

IL NUOVO MODELLO DI FINANZA DI PROGETTO PER L’AFFIDAMENTO DI UNA STRUTTURA PENITENZIARIA E TRE RACCOMANDAZIONI AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Lo Stato italiano spende 108 euro a detenuto al giorno, alcune carceri sono talmente affollate che ci sono i turni per dormire distesi e la tendenza è stata quella delle porte chiuse, solo due ore di aria il resto è privazione all’interno della cella. Le stesse strutture condizionano l’attività del personale dell’Amministrazione penitenziaria; gli agenti penitenziari e il personale amministrativo lavorano e, alcuni di essi, vivono nei medesimi contesti, assistendo non senza conseguenze agli estremi disagi della popolazione penitenziaria. Diverse carceri appartengono più al patrimonio storico-artistico piegate ad una funzione detentiva decisamente innaturale. Questo è il punto di partenza che deve essere migliorato.

Queste riflessioni sullo stato dell’arte della realtà penitenziaria - sia per i detenuti che per il personale e le strutture - sono un riferimento certo di discussione per argomentare la “rivoluzione” trattamentale dell’iniziativa della gara per la realizzazione del nuovo carcere di Bolzano in Partenariato Pubblico Privato (PPP) e anche per individuare cosa sia possibile fare in futuro per il settore.

L’Economia (e le diseconomie) del Sistema penitenziario

Come riferito, attualmente lo Stato italiano spende 108 euro a detenuto al giorno per far funzionare la macchina dell’esecuzione della pena, del trattamento e del recupero dei detenuti: quello è il valore medio stanziato e speso.

Il Sistema penitenziario ha, dunque, un’efficienza interna che si alimenta con un valore di 108 € a detenuto, questo livello di qualità dell’attività amministrativa viene comunemente accettato ma come tutti i processi produttivi, mi scuso per l’analogia, crea delle diseconomie o delle esternalità. Le industrie creano inquinamento e i costi di smaltimento sono variamente sopportati dai privati e dal pubblico; ciò che è vietato è smaltire illegalmente, inquinare la falde e l’aria senza controllo e senza limiti. Nei settori industriali la coscienza ambientalista delle leggi amministrative e penali consente di intervenire anche con urgenza con pesanti sanzioni nei confronti di chi inquina, di chi crea discariche abusive, di chi non controlla, perché la collettività e i cittadini devono essere protetti nel diritto costituzionale di tutela della salute che inconsapevolmente viene minato.

L’esecuzione della pena è un processo produttivo tipicamente pubblico, non è delegabile, ma l’ottica comune non consente di percepire immediatamente dove si creano le diseconomie e chi ne sopporta il peso. Tuttavia ci sono oramai degli indicatori che non lasciano spazio a congetture: le recenti condanne (8 gennaio 2013 cause Torregiani + altri) della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo nei confronti dello Stato italiano, ci dicono chi subisce le diseconomie del Sistema penitenziario e attraverso quale metodo: sono i detenuti

che subiscono trattamenti inumani o degradanti, vietati dall'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. L'attuale Sistema penitenziario crea un “inquinamento” degradante ed inumano che ricade esclusivamente sui cittadini (e non) che affollano le strutture penitenziarie, l'efficienza delle 108 € a detenuto con le strutture penitenziarie attuali perpetua l'avvelenamento della dignità umana e impone uno scarto e un cambiamento economicamente e finanziariamente sostenibile e, soprattutto, dimostrabile fin d'ora.

Le qualifiche e la competenza

In questa sede rappresento un soggetto pubblico, la Provincia di Bolzano ed assumo alcuni ruoli che è opportuno palesare per comprendere le tappe di avvicinamento per bandire la prima gara pubblica nazionale - Francia, Inghilterra, ecc. hanno realizzato importanti programmi in PPP - per la realizzazione di una struttura penitenziaria in Finanza di Progetto (il bando è stato pubblicato in GUCE il 15 luglio 2013). Per importanza il Segretario Generale della Provincia di Bolzano, che è stato da sempre sostenitore di questa iniziativa, mi ha chiesto di illustrare le ragioni della Provincia nel perseguire questo percorso innovativo. Inoltre, rivesto il ruolo di consulente della Provincia di Bolzano con l'incarico di gestire il gruppo di lavoro - composto dagli esperti economico-finanziari di PriceWaterhouseCooper, dagli esperti giurico-amministrativi dello Studio Legale P&I Guccione e dagli esperti tecnici dell'associazione di ingegneria di Bauburo - costituito per varare questa operazione; non ci si è limitati a redigere lo studio di fattibilità richiesto obbligatoriamente dalla legge per attuare le iniziative in Project Financing, ma anche ad affiancare la Provincia durante tutte le fasi del progetto, dalla strutturazione della gara sino alla conclusione, in modo da abbattere il più possibile i rischi di interruzione e di sospensioni causati dall'incapacità del soggetto procedente, il c.d. rischio amministrativo. Il rischio amministrativo causato dall'incompetenza della stazione concedente nel gestire operazioni complesse di PPP è tra le prime cause di mortalità delle iniziative in Project financing e tra quelle che fanno lievitare i costi preventivati.

Invece, la Provincia ha “blindato” in un unico Gruppo di lavoro la competenza legale-amministrativa, contrattuale, economico-finanziaria e tecnica in modo da renderla strumentale alle strutture presenti in Provincia per l'affidamento e la gestione della gara: oramai secondo i manuali di PPP internazionali e l'esperienza maturata in Italia questa è l'unica strada per abbattere i rischi di insuccesso e completare l'affidamento e la realizzazione dell'opera nei tempi e nei costi preventivati.

Devo anche accennare a due elementi per completare il quadro delle competenze mirate alla realizzazione della struttura di Bolzano in PPP: sono stato Soggetto attuatore del Piano Carceri, quando il Commissario Delegato coincideva con il Capo DAP, varato nella prima versione comprensivo della realizzazione di 10 nuove strutture e 20 ampliamenti. In quell'occasione operai come Soggetto attuatore per il partenariato pubblico-privato e l'efficientamento dei processi, con delega specifica per le nuove strutture di Bolzano, Pordenone, Camerino e il completamento di Arghillà. Infine, fino al dicembre 2012 sono stato

componente dell'Unità Tecnica Finanza e Progetto – DIPE - CIPE, sin dalla sua fondazione nel 2000.

Le circostanze eccezionali

Dico subito che la realizzazione di questa struttura in finanza di progetto è un fatto unico ed eccezionale. Le circostanze presupposte alla realizzazione di questo penitenziario sono per molti versi irripetibili. O meglio, si potranno realizzare altre strutture in PPP ma le condizioni che hanno consentito di varare questo progetto pilota sono decisamente eccezionali.

La Provincia di Bolzano. Prima circostanza riguarda l'ente concedente, la Provincia di Bolzano, che ha una elevata capacità produttiva nell'espletare le gare, una determinazione “teutonica” nell'impostazione e nel portare a termine le attività complementari e amministrative – l'esproprio preliminare alla gara è stato terminato in tempi rapidissimi – che non sono certo comuni. Non solo: il Territorio, a differenza di altri insediamenti di strutture penitenziarie, ha voluto fortemente il carcere nuovo. La Provincia non ha deciso dall'alto la realizzazione dell'opera, che non è un carcere in più, ma sostituisce un *asset* pubblico ottocentesco, contrario ai principi di umanità.

La Provincia e i cittadini seguono da anni e vogliono che si realizzi il progetto di una Città nella Città. Ricordo che già nel novembre 2007 c'è stata l'individuazione della localizzazione, partecipanti il Ministero delle infrastrutture, della Giustizia e la Procura del Tribunale di Trento, di uno dei pochi spazi, se non l'unico, disponibili per realizzare il nuovo carcere.

Inoltre, la Provincia è una amministrazione estremamente sensibile nei confronti del settore penitenziario. Quando si poneva il problema di realizzare le abitazioni per la polizia penitenziaria e le famiglie, la Provincia ha pensato di non collocarle all'interno della nuova struttura penitenziaria e nemmeno in aderenza, ma si sta progettando di costruirle al di fuori in accordo con il Dipartimento del demanio in modo da consentire, comunque, l'abbattimento del canone di locazione per il disagio. Il Segretario Generale della Provincia si è impegnato a spiegare al Demanio che verrà realizzato una sorta di borgo, distante dal carcere ma più vicino ai servizi e alle esigenze delle famiglie che dovranno trasferirsi, queste devono vivere una vita il più possibile normale senza la coazione alla segregazione nel carcere; verranno, quindi, realizzate delle abitazioni con segnalazione forte della presenza della demanialità pertinenziale, ma al di fuori della cinta carceraria.

Ancora un esempio di questa sensibilità speciale: quando si sono dovuti assegnare i punteggi relativi a criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ci si è trovati di fronte alla scelta di assegnare un punteggio per le attività formative, ricreative e sportive, che dovranno essere fornite dal concessionario. Poiché l'impatto economico di queste attività non è elevato c'è stato un primo orientamento che assegnava pochi punti, invece la Provincia ne ha imposti ben 10 spiegando l'elevata funzione trattamentale

quotidiana che rivestono le predette attività, per cui i concorrenti devono essere spinti a presentare un convincente programma di attività ragionato nell'economia del tempo dei detenuti di una struttura penitenziaria “aperta”, in cui le ore di chiusura nelle celle devono essere solo quelle dedicate al pernottamento; il resto deve essere impegnato nelle attività esterne.

Il DAP - Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. Un altro elemento eccezionale riguarda il DAP e ho vissuto entrambe le gestioni: quella accresciuta dai poteri commissariali e quella ordinaria attuale.

Il DAP è un soggetto estremamente importante, perché è il soggetto usuario, l'unico che conosce per esperienza decennale quali siano le esigenze a cui devono rispondere le strutture carcerarie in funzione di rieducazione della pena e di trattamento umano dei detenuti.

L'architettura di una struttura penitenziaria è fondamentale per assicurare agevolmente la funzione rieducativa ed umanizzante della pena. Il DAP è l'unico soggetto in grado di fornire queste indicazioni per la progettazione e, fatto mai verificato in precedenza in modo così diretto ed importante, hanno fornito due *input* fondamentali che assicureranno ai progettisti degli indirizzi concorrenziali per perseguire i risultati di rieducazione e trattamento umanitario compatibili con le esigenze di sicurezza.

Il primo *input* fornito dal DAP sono le linee guida di progettazione, dove è rappresentata la nuova filosofia di una struttura penitenziaria ad elevato tasso trattamentale e di responsabilizzazione e di come si possano al contempo ottimizzare i posti-servizio degli addetti alla sicurezza. E' possibile realizzare una struttura che comprima il numero degli addetti senza rinunciare alla sicurezza: questo è uno degli obiettivi inseriti nelle linee guida che sono premiati con il punteggio relativo alla funzionalità istituzionale (pt. 6).

Ma prima di tutto sono state indicate le linee trattamentali, che serviranno a ciascun concorrente a redigere un *layout* con costi più convenienti per raggiungere quegli obiettivi. Questa struttura genererà un trattamento rieducativo, responsabilizzante, garantendo naturalmente la sicurezza, con senso di umanità nella gestione dei detenuti, perché sono persone come le altre, la cui pena consiste nella privazione della libertà e non nella privazione della dignità quotidiana.

Uno dei tanti fatti rivoluzionari di questa nuova struttura è la previsione di una mensa, che è uno spazio sociale collocato al di fuori delle celle, si badi che attualmente nessun carcere italiano è provvisto di una mensa e i detenuti consumano e preparano il pasto nelle loro celle. Le ventidue ore di chiusura in cella dei detenuti sono definitivamente spazzate via in questo nuovo carcere. Il DAP, infatti, ha realizzato delle linee guida che consentono ai detenuti di trascorrere fuori le celle di pernottamento la maggior parte della giornata svolgendo attività qualificanti e psicologicamente costruttive.

Il secondo *input* fornito dal DAP consiste nel Meta-progetto posto tra i documenti di gara, ossia hanno graficamente sintetizzato una struttura penitenziaria che risponde agli obiettivi trattamentali e funzionali da perseguire e reso disponibile ai concorrenti.

Naturalmente questo Meta-progetto non è stato indicato come vincolante perché ci si avvale della finanza di progetto proprio per intercettare l'innovazione proveniente dal mercato che un'amministrazione non è in grado di concepire, per cui dai concorrenti ci si attende un superamento motivato o quantomeno una forte ottimizzazione delle struttura, degli spazi e delle funzioni.

La normativa emergenziale. Altra eccezionalità del progetto di Bolzano riguarda la normativa che ha supportato l'operazione sino a questo momento; è vero, si tratta di una normativa emergenziale, con poteri ed effetti importanti se non straordinari. Nel 2010 il Legislatore ha stabilito che il Commissario governativo per l'emergenza carceraria dovesse essere il Capo Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; successivamente con Ordinanza sempre del 2010 è stato stabilito, che il Capo DAP, oltre che Commissario governativo fosse anche Commissario delegato con poteri emergenziali di protezione civile. Sul piano operativo oltre alla concentrazione di competenze e funzioni vi era la possibilità di derogare alle norme di legge e anche al Codice dei Contratti per le procedure di affidamento. La Provincia e gli stessi Commissari che si sono succeduti ha fatto la scelta di non utilizzare i poteri derogatori con riguardo alle procedure (es. utilizzando affidamenti diretti o gara ad inviti); basti pensare che si sta espletando una procedura aperta, abbiamo sempre lavorato con questa ottica concorrenziale, aperta direi europea.

Una norma particolare che ha accelerato le procedure è stato l'articolo 17-ter della legge 26 febbraio 2010, n. 26; stabilisce che in caso di sottoscrizione di una Intesa tra il Governatore della Regione o Provincia Autonoma ed il Capo dell'amministrazione penitenziaria si realizzano gli effetti di localizzazione. La localizzazione dell'Intesa, l'individuazione particellare del compendio, consente, in un solo atto, di modificare gli strumenti urbanistici vigenti e di dichiarare la pubblica utilità, l'indifferibilità e l'urgenza delle opere, costituendo, altresì, decreto di occupazione d'urgenza delle aree individuate.

Criticità: il blocco delle attività

A questo punto, però, c'è stato un inatteso problema che ha bloccato l'operazione per più di un anno. La Provincia è andata spedita con la sottoscrizione dell'Intesa, con la costituzione del gruppo di lavoro per lo studio di fattibilità, strutturando le relazioni con il DAP e con le altre istituzioni per il completamento dell'operazione, e poi si è dovuta fermare. Il Capo del Dipartimento, Commissario governativo per l'emergenza carceri e Commissario delegato per l'emergenza carceri (unificava tre funzioni), viene sostituito nel ruolo di Capo Dipartimento, e, inoltre, nelle funzioni di Commissario governativo e Commissario delegato, sono attribuite a persona diversa del Capo DAP. C'è stato sia un avvicendamento di persone negli uffici ma soprattutto c'è stata una scissione delle funzioni che prima erano unificate e poi sono andate a persone diverse.

In questo anno e tre mesi di fermo, il nuovo Commissario Governativo e Delegato ha verificato l'esistenza di un problema nell'operazione finanza di progetto, che l'ha

sostanzialmente bloccata. Non è stato un rilievo sollevato con la volontà di impedire le operazioni già rapidamente avviate, ma c'è stata la constatazione che la politica governativa aveva deciso di limitare i poteri emergenziali sino alla fine dell'anno. La limitatezza del mandato dei poteri commissariali ed emergenziali, quindi, ha fatto ritenere al Commissario Delegato e Governativo che non gli era consentito impegnare risorse e attività per più anni come è necessario nelle operazioni di Partenariato pubblico privato.

Una volta chiarite le ragioni del blocco, la soluzione è stata quella di far uscire il progetto dal controllo del Commissario governativo ed agire in stretta ed esclusiva collaborazione con il DAP. La Provincia, ai sensi dell'articolo 33 comma 3 del Codice dei contratti ha operato in funzione di stazione concedente su delega del DAP, collegamento che come ho detto ha funzionato molto bene, fatto che fa ben pensare nell'ipotesi di replica dell'operazione.

Il modello costruttivo tradizionale degli istituti penitenziari e la sua evoluzione

Per quel che riguarda il modello di realizzazione delle Infrastrutture carcerarie utilizzato sino ad oggi un buon riferimento è la Relazione della Corte dei conti del 2010 sull'edilizia penitenziaria che ricordo, in via ordinaria, spetta al Ministero delle Infrastrutture. Non vado sui numeri ma segnalo un dettaglio: la Corte osserva che in base ai tempi contrattualmente stabiliti i lavori effettuati in Sardegna per la realizzazione di 4 nuovi carceri avrebbero dovuto essere ultimati in date variabili tra l'agosto ed il dicembre del 2009. Oggi, 2013, i quattro carceri sardi sono stati aperti da poco. Questi quattro anni di ritardo quanto pesano ? Quante diseconomie hanno generato nel sistema penitenziario, ai detenuti, sia in termini monetizzabili sia non monetizzabili ? Si tratta di valori che devono essere considerati quando si sceglie un modello realizzativo. Inoltre sono emerse numerose varianti che hanno fatto lievitare i costi preventivati.

Invece, le operazioni in PPP hanno una strutturazione interna con forti incentivi affinché l'opera sia terminata nei tempi e nei costi preventivati, in qualche caso anche in anticipo. Inoltre il modello di PPP impernia il suo sviluppo sulle linee guida dello stesso soggetto che sta progettando e attuando un nuova filosofia di detenzione, il DAP. La progettazione rimessa al MIT probabilmente non ha consentito, con la stessa efficacia, di far maturare ed evolvere il concetto stesso di struttura penitenziaria di come lo potrà fare il soggetto investito della gestione e dell'uso della struttura. Infine su questo tema si ricorda come tramite la gara di project financing verranno messi a confronto concorrenziale i *concept* progettuali provenienti da altre parti d'europa che hanno sviluppato da tempo progressi nella progettazione dell'edilizia penitenziaria.

La Finanza di progetto consente, una volta individuato l'affidatario (a differenza dell'appalto), una forte azione di negoziazione cooperativa sul progetto per farlo maturare e modificarlo in modo da renderlo aderente alle finalità e alle esigenze del DAP, dei detenuti, di chi vi lavora comprese le associazioni di volontariato e assistenza.

Al netto del periodo di blocco, dalla firma dell’Intesa sino alla pubblicazione del bando in finanza di progetto sono passati circa 16 mesi in cui si sono modificate le pianificazioni territoriali, si è proceduto alle necessarie indagini geologiche geognostiche e idrogeologiche, è stata completata e liquidata l’espersione dell’intero sito, si è proceduto all’acquisizione definitiva di pareri, nulla osta, autorizzazioni di tutte le amministrazioni coinvolte, è stato costituito il Gruppo di lavoro che ha redatto lo studio di fattibilità che ha dimostrato la convenienza dell’operazione in PPP, ed individuato la fattibilità del percorso giuridico-amministrativo, economico finanziario e tecnico dell’operazione e ha prodotto i documenti di gara bilingue prima che venissero pubblicati in GUCE.

Il Progetto Pilota: le carceri in Finanza di Progetto

L’esito di questo sforzo favorito dalle condizioni eccezionali, ma anche bloccato dalla destrutturazione delle stesse, ha consentito di mettere a punto un modello giuridico, tecnico ed economico finanziario ripetibile. Sono stati utilizzate le forme e gli accorgimenti più avanzati di PPP a livello internazionale e fatte evolvere tenendo in considerazione la peculiarità della legislazione italiana con un confronto serrato con il DAP sulle necessità trattamentali e di sicurezza. Il modello messo a punto supera i modelli già esistenti utilizzati per la realizzazione delle strutture ospedaliere italiane (assimilabili ai penitenziari) che sono realizzati con successo in Italia da più di 10 anni e probabilmente sarà oggetto di studi ed applicazioni per tutti i futuri affidamenti di opere pubbliche “fredde” in partenariato pubblico-privato.

Le raccomandazioni al Ministero della Giustizia

Nel momento in cui l’esito dell’aggiudicazione fosse all’altezza delle aspettative - il concorrente aggiudicatario dovrà, infatti, presentare un preliminare, un contratto di concessione e un piano economico finanziario sostenibile e bancabile - allora questa potrebbe essere l’occasione per il Ministro della Giustizia di acquisire questo nuovo modello e le competenze maturate con abbattimento di costi e dei rischi per replicare l’operazione, dando attuazione alla disposizione di Legge (art. 43 DL 1/2012 convertito con L. 27/2012) che indica la finanza di progetto come modalità prioritaria per la realizzazione delle carceri.

Mi preme in questa sede indicare tre punti fermi che vanno mantenuti nelle operazioni future pena lo smarrimento delle eccellenze intercettate con questo nuovo modello:

1 – Deve essere conferita in via ordinaria Capo al DAP il potere di firmare le Intese con i Governatori regionali ai fini della localizzazione per gli effetti urbanistici e espropriativi delle aree su cui realizzare le nuove carceri, in considerazione che è stata provata la non necessità e la non praticabilità di regimi commissariali.

2 – Deve essere spostata la competenza alla realizzazione dei nuovi istituti penitenziari dal Ministero delle Infrastrutture al DAP proprio perché solo questo, concetto più volte ripetuto, è

il soggetto usuario ed è quello che può infondere nelle nuove realizzazioni in PPP le concezioni evolutive della progettazione in senso trattamentale e di tutela dei diritti costituzionali; inoltre ha una struttura tecnica interna ben strutturata e qualificata, a testimonianza le linee guida e il Meta-progetto prodotto;

3 – Questo modello deve essere necessariamente condiviso con le organizzazioni *no profit* di tutela dei detenuti, con le organizzazioni sindacali e con il mondo dell’associazionismo che lavora nelle carceri, questo perché vanno apprezzati e valorizzati i miglioramenti di tutti coloro che gravitano in questo settore ed eliminare i pregiudizi ed alimentare la conoscenza sul concetto di Finanza di progetto e dei risultati che si possono ottenere.

Avv. Massimo Ricchi

Consulente PPP Provincia di Bolzano,

Prof. a contratto e referente scientifico del Master LUISS Business School EMIC “Executive Master in Management delle Imprese di Costruzioni” e del Corso “La negoziazione nel PPP applicata alle Concessioni per le Imprese di Costruzione”,

già Componente dell’Unità Tecnica Finanza di Progetto - CIPE – DIPE - PCM

Cell. 347 225 3268

E-mail: ricchi.massimo@gmail.com