative e autorizzative, sulla stipula dei contratti, sulla cura delle attività occorrenti al finanziamento, esercitando ogni potere di impulso per assicurare il tempestivo coordinamento dei soggetti ed enti coinvolti ed esercitando, altresì, eventualmente, anche poteri sostitutivi.

Il succitato art. 44-bis del D.L. n. 207/2008, inoltre, prescrive che il Capo del D.A.P., entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, rediga un programma degli interventi necessari, specificandone i tempi e le modalità di realizzazione ed indicando le risorse economiche occorrenti, e che con successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri -da adottare 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- vengano determinate le opere necessarie per l'attuazione del programma stesso con l'indicazione dei tempi e del quadro finanziario di ciascun intervento.

---

<sup>20</sup> Relazione dell'Amministrazione penitenziaria per l'anno 2008

Entro il termine stabilito, con provvedimento del 27 aprile 2009, il Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha delineato il programma degli interventi necessari per la creazione di nuove strutture penitenziarie e per l'aumento della capienza di quelle esistenti, specificandone le risorse economiche occorrenti e la loro eventuale disponibilità, nonché i tempi di realizzazione.

Il provvedimento in questione, pertanto, contiene due elencazioni: la prima riguarda gli interventi di realizzazione di nuovi penitenziari a cura del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la seconda gli interventi per la costruzione di nuovi padiglioni detentivi nell'ambito di istituti esistenti o per la ristrutturazione di questi a cura del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Come specificato nella relazione illustrativa del provvedimento stesso, gli interventi del primo tipo, ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art. 44-bis della legge n. 14/2009, sono destinati a confluire nel Quadro Strategico Nazionale (art.1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443) e necessitano, quindi, di essere recepiti in uno o più dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui sopra, mentre gli interventi del secondo tipo sono da inserire nel programma triennale di edilizia penitenziaria, che deve essere, conseguentemente, rimodulato.

Si osserva, al riguardo, che la formulazione dei commi 4 e 5 dell'art. 44-bis della legge suddetta non sembra delineare una tale netta demarcazione delle due tipologie di interventi a seconda della competenza per la loro gestione, ma testualmente prevede che le opere necessarie per l'attuazione del programma, incluse nei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, vengano inserite sia nel programma di cui all'art.1 della legge n. 443/2001, sia, se di importo superiore a 100.000 euro, nel programma triennale previsto dall'art. 128 del codice di cui al D.Lgs. n. 163/2006.

Come già detto, il programma contiene due elencazioni di interventi, la prima delle quali, relativa alle opere da eseguire a cura del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, comprende n. 22 interventi, dei quali solo 8 risultano coperti da finanziamento con risorse provenienti dal Fondo Aree Sottoutilizzate (F.A.S.) e 1 finanziato mediante permuta. Per gli altri 13 il finanziamento è da individuare.

La seconda elencazione, relativa alle opere da eseguire a cura del D.A.P., comprende n. 46 interventi consistenti nella realizzazione di altrettanti nuovi padiglioni in ampliamento a strutture già esistenti, che risultano tutti coperti da finanziamento o con i fondi ordinari di bilancio o con risorse provenienti dalla Cassa delle ammende, istituita con l'art. 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547, come sostituito dal comma 7 dell'art. 44-bis succitato.

Le opere relative all'attuazione del suddetto programma, compatibilmente con la disponibilità dei relativi finanziamenti, dovrebbero trovare realizzazione in tempi ravvicinati, posto che, come si legge nella relazione illustrativa del provvedimento, il ricorso alla figura del commissario straordinario, dotato di speciali poteri, è stato ritenuto necessario per consentire all'edilizia penitenziaria di svilupparsi in tempi molto più rapidi rispetto a quelli consentiti dalle ordinarie procedure, ormai non più compatibili con una popolazione detenuta in costante crescita.

Coerentemente con detta finalità, per tutte le opere previste dal programma, limitatamente a quelle con finanziamenti individuati, sono state indicate nel programma stesso date di ultimazione contenute nel prossimo triennio, sicchè, in base a tale previsione, tutti gli interventi dovrebbero essere realizzati entro il 2012.

Gli interventi previsti nel programma dovranno, secondo le indicazioni della relazione illustrativa, consentire di ottenere complessivamente 17.129 nuovi posti detentivi, dei quali 4.605 derivanti da interventi già provvisti di finanziamento per un costo globale di 205.730.000 euro, 6.201 derivanti da interventi finanziabili in varie forme (quali fondi di bilancio, finanza di progetto, locazione finanziaria, permuta, fondi della Cassa depositi e prestiti mediante mutui pluriennali) per un costo globale di 405.000.000 di euro e 6.323 derivanti da interventi da realizzare con fondi da individuare per un costo globale di 980.000.000 di euro.

E' da notare, al riguardo, che il costo complessivo degli interventi per i quali non è ancora individuabile il finanziamento supera di gran lunga la somma dei costi di quelli già finanziati o con finanziamento già individuato, pur se fornisce un numero di posti detentivi nettamente inferiore a quello complessivamente ottenibile da questi ultimi.

## **9. Case Mandamentali. Dismissioni**

Un discorso a parte meritano le case mandamentali, le quali erano state inserite dalla legge 26.7.1975, n. 354 tra gli istituti di custodia preventiva (art. 60) ed intese quali istituti di custodia degli imputati a disposizione del Pretore o, comunque, condannati alla pena dell'arresto o alla pena della reclusione non superiore ad un anno.

L'organizzazione di tali istituti era stata affidata ai Comuni ai sensi della legge 5.8.1978, n. 469, che, mediante apposito decreto del 14.12.1978, ne prevedeva un numero di 350, ripartiti in tre categorie in base alla capienza: sino a 15 posti, da 15 a 30 e oltre 30 posti.

Alla fine degli anni 80 l'introduzione di misure alternative (c.d. legge Gozzini 663/1986) e la conseguente riduzione del numero dei detenuti da assegnare alle case mandamentali, nonché la costituzione delle preture circondariali in luogo delle preture mandamentali (legge 1.2.1989, n. 30) determinavano il progressivo venir meno dell'utilità delle case mandamentali stesse, specie se ubicati in circondari con scarsa presenza di detenuti con pena da scontare non superiore ad un anno.

Da allora, pertanto, venivano poste in essere, in attesa di specifiche disposizioni normative, procedure amministrative (previste dall'art. 1, 1° comma, della legge n. 469/78) dirette alla soppressione di case mandamentali non funzionanti o comunque non più convenientemente utilizzabili. Complessivamente, in tal modo, furono soppressi, fino al 1999, circa 260 istituti.

Nel 1999, infine, intervenne l'attesa normativa (legge 3.8.1999, n. 265), che, all'art. 34, disponeva la soppressione delle case mandamentali, con la previsione del mantenimento della funzione penitenziaria per quelle che venissero ritenute idonee a tal fine, per condizioni strutturali, capienza ed economicità gestionale.

Tali strutture furono individuate in numero di 25 con successivo decreto del 10.2.2000, mentre le restanti case mandamentali, in numero di 65, venivano soppresse con apposito decreto ministeriale Giustizia-Interno.

Le strutture edilizie non più destinate ai fini detentivi venivano restituite ai comuni, in quanto di pertinenza dei rispettivi patrimoni.

In seguito, venivano compiute ulteriori più approfondite valutazioni, che portarono a ritenere antieconomica sotto il profilo del rapporto costi/benefici la gestione di altre 9 strutture, per le quali veniva prevista la possibile dismissione mediante il ricorso alla permuta.

Tuttavia, nessuna procedura per la predetta permuta è stata attivata, in quanto si trattava di attività affidata alla società Dike Aedifica S.p.A. la quale, come detto nel paragrafo 2. 1, non è mai stata operativa ed è stata sciolta nel 2007.

Allo stato, delle 25 case mandamentali restanti, soltanto undici risultano ancora attive, cinque (Viggiano, Squillace, Merano, Casamassima e Pitigliano) sono state soppresse per le ragioni sopra esposte e per nove (Bressanone, Bovino, Codigoro, Mileto, Morcone, Pisticci, Pontecorvo, Revere e S. Valentino) erano in corso valutazioni per la loro eventuale dismissione<sup>21</sup>.

Da quanto rappresentato dall'Amministrazione si evince che la scelta delle massicce dismissioni di centinaia di strutture di detenzione è stata motivata da valutazioni compiute in merito a diversi profili, tra i quali: la modesta ricettività delle strutture stesse; l'antieconomicità gestionale; la scarsa funzionalità rispetto alle esigenze penitenziarie in continuo mutamento; la necessità di garantire, pur in presenza di un limitato numero di detenuti, il funzionamento di tutti i servizi fra cui , in primo luogo, quello del personale di custodia.

E' da rilevare, al riguardo, che le suddette motivazioni, certamente fondate, non hanno tenuto conto degli effetti negativi derivanti, nel tempo, dalla perdita di tanti posti detentivi, considerato il progressivo aumento della popolazione carceraria, per cui è da ritenere che le valutazioni compiute dall'Amministrazione, oltre a considerare l'inadeguatezza e il rapporto

---

<sup>21</sup> Cfr. Relazione del D.A.P. del 25/7/2008, pagg. da 9 a 13.

costi-benefici delle singole strutture, avrebbero forse dovuto essere estese anche alla comparazione fra gli aspetti negativi connessi alla conservazione della funzione penitenziaria degli istituti in questione e le conseguenze, altrettanto, e forse ancor più, negative scaturenti dal grave sovraffollamento delle carceri.

## **10. Attività del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.**

Il Ministero, come già innanzi precisato, è competente a provvedere alla realizzazione di nuovi edifici carcerari o alla loro manutenzione straordinaria, sulla base delle indicazioni date dal Comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria, a mezzo delle proprie strutture decentrate, che curano la gestione degli appalti e l'esecuzione delle opere.

L'ultima variante del programma ordinario di edilizia penitenziaria, secondo le indicazioni del suddetto Comitato, è stata fissata dal decreto del Ministro della giustizia adottato di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in data 19 luglio 2004 e prevede 25 interventi di realizzazione di nuovi istituti.

Dopo l'anzidetto decreto non sono stati emanati altri provvedimenti di variante, non essendosi più proceduto alla convocazione del Comitato paritetico, che non sarebbe stata giustificata, vista l'esiguità delle risorse disponibili.<sup>22</sup>

A proposito di detta esiguità di risorse, la Direzione generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali ha fatto presente che, per effetto della drastica riduzione subita dallo stanziamento di 70 milioni di euro per il triennio 2008-2010<sup>23</sup>, ha potuto erogare agli organi decentrati solo 5 milioni di euro disponibili per l'anno 2008 distribuendoli come segue:

-con D.M. n. 13452 del 2 dicembre 2008 sono stati assegnati euro 1.280.000,00 al Provveditorato interregionale per il Lazio, Abruzzo e Sardegna per la costruzione della nuova casa circondariale di Rieti;

---

<sup>22</sup> Vds. nota del Ministero –Direzione generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali- n.2436 del 18/2/2010

<sup>23</sup> Vds. ultimo capoverso del paragrafo n. 2 della presente relazione.

-con D.M. n. 13524 del 3 dicembre 2008 sono stati assegnati euro 326.185,91 al Provveditorato interregionale per la Toscana e l'Umbria per la costruzione della Sezione "B" della casa di reclusione di Massa;

-con D.M. n. 6400 del 21 maggio 2009 sono stati assegnati euro 1.793.814,09 al Provveditorato interregionale per la Sicilia e la Calabria per l'ultimazione della casa circondariale di Piazza Lanza;

-con D.M. n. 6399 sono stati assegnati euro 1.600.000 al Provveditorato interregionale per la Lombardia e la Liguria per nuovi lavori necessari per l'istituto di La Spezia.

Quanto all'anno 2009, la suddetta Direzione generale, sulla base della prevista riduzione dello stanziamento comunicata dal Capo di gabinetto del Ministro, che rendeva la disponibilità per tale anno limitata a euro 449.606,00, ha comunicato di aver assegnato solo la somma di euro 125.000,00.

Detta somma è stata assegnata, con D.M. n. 12684 del 15 ottobre 2009, al Provveditorato interregionale per la Sicilia e la Calabria per la necessaria attività di guardiania correlata alla presa in consegna della nuova casa circondariale di Reggio Calabria.

L'Amministrazione fa presente, inoltre, che la difficile situazione finanziaria creata dalle riduzioni dei finanziamenti, già di per sé esigui, "è stata appesantita notevolmente dalla norma che ha drasticamente ridotto, da sette anni a tre anni, i termini di iscrizione in bilancio dei residui passivi di conto capitale", con la conseguenza di rendere indisponibili i residui passivi perenti e far mancare le risorse di bilancio per provvedere ai pagamenti degli stati di avanzamento lavori (S.A.L.).

Non può non rilevarsi, al riguardo, che la formazione e la conservazione in bilancio (ora per un tempo più contenuto) dei residui passivi vengono facilitate già in partenza, vista la ritardata erogazione delle somme stanziare, come si evince dalle date dei sopra elencati decreti di assegnazione delle somme stesse.

Comunque, le opere attualmente in corso di completamento a cura dei competenti Provveditorati, in base al programma straordinario predisposto dal Ministero e approvato dal Ministero della giustizia, riguardano i nuovi istituti penitenziari di Cagliari, Sassari, Tempio



Pausania, Oristano, Forlì, Rovigo, Savona e Reggio Calabria, con un aumento di capacità totale pari a 2095 posti.

Tale programma è stato recepito dalla delibera CIPE del 31 luglio 2009 (pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 267 del 16 novembre 2009), che ha assegnato la somma di 200 milioni di euro per gli interventi di edilizia penitenziaria succitati, mediante l'utilizzo di risorse del Fondo infrastrutture dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, nel quale il CIPE stesso aveva fatto confluire risorse disponibili del Fondo aree sottoutilizzate istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 (artt. 60 e 61).

Per quanto riguarda il trasferimento delle somme, a seguito della relativa variazione di bilancio operata dal Ministero dell'economia e delle finanze, la Direzione generale ha provveduto ad assegnare un primo importo di euro 17.600.000,00 al Provveditorato interregionale alle OO.PP. per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna per la realizzazione di opere relative ai quattro istituti penitenziari ubicati in Sardegna.

La Direzione medesima ha richiesto, al contempo, agli altri competenti Provveditorati di comunicare il fabbisogno, per l'anno in corso, relativamente ad ogni singolo istituto al fine di attivare la richiesta dei fondi al Ministero dell'economia e delle finanze.

I costi, ripartiti in finanziamenti già impegnati e in quelli richiesti a valere sulle risorse del fondo infrastrutture, gli stati di avanzamento dei lavori e la capienza degli otto nuovi istituti in corso di realizzazione sono riepilogati nella sottostante tabella illustrativa del programma straordinario, desunta dalla succitata delibera del CIPE.

<b>Istituto</b>	<b>Costo</b>	<b>Finanziamento attualmente impegnato</b>	<b>Avanzamento lavori (%)</b>	<b>Finanziamento Fondo infrastrutture</b>	<b>Capienza nuovo istituto</b>
Cagliari	86.132.000,00	43.132.000,00	85	43.000.000,00	550
Sassari	85.965.733,00	39.965.733,00	64	46.000.000,00	430
Tempio Pausania	57.203.000,00	34.203.000,00	93	23.000.000,00	150
Oristano	48.664.000,00	27.664.000,00	75	21.000.000,00	250
Forlì	59.253.235,27	39.253.235,27	20	20.000.000,00	225
Rovigo	52.050.000,00	28.050.000,00	37	24.000.000,00	210
Savona	62.000.000,00	29.966.560,00	-	1.500.000,00	130
Reggio Calabria	52.000.000,00	20.000.000,00	85	21.500.000,00	150
<b>TOTALE</b>	<b>503.267.968,27</b>	<b>262.234.528,27</b>		<b>200.000.000,00</b>	<b>2.095</b>

Nella delibera stessa è precisato che, per gli istituti di Savona<sup>24</sup> e Reggio Calabria, i finanziamenti richiesti a valere sul fondo infrastrutture consentono di rendere funzionali i soli lotti in corso di realizzazione, occorrendo per il completamento delle opere un ulteriore finanziamento pari, rispettivamente, a circa 30,5 e 10,5 milioni di euro.

Viene, altresì, precisato che le differenze nei costi parametrici (per detenuto) sono dovute alle particolari situazioni locali, risultando più elevati laddove sussistano problemi geomorfologici (come nel caso di Tempio Pausania) o vi sia presenza di corsi d'acqua (Forlì) o assenza di opere di urbanizzazione primaria e viabilità di accesso (Rovigo e Savona) o si costruisca in zona sismica (Reggio Calabria).

Dal raffronto fra i dati desunti da alcuni atti pervenuti all'Ufficio di controllo<sup>25</sup> e quelli risultanti dalla tabella contenuta nella delibera CIPE nonché dal programma redatto il 27 aprile 2009 dal Capo del D.A.P. quale Commissario straordinario si rileva, generalmente, un

<sup>24</sup> Per i lavori, già appaltati, è stata prevista la consegna a inizio 2010.

<sup>25</sup> Per le opere in corso relative al programma straordinario di finanziamento sono disponibili solo gli atti relativi ai quattro istituti penitenziari ubicati in Sardegna.

incremento generalizzato dei tempi previsti per la ultimazione delle opere o dei lotti delle stesse.

Dall'esame di tali atti è risultato che, in base ai tempi contrattualmente stabiliti, tutti i lavori di realizzazione dei quattro istituti in Sardegna -per i quali si dispone della documentazione- avrebbero dovuto, ormai, essere ultimati (in date variabili fra agosto e dicembre 2009) mentre, come si evince dalla suesposta tabella, sono ancora in fase più o meno avanzata di costruzione. Fra l'altro, per tutti e quattro, il succitato programma del Commissario straordinario indica la data di ultimazione in dicembre 2010.

Ancora, dall'esame dei suddetti atti si evince che tutte le opere di cui sopra sono state sottoposte a segretazione e aggiudicate a seguito di gare informali, alle quali sono state invitate sempre n. 6 Imprese.

In base a recentissimo aggiornamento comunicato dal competente Provveditorato OO.PP. e fornito nelle vie brevi dall'Amministrazione delle infrastrutture, risulta che, alla data del 1°/7/2010, i lavori di prima fase dei quattro istituti ubicati in Sardegna sono praticamente ultimati (99% Cagliari, 85% Sassari, 99,98% Tempio, 99,85% Oristano) e sono in corso di realizzazione quelli di seconda fase. Per tutti l'ultimazione dei lavori è prevista per il 25/6/2011.

Per gli altri istituti penitenziari in costruzione, si dispone degli aggiornamenti (comunicati al Ministero in marzo del corrente anno) relativi a quelli di Forlì e di Rovigo, secondo cui l'avanzamento dei lavori di prima fase del primo istituto era di circa il 78% e quello dei lavori del 1° lotto del secondo del 60%. Inoltre, gli ulteriori lavori di 1° stralcio per Forlì erano stati consegnati parzialmente a causa di una campagna di scavi archeologici condotta nell'area, mentre quelli di 2° stralcio erano in fase di progettazione esecutiva. Ugualmente in corso di progettazione esecutiva si trovava il 2° lotto dell'istituto di Rovigo.

## **11. Un caso emblematico: la costruzione dell'istituto penitenziario di Reggio Calabria.**

Come riferisce l'Amministrazione<sup>26</sup>, gravi difficoltà in ordine all'avanzamento dei lavori di costruzione della nuova casa di reclusione nonché un contenzioso insorto determinarono la sospensione dei lavori stessi nel febbraio 2002 e la rescissione del contratto di appalto.

Nella relazione tecnico-economica in data 25/11.2005, con cui il S.I.I.T. Sicilia-Calabria -ora Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per la Sicilia e la Calabria- ha illustrato la suddetta difficile situazione, veniva anche proposta la nomina di un Commissario straordinario allo scopo di trovare una rapida soluzione ai menzionati problemi.

Al fine, quindi, di riavviare l'iter procedurale per l'esecuzione dei lavori, il Commissario straordinario veniva nominato con D.P.C.M. del 1° dicembre 2006, ai sensi dell'art. 13 del decreto-legge n. 67 del 25/3/1997 (disposizioni urgenti per favorire l'occupazione) convertito, con modificazioni, dalla legge 23/5/1997.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti -Direzione generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali-, con nota del 3/4/2009, ha chiesto al Ministero della giustizia di inserire nel programma straordinario dei finanziamenti destinati all'edilizia penitenziaria, previsto dall'art. 44/bis della legge n. 14 del 27 febbraio 2009, la somma di euro 22 milioni da destinare ai lavori necessari per l'utilizzazione della struttura in corso di realizzazione.

Il succitato programma, predisposto dal D.A.P, ha previsto per l'intervento di cui trattasi l'importo di 21.500.000 euro, recepito dal C.I.P.E. con la succitata delibera del 31 luglio 2009, nell'ambito della ripartizione dei finanziamenti di cui al fondo per le aree sottosviluppate (FAS) per l'edilizia penitenziaria.

Intanto, la Direzione generale, concordando con l'Avvocatura generale dello Stato circa la necessità della presa in consegna dell'immobile, ottenuto il parere concorde del Ministero della giustizia, ha chiesto al competente Provveditorato interregionale OO.PP. di stipulare un

---

<sup>26</sup> Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti -Direzione generale edilizia statale e interventi speciali- n. 2436 del 18/2/2010.

contratto di guardiania, assegnando al Provveditorato stesso, in data 15 ottobre 2009, la somma di 125.000 euro per l'attivazione del servizio.

Quanto riferito dall'Amministrazione evidenzia la complessità e la difficoltà di portare a compimento un'opera, che risulta in corso di realizzazione sin dal 1996<sup>27</sup> e che prevede, per il lotto ora finanziato, un incremento della capienza per soli 150 posti.

## **12. La gestione finanziaria.**

La gestione finanziaria si è svolta, nel periodo preso in considerazione (dal 2006 al 2009), con interessamento dei capitoli 7300 e 7303 degli stati di previsione della spesa del Ministero della giustizia e dei capitoli 7472 e 7473 di quelli del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

I movimenti finanziari indicati nelle sottostanti tabelle sono stati desunti da interrogazioni del sistema integrato R.G.S. - C.d.C., sulla base delle risultanze dei decreti di accertamento residui.

Da rilevare che il capitolo 7303 compare nel solo stato di previsione relativo all'esercizio 2006 in affiancamento al capitolo 7300 e non è più utilizzato negli anni successivi, rimanendo la spesa concentrata in tale ultimo capitolo.

Al contrario, il capitolo 7472, non utilizzato negli stati di previsione relativi agli esercizi 2006 e 2007, compare in quelli del 2008 e 2009 accanto al capitolo 7473, sul quale, comunque, viene imputata la maggior parte della spesa.

Da notare che, per quanto riguarda i capitoli 7300 e 7303 di competenza del Ministero della giustizia, viene presa in esame la gestione del D.A.P., mentre per gli altri due capitoli viene considerata la gestione degli organi periferici (i Provveditorati OO.PP., già S.I.I.T.) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

---

<sup>27</sup> Relazione sull'anno 2008 dell'Ufficio tecnico per l'edilizia penitenziaria e residenziale

Ministero della giustizia - D.A.P.

ANNO	CAP. 7300				CAP. 7303			
	Competenza meno economie ed assegnazioni	Pagato su competenza	Residui iniziali meno economie ed assegnazioni	Pagato su residui	Competenza meno economie ed assegnazioni	Pagato su competenza	Residui iniziali meno economie ed assegnazioni	Pagato su residui
2006	11.105.000,00	0,00	24.561.608,18	5.045.425,10	50.912.912,00	0,00	186.027.766,22	48.206.740,96
2007	88.041.972,00	0,00	153.991.923,57	37.341.188,79	–	–	–	–
2008	98.437.330,61	8.265.923,70	183.040.903,44	63.035.466,56	–	–	–	–
2009	107.858.128,10	32.700.466,72	191.748.558,26	53.973.890,49	–	–	–	–

Elaborazione dati desunti dal sistema integrato R.G.S. C.d.c.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Provveditorati OO.PP.

ANNO	CAP. 7473				CAP. 7472			
	Assegnazioni meno economie	Pagato su assegnazioni	Residui iniziali più assegnazioni su residui meno economie	Pagato su residui	Assegnazioni meno economie	Pagato su assegnazioni	Residui iniziali più assegnazioni su residui meno economie	Pagato su residui
2006	30.019.330,05	13.677,14	311.067.563,76	38.984.493,88	-	-	-	-
2007	1.057.864,56	659.519,92	190.033.478,26	63.599.937,14	-	-	-	-
2008	39.034.675,67	29.535.092,30	60.034.956,70	29.768.838,71	1.606.185,91	0,00	0,00	0,00
2009	62.535.695,95	56.310.687,89	12.778.815,20	10.324.827,84	125.000,00	0,00	4.566.186,00	1.465.043,87

Elaborazione dati desunti dal sistema integrato R.G.S. C.d.c.

Dalla prima delle suesposte tabelle si rileva che i pagamenti effettuati dal D.A.P. sono stati di gran lunga inferiori alla massa spendibile<sup>28</sup> sia nella gestione di competenza sia in quella dei residui in ciascuno degli esercizi considerati. Peraltro, risultano abbondantemente inferiori anche alle autorizzazioni di cassa che, a loro volta, sono largamente inferiori alla massa spendibile.

Emerge chiaramente, quindi, che la gestione del Dipartimento si è sviluppata esclusivamente o prevalentemente sui residui di bilancio e in misura molto modesta sugli stanziamenti di competenza dei vari esercizi, anche se, comunque, si riscontra un progressivo miglioramento negli anni 2008 e 2009.

Tale situazione contabile rispecchia fedelmente quanto rilevato al precedente par. 6 circa gli effetti negativi dei meccanismi di assegnazione delle risorse normativamente previsti e circa le lungaggini procedurali, che avrebbero determinato, fra l'altro, la necessità di rivedere le previsioni progettuali per adattarle alla realtà del momento o di sostituire interventi programmati, perché ritenuti non più funzionali rispetto alle nuove esigenze o meno urgenti di altri interventi da finanziare prioritariamente.

Come rappresentato dall'Amministrazione,<sup>29</sup> i lamentati effetti negativi erano dovuti alla norma, contenuta nell'art. 46 della legge n. 448/2001, la quale prevedeva che i finanziamenti provenissero dal fondo investimenti iscritto nello stato di previsione del Ministero della giustizia al capitolo 7020, in gestione al Gabinetto del Ministro, e venissero ripartiti fra i tre Dipartimenti (Amministrazione penitenziaria, Giustizia minorile e Organizzazione giudiziaria) al termine di una complessa procedura.

Il riparto, infatti, era effettuato previa acquisizione sui rispettivi programmi dei pareri delle Commissioni Giustizia di Camera e Senato, a cui faceva seguito l'emanazione del decreto

---

<sup>28</sup> Sia gli stanziamenti di competenza che i residui iniziali sono stati considerati al netto delle assegnazioni (di modesta entità, essendo prevalente la gestione accentrata del D.A.P.) disposte in favore degli organi periferici nonché delle somme portate in economia.

<sup>29</sup> Relazione trasmessa con nota del 28/5/2010.



del Ministro della giustizia e dell'ulteriore decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per la definitiva assegnazione dei fondi sui capitoli di pertinenza dei tre Dipartimenti.

Tale procedura veniva sempre perfezionata alla fine dell'esercizio finanziario di riferimento degli stanziamenti, per cui l'Amministrazione, dal 2002 al 2007, si è trovata a disporre dei finanziamenti previsti per l'edilizia penitenziaria non prima dei mesi di aprile o maggio dell'anno successivo a quello di finanziamento (in conto residui di lett. F).

Con la legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008) è stata ripristinata la procedura precedente all'istituzione del fondo, ossia gli stanziamenti sono stati collocati direttamente sui capitoli di competenza dei tre Dipartimenti, per cui, a partire dal 2008, l'Amministrazione ha potuto gestire anche i fondi ordinari di competenza dell'esercizio accanto a quelli in conto residui.

Al riguardo, l'Amministrazione puntualizza che nell'anno 2008, a causa dell'inadeguatezza dell'organico di personale, non ha potuto far fronte al sopravvenuto maggior carico di lavoro, per cui ha dato prioritaria attuazione al programma 2007 con i fondi residui e, quindi, ha dato corso, per quanto possibile, all'attuazione del programma 2008.

Nel 2009, come si evince anche dalla tabella, si è registrato un miglioramento e per l'anno corrente l'Amministrazione conta di riportare l'attività alla normalità e di impegnare, salvo imprevisti, entro la fine dell'esercizio tutta la disponibilità finanziaria dell'anno.

Dalla seconda tabella si rileva una situazione simile a quella riscontrata per il Ministero della giustizia quanto alla prevalenza della gestione in conto residui a causa della modesta entità dei pagamenti rispetto alla massa spendibile allocata sul capitolo 7473 (spese per la costruzione, il completamento, l'adattamento e la permuta degli edifici destinati ad istituti di prevenzione e pena ed altre spese varie connesse).

Anche qui si rileva un progressivo miglioramento, ancora più accentuato rispetto a quello riscontrato per il cap. 7300, fino al capovolgimento avvenuto nel 2009, con la prevalenza della gestione di competenza rispetto a quella in conto residui.

E' da ritenere che all'inversione di tendenza, oltre che un comportamento più virtuoso delle Amministrazioni, abbia contribuito la riduzione da sette a tre anni del periodo di conservazione in bilancio dei residui passivi, operata dall'art. 3, comma 36, della legge 20/12/2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).

Per quanto riguarda l'incidenza sull'entità dei pagamenti, si è riscontrato che il maggiore contributo all'ammontare delle erogazioni è stato dato dal Provveditorato interregionale per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna –Sede di Cagliari- in virtù delle quattro strutture penitenziarie in corso di costruzione nella regione sarda.

Quanto al capitolo 7472 (spesa per l'avvio di un programma straordinario di edilizia penitenziaria al fine di fronteggiare l'emergenza con l'adeguamento infrastrutturale degli edifici esistenti o la realizzazione di nuovi edifici), introdotto nel 2008 in relazione al finanziamento di cui all'art. 2, comma 280, della legge finanziaria per detto anno, è stato utilizzato con modeste assegnazioni ad un numero limitato di Sedi regionali dei Provveditorati (Toscana e Lazio nel 2008; Liguria, Calabria e Sicilia nel 2009).

### **13. Considerazioni conclusive.**

L'intera gestione in materia di edilizia penitenziaria, svolta nel periodo preso in considerazione dalla presente indagine di controllo (anni 2004-2009) risulta contrassegnata da pesanti difficoltà di attuazione per varie ragioni, fra le quali emergono particolarmente la cronica insufficienza dei finanziamenti, i tortuosi meccanismi di assegnazione delle risorse disponibili, le lungaggini procedurali, il frequente e rapido mutamento delle esigenze e degli obiettivi, la dilatazione dei tempi nella fase esecutiva di costruzione delle nuove strutture penitenziarie dovuta anche al sorgere di contenziosi.

Tutto ciò nel mentre si assiste al progressivo e inesorabile peggioramento della situazione di sovraffollamento delle carceri, che diventa sempre più grave con il passare del tempo per il continuo incremento della popolazione detenuta, alla cui formazione concorre, in maniera consistente e crescente, la criminalità d'importazione, che si aggiunge a quella nazionale.

In tale quadro s'impone un deciso cambiamento di rotta in direzione di una forte accelerazione dell'attività realizzativa diretta sia alla costruzione di nuovi istituti penitenziari, sia all'ampliamento delle strutture esistenti.

E' da ritenere, peraltro, che tale accelerazione nella realizzazione di nuove strutture penitenziarie non possa andare disgiunta da altre misure necessarie per il loro funzionamento, che attengono alla sfera del personale addetto, se è vero quanto sostenuto da parte sindacale circa la grave carenza del personale stesso. Detta carenza avrebbe già causato la sottoutilizzazione di istituti detentivi, fra cui il nuovo istituto di Rieti, che per questa ragione ospiterebbe un numero di detenuti di gran lunga inferiore alla sua capienza.<sup>30</sup>

Le uniche alternative possibili all'incremento dei posti detentivi, secondo quanto espresso da correnti di opinione riportate dalla stampa, sarebbero, se non la periodica adozione di provvedimenti di clemenza, la depenalizzazione dei reati di minore allarme sociale oppure l'introduzione di misure diverse dalla detenzione per i detenuti condannati o in attesa di giudizio per reati minori.

Con riferimento alle disfunzioni inerenti alla sottoutilizzazione o all'abbandono di strutture carcerarie ed alla carenza di personale, di cui al successivo punto 5., considerata la loro incidenza sulla situazione di crisi esistente, si ravvisa l'opportunità di demandare alla dirigenza del Ministero della giustizia - D.A.P. - l'espletamento di alcuni incumbenti istruttori finalizzati ad acquisire maggiori elementi di informazione, che potrebbero anche preludere all'adozione di appropriati provvedimenti da parte dell'Amministrazione.

I dirigenti cui affidare la raccolta dei dati e delle notizie da comunicare alla Corte possono essere individuati, per la competenza sulla materia, nei dirigenti preposti alla Direzione generale per il bilancio e la contabilità e alla Direzione generale del personale e della formazione nonché al dirigente della Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi, che, quale responsabile del procedimento, ha prestato proficua collaborazione nel corso dell'istruttoria.

Gli incumbenti possono essere così sintetizzati:

a) individuazione di istituti non utilizzati o sottoutilizzati e di strutture edificate totalmente o parzialmente, ma abbandonate. Indicazione delle relative cause;

b) accertamento della consistenza numerica del personale effettivamente addetto e della sua inadeguatezza in rapporto al numero dei detenuti. Verifica circa il pieno impiego del personale disponibile e indicazione dell'entità e delle cause dell'eventuale scostamento e/o non ottimale distribuzione del personale stesso.

La pendenza di detti incumbenti non impedisce di rilevare alcune criticità, di seguito riepilogate, relativamente alla gestione svolta negli anni considerati, pur dovendosi prendere atto che le Amministrazioni competenti hanno operato in una situazione di difficoltà, trattandosi di un settore in crisi per le ragioni anzidette.

---

<sup>30</sup> Notizie di stampa

1. Il D.A.P. -Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi- del Ministero della giustizia ha fatto presente che i fondi per le spese correnti (cap. 1671) vengono assegnati agli organi periferici, mentre quelli del conto capitale sono gestiti a livello centrale, ma in parte vengono ugualmente assegnati ai Provveditorati regionali per provvedere a spese correnti, che non trovano capienza nelle limitate disponibilità del predetto capitolo.<sup>31</sup>

E' da ritenere, al riguardo, che la procedura seguita per ovviare all'insufficiente stanziamento di parte corrente non sia in linea con i principi in materia di bilancio, non risultando osservata la trasparenza nell'imputazione delle spese, che risulterà alterata, con riferimento ai capitoli interessati, rispetto all'effettiva natura delle spese stesse.

Si dovrebbe, pertanto, in sede di impostazione delle previsioni, valutare con maggiore prudenza le esigenze della manutenzione ordinaria e delle altre spese correnti, onde evitare i suddetti storni informali.

2. Una più attenta valutazione della convenienza sarebbe pure stata opportuna allorchè l'Amministrazione della giustizia pianificò nel gennaio del 2004 la realizzazione dei nuovi istituti penitenziari di Varese e Pordenone con l'innovativo strumento della locazione finanziaria, che non ebbe alcun esito per la bocciatura in sede europea della procedura seguita.

Soltanto nel dicembre del 2006, infatti, si decise di abbandonare tale progetto e dirottare il relativo finanziamento verso interventi di ampliamento di vari istituti penitenziari esistenti, che avrebbe portato alla realizzazione del quadruplo di nuovi posti detentivi rispetto a quanto previsto dall'anzidetto progetto.<sup>32</sup>

3. Ugualmente al momento valutativo attiene la programmazione degli interventi che l'Amministrazione della giustizia correttamente attua con la formazione dei programmi triennali e degli elenchi annuali dei lavori e che, teoricamente, non dovrebbe essere soggetta a frequenti mutamenti con sostituzione degli interventi stessi.

La riscontrata mutevolezza dei programmi, con variazioni delle previsioni progettuali nel senso di maggiori costi, la cancellazione di interventi ritenuti non più funzionali rispetto ai nuovi obiettivi, la loro sostituzione con altri ritenuti più urgenti, viene imputata dall'Amministrazione penitenziaria alla ritardata acquisizione delle risorse per effetto dei meccanismi di assegnazione dei fondi previsti dall'art. 46 della legge finanziaria per il 2002.<sup>33</sup>

4. Al contrario, non risulta che per gli interventi la cui realizzazione è curata dai Provveditorati interregionali OO.PP. venga regolarmente seguita la procedura per l'inserimento nella programmazione triennale dell'Amministrazione delle infrastrutture e negli elenchi annuali

---

<sup>31</sup> Pag. 10 della relazione

<sup>32</sup> Pagg. 11-12 della relazione

<sup>33</sup> Pagg. 21-22 della relazione

dei lavori. La mancata puntuale osservanza del procedimento previsto dall'art. 14 della legge-quadro 11 febbraio 1994, n. 109 era già stata evidenziata dalla Corte nella relazione approvata con la deliberazione n. 15/2005/G (par. 4.1).

D'altronde, nella relazione illustrativa del programma redatto dal Capo del D.A.P. - Commissario straordinario- ai sensi dell'art. 44 bis della legge 27 febbraio 2009, n. 14 si legge che mentre gli interventi di competenza dell'Amministrazione penitenziaria saranno inseriti nel piano triennale, quelli di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti confluiranno invece, ai sensi dei commi 4 e 5 del suddetto art. 44 bis, nel Quadro strategico nazionale di cui alla legge obiettivo (legge n. 443/2001).

E' da ritenere, al riguardo, che le disposizioni circa la programmazione dei lavori pubblici (art. 128 del codice dei contratti approvato con D.Lgs. n. 163/2006, ex art. 14 della legge-quadro) costituiscano normativa di generale applicazione e che le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 44 bis della legge n. 14/2009 non siano in contrasto con tale normativa.<sup>34</sup>

5. In ordine alla vicenda delle numerose case mandamentali dismesse pressoché in blocco, che tanto clamore ha suscitato nella stampa per lo stridente contrasto con il grave fenomeno del sovraffollamento delle carceri, si deve osservare che la massiccia dismissione operata, per quanto giustificata dalla normativa e dalla inadeguatezza, più o meno accentuata, di tali strutture rispetto ai requisiti di piena funzionalità richiesti, mal si concilia con l'estremo bisogno di strutture carcerarie incessantemente generato dal continuo aumento del numero dei detenuti.<sup>35</sup> Ciò senza contare che, sempre secondo notizie riportate dalla stampa, vi sarebbero casi di istituti penitenziari costruiti e mai utilizzati.

Al riguardo, in adunanza viene ribadito dai rappresentanti dell'Amministrazione penitenziaria che la dismissione operata delle case mandamentali è stata giustificata dalla loro inadeguatezza oltre che dall'antieconomicità di un loro utilizzo, trattandosi di strutture scarsamente funzionali, con capienza ridotta, oscillante, in media, fra 10 e 30 posti, tranne pochi casi di ricettività pari a una quarantina di posti.

Circa la mancata utilizzazione di istituti, vengono indicati soltanto il caso di Reggio Calabria, dove la struttura edificata non può essere adibita all'uso penitenziario per mancanza delle necessarie dotazioni logistiche e quello di Rieti, dove l'istituto è sottoutilizzato per carenza di personale, che, peraltro, risulta complessivamente insufficiente, anche per ragioni attinenti al suo impiego, rispetto ad una popolazione carceraria di circa 68.000 unità.

Non può non farsi cenno, in proposito, alle notizie più volte divulgate dagli organi di informazione, secondo cui vi sarebbero decine di strutture carcerarie, sparse in tutto il Paese, edificate o incomplete e, comunque, abbandonate come, ad esempio: il carcere di Morcone (Benevento), che sarebbe stato ultimato, abbandonato, poi ristrutturato e mai aperto; il carcere di Busachi (Sardegna), che sarebbe costato 5 miliardi di lire e non avrebbe mai

---

<sup>34</sup> Pag. 24 della relazione

<sup>35</sup> Pagg. 26-28 della relazione

funzionato; l'istituto di Castelnuovo della Daunia (Foggia), che sarebbe arredato inutilmente da 15 anni; il penitenziario di Revere (Mantova), ancora incompleto, i cui lavori sarebbero fermi dal 2000 e i locali sarebbero stati saccheggianti.

In merito alla fondatezza di tali notizie<sup>36</sup> si attende una puntuale e circostanziata informativa da parte della dirigenza del D.A.P., da fornire, per completamento dell'indagine, a seguito della ricezione della presente relazione conclusiva, come innanzi specificato.

6. D'altra parte, la realizzazione di nuove strutture carcerarie affidata al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è in forte ritardo rispetto ai tempi previsti, come risulta dalle relazioni delle Amministrazioni centrali (D.A.P. - Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi- del Ministero della giustizia e Direzione generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) e, limitatamente, anche dagli aggiornamenti in ordine allo stato di attuazione delle opere, richieste dalla suddetta Direzione generale ai Provveditorati OO.PP. e alla Corte parzialmente pervenute.<sup>37</sup>

Si deve segnalare, ancora una volta, la carenza di informazioni aggiornate a livello delle Amministrazioni centrali in merito alla realizzazione di opere curata dagli organi decentrati.

7. Per quanto riguarda, infine, la gestione finanziaria, la rilevata modestia dei pagamenti rispetto alle disponibilità dei capitoli di bilancio pertinenti e la prevalenza della gestione in conto residui su quella in conto competenza (vds. par.12) danno la conferma di quanto già riscontrato circa le lungaggini procedurali nonché la rallentata esecuzione dei lavori.

Conclusivamente, in considerazione della duplicità di contenuti della presente relazione, contraddistinta sia da valutazioni nel merito della gestione sia da richiesta di incumbenti istruttori, il provvedimento approvativo della relazione medesima potrà assumere la doppia veste di delibera - ordinanza.

---

<sup>36</sup> Si è riscontrata, talora, coincidenza delle sedi di alcuni degli istituti menzionati con quelle delle case mandamentali.

<sup>37</sup> Pagg. 31-32 della relazione