

Deliberazione n. 11/2012/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

in Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

I, II e Collegio per il controllo sulle entrate

nell'Adunanza e Camera di consiglio del 13 settembre 2012

* * *

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 e successive modificazioni;

visto il **programma di controllo per l'anno 2012**, approvato con deliberazione della Sezione n. 19/2011/G depositata in Segreteria il 22 dicembre 2011 **ed in particolare** l'indagine rubricata sub CAT. IX.2. della suddetta deliberazione concernente, con il nuovo titolo, ***"La gestione delle opere di edilizia penitenziaria. Situazioni di criticità: istituti detentivi non funzionanti; carenze di personale della polizia penitenziaria;sovraffollamento. Il Commissario delegato per l'emergenza carceraria"***;

vista la relazione con la quale il Consigliere Paolo Santomauro ha riferito sull'esito dell'**indagine**;

vista l'ordinanza del 24 luglio 2012, con la quale il Presidente della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha convocato il I, il II ed il Collegio per il controllo entrate per l'adunanza del 13 settembre 2012, ai fini della pronunzia, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge n. 20/1994, sulle attività di gestione in argomento;

vista la nota n. 4882 del 25 luglio 2012, con la quale il Servizio adunanze della Segreteria della Sezione ha trasmesso la relazione alle **Amministrazioni interessate e convocate le stesse per l'adunanza del 13 settembre 2012;**

udito il Relatore;

uditi per le Amministrazioni convocate:

- Il Dott. Alfonso Sabella del Ministero della giustizia, Dipartimento **dell'Amministrazione penitenziaria (DAP)**, Direttore generale;
- **L'Arch. Ettore Barletta** del Ministero della giustizia, DAP, dirigente;
- Il Prefetto Angelo Sinesio, Commissario delegato **per il "Piano carceri"**;
- La Dott.ssa Fiordalisa Bozzetti **dell'Ufficio del Commissario delegato per il "Piano carceri"**, Soggetto attuatore;
- **L'Ing. Gennaro Di Maio** del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dirigente;
- Il Dott. Lorenzo Ceraulo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Provveditore Interregionale OO.PP. Sicilia - Calabria;
- **Il Dott. Francesco Sciortino dell'UCB c/o il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti,**

DELIBERA

di approvare, con **integrazioni individuate dall'Adunanza collegiale, l'allegata relazione conclusiva dell'indagine,**

ORDINA

che la presente deliberazione e l'unita relazione - ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6 della l. n. 20/94, modificato dall'art. 1, comma 172 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, nella parte che prescrive alle Amministrazioni controllate di comunicare alla Corte "entro sei mesi dalla data del ricevimento della relazione" le misure conseguenzialmente adottate, e dall'art. 3, comma 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244/2007, il quale prescrive che le stesse Amministrazioni, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi della Corte, adottino, entro un mese dalla data di ricezione del referto, apposito motivato provvedimento - sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione:

- alla Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alle Commissioni bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale organo di coordinamento dell'attività amministrativa del Governo;
- alle Amministrazioni convocate per l'adunanza;

che, ai sensi e per gli effetti dell'art. 41, R.D. 11 luglio 1934, n. 1214, copia della presente delibera e unita relazione sia trasmessa al competente Collegio delle Sezioni Riunite, affinché possa trarne deduzioni ai fini del referto al Parlamento sul Rendiconto Generale dello Stato an-

che in ordine alle modalità con le quali le Amministrazioni interessate si sono conformate alla vigente disciplina finanziaria e contabile.

IL PRESIDENTE

Giorgio CLEMENTE

IL RELATORE

Consigliere Paolo SANTOMAURO

Depositata in Segreteria 27 SET.2012

II DIRIGENTE

Dott.ssa Cesira Casalanguida



Corte dei conti

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

* * * * *

"La gestione delle opere di edilizia penitenziaria. Situazioni di criticità: istituti detentivi non funzionanti; carenze di personale della polizia penitenziaria; sovraffollamento. Il Commissario delegato per l'emergenza carceraria".

Il Magistrato istruttore
Cons. dott. Paolo Santomauro

I N D I C E

Indice	pag.	I
Sintesi	" "	1
1. Oggetto e finalità dell'indagine	" "	4
2. Una situazione complessa e in continua evoluzione	" "	7
2.1 Raccomandazioni della Commissione tecnica per la finanza pubblica	" "	7
2.2 La situazione nel 2009	" "	12
2.3 La situazione nel 2010 – 2012	" "	15
3. L'attività del Commissario delegato	" "	20
3.1 Normativa di riferimento	" "	20
3.2 Piani carceri	" "	21
3.3 Contabilità speciale del Commissario delegato	" "	31
4. Istituti carcerari recuperati o recuperabili	" "	37
4.1 Case mandamentali soppresse	" "	40
5. Situazione del personale della polizia penitenziaria	" "	41
6. Braccialetti elettronici	" "	51
7. Project financing	" "	57
8. Conclusioni e raccomandazioni		59

Sintesi

L'indagine ha risposto a due quesiti non adeguatamente chiariti dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della Giustizia nella precedente indagine sull'edilizia penitenziaria approvata con deliberazione n.19 /2010/G ed ha verificato le iniziative portate avanti dal Commissario delegato per l'emergenza carceraria, la cui prima nomina risale al 2010. Con l'occasione ha toccato temi connessi alle cause e alle possibili soluzioni del sovraffollamento delle carceri.

In ordine al primo quesito, relativo ad istituti non utilizzati o sottoutilizzati o abbandonati pur dopo la costruzione o il completamento di lavori vari (carceri di Rieti, di R.Calabria-Arghillà, ex Case mandamentali) si è preso atto che:

- il carcere di Rieti, terminato nel 2008-09 e non utilizzato per mancanza di personale, è stato infine reso operativo, quasi completamente, con l'arrivo del personale nel maggio-giugno 2012;
- il carcere di R.Calabria-Arghillà, da anni costruito, ma non utilizzabile né utilizzato per l'assenza o l'inadeguatezza di strutture serventi essenziali, come le strade di accesso, dovrebbe essere risistemato e consegnato, entro il 2012 secondo l'Ufficio del Commissario delegato, grazie ad appositi finanziamenti, di provenienza dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, peraltro non ancora interamente trasferiti alla contabilità speciale del Commissario;
- non tutte le numerose ex Case mandamentali edificate e in buono stato sono state dismesse in quanto alcune sono state o stanno per essere riattivate, sia pure con ulteriori spese di edilizia, anche di un certo rilievo.

In ordine al secondo quesito, concernente la situazione del personale della polizia penitenziaria, considerato insufficiente o a rischio di insufficienza tenuto conto del sovraffollamento carcerario e delle ulteriori necessità derivanti dall'entrata in funzione di nuove o ampliate strutture, si è fatta chiarezza sulle

cifre degli organici, delle unità in servizio, delle applicazioni in sedi carcerarie e non e dei comandi e distacchi. In particolare, si è appreso che:

- n. 3.870 unità, più del 10% del personale complessivo della polizia penitenziaria, non presta esclusivamente servizio negli istituti carcerari, pur svolgendo, parte di esse, altri compiti di istituto richiesti per il funzionamento delle strutture detentive;
- molte delle suddette unità (circa 2.000) sono oggetto di provvedimenti qualificati dall'Amministrazione di distacco presso sedi non detentive o di comando;
- alcune decine di comandi e distacchi sono disposti presso enti esterni a richiesta della Presidenza del Consiglio dei ministri, prevalentemente, e di "alti" organi costituzionali o di rilevanza costituzionale;
- il personale del "Comparto Ministeri e dirigenti penitenziari" del DAP (circa 6.600 dipendenti), che non fa parte della polizia penitenziaria, è impiegato all'interno degli istituti di pena, in compiti diversi dalla custodia, per il 60%.

Vanno pertanto tenute presenti, in particolare, la raccomandazione di restituire agli istituti carcerari le unità impiegate in uffici e compiti amministrativi e, anche allo scopo di ridurre i costi di gestione, di incentivare l'attività lavorativa dei detenuti.

In merito all'attività del Commissario delegato per l'emergenza carceraria, che dura dal 2010, stanti le successive proroghe dello stato di emergenza, e la cui nomina non coincide più con l'incarico di Capo del DAP dal corrente 2012, si è preso atto del Piano predisposto dal Commissario (ed approvato dal Comitato di controllo, costituito dal Ministro della Giustizia, dal Ministro delle infrastrutture e trasporti e dal Capo della Protezione civile) e della sua rimodulazione, con le relative assegnazioni di risorse per i vari interventi e le connesse movimentazioni di spesa a carico di una specifica contabilità speciale (di cassa). Il Piano, nella versione rimodulata nel 2012, prevede la disponibilità finale di oltre n.11.700 nuovi posti detentivi, ottenibili in parte con la costruzione di nuovi carceri o di nuovi padiglioni e per il resto da altre strutture, alcune in via

di ultimazione, cui il Piano apporta ristrutturazioni e completamenti. Devesi peraltro evidenziare che questi obiettivi potranno raggiungersi solo progressivamente, sulla base dei tempi presumibili di lavorazione e di consegna, successivi anche al 2013.

La rimodulazione non comprende interventi in *project financing* la cui previsione è stata inserita, come ipotesi "prioritaria" per la realizzazione di infrastrutture carcerarie, dall'art. 43 del DL 24.01.2012, n. 1, come convertito, con modificazioni dalla legge 24.03.2012, n. 27.

E' comunque da segnalare lo sforzo di riduzione delle spese del Commissario e del suo Ufficio, in particolare con la rinuncia a compensi e con il ricorso alla progettazione da parte di tecnici interni al DAP, che dispone di personale con sperimentate capacità professionali e specialistiche, utilizzabile prontamente per le necessità di manutenzione, anche emergenziali, degli istituti.

L'indagine ha infine considerato il tema dei costi della fornitura e dell'utilizzo dei braccialetti elettronici, che dovrebbero servire al controllo dei detenuti ai domiciliari, rilevando la sproporzione tra l'onere contrattuale convenuto con la Telecom, fornitrice dal 2001, di importo superiore a 10 milioni annui, e lo scarso impiego di tali strumenti (finora una quindicina), esprimendo perciò un giudizio nettamente negativo dal punto di vista della non economicità ed inefficacia di una simile spesa.

1. Oggetto e finalità dell'indagine.

L'indagine riprende, approfondisce ed aggiorna i temi e le criticità emerse nella precedente indagine di questa Sezione di controllo concernente i "Programmi di costruzione, ristrutturazione e dismissione degli istituti penitenziari" la cui relazione, depositata in data 4 agosto 2010, è stata approvata con la deliberazione n. 19/2010/G, che ha tuttavia contestualmente ordinato ulteriori incumbenti istruttori al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della giustizia¹ relativamente ai due punti, sottoevidenziati, apparsi bisognosi di integrazioni e chiarimenti al fine di poter adeguatamente illustrare i risultati della gestione dell'edilizia penitenziaria e dell'utilizzo delle risorse per la stessa destinate. E' stato quindi chiesto al DAP di:

1) individuare gli istituti penitenziari non utilizzati o sottoutilizzati o abbandonati, ancorché edificati, totalmente o parzialmente, e delle relative cause;

2) precisare la consistenza numerica del personale effettivamente addetto al funzionamento degli istituti e alla custodia dei reclusi in rapporto alla segnalata inadeguatezza e/o non ottimale distribuzione rispetto al numero dei detenuti e relative cause.

Sul finire del 2010² l'Amministrazione ha fornito informazioni in merito ai suddetti due punti. Le stesse, per quanto ampie e documentate, non sono state tuttavia tali da far considerare esaurientemente soddisfatte le richieste dell'ordinanza istruttoria.

Pertanto, e tenuto conto dell'evoluzione nel frattempo verificatasi (v. oltre), si è deciso di effettuare questa nuova indagine.

¹ Sono stati interessati al riguardo, secondo la rispettiva competenza, i dirigenti delle Direzioni generali per il bilancio e la contabilità; del personale e della formazione; delle risorse materiali dei beni e dei servizi.

² Note DAP n. 0517427 del 17/12/2010 e n. 0531461 del 29/12/2010 con allegata nota n. 08772 del 14/10/2010.

Per quanto riguarda il primo punto, l'Amministrazione ebbe ad individuare due soli istituti "non utilizzati o sottoutilizzati", identificandoli nella casa circondariale di Rieti, in quanto attivata per una capienza ridotta a causa della carenza di personale, e nella casa di reclusione di Reggio Calabria, in quanto ultimata solo per un primo lotto e non resa operativa, neanche per questo lotto, a causa della mancanza di essenziali opere di completamento, quali uffici direzionali, alloggi di servizio, strada di collegamento, ecc.

Per l'istituto di Rieti nulla venne detto riguardo ad un possibile prossimo superamento, e con quali provvedimenti, della carenza di personale dichiarata dall'Amministrazione impeditiva della piena utilizzazione di una struttura, come quella di Rieti, pur interamente funzionale.

Per la struttura di Reggio Calabria fu precisato che erano in corso le procedure per la realizzazione delle opere mancanti, ciò che peraltro non avrebbe affatto consentito di giustificare l'incongruenza della progettazione e costruzione di un lotto non avente le caratteristiche di un lotto funzionale, non essendo, appunto, in grado di funzionare.

Quanto alle strutture "totalmente o parzialmente edificate e abbandonate", l'Amministrazione ebbe nuovamente ad identificarle nelle Case mandamentali mai attivate e/o dismesse per le ragioni funzionali e/o logistiche e/o economiche già rappresentate all'atto della precedente indagine, che vennero ripetute e ribadite, ma omise qualsiasi commento, malgrado l'espressa richiesta di una puntuale e circostanziata informativa, in merito alle notizie di stampa relative all'incuria e agli sprechi che avrebbero accompagnato l'abbandono di numerose strutture.

Per quanto riguarda il secondo punto, l'Amministrazione, dopo aver tratteggiato la situazione degli organici del personale di polizia penitenziaria, la cui consistenza effettiva era pari, sul finire del 2010, a poco più di 39.000 unità, rispetto ad oltre 44.000 unità della consistenza organica normativamente prevista, provvide ad elencare le assunzioni di agenti effettuate a più riprese, ma

senza indicare, nel contempo, le cessazioni dal servizio, ciò che non permetteva di stabilire se vi era stato, ed in quale misura, un effettivo incremento di personale per corrispondere alle accresciute esigenze derivanti dal sovraffollamento delle carceri. La relazione della competente Direzione generale del DAP si dilungò, in particolare, nel descrivere la situazione dei comandi – da considerarsi, secondo l'Amministrazione, di modesta entità e poco incidenti sugli equilibri di impiego del personale nei propri compiti istituzionali - e dei collocamenti fuori ruolo, specificando che quelli in essere, consentiti in base ad apposite disposizioni di legge che prevedono tale forma di provvista di personale a favore di determinate Amministrazioni, si riducevano, in pratica, a poche decine di unità, prevalentemente dislocate presso la Presidenza del Consiglio.

L'Amministrazione dedicò solo un breve accenno finale "per completezza d'informazione" alla situazione dei distacchi, allegando degli elenchi, riferiti a ciascun Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria, dai quali erano desumibili le unità di Polizia penitenziaria distaccate, le sedi di distacco e i motivi che lo avevano determinato, con la precisazione che i relativi provvedimenti venivano adottati dagli stessi Provveditorati. Dalla lettura degli elenchi, non proprio agevole a causa dell'estrema sinteticità dei dati e abbreviazione delle voci, traspariva, comunque, una ben maggiore rilevanza dei distacchi rispetto ai comandi, sicchè proprio i distaccati (per "esigenze di servizio" o per "motivi privati", ai sensi dell'art. 7 DPR. 254/99, o per "opportunità", ecc.) avrebbero meritato qualche parola in più di commento, vista la presumibile maggiore incidenza sugli equilibri di impiego.

Oltre agli aspetti sopra evidenziati, non adeguatamente chiariti, hanno consigliato di effettuare una nuova indagine, sia pure di completamento ed approfondimento di tematiche e di criticità già affrontate nella precedente, il progressivo aggravarsi, nel frattempo, della situazione di sovraffollamento delle carceri, la non più rinviabile necessità di efficaci risposte in ordine ai vari problemi (di risorse finanziarie, di mezzi, di strutture, di personale) che influiscono sulla

gestione degli istituti, ed in particolare la nomina di un Commissario appositamente delegato ad affrontare la questione carceraria, formalmente dichiarata con DCPM come una emergenza.

2. Una situazione complessa e in continua evoluzione.

L'amministrazione delle carceri rientra a vario titolo, nella competenza di più Ministeri (Giustizia, ed in particolare il DAP; Interno; Economia e Finanze; Infrastrutture) ed è stata oggetto di specifici provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri nonché del Dipartimento della protezione civile, oltre che, naturalmente, di provvedimenti legislativi. Si tratta, infatti, di disciplinare e gestire complessi problemi di interesse di diversi settori ed organi dello Stato, quali quelli del numero ottimale degli istituti penitenziari, della loro capienza e localizzazione; del numero tollerabile dei detenuti; delle necessità del personale addetto al funzionamento delle strutture e alla custodia; delle occorrenti esigenze finanziarie.

E' quindi opportuno riferire su atti e avvenimenti particolarmente significativi del processo evolutivo e decisionale degli ultimi anni, in gran parte successivi alla conclusione della precedente indagine.

2.1 Raccomandazioni della Commissione tecnica per la finanza pubblica.

La Commissione tecnica per la finanza pubblica ha condotto, in collaborazione con il DAP, un approfondimento, per gli anni 2003-2007, sulle esigenze di razionalizzazione delle risorse umane necessarie (dopo l'esito dell'indulto del 2006) e di ammodernamento delle strutture carcerarie con

l'obiettivo di analizzare l'efficienza mostrata dai singoli istituti penitenziari, pubblicando al riguardo, nel 2008, un Rapporto sul sistema penitenziario³.

Le conclusioni del Rapporto possono essere riassunte come segue:

- il numero delle unità di polizia penitenziaria in servizio è rimasto sostanzialmente stabile nel periodo analizzato; la riduzione dei detenuti prodotta dall'indulto del 2006 è stata "compensata" da una successiva crescita, causata, tra l'altro, dall'istituzione del reato di clandestinità;
- circa il 70% delle spese, cresciute tra il 2003 e il 2007 del 7,6%, è stato rappresentato dalle spese di personale⁴;
- circa il 40% degli istituti era situato nel sud e nelle isole; la capienza degli istituti del meridione risultava però generalmente più elevata, ma l'indice di affollamento (rapporto tra presenze di detenuti, per il 95% uomini, e capienza regolamentare) risultava inferiore (80%) a quello degli istituti del centro-nord;
- poiché il costo medio complessivo per detenuto (spese per il personale, che sono la prevalente parte del costo, e altri costi, non del personale) si riduce, ovviamente, con il crescere dell'indice di affollamento, gli istituti del sud presentavano un costo medio per detenuto più elevato in quanto tendenzialmente meno affollati e con una percentuale di forza di polizia più elevata della media;
- gli elementi di criticità più gravi erano stati comunque individuati nell'eccessivo affollamento, superiore dappertutto alla capacità ricettiva regolamentare, con valori più elevati negli istituti collocati nelle aree metropolitane e dove maggiore

³ Ministero economia e finanze. Ex Commissione tecnica per la finanza pubblica. La revisione della spesa pubblica. Rapporto 2008 del 12.06.2008 - Ministero della giustizia, pagg. 53-63.

⁴ Nel Rapporto si è precisato che le spese non di personale sono quelle di: "mantenimento detenuti, mobilio, attrezzature e impianti, sanitarie, manutenzione edifici, mezzi di trasporto, accessorie" e che l'ammontare delle spese di mantenimento dei detenuti, rimasto sostanzialmente invariato in valore assoluto, si caratterizza sostanzialmente come un costo fisso. Da notare "che le spese per il vitto rappresentano una quota non prevalente (26,6%) del totale, mentre la maggior parte delle uscite (40%) è legata al pagamento dei canoni di fornitura di acqua e di energia elettrica".

Gli istituti consegnati per l'entrata in funzione dopo il 1975, e perciò non particolarmente "vecchi", pari a circa il 50% del totale, essendo generalmente più grandi, ospitavano in media il doppio dei detenuti di quelli vecchi, alcuni risalenti a prima del 1900. La presenza per carcere, molto varia, era stata calcolata nel Rapporto da un minimo di 29 detenuti ad un massimo di 1.475 per carcere. Mediamente, però, gli istituti risultavano di dimensioni relativamente contenute (circa l'84% avente una capienza regolamentare di detenuti inferiore alle 400 unità);

è la quota di detenzioni brevi, inferiori ai 30 giorni, e nella tendenziale sottodotazione del personale della polizia penitenziaria rispetto all'organico.

Il Rapporto, nell'ipotizzare le possibili linee di intervento sulla base delle suddette rilevazioni e criticità, intese però sottolineare che qualunque tipo di intervento non poteva che essere collocato all'interno delle disponibilità di bilancio del Ministero della giustizia e dell'assetto normativo che disciplina l'ordinamento penitenziario (per il regime dei detenuti condannati) e del procedimento giudiziario (per quello dei detenuti soltanto imputati e appellanti), che prevedono anche vincoli territoriali, più o meno stringenti, alla collocazione geografica dei detenuti. Con la conseguenza che altre misure potevano ipotizzarsi se fossero cambiati i vincoli di bilancio e le normative del suddetto ordinamento.

La soluzione intuitivamente più immediata sarebbe stata quella di avviare la costruzione di nuovi istituti penitenziari, ma il suggerimento, notava il Rapporto, mal si conciliava con la coerenza del vincolo di bilancio, né si poteva immaginare, data la necessità di proseguire nel percorso di risanamento della finanza pubblica, che questa restrizione potesse essere superata nel breve periodo. A meno, dunque, di non trovare gli spazi necessari all'interno del bilancio dello stesso Ministero, sembrò poco praticabile, agli estensori del Rapporto, questo tipo di soluzione.

Fu perciò evidenziato che la dismissione degli istituti penitenziari di maggior valore commerciale, generalmente collocati nei grandi centri urbani o in particolari contesti geografici, oltre a quelli gravemente sottoutilizzati o particolarmente inefficienti, avrebbe potuto fornire le risorse necessarie all'ammodernamento e all'ampliamento delle strutture esistenti, o alla costruzione di nuovi e più razionali strutture.

Quanto sopra si tradusse nella seguente raccomandazione del Rapporto:

“L'affollamento cronico degli istituti penitenziari rende sempre più attuale il problema della costruzione di nuove strutture. Considerati i limiti delle attuali disponibilità di bilancio, è auspicabile che, per ottenere le risorse necessarie alla

costruzione di nuovi e più efficienti penitenziari, l'amministrazione proceda alla dismissione degli immobili che, per la loro particolare collocazione geografica, presentano un elevato valore commerciale".

Si aggiunse però che questa soluzione non poteva essere generalizzata considerato che solo una parte delle strutture esistenti rispondeva a questi requisiti e che una risposta più ampia, secondo una modalità maggiormente diffusa nel resto dei paesi europei, avrebbe potuto essere ricercata nel più intenso ricorso a forme di detenzione alternativa che prevedano un più limitato soggiorno dei detenuti nelle strutture detentive; soluzione, peraltro, non attuabile semplicemente copiando uno dei modelli diffusi altrove, dovendosi conciliare con le peculiarità degli ordinamenti e regolamenti del sistema italiano. La dinamica crescente del numero di detenuti avrebbe richiesto tuttavia che una simile soluzione fosse seriamente presa in considerazione, essendo forse l'unica possibilità di intervento in grado di produrre un alleggerimento della pressione "demografica" sugli istituti penitenziari nel breve periodo.

Sugli aspetti del sovraffollamento delle carceri e delle dotazioni di personale, il Rapporto ebbe ad osservare che l'affollamento, benché generalizzato, non era uniforme per tutti gli istituti penitenziari e che esistevano alcune strutture non pienamente utilizzate e altre in cui la detenzione avveniva al limite e in alcuni casi oltre la tollerabilità. A fronte di questo, la Polizia penitenziaria risultava essere più numerosa, rispetto al numero dei detenuti, proprio dove le strutture risultavano meno sfruttate. Tenuto conto che il riequilibrio del rapporto polizia/detenuti passava dunque, necessariamente, dalla riallocazione delle risorse in termini di Polizia penitenziaria, si affermò che le forze di polizia avrebbero dovuto essere riallocate in base alle reali esigenze degli istituti considerando le caratteristiche di affollamento e tipologia dei detenuti, anziché sulla sola dimensione delle piante organiche. Le richieste di trasferimento provenienti dal personale, al pari,

avrebbero dovuto essere soddisfatte nei limiti dei posti disponibili definiti sulla base degli stessi criteri.

Il Rapporto suggerì quindi la seguente raccomandazione: *“Appare indispensabile una riallocazione delle risorse tra gli istituti, con l’obiettivo di realizzare un rapporto maggiormente equilibrato tra Polizia penitenziaria e detenuti. A tal fine è necessario che l’impiego della Polizia penitenziaria trovi un maggior grado di flessibilità in base alle effettive esigenze attuali ed alla luce delle criticità riscontrate (soprattutto gli indici di affollamento degli istituti) e che sia compatibile con gli standard qualitativi diffusi a livello europeo”*.

Una questione parzialmente diversa, ma alla precedente collegata, è quella che riguarda la geografia degli istituti penitenziari. Si è visto come una larga parte delle strutture detentive esistenti sia situata nel sud e nelle isole.

Questa situazione, che probabilmente rappresenta il retaggio di un periodo in cui la costruzione e la localizzazione degli istituti penitenziari in certe aree del paese rispondeva ad esigenze di sostegno del reddito e/o ad una particolare concentrazione dei reati in alcune zone, appare oggi, si sottolineò nel Rapporto, in relazione alla attuale distribuzione dei reati sul territorio, inadeguata a soddisfare la domanda di posti nelle carceri. Una revisione della geografia degli istituti penitenziari apparve però una operazione particolarmente complessa e che avrebbe richiesto significativi investimenti nel breve periodo.

Venne pertanto formulata la seguente raccomandazione, connessa a quella riportata come la prima : *“Sarebbe opportuno che, in relazione alle mutate esigenze di capacità ricettiva degli istituti penitenziari nelle diverse aree del paese, si definisse un nuovo disegno relativo all’allocazione territoriale degli istituti penitenziari, con un progetto complessivo che consenta anche la cessione o la dismissione di istituti esistenti fortemente sottoutilizzati”*.

Su un piano differente, considerato che un alleggerimento del rapporto polizia/detenuti, potrebbe venire anche da una revisione delle modalità di

custodia e del trattamento rispetto a quelle tradizionalmente applicate, l'ultima raccomandazione del Rapporto fu la seguente: *"Nell'ambito di una opportuna riflessione sull'attuale conformazione del sistema penale italiano si raccomanda di valutare la possibilità di un più intenso ricorso a forme di detenzione alternative alla reclusione, riconsiderando anche le tradizionali modalità con cui questa si svolge"*.

2.2 La situazione nel 2009.

Nel bilancio dello Stato del 2009 il settore dell'Amministrazione penitenziaria è stato individuato in un Programma (n. 1), affidato al Centro di Responsabilità (CdR) del DAP, che ha assorbito ben il 33% degli stanziamenti definitivi dell'intera Missione Giustizia, pur essendosi registrato, nel 2009, un decremento del 5,9% degli stanziamenti definitivi rispetto all'esercizio precedente.

L'andamento della gestione del 2009 del Programma viene qui sinteticamente illustrato sulla base di considerazioni tratte dalla Relazione al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato predisposta dalla Corte dei conti il 28.6.2009 ai fini della Parificazione del Rendiconto⁵.

Nel 2009 sono stati ridotti gli stanziamenti per le spese per interventi e per le spese di investimento nonché per le spese di funzionamento, che hanno coperto circa l'89,5% degli stanziamenti complessivi⁶.

⁵ Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2009 (Cdc - Sezioni riunite in sede di controllo). Volume II, Parte I, Capitolo relativo al Ministero della Giustizia, par. 6 - Amministrazione penitenziaria e par. 7 - Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile, pagg. 231 – 240.

⁶ Vi è stato però un miglioramento della capacità di spesa ed un migliore impiego, sia in termini di competenza che di cassa, della quota degli stanziamenti di bilancio messi a disposizione degli organi decentrati (Provveditorati generali; funzionari delegati alla spesa degli Istituti penitenziari). Le descritte difficoltà, peraltro comuni a tutte le amministrazioni, hanno acquisito particolare significato per l'Amministrazione della giustizia non solo con riferimento alle "spese di giustizia" che, attenendo direttamente allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali sono incompressibili, ma anche per spese, come quelle relative alla gestione degli istituti penitenziari che, seppur riconducibili a competenze più propriamente amministrative, attengono comunque ad attività esecutive di funzioni giurisdizionali, complementari rispetto a queste ultime, e come tali essenziali per l'ordine sociale. Pertanto devono considerarsi con il carattere dell'incompressibilità anche molta parte delle spese di pertinenza dell'Amministrazione penitenziaria. Ciò tanto per l'incidenza assorbente degli oneri per il

Dai tagli di bilancio sono derivati problemi gestionali per servizi operativi, quali le traduzioni dei detenuti, il funzionamento degli uffici, l'informatica, ma soprattutto per il funzionamento degli istituti penitenziari, la manutenzione e messa in sicurezza delle strutture e degli impianti, il lavoro dei detenuti e degli internati e le altre attività del trattamento rieducativo volto al reinserimento sociale.

Le difficoltà gestionali sono state notevolmente acuite dalla necessità di far fronte a situazioni di emergenza. In particolare, dal grave problema del sovraffollamento degli istituti penitenziari sul quale va ad incidere la notevole carenza dei ruoli organici del personale appartenente al Corpo di Polizia Penitenziaria, con effetti preoccupanti sotto profili organizzativi e di spesa.⁷

In ogni caso le criticità sopra descritte sono state all'origine del formarsi di rilevanti posizioni debitorie a carico dell'amministrazione penitenziaria⁸, rendendo difficoltoso il pagamento delle fatture di competenza del 2009, essendosi sottratte risorse a stanziamenti già di per sé limitati e contribuendo a creare così le condizioni per il ricostituirsi di un'ulteriore esposizione debitoria al 31 dicembre 2009.

personale in servizio presso le articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione, quanto per la destinazione della restante parte delle risorse a spese che sono comunque dirette ad assicurare il funzionamento di servizi istituzionali.

⁷ Per far fronte alla descritta situazione, le ordinarie disponibilità di bilancio sui capitoli maggiormente esposti sono state integrate, nel corso del 2009, attraverso il Fondo per le spese di funzionamento della giustizia (cap. 1537) e il Fondo per i consumi intermedi (cap. 1515) e, più limitatamente, attraverso il Fondo per le spese impreviste del Ministero dell'economia e delle finanze. Inoltre si è fatto largamente ricorso a manovre di compensazione tra i piani gestionali dei capitoli della stessa categoria di spesa.

⁸ L'Amministrazione ha riferito che l'esposizione finanziaria risultava formata, in particolare: a) per l'erogazione delle forniture di energia, gas, acqua e combustibili da riscaldamento, servizi di pulizia e lavanderia e tasse di rimozione dei rifiuti solidi urbani negli istituti penitenziari, b) per l'erogazione delle forniture di energia, gas, acqua e combustibili da riscaldamento nelle sedi delle Scuole di formazione del personale, dei Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria e negli Uffici territoriali per l'esecuzione penale esterna, c) per provviste relative al corredo ed agli arredi destinati alle camere detentive; d) per acquisto, manutenzione ed esercizio dei mezzi di trasporto del Corpo di polizia penitenziaria destinati al servizio delle traduzioni dei detenuti e degli internati; e) per interventi di necessità ed urgenza relativi alla manutenzione delle strutture e degli impianti, compresi quelli di vigilanza; f) per spese per il trasporto dei detenuti e degli internati e del relativo personale di scorta.

L'Amministrazione ha evidenziato che, se da tempo i costi sono stati congelati a livelli che ormai con difficoltà tengono i rapporti di mercato, le evoluzioni degli stessi hanno determinato spese correnti incompatibili con le disponibilità previste in bilancio.

Da aggiungere che, per una quota della massa debitoria, l'Amministrazione, per la necessità di prevenire l'interruzione della fornitura di servizi o comunque azioni legali per il recupero dei rispettivi crediti, ha provveduto ad impegnare parte delle disponibilità di competenza dell'esercizio.

La realizzazione di un altro Programma della Missione Giustizia del bilancio 2009, il Programma n. 4, concernente l'edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile, è stata affidata a tre CdR (Dipartimento Organizzazione giudiziaria, DOG; Dipartimento Amministrazione penitenziaria, DAP; Dipartimento Giustizia minorile, DGM), ma la maggiore rilevanza nell'ambito del Programma ha riguardato l'edilizia penitenziaria, in ragione delle criticità legate in particolare all'incremento della popolazione carceraria⁹.

L'articolo 44 bis, inserito nel decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 dalla legge di conversione 27 febbraio 2009, n. 14, ha attribuito al Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria i poteri previsti dall'articolo 20 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, affidandogli la predisposizione di un programma di interventi per fronteggiare la grave crisi di sovrappopolamento delle carceri. Lo stesso provvedimento ha incluso l'edilizia carceraria fra le finalità della Cassa delle ammende, fino ad allora utilizzata esclusivamente per programmi di reinserimento sociale dei detenuti. Lo stesso decreto-legge n. 185/2008, all'articolo 18, comma 1, ha demandato al CIPE il compito di assegnare una quota delle risorse nazionali disponibili del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) al Fondo infrastrutture (di cui all'art. 6-quinquies del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133), per varie finalità, compresa l'edilizia carceraria.

A luglio del 2009 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha prodotto il "Programma straordinario per il finanziamento di istituti penitenziari

⁹ Va precisato che sono stati ricondotti a questo Programma di competenza del Ministero della giustizia gli interventi di manutenzione e ristrutturazione degli istituti penitenziari esistenti, inclusa la realizzazione di nuovi padiglioni detentivi; è di pertinenza invece del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit), con fondi stanziati sul bilancio dello stesso Dicastero, la realizzazione di nuovi istituti. L'amministrazione della giustizia è stata ed è tuttavia pienamente coinvolta anche nella realizzazione di nuovi istituti penitenziari, essendo significativa la sua partecipazione nella determinazione e rimodulazione dei programmi. Infatti tale attività si è sempre realizzata sulla base di un programma predisposto congiuntamente col Ministero della giustizia e deliberato in seno al "Comitato Paritetico per l'Edilizia Penitenziaria", presieduto dal Guardasigilli o da un suo delegato. Dai dati forniti dal Ministero (DAP), al 31 dicembre 2009 risultava una popolazione carceraria di 64.791 detenuti, superiore non solo alla cosiddetta "capienza regolamentare", quantificata in 43.000 posti, ma anche alla "capienza tollerabile" stimata dal Ministero in circa 63.000 unità.

in corso di costruzione", condiviso dal Ministero della giustizia, a seguito del quale, con delibera CIPE del 31 luglio 2009, sono stati assegnati 200 milioni per la realizzazione di otto opere già in corso di completamento (nuovi istituti di Cagliari, Sassari, Tempio Pausania, Oristano, Forlì, Rovigo, Savona e Reggio Calabria, di capienza complessiva di 2.095 posti-detenuto), incluse in detto programma straordinario.

2.3 La situazione nel 2010 – 2012.

La realizzazione del Programma "Amministrazione penitenziaria", affidata al Centro di Responsabilità DAP, ha assorbito nel bilancio 2010 il 36,8 per cento e nel 2011 il 36,5 degli stanziamenti definitivi dell'intera Missione Giustizia¹⁰.

La gestione del Programma ha dovuto confrontarsi con le forti difficoltà riconducibili alle insufficienze negli stanziamenti che sono risultati ridotti nel 2010 rispetto al precedente esercizio (da 2.845,9 milioni a 2.784,1 milioni)¹¹. Per il 2011 le risorse finanziarie, seppur in aumento per il DAP di 156 milioni, sono da riferire per la gran parte, pari a 116,51 milioni, al riconoscimento dei debiti pregressi.

¹⁰ Relazione al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato 2010 (Cdc - Sezioni riunite in sede di controllo del 28 giugno 2011), Volume II, Parte I, capitolo relativo al Ministero della Giustizia, par. 6.2, Amministrazione penitenziaria, pagg. 170 – 174 e la successiva Relazione sul rendiconto del 2011, del 28 giugno 2012, Volume II, Ministero della Giustizia, paragrafo 5, pagg. 120 – 121.

L'esame effettuato attraverso indicatori finanziari ha rilevato una tendenza ad una maggiore efficienza nella gestione, sia in termini di competenza che di cassa, degli stanziamenti di bilancio messi a disposizione degli organi decentrati..

¹¹ Il lieve incremento delle dotazioni iniziali rispetto al 2009 (da 2.552,1 milioni nel 2009 a 2.679,6 milioni nel 2010), quale effetto della rimodulazione delle previsioni di bilancio per il triennio 2009-2011 (in attuazione dell'art. 60 del DL n. 112 del 2008 convertito in legge n. 133 del 2008), è stato poi fortemente attenuato dalla riduzione delle risorse apportate, in corso di esercizio, dai fondi da ripartire per le spese di funzionamento della giustizia e per le sopravvenute esigenze di spesa dei consumi intermedi.

Queste risorse sono considerate dall'Amministrazione insufficienti nel contesto di funzioni e servizi in forte espansione, soprattutto a causa della crescita della popolazione detenuta¹².

In merito alla consistenza delle esposizioni debitorie delle Direzioni degli istituti penitenziari e degli altri uffici e servizi dell'Amministrazione penitenziaria va tenuto presente che le spese relative alla gestione degli istituti penitenziari, per quanto riconducibili a competenze più propriamente amministrative, e anche ove riconducibili in base alle categorie economiche ai consumi intermedi, attengono per lo più ad attività esecutive di funzioni giurisdizionali o complementari rispetto a queste ultime. Come si è detto, sono pertanto in gran parte incompressibili da parte dell'Amministrazione, per la forte incidenza degli oneri per il personale in servizio presso le articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione penitenziaria, ma anche per la destinazione delle risorse a spese comunque necessarie per assicurare il funzionamento di servizi istituzionali.

A fronte di stanziamenti in costante riduzione, hanno inciso sulle spese, determinando le ingenti situazioni debitorie sopra riportate, fattori di crescita non controllabili dall'Amministrazione. Si fa riferimento, oltre all'incremento della popolazione detenuta, a fattori specifici incidenti sulle spese di mantenimento dei detenuti e sui costi dei servizi, come l'elevazione delle tariffe per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, determinate dalle amministrazioni municipali.

Da tener presente, inoltre, che anche i costi che si è riusciti a tenere sotto controllo sono risultati congelati a livelli che con difficoltà reggono il rapporto con i prezzi di mercato (ad esempio, l'appalto per il vitto ai detenuti e agli internati viene aggiudicato sulla base di una retta giornaliera media di solo 4,15 euro *pro capite* per tre pasti)¹³.

¹² Relazione al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato 2011, (Cdc – Sezioni riunite in sede di controllo del 28 giugno 2012, volume II, Ministero della Giustizia).

¹³ Non si sono potute inoltre utilizzare talune dotazioni finanziarie superiori all'effettiva necessità di spesa, che invece avrebbero potuto essere destinate a spese con maggiori ed evidenti criticità di gestione, perché stanziare su capitoli per spese definite non rimodulabili, quali quelle per vestiario e armamento della polizia penitenziaria (cap.

L'assegnazione di risorse non adeguate ai fabbisogni, non solo ha esposto l'Amministrazione ai maggiori costi dovuti agli interessi moratori e al rischio di subire l'interruzione delle forniture, con le intuibili conseguenze sull'ordine e la sicurezza delle strutture detentive, ma ha reso inattuabili possibili iniziative di razionalizzazione dei costi con l'accentramento dei contratti per le forniture¹⁴.

Va comunque evidenziato come l'esiguità dei fondi stanziati nel 2010, così come per l'esercizio successivo, abbia corrisposto ad un più generale indirizzo strategico volto a limitare, di fatto, la programmazione della spesa per il settore penitenziario al mantenimento dei livelli minimi essenziali di funzionamento e di sicurezza penitenziaria, per destinare nel contempo le maggiori risorse disponibili ad un piano straordinario di edilizia penitenziaria diretto a realizzare l'aumento della capienza delle strutture a partire da quelle esistenti.

Il piano straordinario di edilizia penitenziaria ha costituito la principale di tre linee di intervento individuate nel 2010 dal Governo, nell'ambito di un più generale progetto di stabilizzazione del sistema carcerario, motivato dal crescente numero dei detenuti¹⁵.

1673), per la concessione di buoni pasto (cap. 1609/9), o per interventi e progetti a favore dei tossicodipendenti (cap. 1768).

Alla luce delle riportate considerazioni, per le voci di spesa richiamate, era facile prevedere un'ulteriore crescita dei debiti pregressi, attese le riduzioni di bilancio poi operate per il 2011 e per l'intero triennio 2011-2013 per le stesse voci di spesa, in conformità alle disposizioni di cui all'art. 60 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 e dall'art. 2 del D.L. 3 maggio 2010, n. 78. Inoltre, si è riprodotto per l'esercizio 2010 quanto già rilevato nel 2009, ovvero che sono state impegnate parte delle disponibilità di competenza per sanare debiti pregressi, al fine di prevenire l'interruzione della fornitura di determinati servizi o azioni legali per il recupero dei relativi crediti.

¹⁴Attraverso procedure accentrate, infatti, si potrebbero ottenere prezzi più bassi rispetto a quelli convenzionalmente concordati e, con riguardo alle forniture energetiche, si potrebbero individuare tipologie di contratto più idonee per l'applicazione di fasce tariffarie più convenienti. Invece, l'Amministrazione è stata disincentivata dal perseguire queste iniziative, non consentendo la mancata copertura finanziaria di assumere gli impegni necessari per far fronte agli appalti eventualmente aggiudicati.

¹⁵ Cfr. Relazione del Ministro della Giustizia (Min. Alfano) al Parlamento sull'amministrazione della giustizia, esercizio 2010, (v. seduta n. 487 del Senato del 18.01.2011) ed Esposizione delle linee programmatiche del dicastero nella Commissione giustizia della Camera il 30.11.2011 da parte del Ministro Paola Severino.

Gli altri due strumenti sono stati individuati nella rideterminazione della pianta organica della polizia penitenziaria¹⁶ e nel potenziamento delle misure di deflazione dei flussi di ingresso nel sistema carcerario e delle misure alternative alla detenzione¹⁷.

Da segnalare che della popolazione detenuta, di oltre 66.000 persone, ben superiore alla capienza "regolamentare", di circa 45.500 posti, secondo dati aggiornati al 12.06.2012, n. 25.421 sono stranieri. L'incidenza del numero dei detenuti stranieri è rilevante sotto vari profili, rendendo più difficilmente gestibile la situazione di emergenza, non da ultimo per le difficoltà di accesso alle misure alternative per questi soggetti che, pur in possesso dei requisiti, non sono nelle condizioni di seguire un programma di controllo di tali misure a causa di oggettive carenze di riferimenti esterni¹⁸.

La critica situazione del sovraffollamento delle carceri ha determinato una formale dichiarazione dello stato di emergenza fino al 31.12.2010 con DPCM del 13.01.2010. Lo stato di emergenza è stato poi prorogato fino al 31.12.2011 con DPCM dell'11.01.2011 ed ulteriormente prorogato fino al 31.12.2012 con DPCM del 23.12.2011.

Contemporaneamente, è stato nominato un Commissario appositamente delegato per il superamento della situazione di emergenza: prima nella persona

¹⁶ A seguito della legge n. 199 del 2010, art. 4, è stata autorizzata l'assunzione di nuove 1.800 unità di polizia penitenziaria a copertura dell'aumentato fabbisogno connesso al fisiologico avvicendamento ed all'apertura delle nuove strutture carcerarie. La Cassa ammende ha anche finanziato fondamentali progetti mirati al recupero dei "ristretti" anche tramite nuovi posti di lavoro presso le Case circondariali, attuando la funzione di rieducazione, risocializzazione e recupero della pena.

¹⁷ Si richiama la legge 26 novembre 2010, n. 199, relativa all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno, poi portate a 18 mesi, ai sensi del D.L. 22-12-2011 n. 211 come convertito con modificazioni dalla legge 17.02.2012, n. 9. Al 30.11.2010 risultava un incremento dell'entità dei soggetti in esecuzione penale esterna del 29,5 per cento rispetto al 30.11.2009. Nella esposizione citata nella nota n. 15, il Ministro Severino pose l'accento, in particolare, sugli effetti positivi derivabili da ampliamenti di forme di detenzione domiciliare dopo la condanna o in chiave preventiva. Una riduzione degli stranieri detenuti (cui è spesso difficile applicare misure alternative alla detenzione) si presumeva potesse derivare dal decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161, che attua la decisione europea in materia di trasferimento delle persone condannate dal nostro Paese verso lo Stato membro di cittadinanza e viceversa, per l'esecuzione delle pene detentive.

¹⁸ Un dato che dà la contezza dell'incidenza del fenomeno della capienza è il numero dei trasferimenti dei reclusi comuni, operato dagli uffici centrali del Ministero, resisi necessari per ripristinare nei limiti del possibile la capienza tollerabile, quantificato nel 2010 in 6.565 trasferimenti, da aggiungersi a quelli disposti dai Provveditorati in ambito regionale. Si è rilevato, ancora, come la condizione di sovraffollamento rendesse più urgente l'incentivazione delle misure di sostegno psicologico, che tuttavia richiedono risorse, anche con il concorso delle regioni e degli enti locali, oltre che la valorizzazione delle professionalità interne.

del Capo del DAP, con OPCM (Ordinanza Presidente Consiglio Ministri) n. 3861 del 19.03.2010, e successivamente, terminata la coincidenza con l'incarico del Capo del DAP¹⁹, con OPCM n. 3995 del 13.01.2012, su proposta del Capo Dipartimento della Protezione civile, di concerto con il Ministro del MEF.

Dalla dichiarazione di stato di emergenza è conseguita la possibilità da parte del Commissario delegato di provvedere, nell'attività realizzativa di edilizia carceraria, con procedure e poteri straordinari sul piano contrattuale e/o operativo, in deroga alla vigente normativa.²⁰

Come verrà precisato, i programmi di costruzione, ampliamento e ristrutturazione di istituti carcerari, impostati e avviati dal primo Commissario delegato, sono stati rimodulati ad inizio 2012 d'intesa con il nuovo Commissario delegato e quindi dallo stesso portati avanti.

¹⁹ L'attuale Capo del DAP è stato nominato nell'incarico nel febbraio 2012.

²⁰ Questi speciali poteri sono molto più estesi e penetranti rispetto a quelli, in precedenza ricordati, in materia di infrastrutture carcerarie di cui all'art. 44 bis del D.L. 30.12.2008, n. 207, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14.

3. L'attività del Commissario delegato.

3.1. Normativa di riferimento.

La normativa di riferimento è evidenziata come segue:

<p>Art. 5, legge 24/02/1992, n. 225</p>	<p>L'articolo 5 della legge 24.02.1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), abrogata per la parte incompatibile con le disposizioni del D.L. 7/9/2001, n. 343 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile), ha previsto che in caso di eventi che per intensità ed estensione debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, il Consiglio dei Ministri possa deliberare lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione. Per l'attuazione degli interventi di emergenza, si provvede per mezzo di ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, e con la possibilità di avvalersi di commissari delegati.</p>
<p>Art. 107, D.lgs. 31/03/1998, n. 112</p>	<p>Ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs. 112/1998 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) rientrano tra le funzioni mantenute allo Stato, in particolare, la deliberazione e la revoca, d'intesa con le regioni interessate, dello stato di emergenza (lettera b) e l'emanazione, d'intesa con le regioni interessate, di ordinanze per l'attuazione di interventi di emergenza.</p>
<p>D.L. 07/09/2001 n. 343, convertito con modificazioni dalla legge 9/11/2001 n. 401</p>	<p>Tenuto conto della necessità di attribuire ad un'unica struttura centrale il coordinamento di tutte le attività in materia di protezione civile, tutte le competenze relative alla Agenzia di Protezione civile sono state trasferite al Dipartimento per la Protezione civile. A tal fine dispone il D.L. n. 343/2001, il cui articolo 5, in particolare, stabilisce le competenze spettanti in materia al Presidente del Consiglio dei Ministri.</p>
<p>Direttiva P.C.M. 22/10/2004</p>	<p>Tale direttiva, concernente "Indirizzi in materia di protezione civile in relazione all'attività contrattuale riguardante gli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture di rilievo comunitario" prevede, tra l'altro, che le ordinanze di protezione civile inerenti a situazioni di emergenza, non debbano contenere deroghe alle disposizioni contenute nelle direttive comunitarie, ma potranno prevedere deroghe alle disposizioni della legge nazionale nella materia degli appalti pubblici, di lavori, di servizi e di forniture di rilievo comunitario, nel rispetto, comunque, delle norme contenute nelle pertinenti direttive comunitarie. Al rispetto di queste norme sono tenuti anche i Commissari delegati, competenti a provvedere alle aggiudicazioni necessarie per il superamento delle situazioni di emergenza.</p>
<p>Art. 44 bis, D.L. 30/12/2008 n. 207, convertito con modificazioni dalla legge 27/02/2009 n. 14</p>	<p>Il D.L. n. 207/2008, "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti", ha previsto, all'art. 44-bis, concernente "Disposizioni in materia di infrastrutture carcerarie", l'attribuzione al Capo del DAP dei poteri di "velocizzazione delle procedure esecutive di progetti" indicati dall'art. 20 del D.L. 29/11/2008 n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28/01/2009 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. Nello svolgimento dei suddetti compiti il Capo del DAP può avvalersi di uno o più ausiliari e deve redigere un programma degli interventi necessari. I poteri di cui sopra attribuiti al Capo del DAP fino al 31/12/2010 sono stati prorogati fino al 31/12/2011 dall'art. 2 c. 12 terdecies, del D.L. 29/12/2010 n. 225, introdotto con legge di conversione 26/02/2011 n. 10. L'art. 44-bis ha istituito inoltre, presso il DAP la Cassa delle ammende, ente dotato di personalità giuridica.</p>
<p>Art. 2, comma 219, legge 23/12/2009 n. 191</p>	<p>Ai sensi del comma 219 della legge 191/2009 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", legge finanziaria 2010, per far fronte alla grave e urgente emergenza, dovuta al sovrappopolamento delle carceri, sono stati stanziati complessivi 500 milioni di euro, a valere sulle disponibilità del Fondo infrastrutture di cui all'articolo 18, comma 1, lettera b), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, 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, ai sensi dell'art. 44-bis del sopracitato D.L. n. 207/2008 e della relativa legge di conversione e successive modificazioni (D.L. 29/12/2010, n. 225 e L. 26/2/2011, n. 10).</p>
<p>Artt. 17 ter e 17 quater del D.L. 30/12/2009 n. 195, convertito con modificazioni dalla legge 26/02/2010 n. 26</p>	<p>Il D.L. n. 195/2009, ("Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile"), ha stabilito, all'art. 17-ter, concernente "Disposizioni per la realizzazione urgente di istituti penitenziari" che il Commissario straordinario per l'emergenza conseguente al sovrappopolamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale provveda, d'intesa con il Presidente della regione territorialmente competente e sentiti i sindaci dei comuni interessati, alla localizzazione delle aree destinate alla realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie anche in deroga alle vigenti previsioni urbanistiche, nonché agli articoli 7 ed 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il provvedimento di localizzazione comporta dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere e costituisce decreto di occupazione d'urgenza delle aree individuate. Ai sensi dell'art. 17-quater, concernente "Prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata negli interventi per la realizzazione di istituti penitenziari", riguarda in particolare i controlli antimafia sui contratti pubblici e sui successivi subappalti e subcontratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture e nelle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche attuati in esecuzione del programma degli interventi di cui all' articolo 44-bis del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14.</p>
<p>DPCM 13/01/2010</p>	<p>Il DPCM 13/1/2010 ha dichiarato, fino al 31 dicembre 2010, lo stato di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale.</p>

OPCM 19/3/2010 n. 3861	Con l'Ordinanza 19/3/2010 n. 3861 concernente "Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare la situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale", il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro della Giustizia, su proposta del Capo del Dipartimento della Protezione civile, ha disposto la nomina del Capo del DAP a Commissario delegato per la situazione conseguente al sovrappopolamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale. L'Ordinanza ha previsto che il Commissario dovesse predisporre, entro trenta giorni dalla pubblicazione dell'Ordinanza sulla Gazzetta ufficiale, un apposito Piano di interventi indicandone i tempi e le modalità di attuazione; che per la realizzazione di tali interventi si avvallesse del DAP e che nominasse uno o più soggetti attuatori per essere coadiuvato, ma stabilendo, tra l'altro, che nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano il soggetto attuatore fosse il Presidente della Provincia.
DPCM 11/01/2011	Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha prorogato fino al 31/12/2011 lo stato di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale vista la relativa deliberazione del Consiglio dei Ministri e sentito il Ministro della Giustizia.
DPCM 23/12/2011	Analogamente al DPCM sopraindicato è stato prorogato fino al 31/12/2012 lo stato di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale vista la relativa deliberazione del Consiglio dei Ministri e sentito il Ministro della Giustizia.
Art. 17, D.L. 29/12/2011 n. 216, convertito con modificazioni dalla legge 24/02/2012 n. 14	Il D.L. n. 216/2011, (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) ha stabilito, all'art. 17, concernente "Infrastrutture carcerarie", la proroga al 31/12/2012 della gestione commissariale per l'emergenza carceri e che a tal fine sia nominato un nuovo commissario straordinario per l'esercizio dei poteri fino ad allora esercitati dal Capo del DAP.
OPCM 13/01/2012 n. 3995	L'OPCM n. 3995/2012, concernente "Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare la situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale", ha disposto, su proposta del Capo Dipartimento della Protezione civile e di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la nomina di un nuovo Commissario delegato per l'emergenza carceri in sostituzione del Capo del DAP .

3.2 Piani carceri.²¹

Il primo Piano carceri, approvato in data 24.6.2010 dal Comitato di indirizzo e di controllo costituito dal Ministro della Giustizia, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dal Capo del Dipartimento della Protezione civile, organo di vigilanza sull'attuazione del piano, prevedeva la programmazione dell'impiego di risorse finanziarie di € 675 milioni per la realizzazione di n. 11 nuovi istituti nelle città di Torino, Venezia, Bolzano, Pordenone, Camerino (MC), Nola, Bari, Catania, Marsala, Mistretta e Sciacca per 4.750 nuovi posti detentivi e la realizzazione di n. 20 padiglioni in ampliamento di istituti esistenti in Alessandria, Milano-Opera, Bergamo, Busto Arsizio, Vicenza, Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Bologna, Ferrara, Sulmona, Roma-Rebibbia, Napoli-Secondigliano, Salerno, Lecce, Taranto, Trani, Caltagirone, Siracusa, Trapani per 4.400 posti detentivi, per un totale complessivo di 9.150 nuovi posti (4.750 + 4.400 = 9.150).

²¹ V. Relazione in risposta a quesiti istruttori di questa Corte da parte del Commissario delegato n. 00611-CD/2012 del 29.03.2012 e successivo aggiornamento del 19.07.2012 con nota prot. Cdc n. 4787 del 20.07.2012.

Le risorse finanziarie di complessivi 675 milioni di euro provenivano per 500 milioni di euro dallo stanziamento ex art. 2 comma 219 della legge 191/2009, per 100 milioni di euro da fondi per l'edilizia carceraria della Cassa delle Ammende e per 75 milioni di euro dal Bilancio del Ministero della Giustizia - DAP cap. 7300 (edilizia carceraria) di cui 40 milioni per l'anno 2010 e 35 milioni per l'anno 2011.

Con determinazione del Commissario delegato 525-CD del 20.06.2011 approvato dal Comitato di indirizzo e controllo, è stato autorizzato l'inserimento nel Piano carceri originario dei lavori di completamento e "rifunzionalizzazione" del nuovo Istituto penitenziario di Arghillà – Reggio Calabria per n. 150 posti detentivi, con risorse di 21,5 milioni di euro originariamente assegnate al capitolo 7473 P.G.1 del MIT dalla delibera CIPE del 31.07.2009 a valere sui fondi FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate). Nel corso del 2011 i suddetti 21,5 milioni sono stati impegnati a favore del Commissario delegato²².

A seguito dei tagli al bilancio dello Stato che hanno inciso nel 2011 per un importo di quasi 228 milioni di euro sul Piano carceri, lo stesso ha dovuto essere rimodulato e riprogrammato in funzione delle nuove risorse finanziarie a disposizione, ammontanti complessivamente a 468,5 milioni di euro, di cui 447 milioni di euro relativi al Piano originario defanziato ($675 - 228 = 447$) e 21,5 milioni per l'inserimento dei lavori di Reggio Calabria loc. Arghillà.

In particolare, le disponibilità di 350 milioni, residuati dal ricordato stanziamento di 500 milioni di cui all'art. 2, comma 219 della legge 191/2009, finanziaria 2010, si sono ridotte a 122,2 milioni che sono stati assegnati dal CIPE nella riunione del 20 gennaio 2012 con deliberazione n.6/2012 per il necessario trasferimento alla contabilità speciale del Commissario delegato.

²² Lettera MIT-EDIL D.G. per l'edilizia statale e gli interventi speciali, Div. 2, prot. 3124, del 21.03.2012 ed informative di aggiornamento del 19.07.2012, prot. Cdc n. 4787 del 20.07.2012 dell'Ufficio del Commissario delegato, citato alla precedente nota n. 21. Ulteriori sviluppi sono stati da ultimo comunicati con documentazione ricevuta dal MIT, prot. C.d.c. n. 5526-SCCGA-Y32-A del 12.09.2012 di cui si riferisce più oltre (v. successivi Par. 4 e nota n. 32).

Con la rimodulazione del Piano – programmata sul finire dell’incarico del Capo del DAP e nel passaggio dell’incarico al nuovo Commissario delegato e d’intesa tra gli stessi²³, approvata dal Comitato di indirizzo e di controllo in data 31.01.2012 - si è cercato di ottenere, utilizzando le risorse inferiori di cui sopra si è fatto cenno, il massimo risultato possibile in termini di aumento dei posti detenuto. Dovendosi necessariamente rinunciare, a seguito dei tagli di bilancio, alla costruzione di nuovi istituti e/o di nuovi padiglioni facenti parte dell’originario Piano carceri approvato il 24.06.2010, si è puntato, in sede di rimodulazione del Piano, anche sui benefici ottenibili da ristrutturazioni e completamenti di strutture già esistenti o prossime ad essere ultimate.

I dati, i finanziamenti e le caratteristiche principali del Piano rimodulato sono i seguenti:

- Sono state eliminate dal Piano originario, rispetto agli 11 previsti, gli istituti (6) che avrebbero dovuto essere costruiti nelle città di Bari, Nola, Venezia, Mistretta, Sciacca, e Marsala, per un totale di n. 2700 posti, e n. 3 padiglioni di ampliamento, dei 20 previsti, che avrebbero dovuto essere realizzati nelle città di Salerno, Busto Arsizio ed Alessandria per un totale di n. 600 posti. Sono perciò restati n. 5 nuovi istituti da realizzare, nelle città di Camerino, Torino, Catania, Pordenone e Bolzano, ciascuno con capienza di 450 posti, salvo Bolzano, di 250, e n. 17 padiglioni, uno dei quali (Piacenza) per opere di completamento.

La perdita dei posti derivante dalla rinuncia alle costruzioni di cui sopra (2.700 + 600 = 3.300 posti) è stata però “compensata” dai posti attesi dall’utilizzo di altre strutture, come dei carceri di Cagliari e Sassari, di realizzazione avviata dal MIT, di prevista ultimazione entro novembre 2012, che sono stati incrementati grazie ad interventi di ristrutturazione e completamento inseriti nel Piano rimodulato. Complessivamente, è prevista una disponibilità finale di n. 11.773 posti, come verrà ora dettagliato e, infine, evidenziato in una tabella riassuntiva.

²³ Nota GIDAP 0041634 del 30.01.2012 a firma del Capo del DAP al Commissario delegato e nota dell’Ufficio del Commissario delegato del 19.07.2012, prot. Cdc n. 4787 del 20.07.2012.

- Sono stati assegnati con delibera CIPE del 20.01.2012, 122,2 milioni di euro (99.597.546, valore di gara) per la progettazione esecutiva e la realizzazione, per n. 1800 posti detentivi, di 8 padiglioni di ampliamento negli istituti di Lecce, Taranto, Trapani, Milano Opera, Sulmona, Vicenza, Parma e Siracusa, ciascuno di 200 posti, salvo Milano-Opera, di 400.

La situazione relativa a tali progetti è indicata nella seguente tabella:

TAB.1

Valori espressi in euro

	DATA 2011	Protocollo Commissario delegato	Descrizione CC (casa circondariale) CR (casa di reclusione)	Numero posti	Somme assegnate ai progetti approvati	Corrispettivo complessivo / Valore stimato di gara
1	15-set	745-CD	Approvazione progetto ampliamento CC e CR Lecce	200	12.722.395,70	10.193.706,54
2	15-set	746-CD	Approvazione progetto ampliamento CC Taranto	200	12.725.475,71	10.287.437,98
3	1-ott	924-CD	Approvazione progetto ampliamento CC Trapani	200	14.300.508,36	11.719.425,84
4	20-ott	961-CD	Approvazione progetto ampliamento CR Milano - Opera	400	27.784.507,67	22.783.492,97
5	21-nov	1224-CD	Approvazione progetto ampliamento CC Vicenza	200	12.491.336,45	10.111.894,24
6	29-nov	1285-CD	Approvazione progetto ampliamento CR Sulmona	200	15.610.904,53	12.828.644,77
7	18-dic	1140-CD	Approvazione progetto ampliamento CR Parma	200	13.137.927,41	10.665.103,55
8	30-dic	1497-CD	Approvazione progetto ampliamento CC Siracusa	200	13.479.346,36	11.007.840,51
TOTALE				1.800	122.252.402,19	99.597.546,40

Fonte: Ufficio del Commissario delegato.

Da sottolineare che la progettazione definitiva per tali 8 nuovi padiglioni è stata predisposta dai progettisti interni al Dipartimento della Amministrazione Penitenziaria, personale di cui il Commissario delegato si è avvalso ai sensi dell'art. 1 comma 3 dell'OPCM 3861/2010.

Per la esecuzione degli ampliamenti è stata dichiarata dal Ministero della Giustizia la sussistenza di particolari misure di sicurezza, ma non è stato richiesto ai concorrenti il nulla-osta di sicurezza (NOS), ai sensi dell'art. 17, comma 2, del D.lgs. 163/2006, come sostituito dal comma 3 dell'art. 33 del D.lgs 15.11.2011, n. 208, in quanto, a norma dell'art. 42, comma 1-bis della L. 3.8.2007, n. 124, il possesso del nulla-osta è necessario nei casi di "segretissimo, segreto e riservatissimo".

In ordine all'affidamento e alla scelta del contraente, sono state utilizzate procedure più rapide e semplificate, in deroga a quelle del Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 163/2006, espressamente consentite dall'art. 4 dell'OPCM 3861/2010. I bandi di gara hanno previsto una procedura aperta e l'aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, come risultante da criteri di ponderazione preventivamente pubblicati. Nei più recenti bandi il criterio è stato quello dell'aggiudicazione al massimo ribasso allo scopo di accelerare i tempi di gara.

- Sono stati assegnati 106 milioni di euro per la progettazione esecutiva e la realizzazione di altri 8 nuovi padiglioni (Ferrara – Bologna - Roma Rebibbia - Bergamo - Trani - Caltagirone - Reggio Emilia – Napoli - Secondigliano) ciascuno per 200 posti, salvo che per Roma Rebibbia, di 400, per 1.800 posti complessivi.
- Sono stati destinati 45 milioni per la realizzazione del nuovo istituto, per 450 posti detentivi, in Camerino (Macerata), per il quale è stata stipulata il 17.11.2010 l'intesa con il Presidente della Regione Marche, sentito il Sindaco di Camerino, ai fini della localizzazione dell'area. Il progetto preliminare, ultimato, è stato redatto da progettisti interni al DAP, comandati presso l'Ufficio del Commissario delegato. La stipula del contratto è in attesa del trasferimento dei fondi.
- Sono stati destinati 30 milioni per il progetto preliminare, ultimato, predisposto da progettisti interni al Dipartimento della Amministrazione Penitenziaria e comandati presso l'Ufficio del Commissario delegato, per il nuovo

istituto nella città di Torino, per 450 posti detentivi. E' stata stipulata il 24.03.2011 l'intesa con il Presidente della Regione Piemonte, sentito il Sindaco di Torino, ai fini della localizzazione dell'area. La stipula del contratto è in attesa del trasferimento dei fondi.

- Sono stati destinati 33 milioni per il progetto preliminare relativo al nuovo istituto per n. 450 posti detentivi in Catania per cui è stata sottoscritta il 21.12.2010 l'intesa con il Presidente della Regione Sicilia, sentito il Sindaco di Catania, ai fini della localizzazione dell'area. Per economia di risorse è stata ravvisata l'opportunità di realizzare il nuovo istituto, già previsto dal Piano carceri originario, anziché nell'area indicata nell'intesa, nell'area immediatamente adiacente all'istituto esistente. Ciò permetterà di integrare i servizi necessari al funzionamento del carcere con quelli già in essere alla "Bicocca", altro carcere della città, e, ove necessario, con implementazione degli stessi. Si realizzerebbe, quindi, un nuovo istituto da n. 450 posti integrato all'istituto esistente, con alcuni servizi autonomi, con una economia di circa 7,5 milioni di euro rispetto al Piano originario. Il bando di gara è di prossima pubblicazione. La stipula del contratto è prevista alla fine del 2012 e la ultimazione dei lavori alla fine del 2014.
- Altri 45 milioni sono stati destinati, con progetto preliminare, ultimato, affidato a progettisti interni al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e comandati presso l'Ufficio del Commissario delegato, alla realizzazione del nuovo istituto per 450 posti detentivi in Pordenone per cui è stata stipulata il 04.03.2011 l'intesa con il Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia, sentito il Sindaco di Pordenone, ai fini della localizzazione dell'area, ex art. 17-ter della legge 26/2010, che ricomprende il decreto di localizzazione. La stipula del contratto è in attesa del trasferimento dei fondi.
- Nella proposta di rimodulazione del Piano carceri²⁴, approvata dal Comitato di indirizzo e controllo il 31.01.2012, i fondi previsti per la realizzazione del nuovo carcere di Bolzano per 25 milioni di euro sono stati "risparmiati", in

²⁴ Prot. 1400-CD del 15.12.2011, confermata con successiva proposta prot. 1535-CD del 12.01.2012.

quanto per legge gli oneri, a cominciare dalla pubblicazione del bando di gara, ed il costo della realizzazione del carcere sono a carico della Provincia autonoma, che ha competenza per la realizzazione nel suo territorio di strutture carcerarie (ai sensi dell'art. 2 comma 123 della legge 191/2009).

- Ad integrazione del Piano carceri a seguito di richiesta 844-CD del 04.10.2011 sono stati previsti 4,7 milioni di euro per i lavori di completamento (allacci alla rete pubblica) dei nuovi istituti penitenziari, già avviati dal MIT, di Cagliari (3 milioni) e di Sassari (1,7 milioni), realizzati, per n. 1.014 posti detentivi, dal Provveditorato Interregionale OO.PP. del Lazio, Abruzzi e Sardegna, con risorse a valere sui FAS di cui alla delibera CIPE del 31.07.2009²⁵.
- Sono stati previsti 57,9 milioni di euro, di cui 11,9 milioni destinati a lavori di completamento di 17 padiglioni (Cremona - Biella – Modena – Terni – Voghera – Santa Maria Capua Vetere – Catanzaro – Palermo Pagliarelli – Pavia – Saluzzo – Ariano Irpino – Carinola – Frosinone – Livorno – Nuoro – Piacenza - Agrigento). La capienza di questi padiglioni raggiungerà complessivamente n. 3.547 posti detentivi.
- Altri 45 milioni sono stati destinati a lavori di recupero negli istituti (n. 9) di Ancona Montacuto, Livorno, Gorgona, Augusta, Enna, Milano San Vittore, Napoli Poggioreale, Palermo Ucciardone, Arezzo. La capienza di questi 9 istituti raggiungerà complessivamente n. 1.212 posti detentivi.

In conclusione, la rimodulazione del Piano indica l'aumento della disponibilità di n. 11.773 posti detentivi, molti dei quali (n. 5.773, dati dalla somma di $3.547 + 1.212 + 1.014 = 5.773$) ottenibili con l'apertura di altri istituti non facenti parte dell'originario Piano, la cui capienza verrà ad essere incrementata dai lavori di completamento e di ristrutturazione previsti nel Piano rimodulato. La rimodulazione è evidenziata dalla seguente tabella 2:

²⁵ In base a detta delibera il costo iniziale di tali istituti è stato indicato in 86.132.000 milioni per Cagliari e quasi 59.000.000 per Sassari. A seguito di varianti successivamente intervenute, e con gli allacci di completamento, il costo totale risulta, al 31.01.2012, di 92.802.283 per Cagliari e di 87.665.733 per Sassari, con un incremento, rispetto al costo iniziale, di circa l'8% per il primo, e particolarmente consistente, quasi del 49%, per il secondo.

	Istituti e Padiglioni	Numero istituti	Posti per ciascuna struttura	Totale posti
Piano carceri iniziale approvato il 24.06.2010	Nuovi istituti	10	450	4.500
	Bolzano	1	250	250
	Nuovi padiglioni	18	200	3.600
	Nuovi padiglioni	2	400	800
Totale posti Piano carceri iniziale				9.150
Integrazione	Reggio Calabria Arghillà (completamento)	1	150	150
Totale Piano iniziale integrato				9.300

Piano carceri rimodulato approvato il 31.01.2012				
Eliminazione	Nuovi istituti Bari-Nola-Marsala-Mistretta- Sciacca-Venezia	- 6	450	- 2.700
	Padiglioni Salerno-Alessandria Busto Arsizio	- 3	200	- 600
Integrazione	Lavori di completamento nuovi padiglioni	17		3.547
	Lavori di ristrutturazione istituti penitenziari esistenti	9		1.212
	Lavori di completamento Cagliari-Sassari	2		1.014
Totale posti Piano rimodulato				11.773

La tempistica dei lavori e della consegna degli istituti e padiglioni previsti dal Piano carceri è però essenziale per conoscere quando gli stessi potranno essere utilizzati e contribuire così a risolvere, o ad attenuare, l'emergenza carceraria.

Nelle seguenti tabelle 3 e 4 viene riportata questa tempistica:²⁶ come si vede, entro il 2012 saranno pronte solo alcune strutture; le altre richiederanno tempi più lunghi (v. anche successiva tabella 10).

²⁶ Informazioni ricevute dall'Ufficio del Commissario delegato, Soggetto attuatore, in data 05.06.2012, con aggiornamenti al 19.07.2012 trasmessi da detto Ufficio con nota prot. Cdc n. 4787 del 20.07.2012 ed al 28.08.2012 con nota prot. C.d.c. n. 5349-SCCGA-T36-A del 03.09.2012.

NUOVI ISTITUTI PENITENZIARI

ISTITUTO	N. POSTI	PUBBLICAZIONE BANDO DI GARA	STIPULA CONTRATTO	PREVISIONE ULTIMAZIONE LAVORI
CC TORINO	450	ultimazione della progettazione	in attesa del trasferimento fondi	
CC BOLZANO	250	a cura prov. aut.		
CC PORDENONE	450	ultimazione della progettazione	in attesa del trasferimento fondi	
CC CAMERINO	450	documenti gara predisposti	in attesa del trasferimento fondi	
CC CATANIA	450	ottobre 2012	dicembre 2012	dicembre 2014

2.050

NUOVI ISTITUTI PENITENZIARI
(Ministero infrastrutture e trasporti)

ISTITUTO	N. POSTI	PUBBLICAZIONE BANDO DI GARA	STIPULA CONTRATTO	PREVISIONE ULTIMAZIONE LAVORI
CC CAGLIARI	592		si	novembre 2012
CC SASSARI	422		si	ottobre 2012
CC ARGHILLA'	150		si	dicembre 2012

1.164

NUOVI PADIGLIONI DETENTIVI

PADIGLIONE	N. POSTI	PUBBLICAZIONE BANDO DI GARA	STIPULA CONTRATTO	PREVISIONE ULTIMAZIONE LAVORI
CC LECCE	200	settembre 2011	agosto 2012	dicembre 2013
CC TARANTO	200	settembre 2011	agosto 2012	dicembre 2013
CC TRAPANI	200	ottobre 2011	luglio 2012	dicembre 2013
CC MILANO OPERA	400	ottobre 2011	luglio 2012	giugno 2014
CC VICENZA	200	novembre 2011	luglio 2012	dicembre 2013
CR SULMONA	200	dicembre 2011	agosto 2012	dicembre 2013
IP PARMA	200	dicembre 2011	agosto 2012	dicembre 2013
CC SIRACUSA	200	gennaio 2012	luglio 2012	dicembre 2013
CC BOLOGNA	200	luglio 2012	ottobre 2012	aprile 2014
CC FERRARA	200	luglio 2012	ottobre 2012	aprile 2014
CC BERGAMO	200	luglio 2012	ottobre 2012	aprile 2014
CC ROMA REBIBBIA	400	luglio 2012	ottobre 2012	ottobre 2014
CC REGGIO EMILIA	200	luglio 2012	ottobre 2012	aprile 2014
CC TRANI	200	luglio 2012	ottobre 2012	aprile 2014
CC CALTAGIRONE	200	luglio 2012	ottobre 2012	aprile 2014
CC NAPOLI SECONDIGLIANO	200	fine 2012	2013	agosto 2014

3.600

Fonte: Ufficio del Commissario delegato.

COMPLETAMENTO NUOVI PADIGLIONI DETENTIVI

TAB.4

PADIGLIONE	N. POSTI	IMPORTI PREVISTI (€)			Redazione progetto (giorni)	Affidamento lavori (giorni)	Esecuzione lavori (giorni)	Collaudo o certificato di regolare esecuzione (giorni)	Ultimazione prevista
		Attrezzature cucina	Arredi celle e uffici	lavori					
CC CREMONA	200	180.000		337.000	ultimata	30	60	gennaio 2013	
CC BIELLA	200			170.000	ultimata	15	45	dicembre 2012	
CC MODENA	150							ultimato	
CC TERNI	200							ultimato	
CC VOGHERA	200	180.000		442.000	ultimata	15	60	gennaio 2013	
CC S.M. CAPUA VETERE	300						in corso	ultimato	
CC CATANZARO	300		500.000		ultimata	30	90	febbraio 2013	
CC PALERMO "Pagliarelli"	300		375.000	700.000	ultimata	15	90	febbraio 2013	
CC PAVIA	300	270.000		747.000	ultimata	30	90	marzo 2013	
CC SALUZZO	200		260.000	786.000	ultimata	15	90	febbraio 2013	
CC ARIANO IRPINO	200		260.000	870.000	ultimata	30	90	febbraio 2013	
CC CARINOLA	200		260.000	750.000	ultimata	30	90	febbraio 2013	
CC FROSINONE	200		(*) 260.000	350.000	ultimata	30	60	gennaio 2013	
CC LIVORNO	100		140.000						
CC NUORO	97	130.000		140.000	30/09/2012	30	60	gennaio 2013	
CC PIACENZA	200	180.000		900.000	20/09/2012	30	120	aprile 2013	
CC AGRIGENTO	200		(*) 260.000	1.820.000	ultimata	30	180	giugno 2013	
(*) Appalto alle officine penitenziarie	3.547	940.000	3.090.000	7.872.000					

INTERVENTI DI RISTRUTTURAZIONE PENITENZIARI ESISTENTI

ISTITUTO	N. POSTI	PADIGLIONE / SEZIONE	IMPORTO (€)	Redazione progetto (giorni)	Affidamento lavori (giorni)	Esecuzione lavori (giorni)	Collaudo o certificato di regolare esecuzione (giorni)	Ultimazione prevista
CC ANCONA "Montacuto"			1.500.000	21/09/2012	60	180	60	agosto 2013
CC LIVORNO	176	Padiglione D	10.000.000	60	75	600	90	dicembre 2014
	176	Padiglione C	7.000.000	30/09/2012	75	500	90	luglio 2014
CR GORGONA			2.500.000	60	60	365	90	marzo 2014
CR AUGUSTA			2.000.000	30/09/2012	60	365	60	gennaio 2014
CC ENNA			2.400.000	30/09/2012	60	365	60	gennaio 2014
CC MILANO "S. Vittore"	250	Sezione 2 [^]	7.000.000	120	90	500	90	in attesa di determinazione
	250	Sezione 4 [^]	4.500.000	90	60	400	90	gennaio 2014
CC NAPOLI "Poggioreale"	100		3.500.000	ultimata	60	365	90	gennaio 2014
CC PALERMO "Ucciardone"	100	Sezione 5 [^]	3.000.000	65	60	365	90	aprile 2014
	100	Sezione 6 [^]	1.000.000	45	60	180	60	agosto 2013
CC AREZZO	60		600.000	10/10/2012	60	180	60	luglio 2013
	1.212		45.000.000					

Fonte: Ufficio Commissario delegato.

3.3 Contabilità speciale del Commissario delegato.

Riguardo all'entità e fonti delle risorse finanziarie (di bilancio e/o contabilità speciale, aperta il 30.04.2010) utilizzate e/o utilizzabili dal Commissario delegato, si fa presente che il saldo della contabilità speciale al 28 agosto 2012²⁷ registra un attivo di 333,4 milioni di euro dovuto alla differenza tra le somme per 335,8 milioni di euro trasferite dai capitoli 7473 e 7300 di bilancio dello Stato relative all'edilizia pubblica, le somme trasferite dalla Cassa delle Ammende, per progetti di edilizia penitenziaria, ex art.4 della legge 9 maggio 1932, n. 547, così come sostituito dall'art.44 bis comma 7 della legge 27 febbraio 2009 n. 14 nonché le somme trasferite da Fondi Regionali e da privati e gli ordinativi emessi per 2,4 milioni di euro²⁸.

Si riassumono nella seguente tabella n. 5 le operazioni registrate nella contabilità speciale fino al 28 agosto 2012.

²⁷ Tutti i dati relativi alla contabilità speciale sono stati ripresi dall'informativa dell'Ufficio del Commissario delegato del 19 luglio 2012 e dalle tabelle da detto Ufficio trasmesse con nota prot. Cdc n. 4787 del 20.07.2012, ed integrate con quelle aggiornate al 28 agosto 2012 inviate con nota prot. C.d.c. n. 5349-SCCGA-Y36-A del 03.09.2012.

²⁸ La contabilità speciale registra altresì debiti per l'anno 2012 pari a 292,2 mila euro dovuti alla differenza tra impegni e ordinativi emessi relativamente a tali impegni. I titoli inestinti relativi al 2011 per 53 mila euro circa, ricomprendenti titoli di spesa non pagati per errato IBAN, sono stati annullati nel 2012.

Le somme indicate nelle tabelle sono così calcolate:

- Entrate: le sole entrate relative all'anno di riferimento;
- Impegni: le sole somme impegnate in virtù di contratti registrati presso la Corte dei Conti nell'anno di riferimento (relativamente a contratti di consulenza, relazioni geologiche e archeologiche, spese per pubblicazioni bandi) riepilogate per macro-aree di riferimento;
- Ordinativi di spesa: sono indicati tutti gli ordinativi di spesa emessi nell'anno di riferimento, anche come pagamento di fatture relative a contratti registrati negli anni precedenti;
- Debiti: sono calcolati per differenza tra le somme impegnate per i contratti dell'anno di riferimento e gli ordinativi di spesa relativi a tali specifici contratti.
- Titoli sospesi sono quelli per i quali la Banca d'Italia non ha proceduto al pagamento per errato IBAN. Come anticipato in premessa, gli stessi sono stati annullati nel 2012.

Situazione della contabilità speciale del Commissario delegato*

TAB.5

Situazione al 31/12/2010					
	Somme trasferite 2010	Impegni 2010	Ordinativi di spesa emessi 2010	Debiti al 31/12/201 0	saldo
Entrate	a	b	c	b-c	
Trasferimenti statali	40.000.000				
Altro	100.000.000				
Tipologia di spesa					
Compensi a collaboratori		295.627	183.287	112.340	
Set up nuovo ufficio e materiali di consumo		3.160	3.160		
Sondaggi geologici, geognostici ed archeologici					
IRPEF		60.170		60.170	
INPS		10.688		10.688	
	140.000.000	369.645	186.447	183.198	
Saldo contabilità speciale al 31/12/2010 a-c					139.813.553

* Fonte: Ufficio del Commissario delegato.

Situazione al 31/12/2011							
							Saldo al 31/12/2010 (a-c)
							139.813.553
	Somme entrate nella contabilità speciale	Impegni per contratti registrati presso la Corte dei Conti nel 2011	Ordinativi di spesa emessi nel 2011	di cui Ordinativi di spesa relativi impegni per contratti registrati presso la Corte dei Conti nel 2011	Riclassificazioni per esposizione del debito verso l'Erario per ritenute e verso l'INPS per oneri riflessi	debiti al 31/12/2011	
ENTRATE	d	e	f	x	y	z=e-x-y	
trasferimenti statali	113.139.440						
altro	29.400						
tipologia di spesa							
compensi a collaboratori		893.219	726.445	614.105	198.572	80.542	
setup nuovo ufficio e materiali di consumo (al netto delle correzioni di spesa per euro 2505)		81.245	72.641	72.641	2.505	6.099	
sondaggi geologici, geognostici ed archeologici		432.004	348.659	348.659	24.042	59.303	
IRPEF			223.965	163.795	- 195.933	32.138	
INPS			35.421	24.733	- 29.186	4.453	
	113.168.840	1.406.468	1.407.131	1.223.933	0	182.535	
Titoli inestinti (g)							53.972
Saldo contabilità speciale al 31/12/2011 (a-c+d-f-g)							251.521.290

I debiti al 31/12/2010 sono stati interamente pagati.

Debiti al 31/10/2010 (f - x) = 183.198

Situazione al 30/06/2012						
						Saldo al 31/12/2011 (h)
						251.521.290
	somme entrate nella contabilità speciale	Impegni per contratti registrati presso la Cdc nel 2012	Ordinativi di spesa emessi nel 2012	di cui Ordinativi di spesa relativi ad impegni per contratti registrati presso la Cdc nel 2012		debiti al 30/06/2012
ENTRATE	i	l	m	n		o=l-n
trasferimenti statali	71.714.984					
altro	251.212					
tipologia di spesa						
compensi a collaboratori		292.995	133.974	55.411	237.584	
setup nuovo ufficio e materiali di consumo (toner, cancelleria, stampe progetti, lavori di sistemazione ufficio, bolletta telefonica)		33.644	35.238	24.572	9.072	
sondaggi geologici, geognostici ed archeologici		19.232	59.422	11.413	7.820	
ADSL, posta certificata, servizio Infocamere		2.741	1.343	1.343	1.398	
Pubblicazione bandi		39.821	44.432	38.974	847	
Straordinari dipendenti DAP		35.503	0	€ 0	€ 35.503	
Pagamento ritenute			47.868			
	71.966.196	423.936	322.278	131.712	292.224	
titoli sospesi estinti nel 2012 (p)						- 53.971
Saldo contabilità speciale al 30/06/2012 (h+i-m-p)						323.219.179

Situazione al 28/08/2012						
						saldo al 30/06/2012 (q)
						323.219.179
	Somme entrate nella contabilità speciale	Impegni per contratti registrati presso la C.d.c. dal 01 luglio al 28 agosto 2012	Ordinativi di spesa emessi dal 01 luglio al 28 agosto 2012	di cui Ordinativi di spesa relativi ad impegni per contratti registrati presso la C.d.c. dal 01 luglio al 28 agosto 2012	Debiti al 28/08/2012	
ENTRATE	r	s	t	u	v=s-u	
Trasferimenti statali (nota 1)	10.731.900					
Altro (nota 2)	30.200					
tipologia di spesa						
Compensi a Soggetti Attuatori, collaboratori e rimborsi spese per sopralluoghi		2.875	56.514	2.875	0	
Rimborsi spese membri commissioni di Gara		5.267	5.267	5.267	0	
Spese di gestione ufficio e materiali di cancelleria compreso la stampa dei progetti		15.342	12.641	9.567	5.775	
Sondaggi geologici, geognostici e archeologici ai fini della progettazione definitiva ex art. 95 e 96 D. lgs 163/2006			7.018	0	0	
ADSL, posta certificata, servizio Infocamere			221	0	0	
Pubblicazione bandi ex art 66 D lgs 163/2006		33.574		0	33.574	
Straordinari ai dipendenti DAP ex OPCM 3995/2012		19.967	27.702	8.759	11.208	
Trasferimenti agli Istituti penitenziari per produzione arredi nuovi Padiglioni con lavoro dei detenuti		1.204.575	394.359	394.359	810.216	
Versamento ritenute ed oneri riflessi			16.404			
Totale	10.762.100	1.281.600	520.126	420.827	860.773	
titoli inestinti (z)						0
saldo contabilità speciale al 28/08/2012 (q+r-t-z)						333.461.153

Nota (1) CC Arghilla (Reggio Calabria): sono state trasferite dal MIT cap 7473 nella contabilità speciale il 19/7/2012 somme per euro 677.900,00 e il 3 agosto 2012 somme per euro 10.054.000,00 a valere sulla delibera CIPE del 2009.

Nota (2) entrate per acquisto di supporti informatici da parte delle imprese concorrenti alle gare.

Vivo apprezzamento si intende manifestare per il fatto che, come viene riferito dal nuovo Commissario delegato²⁹, nel 2012 l'attuazione del Piano carceri avverrà con una struttura commissariale riadeguata e resa più snella, con un notevole contenimento dei costi, in particolare per le collaborazioni esterne. Due Soggetti attuatori ed i loro consulenti di supporto non sono stati confermati nel 2012 ed i Soggetti attuatori confermati non hanno ottenuto né richiesto compensi aggiuntivi rispetto all'anno precedente.

Il nuovo assetto organizzativo comporterà un risparmio di 1,4 milioni l'anno.

Lo stesso Commissario delegato ha rinunciato al compenso sia per l'attività di Commissario straordinario che per l'attività di Commissario delegato.

Degna di menzione è poi l'attività minuziosamente organizzata per prevenire infiltrazioni della criminalità negli interventi per la realizzazione di istituti penitenziari³⁰.

²⁹ Nota del Commissario delegato n. 00611-CD/2012 del 29.03.2012 - prot. Cdc 4729 del 18.07.2012.

Nella specie è stato confermato un Soggetto attuatore, in ordine alle attività di gestione delle procedure economico-finanziarie, con compenso invariato rispetto agli anni precedenti, ovvero di euro 80 mila l'anno. Sono stati nominati un Soggetto attuatore in ordine alla gestione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici e loro esecuzione, con un compenso di 80 mila euro l'anno, con contestuale rinuncia al compenso, previsto dall'art. 92 comma 5 del decreto legislativo 163/2006 per l'attività di Responsabile Unico del Procedimento, ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo 163/2006, e un Soggetto attuatore per le attività di completamento dei lavori già iniziati dal Dipartimento della Amministrazione penitenziaria, senza alcun compenso. La determina dei compensi ai Soggetti attuatori è stata riscontrata senza alcuna osservazione dal Capo del Dipartimento della Protezione civile, ai sensi dell'art. 1 comma 5 dell'OPCM 3861/2010.

Con la mancata riconferma di due Soggetti attuatori nell'ambito giuridico e nell'ambito tecnico e dei consulenti a supporto dei suddetti, che sono costati alla contabilità speciale in ragione di circa 700 mila euro per anno, e con la rinuncia al compenso, ex art. 92 comma 5 del decreto legge 163/2006, da parte del Soggetto attuatore che ha assunto anche il ruolo di RUP, quantificabile in circa 700 mila euro, il nuovo assetto organizzativo, come è stato sottolineato nel testo, comporta un risparmio di circa 1,4 milioni all'anno.

³⁰ In data 19.04.2012 è stato sottoscritto tra il Ministero degli Interni e l'Ufficio del Commissario delegato (OPCM 3995/2012 e 3861/2010) in qualità di stazione appaltante, un "Protocollo di legalità" per prevenire infiltrazioni della criminalità organizzata negli interventi per la realizzazione di istituti penitenziari, attraverso una più intensa e costante collaborazione tra i soggetti coinvolti ed una efficace rete di monitoraggio sugli appalti di lavori, servizi e forniture, nonché mediante la tracciabilità dei flussi finanziari connessi alla realizzazione delle opere. Un apposito "Gruppo di lavoro per la legalità e la sicurezza del Piano carceri" è stato istituito presso il Ministero degli Interni per collaborare nella predisposizione dei bandi di gara e dei relativi contratti, in relazione all'inserimento di clausole e condizioni finalizzate a prevenire tentativi di infiltrazione criminale, e per monitorare le procedure di gara al fine di evitare forme di concorrenza sleale e di assicurare la corretta realizzazione degli interventi.

Con la nota di aggiornamento dell'Ufficio del Commissario delegato del 17.07.2012, prot. Cdc 4787 del 20.07.2012 si precisa che è stato pubblicato sulla G.U. n. 140 del 18 giugno u.s. il documento sottoscritto con il Ministero dell'Interno, contenente "Prime linee guida antimafia di cui all'art. 17-quater comma 3 del d.l. 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010 n.26", che disciplina l'attività inerente i controlli antimafia su tutte le fattispecie contrattuali dei lavori pubblici. Il contenuto delle suddette linee guida farà parte integrante dei prossimi bandi di gara e sarà richiamato nei contratti di quelli già in gara.

In tale protocollo il Commissario delegato si impegna a costituire e rendere operativa, entro 30 giorni dalla sottoscrizione dell'atto, una Banca Dati relativa alle richieste di informazioni antimafia riguardanti le imprese che

4. Istituti carcerari recuperati o recuperabili.

L'argomento degli istituti "non utilizzabili o sottoutilizzati o abbandonati ancorché edificati" – che è stato oggetto di uno specifico quesito istruttorio nella delibera di approvazione dell'indagine conclusa nel 2010 e che non è stato adeguatamente illustrato nelle risposte pervenute dal DAP sul finire di quell'anno (v. par. 1) – può essere ora ripreso alla luce di novità nel frattempo segnalate in merito alle carceri di Rieti, Reggio Calabria-Argilla' e alle Case mandamentali.

La struttura di Rieti risulta, dal maggio 2012, in massima parte operativa, con circa 250 detenuti, grazie all'assegnazione di personale di sorveglianza, di 50 unità, come riferito dal nuovo Capo del Dipartimento³¹, mentre il carcere di Reggio Calabria-Argilla dovrebbe essere reso utilizzabile, con l'intervento diretto dell'Ufficio del Commissario delegato – e non più del Provveditorato Interregionale OO.PP. Sicilia e Calabria del MIT come stazione appaltante, a seguito di atto del Commissario in data 12.09.2011 – sia pure nei limiti di un finanziamento, proveniente dal MIT, ridotto, in termini di cassa, a 10,7 milioni rispetto all'impegno di 21,5 milioni. Gli uffici del Commissario ritengono che l'ultimazione dei lavori e la consegna possa avvenire entro il 2012, di scadenza del compito del Commissario delegato, non prorogabile ai sensi dell'art. 3 comma 2, del DL n. 59 del 15.05.2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 100 del 12.07.2012³². L'effettiva entrata in funzione dipenderà poi, in particolare, dalla disponibilità ed impiego dell'occorrente personale della Polizia Penitenziaria.

Per quanto riguarda le Case mandamentali, si è appreso che n. 7 di esse (v. oltre), trasformate in Case circondariali e sottoposte ad opportune manutenzioni/ristrutturazioni, non sono state abbandonate e/o dismesse dall'Amministrazione penitenziaria.

partecipano a qualunque titolo all'esecuzione delle opere. Le informazioni contenute in Banca dati devono consentire il monitoraggio della fase di esecuzione dei lavori dei soggetti che realizzano le opere, dei flussi finanziari connessi alla realizzazione delle opere, nel rispetto del principio di tracciabilità di cui all'art.3 legge 13 agosto 2010, n.136 e delle modalità di monitoraggio finanziario di cui all'art.10, delle condizioni di sicurezza dei cantieri e del rispetto dei diritti dei lavoratori impiegati.

³¹ Nota GDAP – 0203498 del 28.05.2012.

³² Da documentazione ricevuta dal MIT, prot. C.d.c. n. 5526-SCCGA-Y32-A del 12.09.1012.

Per queste ex Case mandamentali non sono quindi prevalse quelle ragioni, derivanti da apposite norme di soppressione nonché da cause sia di ordine economico (costi elevati di personale e di funzionamento in rapporto al numero spesso esiguo dei detenuti ospitabili) che logistico (in particolare la distanza e/o la difficoltà di collegamento con le sedi giudiziarie) che ne hanno, per la quasi totalità, consigliato, secondo precise dichiarazioni di Autorità di Governo, la restituzione ai Comuni proprietari³³.

La tabella n.6 sotto riportata illustra la situazione delle Case mandamentali oggetto di lavori ma poi ciò nonostante soppresse, non poche delle quali ultimate in anni recenti, dopo il 2000, e recentissimi, nel 2008 e nel 2009.

³³ Un'ampia informativa delle norme e della evoluzione della Case mandamentali fu data nella seduta dell'Assemblea del Senato n. 42 del 17/7/2008 dal Sottosegretario di Stato per la Giustizia in risposta ad un'interrogazione. Se ne riassumono brevemente alcuni elementi e considerazioni. Le Case mandamentali, strutture che furono tra l'altro previste per assicurare la custodia preventiva degli imputati a disposizione del pretore (art. 60 della L. 26/7/1875 n. 354), furono censite in un elenco di n. 352 istituti, ubicati presso i comuni sedi di pretura e da questi assegnati, compreso il personale di custodia, all'amministrazione penitenziaria (legge 5/8/1978 n. 469 e D.M. 4/12/1978). Si rivelarono in gran parte in carenti condizioni, di scarsa funzionalità per la modesta capienza, poi poco adatte all'applicazione della nel frattempo intervenuta legge n. 663/1986 (legge Gozzini) e quindi destinate prevalentemente alla soppressione a seguito della costituzione delle preture circondariali (legge n. 30/1989). Soppressione, con restituzione ai Comuni, man mano avvenuta e formalmente disposta con legge 3/8/1999 n. 265, art. 34, salvo pochissime eccezioni, di trasformazione in Case circondariali (n. 5) o, all'epoca, di ancora perdurante funzionalità (n. 10).

TAB.6

Comune	Capienza	Data decreto soppressione	Stato della struttura al momento della soppressione
CASALBORDINO (CH)	19	12.12.1995	IN COSTRUZIONE
CROPANI (CZ)	15	12.12.1995	ULTIMATA
CHIARI (BS)	15	12.09.1996	ULTIMATA
BIANCO (RC)	15	08.07.1997	ULTIMATA
VILLALBA (CL)	30	08.07.1997	ULTIMATA
SOVERIA MANNELLI (CZ)	20	29.07.1997	IN COSTRUZIONE
ACCADIA (FG)	15	24.09.1997	ULTIMATA
LUNGRO (CS)	22	24.09.1997	IN COSTRUZIONE
PESCIA (PT)	15	14.09.1997	ULTIMATA
COLLE SANNITA (BN)	23	17.12.1997	IN COSTRUZIONE
VENOSA (PZ)	15	17.12.1997	IN COSTRUZIONE
FRIGENTO (AV)	15	18.05.1998	ULTIMATA
ATRI (TE)	25	18.05.1998	ULTIMATA
GENZANO DI LUCANIA (PZ)	27	01.06.1998	ULTIMATA
ROTONDELLA (MT)	15	14.07.1998	ULTIMATA
CASTELNUOVO DELLA DAUNIA (FG)	15	04.08.1998	ULTIMATA
PETILIA POLICASTRO (CZ)	30	16.11.1998	ULTIMATA
SPEZZANO DELLA SILA (CS)	24	16.11.1998	ULTIMATA
ACERENZA (PZ)	14	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
AGNONE (IS)	15	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
ALES (OR)	15	31.03.2000	ULTIMATA
ARCE (FR)	15	31.03.2000	ULTIMATA
ARENA (VV)	30	31.03.2000	ULTIMATA
BOJANO (CB)	15	31.03.2000	ULTIMATA
BONEFRO (CB)	24	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
BONO (SS)	15	31.03.2000	ULTIMATA
BUSACHI (OR)	15	31.03.2000	ULTIMATA
CALVELLO (PZ)	15	31.03.2000	ULTIMATA
CATTOLICA ERACLEA (AG)	20	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
CHIARAVALLE CENTRALE (CZ)	24	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
CIRO' (KR)	20	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
CITTA' DI CASTELLO (PG)	20	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
CROPALATI (CS)	15	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
GANGI (PA)	15	31.03.2000	ULTIMATA
GIOIOSA IONICA (RC)	17	31.03.2000	ULTIMATA
ISPICA (RG)	12	31.03.2000	ULTIMATA
LAURENZANA (PZ)	10	31.03.2000	ULTIMATA
MINERVINO MURGE (BA)	26	31.03.2000	ULTIMATA
MONTECORVINO ROVELLA (SA)	15	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
NASO (ME)	24	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
OPPIDO MAMERTINA (RC)	40	31.03.2000	ULTIMATA
PALATA (CB)	15	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
PORTO TORRES (SS)	27	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
PRATOLA PELIGNA (AQ)	15	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
ROMETTA (ME)	30	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
SAN MAURO FORTE (MT)	15	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
TAVERNA (CZ)	48	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
TRIVENTO (CB)	16	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
VOLTURARA APPULA (FG)	15	31.03.2000	IN COSTRUZIONE
MILETO (VV)	30	11.11.2008	ULTIMATA
BOVINO (FG)	40	12.12.2008	ULTIMATA
CODIGORO (RA)	20	12.12.2008	ULTIMATA
PISTICCI (MT)	27	12.12.2008	ULTIMATA
MORCONE (BN)	25	19.02.2009	ULTIMATA
PONTECORVO (FR)	23	19.02.2009	ULTIMATA
SAN VALENTINO A.C. (PE)	20	19.02.2009	ULTIMATA

Fonte: Ministero della Giustizia, DAP.

4.1 Case mandamentali soppresse.

La mancata utilizzazione e soppressione di numerosi istituti in avviata fase di lavorazione (per ristrutturazioni, manutenzioni ecc.) o addirittura ultimati, e pronti a funzionare, spesso dopo lunghi anni di impegni economici, amministrativi e realizzativi, non è sfuggita a critiche, riprese da associazioni operanti nel settore, ed organi di stampa³⁴, basate sulla considerazione che l'Amministrazione avrebbe in tal modo impiegato risorse e denaro pubblico, destinati al miglioramento del sistema e dell'edilizia penitenziaria, per spese in molti casi rivelatesi inutili o comunque destinate a strutture che, per disposizioni normative e per varie ragioni di opportunità, non sarebbe stato conveniente gestire, anche dopo e malgrado successive ristrutturazioni e/o costruzioni.

Al riguardo si ritiene che, pur condividendo le ragioni prevalenti dell'abbandono di tali strutture, in particolare per quelle di molto ridotta capienza e perciò con costi fissi e di personale troppo onerosi³⁵, non si possa disconoscere il fondamento, almeno parziale, delle critiche, soprattutto relativamente alle dismissioni degli anni 2000 e successivi, e chiedersi pertanto perché non sia stata fatta preventivamente una accorta valutazione della antieconomicità di quegli interventi, eventualmente *medio tempore*, senza arrivare, cioè, fino al loro completamento, tanto più che le cause di ordine normativo, finanziario e logistico

³⁴ Ad esempio, sono stati segnalati sprechi di risorse da parte dell'Osservatorio di "Antigone", onlus nata nel 1998 ed autorizzata annualmente a visitare le carceri dal Ministero della Giustizia, nell'VIII "Rapporto nazionale sulle condizioni di detenzione nel 2010-2011". Nel Rapporto si citano una quarantina di "carceri fantasma" progressivamente inutilizzati o sottoutilizzati o in totale abbandono ancorché costruiti e spesso ultimati. In particolare sono ricordati da Antigone i carceri di Rieti e di Arghillà – per i quali vi sono stati o sono prossimi specifici interventi, come si è visto a proposito dei Piani carcere – nonché, tra gli altri, quelli di Morcone (BN), Agrigento, Altamura (BA), Mileto (VV), Minervino Murge (BA) e di Spinazzola (BT) una sorta di carcere modello per i detenuti per reati sessuali, oggetto di un ordine del giorno, contrario alla chiusura, presentato alla Camera dei Deputati il 14.02.2012, ed accolto dal Governo.

E' stata poi criticata, come abnorme, la spesa sostenuta e/o ancora da sostenersi, per istituti, completati o in via di completamento, alcuni dei quali inseriti nei piani-carceri del Commissario delegato, situati in Sardegna, come Cagliari e Sassari.

³⁵ Nella nota del DAP – Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi – relazione del Direttore dell'Ufficio tecnico per l'edilizia residenziale e penitenziaria di servizio, prot. C.d.c. n. 5479 Y-32-A del 10.09.2012, si afferma, tra l'altro, (v. pag. 8) che il recupero a fini detentivi di piccoli complessi carcerari non è conveniente per due principali fattori: la necessità di costosi investimenti iniziali per ripristinare e adeguare alle funzioni di Casa circondariale e/o di reclusione le ex Case mandamentali ed il fabbisogno annuale di rilevanti oneri di gestione di piccole strutture; risorse finanziarie molto più produttivamente impiegabili nella gestione di medi o grandi istituti.

relative alla non funzionalità e convenienza degli istituti interessati non potevano non essere tenute presenti dall'Amministrazione penitenziaria allorchè disponeva, o non arrestava, invece, la prosecuzione o la ultimazione dei lavori.

Il successivo elenco³⁶ dà conto delle ex Case mandamentali trasformate dall'anno 2000 in Case circondariali, e tuttora attive, per le quali sono state assegnate le risorse finanziarie indicate a fianco di ciascuna.

A cura dei Provveditorati regionali

- Castelvetro (TP)	€.	250.000,00
- Piazza Armerina (EN)	€.	175.000,00
- Altamura (BA)	€.	300.000,00
- Laureana di Borrello (RC)	€.	370.000,00
- Gela ³⁷ (CL)	€.	3.392.600,00

Interventi appaltati direttamente dal DAP

- Giarre ³⁸ (CT)	€.	943.327,66
- Massa Marittima ³⁹ (GR)	€.	3.392.600,00

5. Situazione del personale della polizia penitenziaria.

Giova ripetere che con la presente indagine si è inteso integrare, correggere ed aggiornare i dati, non ritenuti esaustivi, che erano stati forniti dal DAP in merito alla situazione in oggetto, una prima volta nel corso della precedente indagine ed una seconda dopo la sua conclusione, nell'agosto del

³⁶ Nota 003445 del 04.05.2012 del DAP – Direzione Generale delle Risorse materiali dei Beni e dei Servizi, indirizzata al Capo del Dipartimento – e nota 0185975 del 14.05.2012 indirizzata alla Corte dei conti dal Capo del DAP.

³⁷ Il carcere di Gela (Caltanissetta), di capienza regolamentare di 48 detenuti, ma di 94 tollerabile, ha più volte destato l'attenzione della stampa (ad esempio v. Corriere della sera, cronache locali dell'11.11.2009) in quanto struttura di atteso funzionamento a livello locale, addirittura inaugurata già nel 2007 e nel 2009.

³⁸ Di capienza di 71 detenuti e tollerabile di 131.

³⁹ La spesa, piuttosto elevata, per un carcere con capienza regolamentare di soli 28 detenuti e tollerabile di 34, è destinata alla costruzione della cserma agenti.

2010, sulla base di una precisa ordinanza istruttoria. In particolare, si è ora inteso raccogliere e classificare i dati, richiesti *ex novo* all'Amministrazione, in modo da rendere il più semplice possibile la loro lettura ed interpretazione dal punto di vista delle finalità perseguite dalla Corte, vale a dire di conoscere i numeri del personale della polizia penitenziaria (quello "in divisa" per intendersi); del suo impiego negli istituti detentivi; ovvero in altri comparti del DAP; ovvero in enti esterni al Dipartimento. Con l'occasione, si è chiesto di conoscere altresì la consistenza e distribuzione del personale "non in divisa", che viene raggruppato dal DAP nel "Personale del comparto Ministeri e dirigenti penitenziari", per avere un quadro delle disponibilità complessive di quella Amministrazione.

Gli esiti di questa ricerca sono riassunte nelle tabelle 7, 8 e 9.⁴⁰

Personale del Corpo di Polizia penitenziaria

TAB.7

	N. unità	Totale unità
Organico del Corpo di Polizia penitenziaria	45.121	45.121
Personale del Corpo di Polizia penitenziaria effettivamente in servizio (amministrato)	38.543	38.543
Personale del Corpo di Polizia penitenziaria comandato c/o P.C.M. e organi costituzionali (v. tabella n.8)	44	412
Personale del Corpo di Polizia penitenziaria distaccato c/o Min. Giustizia e altri organi (v. tabella n.8)	368	
Personale del Corpo di Polizia penitenziaria al netto dei comandi/distacchi	38.131	38.131
Personale del Corpo di Polizia penitenziaria in servizio c/o sedi detentive	34.673	34.673
Personale del Corpo di Polizia penitenziaria assegnato c/o il DAP - sedi non detentive	1.409	3.458
Personale del Corpo di Polizia penitenziaria distaccato c/o il DAP - sedi non detentive	2.049	
Personale del Corpo di Polizia penitenziaria non utilizzato esclusivamente negli istituti carcerari per attività di sorveglianza o attività connesse (v. tabella n.9)	3.870	3.870
Percentuale del personale non utilizzato esclusivamente negli istituti carcerari rispetto al totale del personale in servizio	3.870 : 38.543 = 10,04 %	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal DAP – Ministero della Giustizia.

⁴⁰ Nota GDAP-0229944 del 15/06/2012, con aggiornamenti alla data dell' 11/06/2012.

Situazione distacchi/comandi del personale
del Corpo di Polizia penitenziaria

TAB.8

Destinazioni	Articolazioni	Sub-articolazioni	Distacchi	Comandi	Totale
Organi di rango costituzionale (1)			24	7	31
Presidenza del Consiglio dei Ministri				36	36
Ministero della Giustizia					
	Uffici di Via Arenula		56		56
	Dipartimento Minori		113		113
	Uffici giudiziari con sede a Roma (87)	Tribunale	75		75
		Tribunale di sorveglianza	8		8
		Corte d'Appello	0		0
		Altri uffici	4		4
	Uffici giudiziari con sede non a Roma (62)	Abruzzo e Molise	1		1
		Basilicata	1		1
		Calabria	3		3
		Campania	23		23
		Emilia Romagna	1		1
		Lazio	1		1
		Liguria	1		1
		Lombardia	18		18
		Marche	1		1
		Piemonte e valle d'Aosta	0		0
		Puglia	3		3
		Sardegna	0		0
		Sicilia	0		0
		Toscana	4		4
	Triveneto	5		5	
	Umbria	0		0	
Altri enti (2)			26	1	27
TOTALE			368	44	412

Fonte: DAP – Ministero della Giustizia.

(1) Senato della Repubblica – Corte dei conti – Consiglio di Stato – C.S.M. – Ministeri – Regione Sicilia - Dip. Protezione civile.

(2) Commissione di Garanzia Scioperi Servizi Pubblici – CONSOB – Scuole Interforze – C.M.O. – Ufficio del Commissario delegato per l'Edilizia penitenziaria.

Personale del Corpo di Polizia penitenziaria non utilizzato
esclusivamente presso sedi detentive

TAB.9

	Personale attualmente impiegato		
	Effettivo	distaccato	totale
DAP Dipartimento Amministrazione Penitenziaria	582	258	840
ISSP Istituto Superiore Studi Penitenziari	29	31	60
GOM Gruppo mobile Operativo	33	578	611
USPeV Ufficio Sicurezza Personale e Vigilanza	169	208	377
NIC Nucleo Investigativo Centrale	6	25	31
SPECIALIZZAZIONI Unità Cinofile–Unità Ippomontate–Settore Navale	175	0	175
PRAP Provveditorati dell'Amministrazione Penitenziaria	0	715	715
SCUOLE Scuole di Formazione e Aggiornamento	299	116	415
UEPE Uffici Esecuzione Penale Esterna	0	118	118
Altro personale presso Centro Amministrativo "G. Altavista"	116	0	116
Personale DISTACCATO presso Enti esterni *			255
Personale DISTACCATO presso Dipartimento Minori			113
Personale COMANDATO presso Enti esterni *			44
TOTALE	1.049	2.049	3.870

Fonte: DAP – Ministero della Giustizia.

* Presidenza del Consiglio dei Ministri, Senato, Corte dei conti, Consiglio di Stato, C.S.M., Ministeri, Regione Sicilia, Protezione Civile, Commissione di Garanzia Scioperi Servizi Pubblici, CONSOB, Scuole Interforze, C.M.O., Ufficio Commissario delegato per l' Edilizia Penitenziaria.

Dalle tabelle n. 7, 8 e 9 si rileva che:

- l'organico della polizia penitenziaria⁴¹ è di 45.121 unità, ma il personale effettivamente in servizio, amministrato, è di n. 38.543, inferiore di n. 6.578 (tabella 7);
- non sono impiegate nel DAP n. 412 unità di cui n. 44 comandate, prevalentemente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e n. 368 distaccate: n. 24 presso organi costituzionali o di rilevanza costituzionale + n. 318 al Ministero della Giustizia, di cui n. 56 nella sede di via Arenula, n. 113 presso il Dipartimento minori, n. 87 in uffici giudiziari con sede in Roma e n. 62 in altre sedi + n. 27 in altri enti esterni (tabella n. 8);
- il DAP si avvale pertanto di n. 38.131 agenti penitenziari (n. 38.543 - n. 412 = 38.131) per svolgere le sue funzioni, utilizzandone però solo n. 34.673 presso gli istituti detentivi in quanto n. 3.458 (n. 38.131 - 3.458 = 34.673) prestano servizio in sedi non detentive del DAP: o perché inseritevi come unità effettive, in n. 1.409, o perché distaccatevi da sedi detentive, in n. 2.049 (tabella n. 7);
- n. 3.870 unità (n. 3.458+412 = 3.870), pari a più del 10% della forza complessiva della polizia penitenziaria (3.870:38.543 = 0,104), non è quindi utilizzato esclusivamente in attività di sorveglianza, o in attività connesse, dei detenuti in carcere (tabella 7); peraltro, l'Amministrazione ha evidenziato (v. oltre) che circa un terzo di tali unità contribuisce comunque in modo significativo al funzionamento delle carceri.

Il personale del "Comparto Ministeri e dirigenti penitenziari" amministrato dal DAP, sul quale viene qui fatto solo un rapido cenno, riportando le cifre comunicate dall'Amministrazione⁴², è pari a n. 6.611 persone, di cui un centinaio distaccati o comandati in strutture e/o enti esterni al DAP. Nelle sedi detentive sono applicate, per compiti, amministrativi, logistici ecc. diversi da quelli della sorveglianza, affidati alla Polizia penitenziaria, n. 3.932 persone, meno del 60% del totale, ma va segnalato che molte altre (n. 1.527) si occupano, secondo

⁴¹ Come previsto dal D.Lgs. n. 146/200 e dal DM 8/02/2001.

⁴² Nota GDAP-0229944 del 15/06/2012, prot. C.d.c. n. 4108-SCCGA-Y36-A, del 18.06.2012.

quanto comunicato, del Sistema della sorveglianza e della esecuzione penale esterna, che rappresenta un'importante funzione istituzionale.

Nelle sedi detentive lavorano dunque 38.605 addetti (n. 34.673 della Polizia penitenziaria + 3.932 del Comparto Ministeri e dirigenti penitenziari).

Per avere elementi di valutazione tra le sopra indicate risorse umane impiegate nelle carceri e l'entità del lavoro da svolgere, si ricorda che la presenza totale di detenuti, che sono diminuiti di circa n. 1.900 a seguito delle uscite consentite dalla legge n. 199/2010 ("svuota carceri"), è di oltre n. 66.000, che è superiore, in tutte le strutture detentive, alla capienza regolamentare, pari a più di n. 45.500 complessivi, e talvolta anche a quella "tollerabile", che è di oltre 69.500⁴³.

La situazione dei distaccati e dei comandati, come sono stati qualificati ed indicati dall'Amministrazione, merita di essere ulteriormente sottolineata per il numero molto elevato delle unità provenienti dalle sedi detentive.

I distacchi, a seconda della struttura/ufficio di impiego, sono suddivisibili nei seguenti (tabella 8):

- a) presso enti od organi esterni al DAP ed esterni anche al Ministero della Giustizia, tra i quali organi del Parlamento (n. 24 + 27 = 51);
- b) presso organi/uffici del Ministero della Giustizia (Uffici di Via Arenula e Dipartimento minori), ma non in Uffici giudiziari (n. 169);
- c) presso Uffici giudiziari di Roma (n. 87);
- d) presso Uffici giudiziari non di Roma (n. 62);
- e) i distacchi presso strutture non detentive del DAP sono indicati nella tabella n. 7 in n. 2.049.

La situazione dei comandi appare invece relativamente contenuta, trattandosi di n. 44, di cui 36 alla Presidenza del Consiglio, 7 presso "organi di rango costituzionale" ed 1 presso un altro ente.

⁴³ Dati aggiornati al 31/05/2012 (detenuti usciti) e al 12/06/2012 (detenuti presenti).

E' interessante far notare che, con comandi e/o distacchi, una sessantina di unità sono in servizio presso organi costituzionali, o di rilevanza costituzionale, o parlamentari, o di magistrature.

Molti comandati e distaccati sono assegnati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 33 della legge n. 400 del 23.08.1988⁴⁴.

A quanto risulta, sia i comandi che i distacchi, in particolare quelli di cui alla lettera a), vengono disposti, a seguito di richiesta nominativa, con provvedimento del Capo del DAP, che, in caso di comando, viene firmato anche dall'ente richiedente. Il comando ha di solito una durata più lunga (ad es. per la durata della legislatura), mentre il distacco viene disposto con ordine di servizio del Capo del DAP, di norma per 6 mesi. Distacchi e comandi sono rinnovabili (e usualmente lo sono; per i comandi il rinnovo è la regola).

Le mansioni in cui queste unità sono impiegate presso i suddetti "alti" organi sono verosimilmente molto diverse da quelle proprie del Corpo della polizia penitenziaria.

Il tipo di mansioni da svolgersi da parte del personale comandato e distaccato non è affatto un aspetto secondario di riflessione in quanto precise disposizioni normative regolano l'impiego degli appartenenti del Corpo.

In particolare, l'art. 5, comma 3 della legge 15.12.1990, n. 395, (Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria) intitolato "Compiti istituzionali", stabilisce, rigorosamente, che "gli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria non possono comunque essere impiegati in compiti che non siano direttamente connessi

⁴⁴ L'art. 33 dispone:

"1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato di concerto con i ministri dell'interno e del tesoro, viene fissato il contingente del personale appartenente ai corpi di polizia assegnato alla Presidenza del Consiglio dei ministri per l'assolvimento di compiti connessi a quelli d'istituto dei corpi di provenienza.

2. I posti nei rispettivi corpi di appartenenza resisi vacanti a seguito della destinazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri prevista dal comma 1 sono considerati disponibili per nuove nomine.

3. La restituzione del personale di cui al presente articolo al corpo di appartenenza avviene, ove necessario, anche in soprannumero, salvo successivo riassorbimento".

Si sottolinea che l'accoglimento della richiesta di comando/distacco da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri viene considerato dall'Amministrazione come un "atto dovuto".

Si evidenzia inoltre che recentemente (con nota del 14.06.2012) la Presidenza del Consiglio ha comunicato di voler continuare ad avvalersi dell'intero contingente del personale appartenente al Corpo di Polizia Penitenziaria di cui finora si è avvalso, che non verrebbe ricondotto, quindi, ai compiti di istituto (nota del Presidente del DAP, prot. C.d.c. n. 5493-SCCGA-Y36-A dell'11.09.2012).

ai servizi di istituto”, facendone salvo soltanto un possibile impiego ai sensi dell’art. 16, secondo e terzo comma, della legge 01.04.1981 n. 121, che considera anche il “Corpo degli agenti di custodia”(diventato “Corpo della Polizia penitenziaria” a seguito della legge 15.12.1990 n. 395) una “forza di polizia” allorché occorra poter “concorrere nell’espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica” e per il “servizio di pubblico soccorso”. L’art. 34 del D.P.R. 15.02.1999 n. 82 elenca poi, minuziosamente, in 17 punti, i “Servizi del personale del Corpo di polizia penitenziaria” svolti “principalmente”, dai quali si desume che trattasi, in sostanza, di servizi di diretta vigilanza di detenuti ed internati o a tale vigilanza connessi (es. sui colloqui, corrispondenza, pacchi, traduzioni) cui va aggiunto, peraltro, la “vigilanza sui beni dell’amministrazione” (es. sedi ed uffici). A quest’ultima vigilanza sono destinate, tra l’altro, unità distaccate all’USPeV.

Lo svolgimento, o il mancato svolgimento, in tutto o in parte, di mansioni inerenti ai compiti d’istituto è un aspetto da tener presente anche nella valutazione dell’entità del personale non impiegato esclusivamente presso le sedi detentive, che è stato indicato in complessive 3.870 unità nelle tabelle 7 e 9, sulla base e in conformità di dati forniti al riguardo dal DAP. La sottrazione da attività di diretta sorveglianza e controllo dei detenuti nelle carceri comporta, certo, il venir meno dell’apporto di questo personale negli istituti, e cioè nelle sedi in grave e costante sovraffollamento, e perciò più bisognose della presenza di agenti della polizia penitenziaria. Ciò non significa, peraltro, che tali unità vengano sempre e tutte impiegate in compiti non d’istituto né che il loro lavoro risulti sempre estraneo alle esigenze della vita degli istituti detentivi. Questo infatti non può affermarsi per talune “categorie” di personale impiegato in sedi non detentive elencate nella tabella n. 9, come, in particolare, per le unità del GOM (n. 611), che svolgono attività “intramurale” nei confronti di soggetti di massima pericolosità in regime del art.41 bis, e dell’USPeV (n. 377), che effettuano le scorte a persone esposte a rischi per la incolumità personale. Svolgono invece attività di istituto solo parte delle unità in servizio presso il Dipartimento (n. 840) ed il Centro amministrativo “G. Altavista” (n.

116) per cui le restanti unità sono adibite a compiti di ufficio propri del personale amministrativo⁴⁵.

Sul piano gestionale, e prescindendo da qualunque considerazione di legittimità dei singoli provvedimenti di comando e distacco, è ovvio dubitare che risponda a criteri di efficienza, efficacia ed economicità la sottrazione dai compiti da svolgere negli istituti penitenziari di un così elevato numero di appartenenti al Corpo, tanto più in una situazione emergenziale causata dal sovraffollamento di detenuti e da carenze di funzionamento delle strutture, non di rado dipendenti proprio, od anche, dalla asserita insufficienza del personale di sorveglianza impiegabile e/o disponibile, come si è visto, ad esempio, a proposito del lungo ritardo di apertura di tutto o di gran parte del carcere di Rieti.

La disponibilità di personale è essenziale anche in rapporto ai nuovi istituti e padiglioni, anzitutto per quelli in via di attivazione, la cui consegna è avvenuta o è prossima, e, più in là nel tempo, per quegli altri la cui realizzazione rientra nel Piano carceri ma che saranno ultimati e consegnati in data meno ravvicinata.

Dall'elenco sotto riportato nella tabella 10,⁴⁶ risulta la necessità di far funzionare nell'immediato e nei restanti mesi del 2012 e inizio del 2013 nuovi padiglioni e nuovi istituti per quasi 5.000 posti detentivi. E' pertanto presumibile che l'Amministrazione dovrà adottare provvedimenti di riorganizzazione per far fronte a queste prossime nuove esigenze e che le eventuali carenze di personale che dovessero persistere si tradurranno nella mancata utilizzazione, nella misura determinata da tali carenze, delle strutture di cui trattasi⁴⁷.

⁴⁵ Queste situazioni inducono l'Amministrazione del DAP (Nota DAP prot. n. 5519 – SCCGA-Y32-A dell'11.09.2012), che non contesta l'esattezza delle cifre indicate nelle tabelle n. 7 e n. 9 dei 3.870 agenti non impiegati esclusivamente presso le sedi detentive, ad evidenziare tuttavia che buona parte di essi svolge attività di istituto, spesso di carattere più specialistico, ma di natura e finalità comunque importanti per il funzionamento delle carceri, al pari di quella dei colleghi che vi operano normalmente e costantemente, e a sostenere che tale parte sia quantificabile in n. 1.312, circa 1/3 del totale, che da n. 3.870 si ridurrebbe quindi a n. 2.558.

⁴⁶ Nota del DAP, Direzione generale delle risorse, alla Direzione generale del personale n. 004809 del 19 giugno 2012.

⁴⁷ Lettera del DAP - Ufficio tecnico per l'edilizia penitenziaria - Nota prot. C.d.c. n. 5479 – SCCGA-Y36-A, del 10.09.2012.

Opere già consegnate o di prossima consegna

TAB.10

NUOVI PADIGLIONI		
Istituto	Posti	Data consegna opera
CC. MODENA	200	Già consegnata
C.C. TERNI	200	Già consegnata
C.C. S. MARIA CAPUA VETERE	300	Agosto 2012
C.C. BIELLA	200	Novembre 2012
C.C. SALUZZO	200	Febbraio 2013
C.C. CREMONA	200	Gennaio 2013
C.C. CARINOLA	200	Febbraio 2013
C.C. ARIANO IRPINO	200	Febbraio 2013
C.C. CATANZARO	300	Febbraio 2013
C.C. PALERMO PAGLIARELLI	300	Febbraio 2013
C.C. VOGHERA	200	Gennaio 2013
C.C. FROSINONE	200	Gennaio 2013
C.C. NUORO	97	Gennaio 2013
C.C. PAVIA	300	Marzo 2013
C.C. PIACENZA	200	Aprile 2013
C.C. AGRIGENTO	200	Giugno 2013
C.C. LIVORNO	100	Data da determinare
TOTALE	3.597	

NUOVI ISTITUTI		
Istituto	Posti	Data consegna opera
C.C. TEMPIO PAUSANIA	150	Già consegnato
C.C. ORISTANO	250	In fase di consegna
C.C. SASSARI	430	Dicembre 2012
C.C. CAGLIARI	550	Dicembre 2012
TOTALE	1.380	

TOTALE POSTI NUOVI PADIGLIONI + NUOVI ISTITUTI	4.977
---	--------------

Fonte: Nota del DAP, Direzione generale delle risorse, alla Direzione generale del personale n. 004809 del 19 giugno 2012, nonché nota dell'Ufficio del Commissario delegato, prot. C.d.c. n. 5349-SCCGA-Y36-A del 03.09.2012.

6. Braccialetti elettronici

Rientra nell'argomento dei costi e della gestione del sistema carcerario anche l'applicazione di misure di arresto e/o di detenzione domiciliare, da ultimo ampliate fino ad essere ammesse nei restanti 18 mesi della pena comminata⁴⁸, in quanto hanno un effetto "svuota carceri" e, quindi, di riduzione delle necessità di realizzazione e di manutenzione degli istituti di pena nonché del personale di sorveglianza e delle relative spese.

Questo effetto di diminuzione della spesa carceraria va tuttavia confrontato con le spese, sia amministrative che di controllo, da sostenersi per la sorveglianza dell'arrestato e/o del detenuto ai domiciliari, onde verificare se trattasi di scelta conveniente dal punto di vista dei costi, oltre che di scelta comunque imposta, secondo non isolate opinioni⁴⁹, da condizioni considerate di intollerabile degrado, e addirittura contrarie al senso di umanità (v. art. 27/3 della Costituzione), della vita carceraria, dipendenti dal sovraffollamento, dalla insufficienza e/o malfunzionamento delle strutture e dalla carenza di personale.

Naturalmente, il risultato del confronto tra i costi dell'una (domiciliari) o dell'altra (incarcerazione) soluzione, viene in questa sede trattato unicamente sotto l'aspetto gestionale, e non certo per far coincidere un giudizio sulla convenienza economica con un giudizio sulla migliore modalità di far scontare una pena detentiva o, comunque, di trattenere in custodia un soggetto condannato o che potrebbe esserlo, rientrando ciò in valutazioni di ordine giuridico, sociale, etico, ecc., diverse da quelle di costo e di gestione, oggetto della presente indagine.

⁴⁸ Ai sensi della legge 26 novembre 2010, n. 199, art. 1, commi 1, 3 e 4, come modificata dalla legge 17.02.2012, n. 9, di conversione del D.L. 22.12.2011, n. 211.

⁴⁹ Ad esempio dai radicali, favorevoli tra l'altro ad una amnistia per far cessare queste situazioni definite di "disumanità".

Nell'ambito delle misure alternative all'arresto e/o alla detenzione in carcere è stata prevista normativamente dal 2001, e poi eseguita operativamente, la possibilità di controllare a distanza e senza oneri diretti di sorveglianza il soggetto arrestato e/o detenuto nel domicilio, attraverso l'applicazione, al polso o alla caviglia, di un "braccialetto elettronico" realizzato in modo tale da segnalarne gli spostamenti dai limiti del domicilio.

La questione del braccialetto elettronico viene qui specificamente evidenziata in quanto i costi di realizzazione e gestione di questo strumento di controllo si sono finora dimostrati così elevati, in cifra assoluta ed in rapporto all'utilizzo, da suscitare critiche di inefficienza e di spreco in numerosi articoli di stampa e sui mezzi di informazione, compresa la TV pubblica⁵⁰, e tali da indurre la Corte dei conti, Procura regionale presso la Sezione regionale per il Lazio, ad intervenire per avere notizie dal Ministero dell'interno in merito alla fornitura ed allo scarso utilizzo dei braccialetti ed in relazione ad un'ipotesi di danno erariale e relative responsabilità⁵¹.

Questa Sezione centrale di controllo sulla gestione mira a richiamare l'attenzione sulle circostanze dell'introduzione ed utilizzo di sistemi elettronici di controllo come i braccialetti, sul contratto di fornitura e sui livelli di spesa complessiva e pro capite sostenuti e da sostenersi unicamente allo scopo di poter esprimere una valutazione sulla redditività ed opportunità gestionale di quanto si è fatto ed è tuttora in corso di attuazione, e ciò anche ai fini di conferme o di correzioni o di cessazioni dell'impiego di tali strumenti. Deve essere chiaro quindi che sono estranei alla presente trattazione i profili di legittimità di questo tipo di misure di controllo elettronico e del loro impiego e di eventuali responsabilità

⁵⁰ Da ultimo nella trasmissione pomeridiana "L'Arena" di Rai 1 del 29 aprile 2012.

⁵¹ Con lettera V. 2008/02477/ALB. del 13.02.2012 cui ha risposto il Ministero dell'Interno, Gabinetto del Ministro, con nota n. 11018/113 del 27.03.2012 con allegata relazione di una Commissione appositamente costituita e documentazione. Nota ed allegati che sono stati trasmessi a questa Sezione centrale di controllo sulla gestione, in esito ad una richiesta istruttoria, con nota del Gabinetto del Ministro dell'Interno n. 11018/110 del 26 aprile 2012. Come viene segnalato dalla citata corrispondenza del Ministero, è stata costituita, visto il rilievo, anche a livello mediatico, dell'argomento, una Commissione, "di alto profilo istituzionale e professionale".

amministrative per danno erariale tenuto conto della non competenza di questa Sezione e del già avviato intervento della Procura regionale del Lazio.

Va subito evidenziato che l'impiego dei braccialetti elettronici è fondato su prescrizioni legislative essendo stato previsto dall'art. 275-bis del codice di procedura penale ("Particolari modalità di controllo"), introdotto dall'art. 16 del D.L. n. 341 del 2000, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4, recante "Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della Giustizia", in connessione con il novellato art. 47-ter, comma 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Legge sull'ordinamento penitenziario).

Ai sensi di detto articolo, il Giudice ne può disporre l'utilizzo se lo ritiene necessario in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto, nonché quando ne abbia accertato la disponibilità da parte della Polizia Giudiziaria e purchè l'imputato abbia espressamente accettato l'applicazione del suddetto mezzo di controllo.

L'art. 19 della citata legge n. 4/2001 ha stabilito che le modalità di installazione ed uso e le caratteristiche dei mezzi elettronici di cui trattasi dovessero essere determinate con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia. A ciò si è provveduto con il decreto interministeriale Interno-Giustizia del 2 febbraio 2001, che ha tra l'altro stabilito (art. 2) che la Questura o i Comandi provinciali delle altre forze di Polizia, verificchino, su richiesta dell'Autorità giudiziaria, l'effettiva disponibilità dei mezzi elettronici di controllo, l'esistenza delle condizioni tecniche necessarie a garantirne il corretto funzionamento presso il domicilio indicato dall'Autorità giudiziaria per l'esecuzione della misura, nonché i tempi tecnici occorrenti per l'attivazione.

L'impiego dei braccialetti è perciò rimesso alla valutazione del giudice, all'accertamento della loro disponibilità e funzionalità da parte delle autorità di polizia e al consenso della persona da custodire e controllare ai domiciliari.

Gli sviluppi delle trattative e degli atti contrattuali via via sottoscritti per consentire l'operatività dei braccialetti elettronici, sono stati diffusamente ricordati nella relazione e negli allegati trasmessi alla Corte dei conti, Procura regionale presso la Sezione Giurisdizionale per il Lazio, e poi a questa Sezione centrale di controllo (v. nota 51). Se ne riportano i passaggi principali, desunti dalla citata relazione.

A partire dall'anno 2001, il Ministero dell'Interno - mediante la stipula di contratti di noleggio con cinque diverse società, con Telecom per la componente rete e Finsiel per la componente applicativa - ha dato inizio ad una fase sperimentale, limitatamente alle province di Milano, Torino, Roma, Napoli e Catania con la disponibilità di 375 dispositivi di controllo remoto. Successivamente l'Amministrazione ha dovuto ricercare una soluzione riferibile all'intero territorio nazionale e ha firmato il 26 febbraio 2003 una Convenzione con Telecom s.p.a., individuata come l'impresa maggiormente in grado, in quanto attiva su tutto il territorio nazionale, di realizzare la richiesta gestione unitaria del sistema dei braccialetti elettronici. Il 6 novembre 2003 è stato firmato un atto aggiuntivo alla citata Convenzione con Telecom, avente ad oggetto sia il noleggio, l'installazione e l'assistenza di n. 400 dispositivi elettronici di controllo nei confronti di persone sottoposte alle misure cautelari e detentive per l'intero territorio nazionale, sia la predisposizione infrastrutturale e la gestione operativa della piattaforma tecnologica, che ne rappresentano di gran lunga la componente finanziariamente più onerosa. La Convenzione e relativo atto aggiuntivo sono scaduti il 31 dicembre 2011. Nel periodo di vigenza degli accordi contrattuali di cui si è detto, di oltre dieci anni complessivi, relativi alla fase sperimentale dei primi due anni e poi al successivo rapporto contrattuale con la Telecom, il costo del sistema ha superato i dieci milioni annui.

In particolare, per le prestazioni relative all'esecuzione dell'atto aggiuntivo con la Telecom del novembre 2003, l'Amministrazione ha convenuto con Telecom un importo, *una tantum*, di euro 8.641.000,00 (IVA esclusa) per l'attivazione del servizio ed un compenso annuo di euro 9.083.000,00 (IVA esclusa), in rate semestrali, pari, per 8 anni, fino al 2011, a 72.664.000,00, per un totale di euro 81.305.000,00.

Nella relazione della citata Commissione nominata per approfondire l'argomento, viene precisato che "in costanza contrattuale, il Ministero dell'Interno ha, comunque avviato numerose riflessioni, anche sulla base di sollecitazioni esterne all'Amministrazione, con conseguente attivazione di tavoli interministeriali, finalizzate ad ulteriori valutazioni sull'opportunità di interventi legislativi tesi all'abrogazione o rivisitazione della norma istitutiva, atteso lo scarso utilizzo dello strumento da parte delle Autorità giudiziarie". Non è mancata, inoltre, la valutazione delle esperienze e tecnologie in uso nei Paesi comunitari.

Malgrado i dubbi, gli inconvenienti e l'elevato costo, di cui il Ministero dell'Interno era assolutamente consapevole⁵², il contratto con la Telecom è stato rinnovato e, come riferito dalla suddetta Commissione, "opportunamente migliorato sotto il profilo tecnologico" (anche con l'utilizzo di strumenti per la localizzazione satellitare) e con un aumento del numero di dispositivi utilizzabili (da 400 a 2.000) in relazione ad un potenziale incremento delle richieste da parte dell'Autorità giudiziaria, connesso alla novella normativa che ha ampliato il novero dei soggetti destinatari di misure di detenzione domiciliare (cd. Decreto "svuota carceri" D.L. 22/12/2011, n. 211, convertito in L. 17/02/2012, n. 9). La Commissione ministeriale ha quindi ricordato che la sussistenza dei presupposti per l'affidamento diretto a Telecom dei servizi di cui si è detto è stata confermata dall'Avvocatura dello Stato della quale è stato acquisito il parere ed ha aggiunto che sono stati puntualmente adempiuti tutti i passaggi procedurali previsti dalla normativa comunitaria e nazionale.

Il Ministero dell'interno, che non risulta abbia agito previa intesa con il Ministero della Giustizia, ha insistito nel sottolineare che il rinnovo della Convenzione con la Telecom era obbligato dall'articolo 275-bis del codice di procedura penale. Infatti, la già menzionata Commissione ha ritenuto di dover evidenziare che "l'obbligo di apprestare e mantenere in esercizio strumenti elettronici

⁵² Perplessità in ordine al funzionamento e per il limitato utilizzo dei braccialetti, usati invece con successo e in larga misura in altri Paesi europei, erano state espresse dal Ministro della Giustizia nella esposizione delle linee programmatiche del suo Dicastero nella Commissione giustizia della Camera il 30 novembre 2011. Il Ministro rappresentò allora l'opportunità di un approfondimento sulla funzionalità dei braccialetti e sulla necessità di una riflessione.

per il controllo a distanza di soggetti sottoposti a detenzione domiciliare deriva - non già da un'attività discrezionale dell'Amministrazione - bensì dalla necessità di dare attuazione alle previsioni della norma primaria, dovendosi, pertanto, prescindere dall'effettivo utilizzo degli strumenti stessi che è, invece, rimesso alle autonome determinazioni dell'Autorità giudiziaria".

Ad avviso di questa Sezione, pur dovendosi tener presente il fondamento normativo costituito dall'art. 275-bis del c.p.p., è un dato di fatto incontestabile che la spesa di oltre dieci milioni all'anno sostenuta durante la vigenza del primo contratto, scaduto il 31.12.2011, si è rilevata elevatissima a fronte dei veramente pochi braccialetti elettronici utilizzati (solo 14, parrebbe).

Il rinnovo della Convenzione con la Telecom, per una durata settennale, dal 2012 fino al 2018, ha reiterato perciò una spesa, relativamente ai braccialetti elettronici, antieconomica ed inefficace, che avrebbe dovuto essere almeno oggetto, prima della nuova stipula, di un approfondito esame, anche da parte del Ministero della Giustizia, Dicastero più in grado di altri di valutare l'interesse operativo dei Magistrati, per appurare la praticabilità di un mancato rinnovo, eventualmente in attesa di una formale iniziativa legislativa di abrogazione o modifica dell'articolo 275-bis del c.p.p.⁵³. Anche la conferma del contraente Telecom, avvenuta a prezzi e prestazioni non identici (ad esempio con l'aumento degli strumenti disponibili) e perciò qualificata inesattamente come una "proroga", avrebbe dovuto, o potuto, essere oggetto di riflessione e/o di trattative, se non di comparazione con altre possibili offerte, come ha recentemente stabilito il TAR del Lazio con sentenza n. 04997/2012, depositata il 1° giugno 2012⁵⁴. Riflessione, tra l'altro necessaria per valutare se e quali

⁵³ Forti critiche all'avvenuto rinnovo della Convenzione con la Telecom sono state espresse nel corso delle comunicazioni effettuate dal Ministro dell'Interno sugli indirizzi programmatici del suo Dicastero nella seduta della I Commissione permanente della Camera il 31 gennaio 2012. Tali critiche hanno riguardato la tecnologia utilizzata dalla Telecom per il controllo ai domiciliari, giudicata oggettivamente superata, ed il fatto che i braccialetti utilizzati nel corso dei dieci anni della durata della precedente Convenzione erano stati solo quattordici, con una spesa quindi elevatissima rispetto all'impiego. Fu anche affermato che il nuovo contratto non era totalmente identico al precedente e che ciò avrebbe richiesto una apposita rinegoziazione, previa una gara europea.

⁵⁴ Il TAR ha annullato gli atti di affidamento a Telecom Italia s.p.a. dei servizi oggetto della Convenzione quadro datata 31.12.2011 accogliendo il ricorso presentato da una società di telecomunicazioni contro la decisione di procedere ad una trattativa diretta con Telecom senza indire una gara. Il Tribunale ha tuttavia dichiarato inefficace la Convenzione non immediatamente, ma alla data del 31.12.2013.

conseguenze provocherebbe una eventuale interruzione della prestazione dell'Amministrazione per far venir meno, a contratto rinnovato, quel rilevante, ma molto poco utile, flusso di spesa.

7. Project financing.

Nel DL 24.01.2012 n. 1 (cosiddetto decreto sulle liberalizzazioni) convertito, con modificazioni, dalla legge 24.03.2012 n. 27, è stata prevista, all'art. 43, la realizzazione di infrastrutture carcerarie con il ricorso "in via prioritaria....alle procedure in materia di finanza di progetto".

La norma prefigura una via alternativa a quella della realizzazione diretta da parte dello Stato (o eventualmente da parte di altri enti pubblici) che ha ispirato gli interventi dei Piani carceri e dei Commissari delegati a fronteggiare l'emergenza carceraria di cui si è detto ed ha l'evidente finalità di ricorrere al finanziamento privato evitando esborsi da parte del pubblico erario, secondo le condizioni e caratteristiche disciplinate dall'art. 153 del D.lgs. 12.04.2006 n. 163, Codice dei Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione della direttiva 2004/17/CE e 2004/18/CE.

Conviene farne cenno in questa sede, con una breve illustrazione, premettendo che non ne è stata finora fatta alcuna applicazione e che pertanto non vi sono allo stato elementi di un'attività di gestione da poter essere oggetto di valutazione e/o controllo. Non sono mancate invece critiche e posizioni contrarie, di varia provenienza, motivate non solo da ragioni di principio e di funzionalità, ma dalla opinione della non convenienza economica di una soluzione siffatta.

Al riguardo, preme evidenziare che il *project financing* ipotizzato dal citato art. 43 sarebbe attivabile solo per talune finalità e al verificarsi di precise condizioni.

La finalità dovrebbe infatti essere unicamente quella di realizzare "gli interventi necessari a fronteggiare la grave situazione di emergenza conseguente all'eccessivo

affollamento delle carceri” e subordinatamente ad una “previa analisi di convenienza economica”, tanto che con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dell’economia e delle finanze (allo stato non ancora emanato) dovrebbero essere disciplinati “condizioni, modalità e limiti di attuazione...in coerenza con le specificità, anche ordinamentali, del settore carcerario”.

Ove dovessero ricorrere le suindicate circostanze (e cioè anzitutto il protrarsi dell'emergenza e dell'eccessivo sovraffollamento) si aprirebbe, ai sensi dell'art. 43, la possibilità della “privatizzazione” delle carceri. Questa si dovrebbe attuare con affidamento tramite concessione, di durata però non superiore a venti anni, ad un soggetto che “può” prevedere, tra l'altro, che contribuiscano alla realizzazione, con un finanziamento di almeno il 20% dell'intervento, le “fondazioni di origine bancaria ovvero altri enti pubblici o con fini non lucrativi”. Al concessionario è riconosciuta, a titolo di prezzo, una “tariffa per la gestione dell'infrastruttura e dei servizi carcerari, ad esclusione della custodia”. La sorveglianza nelle carceri non potrebbe dunque essere rimessa a soggetti privati, diversamente da quanto accade, ad esempio, negli U.S.A.

Da sottolineare che, stante il peculiare regime normativo di cui alle OPCM 3995/2012 e 3861/2010, gli interventi previsti dal Piano carceri, così come rimodulato ed approvato dal Comitato di indirizzo e di controllo il 31 gennaio 2012, risultano interamente finanziati con risorse già trasferite e risorse già assegnate alla contabilità speciale intestata al Commissario delegato e pertanto la rimodulazione non prevede interventi in *project financing*⁵⁵.

⁵⁵ V. nota del Commissario delegato n. 00611-CD/2012 del 29/03/2012, prot. Cdc n. 4729 del 18.07.2012 già citata. Il Commissario delegato ha osservato che nel caso di realizzazione in project financing di edifici penitenziari, che sono considerate opere “fredde”, in cui i servizi delegabili che hanno modesto valore economico non sono tariffabili all'utente, la Pubblica amministrazione deve garantire contrattualmente il pagamento della costruzione dell'opera, il pagamento dei servizi delegati, nonché della remunerazione del capitale di rischio investito dai privati e di quello preso a prestito dal sistema bancario per l'intera durata della concessione. Al fine di assicurare all'investitore privato il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario, la Pubblica Amministrazione deve corrispondere, a titolo di prezzo, una sorta di canone di disponibilità annuale che può essere calcolato in ragione di una tariffa giornaliera per la gestione dei posti detentivi. Nella “Guida utile finanza innovativa” del sito del Foromez, sono definite *opere fredde* quelle che non hanno rilevanza imprenditoriale. Sono le opere che di per sé non sono suscettibili di produrre ritorni diretti, nemmeno parziali, (ad esempio l'alberazione di un viale) oppure quelle di cui la funzione sociale è assolutamente predominante o in cui il livello socialmente accettabile è talmente basso da non consentire di generare flussi di cassa in grado di permettere il rimborso dei fondi impiegati per realizzarle. Sono definite *calde* le opere i cui costi di investimento possono essere in toto o nella quasi totalità ammortizzati con i flussi di cassa derivanti dalla gestione economica dell'infrastruttura (ad esempio, una autostrada a pagamento). Nella nota DAP – Ufficio tecnico per l'edilizia penitenziaria prot. C.d.c. n. 5479 SCCGA–Y32–A, del 10.09.2012 (pag. 13), si evidenzia, quanto all'uso di procedure di *project financing*, che i complessi penitenziari sono opere

8. Conclusioni e raccomandazioni.

L'indagine è stata programmata per approfondire due quesiti istruttori che avevano fatto parte delle conclusioni di una precedente indagine, approvata con deliberazione 19/2010/G depositata nella Segreteria di questa Sezione in data 4 agosto 2010, cui non era stato esaurientemente risposto dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP), relativi, il primo, alla inutilizzazione e/o abbandono di istituti carcerari, ancorché edificati, e, il secondo, alla situazione di carenza del personale di sorveglianza della Polizia penitenziaria.

Con l'occasione, il campo di indagine è stato esteso alle novità nel frattempo intervenute, ed in particolare alla nomina con DPCM n. 3861 del 19/3/2010 di un Commissario appositamente delegato per affrontare lo stato di emergenza carceraria, derivante dal sovraffollamento degli istituti; stato di emergenza formalmente dichiarato con DPCM del 13/01/2010 e poi annualmente prorogato fino al 31/12/2012.

Di conseguenza, l'indagine ha riguardato anche l'attività del Commissario delegato - inizialmente coincidente, fino a tutto il 2011, con il Capo del DAP - che è tuttora in corso e che prevede la realizzazione di nuovi istituti, padiglioni, ristrutturazioni, indicati in uno specifico Piano carceri, che, dopo l'approvazione del Comitato di controllo, costituito dal Ministro della giustizia, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dal Capo del Dipartimento della Protezione civile, viene dal Commissario portato avanti con l'utilizzo di finanziamenti assegnati in una contabilità speciale.

che non producono redditi in fase di gestione in grado di ammortizzare l'investimento iniziale; pertanto si afferma che lo strumento consentito dalla normativa non sembra applicabile "fatta eccezione per eventuali proposte di realizzazione di nuovi complessi di adeguata capienza in permuta con cespiti demaniali di elevato valore immobiliare in aree metropolitane, da trasferire ai proponenti dopo l'attivazione dei nuovi istituti". Si sottolinea infine che trattasi comunque di procedura da seguire con particolare cautela stante la possibile insinuazione nelle relative operazioni commerciali di soggetti e gruppi legati alla criminalità organizzata.

La presente relazione ha dovuto necessariamente ricordare fattori di criticità del sistema carcerario da tempo noti, a cominciare dal sovraffollamento dei detenuti, ma, per rispettare il limitato ambito assegnato, si è soffermata soltanto o prevalentemente sui fatti ed i suggerimenti di interesse gestionale più significativi degli ultimi anni, appena precedenti o immediatamente successivi alla conclusione, nel 2010, dell'indagine già effettuata.

Si è dunque riferito, nel quadro delle risposte richieste dai due rammentati quesiti istruttori, sulle strategie di costruzioni e dismissioni immobiliari e di impiego delle risorse raccomandate dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica dopo uno studio sugli istituti penitenziari nel periodo 2003-2007 (v. paragrafo 2.1); sulla situazione dei fondi di bilancio a disposizione dell'Amministrazione penitenziaria nel periodo 2009-2012 (v. paragrafi 2.2 e 2.3) e sulle iniziative impostate, in termini di nuove costruzioni, ampliamenti, ristrutturazioni dal Commissario delegato per l'emergenza carceraria, la cui prima nomina risale al marzo 2010 (v. paragrafo 3).

Si è infine fatto cenno ad altri due aspetti, non indagati nella precedente indagine, in quanto incidono o possono anch'essi incidere sulla spesa pubblica nel settore carcerario: il primo sui rinnovati costi dell'impiego dei braccialetti elettronici in caso di arresti o detenzioni domiciliari ed il secondo sui possibili effetti dell'affidamento a privati della realizzazione e gestione delle strutture penitenziarie attraverso le procedure di *project financing*, previsto nel 2012 da apposite normative, di legge (art. 43 DL 24/1/2012 n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24/3/2012 n. 27) e da emanandi decreti ministeriali.

In ordine ai due quesiti istruttori originari, agli interventi attuati o in corso di attuazione ed ai collegati argomenti di interesse della spesa pubblica si formulano le seguenti valutazioni conclusive:

A. Situazione degli istituti penitenziari non utilizzati.

In merito si segnala che:

- il carcere di Rieti è stato aperto e reso operativo grazie all'assegnazione di 25 unità di polizia penitenziaria dal 1 maggio 2012 e di altre 25 dal 16 maggio ed è ora in grado di ospitare un numero di detenuti, trasferiti in gran parte da altri istituti, sostanzialmente corrispondente alla capienza regolamentare (n. 396 detenuti; n. 437 è la capienza tollerabile)⁵⁶. Si tratta indubbiamente di un evento positivo, che pone fine ad un evidente spreco di risorse considerato che la costruzione è costata complessivamente 48,5 milioni, è iniziata nel dicembre 2004 ed è stata terminata nel 2008-inizio 2009, restando quindi inutilizzata per tre-quattro anni;
- il carcere di R.Calabria-Aghillà dovrebbe essere risistemato e consegnato, entro la fine del 2012 secondo l'ultima stima dell'Ufficio del Commissario delegato, con una capienza di 150 posti⁵⁷, dopo le costose progettazioni e realizzazioni effettuate, anni fa, malgrado la consapevolezza di non poter aprire tale struttura stante la mancanza, ben nota, in particolare, di indispensabili, adeguati collegamenti stradali. Per ottenere queste realizzazioni si è dovuto però destinare un nuovo, apposito finanziamento, non certo modesto, pari a 21,5 milioni - al momento ridotti, essendo stato finora trasferito dal MIT alla contabilità speciale il minore importo di 10,7 milioni - ed affidare l'intervento al Commissario delegato, nell'ambito della rimodulazione del Piano carceri;
- alcuni istituti (meno di una diecina), in tutto o in parte già edificati, ma destinati all'abbandono in quanto Case mandamentali, sono stati trasformati in Case circondariali e quindi resi attivi con interventi di edilizia e servizi. I costi di questi interventi non appaiono invero sempre contenuti (es. per gli istituti di Gela, Massa Marittima e Giarre) ma la spesa della trasformazione e del completamento

⁵⁶ Nota n. 0203498 del 28/5/2012 del Capo del DAP.

⁵⁷ Nell'informativa dell'Ufficio del Commissario delegato del 19.07.2012 si è fatto presente che i tecnici del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, unitamente a quelli del MIT, avevano rivisto la progettazione dell'opera in un'ottica di economia di spesa e di accorciamento dei tempi di realizzazione. Il suddetto Ufficio ha confermato, nell'Adunanza pubblica del 13.09.2012, di esame della presente relazione, che il carcere dovrebbe essere ultimato entro il 2012. Il DAP, nella nota dell'Ufficio tecnico per l'edilizia penitenziaria prot. C.d.c. n. 5479 SCCGA-Y32-A, del 10.09.2012 (pag. 9), ha peraltro avanzato dubbi su una così celere entrata in funzione della struttura, ritenendola realisticamente disponibile non prima del 2014.

servirà comunque a far recuperare le risorse che erano state impiegate per la loro realizzazione;

- su un piano generale va sottolineato che i Programmi di bilancio attinenti all'edilizia penitenziaria – che hanno assorbito ed assorbono buona parte dei fondi destinati alle Missioni del Ministero della giustizia, oltre che al Ministero infrastrutture – hanno effettivamente dovuto e devono fronteggiare difficili situazioni debitorie a causa delle crescenti esigenze derivanti dal sovrappopolamento carcerario e dalla incomprimibilità delle spese, ma è pur vero che non vi è stato sempre un ottimale impiego di risorse, come si è verificato nei casi, appena ricordati, delle Case mandamentali abbandonate dopo e malgrado l'effettuazione di lavori nonché nelle vicende delle carceri non in condizioni di funzionare a causa di carenze costruttive e di personale non imprevedute né imprevedibili, ma sin dall'inizio conosciute.

B. Situazione del personale della Polizia penitenziaria

Su questo argomento si fa presente che:

- le unità della Polizia penitenziaria, che sono circa 38.500 (rispetto ad un organico di oltre 45.000), devono fronteggiare l'emergenza del sovraffollamento dei detenuti (più di 66.000, in totale) spesso superiore alla capienza "tollerabile" e comunque superiore a quella "regolamentare" (45.500) in tutte le strutture. Il personale di cui trattasi dovrebbe inoltre provvedere alla vigilanza dei detenuti da sistemarsi, in taluni casi già nel 2012 o ad inizio 2013, nei nuovi istituti e/o padiglioni da realizzare secondo i programmi e progetti del Piano carceri; opere che dovrebbero ridurre, anche significativamente, il fenomeno del sovraffollamento (a parte l'eventualità di altri sfofamenti conseguibili dall'introduzione di misure, molto controverse a livello politico-parlamentare e sociale, di detenzioni alternative, di amnistia, indulto, riduzione della carcerazione preventiva, ecc.);

- non vi è ragione per dubitare che l'Amministrazione abbia ipotizzato le riorganizzazioni possibili e più opportune man mano che le nuove strutture saranno pronte, ma è del tutto evidente che qualora il personale di vigilanza si rivelasse insufficiente per il loro funzionamento, ciò che sembra, sulla base delle cifre sopraindicate, un'ipotesi probabile, le nuove e costose carceri o padiglioni risulterebbero inutili, quanto meno parzialmente o provvisoriamente. Fondamentale per qualunque programmazione corretta ed economicamente valida è dunque la conoscenza o una fondata previsione del rapporto personale di vigilanza/detenuti/strutture penitenziarie, essendo ovvio che errori di calcolo e di stima del suddetto rapporto o, peggio, l'adozione di provvedimenti e/o le realizzazioni di edilizia penitenziaria effettuati a prescindere o in contraddizione con le cifre di quel rapporto determineranno malfunzionamenti e/o sprechi di risorse;

- in un quadro di forti difficoltà gestionali delle carceri derivanti anche dalle carenze quantitative degli appartenenti alla polizia penitenziaria, desta sorpresa e perplessità l'aver appurato che un numero elevato di unità (n. 3.870), pari a più del 10% della forza complessiva (n. 38.543), non sia stato utilizzato negli istituti detentivi per attività di sorveglianza o per attività connesse, anche grazie a istituti giuridici definiti dall'Amministrazione come distacchi e comandi, tra i quali una sessantina a favore della Presidenza del Consiglio o di "alti" organi, anche costituzionali o di rilevanza costituzionale.

E' anche il caso di osservare che tali dipendenti distaccati o comandati, pur mantenendo il rapporto retributivo con l'ente di provenienza (con la possibile aggiunta di emolumenti *extra* corrisposti nel nuovo impiego), vengono ad essere applicati altrove e con mansioni estranee od almeno diverse dai compiti istituzionali del Corpo, che sono minuziosamente elencati nell'art. 34 del D.P.R. 15/02/1999 n. 82;

- va quindi condiviso ed incentivato l'intendimento comunicato dal DAP di ridurre il numero delle unità del personale della Polizia penitenziaria impiegate in uffici e

compiti amministrativi, con la progressiva restituzione delle stesse agli istituti detentivi, e di predisporre piante organiche, finora inesistenti, degli Uffici centrali del DAP, delle Scuole e dei Provveditorati regionali⁵⁸;

- va pure segnalato il proposito dell'Amministrazione del DAP di ridefinire l'assetto organizzativo degli istituti e dei servizi penitenziari sviluppando specifici progetti regionali "ispirati ad un sistema integrato di istituto differenziato per le varie tipologie detentive" che dovrebbe consentire una più razionale distribuzione delle risorse disponibili (v. nota n. 58);
- sono infine da condividere gli sforzi per ottenere sufficienti mezzi finanziari per rendere possibili ed incrementare, anche con accordi con le imprese, le attività lavorative dei detenuti, non solo a vantaggio degli stessi e del miglioramento della vita carceraria, ma altresì per la riduzione dei costi che ne conseguono, rispetto a quelli delle ditte esterne, e per le rilevate molto minori recidive in cui incorrono i detenuti che sono stati impegnati nel lavoro e quindi per le minori spese da sostenersi per le nuove detenzioni in caso di recidiva.

C. Attività del Commissario delegato.

Al riguardo si rileva che:

- hanno consentito una accelerazione degli interventi diretti a far aumentare la disponibilità di strutture detentive numerose decisioni ed iniziative, quali: la dichiarazione dello stato di emergenza della situazione carceraria per il 2010, prorogata poi per il 2011 e 2012; la nomina di un Commissario delegato incaricato di affrontarla; la predisposizione ed approvazione di un apposito Piano carceri di costruzioni, ampliamenti e realizzazioni; l'assegnazione di risorse da far confluire in una contabilità speciale del Commissario, a vantaggio, tra l'altro, della maggior velocità di spesa;

⁵⁸ V. nota del Presidente del DAP trasmessa alla Corte dei conti n. prot. 5493 SCCGA Y- 36 dell'11.09.2012. Circa il sistema integrato di istituti differenziati per le varie tipologie detentive, sono previsti, per quanto riguarda i detenuti non pericolosi, istituti o sezioni "a regime aperto", regime suffragato dalla formale assunzione di un "patto di responsabilità" che vincolerà il detenuto, e, per tutti gli istituti a media sicurezza, secondo un modello di "vigilanza dinamica".

- si è preso atto, per quanto riguarda la scelta del Commissario, del termine della coincidenza, nella persona nominata, con l'incarico di Capo del DAP, e cioè dell'Amministrazione più direttamente coinvolta, e della nomina, come attuale Commissario, di un Prefetto, proveniente quindi dal Ministero dell'interno, su proposta del Capo Dipartimento della Protezione civile;
- si è preso altresì atto che la rimodulazione del Piano, in gran parte proposta d'intesa tra il precedente ed il nuovo Commissario, ha dovuto scontare l'effetto dei tagli di bilancio e rinunciare perciò alla costruzione di alcuni (n. 6) dei nuovi istituti inizialmente programmati e ai conseguenti nuovi posti detentivi. Tuttavia, con opere di completamento e di ristrutturazione di iniziativa del Commissario, si conta di assicurare una maggiore capienza in taluni penitenziari esistenti nonché in importanti strutture di prossima ultimazione, come i nuovi istituti, di realizzazione MIT, e quindi non dell'Ufficio del Commissario delegato, di Cagliari e Sassari;
- secondo il Piano come sopra rimodulato si dovrebbe ottenere la disponibilità complessiva di n. 11.773 nuovi posti detentivi, non certo pochi per attenuare od evitare il sovraffollamento. Devesi però rilevare che a distanza di circa due anni dalla dichiarazione dello stato di emergenza e dalla nomina del Commissario, la ultimazione dei lavori dei nuovi istituti e/o padiglioni e/o dei completamenti e ristrutturazioni, dai quali si attende il citato aumento di posti detentivi, è prossima solo in pochi casi, come si può vedere dalla tabella n. 10. Peraltro, occorre ribadire, come si è detto al precedente punto B, che, una volta ultimati i lavori, l'effettivo funzionamento dipenderà, in particolare, dalla disponibilità di sufficienti unità della Polizia penitenziaria;
- nella situazione emergenziale dichiarata sin dal 2010 e così a lungo protratta, ma che dovrà terminare entro la fine del corrente 2012, in relazione a quanto disposto dall'art 3, comma 2 del D.L. 15.02.2012 n. 59 come convertito, con modificazioni, dalla Legge 12.07.2012 n. 100, l'Ufficio del Commissario delegato ha potuto agire, con una contabilità speciale, come unico centro di imputazione e

di impulso di competenze, in materia di edilizia penitenziaria e relativi finanziamenti, ordinariamente suddivise tra i Ministeri di Giustizia, Infrastrutture, ed Economia, a vantaggio della accelerazione delle procedure occorrenti per la realizzazione delle opere nonché dei pagamenti dovuti alle imprese appaltatrici. Non sono peraltro mancate osservazioni critiche all'operato del Commissario delegato proprio circa la rapidità dei tempi e dei risultati conseguiti⁵⁹;

- la presenza di importanti competenze tecniche specialistiche nel settore dell'edilizia residenziale da parte del DAP e la essenziale partecipazione dei tecnici interni al DAP (in progettazioni, gare, realizzazioni) al lavoro del Commissario delegato – inizialmente coincidente con il Capo del Dipartimento - fanno ritenere degne di considerazione sia la preoccupazione, dallo stesso DAP segnalata, circa il trasferimento al Demanio delle funzioni di Manutentore unico per le strutture in uso governativo all' Amministrazione penitenziaria, in attuazione dell'art. 12 del D.L. 6.07.2011 n. 98 come convertito, con modificazioni, dalla legge 15.07.2011 n. 111, che le proposte ed iniziative al riguardo avanzate per far rivedere tale disposizione⁶⁰;
- non sono contemplate nel Piano carceri, ancorché rimodulato, finanziamenti o risorse per la realizzazione di infrastrutture carcerarie con il ricorso a procedure di *project financing*, per le quali mancano, tra l'altro, le ulteriori normative richieste dall'art. 43 del DL 24.01.2012 n. 1, convertito con modificazioni dalla

⁵⁹ Nella nota del DAP prot. Corte dei conti n. 5479 Y 32-A del 10.9.2012, pag. 12, si dice, tra l'altro, che la tempistica delle procedure di gara scelte per i primi lotti con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa si è dimostrata la meno rapida e che opportunamente il nuovo Commissario delegato ha deciso infine di bandire le più recenti gare di appalto con il criterio dell'aggiudicazione al massimo ribasso. Si è quindi aggiunto che "la situazione di stallo nell'avvio delle procedure di affidamento dei primi appalti del Piano carceri è comunque risultata parzialmente attenuata dai risultati raggiunti, nel quinquennio 2007-2012, dagli Uffici tecnici e amministrativi del DAP, che hanno progettato e realizzato, con risorse interne e modalità ordinarie, numerosi interventi" e che potrebbe essere quindi valutata l'opportunità di ricondurre all'ordinaria amministrazione, e all'attività tecnica del Dipartimento, anche gli interventi inseriti nel Piano carceri, "eliminando così completamente dal 2013 il ricorso alle consulenze esterne utilizzabili".

⁶⁰ Nella già citata nota del DAP n. 5479 Y 32-A del 10.09.2012 la questione del trasferimento al Demanio delle funzioni di manutenzione viene evidenziata nei documenti acclusi nell'allegato 7. Si sottolinea, tra l'altro, che tale trasferimento "provocherà un forte rallentamento, se non addirittura la vera e propria paralisi, delle quotidiane attività di manutenzione delle strutture carcerarie, attività attualmente curate dai Servizi tecnici dell'Amministrazione penitenziaria, con la conseguente, pressoché certa, chiusura di numerosi reparti detentivi". Si sottolinea, inoltre, che la struttura tecnica del DAP può attivarsi "con costi e con tempi ridotti di circa la metà rispetto a chiunque altro e con risultati certamente superiori" e che ragioni di ordine e di sicurezza non possono tollerare i ritardi inevitabili che si verificherebbero nelle quotidiane situazioni emergenziali che sorgono all'interno delle carceri con l'affidamento delle manutenzioni a soggetti che non operano direttamente nelle sedi detentive.

legge 24.03.2012 n. 27, che le ha previste "in via prioritaria". Non sono dunque al momento concretamente ipotizzabili costi ed effetti del possibile partenariato pubblico-privato, che esclude comunque la "privatizzazione" delle funzioni di custodia e sorveglianza.

D. Costi ed utilizzo dei braccialetti elettronici.

L'argomento è stato trattato in considerazione della notevole sproporzione tra gli elevati costi (oltre 10 milioni di euro annui) del contratto, stipulato nel 2001 e durato dieci anni, ed il numero veramente esiguo (una quindicina) delle avvenute utilizzazioni dei braccialetti.

Indipendentemente da possibili questioni di legittimità e di responsabilità amministrative, cui si è interessata la Procura regionale presso la Sezione Giurisdizionale per il Lazio della Corte dei conti, resta incontrovertibile, a prescindere da eventuali innovazioni della normativa del c.p.p. e nell'applicazione di tale strumento di controllo dei detenuti "domiciliari", che il costo per i braccialetti, il cui contratto è stato rinnovato nel 2012 fino al 2018, sia elevatissimo, tanto più in un momento in cui risparmi e revisioni della spesa pubblica sono un'assoluta necessità per le finanze e per la ripresa del Paese. Va aggiunto che il rinnovo è stato dichiarato inammissibile dal TAR del Lazio con sentenza n. 04997/2012 depositata il 1° giugno 2012 perché avrebbe dovuto essere preceduto da una gara. Il Tribunale ne ha dichiarato l'inefficacia dal 31.12.2013 (v. nota n. 54).