



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**L'ATTIVITA' DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL
GOVERNO PER LE PROBLEMATICHE CONNESSE
ALL'AFFOLLAMENTO DEGLI ISTITUTI CARCERARI**

Deliberazione 30 settembre 2015, n. 6/2015/G



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**L'ATTIVITA' DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL
GOVERNO PER LE PROBLEMATICHE CONNESSE
ALL'AFFOLLAMENTO DEGLI ISTITUTI CARCERARI**

Hanno collaborato

per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Claudio Ricciardi (3F3), Franca R. De Chiara (3F3), Lia Spinelli (2F2)

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	5
* * *	
Relazione	11
Sintesi	13
Premessa	17
CAPITOLO I - Il quadro normativo con effetti sul numero dei detenuti	19
CAPITOLO II - Emergenza carceraria. Competenze gestionali ed incarichi	27
CAPITOLO III - Il Commissario straordinario del governo	33
CAPITOLO IV - Rendiconti del Piano carceri	37
1. Rendiconti del Piano carceri	37
2. Relazione-rendiconto al 30 maggio 2012	38
3. Relazione-rendiconto al 31 dicembre 2013	40
3.1. Audizioni parlamentari del 2013	43
4. Relazione-rendiconto al 31 luglio 2014	48
CAPITOLO V - Subentro nelle attività del Commissario	51
CAPITOLO VI - Risultati del Commissariamento	55
1. Risultati del Commissariamento	55
2. Dati finanziari della contabilità speciale	55
3. Realizzazioni durante il Commissariamento	57
CAPITOLO VII - Considerazioni conclusive	65

INDICE DELLE TABELLE

	Pag.
Tabella n. 1 - Contabilità speciale n. 5421 - Anni 2010/2014	56
Tabella n. 2 - Costruzione di nuovi padiglioni detentivi	58
Tabella n. 3 - Costruzione di nuovi istituti penitenziari	59
Tabella n. 4 - Completamento di interventi per la costruzione e l'arredo di nuovi padiglioni detentivi	60
Tabella n. 5 - Completamento di nuovi istituti penitenziari	61
Tabella n. 6 - Interventi di manutenzione straordinaria	62
Tabella n. 7 - Riepilogo spese	63
Tabella n. 8 - Riepilogo contabilità speciale	63
Tabella n. 9 - Riepilogo posti	64

DELIBERAZIONE



Deliberazione n. 6/2015/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione centrale di controllo
sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Adunanze dei collegi I e II e del collegio per il controllo sulle entrate
del 30 giugno e del 17 settembre 2015

* * *

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione n. 16/2013/G del 19 dicembre 2013, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2014;

vista la relazione, presentata dal consigliere Paolo Santomauro, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a "L'attività del Commissario straordinario del governo per le problematiche connesse all'affollamento degli istituti carcerari";

vista l'ordinanza in data 10 giugno 2015, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il I e il II collegio e il collegio per il controllo sulle entrate per l'adunanza del 30 giugno 2015, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 2595-SCCGA-Y32-P dell'11 giugno 2015, di trasmissione della relazione, a cura del servizio di segreteria per le adunanze, ai seguenti uffici:

- alla Presidenza del Consiglio dei ministri-Segretariato Generale;
- al prefetto Angelo Sinesio (già Commissario straordinario del governo per l'emergenza carceraria);
- al Ministero della giustizia-Gabinetto del ministro;
- al Ministero della giustizia-Organismo indipendente di valutazione della performance;
- all'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero della giustizia;
- al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti-Gabinetto del ministro;

- al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti-Organismo indipendente di valutazione della performance;
- all'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- al Ministero dell'interno-Gabinetto del ministro;
- al Ministero dell'interno-Organismo indipendente di valutazione della performance;
- all'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'interno;
- al Ministero dell'economia e delle finanze-Gabinetto del ministro;
- al Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- al Ministero dell'economia e delle finanze-Organismo indipendente di valutazione della performance;
- all'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze;

udito il relatore, cons. Paolo Santomauro;

uditi, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:

- per il Ministero della giustizia-Dipartimento amministrazione penitenziaria, l'ing. Mario Lisi, dirigente;
- per il Ministero della giustizia-Gabinetto del ministro, il dott. Lucio Bedetta, dirigente generale;
- per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti-Direzione generale edilizia statale, il dott. Gaetano Pellegrino, direttore vicario;
- per il Ministero dell'interno-Dipartimento pubblica sicurezza, la dott.ssa Daniela Mastrofrancesco, dirigente;

vista la memoria del prefetto Sinesio, riguardante i temi trattati nella relazione, inviata alla Sezione con nota prot. Corte conti n. 2799-24/06/2015-SCCGA-Y32-A e portata a conoscenza delle Amministrazioni presenti all'adunanza del 30 giugno 2015;

ravvisata l'opportunità di acquisire, prima della conclusione della procedura di esame della relazione, l'avviso dei Ministri della giustizia e del MIT in merito alle considerazioni svolte dal prefetto Sinesio nella suddetta memoria;

viste le note prot. Corte conti n. 2891-02/07/2015-SCCGA-Y32-P e n. 3346-31/07/2015-SCCGA-Y32-P a tal fine inviate alle Amministrazioni e le note di risposta del Ministero della giustizia-DAP, prot. Corte conti n. 3102-15/07/2015-SCCGA-Y39-A, e del MIT, prot. Corte conti n. 3373-04/08/2015-SCCGA-Y39-A;

vista l'ordinanza in data 9 settembre 2015, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il I e il II collegio e il collegio per il controllo sulle entrate per l'adunanza del 17

settembre 2015, al fine di proseguire e concludere in camera di consiglio l'esame della relazione iniziato il 30 giugno 2015;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal collegio in camera di consiglio del 17 settembre 2015, la relazione concernente "L'attività del Commissario straordinario del governo per le problematiche connesse all'affollamento degli istituti carcerari".

La presente deliberazione e l'unita relazione sono inviate, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) e dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244, a cura della segreteria della Sezione:

- alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei ministri;
- alle amministrazioni convocate per l'adunanza;
- alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Le amministrazioni interessate:

comuniceranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. n. 266/2005;

adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. n. 244/2007, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

Il consigliere relatore
f.to Santomauro

Il presidente
f.to D'Auria

Depositata in segreteria il 30 settembre 2015

Il dirigente
f.to Troccoli

RELAZIONE

Sintesi

Questa relazione ha ad oggetto la gestione delle attività svolte dal Commissario straordinario nominato dal governo il 1° gennaio 2013 per affrontare la situazione dovuta all'eccessivo affollamento delle carceri italiane. Il Commissario ha cessato le sue funzioni, per disposizione di legge, il 31 luglio 2014, con cinque mesi di anticipo rispetto alla scadenza originariamente stabilita del 31 dicembre 2014. Con decreto non regolamentare del 20 ottobre 2014 del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti è stato quindi definito il subentro degli organi dei suddetti Ministeri nei compiti prima attribuiti al Commissario.

Negli anni più recenti, il sovraffollamento carcerario è stato affrontato dal legislatore e dai governi secondo due direttrici: con le modifiche di norme penali e amministrative tali da incidere in senso riduttivo sul sistema delle sanzioni carcerarie e per conseguenza sul numero dei detenuti, da un lato; e con opere immobiliari tali da far aumentare i posti detentivi e migliorare le condizioni dei detenuti e degli addetti alla sicurezza, dall'altro.

La relazione rammenta perciò, succintamente, nella prima parte, i provvedimenti legislativi che, nell'ultimo decennio, hanno modificato norme penali e del sistema sanzionatorio, determinando una diminuzione delle reclusioni nelle strutture carcerarie.

La relazione ricorda anche (v. note 1, 3 e 5) la sentenza di condanna dell'Italia, nota come sentenza Torreggiani, pronunciata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) l'8 gennaio 2013 per aver applicato, il nostro Paese, a causa del sovraffollamento e della ristrettezza degli spazi disponibili per ciascun detenuto (spazi indicati dalla Corte nelle dimensioni minime consentite), trattamenti penitenziari inumani e degradanti e perciò vietati, nonché il messaggio inviato l'8 ottobre 2013 dal Presidente della Repubblica alle Camere, ai sensi dell'art. 87, 2° comma, Cost., sulla gravità della questione carceraria evidenziata da quella sentenza e sui possibili rimedi, compresi quelli straordinari dell'amnistia e dell'indulto; suggerimenti questi, com'è noto, restati senza esito sul piano legislativo.

Particolare attenzione è stata tra l'altro dedicata alla legge delega 28 aprile 2014, n. 67, e al d.lgs. 16 marzo 2015, n. 28, in materia di pene detentive non carcerarie e alla possibilità attribuita al giudice di sostituire la custodia cautelare in carcere, ove non

ritenuta necessaria, con gli arresti domiciliari, a causa di un sicuro effetto di minori presenze nelle carceri. Ne dovrebbe derivare una rilevante, accresciuta esigenza di controlli a distanza dell'arrestato con l'applicazione dei *braccialetti elettronici*, ipotizzati in ben n. 12.000 dai Ministeri dell'interno e della giustizia ove si possa giungere alla stipula di un apposito, nuovo contratto, per l'organizzazione tecnologica, l'assistenza e la fornitura di tali *braccialetti*.

Secondo l'altra direttrice, quella della realizzazione di opere penitenziarie dirette ad aumentare i posti detentivi e ad assicurare una migliore funzionalità delle strutture per affrontare e ridurre l'emergenza del sovraffollamento, hanno lavorato, complessivamente per oltre un quadriennio, i Commissari nominati dal 2010 al 2014. Il primo Commissario è stato il Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della giustizia e l'ultimo il prefetto incaricato, dal 2013, con il rinnovo del mandato precedentemente ricevuto nel 2012, come Commissario "straordinario del governo", la cui attività costituisce l'oggetto specifico di questa indagine.

Tutti i Commissari hanno elaborato Piani carceri, consistenti, a seconda della finalità degli interventi, nella costruzione o ristrutturazione di nuovi istituti ovvero nel recupero di istituti dismessi, o nella realizzazione o ristrutturazione di nuovi padiglioni, ed hanno sempre rimesso le scelte dei Piani via via proposti e delle loro frequenti rimodulazioni all'attenzione dell'apposito Comitato di vigilanza e controllo composto dai Ministri delle infrastrutture e della giustizia. Le attività svolte sono state illustrate dai Commissari in successivi rendiconti e previsioni delle opere, fino ad arrivare, secondo l'ultimo rendiconto del citato Commissario straordinario del governo del luglio-agosto 2014, peraltro confermativo del precedente rendiconto del dicembre 2013, ad una previsione totale, per il 2016, di n. 12.024 nuovi posti detentivi disponibili; previsione poi rettificata in n. 11.934 posti nei calcoli aggiornati del DAP, effettuati a fine aprile 2015, ma comunque assolutamente non rispettata sia nelle quantità che nei tempi di realizzazione.

I risultati finali dell'attività dei Commissari (v. cap. VI) sono infatti da considerare, malgrado le opere realizzate o in corso di realizzazione, senz'altro deludenti rispetto agli obiettivi di grande rapidità ed efficacia attesi dai loro interventi, anche se va tenuto presente che l'attività dell'ultimo Commissario, quello "straordinario del governo", si è svolta durante un arco temporale ridotto nel 2014 di più di cinque mesi.

In termini finanziari, deve rilevarsi che, rispetto ai 462,769 ml assegnati nel periodo 2010-2014 dal bilancio dello Stato sulla contabilità speciale n. 5421 dei Commissari, appena 52,374 ml (l'11,32 per cento circa) risultano essere stati spesi alla data della cessazione dell'incarico dell'ultimo Commissario (31 luglio 2014). La differenza, di 410,395 ml, è stata rimessa, in data 29 dicembre 2014, all'entrata dello Stato per la riassegnazione ai competenti Ministeri, che dovranno gestire il seguito delle attività interrotte con la conclusione del commissariamento.

In ordine ai nuovi posti detentivi che avrebbero dovuto essere resi disponibili, si evidenzia che i nuovi posti creati con i vari interventi immobiliari dei Commissari sono stati, alla fine del 2014, in base alle informazioni del DAP, soltanto n. 4.415, molti di meno (il 37 per cento), dunque, rispetto alle menzionate previsioni corrette di n. 11.934, che dovrebbero raggiungere poi, entro il 2016, con successive ultimazioni di n. 1.768 posti, il totale di n. 6.183 (pari al 51,81 per cento delle suddette previsioni). E' da ritenere che la messa a disposizione dei residui n. 5.751 posti potrebbe essere assicurata solo a partire dal 2017-2018.

Sempre in ordine al numero dei posti detentivi disponibili, è da rilevare che alcuni immobili (in particolare in Sardegna) sono stati sin dall'inizio progettati e costruiti per posti eccedenti i meri fabbisogni territoriali e, inoltre, che molte celle ed ambienti di vari istituti o padiglioni possono diventare o ridiventare disponibili solo provvedendo ad indispensabili manutenzioni ordinarie (e talvolta anche straordinarie).

Alla luce dei risultati deludenti del commissariamento straordinario nel settore dell'edilizia penitenziaria, si può trarre la conclusione che non è servito procedere alla nomina di un commissario per eliminare o correggere adeguatamente disfunzioni e carenze dell'azione amministrativa ordinaria.

A proposito dell'importanza del necessario numero di agenti della polizia penitenziaria, va evidenziato che, malgrado le positive novità introdotte nell'organizzazione e nella gestione delle strutture carcerarie esistenti, restano, stante l'impossibilità normativa di sufficienti assunzioni, non superabili carenze di personale per quanto riguarda, specialmente, gli istituti e i padiglioni del tutto nuovi.

Premessa

Le strutture ed il sistema carcerario italiani sono stati oggetto nell'ultimo decennio di numerosi interventi ad opera di leggi, regolamenti, provvedimenti amministrativi e giurisdizionali, di prese di posizione delle massime autorità della Repubblica, *in primis* del Capo dello Stato¹, dei partiti politici, di associazioni interessate al settore, di servizi televisivi e di organi di stampa nonché, per quanto riguarda questa Corte, di indagini in sede di Procura per responsabilità amministrativa e di due recenti analisi di controllo, approvate da questa stessa Sezione centrale, riguardanti l'edilizia penitenziaria e l'attività dei Commissari nominati per fronteggiare l'emergenza del sovraffollamento carcerario².

La presente indagine, che analizza i compiti ed i risultati ottenuti in particolare dall'ultima gestione commissariale, quella del Commissario straordinario del governo nominato dal 1° gennaio 2013 e cessato il 31 luglio 2014, prescinde completamente da valutazioni di merito sulle normative che hanno regolato e regolano le cause e le condizioni delle detenzioni carcerarie e tanto meno intende formulare giudizi di valore etico o politico sulle prescrizioni tese a ridurre o ad eliminare le carcerazioni. Di seguito, ci si limita, perciò, a citare le principali norme entrate in vigore al riguardo e a rammentare le censure e le condanne pronunciate contro l'Italia in sede europea, che hanno accentuato l'urgenza di ridurre il sovraffollamento carcerario, di migliorare, per i detenuti e per gli stessi addetti alla loro vigilanza, la permanenza negli istituti e di potenziare le azioni tese ad un recupero dei detenuti nella società, al termine della pena, senza incidere negativamente sulla sicurezza.

L'attività del Commissario straordinario del governo per le infrastrutture carcerarie, cessata anticipatamente il 31 luglio 2014, come si è detto, richiede un inquadramento preliminare teso a ricordare:

- i precedenti commissariamenti, iniziati dal 2010;

¹ Il Presidente della Repubblica ha inviato alle Camere, ricorrendo alla facoltà di cui all'art. 87, c.2, della Costituzione, un formale messaggio sulla questione carceraria in data 8 ottobre 2013.

² La prima indagine è stata approvata nel 2010 con deliberazione n. 19/2010/G. La seconda, approvata con deliberazione n.11/2012/G, depositata in Segreteria il 27 settembre 2012, ha inteso approfondire elementi non chiariti dall'Amministrazione nell'indagine precedente, relativamente all'attività di realizzazione di nuove strutture, allo stato di funzionamento di taluni edifici carcerari e alla insoddisfacente situazione, numerica e di applicazione, degli addetti alla polizia penitenziaria.

- le competenze dei ministeri in materia di carceri, le strutture amministrative e operative del settore ed i rapporti di tali organi con il Commissario;
- le particolarità delle attribuzioni del Commissario in materia contabile e contrattuale.

CAPITOLO I

IL QUADRO NORMATIVO CON EFFETTI SUL NUMERO DEI DETENUTI

E' noto come sia tuttora aperta la questione, sulla quale è intervenuto anche il Presidente della Repubblica, se agire o meno attraverso una legge di amnistia o indulto per incidere in senso riduttivo sul sovraffollamento carcerario; il che richiede, peraltro, l'approvazione della maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera³.

Tanto premesso, conviene accennare alle norme dell'ultimo decennio che hanno prodotto una riduzione del numero dei detenuti, a partire dalla legge di concessione dell'indulto del 31 luglio 2006, n. 241, allorché i detenuti erano circa 61.400: un numero eccezionalmente elevato rispetto alle strutture e tale da determinare condizioni di forte degrado e trattamenti contrari alla dignità delle persone, in contrasto con i principi costituzionali degli artt. 13 e 27, oltre a rappresentare una fonte di insicurezza e di difficile gestione del sistema. L'indulto provocò una drastica riduzione dei detenuti (ne furono rimessi in libertà circa 26.000, che dovevano scontare una pena residua fino a tre anni).

³ Nel ricordato messaggio al Parlamento dell'8 ottobre 2013, il Presidente della Repubblica, dopo aver evidenziato l'obbligo giuridico, costituzionale e morale dell'Italia di uniformarsi alla sentenza-pilota Torreggiani ed altri della Corte europea dei diritti dell'uomo ponendo riparo con urgenza al malfunzionamento cronico del sistema penitenziario (v. oltre alla nota 5), ha prospettato anche i possibili rimedi. Circa i rimedi "ordinari" tesi a ridurre il numero complessivo dei detenuti attraverso innovazioni di carattere strutturale, il Presidente ha indicato: 1) la possibilità per il giudice di applicare direttamente "la messa in prova" come pena principale, evitando quindi al condannato l'ingresso in carcere; 2) la previsione di pene "non carcerarie", quali la reclusione presso il domicilio; 3) un incremento dell'area di applicazione della custodia cautelare in carcere; 4) accordi, ancorché di difficile conclusione e attuazione, di rimpatrio nei Paesi di provenienza dei detenuti stranieri (che erano allora circa il 35 per cento del totale dei detenuti); 5) l'attenuazione degli effetti della recidiva per ampliare l'ammissione dei condannati a misure alternative alla detenzione carceraria; 6) una incisiva depenalizzazione di reati. Come ulteriore strada da percorrere il Capo dello Stato ha convenuto sulla importanza di un aumento della capienza complessiva degli istituti penitenziari (con nuovo impulso al "piano carceri" nel frattempo previsto dal d.l. n.78/2013). Ma il Presidente ha soprattutto sottolineato l'esigenza di ricorrere a rimedi straordinari, quali l'amnistia e l'indulto. All'indulto, che può applicarsi ad un ambito esteso di fattispecie penali, potrebbe aggiungersi, come ritenuto dal Presidente, un'amnistia, che in passato era stata approvata con cadenza meno che triennale, l'ultima delle quali con il d.p.r. n. 75/1990. L'opportunità di adottare congiuntamente amnistia ed indulto, come è storicamente sempre avvenuto sino alla l. n. 241/2006 di sola concessione dell'indulto, deriva dal fatto che l'indulto non estingue il reato, diversamente dall'amnistia, ed impone comunque di celebrare il processo per accertare la colpevolezza o meno dell'imputato. Le tematiche oggetto del messaggio del Presidente della Repubblica sono state approfondite dalla Commissione giustizia della Camera, che ha tra l'altro ascoltato il Ministro della giustizia ed il Commissario straordinario del governo per le infrastrutture carcerarie e che ha approvato una relazione il 28 novembre 2013 che è stata trasmessa al Presidente dell'Assemblea il successivo 29 novembre 2013.

Ben presto, però, essi ripresero a crescere fino a raggiungere nel 2010 la cifra di oltre 69.000, per poi cominciare a scendere, grazie alle norme che saranno appresso citate, a poco più di 64.000 alla fine del 2013 e poi a meno di 60.000 nel 2014⁴.

La l. 26 novembre 2010, n. 199, ha contribuito a contenere le carcerazioni mediante disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi, anche se costituenti parte residua di maggior pena; disposizioni peraltro non applicabili ai soggetti condannati ai delitti più gravi, ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza, ai detenuti sottoposti al regime di sorveglianza particolare, nonché quando vi sia concreta possibilità che il soggetto possa darsi alla fuga o possa commettere altri delitti ovvero quando il domicilio non sia idoneo.

Il d.l. 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 febbraio 2012, n. 9 (c.d. legge Severino), recante “interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri”, ha ridotto in modo consistente il fenomeno delle “porte girevoli”, cioè il fenomeno degli arrestati che entrano e restano in carcere per pochissimo tempo; ciò che impegna le strutture in un continuo lavoro di ingresso/uscita.

Il d.l. 1° luglio 2013, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 agosto 2013, n. 94, recante “disposizioni urgenti in materia di esecuzione delle pene”, ha determinato un immediato calo degli ingressi in carcere. Nelle premesse del decreto si sottolinea, tra l'altro, che la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza Torreggiani e altri contro l'Italia dell'8 gennaio 2013, ha assegnato allo Stato italiano il termine di un anno entro cui procedere all'adozione delle misure necessarie alla constatata violazione dell'art. 3 della CEDU, che sancisce il divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti⁵. Il

⁴ All'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014 nella relazione del DAP si indicavano alla data del 4 dicembre 2013 n. 64.056 detenuti presenti, tra i quali, n. 11.880 in attesa di primo giudizio, n. 12.049 condannati non definitivi, n. 38.828 definitivi e n. 1.189 internati. Gli uomini n. 61.266, le donne n. 2.790, i cittadini italiani n. 41.641, gli stranieri ben n. 22.415. Si valutava una diminuzione della popolazione carceraria, per effetto di provvedimenti legislativi, di più di n. 4.000 in un anno.

⁵ La sentenza Torreggiani dell'8 gennaio 2013, sulla quale si è soffermato il Capo dello Stato nel suo messaggio al Parlamento, che ha assunto la veste di “sentenza pilota” ai sensi dell'art. 46 della Convenzione, ha ordinato alle autorità nazionali di adottare le misure necessarie per determinare effetti preventivi e compensativi atti a garantire una riparazione effettiva delle violazioni dell'art. 3 a causa del sovraffollamento. La Corte ha anche ingiunto all'Italia di provvedere (entro il 28 maggio 2014) a dare un ristoro adeguato e sufficiente ai detenuti che abbiano dovuto patire quelle situazioni di trattamenti inumani e/o degradanti. Ciò è avvenuto con il d.l. n. 92/2014. Viene stabilito, con l'inserimento del nuovo art. 35-ter dell'ordinamento penitenziario (l. n. 354/1975), che il magistrato di sorveglianza, su istanza del detenuto (o del difensore munito di procura speciale), debba compensare il detenuto con l'abbuono di un giorno di pena residua per ogni dieci giorni durante i quali vi è stata la violazione e di liquidargli invece 8 euro per ogni

provvedimento ha introdotto, tra l'altro, rilevanti modifiche in materia di divieto di sospensione dell'ordine di carcerazione per i recidivi.

Da rammentare anche l'art. 3-bis, introdotto dalla legge di conversione, che ha previsto una serie di innovazioni alla normativa previgente volte a sostenere il diritto al lavoro esterno di coloro che stanno scontando una pena detentiva o sono appena usciti dal carcere⁶.

Il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 febbraio 2014, n. 10, ha previsto ulteriori “misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria” con riguardo, come detto nelle premesse, al controllo degli arrestati (con la possibile prescrizione del giudice del *braccialetto elettronico* agli arrestati ai domiciliari) nonché in materia di reati concernenti le sostanze stupefacenti, tra l'altro prevedendo, per il piccolo spaccio, l'inapplicabilità dell'arresto obbligatorio in flagranza, oltre a norme alternative alla detenzione e all'estensione dell'ambito applicativo dell'espulsione dei cittadini extracomunitari come misura alternativa alla detenzione. Questo provvedimento è stato spesso qualificato, nel dibattito politico-giornalistico, come “decreto svuota carceri”.

Il d.l. 26 giugno 2014, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 117, ha previsto norme in materia di rimedi risarcitori delle ricordate violazioni dell'art. 3 della convenzione Edu, e, tra l'altro, disposizioni per estendere ai “giovani adulti” fino 25 anni i casi in cui poter applicare la disciplina del procedimento minorile⁷ e la procedura da seguire quando la misura della custodia cautelare in carcere venga sostituita dal giudice con la misura cautelare degli arresti domiciliari. Il provvedimento prevede inoltre, agli

giorno di carcere quando il residuo di pena da espiare non permetta, per la sua limitatezza, l'attuazione integrale del citato abbuono e quando il periodo detentivo trascorso in violazione dell'art. 3 della Convenzione sia stato inferiore a quindici giorni. In sede europea le misure adottate dall'Italia sono state ritenute, nelle prime valutazioni, congrue, ma non sono state invece eliminate perplessità e contrarietà sulla loro effettiva e stabile rispondenza alle esigenze indicate dalla CEDU, anche per quanto riguarda il calcolo degli spazi minimi per i detenuti nelle celle.

⁶ “L'assistenza e la rieducazione dei detenuti (cap. 1761 del Ministero della giustizia)” è stato il tema di un'indagine di questa Sezione di controllo della Corte dei conti approvata nel 2013 con deliberazione n. 6/2013/G. Le norme poi introdotte nell'art. 3-bis della l. n. 94/2013, rammentate nel testo, corrispondono ad una delle raccomandazioni conclusive dell'indagine.

⁷ Il procedimento della giustizia minorile si applica anche quando l'interessato che abbia commesso il reato (o il presunto reato) da minorenni non abbia compiuto 25 anni al momento dell'esecuzione della misura restrittiva. Prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, il limite massimo di età per essere affidati alla giustizia minorile era fissato in 21 anni, facendosi eccezione per quanti avessero già compiuto 21 anni ma per i quali sussistessero particolari ragioni di sicurezza, valutate dal giudice competente, anche in ragione delle finalità rieducative.

artt. 6 e 7, un aumento degli organici della polizia penitenziaria e restrizioni nei comandi e distacchi presso altre amministrazioni del personale dell'amministrazione penitenziaria. Infine, all'art. 6-bis, introdotto dalla legge di conversione, si stabilisce l'anticipo al 31 luglio 2014 della proroga, che era stata fissata al 31 dicembre 2014, delle funzioni del Commissario straordinario del governo per le infrastrutture carcerarie. Il d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 novembre 2014, n. 164, ha poi previsto, all'art. 3, c. 12, norme relative alla contabilità speciale che era intestata al Commissario straordinario (v. cap. VI).

La l. 28 aprile 2014, n. 67, ha conferito una delega al governo in materia di "pene detentive non carcerarie" e di riforma del sistema sanzionatorio, con disposizioni in materia di sospensione del procedimento "con messa alla prova" e nei confronti degli irreperibili. Queste, in sintesi, le principali novità:

Reclusione e arresti domiciliari quale pena prevalente. Nel codice penale entra a pieno titolo la pena detentiva non carceraria, ossia la reclusione o l'arresto presso l'abitazione o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza o accoglienza ("domicilio"). Secondo la delega, i domiciliari dovranno diventare una pena da applicare in automatico a tutte le contravvenzioni attualmente colpite da arresto e a tutti i delitti il cui massimo edittale è fino a 3 anni. Se invece la reclusione va da 3 a 5 anni, sarà il giudice a decidere tenendo conto della gravità del reato e della capacità a delinquere.

Detenzione oraria. La detenzione non carceraria può avere durata continuativa o per singoli giorni della settimana o per fasce orarie. Può essere eventualmente prescritto il *braccialetto elettronico*. Restano invece in carcere i delinquenti abituali, professionali e per tendenza e chi non ha un domicilio idoneo o si comporta in modo incompatibile (violando ad esempio le prescrizioni) con la tutela della persona offesa.

Lavori di pubblica utilità. Nel caso di reati per cui è prevista la detenzione domiciliare, il giudice può affiancare alla condanna anche la sanzione del lavoro di pubblica utilità. Per almeno 10 giorni (durata minima), il condannato dovrà prestare attività non retribuita in favore della collettività.

Depenalizzazione. Diventano semplici illeciti amministrativi una articolata serie di reati. La depenalizzazione riguarda tutte le infrazioni attualmente punite con la sola multa o ammenda e altre specifiche fattispecie. L'immigrazione clandestina è tra i reati

depenalizzati. Resterà tuttavia penalmente sanzionabile il reingresso in violazione di un provvedimento di espulsione.

Probation. Istituto da tempo sperimentato a livello minorile, viene ora esteso agli adulti. Per reati puniti con reclusione fino a 4 anni o con pena pecuniaria o per i quali è prevista la citazione diretta a giudizio, l'imputato può chiedere la sospensione del processo con messa alla prova. La misura consiste in lavori di pubblica utilità e comporta la prestazione di condotte riparatorie e (se possibile) risarcitorie, con l'affidamento al servizio sociale per lo svolgimento di un programma di recupero. Se l'esito è positivo, il reato si estingue. In caso di trasgressione del programma di trattamento o di nuovi delitti scatta però la revoca. Durante il periodo di prova la prescrizione è sospesa.

Assenza dell'imputato. Viene eliminata la contumacia. Se l'imputato (dopo un primo tentativo di notifica) è irreperibile, il giudice sospende il processo potendo però acquisire le prove non rinviabili. Alla scadenza di un anno, e per ogni anno successivo, dispone nuove ricerche dell'imputato. Finché dura l'assenza, è comunque sospesa la prescrizione.

Sulla base delle proposte elaborate da una commissione ministeriale nominata con d.m. 27 maggio 2014 con l'obiettivo di rivedere il sistema sanzionatorio e dare attuazione alla legge delega⁸, è stato finora emanato il d.lgs. 16 marzo 2015, n. 28, recante disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'art. 1, c. 1, let. m), della l. 28 aprile 2014, n. 67. Il d.lgs. introduce modifiche al c.p., con l'art. 131-bis, e al c.p.p., all'art. 411, all'art. 469 e dopo l'art. 651⁹.

⁸ Come si legge nel comunicato stampa del Consiglio dei ministri del 1° dicembre 2014, l'istituto della depenalizzazione, costruito quale causa di non punibilità, consentirà una più rapida definizione, con decreto di archiviazione o con sentenza di assoluzione, dei procedimenti iniziati nei confronti di soggetti che abbiano commesso fatti di penale rilievo caratterizzati da una complessiva tenuità del fatto, evitando l'avvio di giudizi complessi e dispendiosi laddove la sanzione penale non risulti necessaria. Si è rammentato nel comunicato stampa che resta ferma la possibilità, per le persone offese, di ottenere serio ed adeguato ristoro nella competente sede civile e si è evidenziato che l'attuazione della delega consentirà ragionevolmente, nel breve periodo, di deflazionare il carico giudiziario restituendo alla giustizia la possibilità di affrontare con nuove energie indagini e processi complessi, la cui definizione possa essere ritardata o ostacolata dalla pendenza di processi relativi a fatti di particolare tenuità.

Nel 2014 i detenuti nelle carceri italiane sono diminuiti di quasi il 15 per cento: dai circa 64.000 della fine del 2013 (v. nota n. 4) ai 54.252 del 31 agosto 2014. A scendere di numero sono stati soprattutto i condannati "non definitivi", che hanno cioè presentato appello o ricorso contro le pronunce a loro sfavorevoli: meno di 8.000, con una riduzione di circa il 35 per cento rispetto all'anno precedente. I condannati con sentenza definitiva sono passati invece da 39.571 a 35.938. Le persone in custodia cautelare sono passate da 11.785 a 9.252. In parallelo è lievemente aumentata la capienza regolamentare dei penitenziari: dai 47.703 posti dell'anno precedente a 49.397.

⁹ Nel comunicato stampa del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015, nel quale è stato deliberato lo schema di decreto legislativo poi emanato dal Presidente della Repubblica, si rileva che il principio alla base delle

Le leggi richiamate che hanno previsto, da un lato, le varie situazioni e condizioni che consentono di evitare la carcerazione e, dall'altro, l'alternativa, anche in sostituzione della custodia cautelare in carcere, degli arresti domiciliari, con la conseguenza della riduzione del numero dei reclusi nelle strutture carcerarie, hanno determinato un accresciuto interesse ad una maggiore e meno onerosa utilizzazione dei braccialetti elettronici, quali strumenti di controllo dei movimenti dell'arrestato affinché sia accertato con efficacia e continuativamente il rispetto dell'obbligo della permanenza nel domicilio¹⁰.

La norma base in materia è l'art. 275-bis del c.p.p., introdotto dalla l. 19 gennaio 2001, n. 4, di conversione, con modificazioni, del d.l. 24 novembre 2000, n. 341, recante disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia. Il suddetto art. 275-bis stabilisce, al comma 1, che il giudice il quale ritenga "necessario" disporre gli arresti domiciliari in sostituzione, nel caso concreto, della custodia cautelare in carcere, "prescrive procedure di controllo mediante mezzi elettronici" (quali i braccialetti di cui trattasi, che si applicano, in realtà, di solito, alla caviglia) "quando ne abbia accertato la disponibilità da parte della polizia giudiziaria", ferma restando l'applicazione

nuove norme prevede che quando l'offesa sia tenue e segua ad un comportamento non abituale lo Stato possa demandare alla sede civile la relativa tutela. La risposta sanzionatoria dovrà quindi tener conto dell'entità dell'offesa, delle circostanze del fatto, della personalità dell'autore e della natura del bene tutelato.

Due sono i criteri sui quali deve incardinarsi il giudizio di "particolare tenuità del fatto", secondo il primo comma del nuovo art. 131-bis c.p.:

- la particolare tenuità dell'offesa, che implica una valutazione sulle modalità della condotta e l'esiguità del danno o del pericolo;
- la non abitualità del comportamento dell'autore (che non deve essere un delinquente abituale, professionale o per tendenza, né aver commesso altri reati della stessa indole).

Solo a seguito di un accertamento rigoroso di tali condizioni da parte del giudice, lo Stato rinuncerà ad applicare una pena per attuare una tutela risarcitoria e/o restitutoria tipicamente civile.

Il provvedimento prevede inoltre che il giudice, nel valutare il fatto, oltre ai rigorosi limiti normativi, debba tenere conto delle istanze della persona offesa e dello stesso indagato o imputato, le cui contrapposte ragioni devono emergere nella dialettica procedimentale, tanto in fase di contraddittorio sulla eventuale richiesta di archiviazione quanto nella fase dibattimentale.

Nel decreto legislativo vengono infine introdotte le modifiche necessarie ai fini dell'iscrizione in un apposito casellario giudiziario dei provvedimenti in materia di particolare tenuità del fatto.

¹⁰ L'indagine di questa Corte n. 11/2012/G, già citata, deliberata nel settembre 2012, soffermandosi sui braccialetti elettronici (pagg. 51-57) ha evidenziato i costi elevatissimi del contratto di organizzazione, assistenza, gestione tecnologica e di fornitura rispetto all'intervenuto utilizzo, che deve comunque essere deciso, ai sensi dell'art. 275-bis del c.p.p., dall'autorità giudiziaria. Si è ricordato in quella indagine che un primo atto di convenzione tra il Ministero dell'interno e Telecom risale al 2003, con scadenza al 31 dicembre 2011, ad un costo di oltre 10 ml l'anno; che l'impiego dei braccialetti è stato di un numero veramente esiguo (meno di venti) e che la convenzione con Telecom è stata rinnovata, con talune modifiche, fino al 31 dicembre 2017. Erano rimaste peraltro sospese importanti questioni sulla legittimità della procedura seguita per l'aggiudicazione del nuovo contratto e sulla sua efficacia. Il TAR del Lazio, con sentenza della Sezione I-ter, n. 4997/2012, ha annullato l'aggiudicazione, su impugnazione di una S.p.a., e dichiarato l'inefficacia della convenzione dal 31 dicembre 2013. Tale sentenza è stata però impugnata dal Ministero dell'interno con ricorso al Consiglio di Stato (v. oltre nel testo).

della custodia cautelare in carcere qualora l'imputato neghi il consenso all'impiego dei *braccialetti*, con la dichiarazione espressa disciplinata dall'art. 275-bis, c. 2, c.p.p.

E' chiaro che gli arresti domiciliari, ancorché meglio controllati con i *braccialetti*, che danno l'allarme in caso di allontanamento dal domicilio e/o di rimozione o danneggiamento dello strumento, non danno le stesse garanzie cautelari della custodia in carcere, considerato che, a parte il maggiore pericolo di fuga, vi sono reati che possono comunque essere commessi restando nel proprio domicilio (ad esempio, lo spaccio di stupefacenti). Anche di questo terrà conto ovviamente il giudice. Va aggiunto che il *braccialetto* serve a meglio controllare che non venga violata la misura cautelare del restare lontani dalla casa di famiglia e dai luoghi frequentati dalla persona offesa, a maggior tutela di questa, avendo a ciò provveduto, con una aggiunta alla fine dell'art. 282-bis, c. 6, c.p.p., l'art. 2, c. 1, let. a), d.l. 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 ottobre 2013, n. 119. In questo caso non è richiesto, e non avrebbe senso chiederlo, il consenso di chi deve restare lontano da quei luoghi.

Il Ministero dell'interno, Gabinetto del Ministro, con lettera 1100018/110(4) del 12 febbraio 2015, prot. Corte conti n. 2229-18/05/2015-SCCGA-Y39-A, ha informato questa Corte degli sviluppi della questione dei *braccialetti* (v. nota n. 10), che, molto complessa negli aspetti giuridico-legali, è stata oggetto di pronunce del TAR del Lazio, con sentenza n. 4997/2012, della Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza della V Sezione in data 11 settembre 2014 (C-19/13), e del Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale (Sezione Terza). Quest'ultima magistratura ha investito pregiudizialmente la suddetta Corte di giustizia con ordinanza 7 gennaio 2013, n. 25, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, e, una volta acquisite la sentenza, si è pronunciata definitivamente il 20 novembre 2014, con sentenza depositata in segreteria il 4 febbraio 2015. Il Consiglio di Stato ha respinto la domanda di inefficacia del contratto, che era stata proposta in primo grado di fronte al TAR, ribadendo quindi l'efficacia della convenzione con Telecom fino alla prevista scadenza 31 dicembre 2017.

La convenzione attualmente vigente prevede la messa a disposizione di 2.000 *braccialetti elettronici*, molti di più della ventina utilizzati durante il primo contratto del 2003, ma tale numero è apparso insufficiente dopo che la magistratura è stata incentivata, con l'estensione degli arresti domiciliari in luogo della custodia cautelare in carcere, a far applicare il dispositivo quando ne accerti la disponibilità da parte della polizia giudiziaria.

Dei 2.000 *braccialetti*, 200 (c.d. *Outdoor, GPS tracking*) consentono anche di seguire il portatore oltre le mura domestiche, con traccia del suo spostamento e posizione.

Nelle menzionate informazioni il Gabinetto del Ministro dell'interno ha evidenziato che è stata predisposta una bozza di capitolato tecnico ai fini di un futuro nuovo contratto volto a fissare in ben 12.000 unità annuali, con l'accordo del Ministero della giustizia, il numero di apparati ritenuti necessari a soddisfare le potenziali richieste di attivazione da parte degli Uffici giudiziari e che è in corso l'analisi della quantificazione finanziaria di questo possibile nuovo contratto.

CAPITOLO II

EMERGENZA CARCERARIA. COMPETENZE GESTIONALI ED INCARICHI

Premesso che in materia di gestione delle strutture carcerarie e del relativo personale la competenza primaria è del Ministero della giustizia-Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP)¹¹, la grave situazione del sovrappopolamento delle carceri e della loro gestione ha indotto il legislatore ad intervenire, da alcuni anni, oltre che con varie misure di diritto penale sostanziale e sul sistema sanzionatorio, come si è visto, in ordine alle competenze amministrative del settore, con apposite disposizioni, come segue:

in un primo tempo, ad inizio del 2009, ha attribuito al Capo del DAP, in relazione al suo ruolo di vertice del Dipartimento ed in base ad una riconosciuta “emergenza” della questione carceraria, speciali poteri in materia di realizzazione e capienza delle strutture;

successivamente delegandolo, nel 2010, con atto del Presidente del Consiglio dei Ministri, a redigere ed attuare un apposito Piano di interventi;

quindi sostituendo nell'incarico, ad inizio del 2012, il Capo del Dipartimento con un prefetto nominato, sempre con atto del Presidente del Consiglio dei ministri, Commissario delegato a proseguire, accelerare e migliorare la realizzazione dell'importante obiettivo;

poi nominando, con decreto del Presidente della Repubblica del dicembre del 2012, il suddetto prefetto quale Commissario straordinario del governo fino al 31 dicembre 2013, durata prima prolungata sino al 31 dicembre 2014 e poi fatta cessare anticipatamente al 31 luglio 2014, ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 78/2013 convertito dalla l. n. 94/2013;

ed infine disponendo da tale data il ritorno delle attività di cui trattasi alle “ordinarie” competenze del Ministero della giustizia (anzitutto del DAP) e del Ministero delle infrastrutture (MIT).

E' opportuno precisare le diverse fasi del percorso sopra riassunto:

¹¹ Il DAP è uno dei quattro Dipartimenti del Ministero della giustizia. Gli altri tre sono: il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi; il Dipartimento per gli affari di giustizia; il Dipartimento per la giustizia minorile. Il DAP è suddiviso nei seguenti Uffici e Direzioni generali: Ufficio del Capo dipartimento; Direzione detenuti e trattamento; Direzione dell'esecuzione penale esterna; Direzione del personale e della formazione; Direzione bilancio e contabilità; Direzione risorse materiali, beni e servizi; Istituto superiore di studi penitenziari.

la situazione di grave insufficienza e di degrado delle strutture carcerarie ed il loro sovrappopolamento hanno determinato l’inserimento, con l’art. 44-bis del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 2009, n. 14, di apposite “Disposizioni in materia di infrastrutture carcerarie” con l’attribuzione al Capo del DAP degli speciali poteri di “velocizzazione delle procedure esecutive di progetti” indicati dall’art. 20 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2, al fine di procedere al “compimento degli investimenti necessari per conseguire la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie o l’aumento della capienza di quelle esistenti e garantire una migliore condizione di vita dei detenuti”.

All’epoca, il problema carcerario era stato qualificato ed inquadrato in uno “stato di emergenza”, cioè in un tipo di situazione molto critica, da potersi deliberare dal Consiglio dei ministri, e da affidarsi al coordinamento del Dipartimento della Protezione civile.

In effetti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 13 gennaio 2010 è stato dichiarato, fino al 31 dicembre 2010, lo stato di emergenza conseguente all’affollamento degli istituti penitenziari e con ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri (OPCM) n. 3861 del 19 marzo 2010, recante “Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare la situazione di emergenza degli istituti penitenziari nel territorio nazionale”, il Capo del DAP è stato nominato Commissario delegato per far fronte a tale situazione, con il compito di predisporre un apposito Piano di interventi per la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie e per l’adeguamento ed il potenziamento delle strutture esistenti, avvalendosi anzitutto del DAP per effettuare quegli interventi.

L’OPCM n. 3861/2010 ha inoltre istituito un Comitato di indirizzo e controllo, presieduto dal Ministro della giustizia o da un suo delegato e composto dal Ministro del MIT o da un suo delegato e dal Capo del Dipartimento della Protezione civile o da un suo delegato, con la competenza ad approvare il Piano e ad esercitare ogni ulteriore attività di vigilanza sull’azione del Commissario delegato. Il provvedimento prevede inoltre una serie di disposizioni per la preparazione e l’approvazione dei progetti, affidabili anche a liberi professionisti, e per accelerare le procedure, nonché la possibilità di agire con deroghe varie alle normative in materia (in particolare del “Codice dei contratti pubblici” del 2006).

Precisò quindi (art. 3) le risorse finanziarie utilizzabili (in base alla legge finanziaria 2010, più eventuali altre assegnate e quelle disponibili dalla Cassa per le ammende) ed il loro trasferimento su apposita contabilità speciale intestata al Commissario delegato.

Lo stato di emergenza di cui sopra è stato prorogato fino al 31 dicembre 2012 con d.p.c.m. del 23 dicembre 2011.

La coincidenza nello stesso soggetto di Capo del DAP e di Commissario delegato per l'emergenza carceraria venne a cessare quando con OPCM n. 3995 del 13 gennaio 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Capo del Dipartimento della Protezione civile, nominò un prefetto quale Commissario delegato in sostituzione del Capo del DAP, considerate l'entrata in vigore del d.p.r. del 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del d.lgs. 12 aprile 2006, n.163, relativo al "Codice dei contratti pubblici") e la necessità di semplificare al massimo le procedure di affidamento e realizzazione delle opere carcerarie in deroga alla normativa di settore vigente.

Permanendo tuttavia la gravità della situazione carceraria e la necessità di completare il piano degli interventi, si ritenne necessario avvalersi ancora dell'attività di un Commissario. Si ricorse allora, in tale occasione e per tale necessità, e tenuto conto che l'art. 3 del d.l. 15 maggio 2012, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla l. 12 luglio 2012, n. 100, stabiliva che le gestioni commissariali non potessero andare oltre il 31 dicembre 2012, alla fattispecie consentita dall'art. 11 della l. 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri) della nomina, a decorrere dal 1° gennaio 2013, con d.p.r., di un "Commissario straordinario di governo"¹².

Indipendentemente dalla presenza o meno di un Commissario incaricato di provvedere all'emergenza carceraria con interventi diretti a creare e/o migliorare le strutture immobiliari, come si è verificato negli anni 2010-2014, è opportuno sottolineare che un problema di assoluto rilievo per il funzionamento del sistema ha sempre riguardato, e riguarda, la disponibilità di un numero sufficiente di agenti della polizia penitenziaria,

¹² Si riportano i tre commi del suddetto art. 11 della l. n. 400/1988: 1) Al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, può procedersi alla nomina di commissari straordinari del governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge. 2) La nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Con il medesimo decreto sono determinati i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale. L'incarico è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca. Del conferimento dell'incarico è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella Gazzetta Ufficiale. 3) Sull'attività del Commissario straordinario riferisce al Parlamento il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato.

Corpo che è posto alle dipendenze del DAP. E' evidente, infatti, che la eventuale mancanza di agenti penitenziari non consente il completo o il miglior utilizzo delle strutture carcerarie.

In merito è utile far riferimento alle informazioni del DAP contenute nella nota prot. Corte conti n. 1541 del 1° aprile 2015 – SCCGA-Y-36-A.

Dopo aver osservato che l'ottimizzazione degli spazi esistenti generalmente non richiede ulteriori unità di personale e che la realizzazione di nuove strutture necessita invece, inevitabilmente, di altre risorse umane, in una percentuale stimabile nel rapporto di 1 agente per ogni 2-3 nuovi posti detenuti, il DAP ha fatto presente che, in tempi recenti, l'Amministrazione, a fronte dell'apertura di nuove strutture penitenziarie, ha sopperito alla carenza di organico di personale del Corpo attraverso vari strumenti organizzativi. E' stata infatti prevista un'accurata rimodulazione delle piante organiche in relazione ai circuiti detenuti, l'implementazione dei presidi tecnologici di vigilanza e sicurezza e l'applicazione di nuove metodologie di vigilanza, tali da impiegare un minor numero di personale¹³. E' stata dunque prevista una maggiore attenzione alla tipologia di istituto, alle caratteristiche dei detenuti e al numero di personale presente, in modo da utilizzare le risorse organiche secondo un modello organizzativo generale basato sulla differenziazione degli istituti, per graduarli secondo la tipologia giuridica ed il livello di concreta pericolosità dei ristretti.

E' ovvio, peraltro, che la più accorta riorganizzazione e l'uso dell'automazione e dei sistemi tecnologici più avanzati potrà ridurre ma non surrogare la presenza umana, che resta indispensabile per la gestione delle criticità sempre presenti nella quotidianità del carcere.

Sarebbe perciò auspicabile, specialmente nella prospettiva di apertura non solo di nuovi padiglioni ma di nuovi istituti penitenziari, che altrimenti non sarebbero in tutto o in parte gestibili, una riflessione dell'Amministrazione in termini di misure per la più proficua ed efficiente organizzazione e dislocazione del personale del Corpo, avendo riguardo alla tipologie degli istituti, alle loro peculiarità edilizie e al grado di automazione che presenteranno. Essendo, del resto, molto contenute le possibilità di arruolamento di

¹³ Ha inoltre giovato, secondo il DAP, la riduzione della pianta organica degli appartenenti al ruolo degli ispettori, con conseguente innalzamento del numero degli agenti e assistenti, ottenuta a copertura finanziaria invariata, mediante il d.l. 26 giugno 2014, n. 92, convertito in l. 11 agosto 2014, n. 117, che ha modificato la tabella recante le piante organiche, prevista dall'art. 1, c. 3, del d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443.

nuovi agenti, come per tutte le forze di polizia, è da non ritenere condivisibile l'adibizione di personale del Corpo a compiti estranei o diversi da quelli da svolgere nelle strutture penitenziarie¹⁴.

¹⁴ Tra l'altro, è da considerare che il divieto, per due anni di applicazione, di comandi o distacchi esterni introdotto dall'art. 7, d.l. 92/2014 è stato reso praticamente inefficace dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 117, che, mutando il divieto di applicazione del personale della polizia penitenziaria "fuori dell'amministrazione" in divieto di applicazione "presso altri ministeri o altre pubbliche amministrazioni" (divieto di applicazione, dunque, fuori dal Ministero della giustizia), ne ha consentito l'impiego in uffici giudiziari e in altre strutture del Ministero della giustizia, da sempre i maggiori beneficiari di tali allocazioni.

CAPITOLO III

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO

Il Commissario straordinario del governo, la cui attività costituisce specifico oggetto della presente indagine, ha svolto le sue funzioni dal 1° gennaio 2013 al 31 luglio 2014.

Si indicano di seguito le fasi e i tempi di questo incarico.

Con d.p.r. 3 dicembre 2012, previa deliberazione del Consiglio dei ministri del 30 novembre 2012, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro della giustizia, fu nominato Commissario straordinario del governo, a decorrere dal 1° gennaio 2013, lo stesso prefetto precedentemente nominato, dal 1° gennaio 2012, Commissario delegato.

Al Commissario fu affidato il compito di svolgere "presso il Ministero della giustizia" le funzioni "di competenza statale" per gli interventi necessari alla "completa attuazione" del programma e del piano degli interventi per il tempo a tal fine occorrente e "comunque non oltre il 31 dicembre 2013". Con Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione civile n. 58 del 14 marzo 2013 fu ulteriormente precisato l'incarico del Commissario straordinario del governo per le infrastrutture carcerarie nel proseguire le iniziative da porre in essere per il superamento della nota situazione di criticità. Fu anche stabilito che, a conclusione delle iniziative, avrebbe dovuto curare gli adempimenti per il trasferimento delle opere realizzate all'Agenzia del demanio, ai fini dell'assunzione delle stesse nella consistenza patrimoniale dello Stato per la successiva assegnazione in uso governativo al Ministero della giustizia, nonché provvedere alla trasmissione, per le medesime finalità, della pertinente documentazione amministrativa e contabile all'Agenzia del demanio ed al Ministero delle infrastrutture.

Al Commissario straordinario per le infrastrutture carcerarie furono assegnate tutte le risorse strumentali e finanziarie dei precedenti Commissari delegati, comprese quelle della contabilità speciale, distinta con il n. 5421, e gli fu attribuita un'analogha dotazione organica di personale di 15 unità proveniente da pubbliche amministrazioni, anche in posizione di comando e di distacco, ma con oneri a carico delle amministrazioni di provenienza, salvo un limitato compenso straordinario pagabile con i fondi della contabilità speciale. Fu esplicitamente precisato che il Commissario straordinario potesse

avvalersi anche dei competenti Provveditorati interregionali delle opere pubbliche (organi decentrati del MIT) per l'espletamento delle procedure contrattuali e la cura delle fasi esecutive, "ferma restando la propria titolarità delle relative procedure di spesa".

Una normativa parzialmente diversa rispetto a quella stabilita dall'OPCM n. 3861 del 2010 per il primo Commissario delegato è stata adottata circa le funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza dell'attività del Commissario straordinario, che sono state affidate al Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture, ai quali, in particolare, è stata rimessa l'approvazione di eventuali modifiche al piano degli interventi, "su proposta congiunta del Capo del DAP e del Commissario straordinario".

Al Commissario straordinario è stato fatto obbligo di trasmettere annualmente una relazione sullo stato di attuazione dell'intervento. E' stato confermato dal citato decreto di nomina (articolo 3) che al Commissario non sarebbe spettato alcun tipo di compenso.

Con l'art. 4 del d.l. 1° luglio 2013, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 agosto 2013, n. 94, le funzioni del nominato Commissario straordinario del governo, sempre senza alcun tipo di compenso, sono state prorogate fino al 31 dicembre 2014 ed integrate da ulteriori compiti.

E' opportuno riportare l'elenco di questi compiti, così come sono indicati nel suddetto art. 4, c. 1, stante la loro notevole, oggettiva importanza:

- a) programmazione dell'attività di edilizia penitenziaria;
- b) manutenzione straordinaria, ristrutturazione, completamento, ampliamento delle strutture penitenziarie esistenti, d'intesa con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e con il Capo del Dipartimento della giustizia minorile;
- b-bis) nel rispetto dei criteri di economicità individuati dal Ministero della giustizia, mantenimento e promozione delle piccole strutture carcerarie idonee all'istituzione di percorsi di esecuzione della pena differenziati su base regionale e all'implementazione di quei trattamenti indispensabili per la rieducazione e il futuro reinserimento sociale del detenuto;
- c) realizzazione di nuovi istituti penitenziari e di alloggi di servizio per la polizia penitenziaria, al di fuori delle aree di notevole interesse pubblico sottoposte a vincolo ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42;
- d) destinazione e valorizzazione dei beni immobili penitenziari anche mediante acquisizione, cessione, permuta, costituzione di diritti reali sugli immobili in favore di terzi

per la realizzazione di impianti finalizzati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e forme di partenariato pubblico-privato ovvero tramite la costituzione di uno o più fondi immobiliari, articolati in un sistema integrato nazionale e locale;

e) individuazione di immobili, nella disponibilità dello Stato o degli enti pubblici territoriali e non territoriali, dismessi e atti alla riconversione, alla permuta, alla costituzione di diritti reali sugli immobili in favore di terzi per la realizzazione di impianti finalizzati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili o alla valorizzazione al fine della realizzazione di strutture carcerarie, anche secondo le modalità di cui alla lett. d);

f) raccordo con il Capo Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e con il Capo Dipartimento per la giustizia minorile. Gli atti relativi ai compiti di cui alle lettere d) ed e) devono essere adottati d'intesa con l'Agenzia del demanio.

La durata dell'incarico è stata poi modificata, prevedendosi, all'art. 6-bis (Disposizioni in materia di gestione dei programmi di edilizia penitenziaria), c. 1, del d.l. 26 giugno 2014, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 117, la anticipata cessazione delle funzioni del Commissario straordinario del governo al 31 luglio 2014.

Il comma 2 ha aggiunto che con "decreto non regolamentare" adottato dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sarebbero state definite le misure necessarie per assicurare la continuità e il raccordo delle attività già svolte. Successivamente, con l'art. 12 del d.l. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 164/2014, si è stabilito il versamento delle risorse disponibili sulla contabilità speciale all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate a capitoli di bilancio del MIT e del Ministero della giustizia.

E' infatti utile ripetere che i Commissari per l'emergenza carceraria, compreso l'ultimo, il Commissario straordinario del governo nominato dal 1° gennaio 2013, hanno operato, nelle partite di entrata e di spesa, attraverso una "contabilità speciale" (v. oltre, cap. VI.1, tab. n. 1 e cap. VI.2, tab. n. 8).

CAPITOLO IV

RENDICONTI DEL PIANO CARCERI

Sommario: 1. Rendiconti del Piano carceri. – 2. Relazione-rendiconto al 30 maggio 2012. – 3. Relazione-rendiconto al 31 dicembre 2013. – 3.1. Audizioni parlamentari del 2013. – 4. Relazione-rendiconto al 31 luglio 2014.

1. Rendiconti del Piano carceri

Si premette che è da intendersi qui totalmente richiamato il referto già approvato da questa Sezione di controllo con la deliberazione n. 11/2012/G depositata il 27 settembre 2012, riguardante l'attività dei Commissari incaricati di provvedere all'emergenza carceraria dal 2010 fino a buona parte del 2012, anno, quest'ultimo, in cui ha cominciato ad operare il prefetto, poi nominato nel 2013 Commissario straordinario del governo, in qualità di Commissario delegato in sostituzione del Capo del DAP¹⁵.

L'attività affidata ai Commissari è desumibile dai Piani carceri, approvati dai Ministri a tal fine competenti, come predisposti inizialmente e con le successive rimodulazioni, consistenti prevalentemente in riduzioni e/o integrazioni delle opere, nonché dalle numerose relazioni-rendiconti al riguardo presentate, per obbligo di legge, ad Organi del governo, del Parlamento e a questa stessa Corte dei conti e/o dalle informazioni fornite alle Camere in apposite audizioni.

Nei Piani carceri sono stati previsti interventi finalizzati ad incrementare i posti detentivi e a migliorare le condizioni dei detenuti attraverso la realizzazione o il completamento di nuovi istituti ovvero con la costruzione o il completamento di nuovi padiglioni destinati ad ampliamenti di istituti esistenti. E' opportuno tener presente la differenza, di spesa, di organizzazione, di personale, che sussiste tra la costruzione di un

¹⁵ Il referto, approvato con deliberazione depositata il 27 settembre 2012, ha esaminato e trattato nel dettaglio (pagine da 21 a 41), in base alle notizie fornite dal DAP e dall'Ufficio del Commissario delegato, l'evoluzione e le cifre del Piano carceri dal giugno 2010 al settembre 2012, illustrando in apposite tabelle le strutture ed i padiglioni carcerari oggetto degli interventi ed il calcolo dei posti risultanti in più dopo questi interventi. Il referto ha anche illustrato la situazione della contabilità speciale fino al 28 agosto 2012 e riportato l'elenco dei vecchi istituti recuperati o recuperabili e di quelli invece soppressi, con le rispettive date e motivazioni.

istituto carcerario nuovo e la realizzazione di un nuovo padiglione aggiuntivo in un istituto già esistente.

2. Relazione-rendiconto al 30 maggio 2012

Partendo dal 2012, si sintetizzano, con alcune precisazioni rispetto a quanto riferito con la citata indagine di questa Corte approvata con deliberazione 11/2012/G, le principali previsioni del Piano carceri, approvato il 31 gennaio 2012 dal Comitato di indirizzo e controllo, indicate dal Capo del DAP e poi riesaminate e gestite dal prefetto nominato Commissario delegato, il quale ne ha informato il suddetto Comitato con rendiconto prot. n. 1497-CD/2012 del 30 maggio 2012¹⁶:

- progettazione esecutiva e realizzazione di n. 4 nuovi istituti, di 450 posti ciascuno, nelle città di Torino, Catania, Pordenone e Camerino, quindi per 1.800 posti detenuti, nonché a Bolzano, per n. 250, espungendo, rispetto al Piano originario, quelli che erano stati previsti nelle città di Bari, Nola, Venezia, Mistretta, Sciacca e Marsala (che avrebbero comportato n. 2.700 posti in più e portato il totale, quindi, a n. $1.800+250+2.700 = n. 4.750$);

- completamento dei nuovi istituti, la cui costruzione era stata iniziata dal MIT, di Cagliari e Sassari, per n. 1.014 posti detenuti, poi corretti nel successivo rendiconto al 31 dicembre 2013 in n. 1.051 (Cagliari, n. 586 e Sassari, n. 465);

- progettazione esecutiva e realizzazione di n. 16 nuovi padiglioni per ampliamenti di altrettanti istituti siti in Lecce, Taranto, Trapani, Milano Opera, Sulmona, Vicenza, Parma, Siracusa, Ferrara, Bologna, Roma Rebibbia, Bergamo, Trani, Caltagirone, Reggio

¹⁶ E' utile riassumere le fasi e l'evoluzione dei Piani carceri nell'arco temporale giugno 2010 - prima parte 2012, su cui si è soffermato il menzionato referto della Corte dei conti del settembre 2012.

Il Piano carceri, come approvato dal Comitato di vigilanza e controllo in data 24 giugno 2010, prevedeva la programmazione dell'impiego di risorse finanziarie per 675 ml per la realizzazione di 11 nuovi istituti, per n. 4.750 nuovi posti detenuti, e la realizzazione di n. 20 padiglioni di ampliamento di istituti esistenti per n. 4.400 posti detenuti, per un totale quindi di 9.150 ($4.750+4.400$) nuovi posti. In data 20 giugno 2011, con determinazione prot. n. 525 – CD, è stato autorizzato l'inserimento, nel Piano originario, dei lavori, avviati dal MIT, di rifunzionalizzazione del nuovo istituto penitenziario di Arghillà-Reggio Calabria per n. 150 posti detenuti, con risorse assegnate al cap. 743 PG 01 del MIT per 21,5 ml dalla delibera CIPE del 21 luglio 2009. A seguito di tagli delle risorse, per un importo di 228 ml, effettuati dal CIPE nella riunione del 20 gennaio 2012, il Piano è stato rimodulato da parte del Capo del DAP il 31 gennaio 2012 per tener conto di queste minori risorse, ma, ciò malgrado, grazie ad una nuova logica progettuale, tesa tra l'altro a realizzare economie di scala e meno costose localizzazioni, fu previsto un incremento di n. 2.273 posti detenuti rispetto al Piano originario, per giungere, quindi, ad un totale di n. 11.573 ($9.150+150+2.273=11.573$) posti.

Emilia, Napoli Secondigliano, per complessivi n. 3.600 posti, espungendo, rispetto al Piano originario, quelli che erano stati previsti negli istituti di Salerno, Busto Arsizio ed Alessandria (che avrebbero comportato n. 600 posti in più, ed un totale, quindi, di n. 4.200);

- lavori di completamento, già avviati dal DAP, di 17 padiglioni in altrettanti istituti, per 3.347 posti, (Cremona, Biella, Modena, Terni, Voghera, Santa Maria Capua Vetere, Catanzaro, Palermo Pagliarelli, Pavia, Saluzzo, Ariano Irpino, Carinola, Frosinone, Livorno, Nuoro, Piacenza, Agrigento, che verrà poi depennato);

- lavori di recupero in 9 istituti, per 1.212 posti, (Ancona Montacuto, Livorno, Gorgona, Augusta, Enna, Milano San Vittore, Napoli Poggioreale, Palermo Ucciardone, Arezzo);

- accelerazione dei lavori di alcune commissioni giudicatrici di gare, che erano state nominate dalla precedente gestione commissariale per la realizzazione di alcuni dei nuovi padiglioni, per giungere in tempi più brevi all'aggiudicazione e cantierizzazione;

- scelta di bandi di gara da effettuarsi con procedura aperta e con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con ponderazione di 65/100 punti per il merito tecnico-qualitativo e di 35/100 punti per il merito economico-quantitativo;

- articolazione in 5 rate del pagamento dell'importo netto contrattuale, di cui 4 in corso d'opera e l'ultimo (del 5 per cento del totale) con garanzia fideiussoria, dopo il certificato di collaudo provvisorio;

- aggiornamento delle situazioni relative ad ogni tipo delle realizzazioni sopramenzionate, con l'indicazione della stazione appaltante, nonché delle prescrizioni disposte a tutela della legalità e delle informazioni antimafia concernenti le ditte partecipanti all'esecuzione delle opere;

- intesa tra la Provincia di Bolzano ed il Commissario delegato ai fini della localizzazione della nuova struttura carceraria di Bolzano (originariamente prevista per n. 250 posti ad un costo di 25 ml), da costruirsi con l'integrale finanziamento a carico della Provincia, ai sensi dell'art. 17-ter della l. n. 26/2010;

- riorganizzazione dell'Ufficio del Commissario delegato, con la previsione di quattro soggetti attuatori e con risparmi di spesa derivanti: dalla rinuncia da parte degli stessi a talune voci di compenso (e con la conferma di rinuncia totale a compensi da parte del Commissario); dalla tenuta su supporto informatico della contabilità speciale; dall'utilizzo

di professionalità già esistenti all'interno del Ministero della giustizia ed in particolare del DAP; dalla realizzazione con risorse interne (lavoro dei detenuti) di mobili per arredo;

- rendiconto delle disponibilità della contabilità speciale al 30 aprile 2012 di 323.307.904, tali da poter consentire il finanziamento di tutti gli interventi del Piano carceri approvato, ed esigenza di acquisizione dei fondi alla suddetta contabilità assegnati dalla delibera CIPE del 20 gennaio 2012 n. 6, di 122,2 ml.

3. Relazione-rendiconto al 31 dicembre 2013

Si fa riferimento alla “Relazione programmatica e di aggiornamento sull’attività svolta dal Commissario straordinario del governo per le infrastrutture carcerarie” del 31 dicembre 2013 presentata ai due rami del Parlamento il 7 gennaio 2014 (Doc. CCIX n. 1) ai sensi dell’art. 4, c. 3, del d.l. 1° luglio 2013 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 9 agosto 2013, n. 94. L’aggiornamento dell’attività è riferito alla precedente relazione ex art. 4, c. 3, prima citato, presentata dal Commissario con prot. n. CS-5300 del 19 dicembre 2013.

Il documento sottolinea che il Piano carceri prevedeva l’aumento della capacità ricettiva del sistema penitenziare nazionale attraverso l’attivazione di strutture progettate “ispirandosi ad un diverso ed inedito modello di edilizia carceraria in grado di poter offrire una vivibilità maggiore, con spazi pensati in funzione della tipologia dei detenuti che dovranno ospitare, delle relative esigenze trattamentali, nonché per favorire l’attuazione di metodi e forme di vigilanza di maggiore efficienza da parte della polizia penitenziaria”.

Non più, dunque, strutture impennate essenzialmente sull’esigenza della sicurezza e sul controllo della detenzione, ma strutture “moderne e leggere”, valide per il reinserimento sociale dei detenuti, collocate in aree decentrate e a basso impatto urbanistico, decongestionando le aree più popolate delle grandi città, anche attraverso il recupero di beni demaniali dismessi.

Sulla base di questa nuova impostazione, il Piano è stato rimodulato dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro delle infrastrutture il 18 luglio 2013. Se ne indicano gli aspetti più importanti:

variazioni dei programmi, con un incremento di 500 posti.

Non si costruiscono più i nuovi istituti prima programmati a Pordenone (n. 450 posti), Camerino (n. 450 posti) e Torino (n. 450 posti), né i nuovi padiglioni previsti in Bergamo

(n. 200 posti), Reggio Emilia (n. 200 posti), Napoli Secondigliano (n. 200 posti) né il completamento di quello di Agrigento (n. 200 posti), per complessivi n. 2150 posti. In sostituzione (per complessivi n.2.650 posti, con un incremento quindi di n. 500) vengono previsti: nuovi istituti in San Vito al Tagliamento (n. 300 posti) e in Nola (n. 900 posti) nonché ristrutturazioni e recupero di beni demaniali, la maggior parte dei quali in Lombardia (per un totale di n. 1.450 posti) ed un ampliamento in Reggio Calabria-Arghillà;

programmi in corso di realizzazione o di affidamento.

In corso di realizzazione o in corso di affidamento vi erano, al 1° gennaio 2013, n. 12.024 posti detentivi, calcolati come segue:

n. 3.347 posti per i confermati nuovi 16 padiglioni avviati dal DAP e n. 1.212 posti per il recupero nei 9 istituti penitenziari esistenti indicati nel rendiconto del 30 maggio 2012; posti risultanti dall'identico calcolo già fatto in tale rendiconto (va precisato che, per queste realizzazioni, l'appalto è stato direttamente gestito, nel 2012, da un Direttore generale del DAP come soggetto attuatore, con funzioni di stazione appaltante);

n. 3.100 posti, pari alla somma di n. 1.650 posti per i nuovi istituti da realizzare (Catania, n. 450; San Vito al Tagliamento, n. 300, e Nola, n. 900) e di n. 1.450 posti ottenibili dalle ristrutturazioni e recuperi di beni demaniali;

n. 3.000 posti derivanti dalla confermata realizzazione da parte del DAP di 13 nuovi padiglioni;

n. 1.365 posti ottenibili nei nuovi istituti realizzati con gli interventi, già avviati dal MIT attraverso i Provveditorati alle OO.PP. competenti per territorio, nelle nuove carceri di Cagliari UTA, per n. 586 posti, di Sassari Bancali, a cura del Provv.to OO.PP. di Lazio, Sardegna e Abruzzo, per n. 465 posti, e di Reggio Calabria - Arghillà per n. 314 posti (+ 300 da realizzare).

In totale quindi: $3.347+1.212+3.100+3.000+1.365 = n.12.024$ posti, che, con l'aggiunta di ulteriori n. 300 realizzabili in Reggio Calabria-Arghillà, sarebbero aumentati a n. 12.324.

Per Arghillà le funzioni di stazione appaltante, che erano state affidate al Provv.to OO.PP. Sicilia e Calabria, sono state revocate ed i lavori sono stati poi affidati con procedura negoziata.

Si è pure prevista la realizzazione di n. 150 posti attraverso il recupero della vecchia struttura detentiva di Pianosa, che tuttavia dovrebbe avere, d'accordo con gli enti locali, l'esclusiva funzione di alloggio per i detenuti lavoratori;

consegne e ultimazioni.

Consegnati nel 2012 n. 750 posti, si prevedeva, entro il 2013, l'ultimazione di lavori per rendere disponibili n. 3.962 posti detentivi, dei quali n. 1.365 dai nuovi istituti già avviati dal MIT e n. 2.597 dai nuovi padiglioni già avviati invece dal DAP.

Le successive ultimazioni dei lavori erano previste come segue: entro l'anno 2014 (che avrebbe dovuto essere tutto gestito ancora dal Commissario straordinario, fatto cessare invece anticipatamente, con prescrizione legislativa, al 31 luglio) n. 2.060 posti (di cui n. 1.800 da nuovi padiglioni e n. 260 dal recupero di istituti esistenti); entro l'anno 2015 n. 2.452 posti (di cui n. 1.500 da nuovi padiglioni e n. 952 dal recupero di istituti esistenti); entro l'anno 2016 i restanti n. 2.800 posti (da nuovi istituti da realizzarsi). In totale, quindi, i ricordati n.12.024 posti ($750+3.962+2.060+2.452+2.800=n.12.024$).

Nella relazione al 31 dicembre 2013 si affermava inoltre che:

per i nuovi istituti e nuovi padiglioni le superfici utili destinate alle stanze detentive erano state costruite rispettando i parametri di 9 metri quadrati per la stanza singola e, ove occorreva, di 5 metri quadrati per ogni unità detentiva aggiuntiva¹⁷;

i progetti mandati in gara dall'Ufficio del Commissario straordinario per la realizzazione di nuovi padiglioni, per il completamento di quelli già avviati dal DAP e per la ristrutturazione e recupero di istituti esistenti erano stati predisposti, anche in ordine alle previsioni di spesa e alla tipologia degli interventi, dalla Direzione delle risorse materiali, dei beni e dei servizi del suddetto Dipartimento;

era stato avviato lo studio di un modello architettonico di tipo "modulare" per l'esecuzione delle attività trattamentali al fine di integrare i nuovi padiglioni con la

¹⁷ Si tratta delle prescrizioni stabilite nel d.m. 5 luglio 1975 ("Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico sanitari principali dei locali d'abitazione"). Tra l'altro, l'art.2, c. 2, ha stabilito che le stanze da letto debbano avere una superficie minima di mq. 9 se per una persona e di mq. 14 se per due persone e l'art. 7 che la stanza da bagno debba essere fornita di apertura all'esterno per il ricambio dell'aria o dotata di impianto di aspirazione meccanica. Sulla base di questi parametri di superficie, il DAP ha calcolato la capienza "regolamentare" delle carceri, cioè il numero dei posti potenzialmente occupabili dai detenuti negli istituti di pena, ma altresì, di fronte alla carenza degli spazi effettivamente disponibili nelle celle rispetto alle suddette superfici "regolamentari", una capienza "tollerabile" di 3-4 mq. vicina alle dimensioni minime prescritte dalla CDU al nostro Paese nella ricordata sentenza dell'8 gennaio 2013 Torreggiani ed altri contro l'Italia.

disponibilità di aree esterne, onde destinare i padiglioni soltanto a stanze detentive e aumentare così la loro capacità ricettiva;

l'Ufficio del Commissario, con prot. n. CS-3851 del 23 settembre 2013, aveva invitato tutti i Provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria (PRAP) a trasmettere l'elenco degli istituti che necessitavano di manutenzione straordinaria di adeguamento delle sale colloqui. Il predetto Ufficio aveva poi preparato i provvedimenti per consentire ai PRAP la cantierizzazione e la conclusione di tali interventi;

era stato sottoscritto con il Ministero dell'interno un documento ("Prime linee guida antimafia") contenente la disciplina inerente ai controlli antimafia su tutte le fattispecie contrattuali dei lavori pubblici; le linee guida sono poi diventate parte integrante dei bandi di gara.

3.1. Audizioni parlamentari del 2013

Il Commissario straordinario del governo è stato audito dalla Commissione giustizia del Senato, il 17 ottobre 2013, nell'ambito di una "Indagine conoscitiva sul sistema carcerario" e dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati, il 22 ottobre 2013, nell'ambito dell'esame delle "tematiche oggetto del messaggio del Presidente della Repubblica, trasmesso alle Camere l'8 ottobre 2013" sui problemi e possibili rimedi, come si è ricordato, del sovraffollamento carcerario.

Le audizioni possono essere considerate delle integrazioni alle relazioni-rendiconti relative all'anno 2013 prima citate, cui hanno aggiunto argomentazioni caratterizzate dalla maggiore vivacità ed immediatezza determinate dal confronto del Commissario con i parlamentari ma che hanno anche dato luogo a forti reazioni critiche da parte di strutture dirigenziali del DAP (ed in particolare ad un esposto alla Procura della Repubblica di Roma, v. oltre). Tali audizioni¹⁸ appaiono comunque utili a meglio illustrare il presente lavoro di indagine.

Il Commissario ha anzitutto voluto evidenziare, in documenti scritti consegnati alle Commissioni, che il Piano carceri è stato fondato sul concetto di una "nuova" edilizia

¹⁸ Come risultano dalle memorie presentate dal Commissario alle Commissioni parlamentari e dai resoconti stenografici e sommari delle sedute.

carceraria, oltre che sull'implementazione degli organici di polizia penitenziaria e su misure deflattive della carcerazione. Il Piano ha individuato, secondo il Commissario, un modello tecnicamente e funzionalmente adeguato a favorire la riabilitazione del detenuto in modo da supportarlo nel percorso riabilitativo ed assisterlo in tutte le fasi della detenzione. Con lo scopo di garantire un elevato livello di sicurezza attiva e passiva ma abbandonando i vecchi principi dell'edilizia carceraria tradizionale, risultata eccessivamente dispendiosa sia sotto il profilo realizzativo che manutentivo e gestionale.

Un sicuro vantaggio è stato raggiunto, ad avviso del prefetto auditore, con l'individuazione, nell'Ufficio del Commissario, di un unico centro di riferimento e di spesa e di un'unica stazione appaltante, mentre prima dei commissariamenti la competenza a realizzare istituti penitenziari era frazionata tra più ministeri, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle infrastrutture e il Ministero della giustizia. Il Commissario straordinario ha polemicamente affermato, alla Camera, che a causa di questa situazione “mediamente, la realizzazione di un istituto penitenziario richiedeva dai sette ai dieci anni, con ipotesi anche di abbandono di istituti non completati” e, al Senato, ha ricordato come esempio di inizio di costruzione e poi di abbandono la vicenda del nuovo istituto di Reggio Calabria – Arghillà, che è stato inserito nel Piano carceri nel 2012, ma che era stato affidato al Provveditorato OO.PP. Sicilia e Calabria del MIT già nel 1992 e che, lasciato incompiuto dal 2002, era rimasto da allora in uno stato di degrado e di progressivo deterioramento.

Il commissariamento ha rappresentato, a parere del Commissario straordinario, un importante correttivo alla mancanza di una programmazione congiunta tra i diversi ministeri ed organi competenti, considerato che, come egli ha riferito nell'audizione alla Camera del 22 ottobre 2013, solo fino al 2004 ha assolto le sue funzioni un Comitato paritetico tra il Ministero della giustizia e il MIT, poi non più riunitosi, che avrebbe dovuto anche decidere sull'essenziale strategia della distribuzione degli istituti penitenziari sul territorio. “Quindi tutta l'attività di programmazione che è stata proposta dal 2004 in poi è risultata sostanzialmente slegata rispetto a un'ipotesi di dislocazione e di realizzazione degli istituti sul territorio”. Ad esempio, il Commissario ha imputato all'assenza di decisioni congiunte tra i Ministeri competenti una “iperproduzione” di istituti carcerari in regioni dove la “produzione” di detenuti è invece minima, come è nel

caso della Sardegna, dove il numero dei detenuti sardi è molto inferiore al numero dei posti detentivi realizzati.

Altro elemento di criticità, secondo il Commissario, è stato rappresentato dalla contraddizione tra la nuova tipologia progettuale cui avrebbero dovuto essere informati gli interventi, onde finalizzare la carcerazione principalmente al recupero del detenuto, e la realizzazione da parte del MIT di istituti, invece, “indistintamente consegnati come carceri” mentre la varia tipologia dei detenuti avrebbe richiesto, e richiede, esigenze costruttive differenziate, a seconda che si tratti di uomini o donne; di detenuti sottoposti al regime del 41-bis o a diversi regimi di sicurezza; definitivi o in attesa di giudizio. Il Commissario ha anzi dichiarato di aver trovato istituti divenuti “opifici industriali di delinquenza” in quanto “laddove c’è la promiscuità, mettendo assieme tossicodipendenti e detenuti ad alta pericolosità, giovani adulti e soggetti incalliti si creano i presupposti per la recidiva”. E poiché il ritorno in carcere è un costo per il sistema, che deve nuovamente occuparsi dello stesso detenuto, è ovvio che un’edilizia penitenziaria concepita per essere soprattutto una struttura ad alta sicurezza, come lo sono gli istituti ordinariamente costruiti e consegnati dal MIT, e non come un carcere che consenta di trattare il detenuto in modo da recuperarlo e affinché non delinqua nuovamente, ciò è stato, ed è, un grave errore strategico ed una fonte di spese superiori, di almeno del 30 per cento ad avviso del Commissario, come ad esempio è accaduto per il carcere di Cagliari, del cui solo completamento si è occupato l’Ufficio del Commissario.

A proposito dei vantaggi della contabilità speciale il Commissario straordinario ha sottolineato, nella memoria presentata al Senato, che “la disponibilità sulla contabilità speciale delle somme necessarie per la realizzazione degli interventi di edilizia penitenziaria comporta maggiore interesse alla partecipazione alle gare, celerità nei pagamenti e un modo nuovo di gestione finanziaria dell’intervento pubblico, che da una parte assicura garanzia della copertura finanziaria e dall’altra ne stabilisce il limite massimo della spesa, senza produrre residui passivi e debito pubblico”. Aggiungendo, al Senato, che “noi abbiamo solo partite in uscita e un’unica partita di entrata, che è il finanziamento di cassa come Commissario straordinario, in regime di contabilità speciale”.

Con riferimento alle realizzazioni fatte dal MIT, non dall’Ufficio del Commissario, questi ha affermato, nell’audizione alla Camera, che “quando si opera per competenza e non per cassa purtroppo i lavori si dilatano e i tempi si allungano perché spesso il

finanziamento non arriva in tempo, le ditte vanno in crisi e ci può essere una sospensione dei lavori. Nel frattempo gli impianti possono andare in malora”.

Critico è stato pure il giudizio, anch'esso espresso alla Commissione giustizia della Camera, sulle ristrutturazioni e sulle realizzazioni da parte del DAP, a ciò competente, di nuovi padiglioni da far funzionare all'interno di istituti esistenti costruiti dal MIT in quanto, ha affermato il Commissario, tali padiglioni venivano di fatto a sottrarre in questi istituti “sia lo spazio esterno per eventuali attività dei detenuti sia lo spazio interno”. Ha aggiunto, inoltre, che “in merito a queste procedure l'attività del Dipartimento non prevedeva l'evidenza pubblica, ma esclusivamente una rotazione con gare ad inviti nei confronti di aziende abilitate”, utili forse in casi di urgenza, ma, a suo avviso, contro la trasparenza e la concorrenza e quindi a scapito della migliore qualità dei prodotti. La divergenza di valutazioni e di procedimenti da parte dell'Ufficio del Commissario straordinario rispetto alle attività, oggetto delle riserve espresse dal Commissario, poste in essere dal DAP, Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi e dal suo Direttore generale *pro tempore*, che è stato anche soggetto attuatore per l'affidamento degli interventi del Piano carceri nel 2012, è stata particolarmente sottolineata dal Commissario nell'audizione svoltasi dinanzi alla Commissione giustizia della Camera il 22 ottobre 2013 e poi, anche in reazione ad un esposto-denuncia di censura nei suoi confronti presentato alla Procura della Repubblica di Roma dal Direttore generale, ribadita nella nota CS-4828 del 26 novembre 2013 dallo stesso Commissario consegnata al Presidente della Commissione¹⁹.

¹⁹ La nota n. CS-4828 del 26 novembre 2013, consegnata alla Camera dei deputati, è stata riportata sul sito dell'Ufficio del Commissario www.pianocarceri.it.

Il prefetto incaricato come Commissario straordinario per il Piano carceri è stato iscritto nel registro degli indagati dalla Procura della Repubblica di Roma nel giugno 2014, per falso, abuso d'ufficio e diffamazione, sulla base di quanto denunciato in un esposto, citato e commentato tra l'altro in articoli del Fatto quotidiano del 20 giugno, de Il Tempo del 21 giugno e de La Repubblica del 21 giugno 2014, presentato dal menzionato soggetto attuatore, Direttore generale del DAP. Il falso e l'abuso d'ufficio sono stati riferiti, nell'esposto, alle attività di rifunionalizzazione e di frazionamento delle opere relative al carcere di Arghilla (Reggio Calabria), per presunta violazione del codice degli appalti, mentre la diffamazione è stata motivata dalle accuse di incapacità ed inefficienza formulate dal prefetto, secondo l'esposto, proprio nell'audizione dinanzi alla Commissione giustizia della Camera dei deputati del 22 ottobre 2013, e quindi risultanti da atti parlamentari.

Secondo tali notizie di stampa nel registro degli indagati sarebbero state inoltre iscritte altre persone intervenute negli appalti per le carceri, come il dirigente DAP che aveva svolto il compito di RUP (Responsabile unico del procedimento). I p.m. potrebbero aver anche valutato ipotesi di reati di corruzione a vantaggio di ditte aggiudicatrici. Comunque, indipendentemente dalle determinazioni della magistratura inquirente, è interessante soffermarsi ulteriormente sulla citata nota del Commissario CS-4828 del 26

novembre 2013, da un lato, e sul contenuto dell'esposto alla Procura, come desunto dai ricordati, non smentiti, articoli di stampa del giugno 2014, dall'altro.

Nella nota del Commissario viene riportato uno scambio di lettere tra il ricordato Direttore generale e l'allora Capo del DAP di aprile–maggio 2013 nella quale quest'ultimo, nel riconoscere la fondatezza di rilievi del Direttore generale sulle lungaggini operative e sui costi esagerati delle opere in passato realizzate a cura del MIT, aveva tuttavia sostenuto che l'intervento di un Commissario delegato esterno aveva sbloccato positivamente la situazione, aggiungendo che non si poteva negare che le attività di pianificazione e di progettazione svolte all'interno della suddetta Direzione generale avevano presentato in passato profili critici sia per la modestia di soluzioni innovative, sia per la riproduzione di moduli di "sconfortante piattezza", sia per la incapacità di studio e proposta nella dimensione architettonica. Il Capo del DAP si sentiva anzi di condividere il giudizio secondo cui da tempo l'edilizia penitenziaria italiana non proponeva nulla di nuovo e di ammirevole, interrompendo così una tradizione, in particolare degli anni 50-60 del secolo scorso, tutt'altro che scadente. Vi sarebbe stato, inoltre, un allarmante quadro di fragilità motivazionale tra i tecnici della Direzione. Il Capo del DAP si era quindi doluto che ancora non fosse stato dato seguito alla sua disposizione di trasferire sulla contabilità speciale del Commissario governativo la somma di 71 ml destinata ad opere edilizie ed aveva poi rivendicato la propria competenza, come Capo del DAP, in qualunque relazione con il Commissario e concluso, infine, circa la necessità che l'amministrazione, in ogni sua articolazione, dovesse offrire al Commissario governativo la massima collaborazione. Nella sua nota del 26 novembre 2013 al Presidente della Commissione giustizia della Camera, il prefetto ha ribadito, in particolare, la trasparenza dell'attività del suo Ufficio, diversamente da quanto avrebbe fatto invece, a suo parere, la menzionata Direzione generale. Il prefetto ha inteso comunque sottolineare di aver affidato le funzioni di stazione appaltante per l'affidamento e l'esecuzione dei lavori del Piano rimodulato il 31 gennaio 2012 proprio al titolare *pro tempore* della Direzione generale, il quale ha terminato le sue funzioni il 31 dicembre 2012.

L'autore dell'esposto alla Procura di Roma, per abuso d'ufficio, falso e corruzione, del giugno 2014 avrebbe evidenziato la sostanziale scarsità dei risultati dell'esperienza commissariale, che avrebbe attribuito a meriti e a realizzazioni del Piano carceri opere costruite e pagate invece dal MIT o dal DAP ed effettuato interventi molto più onerosi delle opere minime necessarie, così da gonfiare i numeri delle previsioni del Piano di circa 4.000 posti detentivi, e celato notevoli ritardi di esecuzione. I lavori di taluni padiglioni sarebbero stati inoltre aggiudicati con ribassi talmente elevati e fuori mercato da essere incompatibili con la loro realizzazione senza ulteriori ed onerosi interventi. Per il carcere di Reggio Calabria-Arghilla' vi sarebbero state irregolarità nella segretazione delle opere, non determinata dal soggetto competente a disporla e non veramente motivata, e nel frazionamento in due lotti in modo da scendere sotto la soglia comunitaria nelle procedure di aggiudicazione.

Quest'ultima considerazione induce a ricordare, a proposito dei contratti stipulati nel 2013 e 2014, che questa Sezione centrale di controllo ha svolto l'usuale indagine annuale, che è stata approvata con Deliberazione n. 13/2014/G del 28 ottobre 2014, sulla gestione dei contratti pubblici "segretati o caratterizzati da particolari misure di sicurezza" (art. 17, c. 5, d.lgs. n. 163/2006) sulla base, per quanto riguarda l'esecuzione del programma affidato al Commissario straordinario del governo, di due note del Ministero della giustizia-Ufficio del Gabinetto, prot. n. 6302 del 18/02/14 e prot. n. 7678E del 28/02/14.

Nelle pagine da 103 a 120 del referto sono indicate le caratteristiche di tutti i contratti "segretati" stipulati e sottoscritti dal Commissario nel periodo 2013 e 2014 e che per tale loro particolarità non sono stati oggetto del controllo preventivo cui deve essere sottoposta l'attività contrattuale della pubblica amministrazione. Risulta dalla suddetta indagine che la segretazione, stabilita di solito dal Commissario o dalla Direzione generale del DAP, è stata quasi sempre motivata dal fatto che l'esecuzione dei lavori, svolgendosi in un penitenziario funzionante e in ambienti di custodia di persone soggette a provvedimenti restrittivi della libertà personale, era tale da pregiudicare le attività e finalità dei luoghi nei quali la sicurezza, l'ordine e la riservatezza devono essere tutelate al massimo livello dal Corpo della polizia penitenziaria, come previsto dalla l. n. 395/1990. Nei più recenti bandi, il criterio di aggiudicazione è stato quello del massimo ribasso allo scopo, ha sostenuto l'amministrazione, di accelerare i tempi di gara. E' stato altresì richiesto solo in taluni casi, come requisito di partecipazione alle gare, il possesso dell'abilitazione di sicurezza (NOS).

4. Relazione-rendiconto al 31 luglio 2014

Si è già detto che la cessazione delle funzioni del Commissario straordinario è stata anticipata, rispetto all'originario termine del 31 dicembre 2014, al 31 luglio 2014.

Il Commissario straordinario ha allora presentato una Relazione “sulla realizzazione degli interventi delegati al 31 luglio 2014 ex art. 15, d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123” (con nota n. CS-3316 del 31 luglio 2014 al Capo di Gabinetto del Ministro della giustizia, di aggiornamento della nota n. CS-466 del 12 febbraio 2014, riferita all'intero anno 2013).

Tale d.lgs. n. 123/2011, emanato in attuazione della delega di cui alla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 31 dicembre 2009, stabilisce, infatti, all'art. 15, l'obbligo dei Commissari “autorizzati alla gestione di fondi statali per la realizzazione di specifici interventi o progetti” di trasmettere “una relazione sullo stato di attuazione dell'intervento indicando, qualora esso non sia concluso nei tempi prestabiliti, le ragioni ostative”.

Lo stesso Commissario ha inoltre evidenziato nella suddetta relazione di aver adempiuto all'obbligo di predisporre, per il periodo 1° gennaio–31 luglio 2014, il rendiconto prescritto dall'art. 5-bis, della l. 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modifiche, concernente la “Istituzione del Servizio nazionale della Protezione civile”.

Detto art. 5-bis stabilisce che “i Commissari delegati titolari di contabilità speciali rendicontano, entro il quarantesimo giorno dalla chiusura di ciascun esercizio e dal termine della gestione o del loro incarico tutte le entrate e tutte le spese riguardanti l'intervento delegato”.

Peraltro, poiché vari ordinativi di spesa non risultavano estinti al 31 luglio 2014, il Commissario ha redatto e trasmesso un ulteriore rendiconto per il periodo 1-20 agosto 2014 (data di pubblicazione sulla G.U. della l. 11 agosto 2014, n. 177, di conversione del d.l. che ha disposto la chiusura anticipata dell'incarico) da cui risultano gran parte degli ordinativi di spesa considerati inestinti al 31 luglio.

Nella suddetta relazione sulle attuazioni alla data del 31 luglio 2014 non sono state modificate dal Commissario le già evidenziate previsioni di ultimazione dei lavori indicate nella precedente relazione aggiornata al 31 dicembre 2013, e cioè: entro il 2013 ultimazione dei lavori dei nuovi istituti avviati dal MIT e dei nuovi padiglioni avviati dal DAP per n. 3.962 nuovi posti detentivi (da aggiungere ai n. 750 nuovi posti consegnati nel 2012); entro il 2014 per n. 2.060; entro il 2015 per n. 2.452; entro il 2016 per n. 2.800.

Sulla base di queste cifre si deduce che, nelle intenzioni del Commissario straordinario e degli organi di controllo e di vigilanza, il Piano carceri, avviato sin dal giugno 2010 e che aveva programmato, con successive rimodulazioni, la realizzazione, secondo le previsioni del dicembre 2013, di oltre 12 mila nuovi posti detentivi, avrebbe potuto metterne a disposizione, entro il 31 dicembre 2014, termine originariamente stabilito dell'intero incarico commissariale, n. 6.772 ($750+3.962+2.060=6.772$), pari al 57 per cento, e che nei successivi anni 2015 e 2016 avrebbero potuto essere disponibili i restanti circa 5.250 ulteriori posti in più ($n. 2452+2800 = 5.252$).

Questi calcoli e previsioni, che non potevano allora tener conto, in senso riduttivo, della sopravvenuta anticipata cessazione dell'attività del Commissario dopo il 31 luglio 2014 nonché di talune imprecisioni, sono stati poi perfezionati e corretti, in diminuzione, a seguito di un più aggiornato esame delle varie rimodulazioni del Piano carceri opportunamente effettuato dal DAP alla fine di aprile 2015 (v. cap. VI.2 e tab n. 9).

Conclusa, il 31 luglio 2014, ai sensi dell'art. 6-bis del d.l. n. 92/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 117/2014, l'esperienza commissariale, si è provveduto, sempre ai sensi della norma suddetta, alla definizione, con decreto di natura non regolamentare del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro delle infrastrutture, delle misure necessarie per assicurare la continuità delle attività che erano state affidate, sin dal 2010, ad un Commissario. In sintesi, si è provveduto a ripristinare le precedenti competenze ordinarie dei due suddetti ministeri e alla riassegnazione, con decreto del MEF, delle risorse disponibili sulla contabilità speciale intestata al Commissario ai capitoli di bilancio dello stato di previsione dei ministeri medesimi ai sensi dell'art. 3, c. 12 del d.l. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 164/2014.

CAPITOLO V

SUBENTRO NELLE ATTIVITA' DEL COMMISSARIO

Il decreto adottato dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture, per definire le misure necessarie per assicurare la continuità ed il raccordo delle attività già avviate dal Commissario reca la data del 10 ottobre 2014.

E' opportuno un cenno sul contenuto del decreto²⁰ che dispone sulla fine del Commissariamento e sull'inizio di una nuova amministrazione "ordinaria", con l'avvertenza, però, che la presente indagine non si estende alla successiva attività dello Stato, tramite i Ministeri competenti del settore, dovendo restare limitata al periodo di lavoro del Commissario straordinario, terminato con il 31 luglio 2014.

Il MIT, Dipartimento delle infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, viene qualificato nel suddetto decreto del 10 ottobre 2014 come "amministrazione competente, in via ordinaria, per gli interventi di costruzione, ampliamento, completamento, adeguamento normativo, ristrutturazione edilizia e manutenzione straordinaria delle infrastrutture carcerarie" presenti sul territorio nazionale nell'ambito del programma di edilizia penitenziaria predisposto dal Commissario; interventi che sono indicati nell'allegato A del decreto.

Al Ministero della giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, vengono invece riferiti "gli interventi di manutenzione ordinaria e le forniture di arredi di propria competenza in via ordinaria nonché gli interventi di manutenzione straordinaria ultimati o in via di ultimazione", che sono riportati nell'allegato B del decreto.

I citati dipartimenti dei due ministeri subentrano "nelle convenzioni, nei protocolli, nei rapporti attivi e passivi, nei contratti di lavoro, di fornitura, di servizi e di collaborazione stipulati" in ordine agli interventi di cui ai rispettivi allegati A o B. Per il coordinamento delle attività di ricognizione e di accertamento dello stato di attuazione dei singoli interventi "nelle more della programmazione e riassegnazione delle risorse" il menzionato Dipartimento del MIT deve agire per il tramite dei Provveditorati interregionali

²⁰ Si fa riferimento alla nota inviata dal Capo di Gabinetto del Ministro della giustizia, e relativi allegati, tra cui il testo del decreto del 10 ottobre 2014, prot. Dg. Gab 39305. U del 20 novembre 2014, prot. Corte conti n. 5370-21/11/2014-SCCGA-Y36-A.

territorialmente competenti²¹ mentre per il DAP la struttura al riguardo competente è stata individuata nella Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi.

Le competenze in materia di infrastrutture carcerarie, che sono state unificate nella direzione e coordinamento di un Commissario dal 2010 al 2014, sono state dunque nuovamente ripartite tra i due suddetti Ministeri essenzialmente secondo la distinzione di: a) realizzazioni edilizie in senso proprio di nuovi istituti e di nuovi padiglioni, attribuite al MIT e ai suoi organi decentrati e b) manutenzioni e ristrutturazioni, spettanti al DAP e ai suoi Provveditorati regionali.

Il DAP mantiene così, nell'ambito della complessiva Amministrazione statale, la sua speciale competenza in interventi di manutenzione, motivata dalla lunga esperienza e dalla presenza al suo interno di un consistente organico di personale tecnico (utilizzabile ad esempio in progettazioni, direzione lavori, collaudi). Il DAP resta inoltre, naturalmente, il responsabile della gestione delle carceri e della vita carceraria e del governo, quindi, del corpo della polizia penitenziaria.

Le risorse a suo tempo destinate alla contabilità speciale n. 5421 del Commissario (v. poi *infra* cap. VI.1.) sono riassegnate sui pertinenti capitoli di bilancio dei due Ministeri "secondo gli importi riportati negli allegati A e B, dedotte le somme già liquidate" e fatta salva la verifica sugli esiti della rendicontazione del Commissario *pro tempore*.

La struttura formata dagli organi di cui sopra, preposta al completamento delle infrastrutture carcerarie, che subentra nella gestione degli interventi, dovrà proporre una programmazione triennale del fabbisogno finanziario in termini di competenza e cassa.

Sulle variazioni e integrazioni del programma di edilizia penitenziaria già predisposto dal cessato Commissario straordinario del governo sarà chiamata ad esprimersi la "vecchia" Commissione, di fatto a lungo restata inattiva, di cui all'art. 3 della l. 1° luglio 1977, n. 404, nominata dal Ministro delle infrastrutture (all'epoca Ministro dei lavori pubblici) di concerto con il Ministro della giustizia²².

²¹ La competenza dei Provveditorati è stata confermata dalla Direzione generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali del Ministero con nota prot. Corte conti n. 2174-14/05/2015-SCCGA-Y39-A.

²² La l. n. 404/1977, ha disposto un aumento dello stanziamento previsto dall'articolo 1 della l. 12 dicembre 1971, n. 1133, recante "finanziamento per l'edilizia degli istituti di prevenzione e di pena". L'art. 3 di questa legge del 1977 ha stabilito che i progetti di massima per la costruzione, l'adattamento e il completamento degli edifici di edilizia penitenziaria dovessero riportare il parere favorevole della Commissione di cui trattasi, citata nel testo, formata da numerosi componenti, giuristi e tecnici, che come si è detto è stata "riattivata" dal decreto del 10 ottobre 2014 del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro delle infrastrutture

Il subentro richiede una serie di verifiche e di adempimenti per il trasferimento delle competenze, delle risorse e dei documenti, e quindi ritardi e difficoltà rispetto ad un immediato passaggio alla operatività dei nuovi organi tecnici e amministrativi.

Prontamente è stato disposto il ritorno ai settori ed alle sedi di provenienza del personale che era stato distaccato nell'Ufficio del Commissario ed è stato costituito un gruppo di lavoro da tale personale coadiuvato per attuare i necessari trasferimenti. In sede di controllo del rendiconto della contabilità speciale sono stati verificati i movimenti di spesa liquidati dalla struttura commissariale, quelli del suo funzionamento ed i debiti rimasti al momento della cessazione insoluti.

Certamente, com'era d'altronde scontato, non hanno potuto subito proseguire, dopo la fine anticipata del Commissariamento, numerosi procedimenti e lavori in corso; molti pagamenti sono restati da effettuare; varie ditte hanno sospeso l'attività. Molti responsabili dei cantieri e dell'attuazione dei programmi si sono trovati, in pratica, nell'impossibilità di agire. Tutto ciò, insieme ad altri fattori, come, ad esempio, la pendenza di contenziosi relativi alle gare di appalto, ha determinato il conseguimento di risultati inferiori e in ritardo rispetto alle previsioni del Piano carceri indicate dal Commissario straordinario, sia in termini di tempi di ultimazione degli interventi che di numero di nuovi posti detentivi disponibili (v. il successivo cap. VI).

relativo al subentro nell'attività del Commissario straordinario. Il decreto del 10 ottobre 2014 stabilisce, all'articolo 3.2, che la Commissione abbia sede presso il MIT e che i lavori siano senza alcun tipo di compenso. L'articolo 4 del decreto dispone infine che il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture, è tenuto a riferire annualmente al Parlamento sullo stato di attuazione del programma per le infrastrutture carcerarie e ad esercitare "le funzioni di indirizzo, di vigilanza e controllo sull'attività per la celere attuazione del programma".

CAPITOLO VI

RISULTATI DEL COMMISSARIAMENTO

Sommario: 1. Risultati del Commissariamento. – 2. Dati finanziari della contabilità speciale. – 3. Realizzazioni durante il Commissariamento.

1. Risultati del Commissariamento

I risultati del Commissariamento sono di seguito descritti sia dal punto di vista finanziario che da quello delle realizzazioni immobiliari.

2. Dati finanziari della contabilità speciale

Nella tabella n. 1, che segue, si riportano i dati concernenti le attività di tutti i Commissari che sono stati nominati per l'emergenza carceraria dal 2010 al 2014, così da poter circoscrivere la gestione finanziaria di ciascuno nel corso degli anni in cui hanno utilizzato le risorse agli stessi attribuite sulla contabilità speciale n. 5421.

La tabella, che è stata estratta dal Sistema informativo controllo e referto (SICR) della Corte dei conti, conferma le informazioni ricevute in merito dal DAP, in un primo tempo con nota prot. Corte conti n. 1541 del 1° aprile 2015-SCCGA-Y-36-A inviata dal Gabinetto del Ministro della giustizia e poi, a rettifica ed integrazione, con la successiva nota prot. Corte conti n. 1973 del 30 aprile 2015-SCCGA-Y-36-A (v. anche la successiva tab. n. 8).

In base ai dati esposti, risultano spesi, dal 2010 al 31 luglio 2014, solo 52.374.007,49, pari all'11,32 per cento delle risorse finanziarie di 462.769.948,51 assegnate sulla contabilità speciale n. 5421. Gli stessi 462,769 ml, detratte le spese suddette, portano a 410.395.941, che costituisce la somma giacente sulla contabilità speciale alla cessazione dell'incarico del Commissario straordinario, che è stata poi versata in data 29 dicembre 2014 in conto entrate del bilancio dello Stato. (Il Ministero della giustizia ha chiesto la riassegnazione al DAP delle somme di competenza, di 7.640.018,63).

Tabella 1 – Contabilità speciale n. 5421 - ANNI 2010/2014

ANNO 2010 Mese	Giacenza inizio anno	Totale entrate fino al mese precedente	Totale entrate mese in corso	Totale uscite fino al mese precedente	Totale uscite mese in corso	Saldo mese precedente	Saldo mese in corso	Titoli prenotati e non ancora esitati	Disponibilità al netto del prenotato non esitato
Maggio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Giugno	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Luglio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Agosto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Settembre	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ottobre	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Novembre	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dicembre	0,00	0,00	140.000.000,00	0,00	186.447,11	0,00	139.813.552,89	0,00	0,00
TOTALI			140.000.000,00		186.447,11				
giacenza inizio anno 2011:									
ANNO 2011 Mese	Giacenza inizio anno	Totale entrate fino al mese precedente	Totale entrate mese in corso	Totale uscite fino al mese precedente	Totale uscite mese in corso	Saldo mese precedente	Saldo mese in corso	Titoli prenotati e non ancora esitati	Disponibilità al netto del prenotato non esitato
Gennaio	139.813.552,89	0,00	0,00	0,00	0,00	139.813.552,89	139.813.552,89	0,00	139.813.552,89
Febbraio	139.813.552,89	0,00	34.854.424,05	0,00	0,00	139.813.552,89	174.667.976,94	0,00	174.667.976,94
Marzo	139.813.552,89	34.854.424,05	0,00	0,00	105.159,89	174.667.976,94	174.562.817,05	0,00	174.562.817,05
Aprile	139.813.552,89	34.854.424,05	0,00	105.159,89	0,00	174.562.817,05	174.562.817,05	0,00	174.562.817,05
Maggio	139.813.552,89	34.854.424,05	0,00	105.159,89	0,00	174.562.817,05	174.562.817,05	0,00	174.562.817,05
Giugno	139.813.552,89	34.854.424,05	0,00	105.159,89	0,00	174.562.817,05	174.562.817,05	77.527,65	174.485.289,40
Luglio	139.813.552,89	34.854.424,05	78.285.015,90	105.159,89	77.527,65	174.562.817,05	252.770.305,30	0,00	252.770.305,30
Agosto	139.813.552,89	113.139.439,95	0,00	182.687,54	0,00	252.770.305,30	252.770.305,30	0,00	252.770.305,30
Settembre	139.813.552,89	113.139.439,95	0,00	182.687,54	396.303,09	252.770.305,30	252.374.002,21	50.525,34	252.323.476,87
Ottobre	139.813.552,89	113.139.439,95	2.800,00	578.990,63	50.525,60	252.374.002,21	252.326.276,61	46.985,34	252.279.291,27
Novembre	139.813.552,89	113.142.239,95	13.400,00	629.516,23	414.315,92	252.326.276,61	251.925.360,69	53.972,01	251.871.388,68
Dicembre	139.813.552,89	113.155.639,95	13.200,00	1.043.832,15	363.298,69	251.925.360,69	251.575.262,00	53.972,01	251.521.289,99
TOTALI			113.168.839,95		1.407.130,84				
giacenza inizio anno 2012:									
ANNO 2012 Mese	Giacenza inizio anno	Totale entrate fino al mese precedente	Totale entrate mese in corso	Totale uscite fino al mese precedente	Totale uscite mese in corso	Saldo mese precedente	Saldo mese in corso	Titoli prenotati e non ancora esitati	Disponibilità al netto del prenotato non esitato
Gennaio	251.575.262,00	0,00	16.200,00	0,00	0,00	251.575.262,00	251.591.462,00	53.972,01	251.537.489,99
Febbraio	251.575.262,00	16.200,00	800,00	0,00	62.637,20	251.591.462,00	251.529.624,80	0,00	251.529.624,80
Marzo	251.575.262,00	17.000,00	71.714.984,10	62.637,20	104.724,46	251.529.624,80	323.139.884,44	0,00	323.139.884,44
Aprile	251.575.262,00	71.731.984,10	234.211,80	167.361,66	66.192,15	323.139.884,44	323.307.904,09	0,00	323.307.904,09
Maggio	251.575.262,00	71.966.195,90	0,00	233.553,81	40.756,57	323.307.904,09	323.267.147,52	0,00	323.267.147,52
Giugno	251.575.262,00	71.966.195,90	677.900,00	274.310,38	36.555,22	323.267.147,52	323.908.492,30	11.412,72	323.897.079,58
Luglio	251.575.262,00	72.644.095,90	10.762,45	310.865,60	86.193,50	323.908.492,30	323.833.061,25	0,00	323.833.061,25
Agosto	251.575.262,00	72.654.858,35	10.082.800,00	397.059,10	439.812,29	323.833.061,25	333.476.048,96	8.895,35	333.467.153,61
Settembre	251.575.262,00	82.737.658,35	3.262,08	836.871,39	241.924,20	333.476.048,96	333.237.386,84	9.987,45	333.227.399,39
Ottobre	251.575.262,00	82.740.920,43	333,19	1.078.795,59	583.277,81	333.237.386,84	332.654.442,22	206.498,36	332.447.943,86
Novembre	251.575.262,00	82.741.253,62	934,78	1.662.073,40	1.779.221,03	332.654.442,22	330.876.155,97	63.595,75	330.812.560,22
Dicembre	251.575.262,00	82.742.188,40	44.235.958,17	3.441.294,43	8.722.869,41	330.876.155,97	366.389.244,73	0,00	366.389.244,73
TOTALI			126.978.146,57		12.164.163,84				
giacenza inizio anno 2013:									
ANNO 2013 Mese	Giacenza inizio anno	Totale entrate fino al mese precedente	Totale entrate mese in corso	Totale uscite fino al mese precedente	Totale uscite mese in corso	Saldo mese precedente	Saldo mese in corso	Titoli prenotati e non ancora esitati	Disponibilità al netto del prenotato non esitato
Gennaio	366.389.244,73	0,00	2.640,36	0,00	1.233.693,65	366.389.244,73	365.158.191,44	24.873,40	365.133.318,04
Febbraio	366.389.244,73	2.640,36	3.571,16	1.233.693,65	2.506.501,81	365.158.191,44	362.655.260,79	64.544,50	362.590.716,29
Marzo	366.389.244,73	6.211,52	1.144,13	3.740.195,46	1.354.251,54	362.655.260,79	361.302.153,38	1.671.188,38	359.630.965,00
Aprile	366.389.244,73	7.355,65	979,81	5.094.447,00	2.493.960,55	361.302.153,38	358.809.172,64	0,00	358.809.172,64
Maggio	366.389.244,73	8.335,46	71.899.127,56	7.588.407,55	6.788.283,34	358.809.172,64	430.032.016,86	0,00	430.032.016,86
Giugno	366.389.244,73	71.907.463,02	3.173,81	8.264.690,89	1.665.112,65	430.032.016,86	428.370.078,02	0,00	428.370.078,02
Luglio	366.389.244,73	71.910.636,83	6.714,56	9.929.803,54	4.710.120,45	428.370.078,02	423.666.672,13	67.085,87	423.599.586,26
Agosto	366.389.244,73	71.917.351,39	1.698,14	14.639.923,99	1.121.838,35	423.666.672,13	422.546.531,92	101.110,12	422.445.421,80
Settembre	366.389.244,73	71.919.049,53	30.556,21	15.761.762,34	1.175.684,49	422.546.531,92	421.401.403,64	15.004,32	421.386.399,32
Ottobre	366.389.244,73	71.949.605,74	10.664.127,13	16.937.446,83	1.704.236,33	421.401.403,64	430.361.294,44	528.578,71	429.832.715,73
Novembre	366.389.244,73	82.613.732,87	0,00	18.641.683,16	1.120.508,79	430.361.294,44	429.240.785,65	12,49	429.240.773,16
Dicembre	366.389.244,73	82.613.732,87	200,00	19.762.191,95	1.479.409,18	429.240.785,65	427.761.576,47	18.716,49	427.742.859,98
TOTALI			82.613.932,87		21.241.601,13				
giacenza inizio anno 2014:									
ANNO 2014 Mese	Giacenza inizio anno	Totale entrate fino al mese precedente	Totale entrate mese in corso	Totale uscite fino al mese precedente	Totale uscite mese in corso	Saldo mese precedente	Saldo mese in corso	Titoli prenotati e non ancora esitati	Disponibilità al netto del prenotato non esitato
Gennaio	427.761.576,47	0,00	6.679,21	0,00	2.180.207,49	427.761.576,47	425.588.048,19	707,17	425.587.341,02
Febbraio	427.761.576,47	6.679,21	1.294,80	2.180.207,49	35.158,30	425.588.048,19	425.554.184,69	707,17	425.553.477,52
Marzo	427.761.576,47	7.974,01	0,00	2.215.365,79	620.614,37	425.554.184,69	424.933.570,32	0,00	424.933.570,32
Aprile	427.761.576,47	7.974,01	291,72	2.835.980,16	4.691.251,72	424.933.570,32	420.242.610,32	101.716,88	420.140.893,44
Maggio	427.761.576,47	8.265,73	84,50	7.527.231,88	1.978.531,10	420.242.610,32	418.264.163,72	465.893,59	417.798.270,13
Giugno	427.761.576,47	8.350,23	35,23	9.505.762,98	408.982,66	418.264.163,72	417.855.216,29	56.910,93	417.798.305,36
Luglio	427.761.576,47	8.385,46	643,66	9.914.745,64	6.383.159,63	417.855.216,29	411.472.700,32	1.133.670,23	410.339.030,09
Agosto	427.761.576,47	9.029,12	0,00	16.297.905,27	1.076.759,30	411.472.700,32	410.395.941,02	56.910,93	410.339.030,09
Settembre	427.761.576,47	9.029,12	0,00	17.374.664,57	0,00	410.395.941,02	410.395.941,02	56.910,93	410.339.030,09
Ottobre	427.761.576,47	9.029,12	0,00	17.374.664,57	0,00	410.395.941,02	410.395.941,02	56.910,93	410.339.030,09
Novembre	427.761.576,47	9.029,12	0,00	17.374.664,57	0,00	410.395.941,02	410.395.941,02	56.910,93	410.339.030,09
Dicembre	427.761.576,47	9.029,12	0,00	17.374.664,57	410.395.941,02	410.395.941,02	410.395.941,02	0,00	0,00
TOTALI			9.029,12		427.770.605,59				
giacenza inizio anno 2015:									
0,00									
Totale uscite anni 2010/2014					52.374.007,49				
Totale disponibilità (somma entrate dal 2010 al 2014)					462.769.948,51				
Percentuale uscite rispetto alla disponibilità					11,32%				
Somma giacente (differenza tra disponibilità e uscite)					410.395.941,02				
Risorse inutilizzate					88,68%				

Fonte: elaborazione Corte dei conti – SICR

3. Realizzazioni durante il Commissariamento

I risultati dell'attività dei Commissari, compresa quella svolta, per ultimo, dal Commissario straordinario, sono esposti nelle tabelle da n. 2 a n. 9, che seguono, elaborate da questa Corte sulla base di dati del DAP, inviati dal Capo di Gabinetto del Ministro della giustizia con la menzionata nota prot. Corte conti n. 1541 del 1° aprile 2015-SCCGA-Y-36-A e poi precisati e integrati con la nota prot. Corte conti n. 1973 del 30 aprile 2015-SCCGA-Y-36-A. Le tabelle aggiornano le previsioni formulate nei Piani carceri e nelle rimodulazioni oggetto dei rendiconti del Commissario e servono anche per fare il punto delle situazioni ereditate dal MIT e dal DAP, ai sensi del decreto interministeriale di subentro del 20 ottobre 2014.

Nelle tabelle da n. 2 a n. 6 sono indicate le opere programmate con le cifre degli importi finanziari e dei nuovi posti disponibili a tali opere attinenti. Ai fini della migliore *legenda* e per dar conto dei presumibili costi, è utile tener presente che la differenza tra lo “stanziamento” iniziale, valutato in base ai progetti, e la “spesa totale preventivata”, che indica il costo finale presunto nei casi in cui si è arrivati ad una aggiudicazione, costituisce, nelle previsioni, “l’economia realizzabile”. In assenza di definitivi esiti contrattuali, lo stanziamento e la spesa totale preventivata sono indicati nello stesso importo (v. in particolare tabella n. 3).

Nella tabella n. 7 è riportato il riepilogo delle spese.

Nella tabella n. 8 il riepilogo della contabilità speciale.

La situazione dei nuovi posti detentivi previsti e di quelli, molti di meno, risultati invece disponibili, è indicata nella tabella n. 9.

Tabella 2 - Costruzione di nuovi padiglioni detentivi

	Posti	Lavori finiti	Padiglioni	Stanziamiento	Spesa totale preventivata	Spesa erogata	Da pagare	Economia intervento	Tempi previsti in giorni	Situazione
1	400	0	CR MILANO OPERA	27.784.507,67	22.821.538,34	607.874,89	22.213.663,45	4.962.969,33	630	in fase di realizzazione
2	200	0	CC VICENZA	12.491.336,47	10.226.398,32	377.116,99	9.849.281,33	2.264.938,15	430	in fase di realizzazione
3	200	0	CC FERRARA	12.954.881,86	12.954.881,86	119.605,99	12.835.275,87	0,00	430	revoca aggiudicazione – in attesa nuova aggiudicazione da parte del MIT – spesa totale preventivata ed economia di intervento non desumibile con esattezza
4	200	0	CC BOLOGNA	12.817.112,19	6.426.151,49	162.909,88	6.263.241,61	6.390.960,70	430	in fase di redazione progetto esecutivo da parte dell'appaltatore
5	200	0	CC PARMA	13.137.927,41	9.549.188,05	379.244,49	9.169.943,56	3.588.739,36	430	in fase di realizzazione
6	200	0	CR SULMONA	15.610.904,54	11.321.279,61	188.291,42	11.132.988,19	4.289.624,93	430	in fase di realizzazione
7	400	0	CC ROMA REBIBBIA	27.588.156,51	13.730.205,92	281.247,77	13.448.958,15	13.857.950,59	630	in fase di redazione progetto esecutivo da parte dell'appaltatore
8	200	0	CC TRANI	13.207.765,27	5.710.939,49	230.306,12	5.480.633,37	7.496.825,78	430	in fase di realizzazione
9	200	0	CC TARANTO	12.725.475,71	9.022.756,97	307.713,44	8.715.043,53	3.702.718,74	430	in fase di realizzazione
10	200	0	CC LECCE	12.722.395,70	9.016.889,33	306.618,70	8.710.270,63	3.705.506,37	430	in fase di realizzazione
11	200	0	CC TRAPANI	14.300.508,38	11.187.329,50	4.342.826,56	6.844.502,94	3.113.178,88	430	in fase di realizzazione
12	200	0	CC SIRACUSA	13.479.346,36	11.761.714,92	6.679.445,87	5.082.269,05	1.717.631,44	400	in fase di realizzazione
13	200	0	CC CALTAGIRONE	14.437.648,20	7.729.209,64	329.392,71	7.399.816,93	6.708.438,56	430	in fase di realizzazione
	3.000	0		203.257.966,27	141.458.483,44	14.312.594,83	127.145.888,61	61.799.482,83		

Fonte: elaborazione Corte conti su dati comunicati dal Ministero della giustizia – DAP

I 13 nuovi padiglioni indicati nella tabella, risultanti, in diminuzione, dalla rimodulazione del Piano del 2013, rientrano negli interventi inclusi nell'allegato A del D.I. del 20 ottobre 2014, attribuiti alla competenza del MIT. Nessuno dei 13 padiglioni e quindi nessun nuovo posto detentivo rispetto ai n. 3.000 previsti è stato consegnato al 31 luglio 2014.

Tabella 3 - Costruzione di nuovi istituti penitenziari

	Posti	Lavori finiti	Nuovo istituto	Stanziamiento	Spesa totale preventivata	Spesa erogata	Tempi previsti in giorni	Situazione
1	450	0	CATANIA	33.000.000,00	33.000.000,00	175.288,58	840	Sentenza Consiglio di Stato: conferma aggiudicazione deliberata dalla stazione appaltante – spesa preventivata non definibile
2	300	0	SAN VITO AL TAGLIAMENTO	29.969.774,00	29.969.774,00	162.364,18	630	In fase di verifica di anomalie dell'offerta
3	900	0	NOLA	intervento inserito in piano carceri ma con importo indefinito		0,00		Realizzato progetto preliminare
4	150	0	PIANOSA			0,00		In fase di indagini di fattibilità
5	1.000	0	VARIE – RECUPERO DA BENI DEMANIALI			0,00		In fase di indagini di fattibilità per individuazione vari siti
	2.800	0		62.969.774,00	62.969.774,00	337.652,76		Spesa preventivata non definibile

Fonte: elaborazione Corte conti su dati comunicati dal Ministero della giustizia – DAP

I nuovi istituti, indicati nell'ultima rimodulazione del Piano del 2013, rientrano anch'essi nelle competenze del MIT ai sensi della lettera A del D.I. del 20 ottobre 2014. Al 31 luglio 2014 nessun nuovo istituto era prossimo all'ultimazione, per ragioni varie (contenzioso in relazione a gare; gare in fasi preliminari; appalti in stadio di progettazione). Si prevede che i n. 2.800 posti non potranno essere disponibili neanche entro il 2016.

Tabella 4 - Completamento di interventi per la costruzione e l'arredo di nuovi padiglioni detentivi

	Posti	Lavori finiti	Padiglioni	Stanziamiento	Spesa totale preventivata	Spesa erogata	Da pagare	Economia intervento	Situazione
1	200	200	CC CREMONA	837.550,39	527.368,15	527.368,15	0,00	310.182,24	lavori ultimati
2	200	200	CC BIELLA	209.562,40	160.681,82	153.168,26	7.513,56	48.880,58	lavori ultimati – da pagare l' "incentivo" (non effettuato data la chiusura dell'Ufficio del Commissario)
3	150	150	CC MODENA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	nessun intervento del Commissario
4	200	200	CC TERNI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	nessun intervento del Commissario
5	200	200	CC VOGHERA	846.335,07	632.271,77	597.977,48	34.294,29	214.063,30	lavori ultimati –da effettuare il pagamento (non effettuato data la chiusura dell'Ufficio del Commissario)
6	300	300	CC S.M. CAPUA VETERE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	nessun intervento del Commissario
7	300	300	CC CATANZARO	500.000,00	495.458,95	463.305,95	32.153,00	4.541,05	lavori ultimati (arredo padiglioni)
8	300	300	CC PALERMO PAGLIARELLI	1.246.365,58	1.018.182,39	984.451,95	33.730,44	228.183,19	lavori ultimati –da effettuare il pagamento (non effettuato data la chiusura dell'Ufficio del Commissario)
9	300	300	CC PAVIA	1.677.231,48	1.376.506,07	1.376.506,07	0,00	300.725,41	lavori ultimati
10	200	0	CC SALUZZO	1.059.370,98	838.413,34	548.894,96	289.518,38	220.957,64	lavori in fase di realizzazione
11	200	200	CC ARIANO IRPINO	1.613.700,02	1.130.085,71	1.130.085,71	0,00	483.614,31	lavori ultimati
12	200	200	CC CARINOLA	1.250.619,78	940.507,08	940.507,08	0,00	310.112,70	lavori ultimati
13	200	200	CC FROSINONE	724.683,15	599.580,99	261.072,96	338.508,04	125.102,16	lavori ultimati – resta solo da effettuare il pagamento (non effettuato data la chiusura dell'Ufficio)
14	200	200	CC PIACENZA	1.738.704,50	1.379.150,55	1.340.999,66	38.150,89	359.553,95	lavori ultimati –da effettuare il pagamento arredi (non effettuato data la chiusura dell'Ufficio del Commissario)
15	97	0	CC NUORO	270.000,00	129.830,40	129.830,40	0,00	140.169,60	arredo padiglioni ultimato – lavori cucina ad oggi irrealizzabili causa fallimento appaltatore contratto principale
16	100	100	CC LIVORNO	155.742,43	155.742,43	155.742,43	0,00	0,00	lavori ultimati (arredo padiglioni)
17			CC AGRIGENTO	285.880,21	257.529,88	257.529,88	0,00	28.350,33	eliminato dal piano carceri perché lavori irrealizzabili – le somme spese si riferiscono all'arredo celle
	3.347	3.050		12.415.745,99	9.641.309,53	8.867.440,94	773.868,60	2.774.436,46	

Fonte: elaborazione Corte conti su dati comunicati dal Ministero della giustizia – DAP

L'elenco degli interventi di completamento deriva dalla rimodulazione del Piano carceri del gennaio 2012 su proposta del DAP. Gli interventi rientrano nelle competenze del DAP ai sensi dell'allegato B del D.I. del 20 ottobre 2014.

Al 31 luglio 2014 risultavano già attivati, dopo l'esecuzione delle indicate opere di completamento, n. 1.800 nuovi posti.

Tabella 5 - Completamento di nuovi istituti penitenziari

	Posti	Lavori finiti	Istituti	Stanziamiento	Spesa totale preventivata	Spesa erogata	Da pagare	Economia intervento	Situazione
1	586	586	CAGLIARI – UTA	10.987.510,43	10.405.491,54	9.543.938,72	861.552,82	582.018,89	lavori ultimati
2	465	465	SASSARI – BANCALI	2.910.199,37	2.913.338,19	2.631.260,11	282.078,08	- 3.138,82	lavori ultimati
3	314	314	REGGIO CALABRIA – ARGHILLA'	10.830.052,64	9.702.812,03	9.702.811,65	0,00	1.127.240,61	lavori ultimati
4	300	0	NUOVO PADIGLIONE REGGIO CALABRIA – ARGHILLA'	intervento inserito in piano carceri ma con importo indefinito	spesa non ancora preventivata	286.019,30			progetto esecutivo validato
5	0	0	RIQUALIFICAZIONE STRADA DI ACCESSO E POZZO – REGGIO CALABRIA – ARGHILLA'	1.129.637,76	809.916,16	46.672,82	763.243,34	319.721,60	lavori ultimati – resta solo da effettuare il pagamento (non effettuato data la chiusura dell'Ufficio)
	1.665	1.365		25.857.400,20	23.831.557,92	22.210.702,60	1.906.874,62	2.025.842,28	

Fonte: elaborazione Corte conti su dati comunicati dal Ministero della giustizia – DAP

Da sottolineare che si tratta di completamenti in istituti già consegnati o inaugurati.

Tabella 6 - Interventi di manutenzione straordinaria

Posti presunti	Posti da studi di fattibilità e progetti successivi	Lavori finiti	Istituti	Stanziamiento	Spesa totale preventivata	Spesa erogata	Da pagare	Economia intervento	Situazione
0	245	0	ANCONA MONTACUTO	2.091.409,86	1.809.041,93	807.912,43	1.001.129,50	282.367,93	in fase di realizzazione
176	122	0	LIVORNO PADIGLIONE C	7.500.371,10	7.500.371,10	29.980,15	7.470.390,95	non definibile	in attesa sentenza del TAR – aggiudicazione sospesa – spesa non preventivabile
176	136	0	LIVORNO PADIGLIONE D	9.502.626,60	9.502.626,60	127.087,51	9.375.539,09	non definibile	in attesa sentenza del TAR – aggiudicazione sospesa – spesa non preventivabile
0	0	0	GORGONA	1.677.342,28	1.394.200,65	1.123.078,21	271.122,44	283.141,63	lavori ultimati – resta solo da effettuare il pagamento (non effettuato data la chiusura dell’Ufficio)
0	0	0	AUGUSTA	2.081.550,97	1.737.005,67	434.272,87	1.302.732,80	344.545,30	in fase di realizzazione
0	0	0	ENNA	2.366.786,71	1.614.603,88	377.469,50	1.237.134,38	752.182,83	in fase di realizzazione
250	197	0	MILANO SAN VITTORE II SEZIONE	7.000.000,00	7.000.000,00	922,38	6.999.077,62	non definibile	realizzato progetto preliminare – spesa non ancora preventivabile
250	182	0	MILANO SAN VITTORE IV SEZIONE	7.000.000,00	7.000.000,00	45.117,27	6.954.882,73	non definibile	realizzato progetto preliminare – spesa non ancora preventivabile
100	76	0	NAPOLI POGGIOREALE	4.245.546,13	2.985.657,92	40.920,73	2.944.737,19	1.259.888,21	in fase di realizzazione
100	0	0	PALERMO UCCIARDONE V SEZIONE	3.096.260,36	2.221.681,79	326.198,50	1.895.483,29	874.578,57	in fase di realizzazione
100	104	0	PALERMO UCCIARDONE VI SEZIONE	1.525.673,49	1.136.571,22	33.157,65	1.103.413,57	389.102,27	in fase di realizzazione
60	60	0	AREZZO	676.520,64	500.488,11	0,00	500.488,11	176.032,53	lavori non consegnati causa fallimento appaltatore – rescissione contrattuale
0	0	0	ROMA REBIBBIA FEMMINILE – SALA COLLOQUI	234.211,80	217.892,55	217.892,55	0,00	16.319,25	lavori ultimati
0	0	0	ROMA REBIBBIA FEMMINILE – PREFABBRICATO POLIFUNZIONALE	71.370,00	71.370,00	71.370,00	0,00	0,00	lavori ultimati
0	0	0	VARI ISTITUTI TOSCANA	232.000,00	232.000,00	47.486,75	184.513,25	0,00	in fase di realizzazione
1.212	1.122	0		49.301.669,94	44.923.511,42	3.682.866,50	41.240.644,92	4.378.158,52	

Fonte: elaborazione Corte conti su dati comunicati dal Ministero della giustizia – DAP

Questi interventi di recupero di edifici e complessi penitenziari sono stati inseriti nella rimodulazione del Piano del gennaio 2012, su richiesta del DAP. Nessun nuovo posto risulta consegnato al 31 luglio 2014.

Tabella 7 - Riepilogo spese

		STANZIAMENTO	SPESA TOTALE PREVENTIVATA	SPESA EROGATA
1	COSTRUZIONE NUOVI PADIGLIONI	203.257.966,27	141.458.483,44	14.312.594,83
2	REALIZZAZIONE NUOVI ISTITUTI	62.969.774,00	62.969.774,00	337.652,76
3	COMPLETAMENTO NUOVI PADIGLIONI	12.415.745,99	9.641.309,53	8.867.440,94
4	COMPLETAMENTO NUOVI ISTITUTI	25.857.400,20	23.831.557,92	22.210.702,60
5	MANUTENZIONE STRAORDINARIA	49.301.669,94	44.923.511,42	3.682.866,50
6	STANZIAMENTI PREVISTI PER NOLA - PIANOSA - REGGIO AMPLIAMENTO - NUOVO ISTITUTO IN LOMBARDIA	108.967.392,11	non definibile	0,00
7	ALTRE SPESE FUNZIONALI			2.962.749,86
	TOTALE PIANO CARCERI	462.769.948,51	282.824.636,31	52.374.007,49

Fonte: elaborazione Corte conti su dati comunicati dal Ministero della giustizia – DAP

Tabella 8 - Riepilogo contabilità speciale

CONTABILITA' SPECIALE n. 5421 - ANNI 2010/2014	
Totale spesa/uscite anni 2010/2014	52.374.007,49
Totale disponibilità (entrate dal 2010 al 2014) e degli stanziamenti	462.769.948,51
Spesa totale preventivata	282.824.636,31
Percentuale delle spese rispetto alle disponibilità/ stanziamento totali	11,32%
Somma giacente (differenza tra disponibilità e uscite/spese)	410.395.941,02
Percentuale delle uscite rispetto alla spesa preventivata	18,52%

Fonte: elaborazione Corte conti su dati comunicati dal Ministero della giustizia – DAP

Tabella 9 - Riepilogo posti

	INTERVENTI	N. POSTI PREVISTI DAI PIANI CARCERI	N. POSTI PREVISTI A SEGUITO DI STUDI DI FATTIBILITA' E PROGETTI SUCCESSIVI AL COMMISSARIAMENTO	LAVORI ULTIMATI FINO AL 2014 (*)	POSTI CHE SI PREVEDE DI ULTIMARE ENTRO IL 2016	POSTI TOTALI PREVISTI ENTRO IL 2016
1	COSTRUZIONE NUOVI PADIGLIONI	3.000	3.000	0	1.200	1.200
2	REALIZZAZIONE NUOVI ISTITUTI	2.800	2.800	0	0	0
3	COMPLETAMENTO NUOVI PADIGLIONI	3.347	3.347	3.050	297	3.347
4	COMPLETAMENTO NUOVI ISTITUTI	1.665	1.665	1.365	0	1.365
5	MANUTENZIONE STRAORDINARIA	1.212	1.122	0	271	271
TOTALE PIANO CARCERI		12.024	11.934	4.415	1.768	6.183

(*)	POSTI ULTIMATI NEL 2012	750	Completamento nuovi padiglioni: Modena, Terni, Santa Maria Capua Vetere, Livorno.
	POSTI ULTIMATI NEL 2013 - 2014	1.365	Completamento nuovi istituti: Sassari, Cagliari, Reggio Calabria Arghilla.
		2.300	Completamento nuovi padiglioni: Cremona, Biella, Voghera, Catanzaro, Palermo Pagliarelli, Pavia, Ariano Irpino, Carinola, Frosinone, Piacenza.
	POSTI ULTIMATI PIANO CARCERI	4.415	

POSTI ULTIMATI FINO AL 2014	37,00%
POSTI ULTIMABILI ALLA FINE DEL 2016	51,81%

Fonte: elaborazione Corte conti su dati comunicati dal Ministero della giustizia – DAP

Dal riepilogo si rileva che la somma totale dei posti, di cui agli allegati A e B del D.I. del 10 ottobre 2014, risulta, con un calcolo più preciso e aggiornato del DAP, di n. 11.934, anziché di n. 12.024, e che l'entità dei posti ultimati entro il 2014 con il finanziamento e l'attuazione del Piano carceri e delle sue rimodulazioni è stato soltanto di n. 4.415 ($4.415:11.934=$ circa 37 per cento), che dovrebbero poi aumentare, secondo le suddette previsioni più aggiornate, a n. 6.183 entro il 2016 ($6.183:11.934=$ circa 51,81 per cento).

Si suppone che la disponibilità degli ulteriori posti, di n. 5.751 ($11.934-6.183=$ 5.751), non potrà cominciare ad essere assicurata prima del 2017-2018.

CAPITOLO VII

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. Il Commissario straordinario del governo nominato il 1° gennaio 2013 e che ha cessato l'attività il 31 luglio 2014, con cinque mesi d'anticipo rispetto all'originaria disposizione legislativa, e le cui competenze e gestioni sono ora ritornate al regime "ordinario" degli interventi dei Ministeri infrastrutture e giustizia (DAP), è l'ultimo dei Commissari cui lo Stato, dal 2010, ha affidato il compito, con fondi assegnati dal bilancio statale ad una più snella contabilità speciale, e con la vigilanza e controllo dei suddetti Ministeri, di affrontare e superare le criticità dell'emergenza carceraria e del sovraffollamento degli istituti penitenziari.

L'azione del Commissario straordinario del governo ha rappresentato, quindi, la prosecuzione di quella dei precedenti Commissari, ognuno dei quali ha predisposto, attuato e riformulato un Piano carceri basato, sin dalla prima stesura da parte del primo dei Commissari (all'epoca, il Capo del DAP), e con la vigilanza e controllo dei citati Ministeri, su interventi di realizzazione, completamento o ristrutturazione immobiliari finalizzati ad aumentare e migliorare le capacità detentive degli istituti penitenziari.

Le previsioni sulla capienza del Piano carceri attuato dal Commissario straordinario del governo ed i risultati della sua gestione, su cui si è soffermata la presente indagine, sono stati, pertanto, in alcuni casi condizionati dalla necessità di ultimare e consegnare costruzioni avviate in anni precedenti. In altri casi, invece (a proposito, ad esempio, della alternativa tra costruzione di nuovi istituti ovvero di nuovi padiglioni all'interno di istituti esistenti), le opere e le relative previsioni in termini di capienza sono state effettuate previa riformulazioni e aggiornamenti del Piano, introdotti su proposta e impulso, e comunque con l'assenso, del Commissario straordinario, tenuto ad operare, per legge, d'intesa con il Capo del DAP e con la vigilanza e il controllo dei citati Ministeri.

Gli interventi immobiliari sono stati inoltre realizzati anche per la necessità di adempiere agli obblighi derivanti dalle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (v. per tutte la sentenza-pilota Torreggiani dell'8 gennaio 2013) che hanno condannato il nostro Paese a risarcire i danni provocati ai detenuti trattati in condizioni definite

disumane e degradanti perché costretti a scontare la pena in celle di dimensioni e spazi inferiori a quelli considerati minimi per i posti letto ed i servizi igienici.

2. Il Commissario straordinario nominato per superare le criticità del sovraffollamento carcerario ha proseguito l'impegno dei suoi predecessori nel dare un nuovo contributo, con le realizzazioni di natura immobiliare, ad affrontare e migliorare la situazione, ma va sottolineato che un consistente effetto deflattivo, con una notevole diminuzione del numero dei detenuti e con seri miglioramenti alla loro condizione, è stato ottenuto a seguito di numerose innovazioni delle norme penali e di procedura penale e del sistema sanzionatorio approvate e attuate negli ultimi anni.

Tra queste va citata, oltre all'estensione dell'ambito delle pene detentive non carcerarie, la più ampia possibilità consentita al giudice di sostituire la custodia cautelare in carcere con gli arresti domiciliari, ciò che ha conferito grande importanza all'utilizzo di mezzi elettronici per il controllo a distanza degli arrestati (i c.d. *braccialetti elettronici*) la cui fornitura, in una quantità che è stata stimata dai Ministeri dell'interno e della giustizia all'inizio del 2015 di circa n. 12.000, è peraltro condizionata dalla necessità della conclusione di un nuovo contratto, sotto il coordinamento del Ministero dell'interno, che sia conforme nelle procedure di aggiudicazione alle prescrizioni di legge e di accettabile e giustificabile onere finanziario. Le risorse dovranno essere reperite presso il MEF da parte del Ministero dell'interno, titolare dei relativi capitoli di spesa.

3. Nell'esercizio dell'incarico, il Commissario si è avvalso di un Ufficio composto da un ristretto numero di collaboratori, di soggetti attuatori, provenienti principalmente dal Ministero della giustizia (essenzialmente dal DAP), retribuiti dall'Amministrazione di provenienza e con compensi straordinari *extra* molto contenuti. Lo stesso Commissario straordinario, per disposizione di legge, non è stato retribuito (v. cap. III).

Alcuni fattori in ordine alle modalità e tempi del lavoro del Commissario vanno particolarmente segnalati.

In primo luogo, va ricordato che un elemento molto utile per dare maggiore rapidità all'azione del Commissario fu individuato nella possibilità di agire attraverso una contabilità speciale, con la disponibilità di fondi di cassa celermente impiegabili. Inoltre, allo scopo di attivare procedure contrattuali molto più fluide, le leggi e le relative

ordinanze ministeriali di nomina dei Commissari hanno ammesso, per gli interventi riguardanti le realizzazioni penitenziarie, numerose deroghe di accelerazione e semplificazione rispetto alla normativa del c.d. “Codice dei contratti pubblici” e del suo Regolamento di esecuzione (d.p.r. 5 ottobre 2010, n. 207, Regolamento di esecuzione e di attuazione del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, relativo al “Codice dei contratti pubblici”).

E’ pure da ricordare che non pochi contratti sono stati “secretati”, e quindi non assoggettati preventivamente ad un controllo della Corte dei conti (v. nota 19, ultimi due capoversi).

Altro fattore da segnalare è che le attività progettuali e di consulenza necessarie per la predisposizione e stipula dei contratti e per l’esecuzione delle opere sono state normalmente affidate a dirigenti tecnici del DAP - senza peraltro voler trascurare, a proposito delle possibili collaborazioni, l’apporto dei Provveditorati alle OO.PP., organi decentrati del MIT - avendo il Commissario ritenuto di utilizzare le competenze specifiche possedute, da lunga data, dalla dirigenza del DAP nell’edilizia carceraria.

Le eccezioni al *modus operandi* proprio della contrattualistica pubblica autorizzate durante i commissariamenti non hanno più ragione di essere applicate con il ritorno al regime ordinario basato sulle competenze del Ministero della giustizia e del MIT, come è stato stabilito con il D.I. del 10 ottobre 2014, e relativi allegati A e B, e con la precisa individuazione degli interventi spettanti all’una o all’altra amministrazione, riassumibile nella distinzione tra le realizzazioni edilizie di nuovi istituti e di nuovi padiglioni, attribuite al MIT (all. A), e le manutenzioni e ristrutturazioni attribuite invece al DAP (all. B).

Ritournerà poi ad operare, senza compensi, presso il MIT, la Commissione tecnico-giuridica per il parere sugli interventi di edilizia penitenziaria risalente alla l. 1° luglio 1977, n. 404, che non è stata mai attivata nei periodi dei commissariamenti, ma resterà confermato l’affidamento delle funzioni di indirizzo, di vigilanza e di controllo sui programmi relativi alle infrastrutture carcerarie al Ministro della giustizia di concerto con il Ministro delle infrastrutture.

4. Con specifico riferimento alla conclusa esperienza del Commissario straordinario del governo, un’analisi della gestione dallo stesso effettuata viene qui formulata in base alle

verifiche delle spese preventivate e/o sostenute indicate nei rendiconti ed ai risultati raggiunti in termini di nuovi posti detentivi.

Dai dati finanziari e dei posti resi disponibili (esposti al cap. VI e nelle tabelle ivi allegate), si rileva, in merito agli oneri degli interventi del Piano carceri gestiti durante l'incarico del Commissario straordinario ed agli importi delle spese erogate a valere sulla contabilità speciale in ciascuno degli anni 2010-2014, che in questi anni i Commissari nominati per far cessare o migliorare la situazione del sovraffollamento (tra i quali il prefetto nominato nel 2013 Commissario straordinario, ma che ha esercitato l'incarico di Commissario sin dal 2012) hanno speso soltanto 52,374 ml, pari all'11,32 per cento dei complessivi circa 462,769 ml assegnati ai Commissari nel suddetto arco temporale sulla contabilità speciale n. 5421. Delle restanti, cospicue, risorse assegnate sono stati impegnati, per contratti eseguiti, o in corso di esecuzione o in fasi preliminari, 282,824 ml complessivi, che riguardano iniziative relative a padiglioni, completamenti di nuovi istituti, interventi di recupero, arredi ecc. che saranno ora gestite dai Ministeri subentrati al Commissario.

Circa i nuovi posti detentivi che avrebbero dovuto essere resi disponibili al termine delle gestioni commissariali, si ribadisce che le previsioni dell'ultimo Commissario, il Commissario straordinario del governo, di oltre n. 12.000 nuovi posti entro il 2016, non sono e non saranno rispettate.

Infatti, premesso che in base alle aggiornate comunicazioni del DAP, a nome dei Ministeri ora competenti, deve prendersi atto che gli elenchi A e B allegati al D.I. del 10 ottobre 2014 non citano alcuni dati e contengono alcune inesattezze e che il totale complessivo presunto dei nuovi posti deve calcolarsi in n. 11.934, e non in oltre n. 12.000, i posti in realtà consegnati/ultimati entro il 2014 dovrebbero risultare soltanto n. 4.415 (il 37 per cento), molti di meno, dunque, dei menzionati n. 11.934, per raggiungere poi, entro il 2016, il numero di 6.183 (il 51,81 per cento).

Inoltre, la consegna degli ulteriori n. 5.751 posti ($11.934 - 6.183 = 5.751$) dovrebbe cominciare ad essere possibile solo dopo il 2017-2018.

Deve concludersi, pertanto, che le procedure ed i risultati degli interventi messi in atto, in più di quattro anni, dai Commissari sono stati, malgrado le opere che pure sono state realizzate e che sono in corso di realizzazione, piuttosto deludenti rispetto alle attese, sia riguardo ai tempi di ultimazione che alla messa a disposizione di nuovi posti detentivi.

Un ulteriore fattore aggravante di tali risultati, che, al di là di possibili, lievi variazioni quantitative, sono comunque molto inferiori a quelli preventivati, va certamente individuato nella riscontrata inutilizzabilità di molti ambienti carcerari ridotti in grave stato di degrado, non adeguatamente e tempestivamente affrontato con le necessarie manutenzioni ordinarie e straordinarie. A parziale attenuante di questa diffusa, patologica, situazione, potrebbe aver avuto un peso oggettivo la carenza di maggiori risorse finanziarie per le manutenzioni: secondo il DAP, occorrerebbe un finanziamento annuale per la manutenzione ordinaria di almeno l'1 per cento del valore del capitale immobiliare per abbattere le cause di inefficienza del patrimonio edilizio demaniale in uso governativo.

In altre realtà è invece emersa una disponibilità di nuovi posti regolamentari che eccedono i meri fabbisogni territoriali e che sono suscettibili di maggiore o completa utilizzazione solo mediante consistenti accessi da altri territori, come si è verificato per i nuovi istituti e padiglioni della Sardegna, che risultano sin dall'inizio degli interventi, avviati dal MIT, essere stati progettati e costruiti per un numero di posti molto superiore alle necessità carcerarie della regione in quanto destinabili prevalentemente ai detenuti sardi e alle visite e colloqui con i familiari.

Sotto un altro punto di vista, va poi tenuto presente che anche l'avvenuta messa a disposizione di ulteriori celle e di ambienti adatti per la reclusione e la vita carceraria rischia di non avere alcun positivo effetto qualora manchi o non sia sufficiente il personale amministrativo e della polizia penitenziaria in grado di provvedere al funzionamento e alla sorveglianza. In ordine ai problemi concernenti la disponibilità di un numero sufficiente di agenti della polizia penitenziaria e alle carenze di agenti penitenziari che potrebbero impedire il pieno utilizzo di strutture pronte per ospitare i detenuti e le attività in cui possono essere impegnati, v. cap. II, ultima parte.

5. Le considerazioni prima accennate in merito ai costi dei *braccialetti elettronici*, che erano chiaramente eccessivi nella precedente situazione del primo contratto Telecom del 2003 (circa 10 ml l'anno) in relazione ad un loro uso scarsissimo (meno di una ventina), e quelle concernenti l'esigenza di calcolare il numero degli addetti della polizia penitenziaria tenendo conto di quelli impiegati effettivamente negli istituti di pena, escludendo quelli

distaccati e comandati altrove, riprendono e aggiornano le conclusioni della ricordata relazione di controllo n. 11/2012/G, approvata da questa Corte il 27 settembre 2012.

Vi si aggiungono, dopo la presente indagine, l'importanza del coordinamento delle iniziative delle Amministrazioni ritornate direttamente ed esclusivamente competenti nel settore dell'edilizia carceraria (ciò che potrebbe anche consigliare, nel nuovo regime ed alla luce di una rivisitazione degli interventi, modifiche ai programmi previgenti) e l'assoluta necessità di provvedere tempestivamente alle manutenzioni ordinarie.

Si tratta di questioni la trattazione delle quali supera l'oggetto di questa indagine, ma che si segnalano egualmente all'attenzione perché andranno sicuramente affrontate dai Ministeri competenti, secondo le procedure contrattualistiche ordinarie e nel quadro dei compiti a ciascuno spettanti ai sensi del D.I. 10 ottobre 2014.

6. Si ritiene opportuno esporre talune riflessioni sulla necessità di organizzare strumenti ed analisi atti ad identificare continuativamente le situazioni di sovraffollamento carcerario.

In primo luogo, va considerato che il sovraffollamento carcerario, al di là del suo significato generico, ha un senso più preciso dal punto di vista normativo e amministrativo solo se il numero dei detenuti internati in una struttura carceraria viene messo in relazione al numero delle celle e agli spazi di detenzione esistenti in quella struttura.

In secondo luogo, va preso atto che il sovraffollamento può essere calcolato soprattutto, o soltanto, dall'organo che gestisce le strutture carcerarie, e cioè dal Ministero della giustizia - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, da cui dipendono i servizi, il personale che dirige le carceri e la polizia penitenziaria.

Le rilevazioni dell'affollamento possono essere effettuate a vari livelli: nazionale; regionale; da parte dei Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria (PRAP); di singoli istituti penitenziari. Per essere poi "mirate" in base alle situazioni concrete, le rilevazioni devono essere ulteriormente distinte a seconda delle caratteristiche e tipologie dei detenuti (sesso; di alta sicurezza; protetti; collaboratori di giustizia; soggetti al regime dell'art. 41-bis; comuni; nazionalità; malattie; lavoro, ecc.) ed essere effettuate tenendo presenti i dati più significativi che consentono di accertare la presenza o meno di sovraffollamento (tra i quali la capienza "regolamentare"; il numero delle celle; dei detenuti; la disponibilità in mq.; il rapporto con gli spazi minimi stabiliti in sede CEDU).

Le rilevazioni dovrebbero essere effettuate con scadenze molto ravvicinate, a garanzia di un costante controllo e per poter valutare con sollecitudine la necessità di eventuali interventi.

7. All'adunanza, convocata il 30 giugno 2015, per l'esame e la deliberazione del referto relativo all'indagine non ha partecipato, malgrado la ricevuta convocazione, il prefetto che è stato Commissario delegato e poi Commissario straordinario del governo per l'attuazione del Piano carceri. Il prefetto ha però inviato a questa Sezione una memoria riguardante i temi trattati nello schema di relazione²³. Tale memoria non è risultata trasmessa alle Amministrazioni interessate e, comunque, non era conosciuta dai dirigenti ministeriali presenti all'adunanza.

Nella memoria, il cessato Commissario ha evidenziato, fra l'altro, di non aver utilizzato appieno il potere derogatorio del codice degli appalti, come pure gli era consentito dalle Ordinanze di nomina, avendo preferito agire secondo le regole ordinarie, con il bando di gare ad evidenza pubblica, a beneficio della concorrenza e della trasparenza, come non sarebbe invece accaduto, a suo avviso, nelle procedure contrattuali gestite dai competenti Ministeri ed in particolare dal DAP. Ha inoltre ricordato di non aver percepito alcun compenso aggiuntivo, mentre notevoli somme sono state corrisposte, peraltro legittimamente, anche alla luce dei controlli preventivi e successivi della Corte dei conti, al precedente Commissario delegato e capo del DAP, in qualità di RUP (Responsabile unico del procedimento), e a dirigenti tecnici del DAP per progettazioni e consulenze; di aver organizzato e reso funzionante un efficiente sito web del piano carceri; di essersi avvalso della collaborazione di solo una quindicina di unità e di aver realizzato, soprattutto in taluni casi, rilevanti risparmi di spesa e più rapidi risultati.

La suddetta memoria è stata portata a conoscenza ai competenti Ministri della giustizia e del MIT, affinché fornissero le loro osservazioni²⁴ e se ne potesse riferire al Parlamento nella relazione conclusiva dell'indagine. Ha inviato una nota di risposta il Ministro della giustizia²⁵, mentre il Ministero delle infrastrutture e trasporti – che non aveva dato seguito

²³ Prot. Corte conti n. 2799-24/06/2015-SCCGA-Y32-A

²⁴ Prot. Corte conti n. 2891-02/07/2015-SCCGA-Y32-P

²⁵ Prot. Corte conti n. 3102-15/07/2015-SCCGA-Y39-A

alla richiesta di questa Corte – è stato di nuovo invitato a riferire, entro il 27 agosto²⁶. E' pervenuta però, in data 4 agosto, soltanto una lettera nella quale si è affermato che non vi era nulla da aggiungere a quanto considerato dal dirigente presente all'adunanza del 30 giugno²⁷.

Sottolineato che i temi trattati dal Commissario e nella nota di risposta del Ministero della giustizia – DAP, sono già stati tutti considerati e commentati in questa relazione, senza obiezioni e/o smentite da parte delle amministrazioni presenti all'adunanza, vanno qui aggiunte soltanto alcune integrazioni o precisazioni.

Si prende atto della conferma da parte del suddetto Ministero degli elevati compensi ulteriori, pattuiti nei rispettivi contratti, ottenuti dagli indicati esponenti del DAP; è stato pure confermato che gli appalti ministeriali sono stati prevalentemente affidati con procedure ristrette, ma con la motivazione che le stesse hanno risposto all'esigenza di risolvere più rapidamente i gravi problemi del sovraffollamento carcerario meglio dell'uso dei poteri ordinari, che sono stati invece preferiti dal Commissario, secondo quanto dallo stesso affermato; è stato poi rammentato che tali procedure ristrette sono state positivamente assoggettate ai controlli di legittimità della Corte dei conti e che le imprese partecipanti sono state scelte solo se in possesso di abilitazioni di sicurezza e previa una selezione basata sui requisiti di esperienza nel settore dell'edilizia penitenziaria e nelle regioni di intervento. Inoltre, secondo l'analisi del DAP, il criterio dell'aggiudicazione con il sistema del massimo ribasso, alternativo a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, può avere indotto alcune ditte ad offrire ribassi eccessivi, che si sono rivelati fonti di future criticità nelle fasi progettuali esecutive e realizzative.

Si prende altresì atto che, come evidenziato dal Ministero, l'Ufficio del Piano carceri, effettivamente composto di poche unità, si è però avvalso, come soggetto attuatore, per tutto il 2012, della collaborazione del Direttore generale del DAP competente in materia e del suo staff nonché, dal 2010, dell'intero apparato degli Uffici tecnici centrale e regionali del DAP e dei Provveditorati regionali.

Secondo il DAP i risultati in termini di nuovi posti detentivi realizzati dal Piano carceri, e dalle sue rimodulazioni, a parte quelli derivanti dagli interventi di completamento di opere già avviate e per la gran parte già realizzate dal DAP e dal MIT,

²⁶ Prot. Corte conti n. 3346-31/07/2015-SCCGA-Y32-P

²⁷ Prot. Corte conti n. 3373-04/08/2015-SCCGA-Y39-A

sono stati molto modesti e comunque di gran lunga inferiori alle previsioni (come è stato posto in evidenza in questa relazione e dimostrato dalle cifre indicate nelle tabelle da n. 2 a n. 9 che vi sono state inserite). Il Ministero ha tra l'altro ritenuta, in sostanza, priva di giustificato fondamento la soddisfazione espressa dal Commissario per la conclusione, in termini di più vantaggiosi costi e risultati, del controverso ed annoso caso Reggio Calabria Arghillà, facendo invece presente che l'opera non è stata ancora completata e che anzi richiederà consistenti ed ulteriori investimenti.

Si ritiene che i problemi dell'edilizia carceraria e delle iniziative immobiliari intraprese siano ormai convenientemente chiariti e che le numerose occasioni di trattazione (a livello governativo, parlamentare, di controllo preventivo di legittimità e di controllo successivo sulla gestione, come si è verificato nella presente indagine ed in quelle precedenti, già ricordate, del 2012 e del 2014, quest'ultima relativa alle opere secretate), consentano di valutare adeguatamente la notevole importanza finanziaria e sociale degli impegni dedicati al loro superamento e permettano anche, se occorre, di intervenire nelle sedi proprie per l'eventuale accertamento di responsabilità nel mancato raggiungimento degli obiettivi.

Il commissariamento del prefetto che ha svolto l'incarico di ultimo Commissario ha dunque prodotto modesti risultati.

Se ne può trarre la conclusione, di ordine generale, della dubbia utilità della scelta dei commissariamenti e che non è affatto sufficiente procedere alla nomina di un commissario per eliminare o correggere disfunzioni e carenze dell'azione amministrativa ordinaria.

