



Ufficio del Commissario Delegato

Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri
3861 /2010 - 3995 /2012

Audizione del Commissario delegato
OPCM 3861/2010 e 3995/2012
presso la Commissione Giustizia
della Camera dei deputati

18 aprile 2012



Ufficio del Commissario Delegato

Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri
3861/2010 - 3995/2012

Onorevole Presidente
Onorevoli Deputati

desidero salutare e ringraziare per la convocazione e l'attenzione che la Commissione vorrà riservare al mio intervento e per i contributi che, sono certo, le SS.LL. non faranno mancare.

Il Piano carceri, così come approvato in data 24.6.2010 dal Comitato di indirizzo e di controllo, prevedeva la programmazione dell'impiego di risorse finanziarie per € 675 milioni per la realizzazione di n. 11 nuovi istituti per 4.750 nuovi posti detentivi e la realizzazione di n. 20 padiglioni in ampliamento di istituti esistenti per numero 4.400 posti detentivi per un totale complessivo di 9.150 nuovi posti.

Con determina 525-CD del 20/06/2011 è stato autorizzato l'inserimento al Piano originario dei lavori di rifunzionalizzazione del nuovo Istituto penitenziario di Arghillà – Reggio Calabria per n. 150 posti detentivi, con risorse assegnate al capitolo 7473 P.G.1 del MIT per 21,5 milioni di euro dalla delibera CIPE del 21.07.2009.

A seguito dei tagli per un importo di 228 milioni di euro, effettuati dal CIPE nella riunione del 20 gennaio 2012, si è resa necessaria la rimodulazione e la



Ufficio del Commissario Delegato

Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri
3861/2010 - 3995/2012

riprogrammazione delle esigentialità da parte del Capo del DAP per tener conto dell'impiego delle risorse finanziarie depontenziate.

La rimodulazione del Piano, nonostante una riduzione di risorse, per tagli, di 228 milioni di euro rispetto al Piano iniziale, prevede la realizzazione di n. 11.573 posti detentivi, rispetto ai n. 9.300 posti già approvati, con un incremento pari a n. 2.273 posti detentivi.

Ciò è stato possibile ripensando all'opportunità di realizzare i nuovi istituti e i nuovi padiglioni in una logica progettuale diversa, che risponda appieno all'esigenze, ma che tenga debitamente conto sia delle localizzazioni a costi contenuti, sia della possibilità, principalmente per i nuovi padiglioni, di sfruttare economie di scala in termini di utilizzo di servizi comuni già esistenti, il che consente altresì una ottimizzazione dell'impiego di risorse umane, avuto riguardo alle esigenze di pronto utilizzo delle strutture realizzande.

In particolare, il nuovo Piano carceri, approvato dal Comitato di indirizzo e controllo in data 31 gennaio 2012, prevede i seguenti interventi:

1. n. 3600 posti detentivi relativi alla progettazione esecutiva e alla realizzazione di 16 nuovi padiglioni in ampliamento di istituti esistenti nelle città di Lecce - Taranto - Trapani - Milano Opera - Sulmona - Vicenza - Parma - Siracusa - Ferrara - Bologna - Roma Rebibbia - Bergamo - Trani - Caltagirone - Reggio Emilia - Napoli-Secondigliano;



Ufficio del Commissario Delegato

Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri
3861/2010 - 3995/2012

2. n. 1.800 posti detentivi relativi alla progettazione esecutiva e alla realizzazione di 4 nuovi istituti nelle città di Torino, Catania, Pordenone e Camerino;
3. n. 1.014 posti detentivi relativi alle opere di completamento nei nuovi istituti di Cagliari e di Sassari;
4. n. 150 posti detentivi relativi alla rifunionalizzazione dell'istituto di Reggio Calabria (località Arghillà);
5. n. 4.759 posti detentivi relativi alle opere di completamento per di 17 padiglioni in ampliamento degli istituti di Cremona - Biella - Modena - Terni - Voghera - Santa Maria Capua Vetere - Catanzaro - Palermo Pagliarelli - Pavia - Saluzzo - Ariano Irpino - Carinola - Frosinone - Livorno - Nuoro - Piacenza - Agrigento e per i lavori di recupero negli istituti di Ancona Montacuto, Livorno, Gorgona, Augusta, Enna, Milano San Vittore, Napoli Poggioreale, Palermo Ucciardone, Arezzo;
6. n. 250 posti per il nuovo carcere di Bolzano.

Nella stessa logica del contenimento della spesa protesa all'ottimizzazione delle risorse e all'efficientamento dei processi si è proceduto alla riorganizzazione della struttura commissariale che in atto prevede la gestione mediante una struttura riadeguata e resa più snella, con un sostanziale contenimento dei costi per collaborazioni esterne. La struttura oggi prevede oltre al Commissario 4



Ufficio del Commissario Delegato

Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri
3861/2010 - 3995/2012

soggetti attuatori, dei quali uno stabilito dalla legge, ovvero il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano per la realizzazione del carcere della omonima città, un Soggetto Attuatore tecnico per le procedure di affidamento; un Soggetto Attuatore per le procedure economico-finanziarie; un Soggetto Attuatore, Direttore generale dell'Amministrazione Penitenziaria per la realizzazione degli interventi dei lavori di completamento e di ristrutturazione.

La riorganizzazione ha consentito un risparmio di spesa nell'ordine di 1,6 milioni di euro e ciò è stato possibile non aumentando alcun compenso già previsto per i 2 Soggetti Attuatori retribuiti e per la rinuncia all'incentivo previsto dal Codice dei contratti pubblici per l'attività di RUP, che da sola vale oltre 700 mila euro.

Il sottoscritto ha rinunciato a qualsiasi compenso per l'espletamento delle funzioni di Commissario, così come ha rinunciato al suo compenso il Soggetto Attuatore Direttore generale dell'Amministrazione Penitenziaria. Analogamente ha rinunciato a qualsiasi compenso il magistrato nominato consulente giuridico.

Sempre nell'ottica dell'efficientamento dei processi e della trasparenza e dell'economicità degli stessi è in corso di completamento, a costo zero, un programma su supporto informatico per la tenuta della contabilità speciale che si interfacci telematicamente, mediante apposito software, con la sezione di controllo della Corte dei Conti anche in ordine al controllo preventivo, previsto dall'art. 3 comma 1 lett. c-bis legge 14 gennaio 1994 n. 20, e al controllo del



Ufficio del Commissario Delegato

Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri
3861/2010 - 3995/2012

Rendiconto. L'attuazione di tale forma di controllo ha avuto riscontro positivo nel Magistrato istruttore competente.

Ulteriori e consistenti risparmi sono stati ottenuti grazie all'utilizzo di professionalità interne all'Amministrazione del Ministero della Giustizia, per la validazione, a titolo gratuito, dei progetti definitivi ed esecutivi di edilizia penitenziaria, nonché per la partecipazione alle commissioni giudicatrici di gara. Ciò ha consentito un risparmio quantificabile ad oggi in circa 500 mila euro che, aggiunto al risparmio precedentemente quantificato, assomma a circa 2,1 milioni di euro.

L'Ufficio del Commissario sta predisponendo, conformemente a quanto fatto dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, una convenzione con Cassa delle Ammende per la realizzazione di mobili per l'arredo delle nuove strutture previste dal Piano carceri con il coinvolgimento retribuito dei detenuti. Tale convenzione, che va anche nella direzione indicata dall'art. 27 comma 3 della Costituzione, contribuisce a realizzare una economia sulle somme stanziare per arredi e mobilio nei Quadri economici complessivi dei progetti approvati e in fase di approvazione.

Per entrare nel merito dell'attività in corso ed in particolare delle procedure, si premette che si deposita relazione dettagliata comprensiva anche dei costi, così come recentemente inviata alla Corte dei Conti.



Ufficio del Commissario Delegato

Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri
3861/2010 - 3995/2012

Al riguardo, l'Ufficio del Commissario ha provveduto a emettere le linee guida necessarie a "sbloccare" le commissioni giudicatrici delle 8 gare in corso per la realizzazione dei nuovi padiglioni di Lecce, Taranto, Trapani, Milano-Opera, Sulmona, Vicenza, Parma e Siracusa, di cui 6 nominate dalla precedente gestione commissariale senza, purtroppo, fissare il termine, ex art. 120 DPR 207/2010.

Al momento tutte le procedure che in precedenza si trovavano "bloccate" sono state fatte ripartire e accelerate al massimo al fine di recuperare il tempo perduto. In atto le Commissioni stanno lavorando e pertanto si prevede l'aggiudicazione entro maggio e la cantierizzazione al più tardi entro l'autunno del 2012.

Dei restanti 8 padiglioni sono state effettuate le validazioni, procedure che in precedenza erano state oggetto di deroga, dei progetti definitivi di Bologna, Ferrara e Bergamo, e sono in corso quelle dei progetti definitivi dei padiglioni di Reggio Emilia, Roma-Rebibbia, Napoli-Secondigliano, Trani e Caltagirone, per i quali sono ultimate o in corso di ultimazione le indagini archeologiche, come previsto dagli art. 95 e 96 del d. lgs. 163/2006. Entro il mese di maggio si prevede l'emissione dei bandi di gara aperta, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa dei rimanenti padiglioni, ad eccezione di Napoli-Secondigliano, per il quale sono in itinere le indagini archeologiche. Si ritiene di aggiudicare detti padiglioni entro l'autunno 2012, al più tardi.



Ufficio del Commissario Delegato

Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri
3861/2010 - 3995/2012

E' stata effettuata la conferenza di servizi per la realizzazione del nuovo istituto di Camerino (MC) e sono già stati predisposti i documenti per bandire, con gara aperta, l'appalto entro maggio 2012 e poter entro ottobre 2012 stipulare il relativo contratto di appalto.

E' già stata effettuata la localizzazione del nuovo istituto integrato di Torino in ordine alle indagini geologiche e geotecniche. Per la selezione del contraente tra geologi iscritti all'Albo è indetta la gara a procedura negoziata. E' in corso di ultimazione il progetto preliminare del nuovo istituto di Torino, la cui gara si prevede di bandire entro luglio 2012.

E' in corso la rinegoziazione dell'intesa con la Regione siciliana in ordine al cambiamento dell'area localizzata per il nuovo istituto di Catania. Infatti, a seguito dei tagli applicati, è stata scelta una diversa progettualità che prevede una integrazione del nuovo istituto con i servizi di quello attuale, che consentirà una velocizzazione nei tempi di esecuzione ed una sensibile economia di impiego di risorse umane. Il progetto preliminare è ultimato, salvo revisioni dovute al cambio dell'area ed alle indagini geologiche ed archeologiche. Si prevede comunque di bandire la gara entro ottobre 2012.

Il progetto preliminare per il nuovo istituto di Pordenone è pressoché ultimato e si prevede entro ottobre 2012 di bandire la gara.



Ufficio del Commissario Delegato

Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri
3861/2010 - 3995/2012

Per i lavori di completamento dei 17 padiglioni di Cremona, Biella, Modena, Terni, Voghera, Santa Maria Capua Vetere, Catanzaro, Palermo Pagliarelli, Pavia, Saluzzo, Ariano Irpino, Carinola, Frosinone, Livorno, Nuoro, Piacenza ed Agrigento e per i lavori di recupero negli istituti di Ancona Montecacuto, Livorno, Gorgona, Augusta, Enna, Milano San Vittore, Napoli Poggioreale, Palermo Ucciardone ed Arezzo è stato dato incarico con funzioni di stazione appaltante al Soggetto Attuatore Direttore generale dell'Amministrazione Penitenziaria, che prevede l'ultimazione di n. 950 posti detentivi per la fine di aprile 2012, di ulteriori 262 posti entro maggio 2012 e i rimanenti 3.547 entro l'anno.

Per i lavori di rifunzionalizzazione del nuovo istituto di Arghillà (RC), avviato dal Ministero delle Infrastrutture, al quale sono state confermate le funzioni di stazione appaltante, si è in attesa del trasferimento da parte del MIT delle risorse assegnate dal CIPE per 21,5 milioni. In atto sono state eseguite a cura del MIT un intervento in economia per attività propedeutiche di derattizzazione, disinfestazione e decespugliamento. La progettazione dell'intervento di rifunzionalizzazione e di completamento della casa di reclusione (opere interne alla cinta muraria) è intanto progredita quanto a contenuti architettonici e computistici. E' in corso l'affidamento da parte del Provveditorato OO.PP. dell'incarico di supporto professionale necessario per la verifica e l'adeguamento delle strutture in calcestruzzo armato da realizzare rispetto alle Nuove Tecniche



Ufficio del Commissario Delegato

Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri
3861/2010 - 3995/2012

Costruttive dettate nel 2008, nonché per la verifica ed adeguamento degli impianti da realizzare e già realizzati, secondo le normative subentrate e secondo gli standard attuali.

Con decreto prot. 205-CD del 2/3/2012 sono state confermate al Provveditorato interregionale OO.PP. del Lazio, Abruzzi e Sardegna le funzioni di stazione appaltante in ordine alla scelta del contraente e alla esecuzione dei lavori di completamento, per i nuovi istituti penitenziari di Cagliari e di Sassari, della capienza di 1014 posti detentivi, a seguito dell'approvazione dell'integrazione al Piano Carceri, richiesta con nota n. 844-CD del 4.10.2011.

Entro aprile 2012 verrà sottoscritto con il Ministero dell'Interno un documento contenente le linee guida dei successivi protocolli di legalità da stipulare in sede locale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 quater della legge 26/2010, che disciplina l'attività inerente i controlli antimafia su tutte le fattispecie contrattuali dei lavori pubblici. Il contenuto delle suddette linee guida farà parte integrante dei prossimi bandi di gara.

Si rappresenta infine che *conditio sine qua non* per poter bandire, nei tempi annunciati, le gare dei nuovi istituti (Torino, Catania, Pordenone e Camerino) è necessario che i fondi assegnati per 122,2 milioni di euro dal CIPE con delibera del 20/1/2012 n. 6 siano trasferiti sulla contabilità speciale intestata al Commissario



Ufficio del Commissario Delegato

Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri
3861/2010 - 3995/2012

delegato. In caso contrario, in ordine al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett. c-bis) della legge 14 gennaio 1994 n. 20, è scelta obbligata la pubblicazione dei bandi di gara con sospensione dei pagamenti fino all'effettivo trasferimento sulla contabilità speciale delle somme assegnate, con il rischio di una minore partecipazione di concorrenti alle gare.

NUOVO ISTITUTO DI BOLZANO

Il Piano Carceri, predisposto dal Commissario Delegato il 27 aprile 2010 e approvato il 24 giugno 2010 dal Comitato di indirizzo e controllo, aveva previsto la realizzazione di un nuovo istituto penitenziario a Bolzano per 250 posti detentivi a fronte di un costo complessivo di 25 milioni di euro.

Per la realizzazione dell'Istituto, ai sensi dell'art. 17 ter della legge 26/2010 è stata sottoscritta il 17/12/2010 un'intesa tra la Provincia di Bolzano e il Commissario delegato ai fini della localizzazione della nuova struttura carceraria e dell'integrale finanziamento a carico della Provincia di Bolzano. In tale intesa, si stabilisce, infatti, che l'istituto penitenziario previsto per Bolzano verrà realizzato con risorse proprie della Provincia, a valere sul fondo di cui all'art. 79 comma 1 lett. c) dello Statuto speciale, con atti di impegno e di spesa a firma dei rappresentanti della Provincia autonoma, affidataria delle funzioni di stazione appaltante /concedente, ai sensi dell'art. 33, comma 3 del d. lgs. 163/2006, giusto decreto 456-CD del 5/5/2011.



Ufficio del Commissario Delegato

Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri
3861/2010 - 3995/2012

Il 5/5/2011 con decreto 546-CD è stato affidato al Soggetto attuatore e Presidente della Provincia di Bolzano, qualora intenda avvalersi dei poteri di deroga, il compimento di tutti gli atti e i provvedimenti necessari per la realizzazione del nuovo istituto penitenziario di Bolzano, nonché alla provincia di Bolzano le funzioni di stazione appaltante / concedente, mediante impegno di spesa a firma dei competenti rappresentanti della provincia di Bolzano, ritenendo l'attività di coordinamento con l'Ufficio del Commissario Delegato supportata anche dal coinvolgimento di altro Soggetto attuatore ai soli fini dello studio di fattibilità del partenariato pubblico-privato con delega specifica di raccordo operativo.

Nella proposta di rimodulazione del Piano carceri prot. 1400-CD del 15/12/2011, confermata con successiva proposta prot. 1535-CD del 12/01/2012, ed approvata dall'Organo di controllo il 31/1/2012, i fondi inizialmente previsti per la realizzazione del carcere di Bolzano per 25 milioni di euro sono stati espunti, in quanto per legge il costo della realizzazione del carcere è a carico della Provincia stessa, che ha competenza per la realizzazione nel suo territorio anche di strutture carcerarie. Infatti, ai sensi dell'art. 2 comma 123 della legge 191/2009, la Provincia di Bolzano, secondo quanto disciplinato dalla lettera c) del comma 1 dell'art. 79 del testo Unico di cui al DPR 31/8/1972 n. 670, assume il finanziamento di infrastrutture di competenza dello Stato sul territorio provinciale, nonché ulteriori oneri specificati mediante accordo tra la stessa e il Governo.



Ufficio del Commissario Delegato

Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri
3861/2010 - 3995/2012

In data 8/3/2012 a prot. 242-CD, il Presidente della Provincia di Bolzano comunica che ritiene di procedere alla pubblicazione dello studio di fattibilità, in quanto sostanzialmente pronto. Tale studio è stato commissionato dalla stessa Provincia, ex art. 128, comma 6 e art. 153 comma 1 del Codice dei contratti e art. 14 del DPR n. 207/2010, con funzione di verificare la convenienza dell'affidamento in Finanza di progetto rispetto a quello dell'appalto convenzionale per la realizzazione del nuovo penitenziario di Bolzano per 200/220 posti detentivi.

In ordine all'assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett. c-bis) della legge 14 gennaio 1994 n. 20, degli atti del presidente della Provincia di Bolzano, nella qualità di Presidente della Provincia e di Soggetto Attuatore, si è espressa la Corte dei Conti a sezioni riunite in sede di controllo con delibera n. 6/CONTR/12 del 22/2/2012, che si deposita in copia, nel senso che debbono essere soggetti al controllo preventivo gli atti che comportino la spendita del potere di derogare alle ordinarie procedure della legge.

L'Ufficio del Commissario delegato è in attesa di conoscere le determinazioni richieste dalla Corte dei Conti alla Provincia autonoma di Bolzano ed in particolare se il suo Presidente intenda avvalersi dei poteri speciali derogatori attribuiti al Commissario delegato, i cui atti sono sottoposti al controllo preventivo e pertanto assoggettarsi alla valutazione preventiva della Corte stessa sulla convenienza economica dell'affidamento in progetto di finanza o per converso adottare



Ufficio del Commissario Delegato

Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri
3861/2010 - 3995/2012

provvedimenti secondo le ordinarie procedure previste dalle norme nazionali e locali.

Project financing ex art. 43 del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1 convertito con modificazioni dalla legge 24/3/2012 n. 27

Gli interventi previsti dal Piano carceri, così come rimodulato ed approvato dal Comitato di indirizzo e di controllo il 31 gennaio 2012, risultano interamente finanziati con risorse già trasferite e/o assegnate alla contabilità speciale intestata al Commissario delegato e pertanto la rimodulazione non prevede interventi in project financing.

In particolare si ritiene di dover precisare che il Commissario delegato, sulla scorta della Ordinanza di protezione civile, conseguente alla dichiarazione di emergenza, è autorizzato ad operare con fondi effettivamente trasferiti sulla contabilità speciale, appositamente aperta ed intestata al Commissario stesso.

Il Commissario è chiamato a rispondere dei propri interventi nel limite della delega e dei fondi trasferiti alla sua contabilità speciale; indi non può, stante il regime emergenziale, impegnare risorse pubbliche oltre alle somme disponibili in cassa.

Al riguardo, allo stato, l'utilizzo del progetto di finanza, impegnando l'Erario con oneri pluriennali, risulta incompatibile con l'attuazione del Piano carceri, stante



Ufficio del Commissario Delegato

Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri
3861/2010 - 3995/2012

anche l'assenza dei decreti di attuazione della nuova norma (art. 43 del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1).

Prospettive per il superamento dell'emergenza nel settore dell'edilizia carceraria

Per il superamento degli interventi "in emergenza" occorre prevedere un sistema che possa autonomamente pianificare e programmare un'edilizia carceraria effettivamente consona ai bisogni reali della popolazione penitenziaria e degli addetti ai lavori, nonché la manutenzione dell'esistente sia a livello ordinario che straordinario.

In atto, infatti, al di là dell'eccezione costituita dal cosiddetto Piano carceri, risulta una frammentazione di competenze ed in particolare:

- la programmazione dei nuovi interventi, in relazione alle esigenze dell'Amministrazione penitenziaria, è attualmente in capo al Ministero della Giustizia;
- la realizzazione degli istituti è in capo ai Provveditorati OO.PP.;
- la proprietà delle strutture carcerarie è in capo al Demanio statale gestito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- la manutenzione degli Istituti è di competenza del Ministero della Giustizia.

Per mettere quindi a sistema una edilizia penitenziaria, in grado di assicurare economicità degli investimenti associata ad un efficiente processo di realizzazione e di gestione, occorrerebbe riunire in capo ad un unico soggetto giuridico,



Ufficio del Commissario Delegato

Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri
3861/2010 - 3995/2012

incardinato all'interno del Ministero della Giustizia, in grado di provvedere al servizio, anche alla luce delle nuove normative.

Un'idea al riguardo potrebbe essere rappresentata dalla costituzione di una "Agenzia per l'Amministrazione dell'edilizia penitenziaria", che raggruppi in sé la proprietà di tutti gli istituti penitenziari nazionali, la competenza sulla programmazione, sulla costruzione e sulla gestione delle carceri in un ottica che abbia di mira l'efficienza e l'efficacia dei profili trattamentali, della eco-sostenibilità e della bio-architettura, realizzabile solo attraverso strutture nuove localizzate fuori dai centri abitati, in zone infrastrutturate.

L'Agenzia potrebbe, *ab initio*, anche non essere dotata di risorse finanziarie, in quanto il patrimonio immobiliare in suo possesso potrebbe garantirle un autofinanziamento, attraverso l'utilizzo della normativa esistente.

In particolare, sarebbe ipotizzabile che dalla sola vendita / permuta di due o tre beni ad alto valore immobiliare ubicati nei principali centri urbani, potrebbero ricavarsi utilità economiche che consentirebbero la realizzazione e la localizzazione, a costo zero o addirittura in avanzo di gestione, di nuovi istituti progettati nell'ottica suddetta, sostitutivi dell'esistente in altro loco ed in conformità alle normative vigenti.

A mero titolo esemplificativo, può prevedibilmente stimarsi un introito di circa 2 miliardi di euro solo dalla valorizzazione degli immobili ad utilizzo penitenziario di Roma-Regina Coeli e di Milano-San Vittore. Come è evidente tali risorse



Ufficio del Commissario Delegato

Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri
3861/2010 - 3995/2012

costituirebbero già da subito una dotazione patrimoniale pari a circa 4 volte l'attuale Piano carceri.

IL COMMISSARIO DELEGATO

Prefetto Angelo Sinesio