OTTORIGHE · REPORT SPECIALE

Piano Carceri: sessant'anni di promesse

Quattro piani straordinari per le carceri, dal 1969 a oggi: annunci, soldi, risultati

1969 — 57 ANNI — 2026



1969

Il ministro della Giustizia Silvio Gava annuncia 200 miliardi in cinque anni, per superare le «attuali gravi carenze» delle carceri.

Senato, 17 giugno 1969



2026

«Entro la fine dell'anno prossimo, probabilmente questi posti saranno 7-8 mila».

Il ministro della Giustizia Carlo Nordio
Salone della giustizia, 30 ottobre 2026

PREMESSA

Di che cosa parla questo speciale

Alla fine degli anni Sessanta i problemi dei penitenziari erano il sovraffollamento, la carenza di personale, riforme da realizzare, carceri fatiscenti, processi lenti. Per restituire le persone detenute alla società si parlava di lavoro, di istruzione, di riforma penitenziaria, carceri moderne, velocizzare i processi e far scontare la pena in modo utile. Siamo quasi nel 2030 e il dibattito gira intorno agli stessi problemi, utilizzando le stesse parole.

Ognuna di queste questioni è strettamente collegata alle altre e ognuna di loro ha bisogno di investimenti e tempi di attuazione su scale diverse, a volte molto diverse. Poi ci sono le persone: detenuti, educatori, psicologi, medici, famiglie, poliziotti, politici, opinione pubblica. Anche ognuno di questi gruppi di persone ha le sue esigenze che tagliano trasversalmente ognuna delle questioni precedenti.

Questo speciale tratta una sola di queste questioni, l'edilizia penitenziaria: i posti che mancano e quelli promessi, i piani con cui i governi hanno annunciato di costruirli, i soldi stanziati, quelli spesi e i posti consegnati. Racconta anche, nei punti in cui hanno incrociato i piani, le altre strade per ridurre i detenuti: l'indulto del 2006, la sentenza Torreggiani e i decreti che ne sono seguiti.

Dal 1990 l'amministrazione penitenziaria è un dipartimento del Ministero della Giustizia, il DAP, con all'interno una sua direzione generale dell'edilizia penitenziaria che si occupa di fabbisogni, programmazione e manutenzione degli edifici. A costruire le nuove carceri sono i ministeri delle Infrastrutture e dei Lavori pubblici, di concerto con la Giustizia. Questo modello non ha mai funzionato e ogni cinque o dieci anni il governo di turno avvia un piano straordinario affidato a un commissario o a una società, finanziato con centinaia di milioni di euro (prima con miliardi di lire).

Il Report ricostruisce quattro di questi piani, dal 1969 a oggi, sui documenti ufficiali. Al 31 ottobre 2026 i detenuti sono 66.285 e i posti disponibili 46.459.

[Ottorighe, Report carceri N.6, dati DAP al 31/10/2026]

I MINISTRI DELLA GIUSTIZIA DI QUESTO SPECIALE



1969
Silvio Gava



1972
Guido Gonella



1973
Mario Zagari



1975
Oronzo Reale



1976
Francesco Paolo Bonifacio



1981
Adolfo Sarti



2001
Piero Fassino



2004
Roberto Castelli



2010
Angelino Alfano



2011
Francesco Nitto Palma



2011
Paola Severino



2013
Annamaria Cancellieri



2014
Andrea Orlando



2022
Carlo Nordio

In una pagina

Quattro piani straordinari per costruire carceri in sessant'anni. Ogni piano parte da un annuncio, ha una struttura propria e un numero di posti da realizzare. Il risultato è misurato da un documento ufficiale: la Corte dei conti, il DAP o il governo stesso.



Una rivolta in un carcere, 1973. Archivio de l'Unità.

Il programma 1969-1994. Nel 1969, dopo le rivolte, il ministro Gava annuncia 200 miliardi in cinque anni; la legge del 1971 ne stanzia 100. Nel 1988 la Corte dei conti conta 40 opere finite su circa 130 in quindici anni e 3.300 miliardi spesi su 4.800. Nel 1987 un decreto per 13 nuove carceri viene annullato; seguono le inchieste sulle «carceri d'oro» e le condanne del 1992.



Il castello di Novara, sede delle carceri fino al 1973. La Stampa.

Il piano Castelli e Dike Aedifica (2003-2007). Una società pubblica deve vendere 80 carceri dismesse e costruire quelle nuove. Vende quattro ex carceri e nel 2007 va in liquidazione. Per il DAP «non è stata avviata alcuna attività».



Franco Ionta (DAP) e Angelo Sinesio (Camera dei deputati).

Il piano Ionta e Sinesio (2010-2014). Stato di emergenza, commissario con poteri in deroga, 9.150 posti e 675 milioni. Alla chiusura, nel 2014, la Corte dei conti conta zero posti dalle costruzioni nuove del piano e spesi 52,4 milioni di euro, l'11,3 per cento dei soldi assegnati.



Il ministro Nordio a San Vito al Tagliamento, 22 febbraio 2025. Ministero della giustizia.

Il piano Doglio (dal 2024). Obiettivo iniziale: 7.000 posti in quindici mesi. L'obiettivo viene indicato in undici modi diversi in due anni; la scadenza passa dal 2025 al 2027. Per il governo, nel 2025 e nel primo trimestre 2026 il commissario ha consegnato zero posti. Dall'approvazione del piano, a luglio 2025, i posti disponibili sono scesi di 300 e i detenuti cresciuti di 3.844.



Il Report mensile carceri, ottobre 2026.

Oggi. Al 31 ottobre 2026 i detenuti sono 66.285, i posti regolamentari 51.283, quelli disponibili 46.459. L'obiettivo di capienza fissato nel 2010, 53.386 posti, non è stato raggiunto.

INTRODUZIONE

Come si costruisce un carcere in Italia

In Italia le carceri le costruisce il Ministero delle infrastrutture, attraverso i Provveditorati alle opere pubbliche. Il Ministero della giustizia, con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP), indica quanti posti servono e dove, studia i progetti tipo e cura le ristrutturazioni urgenti. Le scelte comuni passano per un Comitato paritetico tra i due ministeri, istituito nel 1975. Ogni anno il ministro della Giustizia presenta al Parlamento una relazione sullo stato del programma di edilizia penitenziaria, come prevede la legge 404 del 1977. [SEN13 p. 11; CDC25 pp. 21-25; REL01]

Questo è il sistema ordinario. Accanto, a intervalli di qualche anno, i governi avviano piani straordinari: una struttura fuori dal sistema, con soldi e obiettivi propri e spesso con poteri in deroga alle regole ordinarie degli appalti. A fine piano le competenze tornano ai ministeri.

Il Report racconta quattro di questi piani:

- **il programma 1969-1994**: il programma partito con la legge del 1971 e, nel 1987, il decreto per tredici nuove carceri;
- **il piano Castelli e Dike Aedifica (2003-2007)**: una società pubblica che avrebbe dovuto finanziare le carceri nuove vendendo quelle vecchie;
- **il piano Ionta e Sinesio (2010-2014)**, il Piano Carceri: un commissario delegato con i poteri dell'emergenza;
- **il piano Doglio (dal 2024)**: un commissario straordinario del governo.

Sono quattro storie separate, con fonti, protagonisti ed esiti propri. Tra un piano e l'altro, tre brevi capitoli raccontano che cosa succede nel sistema ordinario. Il confronto finale usa solo dati amministrativi.

STORIA

Le parole dei numeri

- **Capienza regolamentare**: i posti che ogni istituto può ospitare secondo i parametri dell'amministrazione penitenziaria. Nelle tabelle del piano 2010 una cella singola misura 9 metri quadrati, una doppia 14.
- **Posti disponibili**: la capienza regolamentare meno i posti che non si possono usare, perché in reparti chiusi per lavori o inagibili. Ottorighe li calcola ogni mese dalle schede degli istituti pubblicate dal DAP.
- **Tasso di affollamento**: quanti detenuti ci sono ogni 100 posti. Al 31 ottobre 2026 i detenuti sono 129 ogni 100 posti regolamentari e 143 ogni 100 posti disponibili.
- **Lire ed euro**: le cifre sono riportate nella moneta del tempo, senza rivalutazioni. Un miliardo di lire del 1971 e un miliardo del 1988 non valgono la stessa cosa.

[OTT N.6; SEN13]

Sommario

Premessa 2

In una pagina 3

Introduzione · Come si costruisce un carcere in Italia 4

Parte prima · Il programma 1969-1994 6

Cento miliardi, poi i cantieri 8

Il bilancio della Corte dei conti 14

Il decreto del 1987 e le «carceri d'oro» 16

Tra un piano e l'altro (1994-2002) 17

Parte seconda · Il piano Castelli e Dike Aedifica 18

Vendere le carceri vecchie per pagare le nuove 19

Il programma e il leasing 20

Come è finita 20

L'indulto del 2006 21

Tra un piano e l'altro (2007-2009) 23

Parte terza · Il piano Ionta e Sinesio 24

L'annuncio 26

Due anni dopo 29

Il commissario Sinesio 29

La sentenza Torreggiani e i decreti 32

La chiusura e il bilancio 33

Tra un piano e l'altro (2014-2024) 36

Parte quarta · Il piano Doglio 37

Il commissario e la macchina 38

I numeri che cambiano 39

La verifica sui dati 41

La Consulta e il sovraffollamento 43

Confronto – I quattro piani in numeri 44

Sessant'anni di detenuti e di posti 46

Appendici 49

Nota sulle fonti e sulle immagini 52



PARTE PRIMA

Il programma 1969-1994

1969 – 1994

Dopo le rivolte del 1969 il governo annuncia le carceri nuove. Quindici anni di programma, dalla legge del 1971 al decreto del 1987, fino al bilancio della Corte dei conti del 1988.

ANNUNCIO

1969

200 miliardi di lire in cinque anni, per superare le «attuali gravi carenze».

Il ministro Gava, Senato · La Stampa, 18 giugno 1969

INTOPPO

1973

I 100 miliardi della legge del 1971 sono fermi: la legge è «inapplicabile» e «nessun Comune ci ha offerto un'area».

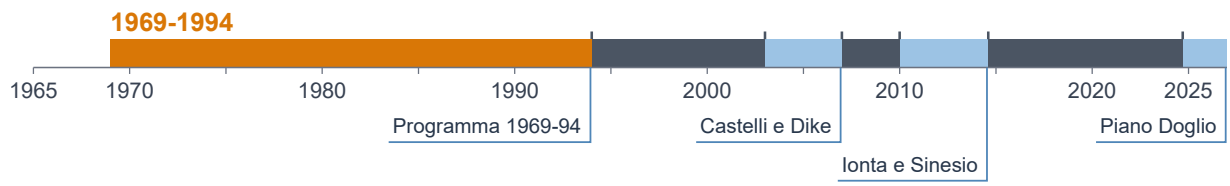
Il ministro Zagari · La Stampa, 9 settembre 1973

ESITO

1988

40 opere finite su circa 130 programmate; 3.300 miliardi spesi su 4.800 stanziati.

Corte dei conti · La Stampa, 27 febbraio 1988



Il 17 giugno 1969 il ministro della Giustizia Silvio Gava annuncia al Senato un piano di costruzioni da 200 miliardi di lire in cinque anni. Due mesi prima le rivolte sono partite dal carcere «Le Nuove» di Torino e hanno raggiunto Milano, Genova, Bari e Cagliari. A San Vittore la distruzione tocca l'80 per cento delle strutture. Alle Nuove, tre settimane dopo, per i nuovi arrestati restano a disposizione «4-5 posti» e la magistratura concede la libertà provvisoria per i casi meno gravi. Alla fine del 1968, secondo il ministro, i detenuti erano 30.447.



Silvio Gava

Ministro della Giustizia dal dicembre 1968 al marzo 1970

DC · Democrazia Cristiana

Governi Rumor I e II. Il 17 giugno 1969 annuncia al Senato un piano da 200 miliardi di lire in cinque anni.

La legge arriva il 12 dicembre 1971 e stanzia 100 miliardi. Il ministro della Giustizia Guido Gonella, in carica dal febbraio 1972, inaugura il 24 aprile 1972 il nuovo carcere di Rebibbia, a Roma, e annuncia che Regina Coeli diventerà un centro clinico. Nel dicembre dello stesso anno ripresenta al Senato la riforma penitenziaria, decaduta con la fine della legislatura.

[La Stampa 25/04/1972, 06/12/1972]



Guido Gonella

Ministro della Giustizia da giugno a dicembre 1968 e dal febbraio 1972 al luglio 1973

DC · Democrazia Cristiana

Governi Leone I e Andreotti I e II. Nel 1968 presenta il progetto di riforma penitenziaria. Il 24 aprile 1972 inaugura Rebibbia e annuncia che Regina Coeli diventerà un centro clinico; a dicembre ripresenta la riforma al Senato.

Nel settembre 1973 La Stampa intervista il ministro della Giustizia Mario Zagari e scrive che quei soldi «rimangono inutilizzati perché la legge è inapplicabile» e che, con l'inflazione, «ora valgono sessanta». «Nessun Comune ci ha offerto un'area», dice il ministro.



Mario Zagari

Ministro della Giustizia dal luglio 1973 al novembre 1974

PSI · Partito Socialista Italiano

Governi Rumor IV e V. Nel settembre 1973 dice che la legge del 1971 è ferma: «Nessun Comune ci ha offerto un'area». Nel novembre 1973 illustra la riforma penitenziaria alla commissione Giustizia del Senato.

Le rivolte intanto continuano e tolgono posti a carceri già vecchie. Le Nuove, semidistrutte di nuovo nell'aprile 1971, riaprono tre bracci nel febbraio 1973, dopo un anno di lavori e 550 milioni di spesa. A Regina Coeli, nel luglio 1973, i danni di una sola rivolta si avvicinano al miliardo.

STORIA

Le rivolte e i posti persi, 1968-1982

Tra il 1968 e il 1974 le rivolte rendono inagibili bracci interi delle carceri più grandi. Per mesi, a volte per anni, la magistratura deve scarcerare o rinunciare agli arresti per mancanza di celle.

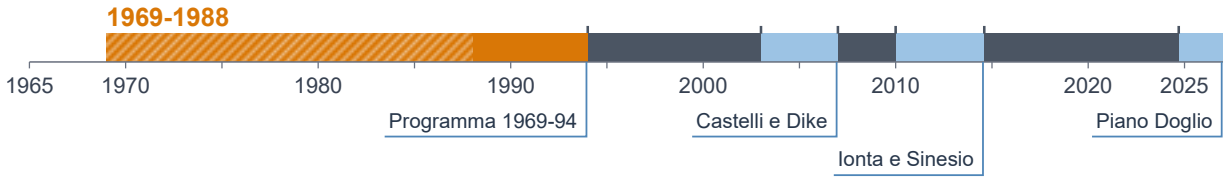
Carcere	Che cosa succede
Torino, Le Nuove	Costruite per circa 700 posti. Nell'aprile 1969 «tutte le celle devastate»; tre settimane dopo restano «4-5 posti» per i nuovi arrestati. Nell'aprile 1971 di nuovo semidistrutte, tre quarti dei detenuti trasferiti; tre bracci riaprono nel febbraio 1973 dopo 550 milioni di lavori. Nel giugno 1973 i posti utilizzabili sono 320
Milano, San Vittore	Aprile 1969: distruzione all'80 per cento. Tra il luglio 1976 e il marzo 1977 altre proteste distruggono gli ultimi piani: la capienza scende da 1.390 a 995 posti
Napoli, Poggioreale	Luglio 1968: 1.800 detenuti in rivolta, 100 milioni di danni, 800 trasferiti. Nel 1972 l'ottavo padiglione è ancora in riparazione. Nel 1975, quattro padiglioni su undici sono inagibili
Roma, Regina Coeli	Luglio 1973: «la più grande rivolta», danni vicini al miliardo, una rotonda con quattro bracci inagibile
Roma, Rebibbia	Agosto 1975: per le riparazioni dopo una sommossa servono «circa due miliardi»

[La Stampa 13/07/1968, 15/07/1968, 14/04/1969, 15/04/1969, 03/05/1969, 13/04/1971, 02/06/1972, 22/02/1973, 19/06/1973, 29/07/1973, 30/07/1973, 22/02/1975, 26/08/1975, 17/08/1976, 01/09/1977, 03/02/1981]

Nel febbraio 1988 la Corte dei conti fa il bilancio dei quindici anni del primo programma organico: 40 opere finite su circa 130 programmate, 3.300 miliardi spesi su 4.800 stanziati.

[La Stampa 15/04/1969, 03/05/1969, 18/06/1969, 25/04/1971, 22/02/1973, 30/07/1973, 09/09/1973, 27/02/1988]

Cento miliardi, poi i cantieri



La richiesta di nuove carceri è più vecchia della legge del 1971. Nel dicembre 1950 una commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei detenuti chiede 6 miliardi in dieci anni per le costruzioni. Nell'aprile 1969 La Stampa scrive che «non se ne è fatto niente» e che gli istituti nuovi del dopoguerra «si contano sulle dita di una mano».

[La Stampa 14/04/1969]

La legge 12 dicembre 1971, n. 1133 stanzia 100 miliardi in cinque anni. Il programma è approvato con decreto il 30 marzo 1972 e passa ai Provveditorati alle opere pubbliche, cioè al Ministero dei lavori pubblici: da allora le carceri le costruisce quel Ministero, mentre la Giustizia indica dove e quante.

[CDC25 p. 24; NAS]

STORIA

Gli stessi anni: le altre riforme

Nel decennio della riforma penitenziaria il Parlamento approva anche le leggi che cambiano il lavoro, la famiglia e la sanità. Sono anche gli anni degli attentati: la strage di piazza Fontana il 12 dicembre 1969, il sequestro e l'uccisione di Aldo Moro tra il 16 marzo e il 9 maggio 1978.

Anno	Che cosa
1970	Statuto dei lavoratori (legge 20 maggio, n. 300). Prime elezioni dei consigli delle Regioni a statuto ordinario (7-8 giugno). Divorzio (legge 1° dicembre, n. 898)
1974	Referendum sul divorzio (12-13 maggio): vince il «no» all'abrogazione, con il 59,3 per cento
1975	Maggiore età a 18 anni (legge 8 marzo, n. 39). Riforma del diritto di famiglia (legge 19 maggio, n. 151). Norme sull'ordine pubblico (legge 22 maggio, n. 152). Ordinamento penitenziario (legge 26 luglio, n. 354). Stupefacenti (legge 22 dicembre, n. 685)
1977	Parità di trattamento tra uomini e donne nel lavoro (legge 9 dicembre, n. 903)
1978	Chiusura dei manicomi (legge 13 maggio, n. 180). Interruzione volontaria di gravidanza (legge 22 maggio, n. 194). Servizio sanitario nazionale (legge 23 dicembre, n. 833)
1981	Referendum sull'aborto (maggio): la legge 194 è confermata dagli elettori

[Gazzetta Ufficiale, leggi indicate; Ministero dell'interno, risultati dei referendum]

I cantieri di quegli anni hanno tempi lunghi. Il carcere di Cuneo, iniziato nel 1956, apre alla fine di gennaio 1977 con 282 posti e una spesa di circa 2 miliardi; a maggio è ancora mezzo vuoto, perché mancano una sessantina di agenti di custodia, mentre a Milano, scrive La Stampa, non si arresta più per i reati minori per mancanza di posti. Ad Avellino il primo lotto è appaltato nel dicembre 1969; tre anni dopo sono fatti lo sbancamento e le fondazioni del muro di cinta, e i lavori sono fermi perché non si trova il tipo di mattone prescritto dal capitolato. A Novara un progetto degli anni '40 da 200 milioni apre nel 1973, dopo lavori sospesi e ripresi per vent'anni, a un costo di 700-800 milioni, «oltre otto milioni per ogni posto-letto». A Ivrea, nel 1977, il costo del nuovo carcere è passato da un miliardo a più di quattro.

[La Stampa 25/04/1971, 25/06/1972, 04/01/1973, 25/01/1977, 14/05/1977, 08/09/1977]

CURIOSITÀ

Avellino, il mattone introvabile

Nel dicembre 1969 è appaltato il primo lotto del nuovo carcere di Avellino, in località Polverista: circa 700 milioni di lire per il muro di cinta, tre padiglioni e la sistemazione interna, dentro un appalto complessivo da tre miliardi e mezzo. Il capitolato prescrive un «mattone pressato pieno e sabbiato nell'Italia centrale», che non si produce più. Le ricerche arrivano nel Sud, dove le prove di laboratorio escludono l'idoneità del mattone, e nel Centro-Nord: una ditta di Bologna fornisce un campione, da alcuni mesi «sub judice».

Nel giugno 1972, scrive La Stampa, dopo quasi tre anni sono fatti quasi solo lo sbancamento e le fondazioni del muro di cinta, per circa 180 milioni. Il sindaco Antonio Aurigemma scrive al ministro dei Lavori pubblici: c'è un miliardo e mezzo da usare «in momenti desolatamente caratterizzati dalla crescente disoccupazione». Il sindaco dice di apprezzare «lo scrupolo con il quale si tenta di costruire il carcere per il meglio, secondo il capitolato». Nel giugno 1973 il giornale scrive che i lavori sono fermi da oltre tre anni.

[La Stampa 25/06/1972, 19/06/1973]

A Torino il carcere nuovo è «previsto dal 1961». Il progetto delle Vallette arriva al Ministero nel febbraio 1974: 550 celle singole, 9 miliardi. Nel marzo 1976 il primo lotto, da 2 miliardi e 730 milioni, è appaltato e promette 200 posti entro il 1977; il secondo lotto «manca ancora di finanziamento». Il sindaco ricorda che «è dal 1908» che si parla di spostare le Nuove e che, dall'inizio delle rivolte, per ripararle sono già stati spesi più di due miliardi. Nel febbraio 1978, per finire le Vallette, mancano «una trentina di miliardi». Nel gennaio 1981 La Stampa scrive che il cantiere è «in funzione da quasi nove anni» e che l'apertura è attesa per il 1983.

[La Stampa 06/02/1974, 25/03/1976, 15/02/1978, 17/01/1981]

CURIOSITÀ

Le Nuove, nuove rispetto a che cosa

Il 14 agosto 1857 una commissione governativa sceglie il progetto del cavaliere Giuseppe Polani per i «nuovi stabilimenti carcerari da erigersi in questa Capitale». La capitale è Torino, quella del Regno di Sardegna, il regno dei Savoia. Il bando chiede celle in cui il detenuto «ci possa leggere e lavorare», «provvedimenti atti a riscaldare i locali» e un congegno «per permettere di rinnovare l'aria senza aprire le porte e le finestre». I primi detenuti entrano nel 1870, l'anno in cui i bersaglieri entrano a Roma dalla breccia di Porta Pia.

Il nome «Carceri Nuove», scrive La Stampa nel 1974, glielo danno «spontaneamente» i torinesi, perché l'edificio si distingue dalle «orribili topaie del tempo». Lo stesso articolo titola che nel 1870 le prigioni di corso Vittorio «stupirono per modernità».

Centoquattro anni dopo lo stesso articolo racconta che nelle celle, deteriorate e sovraffollate, non si può più né leggere né lavorare, e che anche il riscaldamento «è stato cancellato dal tempo». Nel 1973 le Nuove hanno posti per 320 detenuti e ne ospitano più di 500. Lo stesso giorno, il 6 febbraio 1974, il giornale dà notizia del progetto per il nuovo carcere di Torino alle Vallette, un quartiere della periferia, previsto dal 1961.

[La Stampa 06/02/1974, 19/06/1973]

Nel luglio 1975 il Parlamento approva la riforma dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354, scheda a parte), che secondo il ministro della Giustizia Oronzo Reale «tende ad un trattamento penitenziario umano e rieducativo». Per attuarla, nel 1975, sono stanziati 25 miliardi. Un mese dopo Reale dice che in Italia ci sono «una

media annua di 32-33 mila detenuti» e che «le carceri, invece, hanno ventottomila posti».

[La Stampa 31/07/1975, 12/08/1975]



Oronzo Reale

Ministro della Giustizia dal 1966 al 1968, nel 1970 e dal novembre 1974 al febbraio 1976

PRI · Partito Repubblicano Italiano

Nel luglio 1975 il Parlamento approva la riforma penitenziaria. Nel gennaio 1976 chiede alla Presidenza del Consiglio 250 miliardi per le carceri.

STORIA

La riforma dell'ordinamento penitenziario, 1968-1975

Nel 1969 il regolamento delle carceri è ancora quello del 1931. La legge che lo sostituisce è del luglio 1975, sette anni dopo il primo progetto.

Quando	Che cosa
1968	Il ministro Guido Gonella presenta il progetto di riforma.
14/04/1969	La Stampa scrive che «ancora impera il regolamento carcerario del 1931» e che va «rifatto da capo a fondo».
10/03/1971	Il Senato approva la riforma all'unanimità. Il 14 aprile Giovanni Conso scrive su La Stampa che «ancora parecchio resta da fare»: senza «un massiccio ammodernamento dell'edilizia penitenziaria» e senza «un congruo aumento degli organici», molte disposizioni «correrebbero il rischio di restare belle parole». Ricorda anche che un senatore della maggioranza, nell'ultima dichiarazione di voto, ha riconosciuto che «le strutture carcerarie esistenti risultano assolutamente inadeguate alle esigenze di una decente convivenza civile».
giugno 1971	La commissione Giustizia della Camera fa un'indagine conoscitiva sugli istituti prima di esaminare il testo. Il giudice Guido Neppi Modona dice che il progetto «ricalca lo schema del regolamento fascista del 1931».
1972	La legislatura finisce in anticipo e la riforma decade senza il voto della Camera. A inizio dicembre Gonella la ripresenta al Senato con lo stesso testo.
08/11/1973	Il ministro Mario Zagari illustra il progetto alla commissione Giustizia del Senato e dice che le rivolte «sono il risultato di una crisi» che coinvolge «l'intero nostro sistema penale e processuale».
14/04/1974	Zagari a La Stampa: «Entro la settimana che si apre dovremo varare l'ordinamento penitenziario». Aggiunge: «Il problema è anche edilizio ma non possiamo affiancare nuove e moderne costruzioni alle vecchie prigioni».
19/12/1974	La Camera approva il nuovo ordinamento, ma respinge una norma già approvata dal Senato, sui «permessi speciali». Il testo deve tornare a Palazzo Madama.
26/07/1975	Legge 354. Gli articoli 5 e 6 riguardano gli edifici: gli istituti devono accogliere «un numero non elevato di detenuti o internati», avere locali per la vita individuale e per le attività in comune, e camere «di uno o più posti»; agli imputati va garantita la camera a un posto.

[La Stampa 14/04/1969, 14/04/1971, 11/06/1971, 06/12/1972, 08/07/1973, 08/11/1973, 14/04/1974, 20/12/1974, 31/07/1975; legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 5 e 6]

Seguono le richieste. Nel gennaio 1976 Reale chiede alla Presidenza del Consiglio 250 miliardi e ammette che le costruzioni «sono andate avanti stentatamente così come tutte le opere pubbliche in Italia». Nell'ottobre 1976 il nuovo ministro Francesco Paolo Bonifacio dice alla Commissione

Giustizia della Camera che le somme stanziate in precedenza «non sono state ancora interamente erogate o quantomeno impegnate» e che servono «subito 400 miliardi e poi altri mille». I 400 miliardi arrivano con la legge 1° luglio 1977, n. 404. Nel novembre 1978 Bonifacio ne fa il bilancio: un programma di 80 nuovi istituti, 5 in funzione (Bergamo, Foggia, Rimini, Trani, Cuneo), 17 a vari livelli di avanzamento.

[La Stampa 03/01/1976, 01/10/1976, 05/11/1978; CDC25 p. 24]



Francesco Paolo Bonifacio

Ministro della Giustizia dal febbraio 1976 al marzo 1979

DC · Democrazia Cristiana

Governi Moro V e Andreotti III e IV. Nell'ottobre 1976 chiede alla Camera «subito 400 miliardi e poi altri mille»; nel novembre 1978 fa il bilancio: 80 istituti in programma, 5 in funzione.

STORIA

I cantieri sotto attacco, 1977-1979

Negli anni in cui il programma prova a costruire le carceri nuove, i cantieri e chi li segue diventano bersagli dei gruppi armati.

Alle Vallette di Torino, nel gennaio 1977, viene incendiata la cabina elettrica del cantiere. Il 24 dicembre 1977 Prima linea fa esplodere sei cariche di dinamite: un'ala della palazzina degli uffici è sventrata, tre colonne della futura caserma degli agenti sono demolite. Il 13 febbraio 1979 un commando, rivendicato al telefono dalle Squadre armate proletarie, incendia gli uffici dell'impresa costruttrice e il figlio di uno dei titolari resta gravemente ustionato. Pochi giorni dopo, racconta il titolare, una telefonata firmata Brigate rosse gli intima di abbandonare i lavori; l'impresa lascia il cantiere. Nel 1981 il cantiere è presidiato da agenti e carabinieri 24 ore su 24.

Il 19 luglio 1977 tre ordigni danneggiano i pilastri di un padiglione nel cantiere di Sollicciano, a Firenze. A Livorno, nel cantiere di via della Padula, altri due esplodono solo in parte.

Il 14 febbraio 1978 le Brigate rosse uccidono a Roma Riccardo Palma, dirigente dell'ufficio del Ministero per l'edilizia carceraria (scheda a parte).

[La Stampa 19/07/1977, 27/12/1977, 15/02/1978, 14/02/1979, 28/02/1979, 17/01/1981]

Nel 1981 il ministro Adolfo Sarti porta i numeri alla Commissione Giustizia della Camera: 34 mila detenuti in 20 mila posti disponibili; in programma 82 nuovi istituti per 13.000 posti, realizzati al 15 per cento, 22 ancora in progettazione. Ad aprile presenta un piano di quattro anni per 10.600 posti con 871 miliardi. A ottobre il presidente della Commissione, Dino Felisetti, denuncia che dal bilancio della Giustizia per il 1982 sono spariti 150 dei 350 miliardi destinati all'edilizia giudiziaria e penitenziaria, e chiede chi lo abbia deciso.

[La Stampa 13/03/1981, 17/04/1981, 16/10/1981]



Adolfo Sarti

Ministro della Giustizia dall'ottobre 1980 al maggio 1981

DC · Democrazia Cristiana

Governo Forlani. Nel 1981 porta alla Commissione Giustizia della Camera i numeri: 34 mila detenuti in 20 mila posti. Ad aprile presenta un piano di quattro anni per 10.600 posti con 871 miliardi.

STORIA

Riccardo Palma, l'ufficio dell'edilizia carceraria

Riccardo Palma ha 63 anni, è consigliere di Cassazione e dal 1970 dirige l'ufficio ottavo della direzione generale degli istituti di prevenzione e pena del Ministero della Giustizia, che si occupa di edilizia carceraria. Ha seguito i lavori di Cuneo, Ivrea, Vercelli, Aosta, Novara e delle Vallette di Torino. Il venerdì prima di morire è a Torino, all'ex caserma Lamarmora, dove si sistemano locali per gli agenti e per i detenuti in semilibertà, poi a Biella.

Il 14 febbraio 1978, poco dopo le 9, in via Forlì a Roma, vicino a casa, tre uomini lo aspettano accanto all'automobile e uno spara una raffica di mitra. Un'ora dopo una telefonata all'Ansa rivendica l'attentato alle Brigate rosse. Il procuratore capo De Matteo dichiara che i magistrati di quell'ufficio erano stati minacciati di morte con messaggi arrivati da diverse carceri. Palma aveva rifiutato la scorta.

[La Stampa 15/02/1978, 16/02/1978]

Nel dicembre 1984 la finanziaria per il 1985 (legge 884/1984) apre un secondo canale: un programma straordinario di carceri prefabbricate da 530 miliardi. La concessione a società del gruppo Iri è firmata il 18 luglio 1986 per 480 miliardi. La progettazione dura cinque anni; delle 27 opere programmate, secondo la relazione del Ministero al Parlamento del 2001, ne sono realizzate 11.

[REL01]

CURIOSITÀ

Rebibbia, il carcere con il linoleum

Lunedì 24 aprile 1972 il ministro della Giustizia Guido Gonella inaugura il nuovo complesso di Rebibbia, a Roma. L'idea risale al 1935, quando il direttore generale degli istituti di pena Novelli progetta una «città carceraria» nella campagna verso Tivoli. Il progetto, scrive La Stampa, viene «impostato, poi abbandonato, poi ripreso e portato avanti con lentezza esasperante».

Trentasette anni dopo il carcere è costato sei miliardi di lire e occupa 200 mila metri quadrati. Ci sono celle singole o da quattro con i servizi igienici, refettori, una sala per il cinema e la televisione la sera. Alle finestre non ci sono sbarre «di tipo tradizionale» e nelle celle i pavimenti sono «con linoleum». Il direttore lo definisce «forse il migliore d'Europa». Il muro di cinta, ricorda il direttore generale Manca, è alto sei metri, «due metri in meno» di quelli delle carceri svedesi e inglesi. Regina Coeli, annuncia il ministro, diventerà un centro clinico.

A luglio, dopo una giornata di protesta di oltre 200 detenuti sui tetti, con vetri rotti e materassi incendiati, una notte di trasferimenti forzati verso Regina Coeli finisce con 46 detenuti feriti e 20 agenti contusi. Per i detenuti è un pestaggio, per gli agenti è la resistenza al trasferimento; il ministro Gonella dice al Senato che gli agenti si sono difesi. Indaga la procura. Tra il dicembre 1973 e il febbraio 1974, per due mesi, i detenuti non rientrano nelle celle; lo sgombero lo fanno mille agenti, con altri mille armati di mitra all'esterno. Nell'aprile 1974 La Stampa chiama Rebibbia «il carcere giudiziario più moderno fra quelli italiani» e scrive che nei suoi primi anni ha «sommato» il maggior numero di agitazioni e sommosse. L'infermeria, costruita apposta, «è chiusa, non funziona».

Regina Coeli è ancora oggi un carcere.

[La Stampa 24/04/1972, 25/04/1972, 18/07/1972, 23/02/1974, 16/04/1974]

100 su 200

miliardi di lire stanziati con la legge del 1971 rispetto ai 200 annunciati nel 1969.

La Stampa, 18 giugno 1969 · legge 1133/1971

11 su 27

opere del programma dei prefabbricati realizzate.

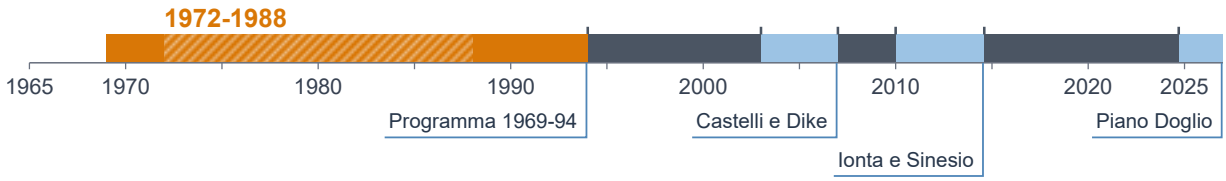
Relazione al Parlamento, 2001



«Nessun Comune ci ha offerto un'area»

Il ministro Mario Zagari · La Stampa, 9 settembre 1973

Il bilancio della Corte dei conti



Nell'ottobre 1987 la Corte dei conti, nelle relazioni sul bilancio dello Stato, conta 44 istituti finiti su 78 in sedici anni, con 3.200 miliardi impegnati. Il 26 febbraio 1988 è reso noto il rapporto che ha consegnato al Senato, su richiesta della commissione Giustizia: circa trecento pagine sul programma partito con la legge del 1971.

[STA 23/10/1987, 27/02/1988 p. 9]

I numeri del rapporto, come li riporta La Stampa:

- **stanziati 4.800 miliardi, spesi 3.300**, più 480 miliardi per il programma dei prefabbricati e 50 per il patrimonio esistente;
- **circa 130 nuove opere**: 40 finite, 35 in corso, 6 senza fondi, 21 stralciate o soppresse, 11 progettate e mai eseguite;
- **49 decreti interministeriali in quindici anni**, tre all'anno, che per la Corte sono il segno di «scelte programmatiche precarie» che «si sovrappongono o si contraddicono»;
- su 210 istituti, 30 «scadenti» e 3 chiusi perché inagibili;
- **32.000 posti per 36.000 detenuti** a gennaio 1988.

Il giudizio della Corte: l'edilizia penitenziaria resta «del tutto inadeguata alle esigenze di un Paese moderno».

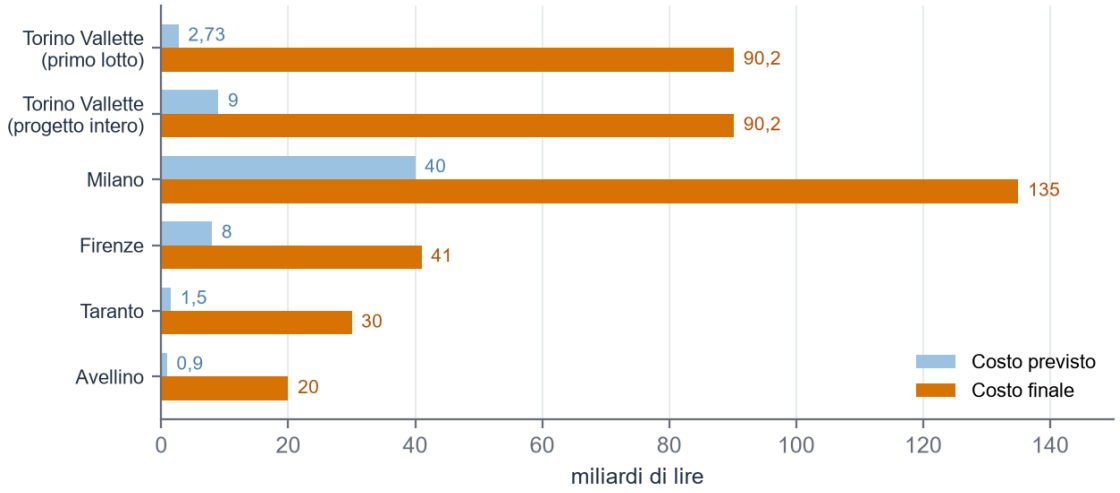
[STA 27/02/1988 p. 9]

Pochi giorni dopo il senatore Franco Corleone rende pubblici i costi carcere per carcere. A Torino le Vallette passano in undici anni da 2,73 a 90,2 miliardi, cioè 33 volte; i 2,73 miliardi erano il primo lotto di un progetto stimato nel 1974 in 9 miliardi, e rispetto al progetto intero l'aumento è di circa dieci volte. Avellino richiede ventidue anni di lavori e passa da 0,9 a 20 miliardi; Taranto da 1,5 a 30; Firenze, in undici anni, da 8 a 41; Livorno arriva a circa 32 miliardi, 21 volte la previsione. Il costo per detenuto va da 31,7 milioni a Foggia a 320 milioni a Firenze.

[La Stampa 02/03/1988 p. 7, 06/02/1974]

Quanto doveva costare, quanto è costato

Alcune carceri del programma 1972-1987 nel rapporto della Corte dei conti (La Stampa, 2 marzo 1988)



40 su 130

opere finite in quindici anni, tra quelle programmate dal 1972.

Corte dei conti · La Stampa, 27 febbraio 1988

3.300 su 4.800

miliardi di lire spesi su quelli stanziati.

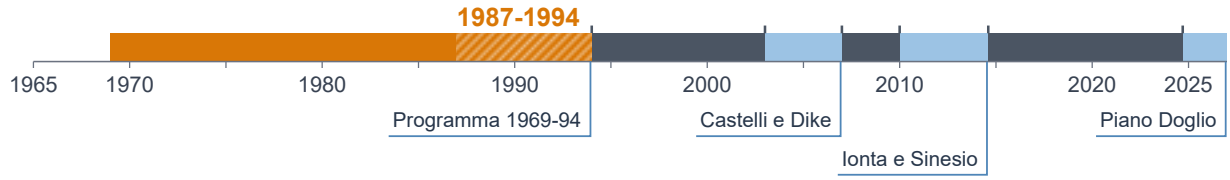
Corte dei conti · La Stampa, 27 febbraio 1988



Il quartiere Le Vallette, a Torino, dove sorge il nuovo carcere. Archivio La Stampa, 1970.

> **«del tutto inadeguata alle esigenze di un Paese moderno»**
>
> La Corte dei conti sull'edilizia penitenziaria · La Stampa, 27 febbraio 1988

Il decreto del 1987 e le «carceri d'oro»



Il 15 aprile 1987, negli ultimi giorni del governo Craxi, il ministro dei Lavori pubblici Franco Nicolazzi firma un decreto per 13 nuovi istituti, 9 per adulti e 4 minorili, finanziati dalla legge finanziaria per il 1987 con 720 miliardi più 60 per la giustizia minorile. La progettazione è affidata a trattativa privata, senza il «concerto» con il Ministero della Giustizia previsto dalle norme, con il richiamo a una legge del 1977 sulla segretezza degli appalti carcerari. Il 26 agosto 1987 il Consiglio di Stato definisce gli incarichi «illegittimi, ma sanabili». Il 6 febbraio 1988 il nuovo ministro dei Lavori pubblici, Emilio De Rose, li annulla.
[STA 01/10/1987, 27/02/1988 p. 9, 30/05/1989]

Dieci giorni dopo, il 16 febbraio 1988, la magistratura sequestra i dischetti della contabilità della Codemi, l'impresa di Bruno De Mico che ha costruito diverse carceri del programma. Secondo De Mico le gare erano regolari; le somme versate servivano a far ripartire i finanziamenti dei lavori già avviati. Il 29 febbraio Nicolazzi lascia la segreteria del Psdi.
[STA 02/03/1988; UNI]

Gli esiti, nell'ordine:

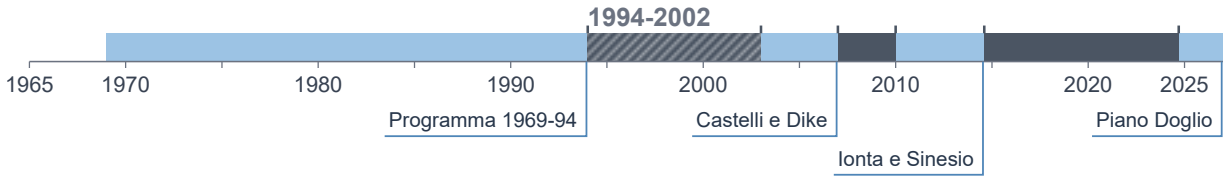
- **ottobre 1988**: il Parlamento in seduta comune chiede un supplemento d'indagine su Nicolazzi e sull'ex ministro della Giustizia Clelio Darida e proscioglie l'ex ministro Vittorino Colombo [UNI 28/12/1988; STA];
- **dicembre 1988**: interrogato a Roma, De Mico ammette tangenti per circa 8 miliardi tra il 1980 e il 1986 [UNI 30/12/1988];
- **maggio 1989**: Darida è prosciolto; per Nicolazzi è chiesta l'autorizzazione a procedere per corruzione [STA 30/05/1989];
- **20 marzo 1991**: il tribunale dei ministri manda a giudizio Nicolazzi, De Mico e Di Palma per concussione, per 2 miliardi del 1986-1987 legati agli appalti delle «supercarceri»; li proscioglie dalla corruzione e applica l'amnistia per il finanziamento illecito dei partiti [UNI 20/03/1991];
- **11 dicembre 1992**: Nicolazzi e Di Palma sono condannati a 2 anni e 8 mesi, 2 dei quali condonati [UNI 12/12/1992];
- **febbraio 1994**: il processo principale si chiude con quindici condanne [REP 06/02/1994].

Dei 13 istituti del decreto del 1987, nessuno viene costruito con quel decreto.
[STA 27/02/1988]

13 istituti
nel decreto del 15 aprile 1987.
La Stampa, 1 ottobre 1987

780 miliardi
720 più 60 per la giustizia minorile.
La Stampa, 27 febbraio 1988

Tra un piano e l'altro (1994-2002)



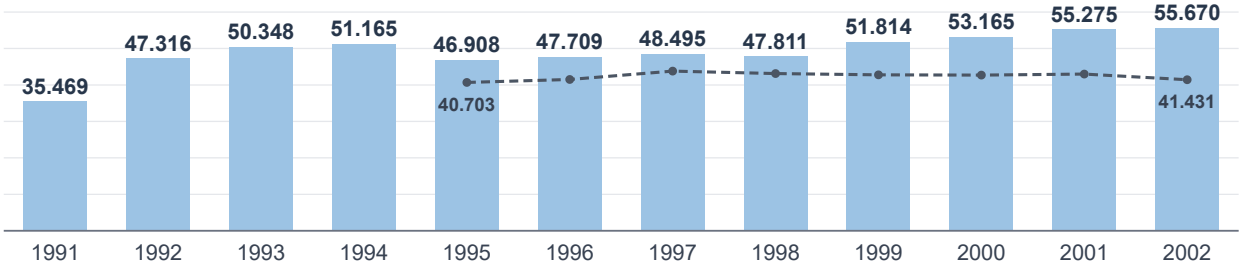
Il quadro istituzionale del periodo è quello fissato dalla legge 395 del 1990, che riforma l'amministrazione penitenziaria: nasce il DAP e nasce il Corpo di Polizia Penitenziaria. Il DAP ha il compito di studiare progetti tipo e di curare le ristrutturazioni urgenti; a costruire restano i Lavori pubblici.

Nel frattempo i detenuti crescono. Alla fine del 1991 sono 35.469, alla fine del 1994 51.165, alla fine del 2002 55.670. La capienza regolamentare, pubblicata dal DAP dal 1995, passa da 40.703 posti nel 1995 a 41.431 nel 2002.

[DAP-SERIE]

Detenuti e posti, 1991-2002

detenuti presenti al 31 dicembre (barre) e capienza regolamentare (linea)



Tra il 1991 e il 2002 i detenuti passano da 35.469 a 55.670; la capienza, pubblicata dal 1995, da 40.703 a 41.431 posti. [DAP-SERIE]

Nel 2001 la prima relazione al Parlamento del nuovo secolo fa il conto del programma ordinario: dalla legge del 1971 alla finanziaria del 2001 lo Stato ha stanziato in tutto 2.967 milioni di euro e sono stati realizzati 81 istituti nuovi. Il DAP scrive di non poter riferire sullo stato di attuazione legge per legge, perché i fondi sono stati «modulati negli anni» e spesi «indistintamente», e segnala «continue rimodulazioni».

[REL01]

Nel 2005 la Corte dei conti, in un'indagine sul programma 2001-2003, parla di «eccessiva mutevolezza delle scelte programmatiche». Il caso che cita è Marsala: programmato nel 1973, progetto di massima nel 1991, sospeso nel 1993, tolto dal programma nel 1999, reinserito nel 2000, affidato a un commissario nel 2004.

[Corte dei conti 2005, ripresa da poliziapenitenziaria.it]

Il 30 gennaio 2001 un decreto del ministro della Giustizia Piero Fassino, in base alla finanziaria 2001, individua 21 carceri «strutturalmente non idonee» da chiudere e sostituire con istituti nuovi. Nei tre anni successivi ne sono finanziate 8: Rieti, Marsala, Nola, Savona, Pordenone, Pinerolo, Cagliari, Sassari.

[REL01]

Nel 2002 la legge 259 apre due strade nuove: il leasing, cioè carceri costruite da privati e prese in affitto dallo Stato con riscatto finale, e la permuta, cioè carceri vecchie cedute in cambio di carceri nuove.

[REL03; SEN04]



PARTE SECONDA

Il piano Castelli e Dike Aedifica

2003 – 2007

Una società pubblica deve vendere le carceri vecchie e costruire le nuove, con il leasing. Il piano dura quattro anni.

ANNUNCIO

2004

Vendere 80 ex carceri per 560 milioni e costruire le nuove in leasing.

Il ministro Castelli · Corriere della Sera, 21 agosto 2004

INTOPPO

2005

Un reclamo alla Commissione europea ferma il leasing di Varese e Pordenone; le gare sono annullate.

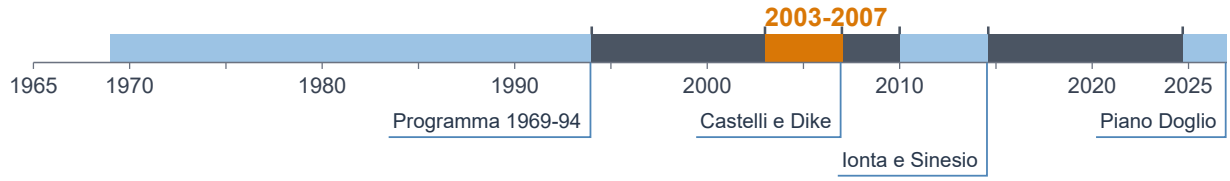
DAP, relazioni al Parlamento 2005 e 2006

ESITO

2007

La società va in liquidazione: vendute 4 ex carceri, «non è stata avviata alcuna attività».

Italia Oggi, 25 agosto 2008 · DAP, relazioni 2006-2008



Il 21 agosto 2004 il Corriere della Sera racconta il nuovo piano del ministro della Giustizia Roberto Castelli: lo Stato conta di vendere 80 carceri dismesse e di incassare 560 milioni di euro. Con quei soldi una società pubblica, Dike Aedifica, costruirà le carceri nuove, che lo Stato prenderà in affitto e riscatterà dopo dieci anni. Le prime 11 ex carceri sono già passate alla società, per un valore di 150 milioni.



Roberto Castelli

Ministro della Giustizia dal giugno 2001 al maggio 2006

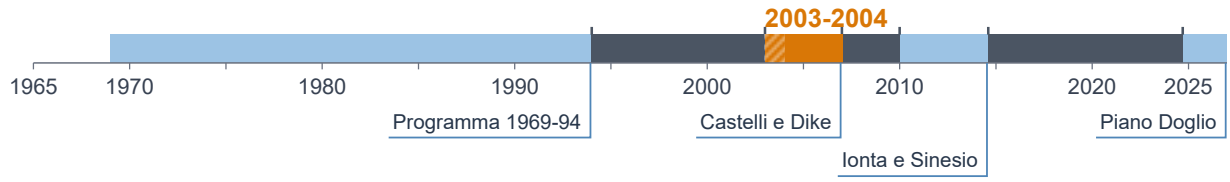
Lega Nord

Governi Berlusconi II e III. Nel 2004 presenta il piano per vendere 80 ex carceri e costruirne di nuove con una società pubblica, Dike Aedifica.

Tre anni dopo, il 14 giugno 2007, Dike Aedifica è in liquidazione. Delle ex carceri messe all'asta ne sono state vendute quattro. Nelle relazioni al Parlamento del 2006, 2007 e 2008 il DAP scrive: «non è stata avviata alcuna attività da parte della Dike Aedifica». Gli istituti che avrebbe dovuto costruire «restano tuttora privi di finanziamento».

[CDS04; Italia Oggi 25/08/2008; DIKE; REL06-REL08]

Vendere le carceri vecchie per pagare le nuove



Dike Aedifica nasce il 3 luglio 2003 con un atto notarile. Il socio unico è Patrimonio dello Stato Spa, la società del Ministero dell'economia che gestisce gli immobili pubblici; più tardi ne avrà il 95 per cento. Il capitale è di un milione di euro. Lo scopo dichiarato dal Ministero della giustizia è usare «l'edilizia penitenziaria storica quale leva di finanziamento».

[giustizia.it 03/07/2003; CAM05]

Il meccanismo, come lo descrive il Corriere della Sera nell'agosto 2004:

- il Demanio cede alla società le carceri dismesse;
- la società le vende e, con l'incasso, accende mutui per costruire istituti nuovi;
- lo Stato prende le carceri nuove in leasing, paga un canone mensile e le riscatta dopo dieci anni.

La prima tranche comprende 11 ex carceri: Casale Monferrato, Novi Ligure, Mondovì, Clusone, Ferrara, Frosinone, Avigliano, Velletri, Pinerolo, Susa, Verona. Una seconda lista ne conta altre 69, tra cui Procida e Pianosa. Castelli esclude la vendita di Regina Coeli e San Vittore e nega una «privatizzazione mascherata». Il Capo del DAP

Giovanni Tinebra, nella stessa pagina, classifica le carceri italiane: 60-70 in ottimo stato, 100-110 discrete, 30 da smantellare.

[CDS04]

Già il 31 luglio 2003 un'interrogazione alla Camera chiede conto dell'«assenza di controlli» sulla società e della mancanza di obblighi di relazione al Parlamento.

[MAN04]

80 carceri

dismesse da vendere.

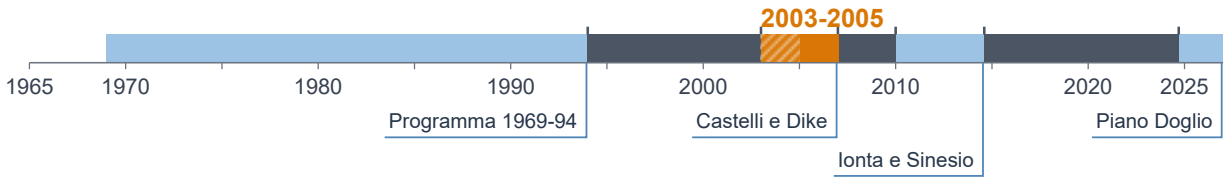
Corriere della Sera, 21 agosto 2004

560 milioni

di euro di incasso atteso.

Corriere della Sera, 21 agosto 2004

Il programma e il leasing



Dike Aedifica si innesta sul programma ordinario. Nella relazione al Parlamento per il 2003 il programma comprende 24 istituti nuovi, di cui 13 finanziabili: nove con i fondi del Ministero delle infrastrutture (Rieti, Marsala, Savona, Rovigo, Sassari, Cagliari, Tempio Pausania, Forlì, Oristano), Trento e Bolzano con i fondi delle Province, Varese e Pordenone in leasing. In coda, senza fondi, restano Camerino, Sala Consilina, Pinerolo, Sciacca, Lanusei, Paliano, Modica, Nola, Avezzano, Mistretta e Catania. Sono gli 11 istituti affidati a Dike Aedifica dal decreto del 19 luglio 2004.

[REL03; SEN04]

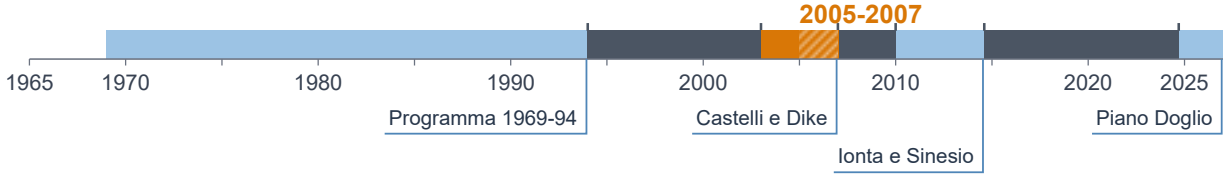
Il leasing riguarda tre opere: un carcere nuovo a Varese, 43 milioni; uno a Pordenone, 32 milioni; la ristrutturazione di Milano Bollate, 17 milioni. Per Pordenone, circa cento posti, il costo stimato con i fondi ordinari era di 20 miliardi di lire. La gara si fa nel 2004.

[MAN04; REL04]

Lo stesso decreto del 19 luglio 2004 riduce i fondi di tre dei nuovi istituti sardi: Sassari perde 13,7 milioni, Cagliari 14,7, Oristano 8,5. Per il 2004 a ciascuno restano tra 1,3 e 2 milioni per la progettazione.

[CAM05]

Come è finita



Nel 2005 il leasing si ferma: un reclamo alla Commissione europea contesta la procedura, e le gare di Varese e Pordenone vengono annullate per violazione delle direttive comunitarie.

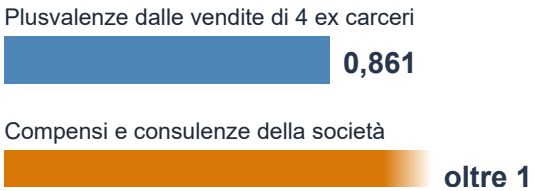
[REL05; REL06]

Le vendite non vanno meglio. Secondo Italia Oggi, le aste di 39 immobili e di 11 ex carceri vanno deserte; sono vendute quattro ex carceri, Novi Ligure, Mondovì, Clusone e Frosinone, con 861.000 euro di plusvalenze, mentre compensi e consulenze della società superano il milione. Dal 14 giugno 2007 Dike Aedifica è in liquidazione.

[Italia Oggi 25/08/2008; DIKE]

Dike Aedifica: vendite e costi

milioni di euro



[Italia Oggi 25/08/2008]

Il 6 aprile 2005 tre interrogazioni alla Camera chiedono che cosa abbia realizzato la società, quali carceri le siano state trasferite e con quali risorse. Le risposte alle interrogazioni non risultano negli archivi della Camera.

[CAM05; dati.camera.it]

Il bilancio ufficiale lo scrive il DAP, con le stesse parole, nelle relazioni al Parlamento del 2006, 2007 e 2008: per Varese e Pordenone e per gli istituti affidati a Dike Aedifica «entrambe le procedure non hanno avuto corso: sono state infatti annullate le gare d'appalto per gli istituti di Varese e Pordenone a seguito della contestazione di infrazione delle direttive comunitarie da parte della Commissione Europea, e non è stata avviata alcuna attività da parte della Dike Aedifica. Tali opere, pertanto, restano tuttora prive di finanziamento».

[REL06-REL08]

4 vendute

ex carceri vendute, su 80 previste.

Italia Oggi, 25 agosto 2008

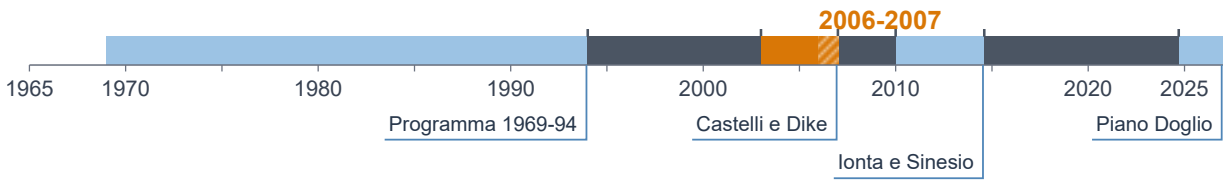
0 costruite

carceri costruite dalla società.

DAP, relazioni al Parlamento 2006-2008

> **«non è stata avviata alcuna attività da parte della Dike Aedifica»**
>
> DAP, relazioni al Parlamento 2006, 2007 e 2008

L'indulto del 2006



Fino al 1990 il Parlamento riduce le presenze in carcere con amnistie e indulti. Le amnistie del 1966, 1970, 1978, 1981 e 1990 fanno scendere i detenuti per uno o due anni ciascuna; nel 1990 la legge 73 estende l'amnistia ai reati puniti fino a quattro anni e la legge 393 concede un indulto. L'amnistia estingue il reato, l'indulto condona la pena.

[IST150; Camera, dossier 64/2013, pp. 45-47]

Il 6 marzo 1992 la legge costituzionale 1 cambia l'articolo 79 della Costituzione: amnistia e indulto richiedono i due terzi dei voti di ciascuna Camera, su ogni articolo e nel voto finale. Da allora è stato approvato un solo indulto, nel 2006.

[Della Bella 2025; Montaldo 2016]

La legge 241 del 31 luglio 2006 condona fino a tre anni di pena detentiva per i reati commessi fino al 2 maggio 2006; il ministro della Giustizia è Clemente Mastella. I detenuti presenti passano da 61.264 il 30 giugno 2006 a 39.005 il 31 dicembre, con 42.824 posti regolamentari: nella serie del DAP è l'unica fine d'anno con meno detenuti che posti.

[L. 241/2006, Gazzetta Ufficiale; DAP-SERIE; Camera, dossier 64/2013, p. 7]

Il calo dura poco. I detenuti sono 43.957 a giugno 2007, 48.693 a dicembre 2007, 58.127 alla fine del 2008, 64.791 alla fine del 2009 e 67.961 alla fine del 2010. Nel 2016 il giurista Riccardo Montaldo scrive che l'indulto, approvato con la sola motivazione di ridurre il sovraffollamento, «ottenne risultati solamente per pochi mesi»; aggiunge che l'indulto estingue la pena ma non il reato, e che senza un'amnistia i procedimenti devono comunque essere conclusi.

[Camera, dossier 64/2013, p. 7; DAP-SERIE; Montaldo 2016, nota 26]

Sulla recidiva le cifre sono discusse. Panorama riporta nel 2013, da una rilevazione del DAP, che a dicembre 2011 era rientrato in carcere il 33,92 per cento dei beneficiari. L'autrice dell'articolo osserva che il 68,45 per cento con cui il dato viene confrontato riguarda i detenuti usciti nel 1998 e seguiti per sette anni, un periodo diverso, e giudica il confronto non possibile.

[Panorama 11/12/2013]

Le relazioni del DAP al Parlamento del 2006, 2007 e 2008 scrivono che alla Dike Aedifica, la società nata per vendere le carceri vecchie e costruire le nuove, «non è stata avviata alcuna attività». Quando il governo dichiara lo stato di emergenza, nel gennaio 2010, il presidente del Consiglio dice che il sovraffollamento «veniva risolto con amnistie e condoni» e che vuole una soluzione «duratura nel tempo».

[REL06-REL08; REP 13/01/2010]

61.264 detenuti

il 30 giugno 2006, prima dell'indulto.

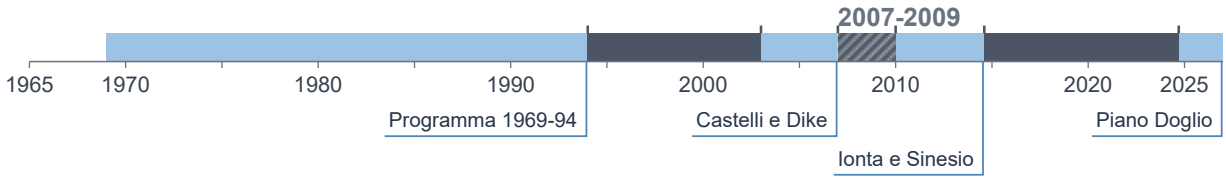
DAP, serie storica

39.005 detenuti

il 31 dicembre 2006, con 42.824 posti regolamentari.

DAP, serie storica

Tra un piano e l'altro (2007-2009)



Dopo il 2001 il programma ordinario non riceve fondi nuovi. La finanziaria 2006 lo taglia di 20 milioni. Il Comitato paritetico tra Giustizia e Infrastrutture non si riunisce più dopo il maggio 2004: le relazioni al Parlamento lo scrivono ancora nel 2009, nel 2010 e nel 2011.
[REL06-REL11]

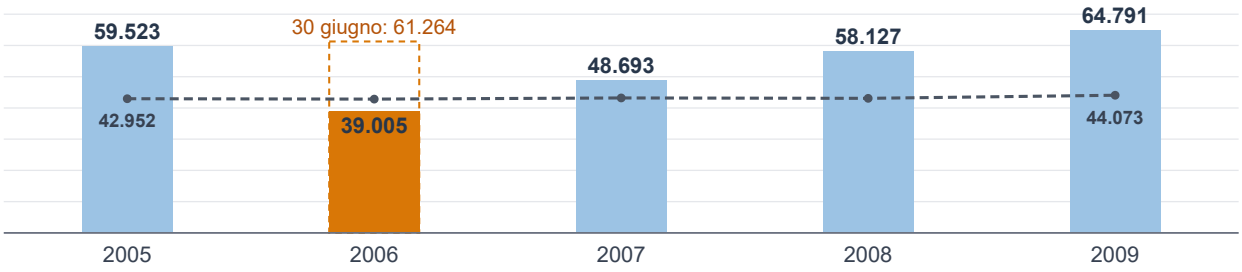
La finanziaria 2008 stanzia 70 milioni per un «programma straordinario» nel triennio 2008-2010; pochi mesi dopo la legge 126 del 2008 li riduce a 15, cinque l'anno. Per il DAP la «modestissima entità» della somma rende impossibili sia nuovi interventi sia il completamento degli istituti già in costruzione.
[REL08-REL10]

Dei nove istituti finanziati nel 2003, a fine 2008 sono pagati solo i primi lotti. Rieti, 250 posti, apre nel 2009. Per finire Cagliari, Sassari, Tempio Pausania, Oristano, Forlì, Rovigo e Savona servono altri 160 milioni circa. Marsala è «mai iniziata»: i fondi sono stati «utilizzati per altre esigenze». La casa di reclusione di Reggio Calabria, «avviata già nel 1996», è ferma per un contenzioso con l'impresa.
[REL08]

Intanto, dopo l'indulto del luglio 2006, i detenuti tornano a crescere: 39.005 alla fine del 2006, 58.127 alla fine del 2008, 64.791 alla fine del 2009. La capienza regolamentare, nello stesso periodo, passa da 42.824 a 44.073 posti.
[DAP-SERIE]

Detenuti e posti, 2005-2009

detenuti presenti al 31 dicembre (barre) e capienza regolamentare (linea)



L'indulto del luglio 2006 porta i detenuti da 61.264 (30 giugno) a 39.005 (31 dicembre); alla fine del 2009 sono 64.791. [DAP-SERIE]

Nel novembre 2008 il governo annuncia un «Piano straordinario per l'edilizia penitenziaria»: 20.000 posti, anche «con il coinvolgimento dei privati».
[Vita 26/11/2008]



PARTE TERZA

Il piano Ionta e Sinesio

Il Piano Carceri · 2010 – 2014

Lo stato di emergenza del gennaio 2010, un commissario con i poteri in deroga, un obiettivo di 9.150 posti.

ANNUNCIO

2010

Stato di emergenza e piano da 9.150 posti e 675 milioni.

Consiglio dei ministri, 13 gennaio 2010 · piano approvato il 24 giugno

INTOPPO

2012

Dopo due anni la cassa del commissario ha 323,3 milioni e ne ha pagati 1,8.

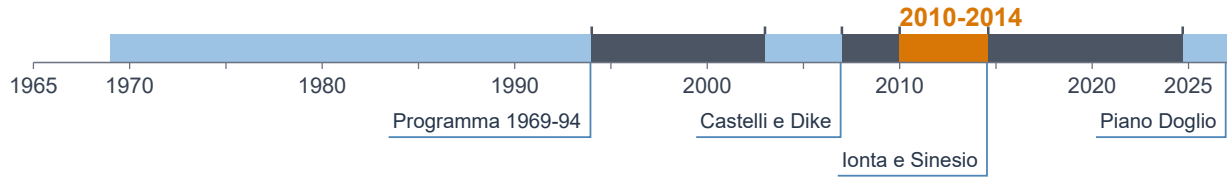
Relazione del commissario al 30 aprile 2012

ESITO

2014

Zero posti dalle costruzioni nuove del piano; spesi 52,4 milioni su 462,8.

Corte dei conti, delibera 6/2015



Il 13 gennaio 2010, nel primo Consiglio dei ministri dell'anno, il governo dichiara lo stato di emergenza nelle carceri e approva un piano di costruzioni. «La situazione nelle carceri è diventata intollerabile», dice il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi. «In passato, il problema del sovraffollamento veniva risolto con amnistie e condoni, noi invece vogliamo dare una soluzione duratura nel tempo.» Il piano approvato a giugno prevede 9.150 posti e 675 milioni.

Il piano attraversa cinque ministri della Giustizia e due commissari. I ministri sono Angelino Alfano, Francesco Nitto Palma, Paola Severino, Annamaria Cancellieri e Andrea Orlando; i commissari sono Franco Ionta, fino al 2011, e Angelo Sinesio, dal 2012.

Il 31 luglio 2014 la struttura commissariale chiude, cinque mesi prima della scadenza. La Corte dei conti fa il bilancio: dei 462,8 milioni assegnati ne sono stati spesi 52,4, l'11,3 per cento; 410,4 tornano al bilancio dello Stato. I posti consegnati vengono tutti dal completamento di strutture iniziate da altri. Dalle costruzioni nuove del piano, padiglioni, istituti e recuperi, i posti consegnati sono zero.

[REP 13/01/2010; CDC25 pp. 26-36; CDC15 pp. 33-34, 56-62, 68]



Franco Ionta

Capo del DAP e commissario delegato, 2010-2011

Magistrato, nato nel 1950. Dal 1983 alla procura di Roma, dal 2007 procuratore aggiunto con le inchieste sul terrorismo. Dal 2008 al 2012 è capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Con l'ordinanza del 19 marzo 2010 diventa commissario delegato per il Piano Carceri, con poteri in deroga.

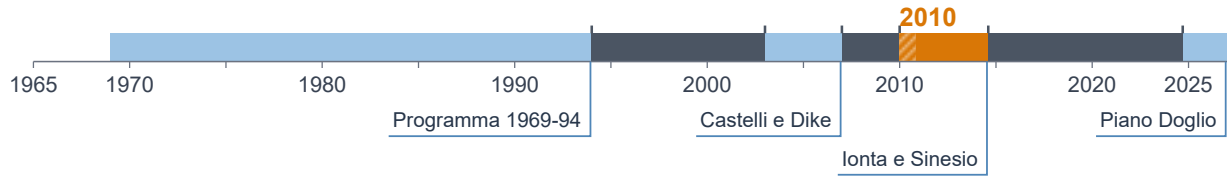


Angelo Sinesio

Commissario, 2012-2014

Prefetto dal 23 dicembre 2011, era capo della segreteria tecnica della ministra dell'Interno Anna Maria Cancellieri. Da gennaio 2012 è commissario delegato per il Piano Carceri; dal 1° gennaio 2013 commissario straordinario del governo, senza compenso. Il commissariamento finisce il 31 luglio 2014.

L'annuncio



Il piano del 2010 ha due precedenti ravvicinati. Nel novembre 2008 il governo annuncia 20.000 posti, costruiti «anche con il coinvolgimento dei privati». Nel 2009 il Capo del DAP Franco Ionta presenta un programma da 17.129 posti entro il 2012 e circa 1,5 miliardi; secondo Altreconomia, 980 milioni di quella cifra, per 6.323 posti, non hanno copertura. A dicembre, scrive il manifesto, il piano del commissario Ionta prevede 24 nuovi penitenziari entro il 2012, e 1,4 miliardi.

[Vita 26/11/2008; Altreconomia 25/08/2009; il manifesto 03/12/2009; Edilportale 04/06/2009]

Il 12 gennaio 2010 il ministro della Giustizia Angelino Alfano annuncia alla Camera «un livello capienza attorno agli 80 mila posti e 2 mila nuovi agenti». Il giorno dopo il Consiglio dei ministri approva il piano e dichiara lo stato di emergenza: i detenuti sono 64.990 e i posti regolamentari 44.066. Lo stato di emergenza, spiega Alfano, durerà «fino al 31 dicembre del 2010»; in quell'anno «con 600 milioni saranno costruiti 47 nuovi padiglioni» nelle vecchie carceri «sul modello dell'Aquila» (le abitazioni costruite dopo il terremoto del 2009), mentre nel 2011 e nel 2012 «saranno realizzate strutture flessibili e tradizionali». Ionta, dice il ministro, «sarà responsabile di tutta questa missione», per un totale di 21.749 posti in più. Con un'ordinanza del 19 marzo 2010 Ionta diventa commissario delegato, con la possibilità di derogare a decine di norme, dagli espropri al codice degli appalti, «alla luce della necessità di procedere con somma urgenza». Il piano è approvato il 24 giugno 2010 e prevede 20 padiglioni; lo stato di emergenza è poi prorogato, con un decreto dell'11 gennaio 2011, fino al 31 dicembre 2011.

[Il Foglio 12/01/2010; REP 13/01/2010; Corriere della Sera 13/01/2010; OPCM 3861/2010; PC; INT11]



Angelino Alfano

Ministro della Giustizia dal maggio 2008 al luglio 2011

PdL · Il Popolo della Libertà

Governo Berlusconi IV. Il 12 gennaio 2010 annuncia alla Camera una capienza «attorno agli 80 mila posti»; il giorno dopo il Consiglio dei ministri dichiara lo stato di emergenza e approva il piano.

Il piano del 2010:

- **11 istituti nuovi** per 4.750 posti e 430 milioni: Torino, Pordenone, Camerino, Catania, Bari, Nola, Venezia, Mistretta, Sciacca, Marsala, da 450 posti ciascuno, e Bolzano da 250;
- **20 padiglioni** in carceri esistenti, per 4.400 posti;
- **675 milioni** in tutto: 500 dal Fondo infrastrutture, 100 dalla Cassa delle ammende, 75 dal bilancio della Giustizia.

STORIA

I privati nel piano, 2008-2010

Nel 2008 e nel 2009 si parla anche di privati. Le tre fonti dei 675 milioni approvati nel 2010 sono pubbliche.

Quando	Che cosa
26/11/2008	Il governo annuncia un «Piano straordinario per l'edilizia penitenziaria»: 20.000 posti, anche «con il coinvolgimento dei privati».
23/01/2009	Il Consiglio dei ministri approva il provvedimento per accelerare l'edilizia penitenziaria e Franco Ionta è nominato commissario straordinario. Il ministro Alfano evoca di nuovo i privati e il project financing come fonte di investimento.
24/06/2010	Il piano approvato prevede 675 milioni da tre fonti pubbliche: 500 dal Fondo infrastrutture, 100 dalla Cassa delle ammende, 75 dal bilancio della Giustizia.
17/10/2010	Il Fatto Quotidiano scrive che al piano possono partecipare i privati «con strumenti contrattuali innovativi come per esempio il project financing».

[Vita 26/11/2008; aprileonline 23/01/2009; PC; Il Fatto Quotidiano 17/10/2010]

Molti di quei luoghi vengono dal programma precedente. Il DAP lo scrive nella relazione al Parlamento per il 2010: le opere del programma 2004 «rimaste prive di finanziamento» sono «in parte inserite nel Piano Straordinario».
[REL10; CCIX pp. 1-3]

L'obiettivo, nelle tabelle del commissario: portare la capienza da 44.236 posti a 53.386. Alla stessa data, il 31 marzo 2010, i detenuti sono 67.206.
[PC]

Nei primi sei mesi la struttura del commissario conta cinque soggetti attuatori e nove contrattisti, per 295.000 euro lordi.
[PC, incarichi 2010]

Il 24 marzo 2011 la Regione Piemonte e Ionta firmano a Roma l'intesa che indica l'area del nuovo carcere di Torino: 450 posti accanto alle Vallette, verso Venaria, per 40,5 milioni. Secondo La Stampa i lavori dovrebbero partire tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012. Il Lorusso e Cotugno ospita da 1.500 a 1.700 detenuti, con una capienza «ottimale» di 900 posti e «tollerabile» di 1.300. Per Ionta il nuovo istituto dà una risposta immediata al sovraffollamento; il piano, dice, serve a passare «dall'emergenza cronica alla stabilizzazione del sistema penitenziario». Torino esce dal piano con la rimodulazione del 18 luglio 2013.
[La Stampa 25/03/2011; CDC15]

Il 28 marzo 2011 Ionta, in un'intervista all'Adnkronos pubblicata da Repubblica, parla di 67.500 detenuti, di un surplus di 22.259 rispetto alla capienza massima e di una carenza di 6.000 agenti. Del piano dice che ha «un budget di 700 milioni di euro» per 9.150 posti e che i tempi saranno «più brevi rispetto al passato»: dall'aggiudicazione delle gare i nuovi padiglioni verranno costruiti «in 18-24 mesi» e i nuovi istituti in 24-36. «Conto di poter fare le prime gare per i padiglioni prima dell'estate», aggiunge.
[REP 28/03/2011]

STORIA

Emilia-Romagna: mille posti concordati nel 2011

Il 6 maggio 2011 il commissario delegato Franco Ionta e il presidente della Regione Emilia-Romagna Vasco Errani firmano un'intesa che indica le aree di cinque ampliamenti da 200 posti ciascuno, per 1.000 posti in tutto. Quello di Piacenza è già appaltato. L'intesa dichiara le opere di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e permette di derogare alle previsioni urbanistiche; per Bologna prevede anche una variante che porta il volume ammesso da 7.000 a 20.000 metri cubi.

Sede	Posti previsti	Posti consegnati al 31/07/2014	Stato secondo la Corte dei conti
Piacenza	200	200	lavori ultimati
Ferrara	200	0	aggiudicazione revocata, in attesa di nuova gara
Bologna	200	0	progetto esecutivo in redazione
Parma	200	0	in fase di realizzazione
Reggio Emilia	200	0	tolto dal piano con la rimodulazione del 18 luglio 2013

La Corte conta Piacenza tra i completamenti di padiglioni già avviati dal DAP, non tra i 13 nuovi padiglioni.

[Intesa Commissario delegato e Regione Emilia-Romagna, 06/05/2011; CDC15, tabella degli interventi al 31/07/2014]

Il 26 settembre 2011, a Reggio Calabria, il ministro della Giustizia Francesco Nitto Palma, in carica dal 1° agosto, definisce il carcere di Arghillà «un monumento all'inefficienza del passato»: ci sono stati spesi oltre 90 milioni e la struttura non funziona. Quasi 14 milioni vengono sottratti al piano carceri per rendere utilizzabile almeno una parte. Ionta annuncia il progetto definitivo entro tre mesi e l'apertura della prima parte entro la fine dell'anno.

[Il Velino 26/09/2011]



Francesco Nitto Palma

Ministro della Giustizia da luglio a novembre 2011

PdL · Il Popolo della Libertà

Governo Berlusconi IV. Il 26 settembre 2011, a Reggio Calabria, definisce il carcere di Arghillà «un monumento all'inefficienza del passato».

9.150 posti

previsti dal piano approvato il 24 giugno 2010.

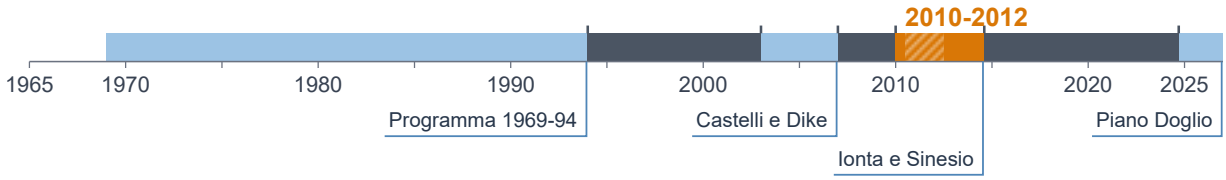
Commissario delegato · sito del piano

675 milioni

di euro, in tre fonti di finanziamento.

Corte dei conti, delibera 42/2025

Due anni dopo



Il 20 gennaio 2012 il Cipe taglia il piano di 227,8 milioni. Il 31 gennaio una rimodulazione cancella sei istituti, Bari, Nola, Venezia, Mistretta, Sciacca e Marsala, e alcuni padiglioni, e porta l'obiettivo a 11.573 posti: più di prima, perché al posto delle costruzioni nuove entrano completamenti e ristrutturazioni.

[CDC25 p. 29; PC; SEN13 pp. 2-3]

La relazione del commissario al 30 aprile 2012 fotografa la cassa: dall'avvio del piano la contabilità speciale ha ricevuto 325,1 milioni e ne ha pagati 1,8; il saldo è di 323,3 milioni. Le commissioni delle otto gare per i padiglioni, nominate «dalla precedente gestione commissariale», non avevano un termine per concludere.

[PC12]

La stessa relazione promette le aggiudicazioni entro maggio, i cantieri «al più tardi entro l'autunno del 2012», le gare per Camerino entro giugno, per Torino entro luglio, per Catania e Pordenone entro ottobre. Camerino e Torino escono dal piano nel luglio 2013, Pordenone diventa San Vito al Tagliamento, Catania arriva all'aggiudicazione nel dicembre 2013 e viene stralciata nel 2016.

[PC12; SEN13; CDC25 pp. 29-30, 91]

Il 17 settembre 2012 il commissario Sinesio dice a La Sicilia che il nuovo istituto di Catania, 450 posti accanto a Bicocca, costerà 21,5 milioni, che la gara sarà bandita entro ottobre e l'aggiudicazione arriverà entro dicembre, che il cantiere aprirà a marzo 2013 e che i lavori dureranno 600 giorni.

[La Sicilia 17/09/2012]

323,3 milioni

in cassa al 30 aprile 2012.

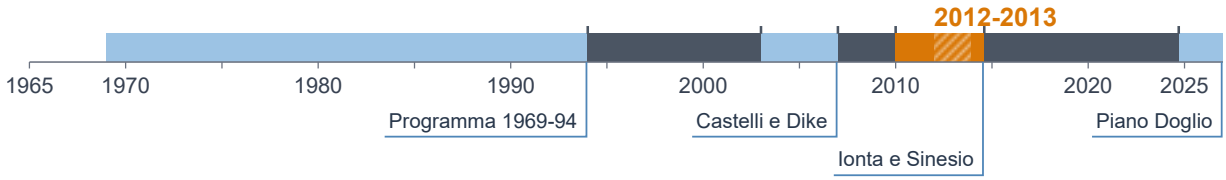
Relazione del commissario al 30 aprile 2012

1,8 milioni

pagati dall'avvio del piano.

Relazione del commissario al 30 aprile 2012

Il commissario Sinesio

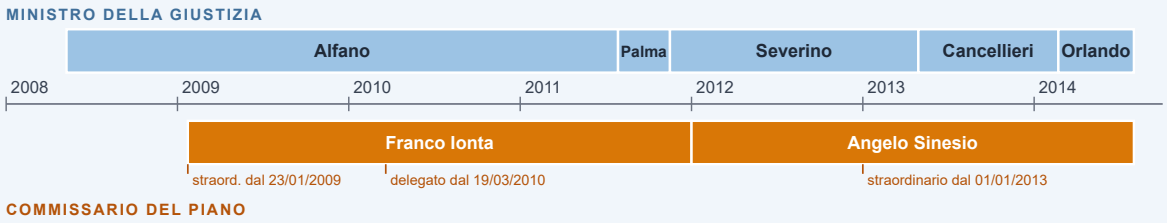


Dal gennaio 2012 il commissario è Angelo Sinesio, fino a quel momento capo della segreteria tecnica della ministra dell'Interno Anna Maria Cancellieri e nominato prefetto il 23 dicembre 2011. Dal 1° gennaio 2013, con un decreto del presidente della Repubblica, diventa commissario straordinario del governo, senza compenso.

[il manifesto, dicembre 2011; PC, curriculum; CDC15; SEN13 p. 5]

STORIA

Ministri e commissari, 2008-2014



Prima di diventare ministra della Giustizia Cancellieri è ministra dell'Interno nel governo Monti; Sinesio, prima di diventare commissario, è il capo della sua segreteria tecnica.

[Ministero della Giustizia; Ministero dell'Interno, comunicato del 3 dicembre 2012; PC; CDC15]



Paola Severino

Ministra della Giustizia dal novembre 2011 all'aprile 2013

Indipendente · governo Monti

Avvocata e docente di diritto penale. Con lei alla Giustizia il commissario del piano diventa Angelo Sinesio; il 20 gennaio 2012 il Cipe taglia il piano di 227,8 milioni.



Annamaria Cancellieri

Ministra della Giustizia dall'aprile 2013 al febbraio 2014

Indipendente · governo Letta

Prefetta di carriera. Dal novembre 2011 al 2013 è ministra dell'Interno nel governo Monti, con Angelo Sinesio capo della segreteria tecnica. Il 18 luglio 2013 il piano viene rimodulato per la seconda volta.

Il 18 luglio 2013 una seconda rimodulazione cambia di nuovo i luoghi: San Vito al Tagliamento, 300 posti in un'ex caserma, al posto di Pordenone, 450; Nola, 900 posti, al posto di Camerino e Torino; Pianosa per detenuti lavoratori; a Brescia circa 1.000 posti da beni demaniali al posto di quattro padiglioni. L'obiettivo sale a 12.324 posti, con 468 milioni.

[SEN13 pp. 2-4]

STORIA

Un commissario, tre ministri



Chi guida il piano risponde, di volta in volta, a un ministro diverso. Franco Ionta lavora con tre ministri della Giustizia tra il 2009 e il 2012, Angelo Sinesio con altri tre tra il 2012 e il 2014; Paola Severino è l'unica ad aver lavorato con tutti e due. Ogni cambio di ministro è un nuovo interlocutore e, spesso, un'impostazione diversa da quella del governo precedente, da conciliare con le scelte già prese e con le procedure già avviate.

[Ministero della Giustizia; Ministero dell'Interno, comunicato del 3 dicembre 2012; PC; CDC15]

Il 22 luglio 2013 la ministra Cancellieri, il vice capo del DAP Luigi Pagano e il commissario Sinesio inaugurano a Reggio Calabria, in contrada Rugola, nella località di Arghillà, il nuovo istituto penitenziario: i presenti intervengono brevemente, il vescovo benedice la struttura e la cerimonia finisce alle 14:30 con il taglio del nastro. È il carcere che nel settembre 2011 il ministro Palma aveva definito «un monumento all'inefficienza del passato».

[Polizia Penitenziaria 22/07/2013; Il Velino 26/09/2011]

Il 5 agosto 2013 i deputati del Movimento 5 Stelle della commissione Giustizia presentano un dossier: 64.873 detenuti per 47.459 posti disponibili, con più di 6.000 celle inagibili per mancanza di manutenzione. Contestano la riapertura di Pianosa e il nuovo carcere di San Vito al Tagliamento e dicono che dei 17 padiglioni annunciati da Sinesio per l'ottobre 2012 non è partito nessuno, tranne un pre-cantiere a Siracusa. La proposta, illustrata dalla deputata Giulia Sarti, è di non costruire istituti nuovi ma di recuperare quelli esistenti: riaprire sezioni chiuse, unire le celle in stanze da tre o quattro persone, aggiungere padiglioni. Secondo il Movimento i posti salirebbero a 69.120 entro il 2015, con 355 milioni di euro in due anni; il piano del commissario prevede 675 milioni per circa 9.000 posti. L'articolo non riporta repliche del governo o del commissario.

[Linkiesta 05/08/2013]

Il 17 ottobre 2013 Sinesio è in audizione alla commissione Giustizia del Senato. Promette 3.962 posti entro la fine del 2013 e altri 2.060 nel 2014, poi 2.452 nel 2015 e 3.100 nei nuovi istituti entro maggio 2016. Dei 468 milioni disponibili, a quella data, ne sono impegnati 310 e pagati 31.

[SEN13 pp. 4-5, 13]

31 su 468

milioni di euro pagati su quelli disponibili, a ottobre 2013.

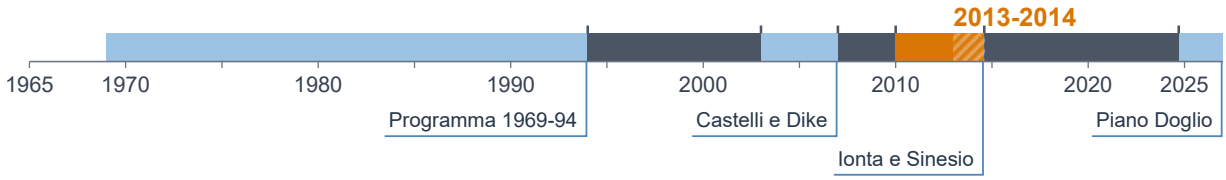
Audizione al Senato, 17 ottobre 2013

12.324 posti

obiettivo dichiarato dopo la seconda rimodulazione.

Audizione al Senato, 17 ottobre 2013

La sentenza Torreggiani e i decreti



Il piano del 2010 ha anche una parte di norme. La legge 199 del 26 novembre 2010 permette di scontare a casa le pene fino a dodici mesi; il decreto-legge 211 del 2011, convertito dalla legge 9 del 2012, porta il limite a diciotto mesi.

[Montaldo 2016]

L'8 gennaio 2013 la Corte europea dei diritti dell'uomo condanna all'unanimità l'Italia nel caso Torreggiani e altri. I sette ricorrenti, detenuti a Busto Arsizio e a Piacenza, lamentano di aver diviso una cella di nove metri quadrati con altre due persone, con meno di tre metri quadrati a testa, di non avere sempre l'acqua calda e di avere poca luce. La Corte riconosce la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, che vieta i trattamenti inumani o degradanti, e rileva che il sovraffollamento in Italia ha carattere strutturale e sistemico; tra gli elementi considera lo stato di emergenza proclamato dal governo nel gennaio 2010.

[CEDU, Torreggiani e altri c. Italia, 08/01/2013; Montaldo 2016]

È una sentenza «pilota»: dà all'Italia un anno, dal giorno in cui diventa definitiva, per introdurre rimedi. La sentenza diventa definitiva il 27 maggio 2013, dopo il rigetto della richiesta del governo di portare il caso alla Grande Camera.

[Ministero della Giustizia; Montaldo 2016]

Seguono i decreti. Il decreto-legge 78 del 1° luglio 2013 (legge 94) allarga i permessi premio e la detenzione domiciliare. Il decreto-legge 146 del 23 dicembre 2013 (legge 10 del 21 febbraio 2014) introduce la liberazione anticipata speciale: 75 giorni di sconto ogni semestre di pena, al posto di 45, per due anni, anche su semestri già scontati dal 1° gennaio 2010; sono esclusi i condannati per i reati più gravi. Rende stabile la detenzione a casa per le pene fino a diciotto mesi e istituisce il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà.

[Fiorio 2016; Montaldo 2016]

Nella discussione alla Commissione giustizia della Camera il Movimento 5 Stelle e la Lega Nord definiscono la liberazione anticipata speciale un «indulto mascherato». Per Angela Della Bella è invece un ristoro per la pena scontata in condizioni di sovraffollamento, simile a un risarcimento.

[Montaldo 2016, nota 53; Della Bella 2025]

Il 26 giugno 2014 il decreto-legge 92, lo stesso che chiude il commissariamento del piano, introduce il rimedio che Strasburgo aveva chiesto per chi ha subito condizioni inumane: un giorno di pena in meno ogni dieci, se la violazione dura più di quindici giorni, altrimenti 8 euro al giorno.

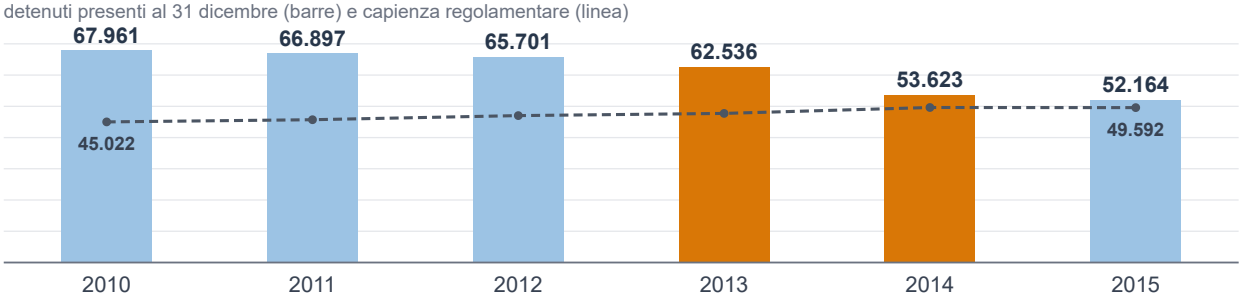
[Montaldo 2016; CDC25]

I detenuti sono 67.961 alla fine del 2010, 62.536 alla fine del 2013 e 52.164 alla fine del 2015; al 31 luglio 2015 sono 52.144, con 49.655 posti regolamentari. Della Bella scrive che, secondo i rapporti inviati dal Ministero della Giustizia al Consiglio d'Europa, la liberazione anticipata speciale ha fatto uscire circa 8.000 detenuti in poco meno di un anno. Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa valuta in modo positivo le misure italiane e rinvia l'esame finale. I posti consegnati dal piano al 31 luglio 2014 sono 3.165, tutti da completamenti di opere iniziate da altri.

[DAP-SERIE; Fiorio 2016; Della Bella 2025; Montaldo 2016; CDC15]

Detenuti e posti, 2010-2015

detenuti presenti al 31 dicembre (barre) e capienza regolamentare (linea)



La sentenza Torreggiani è dell'8 gennaio 2013; il decreto-legge 146, con la liberazione anticipata speciale, del 23 dicembre 2013. [DAP-SERIE]

8.000 uscite

in poco meno di un anno con la liberazione anticipata speciale.

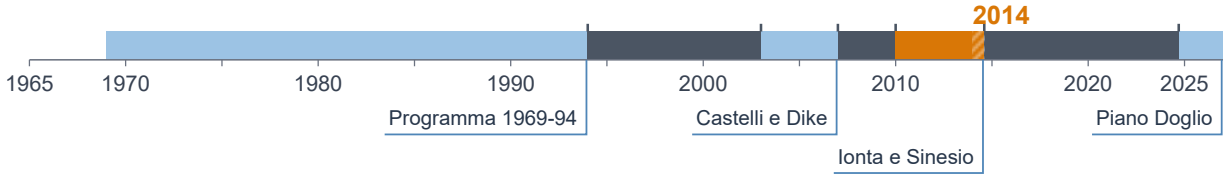
Della Bella, Sistema penale 11/2025

52.164 detenuti

alla fine del 2015, contro 67.961 alla fine del 2010.

DAP, serie storica

La chiusura e il bilancio



Il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 chiude il commissariamento al 31 luglio 2014. Le opere tornano al Ministero delle infrastrutture e al DAP.

[CDC25 pp. 27, 33-36]

La Corte dei conti fa il bilancio nella delibera 6 del 2015. Al 31 luglio 2014:

- dei 13 nuovi padiglioni, «nessun nuovo posto detentivo rispetto ai n. 3.000 previsti è stato consegnato»;
- dei nuovi istituti, zero posti su 2.800: «nessun nuovo istituto era prossimo all'ultimazione»;
- dai recuperi di istituti esistenti, «nessun nuovo posto risulta consegnato»;
- dal completamento di padiglioni già avviati dal DAP, 1.800 posti;
- dal completamento di istituti già avviati dal Ministero delle infrastrutture (Cagliari, Sassari, Reggio Calabria), 1.365 posti.

Dei 462,8 milioni assegnati, ne sono stati spesi 52,4, l'11,3 per cento; 282,8 impegnati; 410,4 restituiti al bilancio. La Corte annota che «non pochi contratti sono stati "secretati"», cioè sottratti al suo controllo preventivo.

[CDC15 pp. 33-34, 56-62, 67-68]

STORIA

Cagliari-Uta: un carcere iniziato prima e completato dal piano

Il nuovo istituto di Cagliari-Uta, 586 posti, è iniziato dal Ministero delle infrastrutture prima del piano; il piano si occupa del suo completamento. Secondo la relazione del commissario al 31 dicembre 2013 il quadro economico è di 94,521 milioni di euro, a fronte di 89,8 disponibili dal Ministero. Al piano tocca coprire 3 milioni per completamento e allacci; servono poi 1,4 milioni per il maggior costo dei materiali e 3,3 milioni da una transazione con l'appaltatore, firmata il 28 marzo 2013. Per superare le difficoltà finanziarie dell'impresa il commissario paga direttamente i salari degli operai del cantiere.

Quando	Che cosa
30/10/2013	Il commissario consegna al Ministero della giustizia le sezioni maschile e femminile, i servizi, gli alloggi e la caserma. «Rimane pertanto da ultimare e da consegnare unicamente il reparto 41 Bis»
31/07/2014	La Corte dei conti conta 586 posti di Cagliari tra quelli ultimati dal piano, nei completamenti di istituti avviati dal Ministero delle infrastrutture
2016	Il DAP scrive che, dopo il fallimento dell'impresa affidataria, il Provveditorato ha avviato l'appalto per completare il reparto 41 bis da 92 posti, con fine lavori prevista a giugno 2018
31/07/2020	L'Unione Sarda scrive che la Procura di Cagliari ha chiuso le indagini nell'ottobre 2019, con dodici indagati, e che il reparto per il 41 bis non è stato realizzato

[SEN13 pp. 13-14; CDC15, tabella degli interventi al 31/07/2014; relazione al Parlamento 2016; L'Unione Sarda 31/07/2020]

Davanti alla Corte, Sinesio manda una memoria: scrive di non aver usato le deroghe, di non aver preso compensi e di aver lavorato con una quindicina di persone.

[CDC15 pp. 71-72]

Il 20 giugno 2014, sei giorni prima del decreto che chiude il commissariamento, la Guardia di finanza perquisisce gli uffici del DAP e della struttura commissariale su disposizione della Procura di Roma. Secondo le cronache di quel giorno, l'indagine riguarda gli appalti per alcune ristrutturazioni e ipotizza la corruzione per alcuni indagati e il falso e l'abuso d'ufficio per altri, tra cui il commissario.

[Il Fatto Quotidiano 20/06/2014; ANSA 20/06/2014; La Notizia 20/06/2014; Il Foglio 02/07/2017]

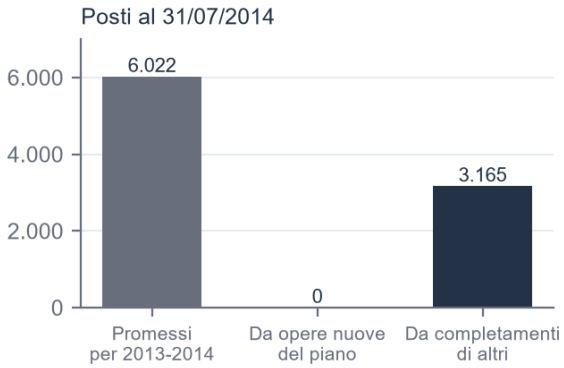
L'Espresso scrive il 1° luglio 2014 che le persone indagate sono nove, tra cui il commissario Sinesio, e che i pubblici ministeri Paolo Ielo e Mario Palazzi gli contestano abuso d'ufficio, falso e diffamazione nei confronti di Alfonso Sabella, ex magistrato antimafia ed ex direttore generale del DAP. Secondo il settimanale, Sabella sosteneva che ristrutturare e mantenere gli istituti esistenti avrebbe recuperato migliaia di posti con poche risorse, e il ministro Andrea Orlando aveva presentato un esposto in procura sugli affidamenti di lavori.

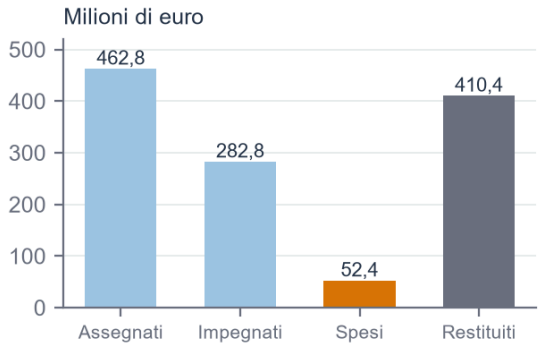
[L'Espresso 01/07/2014]

La Redazione non ha trovato notizie dell'esito dell'indagine. Nel 2024 la legge 114 ha abrogato il reato di abuso d'ufficio.

Il piano Ionta e Sinesio alla chiusura

Promesse dell'audizione al Senato del 17/10/2013; consegne e conti della Corte dei conti (delib. 6/2015)





0 posti

da costruzioni nuove del piano al 31 luglio 2014.

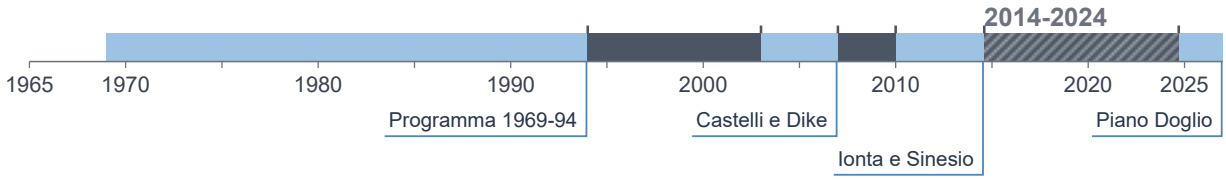
Corte dei conti, delibera 6/2015

11,3%

dei soldi assegnati spesi: 52,4 milioni su 462,8.

Corte dei conti, delibera 6/2015

Tra un piano e l'altro (2014-2024)



Dopo il 2014 le opere del Piano Carceri passano al Ministero delle infrastrutture e al DAP, con un decreto interministeriale del 10 ottobre 2014. Il 20 aprile 2016 il Comitato paritetico stralcia Catania e Pianosa.

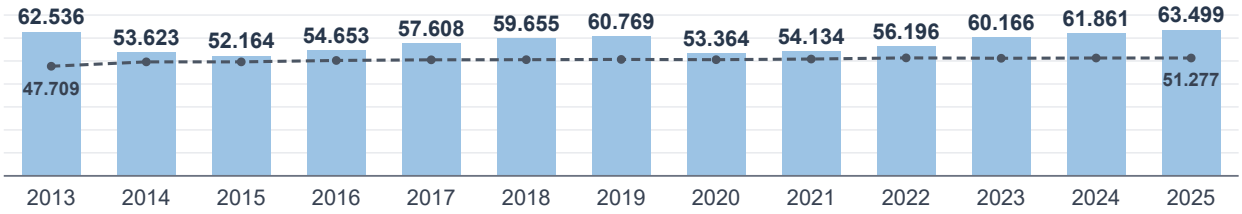
[CDC25 pp. 27, 30, 91, 100]

Il 4 marzo 2015 il Giornale scrive che a Opera, con 911 posti e 1.285 detenuti (il 41,1 per cento in più), una nuova ala da 400 posti sorgerà sul campo da calcio, nel piano avviato con il commissario Sinesio.

[il Giornale 04/03/2015]

Detenuti e posti, 2013-2025

detenuti presenti al 31 dicembre (barre) e capienza regolamentare (linea)



Dopo il calo seguito alla sentenza Torreggiani i detenuti risalgono: 52.164 nel 2015, 60.769 nel 2019, 60.166 nel 2023. La capienza regolamentare passa da 47.709 posti nel 2013 a 51.179 nel 2023. [DAP-SERIE]

Il 22 dicembre 2014 il ministro Orlando presenta il rapporto di fine anno sulle carceri: 54.050 detenuti per 49.494 posti. Dice «Basta proroghe del Piano carceri»: le risorse destinate a nuove carceri, «peraltro in posti dove non sono necessari», andranno al restauro e alla manutenzione degli edifici esistenti. Annuncia per il 2015 gli Stati generali del carcere e dice di aver evitato multe per circa 41 milioni sui 3.685 ricorsi archiviati dalla Corte europea.

[il manifesto 23/12/2014]

Il 28 maggio 2016 la Repubblica scrive che il Ministero e la Cassa depositi e prestiti studiano la vendita di San Vittore, Regina Coeli e Poggioreale, in cambio di carceri nuove costruite dalla Cassa; il ministro Orlando conferma. Lo schema è quello della Parte seconda. La Redazione non ha trovato notizie di un seguito.

[Repubblica 28/05/2016]

Il decreto-legge 135 del 2018 affida al DAP la progettazione di 25 padiglioni da 120 posti, 3.000 in tutto; i padiglioni scendono poi a otto. Nel 2021 una commissione per l'architettura penitenziaria chiede di riprogettarli secondo un nuovo modello.

[CDC25 pp. 129-132]

Con il Piano nazionale complementare al PNRR arrivano otto padiglioni da 80 posti, 640 in tutto, per 84 milioni, con fine prevista nel 2026. Nel settembre 2026 il governo scrive al CPT che i padiglioni sono sette, per 560 posti, e che saranno pronti nel 2028.

[CDC25 pp. 132-136; CPT44 p. 6]

Nella delibera 42 del 2025 la Corte dei conti descrive gli anni dal 2014 al 2024: ritardi «sistematici», imprese inadempienti, pochi tecnici nei Provveditorati, costi stimati male. E avverte che anche un nuovo commissario «non consentirebbe di superare» il problema se non si risolve il coordinamento tra gli istituti e gli uffici centrali.

[CDC25 pp. 235-239]



1973

«Nessun Comune ci ha offerto un'area»

Il ministro Mario Zagari
La Stampa, 9 settembre 1973



2025

«In Italia è difficilissimo trovare gli spazi»

Il ministro Carlo Nordio
San Vito al Tagliamento, 22 febbraio 2025

PARTE QUARTA

Il piano Doglio

2024 – oggi

Il commissario straordinario del settembre 2024, il traguardo che cambia, i posti disponibili mese per mese.

ANNUNCIO

2024

7.000 posti in quindici mesi.

Il ministro Nordio · Corriere della Sera, 27 settembre 2024

INTOPPO

2025

La Ragioneria segnala «l'assenza della copertura finanziaria integrale»; il commissario parla di «slittamento».

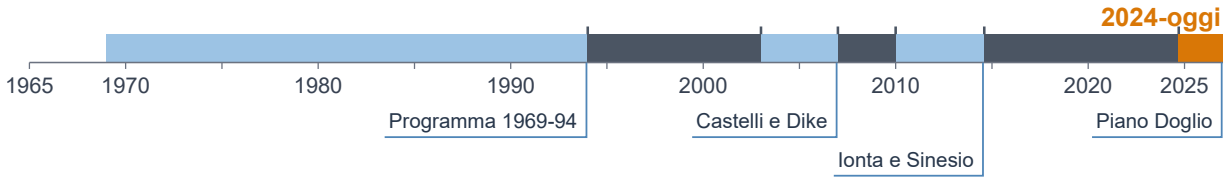
17 aprile 2025 · relazione del commissario al 30 giugno 2026

ESITO · IN CORSO

2026

31 ottobre: 46.459 posti disponibili, 300 in meno di luglio 2025; zero posti consegnati dal commissario nel 2025 e zero nel primo trimestre 2026.

DAP · risposta del governo al CPT, settembre 2026



Nel settembre 2024 il governo nomina il commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria, Marco Doglio. Il ministro della Giustizia Carlo Nordio indica l'obiettivo: 7.000 posti in quindici mesi. Il mandato scade il 31 dicembre 2025.



Carlo Nordio

Ministro della Giustizia dall'ottobre 2022

FdI · Fratelli d'Italia

Ex magistrato. Nel settembre 2024 indica per il piano l'obiettivo di 7.000 posti in quindici mesi; il 30 ottobre 2026 parla di «7-8 mila» posti entro la fine del 2027.

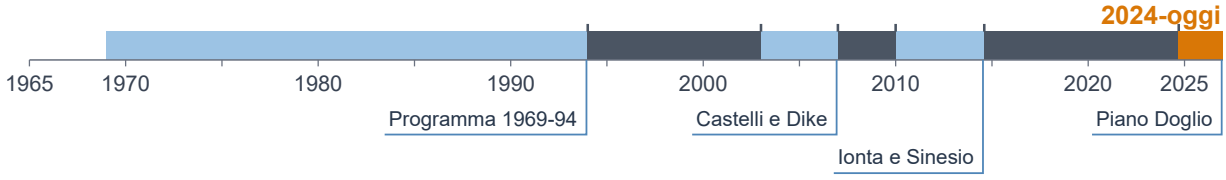
Il 31 dicembre 2025, giorno della scadenza, i posti disponibili nelle carceri italiane, calcolati sulle schede del DAP, sono 46.081: il valore più basso da quando il piano è stato approvato, a luglio. Il mandato intanto è stato prorogato due volte, fino alla fine del 2027.

Nel settembre 2026 il governo risponde al Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) e allega una tabella: zero posti consegnati dal Commissario nel 2025, zero posti nel primo trimestre del 2026. Il 4 novembre il CPT pubblica il rapporto sulla visita del settembre 2025 e scrive che le misure prese dalle autorità italiane, tra cui il piano di edilizia penitenziaria, «non hanno avuto un impatto percepibile sull'inversione dell'aumento della popolazione carceraria».

A fine ottobre Nordio indica un nuovo traguardo: entro la fine del 2027 «probabilmente questi posti saranno 7-8 mila».

[Corriere della Sera 27/09/2024; OTT; CSC-REL26 p. 2; CPT44 p. 6; CPT43 par. 8; NOR]

Il commissario e la macchina



Il commissario straordinario nasce con il decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, all'articolo 4-bis. La nomina arriva con un decreto del presidente del Consiglio di settembre 2024, su proposta del ministro della Giustizia d'intesa con il ministro delle Infrastrutture. All'avvio, secondo il Corriere della Sera, Doglio ha 250 milioni, cinque tecnici e un mandato fino al 31 dicembre 2025.

[CSC-PROG; Palazzo Chigi 23/09/2024; Corriere della Sera 27/09/2024]

La struttura lavora con soggetti esterni. Invitalia è la centrale di committenza che bandisce le gare, con un disciplinare del 13 marzo 2025 e una convenzione del 17 aprile 2026 da 5.880.400 euro, Iva compresa. Con Cassa depositi e prestiti c'è una convenzione del 31 luglio 2026 fino a 1,3 milioni più Iva. Con l'Autorità nazionale anticorruzione e Invitalia, dal 24 giugno 2025, un protocollo di vigilanza collaborativa. Il compenso del commissario, fissato con un decreto del 3 aprile 2026, è di 200.000 euro lordi l'anno, metà fissi e

metà legati agli obiettivi; per gli esperti sono previsti fino a 80.000 euro ciascuno, 400.000 in tutto. Dal 2026 la struttura passa da cinque a dieci persone.
[CSC-DISC; CSC-INV26; CSC-CDP26; ANAC24; DPCM26; CSC-REL26]

Il programma degli interventi è inviato al Ministero dell'economia il 25 febbraio 2025. Il 17 aprile la Ragioneria generale dello Stato segnala «l'assenza della copertura finanziaria integrale». Il programma è approvato con decreto del 9 luglio 2025 e registrato dalla Corte dei conti il 23 luglio. Nella relazione al 30 giugno 2026 lo stesso commissario parla di uno «slittamento rispetto alla programmazione iniziale».
[CSC-REL26 p. 8]

Il programma sceglie di ampliare carceri esistenti e di non costruirne di nuove, considerata «la durata del mandato». Prevede quattro linee:

- interventi già avviati dal DAP: 808 posti, 37,1 milioni;
- ampliamenti con moduli e padiglioni: 1.944 posti, 232 milioni;
- recupero di camere inagibili: 1.917 posti, 32 milioni;
- una piattaforma digitale e la «valorizzazione» degli istituti.

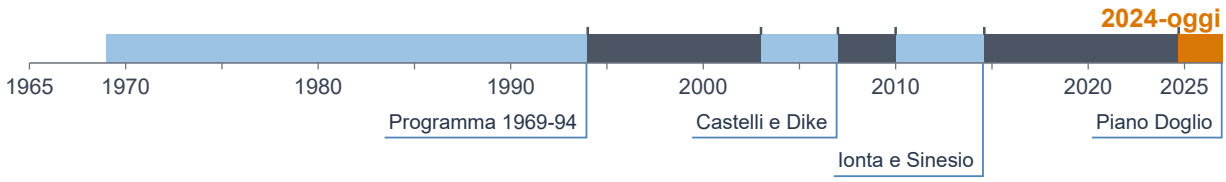
Il totale della parte affidata al commissario è di 4.669 posti e 301,1 milioni. Con gli interventi del DAP, della Giustizia minorile e del Ministero delle infrastrutture, il programma arriva a «oltre 10.900» posti e «oltre 1,3 miliardi».
[CSC-PROG pp. 57, 123-124]

Il mandato cambia due volte. Il decreto di nomina lo fissa al 31 dicembre 2025; il decreto-legge 178/2024 lo porta alla fine del 2026; il decreto-legge 19/2026 alla fine del 2027.
[CSC-REL26 p. 2]

4.669 posti
la parte affidata al commissario nel programma 2025-2027.
Programma del commissario, 2025

301,1 milioni
di euro per la stessa parte.
Programma del commissario, 2025

I numeri che cambiano



Tra settembre 2024 e ottobre 2026 l'obiettivo del piano è indicato in undici modi diversi. Le cifre non misurano sempre la stessa cosa: alcune contano solo i posti del commissario, altre tutti gli enti, altre l'intera legislatura.

Quando	Chi	Posti	Soldi
27/09/2024	Il ministro Nordio, alla nomina	7.000 in quindici mesi	250 milioni
luglio 2025	Programma del commissario	4.669 del commissario; «oltre 10.900» con gli altri enti	301 milioni; «oltre 1,3 miliardi»
22/07/2025	Consiglio dei ministri	9.696	758 milioni

Quando	Chi	Posti	Soldi
23/07/2025	Il sottosegretario Delmastro	«10mila posti»	«oltre 750 milioni»
30/09/2025	Cabina di regia	10.676 nel 2025-2027	–
27/11/2025	Cabina di regia	10.692	«oltre 900 milioni»
15/05/2026	Cabina di regia	«oltre 10.500»	–
24/06/2026	Il sottosegretario Balboni	«10 mila nuovi posti detentivi» entro il 2027	750 milioni
settembre 2026	Risposta del governo al CPT	10.507 entro il 2027, di cui 4.397 del commissario	–
fine ottobre 2026	Il ministro Nordio	«probabilmente» «7-8 mila» entro la fine del 2027	–
10/11/2026	Il sottosegretario Balboni	«10mila» entro la fine del 2027	«circa 900 milioni»

[Corriere della Sera 27/09/2024; CSC-PROG p. 123-124; CDM135; DELM; CABINA; CPT44 p. 5; NOR; MST26; AFF26]

Anche il calendario si sposta in avanti. Nella risposta al CPT il governo prevede 585 posti nel 2025, 4.159 nel 2026 e 5.763 nel 2027; un'altra tabella dello stesso documento divide gli ultimi due anni in 3.722 e 6.200. La quota del commissario è zero nel 2025, 1.190 nel 2026, 3.207 nel 2027.

[CPT44 pp. 5-6]

L'ultima dichiarazione, quella del sottosegretario alla Giustizia Alberto Balboni, arriva dodici giorni dopo quella di Nordio e porta il traguardo del 2027 da «7-8 mila» a «10mila» posti.

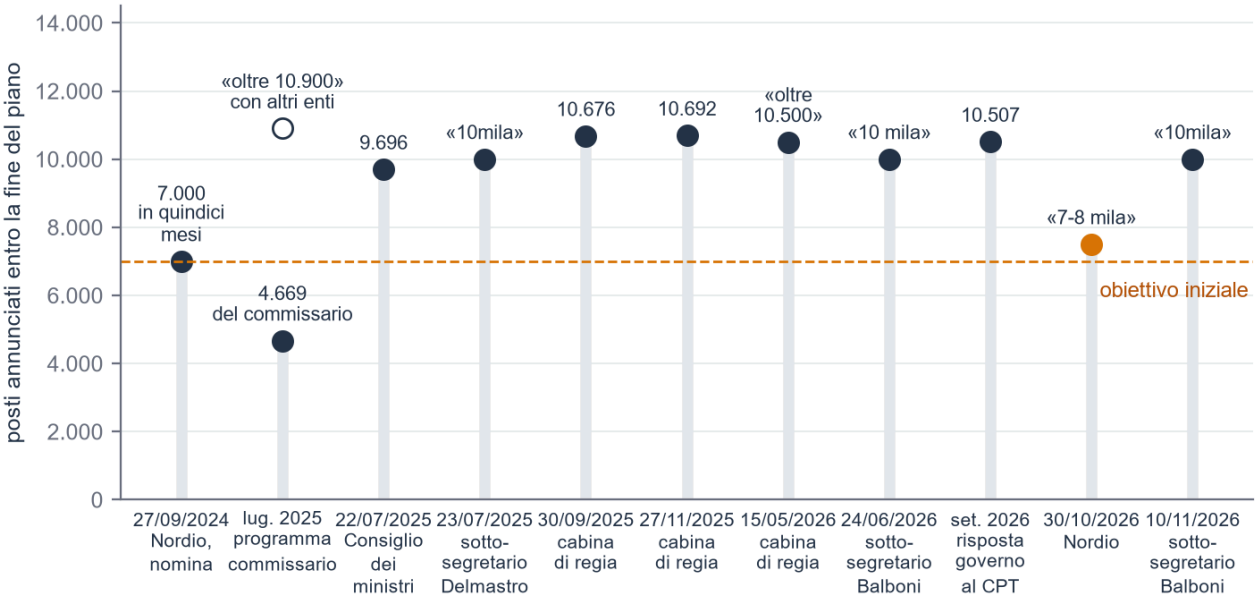
[MST26]

Il sottosegretario alla Giustizia Andrea Delmastro, il 23 luglio 2025, presenta il piano come «il più grande investimento degli ultimi decenni».

[DELM]

Piano Doglio: l'obiettivo che cambia

Posti dichiarati, per data e per chi li dichiara. In arancio la dichiarazione del ministro del 30 ottobre



11 versioni

dell'obiettivo del piano in due anni, da settembre 2024 a novembre 2026.

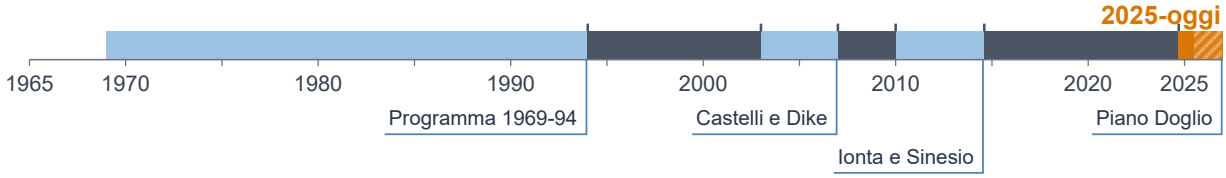
Governo, commissario e ministri

0 posti

consegnati dal commissario nel 2025 e nel primo trimestre 2026.

Risposta del governo al CPT, settembre 2026

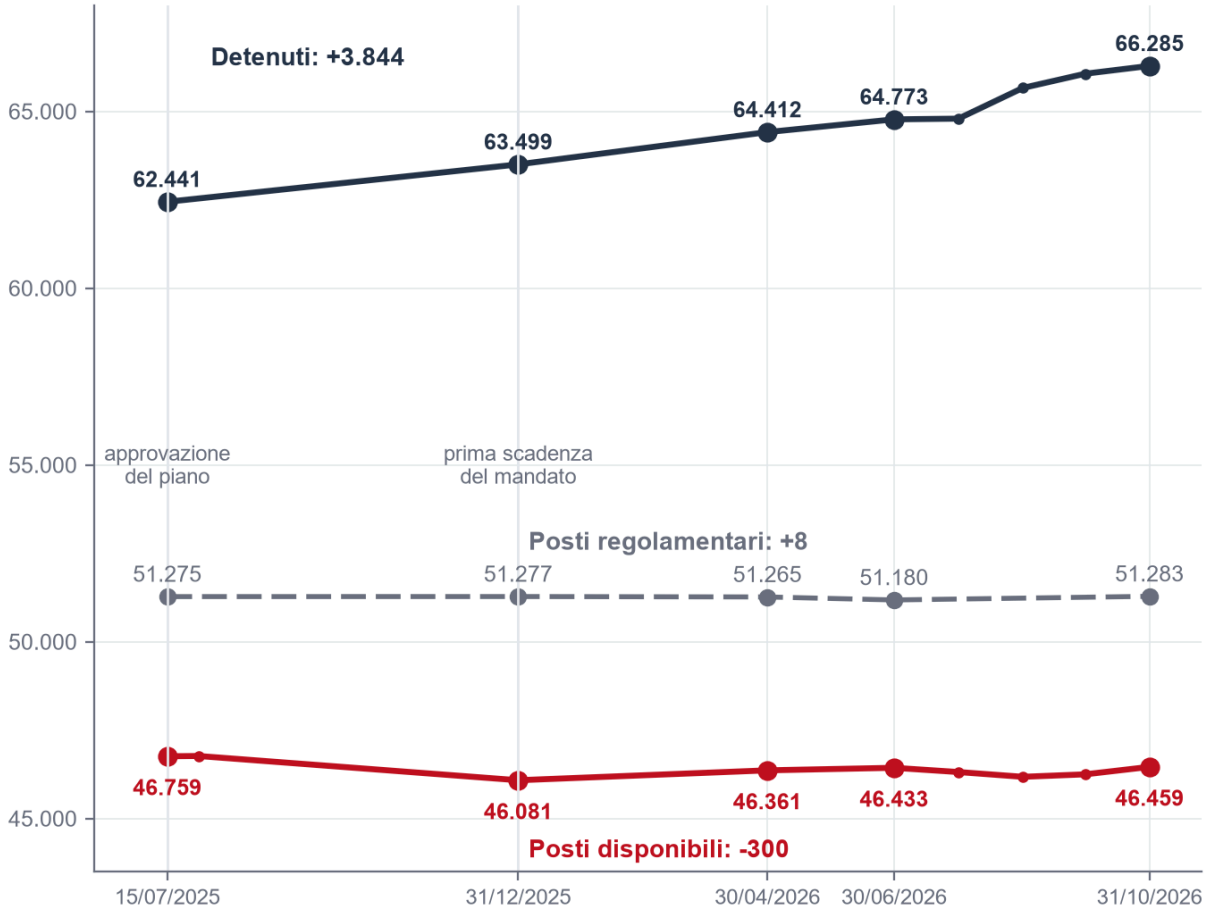
La verifica sui dati



Ogni mese il DAP pubblica la capienza di ogni carcere e i posti non disponibili, per lavori o inagibilità. Ottorighe sottrae i secondi dalla prima e ottiene i posti disponibili, cioè i posti utilizzabili.

Posti e detenuti dall'approvazione del piano

Luglio 2025 - ottobre 2026: cinque rilevamenti (punti grandi) e valori mensili.
Posti disponibili: capienza meno posti non utilizzabili (dati DAP).



[CDM135 slide p. 2, dati DAP, solo istituti per adulti; MAN 16/05/2026 su dati giustizia.it; OTT N.2-N.6]

Dal luglio 2025 all'ottobre 2026 i posti regolamentari aumentano di 8, i posti disponibili diminuiscono di 300, i detenuti aumentano di 3.844. Il minimo dei posti disponibili è il 31 dicembre 2025, giorno della prima scadenza del mandato.

Le dichiarazioni del governo nello stesso periodo:

- il 15 maggio 2026 la cabina di regia parla di «circa 1.400» posti dall'approvazione del piano e di 800 nei primi quattro mesi del 2026; tra luglio 2025 e fine aprile 2026 i posti disponibili scendono di 398, nei primi quattro mesi del 2026 salgono di 280 [CABINA; MAN 16/05/2026];
- il 30 luglio 2026 la cabina di regia parla di «oltre 960» posti nel primo semestre; tra fine 2025 e fine giugno 2026 i posti disponibili salgono di 352 [CABINA; OTT];
- a fine ottobre Nordio parla di «600 posti detentivi in questi giorni»; tra fine giugno e fine ottobre i posti disponibili salgono di 26 [NOR; OTT].

La risposta del governo al CPT spiega una parte della differenza. I posti recuperati dal DAP con la manutenzione ordinaria, 798 tra gennaio 2025 e marzo 2026, sono un «saldo positivo» tra i posti tornati disponibili e quelli persi nello stesso periodo. Nella stessa tabella i posti consegnati dal commissario sono zero nel 2025 e zero nel primo trimestre del 2026. Il governo scrive anche che dall'approvazione del piano i detenuti sono aumentati «di circa 2.000».

[CPT44 pp. 5-6, 10]

La relazione del commissario al 30 giugno 2026 elenca gare, aggiudicazioni e cantieri aperti in sette istituti; due istituti, Grosseto e Nuoro, escono dal programma; alcuni lotti di gara vanno deserti in Puglia, Basilicata e Sardegna. Nella relazione non c'è un numero di posti consegnati.

[CSC-REL26]

Il 4 novembre 2026 il CPT pubblica il rapporto sulla visita in Italia del settembre 2025. Delle misure prese dalle autorità italiane (il decreto del luglio 2025 con il piano di edilizia penitenziaria, il passaggio dei detenuti con dipendenze alle comunità terapeutiche, la liberazione anticipata per chi segue percorsi di recupero) scrive che «have not had a discernible impact on reversing the rise in the prison population», cioè «non hanno avuto un impatto percepibile sull'inversione dell'aumento della popolazione carceraria». E ricorda, con le parole di un suo rapporto generale, che costruire nuove carceri «will not provide a lasting solution», non sarà una soluzione duratura al sovraffollamento.

[CPT43 par. 8 e nota 6]

−300 posti

disponibili da luglio 2025 a ottobre 2026.

DAP · calcolo di Ottorighe

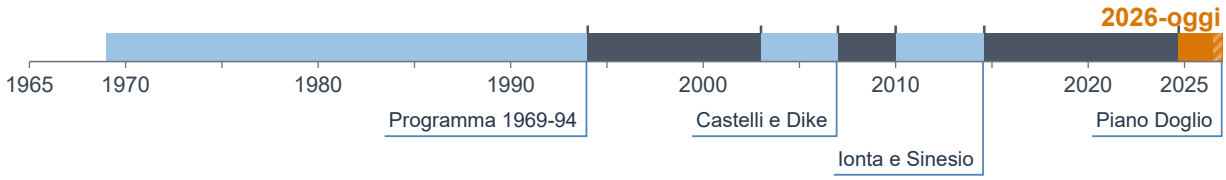
+3.844 detenuti

nello stesso periodo.

DAP

> **«have not had a discernible impact on reversing the rise in the prison population»**
>
> CPT, rapporto del 4 novembre 2026: «non hanno avuto un impatto percepibile sull'inversione dell'aumento della popolazione carceraria»

La Consulta e il sovraffollamento



Nel 2013 la Corte Costituzionale, con la sentenza 279, dichiara inammissibili le questioni sulle condizioni di sovraffollamento poste dai tribunali di sorveglianza, perché la scelta tra le possibili soluzioni spetta al legislatore. Riconosce però che il sovraffollamento pregiudica i connotati costituzionali dell'esecuzione della pena e scrive che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa.

[Della Bella 2025]

Il 13 novembre 2026 la Corte deposita la sentenza 204, decisa il 22 settembre. Il Tribunale di sorveglianza di Firenze aveva chiesto di poter disporre il rinvio della pena o la detenzione domiciliare per un detenuto di Sollicciano, condannato a 22 anni per un omicidio del 2020, in un istituto con insetti e roditori, infiltrazioni d'acqua nelle celle e docce senza acqua calda. Nel maggio 2025 il Tribunale aveva ordinato all'amministrazione una serie di interventi e, per l'inadempienza, nel febbraio 2026 aveva sollevato la questione. La Corte la dichiara inammissibile: il giudice avrebbe dovuto usare gli altri poteri che la legge gli dà, come il trasferimento in un altro istituto, che per quel detenuto è poi avvenuto.

[Corte costituzionale, sentenza 204/2026; Repubblica 13/11/2026]

La sentenza si rivolge poi al legislatore. Scrive che il tasso di sovraffollamento «ha ormai sostanzialmente raggiunto i livelli stigmatizzati nel 2013 dalla Corte EDU» e che «sono, pertanto, indispensabili interventi urgenti da parte del legislatore», anche «nelle more dell'annunciata realizzazione di nuovi istituti penitenziari»: per esempio ampliare i criteri di accesso alle misure alternative per i condannati la cui pericolosità residua si può controllare fuori dal carcere. Se il legislatore non provvede, la Corte «sarà certamente legittimata a intervenire». L'Avvocatura dello Stato aveva invocato un «principio generale di indefettibilità dell'esecuzione penale»: la Corte risponde che «di tale principio non v'è traccia nella giurisprudenza costituzionale, quanto meno nella formulazione ora proposta», e che l'esecuzione è obbligatoria solo se conforme alla legge. Il redattore è Francesco Viganò. Al 31 ottobre 2026 i detenuti sono 66.285 e i posti disponibili 46.459.

[Corte costituzionale, sentenza 204/2026; OTT N.6]

279 del 2013

sentenza in cui la Corte Costituzionale avverte che non sarebbe tollerabile l'inerzia del legislatore.

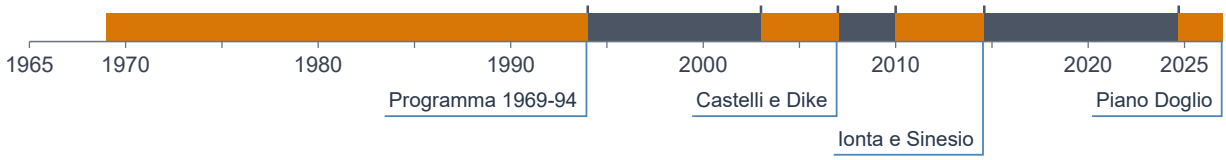
Della Bella, Sistema penale 11/2025

204 del 2026

sentenza depositata il 13 novembre 2026: servono «interventi urgenti» del legislatore.

Corte costituzionale, sentenza 204/2026

Confronto – I quattro piani in numeri

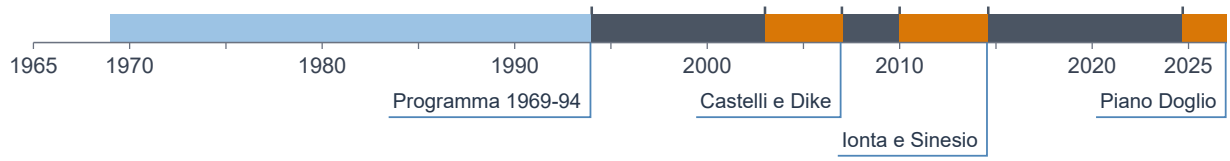


Quattro piani, quattro strutture diverse: un programma affidato al Ministero dei lavori pubblici, una società per azioni pubblica, un commissario delegato con i poteri dell'emergenza, un commissario straordinario del governo. In tutti e quattro il numero dei posti annunciati all'avvio cambia durante il percorso e la scadenza si sposta in avanti.

	Programma 1969-1994	Castelli e Dike Aedifica	Ionta e Sinesio (2010-2014)	Piano Doglio
Chi lo gestisce	Ministero dei lavori pubblici, con il Comitato paritetico dal 1975	Dike Aedifica Spa, controllata da Patrimonio dello Stato Spa	Commissario delegato con i poteri dell'emergenza: il Capo del DAP fino al 2011, poi Angelo Sinesio	Commissario straordinario del governo, con Invitalia centrale di committenza
L'annuncio	200 miliardi in cinque anni (Gava, 1969); 82 istituti e 13.000 posti (Sarti, 1981)	11 istituti e 2.955 posti, finanziati con la vendita di carceri dismesse	9.150 posti e 675 milioni (24/06/2010)	7.000 posti in quindici mesi (settembre 2024)
I soldi	100 miliardi con la legge del 1971; 4.800 stanziati in quindici anni	461 milioni previsti; vendita di 80 ex carceri per 560 milioni	462,8 milioni assegnati	250 milioni all'avvio; 301 per la parte del commissario
La scadenza	Cinque anni dal 1971 o 1972	Leasing con riscatto dopo dieci anni	Fine del piano anticipata al 31/07/2014	31/12/2025, poi 2026, poi 2027
Il risultato alla verifica	40 opere finite su circa 130; 3.300 miliardi spesi (Corte dei conti, 1988)	Nessun carcere costruito; vendute 4 ex carceri; società in liquidazione dal 14/06/2007	Zero posti da opere nuove del piano al 31/07/2014; spesi 52,4 milioni, l'11,3% (Corte dei conti, 2015)	Zero posti consegnati dal commissario nel 2025 e nel primo trimestre 2026 (governo al CPT); posti disponibili da 46.759 a 46.081 tra luglio e dicembre 2025
Il giudizio, con le parole della fonte	Edilizia «del tutto inadeguata alle esigenze di un Paese moderno» (Corte dei conti)	«Non è stata avviata alcuna attività da parte della Dike Aedifica» (DAP, relazioni al Parlamento)	«Solo una parte esigua delle risorse» usata (Corte dei conti)	Misure che «have not had a discernible impact» sulla crescita dei detenuti (CPT)

[STA 27/02/1988; La Stampa 18/06/1969, 13/03/1981; DIKE; CDS04; REL06-REL08; CDC25 pp. 26-36; CDC15 pp. 33-34, 56-62, 68; Corriere della Sera 27/09/2024; CSC-PROG; CSC-REL26 p. 2; CPT44 p. 6; CPT43 par. 8; OTT]

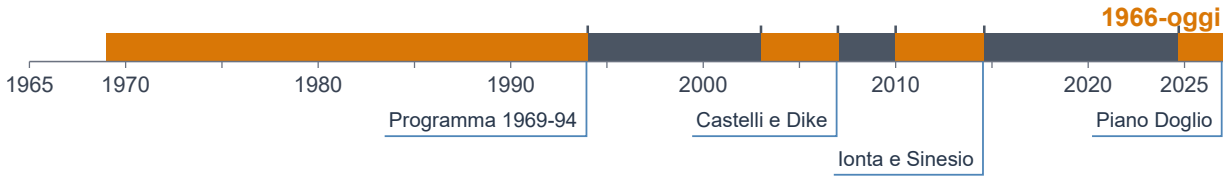
Gli stessi luoghi, piano dopo piano



Alcuni istituti attraversano più programmi. Qui solo le date amministrative.

- **Pordenone e San Vito al Tagliamento.** Nel 2001 il nuovo carcere di Pordenone è tra gli 8 finanziati del decreto del 30 gennaio; nel 2004 entra nel programma in leasing, fermato nel 2005 da un reclamo alla Commissione europea; nel 2010 è nel Piano Carceri con 450 posti; nel 2013 diventa San Vito al Tagliamento, 300 posti, con fine lavori promessa per maggio 2016; nel 2018 il Consiglio di Stato dichiara inefficace il contratto; nel novembre 2024 i lavori ripartono con circa 54 milioni; a fine ottobre 2026 il ministro Nordio annuncia 400 posti entro marzo 2027. Pochi giorni dopo, in visita al cantiere, il ministro Luca Ciriani dice che il governo ha aggiunto 53 milioni e che l'opera vale «oltre 80 milioni di euro»; i detenuti previsti sono circa 300. Il calendario confermato quel giorno dal ministro e dal sottosegretario alla Giustizia Alberto Balboni prevede la fine dei lavori entro febbraio 2027 e gli arredi entro aprile; per l'arrivo dei detenuti una data non c'è. Il nuovo carcere libererà il castello di Pordenone, che nel 2001 era già tra le carceri da sostituire e che a fine ottobre 2026 ospita 51 detenuti in 37 posti.
  [REL01; REL04-REL05; CDC25 pp. 29, 86-87; SEN13; NOR; TFR26; PNT26; DFVG26; OTT N.6]
- **Camerino, Nola, Sciacca, Mistretta, Catania.** Nel 2004 sono tra gli 11 istituti del programma Dike Aedifica; nel 2010 entrano nel Piano Carceri; tra il 2012 e il 2016 escono dal programma, tranne Nola, cancellato nel 2012 e rimesso nel 2013. Catania arriva all'aggiudicazione della gara nel dicembre 2013 ed è stralciato nell'aprile 2016.
  [DIKE; REL10; CDC25 pp. 29-30, 91]
- **Pianosa.** Nel 2004 è tra le carceri dismesse da vendere; nel 2013 è nel Piano Carceri per un recupero da 150 posti; nel 2016 è stralciata.
  [CDS04; CDC25 pp. 29, 100]
- **Grosseto.** L'ex caserma Barbetti è acquisita dal DAP nel gennaio 2024; nel gennaio 2026 il DAP chiede al commissario un carcere da circa 150 posti; il commissario la esclude dal programma «per costi e tempi».
  [CDC25 p. 136; CSC-REL26 p. 11]

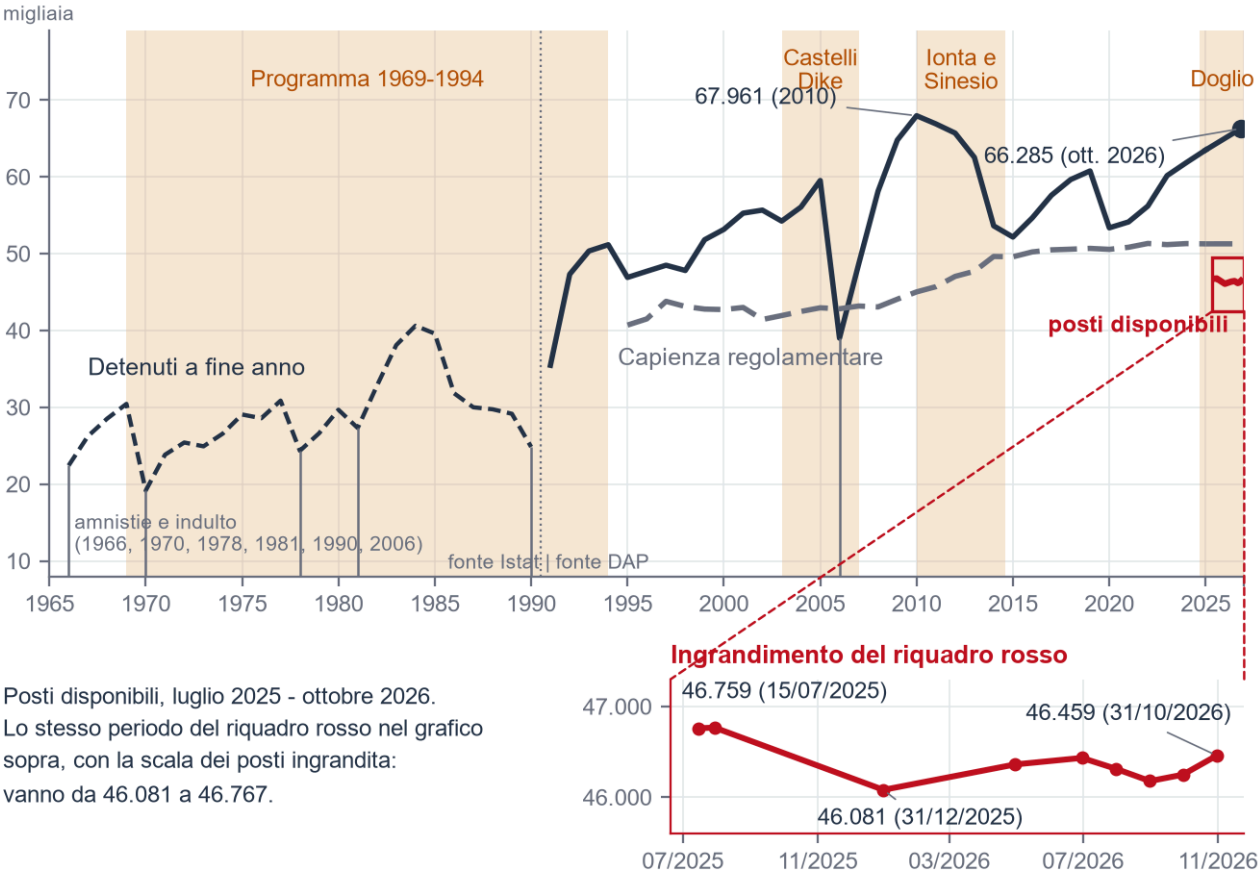
Sessant'anni di detenuti e di posti



Il grafico mette in fila sessant'anni di detenuti e trent'anni di posti, con i quattro piani segnati sull'asse.

Detenuti e posti, 1966-2026

Detenuti presenti a fine anno (Istat fino al 1990, DAP dal 1991) e capienza regolamentare dal 1995; in arancio i quattro piani



Posti disponibili, luglio 2025 - ottobre 2026.
Lo stesso periodo del riquadro rosso nel grafico sopra, con la scala dei posti ingrandita: vanno da 46.081 a 46.767.

I detenuti a fine anno, secondo l'Istat, sono 22.418 nel 1966. Dopo l'amnistia del 1970 scendono a 19.161, il valore più basso del dopoguerra; nel 1984 arrivano a 40.618. Ogni amnistia (1966, 1970, 1978, 1981, 1990) li abbassa per uno o due anni.

[IST150]

Dal 1991 la fonte è il DAP, che conta anche gli internati nelle strutture per le misure di sicurezza: per questo i due tratti della serie non si uniscono. I detenuti passano da 35.469 alla fine del 1991 a 51.165 alla fine del 1994. L'indulto del luglio 2006 li porta a 39.005, l'unico anno della serie con meno detenuti che posti. Il

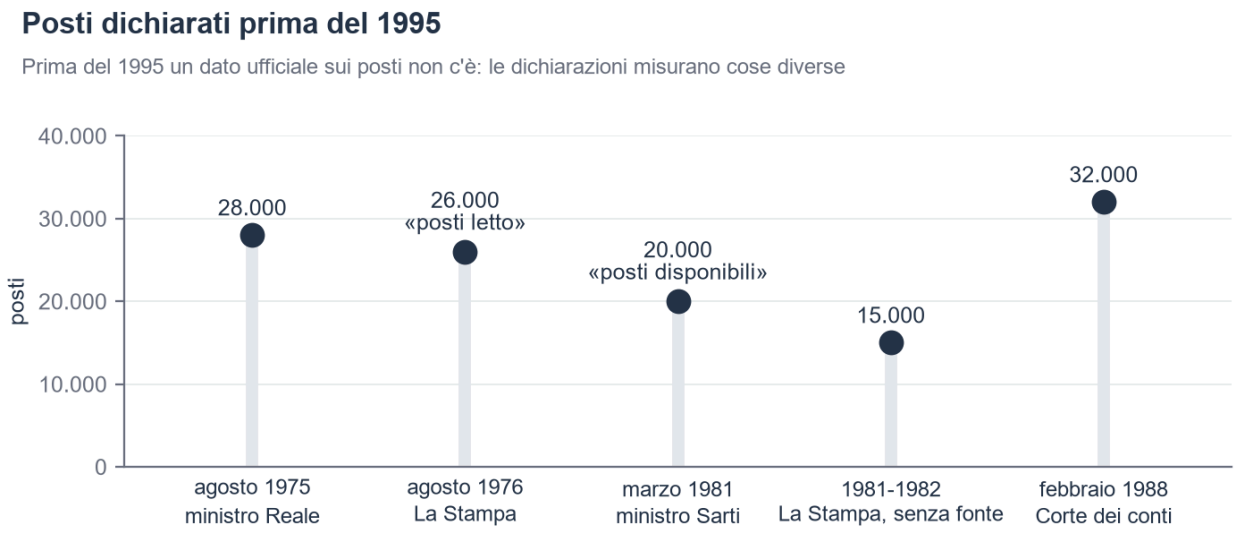
massimo è alla fine del 2010, l'anno dello stato di emergenza: 67.961. Al 31 ottobre 2026 sono 66.285.
[DAP-SERIE; OTT N.6]

La capienza regolamentare, pubblicata dal DAP dal 1995, passa in trent'anni da 40.703 a 51.277 posti: 10.574 in più. Nello stesso periodo i detenuti aumentano di 16.591. Durante i piani:

- tra la fine del 2002 e la fine del 2007, gli anni del piano Castelli, la capienza cresce di 1.755 posti;
- tra la fine del 2009 e la fine del 2014, gli anni del Piano Carceri, cresce di 5.562, mentre la Corte dei conti conta zero posti dalle opere nuove del piano;
- tra la fine del 2023 e la fine del 2025, il primo anno e mezzo del piano Doglio, cresce di 98.

L'obiettivo del 2010, 53.386 posti, non è stato raggiunto: il massimo della serie è 51.328, alla fine del 2022.
[DAP-SERIE; PC; CDC15]

Prima del 1995 un dato ufficiale sui posti non c'è. Ci sono le dichiarazioni del tempo, che misurano cose diverse:



[La Stampa 12/08/1975, 17/08/1976, 13/03/1981, 03/02/1981, 10/01/1982, 27/02/1988]

CURIOSITÀ

Il centro elettronico di via Giulia

Nel 1971 l'amministrazione penitenziaria si dota di un centro elettronico. L'anagrafe penitenziaria nasce per rispondere a una sentenza della Corte Costituzionale sulle procedure di irreperibilità degli imputati detenuti: dalle ore 24 del 21 marzo 1971 si compilano i «moduli CESAP» e nasce il Centro elettronico per i servizi dell'amministrazione penitenziaria, a Roma, in via Giulia 131. Dal 1° gennaio 1972 è a disposizione dell'autorità giudiziaria. Per i telegrammi diretti al centro viene istituito l'indirizzo «TELECESAP Roma».

I posti arrivano dopo. Il 5 agosto 1972 una circolare della direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena chiede a ogni istituto la capienza massima, «allo scopo di utilizzare al massimo la capacità ricettizia di tutti gli Istituti». Nell'agosto 1974 il Centro elettronico chiede il numero dei detenuti presenti e dei posti letto di ciascun istituto. A novembre, esaminate le risposte, la direzione generale scrive che hanno suscitato «talvolta delle perplessità», che in qualche caso i dati potevano essere «inficiati da errore di calcolo», e invita ogni direzione a riesaminare la risposta.

Via Giulia è anche la strada delle Carceri Nuove di Roma, fatte costruire da papa Innocenzo X e terminate nel 1655. Oggi nell'edificio ha sede la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

[circolari della direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena, 1971-1974]

In conclusione

La materia è difficile da affrontare e ancora di più da risolvere, perché si sovrappongono Governi, nomine, bilanci, gare d'appalto, lavori e incarichi. La richiesta di nuove carceri, però, è più vecchia del primo piano: nel dicembre 1950 una commissione parlamentare d'inchiesta chiedeva 6 miliardi in dieci anni per le costruzioni.

[La Stampa 14/04/1969]

Questa ricostruzione, con persone, luoghi e denaro pubblico, copre sessant'anni e arriva al quarto Piano Carceri, ancora in corso. Il traguardo annunciato nel settembre 2024, 7.000 posti in quindici mesi, non è stato raggiunto: al 31 ottobre 2026 i posti disponibili sono 46.459, trecento in meno di luglio 2025. Il piano è aperto e le novità dell'ultimo periodo possono cambiare il quadro.

[DAP · calcolo di Ottorighe]

In tutti e quattro i piani la sequenza è la stessa: annuncio, intoppo, esito poco soddisfacente. Si è ripetuta con Governi di ogni schieramento e in ogni decennio. A questo punto, come Paese, una domanda possiamo e dobbiamo farcela: stiamo sbagliando qualcosa?

Appendici

A. Cronologia essenziale

Data	Fatto
dicembre 1950	Una commissione parlamentare d'inchiesta chiede 6 miliardi in dieci anni per le carceri
17/06/1969	Il ministro Gava annuncia al Senato 200 miliardi in cinque anni
12/12/1971	Legge 1133: 100 miliardi per l'edilizia penitenziaria
26/07/1975	Legge 354, riforma dell'ordinamento penitenziario
01/07/1977	Legge 404: altri 400 miliardi e la relazione annuale al Parlamento
14/02/1978	Le Brigate rosse uccidono Riccardo Palma, dirigente dell'edilizia carceraria del Ministero
13/03/1981	Il ministro Sarti: 82 istituti in programma, realizzati al 15 per cento
22/12/1984	Legge 884: programma dei prefabbricati, 530 miliardi
15/04/1987	Decreto Nicolazzi per 13 nuove carceri
06/02/1988	Gli incarichi del decreto sono annullati
26/02/1988	Rapporto della Corte dei conti sui quindici anni del programma
1990	Amnistia (legge 73) e indulto (legge 393)
15/12/1990	Legge 395: nascono il DAP e il Corpo di Polizia Penitenziaria
06/03/1992	Legge costituzionale 1: amnistia e indulto richiedono i due terzi dei voti di ciascuna Camera
11/12/1992	Condanne di primo grado per le «carceri d'oro»
30/01/2001	Decreto Fassino: 21 carceri da sostituire, 8 finanziate
03/07/2003	Nasce Dike Aedifica
19/07/2004	Decreto che affida 11 istituti a Dike Aedifica
31/07/2006	Legge 241: indulto fino a tre anni di pena; i detenuti passano da 61.264 (giugno) a 39.005 (dicembre)
14/06/2007	Dike Aedifica in liquidazione
13/01/2010	Stato di emergenza nelle carceri
24/06/2010	Piano Carceri: 9.150 posti, 675 milioni
26/11/2010	Legge 199: le pene fino a dodici mesi si scontano a domicilio
08/01/2013	Sentenza Torreggiani della Corte europea dei diritti dell'uomo
23/12/2013	Decreto-legge 146: liberazione anticipata speciale, 75 giorni di sconto a semestre
26/06/2014	Decreto-legge 92: rimedi risarcitori per le condizioni inumane; chiude il commissariamento
31/07/2014	Chiusura anticipata del commissario

Data	Fatto
30/09/2015	Delibera 6/2015 della Corte dei conti sul Piano Carceri
04/07/2024	Decreto-legge 92: nasce il commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria
settembre 2024	Nomina di Marco Doglio
18/04/2025	Delibera 42/2025 della Corte dei conti sul Piano Carceri
22/07/2025	Il Consiglio dei ministri approva il piano 2025-2027
04/11/2026	Il CPT pubblica il rapporto sulla visita del 2025 e la risposta del governo
13/11/2026	La Corte Costituzionale (sentenza 204): servono interventi urgenti del legislatore sul sovraffollamento

B. Glossario

- **Capienza regolamentare, posti disponibili, tasso di affollamento**: vedi il riquadro dell'Introduzione.
- **Comitato paritetico**: organo comune dei Ministeri della giustizia e delle infrastrutture che decide il programma di edilizia penitenziaria (dal 1975).
- **Commissario delegato**: commissario nominato con un'ordinanza di protezione civile durante uno stato di emergenza, con poteri in deroga (Piano Carceri 2010-2012).
- **Commissario straordinario**: commissario nominato dal governo per un compito preciso e per un tempo determinato (Piano Carceri dal 2013, piano Doglio dal 2024).
- **Contabilità speciale**: conto aperto presso la Tesoreria dello Stato su cui un commissario riceve e spende i fondi del piano.
- **CPT**: Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, del Consiglio d'Europa.
- **DAP**: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia (dal 1990).
- **Leasing (locazione finanziaria)**: un privato costruisce il carcere, lo Stato paga un canone e lo riscatta alla fine del contratto.
- **Permuta**: cessione di carceri vecchie in cambio di carceri nuove.
- **Rimodulazione**: modifica di un programma già approvato, con cambi di luoghi, posti e fondi.
- **Secretazione**: dichiarazione che un contratto richiede particolari misure di sicurezza; il contratto è sottratto al controllo preventivo della Corte dei conti.

C. Fonti principali

Documenti ufficiali

- Corte dei conti: rapporto al Senato sul programma 1972-1987 (febbraio 1988, come riportato dalla Stampa); delibera 6/2015/G sul Piano Carceri 2010-2014; delibera 42/2025/G «Piano carceri».
- Relazioni annuali al Parlamento sullo stato del programma di edilizia penitenziaria (Camera e Senato, Doc. CXVI), 2001-2011, 2015, 2016, 2024, 2025.

- Senato, Doc. CCIX n. 1: relazione del commissario straordinario al 31/12/2013; audizione del commissario in commissione Giustizia, 17/10/2013.
- Commissario delegato, relazione al 30/04/2012; pagine del sito del commissario 2012-2013.
- Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria: programma degli interventi 2025-2027; relazione al 30/06/2026; convenzioni con Invitalia e Cassa depositi e prestiti; protocollo con l'ANAC; DPCM del 3/04/2026.
- Presidenza del Consiglio: comunicato del Consiglio dei ministri n. 135 del 22/07/2025 e note sulle riunioni della cabina di regia.
- Consiglio d'Europa, CPT: rapporto sulla visita in Italia del settembre 2025, CPT/Inf (2026) 43; risposta del governo italiano, CPT/Inf (2026) 44.
- Camera dei deputati: interrogazioni e dati aperti sugli atti di sindacato ispettivo (2005).
- Corte Costituzionale: sentenza 204/2026, dal testo pubblicato sul sito della Corte; sentenza 279/2013, come riportata da Della Bella.
- Corte europea dei diritti dell'uomo: sentenza Torreggiani e altri c. Italia, 8/01/2013, divenuta definitiva il 27/05/2013 dopo il rigetto della richiesta di rinvio alla Grande Camera (traduzione pubblicata dal Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani). Legge 31 luglio 2006, n. 241 (indulto). Camera dei deputati, Servizio studi, dossier n. 64 del 14/10/2013 (misure straordinarie di deflazione carceraria).
- DAP, Sezione statistica: serie storiche dei detenuti presenti (1991-2026) e della capienza regolamentare (1995-2025); schede mensili degli istituti.
- Istat: «L'Italia in 150 anni. Sommario di statistiche storiche 1861-2010», tavola 6.22.

Studi giuridici

- R. Montaldo, «Emergenza carceri: a tre anni dalla sentenza Torreggiani, gli esiti e l'effettività delle riforme», Forum di Quaderni costituzionali, 3/02/2016.
- C. Fiorio, «Gli esiti della legislazione svuotacarceri», Treccani, Il libro dell'anno del diritto 2016.
- A. Della Bella, «Sovraffollamento carcerario: soluzioni normative e prassi giurisprudenziali per uscire rapidamente dall'emergenza», Sistema penale, 11/2025.

Giornali (con la data nelle note dei capitoli)

- La Stampa, 1968-1989; l'Unità, 1988-1992; Corriere della Sera, 21/08/2004 e 27/09/2024; Italia Oggi, 25/08/2008; il manifesto, 2004-2026; Repubblica e Il Foglio, gennaio 2010; Il Fatto Quotidiano, ANSA e La Notizia, 20/06/2014; il Foglio, 02/07/2017; Altreconomia, 25/08/2009; Vita, 26/11/2008; L'Espresso, 01/07/2014; il manifesto, 23/12/2014; Panorama, 11/12/2013; la Repubblica, 28/05/2016 e 13/11/2026; il Giornale, 04/03/2015; Linkiesta, 05/08/2013; Polizia Penitenziaria, 22/07/2013.

Dati di Ottorighe

- Report mensile carceri, numeri da 2 a 6 (giugno-ottobre 2026): posti disponibili calcolati dalle schede degli istituti pubblicate dal DAP.

Nota sulle fonti e sulle immagini

I documenti ufficiali, gli atti parlamentari e gli articoli di giornale sono citati con l'ente o la testata e la data. Le sigle tra parentesi quadre rimandano ai documenti elencati nelle appendici; nell'edizione definitiva diventano note.

I posti disponibili sono calcolati da Ottorighe sulle schede degli istituti pubblicate ogni mese dal DAP.

Immagini. Silvio Gava: fotografia del Senato della Repubblica, autore sconosciuto, anni Settanta, licenza CC BY 3.0 IT (Wikimedia Commons, *File:Silvio_Gava.jpg*), ritagliata. Carlo Nordio: fotografia del Ministero della giustizia, 2022, licenza CC BY 4.0 (*giustizia.it*; Wikimedia Commons, *File:Carlo_Nordio_ministro_giustizia.jpg*), ritagliata. Oronzo Reale: fotografia di autore sconosciuto, CC BY-SA 4.0 (Wikimedia Commons, *File:Oronzo_Reale.jpg*). Roberto Castelli: fotografia di Fabio Visconti, 2011, CC BY-SA 3.0 (Wikimedia Commons, *File:Roberto_Castelli_crop.jpg*), ritagliata. Angelino Alfano: fotografia di Fabio Frustaci, 2018, CC BY 4.0 (Wikimedia Commons, *File:Angelino_Alfano_2018_cropped.jpg*), ritagliata. Guido Gonella: fotografia della Camera dei deputati, CC BY-SA 4.0 (Wikimedia Commons, *File:Guido_Gonella.jpg*). Francesco Paolo Bonifacio: fotografia di pubblico dominio (Wikimedia Commons, *File:Francesco_Paolo_Bonifacio.jpg*). Adolfo Sarti e Francesco Nitto Palma: fotografie del Senato della Repubblica, CC BY 3.0 IT (Wikimedia Commons, *File:Adolfo_Sarti.jpg* e *File:Francesco_Nitto_Palma_Senato.jpg*), ritagliate. Piero Fassino: fotografia della Camera dei deputati, 2022, CC BY-SA 4.0 (Wikimedia Commons, *File:Piero_Fassino_daticamera_2022.jpg*), ritagliata. Paola Severino e Annamaria Cancellieri: fotografie della Presidenza della Repubblica, 16 novembre 2011 (Quirinale.it; Wikimedia Commons, *File:Paola_Severino_-_Quirinale.jpg* e *File:Annamaria_Cancellieri_-_Quirinale.jpg*), ritagliate. Andrea Orlando: fotografia della Presidenza della Repubblica, 2017 (Quirinale.it; Wikimedia Commons, *File:Andrea_Orlando_2017_(cropped).jpg*), ritagliata. Carlo Nordio al cantiere di San Vito al Tagliamento: fotogramma dal video del Ministero della giustizia, 22 febbraio 2025 (canale YouTube del Ministero), ritagliato. Angelo Sinesio: fotogramma dal video dell'audizione alla II Commissione della Camera dei deputati del 22 ottobre 2013 (canale YouTube della Camera), ritagliato. Franco Ionta: fotografia diffusa a suo tempo dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, autore non identificato, ritagliata. Apertura della Parte seconda: veduta aerea del carcere di Santo Stefano, isola di Ventotene, autore e data non identificati. Apertura della Parte terza: il carcere di Marassi, a Genova, visto da San Bartolomeo, fotografia di Gabriel Rinaldi, 25 maggio 2016, licenza CC BY-SA 4.0 (Wikimedia Commons, *File:Carcere_di_Marassi.jpg*), ridimensionata. Le fotografie e le pagine d'archivio degli anni 1968-1973, tra cui il ritratto di Mario Zagari, sono tratte dall'Archivio storico de La Stampa (www.archiviolastampa.it). I crediti delle altre immagini sono nelle didascalie.

A cura della Redazione di Ottorighe · ottorighe.it

Colophon

Informazioni editoriali, fonti, metodo. Quello che serve a chi cita questo Speciale.

L'EDIZIONE

Report speciale · Piano Carceri: sessant'anni di promesse
Quattro piani straordinari per le carceri, dal 1969 a oggi: annunci, soldi, risultati
Chiuso in redazione: novembre 2026

LA REDAZIONE

Ottorighe è curato da una Redazione ristretta, anonima per scelta editoriale.

redazione@ottorighe.it
www.ottorighe.it

LE FONTI

Relazioni al Parlamento, atti della Camera e del Senato, delibere della Corte dei conti, serie storiche del DAP e dell'Istat, rapporti del CPT, articoli di giornale citati con testata e data. I posti disponibili sono calcolati da Ottorighe sulle schede degli istituti.

Solo documenti pubblici e verificabili.

NOTE LEGALI

Ottorighe non è una testata giornalistica registrata ai sensi della legge 47/1948. Editore, P.IVA e dichiarazione di testata non registrata nei Termini di Servizio su ottorighe.it.

Le fotografie e gli articoli d'archivio appartengono ai rispettivi titolari, indicati nella nota sulle immagini.

COME CITARE QUESTO SPECIALE

Forma estesa
Ottorighe - Redazione, *Piano Carceri: sessant'anni di promesse*. Report speciale, novembre 2026. www.ottorighe.it

Forma breve (note a piè di pagina)
Ottorighe, *Piano Carceri: sessant'anni di promesse*, novembre 2026.

I PRODOTTI OTTORIGHE

Report mensile carceri

Il sistema penitenziario italiano in oltre 200 pagine, ogni mese, Regione per Regione e istituto per istituto. Gratuito.

ottorighe.it/download-report-e-speciali
Clicca la copertina o inquadra il codice.

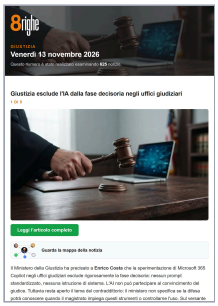


I PRODOTTI OTTORIGHE

La newsletter di Ottorighe

Iscriviti con la tua email per restare aggiornato sul lavoro di Ottorighe sulla giustizia. Gratuita.

ottorighe.it/newsletter
Clicca l'immagine o inquadra il codice.



8righe