

Articolo 7 (Misure urgenti in materia di edilizia penitenziaria) del D.L. 135/2018

L'articolo 7 reca misure urgenti in materia di edilizia penitenziaria volte a far fronte all'emergenza determinata dal progressivo sovraffollamento delle strutture carcerarie e a consentire una più celere attuazione del piano di edilizia penitenziaria in corso. Come sottolinea la relazione illustrativa si tratta di un "intervento avente carattere di urgenza perché volto a prevenire gli effetti del predetto fenomeno adottando misure che, con il coinvolgimento del personale tecnico dell'amministrazione penitenziaria, favoriscono la realizzazione di nuove strutture carcerarie e la manutenzione o la ristrutturazione di strutture esistenti al fine di creare una maggiore disponibilità di posti".

Alla data del 30 novembre 2018 erano presenti nelle carceri italiane 60.002 detenuti, a fronte di una capienza regolamentare di 50.583 unità.

Più nel dettaglio il comma 1 - facendo salve le competenze spettanti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in materia di edilizia penitenziaria - assegna, per un biennio (dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2020), al personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) anche le seguenti ulteriori funzioni:

- l'effettuazione di progetti e perizie per la ristrutturazione e la manutenzione anche straordinaria degli immobili in uso governativo all'amministrazione penitenziaria, nonché per la realizzazione di nuove strutture carcerarie, ivi compresi alloggi di servizio per la polizia penitenziaria, ovvero per l'aumento della capienza delle strutture esistenti;
- la gestione delle procedure di affidamento dei suddetti interventi e di quelle di formazione dei contratti e di esecuzione degli stessi in conformità alla normativa vigente in materia;
- l'individuazione di immobili, nella disponibilità dello Stato o di enti pubblici territoriali e non territoriali, dismessi e idonei alla riconversione, alla permuta, alla costituzione di diritti reali sugli immobili in favore di terzi al fine della loro valorizzazione per la realizzazione di strutture carcerarie. Come evidenzia la relazione illustrativa tale intervento normativo, che consiste in un ampliamento delle funzioni già assegnate al personale tecnico del DAP, "costituisce un'alternativa all'intervento commissariale".

Rileva altresì la relazione come l'esperienza nel settore abbia evidenziato - con riguardo all'edilizia penitenziaria - aspetti problematici connessi alla eccessiva lunghezza dei tempi intercorrenti tra la progettazione e la disponibilità delle nuove strutture e alla sostanziale estraneità dell'amministrazione penitenziaria rispetto alle opere di edilizia.

Al Ministero della giustizia (DAP) è infatti assegnata una competenza solo residuale nella progettazione e nella realizzazione delle opere. Tali interventi rientrano infatti nell'ambito di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Dipartimento delle infrastrutture). Attualmente ai sensi dell'articolo 35 (comma 2) della legge 15 dicembre 1990, n. 395 (Ordinamento del corpo di polizia penitenziaria), al personale del DAP sono attribuite le seguenti funzioni:

- effettuazione di studi e ricerche in materia di edilizia penitenziaria, anche con eventuale collaborazione di esperti esterni alla pubblica amministrazione;
- effettuazione di studi e di progetti tipo e di normativa costruttiva sotto lo specifico profilo della tecnica penitenziaria ai fini della progettazione delle opere di edilizia penitenziaria, da approvarsi con decreto del Ministro di grazia e giustizia;
- effettuazione, in casi di urgenza, di progetti e perizie per la ristrutturazione degli immobili dell'Amministrazione penitenziaria.

La relazione tecnica precisa inoltre come attualmente il personale tecnico del DAP è costituito da circa 40 unità tra ingegneri e architetti, in servizio presso gli Uffici tecnici dello stesso Dipartimento, dotati di laurea tecnica in ingegneria e architettura e di abilitazione all'esercizio della relativa professione, previo superamento dell'esame di Stato, in osservanza della vigente normativa in materia di pubblico impiego e progettazione, direzione e collaudo lavori di opere pubbliche.

La medesima relazione sottolinea come siano in corso di espletamento procedure concorsuali per l'assunzione di ulteriori 17 unità di ingegneri e 3 unità di architetti, i quali dovranno prendere servizio nei primi mesi del 2019.

Per lo svolgimento di tali nuove funzioni il comma 2 prevede che il DAP possa avvalersi anche del personale del personale dei competenti Uffici del Genio militare del ministero della difesa attraverso la stipula di apposite convenzioni.

La definizione del programma dei lavori da eseguire e l'individuazione dell'ordine di priorità è demandato ad un successivo decreto del Ministro della giustizia, da adottarsi - su proposta del Capo del DAP - entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge in esame - di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Nel formulare la proposta il capo del DAP deve tenere conto dei programmi di edilizia penitenziaria predisposti dal Comitato paritetico in materia di edilizia penitenziaria costituito presso il Ministero della giustizia (comma 3).

In proposito la relazione illustrativa rileva: "Si tratta di una necessaria norma di raccordo tra le competenze dell'amministrazione della giustizia (DAP) e quelle del Ministero cui sono rimesse in via ordinaria le competenze in materia di progettazione e realizzazione delle strutture carcerarie (MIT).

Essa ha dunque la funzione di definire l'ambito di operatività della disposizione, finalizzata a favorire una accelerazione dell'attuazione dei piani di edilizia carceraria in atto mediante il supporto temporaneo ed eccezionale, del personale dell'amministrazione penitenziaria, autorizzato, dalla norma illustrata, a svolgere, a sua volta, in un quadro unitario e concordato, attività funzionali alla realizzazione urgente di strutture penitenziarie".

Il comma 4 reca la clausola di invarianza finanziaria, prevedendo che all'attuazione dell'articolo in esame si debba provvedere nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente destinate all'edilizia penitenziaria.

In proposito la relazione tecnica evidenzia come le risorse previste a legislazione vigente nel Bilancio del Ministero della giustizia per l'anno 2018 -Tabella 5 - 1.1. Amministrazione penitenziaria - Azione Realizzazione di nuove infrastrutture, potenziamento e ristrutturazione nell'ambito della edilizia carceraria sui Capitoli 7300 e 7301, ammontano complessivamente a circa 26 milioni di euro per l'anno 2018 e a circa 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020. É inoltre assegnato all'amministrazione penitenziaria un importo complessivo di 185 milioni di euro nel periodo 2018-2033 a valere sul fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese di cui all'articolo 1, comma 140 della legge di bilancio 2017 (come rifinanziato dalla legge di bilancio 2018)

Con riguardo alla disciplina relativa all'edilizia penitenziaria è opportuno ricordare che il primo programma ordinario di edilizia penitenziaria è stato istituito con la legge 12 dicembre 1971, n.1133, che ha previsto uno stanziamento di 100 miliardi di lire per la costruzione, il completamento, l'adeguamento e la permuta di edifici destinati a istituti di prevenzione e pena e ha attribuito le competenze in materia al Ministero dei lavori pubblici, con la creazione di un apposito capitolo di bilancio.

Con la legge 1 luglio 1977, n. 404, lo stanziamento è stato aumentato di 400 miliardi di lire. Dal 1977 al 2001 (con la legge finanziaria n. 448 del 2001) sono state stanziati ulteriori risorse economiche per circa 3 miliardi di euro complessivi.

Le successive leggi finanziarie non hanno invece stanziato ulteriori risorse economiche e annualmente i fondi assegnati sono stati rimodulati e con la legge finanziaria 2006 (legge n. 266 del 2005) perfino ridotti di 20 milioni di euro.

Successivamente, con la legge finanziaria 2008 (legge n. 244/2007), è stato previsto un programma di interventi, attraverso uno stanziamento di 70 milioni di euro per il triennio 2008-2010. Tale stanziamento è stato drasticamente ridotto dalla legge n. 126 del 2009 a 15 milioni (per il medesimo triennio). Ancora, il decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211 ha previsto un'integrazione delle risorse finanziarie, pari a circa 57,27 milioni di euro, per l'adeguamento, potenziamento e messa a norma di infrastrutture carcerarie.

Nel 2010, a fronte di un tasso di sovraffollamento detentivo pari a 151, il Governo, nel dichiarare lo stato d'emergenza, è intervenuto approvando, con ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 marzo 2010, n. 3861, il cosiddetto Piano carceri, destinato ad affiancarsi, senza sostituirlo, al programma di edilizia penitenziaria.

Il Piano inizialmente prevedeva la programmazione di risorse finanziarie per 675 milioni di euro ed era articolato nei seguenti filoni:

- interventi di edilizia carceraria;

- misure normative (modifiche al sistema sanzionatorio con misure che prevedessero, la possibilità della detenzione domiciliare per pene detentive fino ad un anno e la messa alla prova delle persone imputabili per reati fino a tre anni, con conseguente sospensione del processo;
- assunzione di 2.000 nuovi agenti di Polizia Penitenziaria (le carenze di organico, all'epoca, risultavano pari a circa 5.000 unità).

Per quanto riguarda gli interventi sull'offerta penitenziaria volti ad incrementare la capienza degli istituti di pena, il Piano prevedeva:

- per il 2010 l'ampliamento di una serie di istituti già esistenti;
- per il biennio 2011-2012 la realizzazione di 18 nuove carceri, di cui 10 "flessibili" (di prima accoglienza e a custodia attenuata, destinate a detenuti con pene lievi) cui se ne dovevano aggiungere altre 8 (anch'esse "flessibili") in aree strategiche, così da portare la cosiddetta capienza tollerabile delle carceri italiane a circa 80.000 unità, con un incremento complessivo di oltre 21.700 posti.

L'attuazione degli interventi di edilizia penitenziaria è stata demandata dal 2010 al 2014 a Commissari ministeriali, in capo ai quali sono state accentrate le competenze attribuite in via ordinaria ai dicasteri della giustizia e delle infrastrutture.

Il primo Commissario è stato il Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della giustizia e l'ultimo il Commissario straordinario del governo per le infrastrutture penitenziarie.

Quest'ultimo, nominato il 3 dicembre 2012, ha cessato le sue funzioni con 5 mesi di anticipo rispetto alla scadenza originaria, ai sensi dell'articolo 6-bis del decreto legge 26 giugno 2014, n. 92 (conv. Legge 11 agosto 2014, n. 117) il 31 luglio 2014.

Le sue funzioni sono quindi state riattribuite ai Ministeri della giustizia e delle infrastrutture e dei trasporti. Complessivamente il Piano carceri, al di là delle stime iniziali, ha portato ad un miglioramento della capienza certificato dalla Corte dei Conti, pari a 4.415 posti tra 2010 e 2014.

Secondo il Giudice contabile "I risultati finali dell'attività dei Commissari 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".

Ancora.

In termini finanziari, la Corte dei conti ha rilevato che, rispetto ai 462,769 milioni assegnati nel periodo 2010-2014 alla contabilità speciale dei Commissari, alla data della cessazione

dell'incarico dell'ultimo Commissario (31 luglio 2014) erano stati spesi appena 52,374 milioni (l'11,32 per cento circa).

La differenza di 410,395 milioni 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.

Nel 2015 il DAP ha predisposto – sulla base dei fabbisogni e tenendo conto delle disposizioni disponibili - per il quinquennio 2015-2020 un Piano di edilizia penitenziaria da sottoporre al Comitato paritetico interministeriale.

Obiettivo primario del Piano nazionale era di raggiungere una quantità di posti pari al numero di detenuti da ospitare, in complessi demaniali adeguati all'ordinamento Penitenziario (si veda Doc. CXVI n. 4/XVII legislatura).

Successivamente, nel 2016, il DAP ha avviato gli studi per un nuovo piano strategico mentre il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha provveduto ad una rimodulazione del Piano Carceri (si veda Doc. CXVI n. 6/XVII legislatura). In materia penitenziaria è opportuno ricordare poi, che la legge n. 103 del 2017 (cd. Legge Orlando) aveva previsto una ampia riforma dell'ordinamento penale, nonché dell'ordinamento penitenziario. Il provvedimento ha previsto numerose deleghe al Governo, tra cui la revisione della disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni (attuata con il D.Lgs. 121 del 2018), la riforma dell'ordinamento penitenziario (attuata con il D.Lgs. 123 del 2018), l'incremento del lavoro carcerario (attuato con il D.Lgs. 124 del 2018). Per l'attuazione della riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario, è stato istituito dalla legge di bilancio 2018 (all'articolo 1, comma 475, della Legge 205/2017) un apposito Fondo presso il Ministero della giustizia.

Le risorse del Fondo sono destinate con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze all'attuazione delle disposizioni della legge n. 103 del 2017 e in particolare agli interventi di riforma dell'ordinamento penitenziario.

Il fondo è infatti collocato al capitolo 1773, all'interno del programma Amministrazione penitenziaria. Per tali finalità sono previsti i seguenti stanziamenti: 10 milioni di euro per l'anno 2018; 20 milioni di euro per l'anno 2019; 30 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020. Tale Fondo, in base ad un intervento nella Sez. II del disegno di Bilancio (AS 981) - attualmente all'esame parlamentare – è stato, per il 2019, defanziato di 10 milioni di euro. Analogo defanziamento di 10 mln di euro è previsto per il 2020 e il 2021. Il comma 324 dell'articolo 1 della legge di bilancio inoltre ha esteso agli interventi urgenti destinati alla funzionalità delle strutture e dei servizi penitenziari e minorili le finalità del Fondo per l'attuazione della riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario prevista dalla legge 103 del 2017.