

Stefano Anastasia

---

**APERTE O CHIUSE? CHE NE  
FACCIAMO DELLE CARCERI? IN  
MARGINE A UNA RECENTE  
*QUERELLE* AMMINISTRATIVA**

---

Estratto



Lefebvre Giuffrè

APERTE O CHIUSE? CHE NE FACCIAMO  
DELLE CARCERI?  
IN MARGINE A UNA RECENTE QUERELLE  
AMMINISTRATIVA

*Open or closed? What do we do with prisons?  
On the sidelines of a recent administrative  
dispute*

1537

SOMMARIO: 1. La nota ministeriale 0454011 del 21.10.2025 in materia di autorizzazioni di eventi di carattere educativo, culturale e ricreativo da svolgersi presso gli Istituti penitenziari. — 2. Le reazioni del mondo penitenziario e le critiche di CONAMS e UCPI. — 3. Una nuova nota, con rinvio. — 4. I problemi che restano aperti e quelli che ne sono stati svelati.

1. *La nota ministeriale 0454011 del 21.10.2025 in materia di autorizzazioni di eventi di carattere educativo, culturale e ricreativo da svolgersi presso gli Istituti penitenziari.* — Il 21 ottobre scorso il Direttore generale della Direzione generale dei detenuti e del trattamento (DGGT) presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della giustizia indirizzava ai provveditori regionali della medesima Amministrazione e alle direzioni degli Istituti penitenziari una nota di « integrazione (delle, ndr) disposizioni relative ai provvedimenti autorizzativi degli eventi di carattere educativo, culturale e ricreativo presso gli Istituti penitenziari », nonché delle « competenze autorizzatorie in materia trattamentale ascritte alla DGGT ». Le sue premesse si rinvengono esplicitamente nelle precedenti note 0121011.U del 17 marzo e 0170370.U del 15 aprile 2025, che indicavano la prima criteri interpretativi dell'art. 14 della legge 25 luglio 1975, n. 354 (di seguito ord. penit.), circa « l'ammissibilità di attività trattamentali organizzate per categorie di detenuti diverse da quelle di appartenenza » e « modalità operative riguardanti gli eventi di carattere educativo, culturale e ricreativo destinati contestualmente e congiuntamente a detenuti allocati in diversi circuiti o sotto-circuiti » in cui possano essere coinvolti detenuti assegnati al circuito di Alta sicu-

**STEFANO ANASTASIA**

rezza<sup>(1)</sup>, la seconda le competenze sui « provvedimenti di autorizzazione degli eventi di carattere educativo, culturale e ricreativo » nell'ambito della media sicurezza. Risalendo ancora nella recentemente copiosa produzione normativa interna della DGDТ-DAP si arriva alla nota prot. 0091101.U del 27.2. 2025 relativa, più in generale, alle « modalità custodiali (del, *ndr*) circuito Alta sicurezza ».

In buona sostanza, la nota prot. n. 0454011 del 21.10.2025 della DGDТ-DAP, da cui qui si muove, prescrive(va) che

1) l'autorizzazione per gli eventi di carattere trattamentale da svolgersi negli Istituti aventi al loro interno sezioni destinate a circuiti a gestione dipartimentale (Alta sicurezza, Collaboratori di giustizia, 41-*bis*) fosse disposta dalla medesima Direzione generale, anche se coinvolgente solo detenuti del circuito di media sicurezza;

2) la richiesta di autorizzazione dovesse essere trasmessa con « congruo anticipo » alla DGDТ, corredata da numerosi e dettagliati elementi informativi, ivi compreso l'elenco dei nomi degli eventuali singoli partecipanti agli eventi promossi dalla comunità esterna;

3) la parallela competenza del Provveditorato regionale in materia di autorizzazione di analoghi eventi negli Istituti privi di sezioni a diretta gestione dipartimentale;

4) la piena responsabilità della direzione dell'Istituto sugli eventi, anche se promossi da enti o soggetti esterni.

2. *Le reazioni del mondo penitenziario e le critiche di CONAMS e UCPI.* — Le disposizioni ministeriali hanno immediatamente allarmato il vasto e articolato mondo che a diverso titolo frequenta e collabora con il carcere, inverando la prescrizione di cui all'art. 17 ord. penit., che responsabilizza l'Amministrazione nel sollecitare e organizzare “la partecipazione di privati e istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa”, secondo la finalità della pena di cui all'art. 27 co. 3 Cost.: un'azione rieducativa che è da intendersi quindi come responsabilità repubblicana, che non può essere esclusivo appannaggio dell'Amministrazione penitenziaria, ma cui partecipano altre amministrazioni pubbliche, come quelle scolastiche, universitarie e sanitarie, enti e associazioni private, fino ai singoli cittadini.

La previsione di una centralizzazione delle procedure autorizzatorie è apparsa subito non solo formalmente *contra legem* (il citato art. 17 co. 2 prevede che “tutti coloro che ... dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera” siano “ammessi a frequentare gli istituti penitenziari *con l'autorizzazione e secondo le direttive del magistrato di sorveglianza* — corsivo di chi scrive, *ndr* — su parere favorevole del direttore”), ma foriera di complicazioni burocratiche e rischi di oggettivo

<sup>1</sup> I cd. “circuiti penitenziari” previsti espressamente dall'art. 14 co. 4 ord. penit. sono quelli riservati agli imputati, ai “giovani adulti” di età inferiore ai 25 anni, agli internati e ai condannati all'arresto. Il successivo comma 6 stabilisce che le donne siano ospitate in istituti separati o in apposite sezioni all'interno di quelli maschili. Il comma 8 dello stesso articolo prevede la costituzione di ulteriori sezioni per l'assegnazione consensuale di detenuti o internati per i quali sia possibile temere aggressioni o sopraffazioni in ragione della sola identità di genere o dell'orientamento sessuale. Il rinvio dell'originario art. 14 co. 2 ai motivi di sicurezza di cui all'art. 42 in materia di trasferimenti dei detenuti, e l'espressa previsione di “evitare influenze nocive reciproche” nell'assegnazione dei detenuti in sezione hanno legittimato nel tempo la costituzione di ulteriori circuiti, motivati da diverse ragioni di sicurezza (quelli di cui, in vero, si tratta, quando si parla di “circuiti”), come quelli dei collaboratori di giustizia, o di alta sicurezza, evocati anche dall'art. 32 del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, Reg. ord. penit. Le sezioni, se non gli Istituti destinati a ospitare detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41*bis* co. 2 ord. penit., sono invece espressamente previste dal comma 2*quater* del medesimo articolo.

**CHE NE FACCIAMO DELLE CARCERI?**

impedimento allo svolgimento di eventi da programarsi con “congruo anticipo”, conoscendone non solo l'identità dei promotori, ma anche dei potenziali fruitori (si pensi alla realizzazione di spettacoli teatrali in carcere, il cui pubblico si può determinare solo dopo che l'evento sia stato autorizzato e opportunamente pubblicizzato).

Tra gli altri, hanno preso parola il Coordinamento Nazionale dei Magistrati di Sorveglianza (CONAMS) e l'Unione delle Camere Penali Italiane (UCPI). Discretamente il CONAMS sorvola sulla violazione delle prerogative autorizzatorie dei magistrati di sorveglianza<sup>(2)</sup> e insiste piuttosto sullo svilimento del ruolo dei Direttori d'Istituto, “per i quali sarà ancor più complesso riuscire a realizzare le attività previste dalla programmazione annuale, frutto della loro diretta conoscenza dei singoli istituti e del territorio su cui insistono, nonché di uno stretto lavoro di collaborazione con il Terzo settore”. L'Unione delle Camere penali, invece, rimarcava che “una interpretazione letterale della circolare nella sua formulazione attuale potrebbe indurre un direttore dell'Istituto, in cui si dovrebbe svolgere una attività ricreativa, educativa, culturale proposta da una associazione esterna al carcere, magari destinatario di un diniego di autorizzazione da parte del DAP, a non inoltrarla all'unico titolare del potere autorizzatorio ovvero il Magistrato di sorveglianza che dovrà decidere, secondo la legge, in maniera consapevole e ragionata, dopo aver letto tutti i pareri, favorevoli e contrari, alla proposta attività”.

L'Unione delle Camere penali sollevava, inoltre, altre due riserve principali sul testo: la prima riguardante l'indeterminatezza del “congruo anticipo” con cui sottoporre alla valutazione della DGDT la proposta di attività e la seconda riguardante l'ambito del sindacato dell'Amministrazione centrale sulla proposta dell'Ente esterno se già valutata positivamente dal Magistrato e dal Direttore dell'Istituto. Incidentalmente l'UCPI sottolineava come i dettagliati obblighi informativi previsti dalla nota (data, spazi utilizzati, durata dell'iniziativa; numero complessivo dei detenuti coinvolti e relativi circuiti di appartenenza, nonché, nella sola ipotesi di eventi/iniziativa che coinvolgano detenuti AS, anche la lista di tutti i detenuti allocati in alta sicurezza; elenco dei nomi e dei titoli dei partecipanti della comunità esterna; parere della Direzione o del Gruppo di osservazione e trattamento) dovessero ricadere nell'ambito di responsabilità della Direzione dell'Istituto e non già sui proponenti esterni.

1539

3. *Una nuova nota, con rinvio.* — A seguito di ripetuti incontri con rappresentanze della magistratura di sorveglianza, dell'avvocatura, delle università impegnate nell'offerta didattica in carcere, dell'associazionismo e del terzo settore, il Ministero ha quindi riformulato le disposizioni di cui alla nota del 21 ottobre, producendo in data 1° dicembre 2025 una nuova nota prot. 1764920 che “integra e sostituisce la lettera circolare 141254/5-4 del 16 luglio 1997, limitatamente al punto 4), nonché la nota DGDT di prot. n. 454011 del 21.10.2025”.

Risalendo alla circolare del 1997, che disciplinava la partecipazione della comunità esterna alla vita detentiva intramurale, la nuova nota esplicita che laddove, già in quella sede, si usava genericamente il termine “autorizzazione”, si deve invece intendere che l'Amministrazione conferisce solo un “nulla-osta” allo svolgimento dell'attività, restando in capo al magistrato di sorveglianza il potere autorizzatorio. Per il resto, si ribadiscono le distinte competenze della DGDT e dei Provveditorati al nulla osta per attività da svolgersi in istituti

<sup>2</sup> Non così Area Democratica per la Giustizia, che sottolinea invece come “il sistema introdotto dalla circolare ... finisce con l'esautorare anche il Magistrato di Sorveglianza, chiamato ai sensi dello stesso art. 17 ord. penit. a svolgere, attraverso l'autorizzazione, un fondamentale compito di verifica della coerenza dell'attività proposta con il concreto percorso rieducativo”.

**STEFANO ANASTASIA**

in cui ci siano sezioni a diretta gestione dipartimentale o non e viene determinato il congruo anticipo in un tempo minimo di sette giorni, riservandosi l'Amministrazione di rispondere entro due giorni (anche se in premessa definiti "lavorativi") dall'acquisizione della proposta. In margine alla nuova nota si anticipa una futura lettera circolare in tema di "Ricognizione (di, ndr) best practices e attività progettuali rilevanti" che, s'intende, non sarà solo ricognitiva come s'intitola.

Nel frattempo, in un primo commento alla nota di dicembre, Fabio Gianfilippi<sup>3)</sup> rileva da un lato che il chiarimento relativo al nulla-osta (non autorizzazione) ministeriale "sembra in concreto utile, più che sotto un profilo pratico, quale tentativo di risistemazione formale di una materia da lungo tempo abitata da interventi amministrativi", e dall'altra che la definizione temporale del congruo anticipo, e dell'impegno amministrativo alla celere risposta "appare in grado di fornire qualche rassicurazione agli operatori chiamati a elaborare progetti che necessariamente richiedono dettagli e flessibilità nelle scelte incompatibili con più ampi termini".

4. *I problemi che restano aperti e quelli che ne sono stati svelati.* — Ciò detto, la vicenda (e l'assetto normativo interno così delineatosi) lascia ancora aperto qualche problema e ne svela altri. Una più che trentennale frequentazione delle carceri italiane e della sua Amministrazione a ogni livello ci consente di apprezzare il "considerato" della DGDT nella sua nota di rettifica del 1° dicembre, laddove afferma che lo spostamento di competenza attuato con la precedente nota "già nelle prime applicazioni, non ha determinato alcun allungamento dei tempi di gestione delle pratiche (cd. "effetto imbuto")", ma allo stesso tempo ci lascia motivati nel dubitare che l'attenzione prestata "nelle prime applicazioni" sarà ordinariamente seguita in tutte le future. È possibile che qualche proposta-richiesta resti per strada, per sovraccarico se non per deliberata scelta della DGDT, laddove la proposta possa avere profili contenutistici o di partecipazione sgraditi all'Amministrazione centrale. Non dobbiamo scomodare l'imbarazzante "caso Amato" del febbraio 2024, quando fu impedita dal DAP la presentazione del libro scritto dall'ex-Presidente del Consiglio e della Corte costituzionale con la giornalista Donatella Stasio per un'asserita mancanza di comunicazione tra istituto e amministrazione centrale, e quindi di nulla-osta da parte di quest'ultima. Il caso potrà darsi, se non per volontà soggettiva, per il mero sovraccarico degli uffici centrali. Nel caso, trascorso il termine dei due giorni, lavorativi o no che siano, la direzione dell'istituto richiedente potrà indirizzare il proprio parere (che si suppone favorevole, altrimenti la procedura non sarebbe partita) al magistrato di sorveglianza? Varrà il principio del silenzio-assenso o quello del silenzio-diniego? Non sembra pretestuoso questo interrogativo, perché nella nota del 17.3.2025, relativa agli eventi che coinvolgono detenuti di diversi circuiti, la DGDT affermava la regola del divieto di partecipazione a iniziative comuni, stabilendo la facoltà di eccezione, se debitamente motivata dalla direzione proponente, ed esplicitava che "la mancata risposta alla richiesta di autorizzazione formulata dal singolo istituto ... dovrà essere sempre intesa come silenzio-diniego da parte di questo superiore Ufficio". Se così fosse, senza motivazione alcuna, l'Amministrazione centrale potrebbe scaricare su quella periferica la responsabilità di una scelta non condivisa, con conseguenze informalmente sanzionatorie in capo al dirigente che se ne facesse interprete.

I profili critici svelati da questa e altre recenti vicende amministrative relative al carcere hanno a che fare con la cultura della pena che ne emerge, a partire dalla progressiva

---

<sup>3)</sup> F. GIANFILIPPI, *Nuova circolare del DAP in tema di eventi di carattere educativo, culturale e ricreativo in carcere*, in *Sist. pen.*, 5 dicembre 2025.

**CHE NE FACCIAMO DELLE CARCERI?**

trasformazione del circuito di Alta sicurezza in un regime speciale prossimo a quello previsto dall'art. 41-*bis* co. 2 ord. penit. Come abbiamo accennato sopra, il circuito di Alta sicurezza è giustificabile, ma non è disposto dalla legge. È quindi propriamente un circuito di assegnazione distinto, riservato ai detenuti condannati per fatti di criminalità organizzata o di terrorismo, senza che ne sia valutata la pericolosità sociale, sia interna che esterna, ma esclusivamente in base al titolo di reato. La sua ratio si rinviene nella necessità di tutelare la gran parte della popolazione detenuta, afferente all'ordinario circuito di media sicurezza, dalle "influenze nocive" che possano derivar loro dalla frequentazione con chi sia o sia stato affiliato a organizzazioni criminali. Ma, appunto, trattandosi di un'assegnazione *ex officio*, sulla base del solo titolo di reato, senza valutazione della pericolosità soggettiva, senza limitazioni trattamentali, non è disposta con atto motivato del Ministro della giustizia e non è sottoposta al vaglio preventivo di legittimità del Tribunale di sorveglianza competente. Dunque, i detenuti assegnati al circuito di Alta sicurezza dovrebbero poter avere le medesime opportunità trattamentali offerte in media sicurezza, salvo che siano ordinariamente distinte nella loro fruizione. Qui, invece, in questa e in precedenti disposizioni, e in particolare nella citata nota del 27.2.2025, il circuito di Alta sicurezza viene configurandosi come un regime diverso, non solo già connotato da un numero inferiore di possibilità di colloqui e telefonate con familiari e terze persone autorizzate, ma anche dalla generalizzazione della cd. "custodia chiusa", che impedisce l'uscita dalla camera detentiva se non per ragioni motivate.

D'altro canto, l'assicurazione della "custodia chiusa" anche per il circuito ordinario di media sicurezza sembra la principale preoccupazione dell'amministrazione penitenziaria nell'attuazione della circolare 3693/6143 del 18.7.2022, recante "Direttive per il rilancio del regime penitenziario e del trattamento penitenziario" nel circuito di media sicurezza, a dispetto di condizioni di sovraffollamento che imporrebbero la custodia aperta se non altro per ovviare alle palesi violazioni degli standard europei e nazionali in materia di spazi necessari a trattamenti conformi al senso di umanità. L'indirizzo generale perseguito dall'Amministrazione penitenziaria sembra dunque quello della custodia chiusa, cui peraltro è perfettamente confacente la riduzione dell'offerta trattamentale proveniente dall'esterno, già notevolmente ridotta in epoca post-Covid, anche in ragione della persistente carenza di personale di polizia penitenziaria preposto alla sua vigilanza o della sua più rigida organizzazione.

Infine, la centralizzazione delle responsabilità all'interno dell'Amministrazione penitenziaria va di pari passo con una rinnovata tendenza autarchica, contraria a quel principio di responsabilità repubblicana nella rieducazione del condannato *ex art. 27* co. 3 Cost. a cui si faceva riferimento. Tra le altre, in questa occasione si è sentita la voce delle Università, che negli ultimi anni hanno notevolmente aumentato la loro presenza in carcere, offrendo possibilità di istruzione superiore ad alcune migliaia di detenuti, peraltro con grande diffusione in Alta sicurezza, dove ci sono detenuti con pene più lunghe e quindi maggiormente interessati a un'offerta di istruzione impegnativa e che spesso arriva al termine della conclusione dei precedenti cicli scolastici. Ma la tendenza autarchica è dato di rilevare anche nell'inopinata interruzione degli accordi in essere con i Comuni per l'iscrizione anagrafica delle persone detenute senza fissa dimora operata con la nota del Capo Dap del 14 aprile 2025, nelle pur apprezzabili iniziative per la promozione del lavoro e della formazione professionale e nei ripetuti interventi in materia sanitaria, dalla contrattualizzazione di psicologi per la prevenzione del rischio suicidario, che è chiara competenza dei servizi sanitari, alla nota GDAP n. 0435332.U del 13.10.2025, a firma del Capo del Dipartimento, contenente, tra le "misure di coordinamento tra le aree per l'efficienza operativa e la prevenzione di eventi critici negli istituti penitenziari", la prescrizione al medico penitenziario di "assumersi la responsabilità di una valutazione rigorosa (in caso di impossibilità di prestazioni di cura interne al

**STEFANO ANASTASIA**

carcere, ndr), contattando direttamente il 118 solo nei casi di effettivo pericolo di vita”. Non c’è qui l’impossibile sogno autarchico di riportare la sanità penitenziaria alle dipendenze dell’Amministrazione penitenziaria, ma l’ambizione di disporre secondo le proprie direttive, anche in violazione dei più elementari doveri deontologici della professione medica, sì.

Tutto questo, conclusivamente, per dire che l’incidente occorso nelle disposizioni in materia di “autorizzazione” degli eventi all’interno degli istituti di pena è indice di una cultura della pena chiusa, innanzitutto in se stessa, principalmente attenta alle esigenze di sicurezza, evocate anche quando non necessario, e teleologicamente orientata alla esclusiva garanzia della funzione retributiva della pena, in evidente stridore non solo con la lettera dell’art. 27 co. 3 Cost., ma anche con la più recente evoluzione della sua interpretazione giurisdizionale e con la ricchezza delle pratiche sociali che la innervano.

STEFANO ANASTASIA  
*Associato di Filosofia del diritto*  
*UnitelmaSapienza, Università degli studi di Roma*  
*Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale*  
*Regione Lazio*