



ANTIGONEONLUS
per i diritti e le garanzie nel sistema penale

Decreto liberalizzazioni: il nostro NO alla privatizzazione delle carceri

Roma, 31 gennaio 2012, Sala Nassirya – Senato della Repubblica

DECRETO LEGGE SULLE LIBERALIZZAZIONI: Art. 43 *Project financing per la realizzazione di infrastrutture carcerarie*

1. Al fine di realizzare gli interventi necessari a fronteggiare la grave situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento delle carceri, si ricorre in via prioritaria e fermo restando quanto previsto in materia di permuta, previa analisi di convenienza economica e verifica di assenza di effetti negativi sulla finanza pubblica con riferimento alla copertura finanziaria del corrispettivo di cui al comma 2, alle procedure in materia di finanza di progetto, previste dall'articolo 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163 e successive modificazioni. Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze, sono disciplinati condizioni, modalità e limiti di attuazione di quanto previsto dal periodo precedente, in coerenza con le specificità, anche ordinamentali, del settore carcerario.

2. Al fine di assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico – finanziario dell'investimento al concessionario è riconosciuta, a titolo di prezzo, una tariffa per la gestione dell'infrastruttura e dei servizi connessi, a esclusione della custodia, le cui modalità sono definite al momento dell'approvazione del progetto e da corrispondersi successivamente alla messa in esercizio dell'infrastruttura realizzata ai sensi del comma 1. E' a esclusivo rischio del concessionario l'alea economico-finanziaria della costruzione e della gestione dell'opera. La concessione ha durata non superiore a venti anni.

3. Se il concessionario non e' una società integralmente partecipata dal Ministero dell'Economia, il concessionario prevede che le fondazioni di origine bancaria ovvero altri enti pubblici o con fini non lucrative contribuiscono alla realizzazione delle infrastrutture di cui al comma 1, con il finanziamento di almeno il venti per cento del costo di investimento.

I PRINCIPALI MOTIVI DEL NOSTRO NO ALLA PRIVATIZZAZIONE DELLE CARCERI

- Il trattamento penitenziario non può essere affidato a chi ha scopo di lucro.
- Non si possono affidare le opportunità di ritorno anticipato in libertà a imprenditori privati che hanno interesse a trattenere i detenuti essendo per loro un guadagno.
- Rischio di esplosione del sovraffollamento avendo i privati interesse economico ad avere le carceri piene. Si può creare, come è avvenuto negli Stati Uniti, la lobby della incarcerazione di massa.
- Rischio di corruzione dei giudici pur di tenere le carceri piene.
- Rischio di discriminazione dei detenuti a seconda di chi gestisce il carcere privato.
- Rischio di esplosione della violenza.
- Rischio di assoggettamento a lavoro forzato.
- È palesemente incostituzionale affidare la gestione della salute dei detenuti ad un imprenditore privato.

ITALIA: 2001-2005 TRA ANNUNCI CORRUZIONE E FALLIMENTI

2001

Il 30 gennaio 2001 il Ministro della giustizia, con un decreto, dispone la dismissione di 21 carceri, incaricando il direttore del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap) di reperire le aree ove localizzare nuovi istituti penitenziari da costruire in sostituzione di quelli che sarebbero stati dismessi. Furono stanziati 400 milioni di euro. Fu bandito un concorso di architettura per idee avente a oggetto l'elaborazione di un prototipo originale e inedito di istituto penitenziario di media sicurezza a trattamento penitenziario qualificato. Era la primavera del 2001. L'istituto-modello avrebbe dovuto prevedere duecento posti letto con celle a due posti dotate di servizi igienici oppure a quattro posti con spazi per il pernottamento e il soggiorno. Di quel concorso non è rimasta traccia.

Si inizia però a parlare di *leasing* e di *project financing**: perché ad un privato convenga essere coinvolto bisogna dargli anche la gestione delle struttura. Ed è proprio la Finanziaria 2001 che introduce la possibilità che l'amministrazione penitenziaria, per l'acquisizione di nuovi istituti di pena, faccia uso della locazione finanziaria (*leasing*), permuta e finanza di progetto (*project financing*).

2002-2003

Nel 2002 ci provarono il nuovo Guardasigilli Roberto Castelli e il premier Silvio Berlusconi a lanciare il tema della privatizzazione. Quest'ultimo al rientro da una visita in Cile elogiò l'*ottimo* modello penitenziario privato cileno. Reagirono malamente i sindacati autonomi di polizia penitenziaria. Giovanni Tinebra, allora capo del Dap, al rientro da una visita-studio negli Stati Uniti, affermò pubblicamente: "I primi nove carceri saranno realizzati con fondi dello Stato, messi a disposizione dal Ministero delle infrastrutture. Per tutti gli altri, invece, le risorse verranno raccolte attraverso la Patrimonio S.p.A**". Saranno fondi messi insieme grazie alla dismissione delle vecchie carceri". Era il *sale and lease back*. Non successe nulla anche quella volta. Nessun privato fu disponibile a mettere un centesimo. Nessuna dismissione di carceri vecchie fu realizzata.

Fu costituita da Roberto Castelli e Giulio Tremonti – allora Ministro dell'economia - una società, la ***Dike Aedifica*****, il cui operato ha interessato non tanto i privati quanto la magistratura. Partecipata al 95% dalla Patrimonio S.p.A, era amministrata da Vico Valassi, lombardo e amico del ministro. Uno dei suoi consulenti, Giuseppe Magni, già sindaco leghista di Calco in provincia di Lecco, fu indagato per concorso in corruzione e istigazione alla corruzione. Alcune immagini lo riprendevano mentre si vantava di decidere lui i vincitori delle gare d'appalto. L'Espresso definì l'inchiesta come la seconda tangentopoli carceraria. La prima tangentopoli, vale la pena ricordarlo, risaliva agli anni ottanta. Protagonista ne fu il Ministro dei lavori pubblici Franco Nicolazzi: era lo scandalo delle *carceri d'oro*. I soldi finivano prima che finisse la costruzione di un carcere.

* La "finanza di progetto" prevede che il privato partecipi, insieme al capitale pubblico, alla realizzazione di un'opera di interesse collettivo, traendone i relativi profitti in quota parte. In particolare, il privato ne manterrebbe la gestione dell'opera per tutti gli anni necessari a recuperare i capitali investiti e i relativi interessi.

** Società controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze nata allo scopo di gestire il processo di dismissione del patrimonio pubblico, nel maggio 2003 delibera la costituzione di una nuova società per la realizzazione dei piani di edilizia penitenziaria, ossia la Dike Aedifica.

2005

La Corte dei Conti il 28 giugno 2005 sostenne ufficialmente che “la costruzione di nuove carceri, la ristrutturazione e l’ampliamento di quelle esistenti assorbono ingenti risorse finanziarie, ma non riescono a migliorare in modo tangibile le condizioni di vita dei detenuti, a causa del continuo aumento del loro numero. Gli stanziamenti del 1986, per complessivi 2.600 miliardi di lire, sono stati diluiti fino al 2000 vale a dire in un arco temporale di ben 13 anni, pari a più di tre volte quello originariamente previsto”. In realtà la Convenzione per dar vita alla Dike Aedifica non fu mai formalmente approvata. Del *project financing* prima e del *leasing* immobiliare dopo non se ne fece nulla. Un privato di buon senso è disponibile a mettere i soldi per costruire un carcere solo se può guadagnare dalla successiva gestione, oggi chiaramente preclusa dalle leggi dello Stato e dalla Costituzione. In quegli anni provarono a privatizzare il carcere di Castelfranco Emilia affidandolo alla Comunità di San Patrignano. Fortunatamente anche quella volta il progetto fallì.

LO STOP AL *PROJECT FINANCING* DELL’AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA NEL 2009

Sul tema della fattibilità economica del *project financing* in questo campo, c’è una sezione dedicata nella Relazione del ministero della Giustizia– Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria – in occasione della inaugurazione dell’Anno giudiziario 2009:

Sono giunte alcune proposte per la realizzazione di istituti in project financing, che tuttavia sono risultate impraticabili in quanto non sostenibili per la parte finanziaria a carico dello Stato. Tale strumento finanziario, infatti, prevede sostanzialmente la possibilità che il realizzatore privato dell’opera recuperi il capitale investito attraverso la gestione del servizio o dei servizi dalla stessa offerto, sempreché tale gestione produca redditi. Tuttavia, nel caso di un istituto penitenziario si è accertato che i servizi appaltabili al privato sono marginali e, comunque, insufficienti a produrre redditi di gestione tali da consentire il rientro dei cospicui capitali investiti. In pratica, l’operazione si dimostra fattibile qualora lo Stato partecipi al finanziamento dell’opera nella fase di costruzione con un cospicuo contributo finanziario pari al 60–70% del costo di costruzione e, in fase di funzionamento, con una rata annuale mediamente di 4–5 milioni di euro, per un periodo determinato in 30 anni per piccoli penitenziari ed in 40 anni per quelli grandi.

SASSARI: STORIA E APPALTI DI UN CARCERE MAI FINITO. UN ESEMPIO DI CHI SONO I PRIVATI IN ITALIA

A San Sebastiano, condottiero e martire, è dedicato il carcere di Sassari. Edificato nel 1871 con struttura panottica a cinque bracci, attualmente è sotto la direzione della Sovrintendenza ai Beni Culturali. Vista l'età necessita di manutenzione continua. Nel 2000 il carcere salì all'onore delle cronache per un pestaggio senza precedenti nei confronti di giovani detenuti tossicodipendenti. L'inchiesta coinvolse quasi cento tra poliziotti e dirigenti penitenziari. Il carcere fu inserito nell'elenco di quelli da chiudere. A Sassari si decise che avrebbe dovuto essere costruita una nuova prigione. Ma in Italia per costruire una prigione ci vogliono in media sette, otto anni, se va bene. Nell'autunno del 2005 si avvia la costruzione del nuovo carcere sassarese nelle campagne di Bancali. 133 mila metri quadrati che dovrebbero ospitare 430 detenuti di cui 15 donne. L'anno scorso fu annunciato che sarebbe stato inaugurato entro il giugno del 2011. Sono passati oramai sette anni dall'inizio della costruzione e dieci da quando ne era stata deliberata la realizzazione. Ora si viene a sapere che bisogna ancora aspettare un pochino. Il 23 febbraio 2010, Giuseppe Maria Reina, sottosegretario per le infrastrutture e i trasporti, rispondendo a un'interpellanza urgente parlamentare presentata dal deputato del Pd Donatella Ferranti **, afferma testualmente: "L'appalto relativo al carcere di Sassari, località Bancali, come da progetto generale e di prima fase, venne affidato con verbale di gara n. 608, in data 22 dicembre 2005, all'ATI Anemone Srl – Igit Spa". E chi ha avuto un ruolo nell'assegnazione dell'appalto? Il Siit (Servizi integrati infrastrutture) del Lazio guidato allora da Angelo Balducci. Pare che i lavori siano stati aggiudicati con procedura segreta e d'urgenza. Un'urgenza mal ripagata visto che i lavori sono ancora in corso. La società di Diego Anemone avrebbe incassato 26 milioni, 232 mila 155 euro. Vi immaginate un carcere gestito da Anemone? Classico conflitto di interessi.

CHE FINE FA ORA IL PIANO CARCERI?

Il 29 giugno 2010 è stato approvato il *piano carceri* presentato dal Commissario straordinario all'edilizia penitenziaria nonché Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Franco Ionta, che prevede la realizzazione di 9.150 posti¹ (realizzazione di 11 nuovi istituti e 20 padiglioni

** Chiarimenti in merito all'aggiudicazione degli appalti relativi alla costruzione di alcuni istituti penitenziari in Sardegna - n. 2-00627 al link <http://leg16.camera.it/412?idSeduta=0290&resoconto=stenografico&tit=00060&fase=00020>

detentivi in ampliamento delle strutture esistenti), per un importo totale di euro 661.000.000. Il tutto da realizzarsi entro la fine del 2012. Siamo all'inizio del 2012 e non c'è stato neanche un posto letto. Nel frattempo è stato sostituito il Commissario Straordinario. Nelle scorse settimane sono usciti i primi bandi per la realizzazione dei lavori di ampliamento degli Istituti di Lecce, Taranto e Trapani (per un totale complessivo di 600 posti) dopo che nello scorso febbraio erano iniziati i primi (ed unici) lavori previsti dal *piano carceri* (l'ampliamento di un padiglione di 200 posti presso l'Istituto di Piacenza).

IL BUSINESS DELLE PRIGIONI IN AMERICA

Sono circa 2 milioni e 200 mila i detenuti nelle carceri statunitensi pari all'1% della popolazione adulta residente. 1 su 20 è ristretto nelle carceri private americane. La privatizzazione ebbe inizio nel 1984. Nel 1995 i detenuti erano 1 milione e 500 mila circa. Il sistema penitenziario americano è articolato: vi sono carceri federali, statali e locali. Sia il governo federale che quello statale possono cedere la gestione del carcere a industrie private pagando una retta per ogni detenuto. Questo è il federalismo penale privato-pubblico americano. I detenuti "privatizzati" sono cresciuti di 20 mila unità dal 2000 a oggi. Superano le 100 mila unità. Nonostante ciò il business è in crisi. Si è infatti fermata la costruzione di nuove galere private e si è interrotto il processo di liberalizzazione dell'apparato securitario americano. Il record di detenuti "privatizzati" lo detiene il Texas con 18 mila detenuti, seguito dalla Florida con circa 6 mila. Erano gli anni ottanta, in piena sbornia reaganiana, quando si sviluppò il business delle prigioni negli Stati Uniti d'America. La *Corrections Corporation of America* (CCA) è l'azienda che tutt'oggi ha la leadership mondiale nel management penitenziario. Oltre il 50% dei posti letto privati nelle prigioni Usa appartiene alla CCA. Un altro quarto dei posti letto è della *Wackenhut Corrections Corporation* (WCC). Per non smentire Michael Foucault, chi si occupa di galere di solito si occupa anche di ospedali. È nato negli Usa un fronte critico, soprattutto per motivi legati alle violazioni dei diritti umani. Ricerche indipendenti hanno mostrato come costino di più allo Stato che prigioni pubbliche. L'Ufficio statistico del Ministero della Giustizia ha affermato che il risparmio di soldi non si è avverato. Nelle carceri private le violenze sulle guardie è del 49% superiore a quanto avviene nelle carceri pubbliche. Le violenze ai detenuti sono nelle carceri private del 65% in più. Contrarie sono la chiesa presbiteriana e metodista. Così la WCC gestisce 59 tra carceri e ospedali negli Stati Uniti, in

Europa, in Australia, in Nuova Zelanda e in Sud-Africa. Oggi sia la CCC che la WWC sono tutt'altro che solide dal punto di vista finanziario. Le azioni CCA vivono momenti difficili in borsa.

IL BUSINESS DELLE PRIGIONI IN EUROPA

Il business penitenziario si è anche sviluppato in Australia, Canada, Israele, Nuova Zelanda e, in Europa in Germania, Inghilterra e Francia

Sono 11 le prigioni gestite da società private nel **Regno Unito**. Una delle prime carceri inglesi fu inaugurata a Liverpool nel 1997. Un ottavo circa dei detenuti britannici è gestito da multinazionali della sicurezza. Nel Regno Unito, a differenza che negli Usa, le carceri private sono dirette da un funzionario di Stato e il Prison Ombudsman può liberamente ispezionarle. La BBC ha aperto il dibattito intorno alla cattiva efficienza delle carceri private. L'associazione dei direttori di carcere ha chiesto ufficialmente di ripensare la politica di privatizzazione.

UN CASO DI CORRUZIONE ECLATANTE: ECCO COSA AVVIENE CON LA PRIVATIZZAZIONE IN AMERICA. IMMAGINIAMO COSA POTREBBE ACCADERE IN ITALIA

A Philadelphia l'11 agosto scorso il giudice Mark A. Ciavarella è stato condannato a 28 anni di carcere perché prendeva tangenti da imprese costruttrici e proprietarie di carceri private al fine di mandare in galera bambini in quantità industriali. Lo scopo era fare affari visto che le società erano pagate a numero di prigionieri da custodire. Ben 4 mila bambini hanno visti violati i loro diritti. Mark A. Ciavarella avrebbe intascato 2,6 milioni di dollari in tangenti per condannare al carcere bambini che, nella maggioranza dei casi, non avevano la possibilità di contrattare un avvocato. Queste sono le carceri private americane. Ecco come racconta la sua storia alla Ong *Juvenile Law Center* una bimba che si chiama Jamie Quinn a 14 anni detenuta per quasi un anno: "Stavo discutendo con una delle mie amiche. Tutto quello che è successo è stata una semplice lite. Lei mi ha dato uno schiaffo ed io gliel'ho restituito. Non ci sono stati segni, né testimoni, niente. E' stata solo la sua parola di contro la mia". Jamie venne portata in uno delle due carceri al centro della polemica, il PA Child Care e poi ad altri centri di detenzione. Cominciò a farsi tagli sul corpo e dice che era il risultato delle medicine che le obbligavano ad assumere: "Non sono mai stata depressa, non mi avevano mai dato prima delle medicine. È stato lì, hanno cominciato a darmi medicine e non

sapevo nemmeno cosa fossero. Dicevano che se non le prendevo, non stavo seguendo il mio programma". E' stata ricoverata in ospedale tre volte. Lo *Juvenile Law Center* con sede a Filadelfia, si è interessato al caso quando Hillary Transue è stata condannata a tre mesi di carcere per aver creato un sito internet in cui si burlava del vicedirettore della sua scuola. Hillary chiaramente spiegò che era uno scherzo. Il vicedirettore non lo trovò divertente e Hillary dovette affrontare il giudice Ciavarella, noto per la sua severità. "Hillary, senza saperlo, aveva firmato un documento e sua madre anche, rinunciando al suo diritto ad un avvocato. Questo ha causato che l'udienza di 90 secondi con il giudice Ciavarella sia stata una farsa". Il Centro dei Diritti dei Minori (JLC, per le sue sigle in inglese), ha scoperto che nella metà dei casi di minori nella contea di Luzerne, gli accusati avevano rinunciato al diritto ad un avvocato.

IL NO DELLE NAZIONI UNITE

Nel 1988 le Nazioni Unite evidenziarono i rischi della prassi americana, cercando di frenare le tendenze all'esternalizzazione nel settore penitenziario. A riguardo il Rapporto della Sottocommissione "per la lotta contro la discriminazione e per la protezione delle minoranze" elenca una serie di argomenti contrari alla devoluzione dei poteri pubblici in campo di esecuzione della pena. In particolare, il Rapporto sottolinea che solo allo Stato spettano i poteri e le funzioni disciplinari (compreso l'uso della forza), ma anche la responsabilità per la protezione dei diritti umani. Una gestione privata, diversamente, potrebbe mettere in discussione l'osservanza di garanzie fondamentali e opporre il segreto commerciale a eventuali richieste di chiarimenti esterni riducendo così la trasparenza.