

PROJECT FINANCING PENITENZIARIO E “FABBRICA DEL REINSERIMENTO”

Prefazione: dopo il recente convegno “IDEAZIONE PENITENZIARIA” - 26 e 27 febbraio 2010.

In Italia per fare delle carceri, nelle migliori delle ipotesi, ci vogliono almeno 15-20 anni e talvolta non bastano (guardate, ad esempio, la realtà di Pordenone: quando venni in Friuli Venezia Giulia, nel 1988, già si parlava allora di realizzare un nuovo istituto...).

E' proprio questa amara, ma lucida, considerazione che, personalmente, mi ha spinto ad **immaginare ipotesi diverse**, finalizzate a realizzare nuove strutture penitenziarie di cui lo Stato, i cittadini, hanno bisogno come il pane...

Spesso hanno voluto, fino al recente passato, farci credere, che l'Italia non avesse bisogno di nuove strutture penitenziarie, **eppure sarebbe bastato poco per comprendere**, con quasi scientifica certezza, come i numeri di possibili nostri “ospiti” delle galere non potessero essere, in proporzione, diversi da quelli degli Stati di Common Law che di quelli del diritto “romano”, belga, francese, continentale.

Insomma, i nostri concittadini non sono ne più ne meno diversi da quelli degli altri Stati Europei, idem per quanto attenga la percentuale che sia propensa a violare le norme penali e, ove arrestati, a divenire possibili detenuti.

In qualunque parte del mondo occidentale progredito, preso cento come numero di persone, inevitabilmente uscirà una percentuale quasi identica di “bisogno di posti-letto penitenziari...”.

La sottovalutazione del fenomeno, coniugatasi con la malevolenza delle popolazioni e delle realtà locali, non sempre adeguatamente informate, anzi talvolta “impaurite” dall'idea che nei pressi delle loro case sorgesse un istituto penitenziario, insieme con l'assenza di una cultura anche scientifica dell'accoglienza “alberghiera” penitenziaria, ha comportato che non solo non avessimo posti sufficienti per ospitare tutti gli “aventi diritto”, o meglio “aventi obbligo”, ma ha accelerato lo scadimento delle strutture, spesso antiche, spesso realizzate all'interno di caserme vetuste, conventi, fortezze, chiese e certose, che erano state realizzate e modificate, il più delle volte malamente, o meglio per stratificazione e per semplificazione di soluzioni tecniche: *ridurre l'apertura di finestre, sostituire le porte di legno con quelle di metallo, aggiungere garitte per la sorveglianza armata, realizzare ogni sorta di ostacolo fisico che ne consentisse la migliore precedente fruibilità degli spazi*, nel tentativo di adeguarle ai bisogni penitenziari che, prima delle grandi riforme degli anni 70 e 80, erano soltanto di tipo custodialistico e “retributivo”.

Non di rado, ed è un eufemismo, *tutte le regole della logica costruttiva e del buon senso architettonico e del “gusto”*, in ambito penitenziario, sotto l'alibi securitaria, sono state “capovolte”, fatte brillare, mortificate: ambienti aereati, locali luminosi, locali dove lavorare, attenta proporzione tra “pieni e vuoti”, tra spazi all'aperto e al chiuso, per attività “comunitarie per lo studio, la formazione professionale e le attività ludiche”, ove non trascorrere il tempo in modo ozioso, l'esigenza del risparmio energetico, la facile percorribilità degli spazi, l'abbattimento delle barriere architettoniche, la sicurezza dagli infortuni, etc. etc., nel contesto penitenziario era, e in taluni casi ancora è, letteralmente declinata al “contrario”: d'altronde, se vi fosse stata per davvero una sensibilità non solo istituzionale, ma anche proveniente dalla c.d. “società civile”, libera da conati giustizialisti e/o da esagerazioni ipergarantiste, difficilmente ci si sarebbe trovati con numeri che, per quanto significativi (i 66.000 detenuti, in realtà, in un Paese che conta quasi 60 milioni di abitanti, sono perfettamente coerenti con gli altri numeri europei...), apparivano ed erano realmente sproporzionati alle reali disponibilità di spazi e strutture carcerarie: basterebbe pensare che, nonostante ci fosse la guerra al terrorismo e le mafie e le camorre non avessero deposto le armi, noi contestualmente chiudevamo le carceri di Pianosa e dell'Asinara (tra l'altro dopo averci speso miliardi a iosa...).

Per la cronaca, il recupero di queste isole agli enti locali e regionali, a sentire numerosi commenti critici, forse dei “cacciatori”, si è trasformato in potenziali attività di sfruttamento edilizio e/o comunque in una sorta di degrado faunistico, floristico e ambientale in senso lato, quasi un abbandono.

Alle criticità “tradizionali”, si sono poi aggiunte quelle di una normazione più che “punitiva”, “isterica”: l'irragionevole iperpenalizzazione della recidiva.

A questo punto era necessario, è necessario, scompaginare i ragionamenti tradizionali: se la soluzione che si immagina non risolve il problema ed esso non solo appare evidente ma anzi si aggrava, è ragionevole pensare che **si necessiti di altra ideazione.**

Bisognava, bisogna, capovolgere la logica dominante ed imporne, attraverso il ragionevole libero confronto dialettico, una diversa, alternativa: **IL DETENUTO NON E' PIU' UNA PERICOLOSA PROBLEMATICITA', UNA SORTA DI RIFIUTO SOCIALE, MA RISORSA, NON E' PIU' SPESA INUTILE MA RICCHEZZA, IL MONDO PENITENZIARIO NON E' PIU' UN MONDO DI PELOSA ASSISTENZA AI DETENUTI' MA LUOGO DI SPERIMENTAZIONE DI MODELLI SOCIALI** di avanguardia, di eccellenza (DI CITTADINANZA ATTIVA), ECONOMICI ED INDUSTRIALI NUOVI.

AGGREDIRE il problema da un'altra angolazione, mettere da parte le dotte disquisizioni e l'atteggiamento farisaico di quanti, professionisti del disagio parlato e dell'effimero penitenziario, trovino soltanto nelle soluzioni di rappezzo, invocando per un verso la bontà del giudice, che esso sia quello del primo grado o della magistratura di sorveglianza non importa, o brandendo le misure clemenziali generali, il modo per alleggerire temporaneamente il problema onde rimandarlo ad altre future classi di politici, di amministratori, di responsabili della cosa pubblica.

Ecco allora il nostro tentativo di provare a coinvolgere ambienti apparentemente lontani dal mondo del carcere e della giustizia, il Preside della Facoltà di Architettura, il professore universitario di filosofia di diritto, l'imprenditore, il sindacalista, il giornalista, l'impresa artigiana...

Ed ecco cominciare, quasi naturalmente, a farsi strada l'idea della finanza di progetto, del “**Project financing**”, di un carcere visto non più come luogo dove pletore di persone consumano, nell'inerzia forzata la loro esistenza, dove la loro fantasia è sollecitata solo nella riproposizione fantastica, se non anche possibile, della ideazione di nuovi reati, del tempo che copre altro tempo, di secondi e minuti che hanno la durata ognuno del giorno...

Che fortuna, per me, avere incontrato delle persone aperte, curiose, disponibili come quelle che ho stabilmente incrociato in questi caldi anni di lavoro, di ideazione.

Ho visto la perplessa curiosità di tanti trasformarsi in *operosa curiosità* scientifica ed è opportuno pensare che il recente convegno organizzato dal mio sindacato è venuto dopo mesi e mesi di discussione, lavoro, ricerca, confronto anche spigoloso con i componenti del gruppo di lavoro.

Mano a mano le idee hanno cominciato a prendere corpo, ed oggi sono qui, a sostenere questa sana provocazione, sicuro che almeno chi mi legge sappia che alcun intento di sfruttamento, dell'uomo sull'uomo, mi ha spinto a questa sfida, tutta culturale, ma non per questo meno importante sul piano economico e sociale.

Così come non sono qui a chiedere pietas o trattamenti favorevoli per le persone detenute perché tali: il carcere e le pene sono il percolato della responsabilità personale, e dietro il reato vi sono persone che soffrono e ne sono vittime, vittime dirette e vittime indirette: il derubato, l'agredito, la donna violata e venduta, le loro famiglie, ma anche le famiglie dei detenuti, il gruppo sociale di provenienza del detenuto, la società che ne subisce le conseguenze in termini economici e di pace sociale...

Qui nessuno vuole “alleggerire” le responsabilità di chi il giudice abbia dimostrato aver commesso dei reati, abbia sbagliato: ma nulla impedisce, anzi si impone, che a quanti abbiano commesso dei reati sia offerta una chance, abbiano l'opportunità di iniziare un nuovo percorso, un nuovo cammino, e non solo per un fatto di credito istituzionale che discende direttamente dalla nostra Costituzione, ma per **fare SICUREZZA, SICUREZZA DURATURA...**

Il Project Financing

Richiamando quanto già noto e divulgato in materia, attingendo a piene mani su quanto scritto e rinvenibile anche su “internet”, il Project Financing nasce nei paesi anglosassoni come tecnica finanziaria innovativa, volta a rendere possibile il finanziamento di iniziative economiche sulla base della valenza tecnico-economica del progetto stesso. **Il progetto viene valutato dai finanziatori principalmente per la sua capacità di generare flussi di cassa, che costituiscono**

la garanzia primaria per il rimborso del debito e per la remunerazione del capitale di rischio, attraverso un'opportuna contrattualizzazione delle obbligazioni delle parti che intervengono nell'operazione. La fase di gestione dell'opera costituisce elemento di primaria importanza, in quanto soltanto una gestione efficiente e qualitativamente elevata consente di generare i flussi di cassa necessari a rimborsare il debito e remunerare gli azionisti.

Caratteristiche

L'utilizzo del *Project Financing* comporta alcune specifiche implicazioni dal punto di vista organizzativo e contrattuale. **Il finanziamento, infatti, non è diretto ad un'impresa pre-esistente bensì va a beneficio di una società di nuova costituzione ("società di progetto" o anche "SPV" - *Special Purpose Vehicle*) la cui esclusiva finalità è la realizzazione e la gestione del progetto stesso.**

La società di progetto è un'entità giuridicamente distinta da quella del/i promotore/i del progetto, con la conseguente separazione dei flussi generati dal progetto da quelli relativi alle altre attività del promotore. Il duplice risultato è che, in caso di fallimento del progetto, il finanziatore non potrà rivalersi su beni del promotore diversi da quelli di proprietà della società di progetto e, simmetricamente, in caso di fallimento del promotore la società di progetto continuerà ad esistere perseguendo le proprie finalità.

Inoltre, **la costituzione di una SPV consente agli enti finanziatori l'applicazione di formule di controllo molto stringenti e l'imposizione di vincoli** contrattuali e societari necessari alla strutturazione di un'operazione di PF.

E' possibile sintetizzare le principali caratteristiche del *Project Financing* come segue:

- **il progetto viene valutato dai finanziatori principalmente (ma non esclusivamente) per la sua capacità di generare flussi di cassa (BANCHE, ASSICURAZIONI, POOL D'IMPRESE FINANZIARIE, ma anche volendolo lo STATO, la REGIONE, etc.);**
- **i flussi di cassa, connessi alla gestione del progetto, costituiscono la fonte primaria per il rimborso del debito e per la remunerazione del capitale di rischio;**
- **al fine di isolare i suddetti flussi di cassa dalle altre attività degli azionisti è costituita un'apposita Società di Progetto che ha il compito di sviluppare l'iniziativa e di beneficiare delle risorse finanziarie necessarie alla sua realizzazione;**
- **la fase di gestione dell'opera costituisce elemento di primaria importanza (al pari della sua costruzione), in quanto soltanto una gestione efficace e qualitativamente elevata consente di generare i flussi di cassa necessari a soddisfare banche ed azionisti;**
- **le principali garanzie connesse all'operazione sono di natura contrattuale piuttosto che di natura reale;**
- **la struttura dell'operazione è definita a seguito di un processo di negoziazione tra i diversi soggetti coinvolti (azionisti, banche, controparti commerciali) in merito alla ripartizione dei rischi dell'iniziativa tra i diversi partecipanti.**

Le fasi del Project Financing Penitenziario

La realizzazione ideale di un'operazione di *Project Financing* penitenziario potrebbe essere disaggregata in tre specifiche fasi:

1. ***Progettazione e costruzione di un nuovo carcere:*** in questa fase i soggetti finanziatori mettono progressivamente a disposizione del Progetto le risorse finanziarie necessarie alla

sua realizzazione. **Normalmente la maggior parte delle risorse finanziarie è messa a disposizione da pool di banche finanziatrici** attraverso appositi contratti di finanziamento nei quali sono previste rigorose procedure che di volta in volta consentono l'erogazione di **single tranche del finanziamento**.

2. **Start-up**: in questa fase si verifica se il Progetto è stato realizzato secondo i tempi e le modalità previste. Qualora il Progetto non esprima i livelli di *performance* attesi, dovranno essere attivati tutta una serie di azioni volta a riportare il progetto nelle condizioni di erogazione di prestazioni previsti dal contratto di costruzione.
3. **Gestione operativa**: una volta completata la fase di *start-up*, **il Progetto inizia a generare i flussi di cassa necessari a rimborsare i finanziamenti**. E' in questa fase che potrà essere realmente verificata la capacità del Progetto di far fronte ai finanziamenti contratti per la sua realizzazione attraverso il flusso di cassa generato.

Tipologie di strutture di project financing

Da un punto di vista strettamente finanziario è possibile classificare le strutture di *Project Financing* in funzione della tipologia di rivalsa dei soggetti finanziatori sugli azionisti della Società di Progetto. In particolare, è possibile identificare:

- a. **operazioni "senza rivalsa" (*without recourse*)**: operazioni di *Project Financing* in cui è esclusa la rivalsa dei finanziatori sugli azionisti; in questo caso le banche operano secondo logiche non tradizionali accollandosi rischi vicini a quelli imprenditoriali, alternativamente, esistono soggetti terzi che forniscono singolarmente o in modo combinato appropriate garanzie;
- b. **operazioni con "rivalsa limitata" (*limited recourse*)**: operazioni di *Project Financing* in cui la rivalsa dei finanziatori sugli azionisti è limitata:

- nel tempo
- nell'ammontare
- nella qualità

 **operazioni con "rivalsa piena" (*total recourse*)**: operazioni di *Project Financing* in cui la rivalsa dei finanziatori sugli azionisti della Società di Progetto è totale.*

L'evoluzione: dal Project Financing al Partenariato Pubblico Privato

Dall'energia alle grandi infrastrutture

Le prime operazioni di finanza di progetto sono state realizzate negli Stati Uniti nel settore della produzione di energia elettrica. Tali operazioni avvenivano in un ambito strettamente privatistico: privata era la società che realizzava l'impianto di produzione di energia, privata era la società che acquistava l'energia prodotta attraverso contratti di fornitura a lungo termine.

L'applicazione della finanza di progetto alla realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità è una evoluzione più recente. In un contesto istituzionale favorevole alle privatizzazioni, fu ritenuto che alcune importanti opere infrastrutturali potessero essere realizzate con successo attraverso il ricorso ai capitali e all'iniziativa del settore privato.

Il progetto di costruzione del tunnel sotto la Manica - l'operazione forse più ambiziosa mai realizzata in finanza di progetto - ha dimostrato, nonostante i numerosi problemi emersi in corso d'opera, quanto la scelta di associare il settore privato alla costruzione e gestione di opere pubbliche fosse valida e, a certe condizioni, addirittura preferibile al tradizionale metodo dell'appalto pubblico.

Alla fine del 1992 il governo conservatore britannico diede l'avvio alla c.d. Private Finance Initiative (PFI), un programma teso a creare un contesto istituzionale favorevole al coinvolgimento dei privati nella realizzazione di investimenti pubblici attraverso l'erogazione di concessioni di costruzione e gestione in presenza di condizioni di convenienza economica per il settore privato e di ottimizzazione di costi per il **settore pubblico**.

Il partenariato pubblico-privato (PPP) esprime un concetto più ampio che ricomprende una vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. Il ricorso al PPP, attraverso le sue diverse metodologie attuative può, in generale, essere evocato in tutti quei casi in cui il settore pubblico intenda realizzare un progetto che coinvolga un'opera pubblica, o di pubblica utilità, la cui progettazione, realizzazione, gestione e finanziamento - in tutto o in parte - siano affidati al settore privato.

I progetti realizzabili attraverso interventi di PPP possono essere identificati in tre principali tipologie:

- **progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza, per il settore penitenziario**, penso ad esempio ai **servizi onerosi, già presenti, di sopravvitto, di acquisti di beni (prodotti alimentari, prodotti per l'igiene personale, prodotti permessi in ambito penitenziario) che i detenuti acquistano nelle rivendite interne e che potrebbero far parte del pacchetto del Project financing**, come anche **l'approvvigionamento quotidiano degli alimenti** che vengono consegnati per la preparazione dei pasti dei detenuti, penso ai **servizi di lavanderia, a quelli della manutenzione degli impianti tecnologici, quelli della manutenzione degli impianti di sorveglianza, il riscaldamento, etc. ai bar e ai punti di ristoro aziendali**, penso alla possibilità **di affittare ad altre imprese capannoni industriali siti all'interno delle aree penitenziarie**, purchè ci si impegni, per l'appunto ad assumere un certo numero di persone detenute, penso ad **aree di parcheggi a pagamento**, soprattutto lì dove le carceri siano realizzate in zone cittadine o comunque vicino a collegamenti ferroviari, aerei, etc.: **i ricavi commerciali prospettici, all'interno di un planning temporale lungo decenni, di tali progetti consentirebbero, a mio avviso, al settore privato un integrale progressivo recupero dei costi di investimento nell'arco della vita della concessione.** In tale tipologia di progetti, **il coinvolgimento del settore pubblico si limita ad identificare le condizioni necessarie per consentire la realizzazione del progetto, facendosi carico delle fasi iniziali di pianificazione, autorizzazione, indizione dei bandi di gara per l'assegnazione delle concessioni e fornendo la relativa assistenza per le procedure autorizzative, nonché assicurando il costante flusso di informazioni di natura tecnico-penitenziaria e di settore, che potrebbe mancare a coloro che sono chiamati a realizzare i progetti;**
- **per il settore delle carceri, al fine di incentivare l'interesse degli investitori, ad esempio, si può progettare che al concessionario privato sia attribuita, in anticipo, la quota di mantenimento oggi prevista per ogni detenuto (oggi 1, 69 euro al giorno), che si aggiunga a quella del pagamento quotidiano delle derrate alimentari che si forniscono (circa altri 4, 00 euro), rimanendo salvo il diritto della P.A. di chiederne la restituzione al detenuto con le stesse modalità attuali.**
- **Nel contempo ipotizzare per questi progetti una componente di contribuzione pubblica:** tale circostanza non può destare perplessità, in quanto parliamo di una iniziativa i cui ricavi commerciali da utenza, ove attraverso una analisi di costi e benefici risultassero di per se stessi insufficienti a generare adeguati ritorni economici, sono comunque idonei a realizzare e generare **rilevanti esternalità positive in termini di benefici sociali indotti dalla infrastruttura. Tali esternalità giustificano l'erogazione di una componente di contribuzione pubblica.**

Ritengo, personalmente, che il ricorso al PPP possa per davvero essere un possibile modello vincente, fondamentalmente per due ordini di motivi:

- **il settore privato è posto nelle condizioni di fornire le proprie capacità manageriali, commerciali ed innovative nella progettazione, finanziamento, costruzione e gestione di infrastrutture di pubblica utilità, ottenendone un ritorno economico.** La fase di gestione dell'opera, che rappresenta il necessario risultato di una corretta progettazione e costruzione, costituisce elemento di primaria importanza, in quanto soltanto **una gestione efficiente e di qualità consente di generare i flussi di cassa necessari a rimborsare il debito contratto e remunerare gli azionisti;**
- il settore pubblico trae beneficio, in termini economico-finanziari, dalla presenza dei privati, attraverso **una riduzione del proprio impegno finanziario complessivo** e, più in generale, da un miglioramento della qualità di servizi erogati.

Elementi essenziali del PPP sono:

- la partecipazione attiva del settore privato in tutte le fasi della realizzazione dell'infrastruttura e dell'erogazione dei relativi servizi;
- **la trasparenza e la tutela della concorrenza nella gestione delle procedure di gara;**
- **l'ottimizzazione dei costi per il settore pubblico** (*value for money*), da intendersi non solo come costo effettivo di realizzazione dell'infrastruttura, ma anche della gestione della stessa in funzione dei servizi da prestare all'utenza;
- il trasferimento di livelli di rischio al settore privato, identificando il soggetto più idoneo a sopportarne gli effetti e in funzione dell'ottimizzazione della loro gestione.

Il ricorso ad uno strumento introdotto appositamente per favorire la partecipazione di investitori privati nella realizzazione di opere pubbliche è, d'altra parte, una scelta quasi obbligata per un paese come l'Italia, il cui livello di infrastrutturazione è al di sotto di quello degli altri partners dell'Unione Europea, e in cui solo recentemente è stata favorita la partecipazione privata in settori storicamente pubblici.

Numerose sono le ragioni per cui il ricorso al PPP può dare oggi, in Italia, un importante contributo al processo di modernizzazione del le carceri del Paese. Tra queste, in particolare, vale menzionare:

- la possibilità di incrementare la dotazione infrastrutturale del Paese a parità di risorse pubbliche impegnate, grazie all'apporto di risorse private addizionali, **ovvero la possibilità di liberare risorse pubbliche da impiegare in quei settori in cui i servizi penitenziari risultano essere fortemente carenti (penso a nuove assunzioni di personale dei ruoli degli educatori, assistenti sociali, medici, infermieri, poliziotti penitenziari...), a nuove dotazioni informatiche, a risorse utilizzate per la migliore formazione del personale...;**
- una più attenta fase di programmazione, l'adozione di procedure di gara trasparenti, una migliore allocazione dei rischi, attraverso un'opportuna contrattualizzazione delle rispettive responsabilità, quali condizioni dirette a consentire una più efficiente, anche in termini di tempi, costruzione e gestione dell'opera, funzionale alla prestazione di servizi di pubblica utilità qualitativamente migliori;
- una **maggiore trasparenza dei costi complessivi di gestione dei servizi**, atta ad innescare meccanismi che stimolino un'effettiva **concorrenza sui costi di gestione volta a consentire una progressiva riduzione degli stessi;**
- un'ottimizzazione dell'uso delle risorse disponibili, capaci di generare un circolo virtuoso tra spesa pubblica e prestazioni di servizi pubblici (miglioramento dei servizi di pubblica utilità erogati a parità di spesa pubblica) in funzione della qualità delle opere pubbliche.

A questo punto devo fare un rapido richiamo all'esperienza anglosassone: La gestione delle strutture penitenziarie prevede, nel sistema anglosassone, un sostanziale trasferimento dei rischi al settore privato: i flussi di pagamento relativi alle varie fasi di progettazione, costruzione e gestione sono, infatti, subordinati al rispetto di specifiche condizioni contrattuali.

L'operatore privato riceve una tariffa giornaliera nel caso in cui - una volta consegnata la prigione - questa soddisfi tutte le caratteristiche richieste, relative **non soltanto ai livelli di sicurezza, ma anche a tutti i servizi necessari alla sua corretta gestione: organizzazione amministrativa ed informatica, servizi di ristorazione e finanche i trattamenti sanitari.** **Il gestore si impegna, inoltre, a fornire ai detenuti qualificate opportunità di lavoro, - attraverso il coinvolgimento di imprese produttive private - utilizzando i complessi produttivi realizzati all'interno della struttura custodiale stessa.**

Il rendimento in termini di efficienza della struttura viene costantemente monitorato attraverso la previsione di un range di indicatori che devono essere rispettati (a tale rispetto sono, infatti, subordinati i pagamenti); la persistenza di inadeguati livelli di performance operativi può inoltre condurre alla risoluzione del contratto.

Il rischio relativo ad una quantità esuberante di presenze ricade sulla amministrazione, la quale dovrà corrispondere dei pagamenti extra commisurati agli aumenti dei costi che ne derivano.

La tariffa dovuta dall'amministrazione per ogni prigioniero (noi in Italia diciamo, invece, e già questo segna la positiva differenza: persona detenuta...) viene stabilita inizialmente su base contrattuale e viene rivista periodicamente al variare di prestabiliti indicatori; Le principali categorie di rischi che la struttura contrattuale permette di trasferire al privato, condizionando l'erogazione dei flussi finanziari sono:

- **rischi relativi ad una progettazione non conforme alla legislazione vigente;**
- **rischi relativi ad un aumento dei costi di costruzione rispetto a quanto preventivato;**
- **rischi relativi alla consegna di un impianto non rispondente alle caratteristiche richieste (in tale ipotesi il pagamento non viene effettuato fino a quando l'amministrazione non abbia accettato la struttura senza riserve al termine della fase di collaudo);**
- **rischi inerenti una ritardata consegna della struttura: in tal caso il soggetto privato deve liquidare all'amministrazione una penale commisurata ai giorni di ritardo, e rispondente ai maggiori costi sopportati per la custodia dei detenuti nelle strutture pubbliche;**
- **rischi relativi ad una inefficiente gestione, accertata attraverso un sistema concordato di verifiche**
- **rischi conseguenti ad un mutamento del quadro legislativo generale, ad eccezione della specifica disciplina sull'ordinamento penitenziario.**

Il sistema contrattuale adottato, che nella prassi è chiamato "Design, Construct, Manage and Finance contracts", ha una durata variabile, generalmente svolgentesi in un arco temporale pluri-decennale, **al cui termine l'istituto penitenziario ritorna in mano pubblica.** Tale tipo di contratto può essere sostanzialmente ricondotto al modello BOOT: Build, Own, Operate and Trasfer contract.

L'esperienza anglosassone sembra, infine, dimostrare che il coinvolgimento del capitale privato nella realizzazione e gestione del sistema carcerario può condurre verso più elevati livelli di efficienza, con inevitabili riscontri in termini di innalzamento della qualità di vita all'internodellecarceri.

Occorre, peraltro, rilevare come il tema delle **privatizzazioni delle carceri costituisca oggetto di vivace dibattito anche negli Stati Uniti**, paese in cui, per primo, ha preso avvio lo sviluppo del fenomeno.

Sinteticamente, le argomentazioni a favore della privatizzazione possono così riassumersi:

- **l'affidamento a privati permette alle strutture carcerarie di essere finanziate e costruite più velocemente ed economicamente rispetto a quanto consentirebbe l'intervento pubblico, garantendo, tra l'altro, un grado maggiore di efficienza operativa;**
- **il coinvolgimento dei privati permette un maggior controllo sulla spesa, in quanto ogni inefficienza ed aumento dei costi incide inevitabilmente sui margini di profitto;**
- la sinergia pubblico-privato innesca meccanismi concorrenziali relativi sia ai costi che alla qualità del servizio prestato;
- l'intervento privato, inoltre, permette di affrontare l'attuale crisi determinata dall'incremento esponenziale della popolazione carceraria, attraverso la realizzazione di nuove prigioni in tempi più rapidi rispetto a quanto potrebbe essere garantito dall'amministrazione.

Per quanto, invece, riguarda gli argomenti contrari, questi evidenziano che:

- il coinvolgimento dei privati nella realizzazione e gestione omnicomprensiva delle strutture carcerarie, ove non costantemente vigilata, può determinare una impropria delega di poteri autoritativi e coercitivi che, per ragioni di garanzia, **quantomeno per ciò che attiene l'appartenenza del personale di polizia e di quello amministrativo e tecnico, dovrebbero restare esclusivamente e saldamente in mano pubblica;**
- **la presenza del capitale privato potrebbe indurre ad anteporre all'interesse pubblico, alle esigenze dei detenuti ed alla stessa funzione della pena alle logiche del profitto** (per cui è necessario immaginare un efficiente sistema di controlli e di vigilanza, semmai affidato anche ad autorità indipendenti "esterne": **penso ad esempio al garante dei diritti dei detenuti, oltre che alla magistratura e alla stessa amm.ne penitenziaria;**
- la presenza di siffatti interessi economici, potrebbe portare alla creazione di lobby, capaci di influenzare le scelte legislative e la politica penitenziaria, **premendo, in particolare, in favore di scelte che prediligano il ricorso alla pena detentiva** (con conseguente incremento della popolazione carceraria) piuttosto che a forme alternative di espiazione. Ma questa, come si comprenderà, è tutta una partita "politica". Come è stato paradossalmente affermato, così come l'industria del legno necessita del legno e quella dell'acciaio del ferro, allo stesso modo "l'industria carceraria" usa le persone come "materia prima".

Naturalmente ed opportunamente, almeno per chi scrive, in Italia la questione si pone in termini differenti, dal momento che esiste una riserva di legge a favore della polizia penitenziaria per quanto riguarda i servizi di vigilanza e custodia, nonché la partecipazione della stessa alle attività di trattamento e recupero dei detenuti, che quindi non risultano delegabili.

Inoltre anche la recente riforma intervenuta, la c.d. "LEGGE MEDURI", sulla dirigenza penitenziaria sembra poter favorire una sperimentazione in tal senso: con la LEGGE MEDURI si è inteso restituire CENTRALITA' alla figura del direttore penitenziario, quale miglior punto di mediazione tra istanze di sicurezza e vigilanza, rappresentate dalla Polizia Penitenziaria, e quelle del Trattamento, assicurate dagli operatori specialisti dell'area trattamentale, segnatamente Direttori di Area Pedagogica, Assistenti Sociali, Educatori,

Operatori del Dipartimento delle Dipendenze, Operatori del Dipartimento di salute mentale, etc.

Senza dimenticare che il carcere italiano si è andato affollando di figure nuove e sempre più “perfezionatesi”: insegnanti pubblici per le scuole dell’obbligo, formatori professionali, assistenti volontari, mediatori culturali, etc.

Tutti questi soggetti (e le attività che essi assicurano) non soltanto rimangono, ma addirittura, in alcuni casi, dove si tratti di attività professionali, dovrebbero, potrebbero essere implementate grazie alla liberazione di risorse economiche che oggi sono assorbite dal mantenimento di strutture obsolete, da una spesa che talvolta appare inarrestabile per la gestione del palazzo penitenziario, piuttosto che di ciò che si fa, o meglio si dovrebbe fare.

Nella concreta attuazione delle auspiccate forme di collaborazione pubblico-privato anche nel settore dell’edilizia carceraria occorrerà, pertanto, fare riferimento alla più consolidata prassi del modello anglosassone adattandola alle peculiarità del contesto italiano.

L’idea che a noi piacerebbe proporre è questa: **Si potrebbero affidare ad aziende specializzate nelle infrastrutture ed a grossi gruppi industriali (grandi costruttori privati o a capitale misto, aziende industriali nei diversi settori, legno, manifattiero, alimentare, elettronico, etc. ...), attraverso lo strumento del “project financing” sostenuto da gruppi finanziari e del credito, la realizzazione di nuove carceri “chiavi in mano”, a patto che accanto al nuovo carcere, o meglio al suo interno, sia realizzata anche una vera e propria articolazione produttiva capace di impegnare, potenzialmente, perlomeno il 50 % della popolazione detenuta ospitata nella struttura.**

L’impresa aggiudicatrice e/o le imprese, le aziende che fossero interessate, il Consorzio, la società come dir si voglia, oltre a beneficiare dell’**abbattimento degli oneri fiscali già previsti**, si vedranno **conferita anche la gestione degli appalti dei servizi collegati al carcere, penso ad esempio, tra i più importanti, quelli del mantenimento alimentare delle persone detenute** (cioè la preparazione dei pasti per i detenuti e lo spaccio interno attraverso il quale gli stessi fanno acquisti personali...), con possibilità anche di subappaltare il servizio (la cosa non pregiudica, **perché se le direzioni fanno il loro dovere, operando, con la collaborazione di appositi organismi di vigilanza, i costanti e continui controlli**, non c’è rischio di deviazioni ed abusi, posto che **tutto è tabellato nelle quantità e qualità dei generi vittuari...**).

Si potrebbe prevedere che, per quanto riguarda **le aree destinate alla realizzazione di spazi industriali, la concessione possa essere non inferiore a 40 anni**, mentre per il **mantenimento dell’appalto dei detenuti non meno di 10 anni, di volta in volta prorogabile per uguale numero di anni ove il servizio sia stato rispettoso dei capitolati ed efficiente...**

Inoltre, per la realizzazione delle nuove strutture, potrebbe prevedersi che le aziende interessate possano **accedere, ove necessario, ai finanziamenti della Cassa Depositi e Prestiti (anche se, a seguito dei recenti provvedimenti governativi in materia di emergenza penitenziaria, le risorse della Cassa sono virtualmente già “impegnate”)**.

Qualcuno potrebbe replicare che non ci sarebbero soggetti finanziari ed economici disposti ad investire **nelle carceri, idem mancherebbero aziende disposte a portare lavoro negli istituti penitenziari.**

Personalmente sono convinto del contrario, **l’importante è che la proposta istituzionale sia credibile e non balbettante**, così come sono certo che in tanti soggetti economici, *in primo luogo quanti delocalizzano le loro aziende per andare nei Paesi dell’Est o in quelli asiatici, potrebbero trovare interesse ad investire nel lavoro penitenziario.*

Il detenuto che non lavora vive una situazione di ottusa violenza psicologica, *ogni minuto vale i 10, 100 minuti di una persona “libera”*, **esso si piega innanzi al tempo che scorra inutilmente**, contorce la sua anima, la sua fede, la sua dignità, quello che è rimasto del suo amor proprio e dell’onore: se invece riuscisse a lavorare (nel pieno rispetto dei contratti di categoria e di apprendistato...), addirittura diverrebbe **“maniacale”, preciso all’ossesso** (non è un caso che i

detenuti dentro le carceri lavorino le cose più difficili e strane, dagli stuzzicadenti alla carta..., facendo opere "monumentali"...), per loro il lavoro diverrebbe **una delle più importanti ragioni di vita**.

Con un stipendio equo, per quanto modesto, sarebbero in grado di potersi fare **meglio assistere nei processi**, manderebbero dei **soldi alle famiglie**, avrebbero un **piccolo gruzzolo da parte quando torneranno in libertà**: conosco casi di detenuti (stranieri) che con gli stipendi da noi pagata hanno mandato i **figli all'università**, hanno **acquistato la casa nei loro paesi d'origine, la terra**, etc., queste che dico non sono leggende...

Oggi solo il 5-7% di detenuti lavora, **praticamente il carcere è improduttivo, inutile...**

Inoltre sottrarremo linfa alla criminalità organizzata ed a quella terroristica.

Diversi tentativi, e spesso ben riusciti, di lavoro in carcere sono stati realizzati dal mondo cooperativistico, ma ciò non può bastare, a meno che non si tratti di grosse e strutturate COOP, altrimenti il rischio è che quanti risultino, nella quotidianità, già agonizzanti debbano curare i "terminali"...: soggetti già defunti al capezzale di altri morituri...

Invece *se si riuscisse a svegliare le grandi imprese, o anche quelle emergenti, sarebbe diverso.*

Nelle attuali carceri (comprese quelle che la cronaca indicava "d'oro") **non c'è spesso lo spazio per fare entrare agevolmente un mezzo autoarticolato**, non può essere accolto un container, non ci sono aree per stoccare le materie prime o i prodotti finiti, **tutto è di regola fuori norma**.

Spesso gli istituti, abbiamo detto in premessa, sono ancora siti in **vecchi castelli**, in **antiche caserme**, in **conventi**, e *quando si riuscirà e con quali costi a metterli in condizione di ospitare una linea produttiva all'interno di spazi sorti con altra, diversa, destinazione ?????*

Ecco perché bisogna **puntare su nuove strutture, dove l'imprenditore sappia cosa fare per rendere gli spazi destinati ad azienda realmente utilizzabili**, appetibili sul piano economico, del business.

Questa mia "provocazione" è stata accolta con entusiasmo dall'Istituto Internazionale di Studi sui Diritti dell'Uomo di Trieste, ove curo la sezione "Diritti umani e sicurezza".

Pensate a quante grandi aree inutilizzate oggi abbiamo in Italia (**Caserme, Aeroporti Militari dismessi, superfici demaniali senza alcuna reale convenuta destinazione...**).

Pensate: trasferire sulle imprese, sui privati, l'onere della costruzione di nuove strutture penitenziarie e quanti risparmi, in conto capitale, lo Stato potrebbe realizzare, *impegnando le risorse ritrovate per l'aumento degli organici penitenziari, nella loro formazione, nelle loro aspettative anche di carriera.*

Ricapitolando, *dal punto di vista economico, appare evidente che le risorse attualmente messe a disposizione risultino insufficienti per fronteggiare adeguatamente la domanda di servizi che proviene da quanti sono detenuti*, la quale si aggiunge alla generale richiesta della società civile che reclama un **sistema penitenziario moderno, rispettoso dei diritti umani, europeo**.

Un tanto accade anche, conseguentemente, alla moltiplicazione delle aspettative e dei bisogni che derivano dalla riforma del regolamento penitenziario, il DPR 230/2000, il quale prevedendo tutta una serie di facoltà a favore dei detenuti, che certamente contribuiscono a rendere più umano e rispettoso della persona il carcere, **comporta inevitabilmente l'imputazione di una spesa maggiore per il bilancio dello Stato**.

Inoltre la domanda di sicurezza, che a volte sembra paurosamente fare l'occhiolino allo stato di Polizia, se non si cambia strategia e la si immagina come sintesi di politiche sociali e di prevenzione, oltre che di contrasto e repressione, lasciandola come adesso soltanto come attività di polizia giudiziaria e di giustizia, si tradurrà, *inevitabilmente*, in un maggiore carico di umanità detenuta che impegnerà ancor di più le attuali strutture penitenziarie, assolutamente insufficienti, non consentendo di garantire gli spazi minimi accettabili alle persone prigioniere, secondo i nostri standard virtuali di civiltà e di sensibilità sociale.

A ciò si aggiunga quella che continua ad essere la scarsissima presenza di personale appartenente all'area educativa ed a quella sanitaria, per comprendere come la **situazione sia davvero ESPLOSIVA**.

In realtà, l'auspicio che stessero per essere varate riforme capaci di innovare in materia di diritto sostanziale penale, *prevedendosi la derubricazione di alcune tipologie di reati in altrettante prescrizioni di tipo amministrativo*, nonché si avviasse una *reale riforma dell'ordinamento giudiziario basato su una più verificabile rispondenza a criteri di produttività e responsabilità*,

sosteneva la speranza di tanti operatori penitenziari di reggere, ulteriormente, la difficile attuale situazione carceraria in vista di un possibile futuro alleggerimento, conseguente ad una rinnovata politica della giustizia e dell'esecuzione penale.

Ora però i nodi sembrano davvero arrivati al pettine, ed **il rischio che la situazioni degeneri irrimediabilmente non è fantasioso**. Le proteste dei detenuti, oggi che sono stati consumati gli effetti deflazionativi dell'indulto, tornano a farsi sentire all'interno delle carceri italiane, al di là delle solite strumentalizzazioni che i soliti "commedianti del disagio" mettono in scena: esse sono il **sintomo di un reale deficit di welfare penitenziario**, talchè la richiesta e l'ottenimento di misure clemenziali non può più essere considerata la proposta ancora una volta percorribile, anzi è quella più scandalosa che spinge ulteriormente la gente comune a volere risposte di sicurezza, pure ove esse rischiasse di corrodere, lentamente, i diritti fondamentali dei cittadini.

D'altronde, come ho avuto modo di dire in altre occasioni, sempre di più le carceri si stanno riempiendo di "poveri cenci", di quanti, non potendo contare su una difesa tecnica adeguata, fanno la fine dei modesti pedoni sullo scacchiere della giustizia, dove i cavalli, le regine e gli alfieri si muovono protetti da solide torri di difesa capaci di usare la mossa, lo scacco matto, semmai, della prescrizione.

Ma per fare le cose, che sommessamente auspico, c'è bisogno, e forte, non solo del mondo imprenditoriale, ma anche di quello sindacale, tutto, in quanto **con la cultura dell'impresa e della produzione, deve correre quella del diritto del lavoro, dei diritti sindacali, dei diritti di cittadinanza** che attraverso il lavoro possono essere più efficacemente conseguiti.

Qualcuno mi ha detto: ma che volete fare, volete portare i sindacati dentro le carceri, volete sindacalizzare i detenuti, **non ci bastano gli scioperi delle imprese, dei lavoratori pubblici, dei pensionati e degli studenti, non ci bastano i giudici schierati sempre e soltanto con il lavoratore fannullone, etc. etc.**

La mia risposta è semplice: **ma davvero, nell'Italia del 2010, fa più paura il sindacato che la MAFIA**, il delegato sindacale che la 'ndrangheta, l'assemblea dei lavoratori detenuti alla riunione della Commissione della Cupola...

Ma io li vorrei davvero i detenuti TUTTI SINDACALIZZATI, che negli incontri discutano di orario di lavoro, di mensa, di buoni pasto e di pensioni, piuttosto che di taglieggiamento, di omicidi, di traffico di droga...

Quello che propongo non è un sogno ad occhi aperti, mentre il quotidiano del carcere è sicuramente, in tante circostanze, un incubo in carne ed ossa.

Considerazioni finali e collaterali

L'approccio nuovo, che si vuole dare all'ipotesi di realizzazione di nuovi istituti carcerari, è pure finalizzato a trasformare la problematica della sicurezza penitenziaria in occasione di sperimentazione e di sviluppo in settori quali l'**edilizia speciale**, destinata a comunità totali e/o assimilabili (colleghe, caserme, ospedali, centri di aggregazione come le comunità terapeutiche in ambito urbano, gli ospedali psichiatrici, le case di riposo, etc.), alla **realizzazione di arredi** dalle speciali caratteristiche (ignifughe, atossiche, facilmente lavabili e disinfettabili, trasportabili, agevolmente assemblabili, facilmente smaltibili, etc.), per favorire **abbattimento delle barriere architettoniche, per consentire la riduzione degli oneri di gestione in termini di energia (attraverso l'utilizzo di fonti alternative rinnovabili...), di consumi idrici, etc.**

Così come in materia di sicurezza del lavoro, prevedendo la realizzazione di spazi adeguati, e soprattutto a norma, ove inserire settori di filiera produttiva in settori compatibili alle specifiche capacità professionali delle persone detenute per le quali devono prevedersi anche le aree destinate alla formazione professionale, ancorché scolastica.

Insomma, moltissime competenze professionali possono trovare in ambito penitenziario filoni d'interesse specifico che motivi la sperimentazione di nuovi materiali, di innovazioni tecnologiche le più diverse, etc.

In particolare, **significativa attenzione potrebbe essere data a due settori rilevanti in ambito carcerario:**

- **gli arredi:** impegnando le imprese che lavorano la plastica, immaginando elementi di arredo realizzati completamente o parzialmente in plastica con caratteristiche di ignifugità (armadi, scrittoi, comodini, sedie, specchiere), prive di cavità e/o intercapedini dove si possano nascondere cose vietate, ma soprattutto, dove non possano annidarsi muffe, parassiti, insetti, etc., facilmente lavabili con normali prodotti d'igiene del tipo consentito alle persone ristrette;
- **elementi sanitari,** capaci di essere perfettamente ancorati alle pareti e/o pavimenti, e ciononostante facilmente estraibili ove si abbiano gli strumenti idonei necessari, realizzati in materiali che, ove si tenti di distruggerli, non si trasformino in cocci appuntiti e/o taglienti, sistemi di erogazione dell'acqua che consentano di evitare sprechi ma che, nel contempo, siano in grado di sopportare forti se non anche violente sollecitazioni, colpi, etc., piani docce facilmente lavabili.

E poi, ancora, **nell'architettura penitenziaria, irragionevolmente "sacrificata"**, ridefinendo gli spazi, i volumi, la migliore vivibilità, immaginando che le stanze detentive siano una sorta di monocali, con angolo cottura (ove i detenuti possano prepararsi, in orari consentiti, facili pietanze), ove si preveda una erogazione di elettricità in sicurezza e comandata da scheda ricaricabile in dotazione al detenuto che intenda acquistarla, che alimenta un piccolo fornello, la presenza di piccoli frigoriferi realizzati con materiali che non si trasformino in strumenti pericolosi in mano alle persone ristrette, la presenza di TV a schermo piatto, posto in apposita nicchia della parete protetta da un vetro blindato, facilmente amovibile, utilizzando appositi attrezzature, per eventuali riparazioni, luci incassate, sempre protette da vetri in tal caso retinati, comprese quelle notturne, la previsione di una piccola veranda annessa ad ogni stanza, protetta da grate, ma che consenta di agevolare l'aerazione delle celle nonché l'asciugatura di panni lavati dal detenuto che poggino su appositi stenditoi chiudibili, PHON incassati alle pareti, pavimenti antiscivolo, pitture alle pareti in materiali sintetici che siano facilmente lavabili, in caso di imbrattamento con liquidi biologici, esposizione alla luce.

Insomma, si tratta di una sfida, ma soprattutto di una sfida di civiltà.

Enrico SBRIGLIA

Componente dell'Istituto internazionale di Studi sui Diritti dell'Uomo, con sede in Trieste, ove cura la Sezione di lavoro "Diritti Umani e Sicurezza";

Direttore della Casa Circondariale di Trieste;

Segretario Nazionale del SI.DI.PE. (Sindacato dei Direttori e Dirigenti Penitenziari).

Assessore alla Polizia Locale e Sicurezza – Comune di TRIESTE