

LIBERA UNIVERSITÀ INTERNAZIONALE DEGLI STUDI SOCIALI
LUISS – GUIDO CARLI



FACOLTÀ DI ECONOMIA

TESI DI DOTTORATO IN
ECONOMIA E TECNICA DI FINANZA DI PROGETTO

**IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO A SOSTEGNO DELL'EDILIZIA
PENITENZIARIA: IL LEASING PUBBLICO *IN COSTRUENDO***

TUTOR:
Ch.mo Prof. FRANCO FONTANA

CANDIDATO:
ANGELO DE ANGELIS

DOTTORATO DI RICERCA – XXI CICLO

Il presente lavoro trae spunto e si focalizza nella identificazione e verifica di ammissibilità degli strumenti di Partenariato Pubblico Privato, ed in particolare del *Leasing* immobiliare Pubblico cd. *in costruendo*, per la creazione di nuove strutture penitenziarie o per l'ampliamento di quelle esistenti.

Il sovraffollamento degli istituti di pena e l'attività di recupero dei detenuti e della loro qualità di vita, collocati come sono in un ambito di profondo degrado qual è quello che connota le attuali strutture penitenziarie italiane, rappresentano gli elementi costitutivi di una questione di estremo rilievo tanto politico e sociale quanto economico; profilo, quest'ultimo innegabilmente imprescindibile laddove s'intenda dare soluzioni a problemi di tale gravità perseguendo con efficacia ed efficienza l'obiettivo della realizzazione di un serio intervento di riordino e riorganizzazione del sistema di infrastrutturazione e gestione di dette strutture.

Il sovraffollamento penitenziario è ormai univocamente ritenuto un problema attuale e grave. Mai dal dopoguerra ad oggi così tanti detenuti in Italia, con la prospettiva concreta che entro breve si possa pervenire a quota 70 mila a fronte, di una capienza regolamentare di 44.055 posti (150% di quella regolamentare) e di una "tollerabile" di 66.476 (99% della tollerabile)¹

L'obiettività e la delicatezza della questione la rendono non più suscettibile di strumentalizzazioni o di visioni parziali e proprio in quest'ottica occorre riflettere sullo scottante problema dell'edilizia penitenziaria e sui possibili interventi da adottare, guardando come sempre più possibile il coinvolgimento dei privati².

La auspicata riforma dell'Amministrazione Penitenziaria, se da una parte realizza un importante e completo rinnovamento ispirandosi ai principi di riqualificazione dei servizi amministrativi, tecnici e dei trattamenti sociali, educativi e assistenziali dei detenuti, di decentramento decisionale, di qualificazione del personale e di rafforzamento delle piante

¹ Secondo i dati diffusi ed elaborati dal Sindacato autonomo della polizia penitenziaria (Sappe), in collaborazione con Associazione Pianeta Carcere, un detenuto su tre nelle carceri italiane è straniero. In base ai numeri forniti dal DAP (Dipartimento Amministrazione penitenziaria) elaborati dal Centro Studi di Ristretti Orizzonti (cfr. <http://www.ristretti.it/>) il **19 febbraio 2010** i detenuti ospitati nei penitenziari della penisola erano **66.236**, di cui 24.608 sono cittadini stranieri (circa il 37,12%), mentre oltre 31.000 (il 50% del totale) di essi era in attesa di giudizio.

² L'80% delle 206 carceri italiane hanno oltre un secolo di vita (di queste il 20% risale addirittura al Medioevo).

organiche, dall'altra determina l'esigenza di essere integrato da una specifica attività di individuazione e di applicazione di strumenti economico-finanziari innovativi per il settore penitenziario in grado di assicurare l'effettiva operatività della nuova macchina giudiziaria e di soddisfare la necessità di un adeguato livello di sicurezza della collettività.

Sotto tale profilo ad imporsi è la questione relativa al contenimento - nonché all'orientamento verso criteri di efficienza gestionale e di efficientamento del costo per detenuto - degli oneri di manutenzione e gestione degli istituti di prevenzione e pena che, a differenza delle suddette spese, gravano sulla spesa corrente. A tale proposito sorge l'esigenza, a fronte del noto ed irreversibile problema carceri/sicurezza sociale, di individuare ed adottare strumenti alternativi di reperimento di risorse facendo riferimento a progettualità tecnico-economico-finanziarie innovative nel settore dell'edilizia carceraria (almeno per il nostro Paese) fino ad ora oggetto di applicazione in altre aree amministrative e settori della nostra economia/infrastrutture.

Già in passato, per fronteggiare l'emergenza carceraria, il nostro legislatore aveva ipotizzato la realizzazione di interventi di edilizia penitenziaria e giudiziaria attraverso una politica di "privatizzazione" del settore³, piuttosto che lo studio e l'esame di mezzi e strumenti operativi in grado di soddisfare l'esigenza finanziaria che il settore pubblico non era in grado di soddisfare pienamente.

Il Governo ha ipotizzato che una parte significativa dei nuovi investimenti in infrastrutture di interesse pubblico possa essere finanziata direttamente con capitale privato, il cui coinvolgimento avverrà mediante la fornitura di capitale di rischio e l'emissione di prestiti finalizzati al finanziamento delle opere.

Nel più ampio ambito programmatico della Giustizia, si inserisce l'intervento normativo recante "*Misure legislative del Piano di azione per l'efficacia dell'organizzazione giudiziaria e del sistema penitenziario*" presentato dal Ministro della Giustizia, che prevedeva la predisposizione di un programma di interventi straordinari per la costruzione di nuovi edifici, l'adeguamento di quelli

³ A tale scopo nel 2004 fu costituita la società veicolo Dike Aedifica S.p.A. ad intero capitale pubblico, controllata da Patrimonio dello Stato S.p.A., e sottoposta al Ministero della Giustizia, avente lo scopo di realizzare nuovi carceri anche attraverso la dismissione/permuta di quelli non più utilizzabili.

esistenti e la delocalizzazione di istituti penitenziari non ritenuti idonei per le condizioni strutturali e capienza, anche attraverso il ricorso a procedure di **Leasing immobiliare pubblico**, del *Project financing*, nonché, in via residuale, dell'appalto congiunto per l'esecuzione dei lavori e la cessione di immobili (c.d. "permuta").

Una prima analisi della questione induce, dunque, a verificare, al pari di quanto già avvenuto in altri paesi di tradizione anglosassone, l'opportunità di ricorrere alle suddette forme alternative di finanziamento, quali appunto il *Leasing immobiliare in costruendo*, e al conseguente coinvolgimento del capitale/partner privato nell'affidamento in concessione di costruzione e gestione (ad eccezione dei servizi cd. "non istituzionalmente delegabili"), attraverso lo strumento alternativo del *Project Financing*.

Con l'introduzione, nel nostro ordinamento giuridico, dell'istituto del *Leasing* per la realizzazione di opere pubbliche, ad opera della legge finanziaria per il 2007 (L. n. 296/2006) e con la successiva trasposizione delle relative norme nell'art. 160-*bis* del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, è a disposizione delle amministrazioni pubbliche un importante strumento per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblico interesse che può indubbiamente aprire prospettive del tutto nuove nel settore.

Se, infatti, il *leasing* immobiliare pubblico può, in prima battuta, essere considerato un'alternativa all'appalto, qualora si verificano determinate condizioni esso viene a costituire una ulteriore modalità di realizzazione di infrastrutture pubbliche secondo schemi di Partenariato Pubblico – Privato ("PPP"). In tal senso esso può costituire una alternativa allo strumento della concessione di lavori pubblici, segnatamente per la realizzazione delle opere destinate all'utilizzazione diretta della pubblica amministrazione (cd. "opere fredde") ed in particolare per la realizzazione di quelle opere, quali gli istituti penitenziari, in cui risulti assente o scarso l'aspetto gestionale o per le quali sia più complesso prevedere l'erogazione dei servizi a carico del privato.

I principali obiettivi in materia di edilizia carceraria che gli organi competenti intendono perseguire possono essere sintetizzati nei seguenti:

- accelerazione dei tempi di realizzazione delle strutture: l'attuale sistema di finanziamento e di realizzazione dà luogo ad un ciclo di progettazione e realizzazione della durata media di 7-8 anni per le strutture penitenziarie e di 4-5 anni per quelle di custodia minorile, a fronte di un quadro delle esigenze di accoglienza ed assistenza della popolazione penitenziaria e dei minori il cui ciclo di variazione ha, invece, rispettivamente, una durata media di 3-4 anni per le prime e 1-2 anni per le seconde;

- riduzione della spesa corrente nel medio periodo, a fronte di un miglioramento qualitativo di servizi e strutture. Attualmente i servizi "ausiliari" - mensa, lavanderia, ecc.- vengono affidati tramite una pluralità di procedure di appalto e non secondo una logica di *global service - appalti* di lavori - o di *facility management - appalti* di servizi modalità che potrebbero migliorarne il profilo di costo e di qualità;

- dilazione temporale degli impegni di spesa, di conto capitale e di parte corrente, ai fini di una effettiva programmazione di medio termine della stessa facendo riferimento a tempi e costi, certi e definiti, per la realizzazione e la manutenzione delle strutture.

Per far fronte all'emergenza sovraffollamento ed alle impellenti esigenze infrastrutturali, il Ministero della Giustizia ha predisposto, sentito il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, un Piano di interventi di edilizia penitenziaria straordinario da attuare secondo un ordine di priorità prestabilito suscettibile di essere modificato in base alla concreta fattibilità delle singole opere da realizzare ed alla disponibilità delle relative risorse finanziarie⁴.

⁴ Del "Piano Straordinario per l'Edilizia Penitenziaria", meglio conosciuto come "**Piano Carceri**", si è iniziato a parlare il 7 novembre 2008. Esso prevede la costruzione di nuovi penitenziari cd. "a radiante" e l'ampliamento di molte strutture già esistenti per la creazione di 20.000 nuovi posti. Secondo l'ultima versione del Piano carceri predisposta dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, datata 13 ottobre 2009, il piano prevede la realizzazione di 24 nuovi penitenziari, di cui 9 "flessibili" (vale a dire di prima accoglienza o destinati a detenuti con pene lievi, con controlli sulle mura di cinta affidati alla sola videosorveglianza) costruiti nelle grandi aree metropolitane (Milano, Napoli, Bologna, Torino, Firenze, Roma, Genova, Catania e Bari), a cui se ne aggiungono altri 8 in aree strategiche (Pordenone, Pinerolo, Paliano, Bolzano, Varese, Latina, Brescia e Marsala), anch'essi flessibili e ciascuno da 450 posti, per una spesa totale di 408 milioni di euro, e da realizzare seguendo le procedure veloci utilizzate per le nuove case dell'Aquila. E ancora: altre 7 carceri tradizionali sono previste a Roma, Milano, Nola, Sciacca, Sala Consilina, Venezia e Savona (4.429 posti e 613milioni di euro totali), ai quali si sommeranno 47 nuovi padiglioni in penitenziari già esistenti).

Indubbiamente, oltre all'inadeguatezza delle strutture penitenziarie, va rilevato che anche le note lungaggini processuali rappresentano una delle principali cause fattori che determinano il sovraffollamento degli istituti penitenziari italiani, in molti casi purtroppo asserviti a veri e propri parcheggi di imputati in attesa di un giudizio definitivo.

In tale contesto, l'adozione di misure alternative alla detenzione assume un'importanza crescente nel panorama giuridico e stimola il dibattito tra le diverse forze politiche.

In Italia, l'attuale Ministero della Giustizia, punta sull'applicazione del regime della messa in prova ai lavori utili (con eventuale estinzione del reato) ai condannati ad una pena fino a due anni.

Si tratta di una misura già prevista in diversi paesi del Consiglio d'Europa (Andorra, Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Islanda, Lussemburgo, Moldova, Norvegia, Paesi Bassi Polonia, Portogallo, Spagna, Svezia, Svizzera e Regno Unito) e in via di introduzione in altri che, secondo i dati forniti dalla Direzione dell'Amministrazione Penitenziaria - DAP, potrebbero aprire le porte del carcere a 6.036 detenuti italiani.

Bisogna peraltro sottolineare che anche l'Unione europea crede che le misure alternative di detenzione rappresentino la via preferenziale per la riabilitazione dei condannati. Reinserimento nella società della persona condannata, diminuzione della popolazione carceraria e monitoraggio costante del comportamento dell'autore di un reato che usufruisce di sanzioni sostitutive alla pena detentiva o di misure di sospensione condizionale, sono, infatti, i principali obiettivi perseguiti dall'Ue, che, con la decisione quadro 2008/947/Gai del 27 novembre 2008, mira all'introduzione, nei singoli Stati membri, del principio del reciproco riconoscimento per quanto riguarda le sentenze e le decisioni di sospensione condizionale. Strumento, questo, che, una volta a regime, obbligherà le autorità nazionali dei Paesi membri a predisporre strutture per monitorare la corretta esecuzione delle misure sostitutive al carcere, in attuazione di decisioni prese dalle autorità nazionali di altri Stati. In questo modo, anche se non previste nell'ordinamento giuridico

interno, misure come la messa in prova o il monitoraggio elettronico, faranno ingresso negli Stati membri (*Il Sole-24Ore*, 5 gennaio 2010).

Ad ogni modo, la messa in prova, così come attualmente formulata (l'ipotesi originaria, va ricordato, prevedeva l'estensione del beneficio ai condannati a pene fino a quattro anni di reclusione), consentirebbe esclusivamente un affievolimento del fenomeno del sovraffollamento. Infatti, il numero di detenuti rimessi in libertà non sarebbe sufficiente a garantire una dignitosa permanenza per gli altri, il cui ammontare complessivo risulterebbe, ancora una volta, superiore alla capienza regolamentare.

Pertanto, è necessario affiancare all'adozione di misure alternative la realizzazione di nuove strutture carcerarie ed interventi di ammodernamento delle strutture esistenti. A tal fine, partendo da quanto di buono già realizzato nell'edilizia ospedaliera, si potrebbe ricorrere a partnership di tipo pubblico-privato: una di queste formule adottabili risiede proprio nel *leasing immobiliare pubblico*.

* * * *

Nell'ambito dello scenario sopra delineato, il presente lavoro si propone di:

- 1) delineare un quadro generale dei vari modelli introdotti dal legislatore per agevolare la realizzazione di nuove strutture carcerarie;
 - 2) fornire elementi per verificare l'opportunità e la convenienza di perseguire gli obiettivi di infrastrutturazione carceraria attraverso l'istituto del *leasing pubblico in costruendo*, ovvero, in comparazione, del *project finance* e della permuta;
 - 3) tracciare delle linee guida operative della procedura amministrativa del *Leasing pubblico* da seguire per l'acquisizione di nuove strutture carcerarie, in condizioni di trasparenza e nel rispetto della *par condicio* tra i concorrenti.
-