

CEMA

MOD. 40/255

MINUTA



ur/A

# Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO  
*Ufficio dell'Organizzazione e delle Relazioni*



GDAP-0058274-2009  
PU-GDAP-1a00-13/02/2009-0058274-2009

Roma,

Al Signor Capo di Gabinetto

SEDE

**Oggetto:** Primo approccio e ipotesi di lavoro sul funzionamento e le attività del Commissario Straordinario.

All'esito di un primo esame delle disposizioni dettate dall'emendamento all'art. 44 del D.L. 30.12.2008 n. 207, in materia di infrastrutture carcerarie, ritengo utile partecipare le osservazioni che seguono:

- 1) le disposizioni contenute nell'emendamento in data 11.2.2009 approvato da uno dei rami del Parlamento, si presentano particolarmente rilevanti quanto al conferimento di poteri straordinari al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e tuttavia mi sento di suggerire talune modifiche allo scopo di rendere effettivi e concreti gli indicati poteri. In particolare una prima riflessione merita l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 20 comma 4 del D.L. 29.11.2008 n. 185, giacché tali poteri sostitutivi possano essere, secondo il dettato dell'emendamento, esercitati soltanto in caso di inutile decorso dei termini previsti dalla vigente normativa. Quanto poi alla possibilità del Capo del Dipartimento di avvalersi di "uno o più ausiliari" va notato che la limitazione ai soli dirigenti generali dello Stato e ai prefetti collocati a riposo, esclude la possibilità di avvalersi di professionalità esterne alle Amministrazione statali ed inoltre il termine di 60 giorni dettato per la redazione del programma degli interventi necessari potrebbe essere, almeno in parte, consumato dalla complessa procedura di nomina dei detti ausiliari, salvo che non si voglia interpretare il dettato

Ministero della Giustizia - Ufficio del Capo del Dipartimento



## *Ministero della Giustizia*

normativo nel senso che la redazione del programma sia incombente assegnato al Capo del Dipartimento ed alle strutture senza l'apporto degli ausiliari.

Particolare rilievo va altresì dato alla mancata previsione di corresponsione di compensi sia al Capo del Dipartimento che ai suoi ausiliari nonché ai tecnici coinvolti nel progetto.

Per tal verso appare opportuna una norma che stabilisca i criteri per la corresponsione di tali compensi e l'eliminazione, o almeno la sospensione, dell'art. 61 comma 7/bis del D.L. 25.6.2008 n. 112 convertito con modificazione dalla L. 6.8.2008 n. 133.

Va inoltre evidenziata l'importanza di elevare almeno a 100.000,00 euro il limite, attualmente di 50.000,00 euro per lavori in economia o in amministrazione diretta e ciò in deroga quindi all'art. 125 del D.Lgs 12.4.2006 n. 163, nonché la sostituzione della lettera c) dell'art. 35 comma 2 della L. 15.12.1990 n. 395; ciò allo scopo di prevenire eventuali conflitti di competenza con il Ministero delle Infrastrutture in ordine alla realizzazione di nuovi immobili all'interno di strutture penitenziarie già esistenti. Tale competenza, se assegnata agli uffici tecnici dell'Amministrazione Penitenziaria renderebbe più snello il procedimento tecnico-amministrativo agevolando il raggiungimento dell'obiettivo della recettività penitenziaria. Ed infine la sostituzione dell'art. 37 della Legge 15.12.1990 n. 395 della cifra di euro 103.291,37 con euro 500.000, 00, ciò allo scopo di snellire le procedure e consentire il ricorso al cottimo fiduciario e previa ricerca di mercato, con maggiore celerità.

Le proposte di modifica all'emendamento appare opportuno vengano sottoposte all'esame dell'Ufficio Legislativo del Ministero nonché ad un vaglio più propriamente politico parlamentare onde individuare le più corrette e vantaggiose procedure per l'ottenimento del risultato normativo qui suggerito.

Forse, ma si tratta soltanto di una opinione rassegnata ad una più alta riflessione, le disposizioni di cui si è detto potrebbero trovare collocazione in un apposito disegno di legge con un iter preferenziale in modo tale che la sua approvazione possa svolgere effetti sul buon funzionamento e dunque sui risultati demandati al Commissario Straordinario: v. all. A)

- 2) In allegato B) e C) viene riportato un programma, ampiamente di massima, su quelli che potrebbero essere gli interventi strutturali onde ottenere nel biennio 2009-2010 un incremento della capienza dei posti detentivi di 4.907 unità; di



# Ministero della Giustizia

quelli relativi al biennio 2011-2012 onde incrementare la capienza di 1.935 posti ed infine ipotesi di ulteriori interventi realizzabili nel biennio 2009-2011 onde implementare i posti detentivi di altri 10.400. Ciò con indicazione dei relativi costi, segnalandosi in particolare, che per ciò che concerne i nuovi istituti di Rieti, Cagliari, Tempio Pausania, Oristano e Sassari, i fondi indicati pari a cento milioni di euro derivano dal fondo infrastrutture per l'edilizia carceraria di cui all'art. 6 del D.L. 25.6.2008 convertito con modifiche nella L. 6.8.2008 n. 133, così come i costi dei tre nuovi istituti di Savona, Rovigo e Forlì, pari a novanta milioni di euro derivano egualmente dall'indicato fondo infrastrutture che ha assegnato complessivi duecento milioni di euro all'edilizia carceraria.

- 3) Soltanto a titolo esemplificativo si allega uno schema di un penitenziario-tipo, per circa 400 posti detentivi, definibile ad aggregazione radiale: v. all. D) L'occasione offerta dall'emendamento in questione si presenta come irripetibile, forse unica per avviare a soluzione, e in termini di sostanziale stabilità il problema dell'edilizia penitenziaria onde fronteggiare il persistente fenomeno del sovraffollamento detentivo; ma l'occasione è anche particolarmente rilevante onde sperimentare la costruzione di immobili a basso impatto ambientale ed energetico e per sviluppare ed applicare sistemi avanzati di automazione e di tecnologia sofisticata ai fini della sicurezza ed infine per verificare la praticabilità e la convenienza economico-finanziaria di nuovi strumenti per il reperimento di fonti di finanziamento in tutto o in parte esterne al tradizionale finanziamento attraverso i capitoli di bilancio dello Stato. In tale direzione assicuro tutto l'impegno del Dipartimento e rassego l'intenzione di incontri con l'Associazione Bancaria Italiana, con Confindustria, con Confartigianato, con altri soggetti privati eventualmente interessati o da coinvolgere nel progetto cui assegno priorità assoluta.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

*Franco Ionta*

Proposta di modifica dell'emendamento del Governo 44.0.3 al disegno di legge A.S. 1305: "Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti."

- All'articolo 44 bis, al comma 2, sono aggiunti, infine, i seguenti periodi:

*"Con il medesimo decreto sono stabiliti i criteri per la corresponsione dei compensi spettanti al Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ed agli ausiliari. Alla corrispondente spesa si farà fronte nell'ambito delle risorse assegnate per la realizzazione dell'intervento. Il compenso non è erogato qualora non siano rispettati i termini per l'esecuzione dell'intervento."*

- All'articolo 44 bis, dopo il comma 6, aggiungere i seguenti commi:

*"6 bis. Per le opere e i lavori di cui al programma previsto al comma 3 non si applica l'articolo 61, comma 7 bis, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 13"*

*All'art. 61, comma 7 bis, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 13, è aggiunto il seguente periodo: "salvo che per le opere necessarie per l'incremento della ricettività degli istituti di prevenzione e pena e per la relativa sicurezza e limitatamente ad un periodo di tre anni"*

*6 ter. Per la durata di tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Amministrazione penitenziaria, in deroga al limite indicato nell'articolo 125 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, può procedere a lavori in economia in amministrazione diretta per importi non superiori a euro 100.000.*

*6 quater. All'articolo 35, comma 2, della legge 15 dicembre 1990, n. 395, la lettera c) è sostituita dalla seguente: "c) effettuazione di progetti, perizie, direzione dei lavori e collaudi per l'ampliamento, la ristrutturazione e la manutenzione degli immobili dell'Amministrazione penitenziaria;"*

*6 quinquies. All'articolo 37 della legge 15 dicembre 1990, n. 395, le parole: "€ 103.291,37" sono sostituite dalle seguenti: "euro 500.000".*

**INCREMENTO DI POSTI**

	DA RISTRUTTURAZIONE				DA NUOVI ISTITUTI				DA NUOVPADIGLIONI				DA PADIGLIONI NON FINANZIATI		
	2009	2010	2011	( ? )	2009	2010	2011	2012	( ? )	2009	2010	2011		2012	( ? )
SARDEGNA	50				620	125								90	500
LOMBARDIA	80									440		200		300	700
SICILIA	480		120									300		200	1000
BASILICATA															400
CAMPANIA	220									150	500	200			
TRIVENETO		80				220	100								
PIEMONTE															700
TOSCANA															
	1621	281	120	100	870	345	365	150	0	990	800	1150	0	790	5400

INCREMENTO DI POSTI DA	
TUTTI GLI INTERVENTI 2009	3481
TUTTI GLI INTERVENTI 2010	1426
TUTTI GLI INTERVENTI 2011	1635
TUTTI GLI INTERVENTI 2012	150
TUTTI GLI INTERVENTI ( ? )	940
INTERVENTI NON FINANZIATI	5400
<b>TOT</b>	<b>13032</b>

( ? ) non stimabile

(A)

**Interventi in corso con fine lavori nel biennio 2009-2010**  
**Incremento capienza di 4.907 posti**

All. C)

TIPO INTERVENTO	N. posti	Costo
1) Ristrutturazione sezioni inutilizzate	1.902	€ 66.000.000
2) Realizzazione nuovi 7 padiglioni in ampliamento istituti esistenti ( Cuneo – Velletri – Carinola – Avellino- Santa Maria C.V.- Catanzaro – Enna)	1.790	€ 39.000.000
3) Nuovi istituti N. 5 A CARICO DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE : Rieti - Cagliari – Tempio Pausania - Oristano – Sassari N. 1 A CARICO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO Trento	1.215	€ 100.000.000
<b>TOTALE</b>	<b>4.907</b>	<b>€ 205.000.000</b>

(B)

**Interventi in fase di avvio con fine lavori nel biennio 2011 – 2012**  
**Incremento capienza di 1.935 posti**

TIPO INTERVENTO	N. posti	Costo
1) Ristrutturazione sezioni inutilizzate	270	€ 13.200.000
2) Realizzazione nuovi 10 padiglioni in ampliamento istituti esistenti Frosinone – Pavia – Cremona - Agrigento – Palermo Pagliarelli – Ariano Irpino – Modena – Terni – Livorno – Nuoro	1.150	€ 86.000.000
3) Completamento di Nuovi istituti N. 3 NUOVI ISTITUTI A CARICO DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE Savona – Rovigo – Forlì	515	€ 90.000.000
<b>TOTALE</b>	<b>1.935</b>	<b>€ 189.200.000</b>

(C)

## IPOTESI DI ULTERIORI INTERVENTI CHE POTREBBERO ESSERE REALIZZATI NEL TRIENNIO 2009- 2011

TIPO INTERVENTO	N. posti	Costo
1) Realizzazione di 27 nuovi padiglioni in ampliamento istituti esistenti	5.400	€ 300.000.000
b) Nuovi istituti deliberati dal Comitato Paritetico del 20.05.04 D.M. 19 luglio 2004 (12 istituti) + 5 di nuova programmazione. Capienza di n. 17 istituti da 400 posti pari a 6.800 Vecchia capienza regolamentare: circa 1.800 posti Incremento capienza (6.800 - 1.800 = 5.000 posti)	5.000	€ 816.000.000
<b>TOTALE</b>	<b>10.400</b>	<b>€1.116.000.000</b>

*La copertura finanziaria di questa ipotesi di interventi potrebbe essere così ipotizzata:*

**Aumento complessivo della capienza: 10.400 posti**  
**Onere finanziario occorrente: 1.116 milioni di euro**  
**Copertura finanziaria:**  
- stanziamenti di conto capitale dello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia - Amministrazione penitenziaria per l'anno 2009 e per il triennio 2009-2011 - **150 milioni di euro;**  
- quota del Fondo unico giustizia di cui all'articolo 61, comma 23, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - **206 milioni di euro;**  
- finanziamenti della Casa delle ammende per i programmi ed i progetti di edilizia penitenziaria - **100 milioni di euro.**  
**Differenza da finanziare pari a 660 milioni di euro**

Per reperire adeguate risorse finanziarie necessarie a soddisfare interamente il differenziale degli oneri, si evidenziano le seguenti opzioni per le quali occorre comunque ricorrere allo strumento normativo (con la debita copertura ai sensi dell'art. 81 della Costituzione):

1) Le nuove infrastrutture potrebbero essere realizzate tramite l'istituto della **permuta** di cosa presente con cosa futura (alienazione di immobili ad uso penitenziario siti nei centri storici contro corrispettivo della costruzione di nuovi e moderni istituti penitenziari in altro sito);

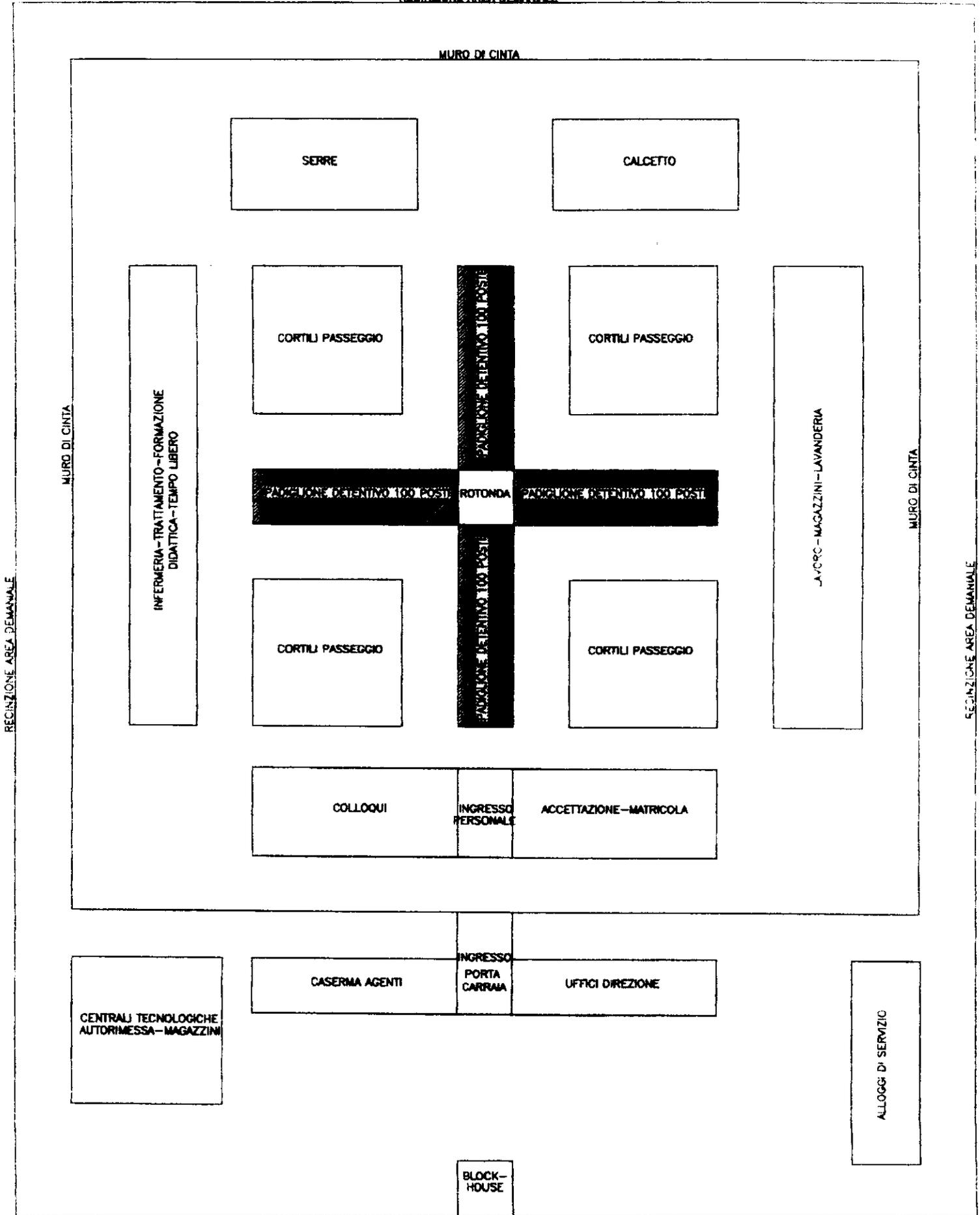
2) Dismissioni di immobili ad uso penitenziario con ricavato da devolvere al potenziamento dell'edilizia penitenziaria mediante **riassegnazione** allo stato di previsione del Ministero della Giustizia-Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria;

3) **Rifinanziamento** dell'art. 6 della legge n. 259 del 14 novembre 2002 in sede di predisposizione della legge finanziaria 2010 anche prevedendo limiti di impegno per un periodo temporale compatibile con l'utilizzo **della locazione finanziaria**.

Infine, unitamente allo studio di fattibilità per l'eventuale utilizzo della **finanza di progetto**, si potrebbe considerare la possibilità della alienazione di parte del patrimonio edilizio penitenziario, con vincolo di locazione ultranovennale all'Amministrazione penitenziaria; prevedendo l'utilizzo in parte dei proventi della vendita degli immobili per la costruzione di nuovi istituti penitenziari.

AL. 1)

RECINZIONE AREA DEMANIALE



PENITENZIARIO DI 400 POSTI - AGGREGAZIONE RADIALE

MODELLO MODERNIZZATO DERIVATO DAI VECCHI SISTEMI FINE 800 - TIPO REGINA COELI - TORINO LE NUOVE