

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. CXVI
n. 2

RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI EDILIZIA PENITENZIARIA

(Anni 2020 e 2021)

(Articolo 10 della legge 1° luglio 1977, n. 404)

Presentata dal Ministro della giustizia

(CARTABIA)

—————
Comunicata alla Presidenza il 25 maggio 2022
—————

PAGINA BIANCA



Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direzione Generale del Personale e delle Risorse
Ufficio VII^A - Coordinamento Tecnico e Gestione dei Beni Immobili



Al Gabinetto del Ministro
Servizio Rapporti con il Parlamento
Roma

e, per conoscenza,

All'Ufficio del Capo del Dipartimento
Ufficio I – Segreteria Generale
Sede

OGGETTO: Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del programma di edilizia penitenziaria ai sensi del l'art.10 della legge 1 luglio 1977, n. 404 – anni 2020 e 2021.

In esito alla nota pari oggetto prot.n.13088.U del 12/04/2022, si riferisce quanto segue.

Il Programma di edilizia penitenziaria è stato avviato con la legge 12/12/1971, n. 1133, con la quale è stato autorizzato uno stanziamento iniziale di lire 100 miliardi per la costruzione, il completamento, l'adeguamento e la permuta di edifici destinati ad istituti di prevenzione e pena.

Con l'art.1 della legge 01/07/1977, n. 404, il predetto lo stanziamento di lire 100 miliardi previsto dall'art.1 della legge n. 1133/1971, è stato aumentato di lire 400 miliardi.

Le relative competenze in materia sono attribuite al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (all'epoca Ministero dei Lavori Pubblici, poi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) e il programma prevedeva che le opere in questione venissero, appunto, finanziate con le risorse economiche assegnate a un apposito capitolo di bilancio del predetto Dicastero.

Dal 1977, a far data dall'entrata in vigore della legge indicata in oggetto, e fino al 2001 (legge finanziaria 28/12/2001, n. 448), sono state stanziati ulteriori risorse economiche sul citato capitolo di bilancio per circa 3 miliardi di euro complessivi.

Le leggi finanziarie successive non hanno, invece, stanziato ulteriori risorse aggiuntive e, annualmente, i fondi assegnati sono stati rimodulati e, in un'occasione (legge 23/12/2005, n. 266, "finanziaria 2006"), persino ridotti di venti milioni di euro.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direzione Generale del Personale e delle Risorse
Ufficio VII^A - Coordinamento Tecnico e Gestione dei Beni Immobili

Il Programma edilizio, finanziato con gli stanziamenti disponibili e approvato dal competente Comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria, costituito con decreto ministeriale del 17/12/1975 tra i Ministeri di Grazia e Giustizia e dei Lavori Pubblici, ha consentito la realizzazione (curata dai Provveditorati alle Opere Pubbliche) di 87 nuovi istituti consegnati al Demanio dello Stato (poi assunti in uso governativo dall'Amministrazione penitenziaria), nonché di procedere ad alcune ristrutturazioni integrali di edifici penitenziari esistenti.

Successivamente, a causa del sovraffollamento, nel 2009 venne costituito l'ufficio del Commissario Straordinario per l'emergenza carceraria (cosiddetto Piano Carceri) con dotazione di circa 650 milioni di euro, attinti da fondi ordinari, speciali e dalla Cassa delle Ammende, poi ridotti a circa 465 milioni.

Il Piano Carceri avviava una serie di interventi per la realizzazione di nuove strutture penitenziarie e di recupero di reparti detentivi inutilizzati e sottoutilizzati, ma a causa di vicende giudiziarie veniva chiuso nel luglio 2014 rispetto alla scadenza del dicembre 2014.

A seguito di tale chiusura anticipata dell'Ufficio del Commissario del Governo per le infrastrutture carcerarie, l'Ufficio tecnico del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha curato il trasferimento al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (oggi Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili; a seguire per brevità M.I.M.S.), dei procedimenti inclusi nell'elenco A allegato al decreto interministeriale 10/10/2014, comprendente tutti gli interventi di nuova edificazione e la maggior parte di quelli di ristrutturazione avviati dal suddetto Piano.

Con tale D.I. 10/10/2014 erano state infatti ripartite le competenze ed i fondi sugli interventi programmati ed avviati tra i competenti Provveditorati territoriali alle Opere Pubbliche del Ministero delle Infrastrutture dei Trasporti e questo Dipartimento.

Con successivi provvedimenti veniva ricostituito il Comitato Paritetico per l'edilizia penitenziaria, che provvedeva alla rimodulazione del Piano Carceri e del relativo programma finanziario.

Rispetto agli interventi avviati dal Piano Carceri, inseriti di nel l'allegato A) del D.I. 10/10/2014 sono stati completati i nuovi padiglioni da 200 posti presso gli istituti di: Caltagirone, Siracusa, Trapani, Vicenza, Lecce, Parma, Trani e Taranto; è in fase di collaudo il nuovo padiglione di pari capienza presso l'istituto di Sulmona; sono stati avviati i lavori di realizzazione del nuovo padiglione da 400 posti di Roma Rebibbia; sono stati avviati i procedimenti per la realizzazione del nuovo padiglione da 400 posti presso la Casa Reclusione Milano Opera.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale del Personale e delle Risorse

Ufficio VII^A - Coordinamento Tecnico e Gestione dei Beni Immobili

Quantunque risultino essere stati formalmente consegnati all'impresa aggiudicataria i lavori per la realizzazione del nuovo padiglione da 200 posti presso l'istituto di Bologna, la cui ultimazione era originariamente prevista entro il 2021, la competente articolazione del M.I.M.S. ha comunicato l'intendimento di procedere alla risoluzione contrattuale.

Per le altre rilevanti nuove strutture detentive si evidenzia quanto segue:

- per la nuova Casa Circondariale di Pordenone (circa 300 posti), dislocata in territorio del Comune di San Vito al Tagliamento, è in corso un contenzioso dopo la consegna dei lavori;
- per il nuovo istituto penitenziario da 1200 posti a Nola è in corso la progettazione preliminare, sulla base dello studio di prefattibilità redatto dall'Ufficio Tecnico di questo Dipartimento;
- per l'ampliamento a 400 posti dell'istituto penitenziario di Brescia Verziano, è in corso la progettazione definitiva (I° lotto), sulla base dello studio di prefattibilità redatto dall'Ufficio Tecnico di questo Dipartimento.

Rispetto agli interventi originariamente inseriti nel Piano Carceri, con la rimodulazione e le economie stimate, per circa 135 milioni di euro, è stato sottoposto un nuovo Piano all'esame del predetto Comitato paritetico nella prima riunione del 30/10/2015 e sostanzialmente approvato nelle successive riunioni, dando corso alle relative attività di competenza del M.I.M.S.

Nell'ambito della progressiva rimodulazione del programma è stata finanziata ed è in corso la progettazione del nuovo padiglione da 200 posti dell'istituto di Milano Bollate, sulla base dello studio di prefattibilità redatto dall'Ufficio Tecnico di questo Dipartimento;

Sono stati finanziati gli interventi di completamento del reparto 41/bis da 92 posti del nuovo istituto di Cagliari Uta (già attivo), lavori interrotti a seguito fallimento di Opere Pubbliche S.p.a., impresa affidataria dei lavori di costruzione del nuovo istituto di Cagliari; il competente Provveditorato Interregionale per le OO.PP., dopo aver avviato le procedure per l'appalto dei lavori di completamento, ha proceduto nell'agosto 2019 alla consegna dei lavori di completamento, alla subentrante Impresa affidataria. I lavori di realizzazione del padiglione risultano ultimati; allo stato è in corso il relativo collaudo (la commissione di collaudo del M.I.M.S., ha di recente riferito che la consegna dell'immobile a quest'Amministrazione non avverrà nel brevissimo termine).



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale del Personale e delle Risorse

Ufficio VII[^] - Coordinamento Tecnico e Gestione dei Beni Immobili

Inoltre, nel 2019, il Comitato Paritetico per l'edilizia penitenziaria, su richiesta del M.I.M.S., ha rifinanziato i lavori di completamento del nuovo istituto penitenziario di Forlì da 250 posti. Allo stato si è in attesa di affidamento dell'appalto dei lavori del 2° lotto.

Sono attualmente in corso le progettazioni per le opere di manutenzione straordinaria e riqualificazione conservativa del II[^] e IV[^] raggio di Milano San Vittore (250 posti).

È in fase di ultimazione - dopo la definizione di un lungo contenzioso sull'affidamento dell'appalto - la ristrutturazione dei padiglioni C e D di Livorno (250 posti).

Tra gli altri interventi di maggior rilevanza, si annotano altresì quelli di recupero e adeguamento al DPR 230/2000 negli istituti di: Potenza, Castelfranco Emilia (in attesa di collaudo), Brindisi (in fase di collaudo), Fossombrone (collaudo in fase conclusiva), per circa 350 posti.

Per contro, ancora non risultano essere state superate le problematiche per le quali non è stato possibile riprendere i lavori di completamento del nuovo padiglione da 150 posti in corso di costruzione presso l'istituto di Agrigento (lavori bloccati per le vicende fallimentari della Siteco Srl, per le quali il 3/08/2020 è stato depositato ricorso per l'ammissione alla procedura di concordato preventivo presso il Tribunale di Modena). Si auspica poter procedere al riavvio dei lavori entro l'anno in corso.

Quanto all'attività tecnico-amministrativa a diretta cura di questo Dipartimento per l'aumento della capacità ricettiva degli istituti esistenti ed il recupero dei posti inagibili, attraverso la realizzazione di nuovi padiglioni e interventi di manutenzione straordinaria, si evidenzia quanto segue.

Negli anni 2020 - 2021 l'attività di natura edilizia di questa Amministrazione è stata fortemente condizionata dalle contingenze e dalle emergenze causate dal Covid - 19, sia per quanto concerne la possibilità di assicurare i lavori programmati, ma anche e soprattutto dalla necessità di assicurare con priorità assoluta il ripristino dalle consistenti inagibilità, ovvero la ristrutturazione degli ambienti detentivi ed il funzionamento dei relativi impianti devastati dalle manifestazioni di protesta che si sono verificate in molti istituti penitenziari nei primi mesi del 2020¹. I lavori sono stati tutti completati e le sezioni interessate tutte riattivate.

¹ Nei giorni 7, 8 e 9 marzo 2020 si sono verificate una serie di proteste e disordini che hanno interessato oltre 30 strutture penitenziarie, con interessamento di sezioni per circa 2.000 posti detenuti. In tali manifestazioni, che hanno comportato anche la completa inagibilità di oltre 12 sezioni, sono state danneggiate stanze di pernottamento, nonché impianti, infissi e finiture soprattutto di ambienti per servizi. Le maggiori criticità hanno interessato i seguenti istituti: CC Alessandria, CC Pavia, CC Milano Opera, CC Milano San Vittore, CC Modena, CC Bologna, CC Rieti, CC Frosinone, CC Napoli Poggioreale, CC Salerno, CC Velletri, CC Trapani.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale del Personale e delle Risorse

Ufficio VII^A - Coordinamento Tecnico e Gestione dei Beni Immobili

Al fine di poter assicurare risposte più celeri ed efficaci all'endemica urgenza del sovraffollamento penitenziario, con l'articolo 7 del decreto-legge n. 135 del 14/12/2018, come convertito e riformato con successive modifiche e integrazioni, è stata conferita al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, fino al 31/12/2022, competenza aggiuntiva per la realizzazione di nuove strutture di edilizia penitenziaria, nel limite di quelle per le quali siano state avviate, entro il 30/09/2021, le relative procedure di affidamento.

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, pertanto, oltre che proseguire nell'espletamento delle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria finalizzate alla riqualificazione del patrimonio edilizio ad essa concesso in uso governativo, aveva dato avvio ad un programma teso all'aumento dei posti detenuti, sia attraverso il recupero dell'agibilità di quelli non disponibili per carenze manutentive, che mediante l'edificazione di nuovi padiglioni in penitenziari già attivi, come pure tramite la riconversione ad uso detentivo di strutture demaniali dismesse, in particolare caserme, aventi caratteristiche tali da poterne prefigurare - con prevalenti interventi di manutenzione sia ordinaria che straordinaria - un possibile adattamento ad istituto penitenziario.

Si trattava, nello specifico, di complessi militari modulari, caratterizzati da edifici di tipo seriale, riconvertibili in istituti a trattamento avanzato, con possibili capienze di circa 400/500 posti per ciascun plesso.

Con particolare riferimento alle nuove specifiche prerogative concesse dall'articolo 14 del decreto-legge 135/2018, nel marzo 2019 è stato varato un piano finanziario per la progettazione e la realizzazione di 25 nuovi padiglioni media sicurezza, da 120 posti cadauno, per complessivi 3.000 nuovi posti detenuti, da costruire in aree libere disponibili "intra moenia" presso complessi penitenziari già attivi.

In base ai finanziamenti disponibili, le attività si sono concentrate sui procedimenti di n. 8 moduli, per complessivi 960 nuovi posti, per un costo di circa € 84.000.000,00.

Poiché i lavori della "Commissione per l'architettura penitenziaria" - costituita presso il Gabinetto del Ministro della Giustizia con decreto ministeriale 12/01/2021 con l'incarico di "predisporre un progetto/format di riqualificazione delle strutture carcerarie per allineare sempre più i luoghi dell'esecuzione penale intramuraria alla funzione costituzionale di responsabilizzazione del detenuto in una reale visione di reinserimento sociale e recupero personale" - stavano portando ad una diversa progettazione del prototipo rispetto a quella elaborata dall'Amministrazione Penitenziaria e sulla quale stavano proseguendo le procedure, nel maggio 2021 sono state sospese le attività di verifica e



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale del Personale e delle Risorse

Ufficio VII[^] - Coordinamento Tecnico e Gestione dei Beni Immobili

validazione dei progetti redatti, nell'attesa dell'individuazione del modello prototipale definitivo risultante all'esito dei lavori della predetta Commissione.

Con decreto-legge n. 59 del 06/05/2021, recante "Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti" sono stati stanziati € 132.900.000,00 (articolo 1, comma 2, lettera g) punto 1), per la costruzione ed il miglioramento di padiglioni e spazi per strutture penitenziarie per adulti e minori di cui € 84.000.000,00 destinati alle necessità del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Ai sensi e per gli effetti di tale dispositivo normativo, il finanziamento delle predette opere veniva pertanto inserito negli interventi complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Poiché è stato disposto che la progettazione dei predetti 8 padiglioni detentivi venisse rielaborata in conformità alle proposte formulate dalla Commissione per l'architettura penitenziaria, l'Amministrazione Penitenziaria non ha potuto rispettare i tempi previsti dalla norma per avviare le procedure di affidamento (30/09/2021).

Inoltre, la scheda di progetto elaborata in esecuzione del decreto-legge 59/2021, articolo 1 lettera g) punto 1, ha individuato quale soggetto attuatore il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili.

Conseguentemente, l'Amministrazione Penitenziaria ha chiuso i procedimenti in corso e provveduto al passaggio di tutta la documentazione utile al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili, il quale - come da "cronoprogramma procedurale" - ha pubblicato entro il 31/03/2022 oltre il 50 % dei bandi di gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria/architettura dei progetti di fattibilità tecnico-economica di 7 degli 8 nuovi padiglioni previsti nell'ambito del Fondo Complementare/Piano nazionale di ripresa e resilienza per gli investimenti di edilizia penitenziaria - Dipartimento Amministrazione Penitenziaria.

Nello specifico, risultano essere stati pubblicati i bandi di gara relativi agli interventi da farsi presso i seguenti istituti penitenziari: Casa Reclusione Vigevano, Casa Circondariale Rovigo, Casa Circondariale Perugia, Casa Circondariale Viterbo, Casa Circondariale Civitavecchia, Casa Circondariale Santa Maria Capua Vetere e Casa Circondariale Ferrara; allo stato resta pertanto da pubblicare unicamente il bando relativo alla Casa Circondariale Reggio Calabria Arghilla.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale del Personale e delle Risorse

Ufficio VII^A - Coordinamento Tecnico e Gestione dei Beni Immobili

Sono inoltre proseguite, d'intesa con il Ministero della Difesa e l'Agenzia del Demanio, le attività relative al piano straordinario di riconversione di immobili militari demaniali dismessi in istituti penitenziari avviato a seguito del primo protocollo d'intesa firmato nel giugno 2019 dai Ministri della Difesa e della Giustizia con l'Agenzia del Demanio. Nello specifico, si è proceduto con le attività relative alle caserme "Battisti" di Napoli (200 posti), "Bixio" di Casale Monferrato (400 posti) e "Barbetti" di Grosseto (400 posti).

A causa di problematiche emerse in sede di pianificazione e di progettazione degli interventi, l'unica progettualità alla quale si è potuto dare ulteriore sviluppo è quella relativa alla caserma "Barbetti" di Grosseto (si è in attesa delle definizioni dei vincoli storici da parte della Soprintendenza ai Beni Culturali).

Riguardo le altre due caserme, si riferiscono gli stati dei relativi procedimenti.

- a) "Battisti" di Napoli: è in corso la procedura di restituzione al Demanio;
- b) "Bixio" di Casale Monferrato: si è in attesa del nulla osta da parte del Gabinetto del Ministro della Giustizia per poter procedere alla restituzione al Demanio (richiesto con nota DAP prot.n.395897.U 26.10.2021).

IL DIRETTORE GENERALE
MASSIMO PARISI

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



181160187210