



# Ministero della Giustizia

*Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento  
Il Direttore Generale*

**Ai Signori Provveditori Regionali**

**Ai Signori Direttori degli Istituti penitenziari**

**Ai Signori Comandanti dei reparti**

**LORO SEDI**

**e, p.c.**

**Al Signore Capo del Dipartimento f.f.**

**Ai Signori Direttori generali**

**SEDE**

**OGGETTO:** *Modalità custodiali circuito Alta Sicurezza – rilevate criticità in ordine alla disciplina della gestione dei reparti detentivi destinati ai detenuti dei circuiti AS-1, AS-2, AS-3 – primi interventi della DGDT finalizzati ad evitare possibili disallineamenti in ordine all'applicazione concreta delle disposizioni di cui alla lettera circolare n. 3663/6113 del 23 ottobre 2015, come recentemente ribadite dalla nota GDAP del 07.12.2023 – utili chiarimenti e richieste di trasmissione dei Regolamenti interni degli Istituti penitenziari al fine di constatare la coerenza tra disposizioni regolamentari e l'organizzazione delle singole strutture penitenziarie, funzionale alla regolarizzazione (anche sostanziale) delle modalità custodiali dei detenuti ascritti al circuito alta sicurezza.*

## **§ 1. PREMessa**

La Direzione Generale dei detenuti e del trattamento, a seguito dell'approfondimento di talune *relazioni di servizio* riguardanti eventi critici e gravi fatti turbativi dell'ordine e della sicurezza interna, verificatisi presso le sezioni alta sicurezza (*d'ora in poi AS*), nonché sulla base di accertati elementi di riscontro del contenuto di una serie di *proteste* e di *lamentele* trasmesse a questa Direzione Generale dalla popolazione detenuta e fondate sostanzialmente su "differenze gestionali" tra Istituti, ha avuto modo di constatare l'adozione da parte di alcune Direzioni di modalità organizzative disallineate rispetto alle circolari in vigore che disciplinano le modalità custodiali del circuito penitenziario AS, che nel concreto hanno originato



# Ministero della Giustizia

*Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento  
Il Direttore Generale*

prassi eterogenee e non perfettamente aderenti alle imprescindibili e primarie esigenze di sicurezza penitenziaria postulate dalle disposizioni regolamentari vigenti.

Tale assunto, peraltro, appare recentemente confermato dall'esito di numerose indagini espletate da alcune Procure distrettuali Antimafia, che hanno avuto modo di mettere in evidenza una sostanziale *permeabilità* del circuito detentivo dell'AS, in ragione dell'acclarata possibilità, per i capi e gli esponenti delle consorterie mafiose e terroristiche ivi allocati, non solo di mantenere e consolidare dal carcere rapporti illeciti con la realtà criminale esterna, ma anche di condizionare l'ordinario svolgimento dei rapporti tra detenuti.

## § 2. BREVI CONSIDERAZIONI DI CARATTERE SISTEMATICO

L'articolo 14 della legge 26 luglio 1975, n. 354 stabilisce che l'assegnazione dei condannati e degli internati ai singoli istituti e il raggruppamento nelle sezioni di ciascun istituto siano disposti avendo "*particolare riguardo alla possibilità di procedere a trattamento rieducativo comune e all'esigenza di evitare influenze nocive reciproche*". Coerentemente con tale previsione, l'Amministrazione penitenziaria deve adoperarsi, sul piano organizzativo, affinché le persone detenute e internate siano assegnate agli istituti, ovvero alle sezioni degli istituti, sulla base di un criterio di omogeneità. Ciò sia al fine di meglio realizzare le azioni di osservazione scientifica della personalità e di trattamento individualizzato che sono funzionali a quel percorso di effettiva risocializzazione che costituisce, per espressa previsione costituzionale, uno degli essenziali obiettivi della pena detentiva; sia al fine di evitare che la permanenza all'interno delle strutture penitenziarie possa determinare negative dinamiche relazionali in grado di ostacolare detto percorso o il prodursi di logiche di sopraffazione e, finanche, la commissione di comportamenti illeciti o di veri e propri reati.

Tali imprescindibili esigenze appaiono viepiù significative con riferimento proprio a soggetti che si siano resi responsabili di reati che si collocano nell'alveo della criminalità organizzata, i quali, in ragione della particolare forza che agli stessi deriva dal rapporto talvolta ancora attuale con il gruppo criminale di provenienza, possono rendersi responsabili di condotte intese ad affermare la propria supremazia sulla restante popolazione detentiva, a realizzare forme pericolosissime di reclutamento o, comunque, a mantenere intatte le relazioni con il contesto delinquenziale di



# Ministero della Giustizia

*Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento  
Il Direttore Generale*

appartenenza, con ciò vanificando gli sforzi istituzionali intesi a offrire, anche a costoro, le doverose opportunità trattamentali.

Per tale ragione, l'Amministrazione penitenziaria, nell'esercizio di una potestà discrezionale di natura organizzativa, ha nel tempo previsto la istituzione di vari circuiti, caratterizzati dalla regolamentazione della vita penitenziaria secondo modalità differenti, individuate allo scopo di calibrare le attività di osservazione della personalità e l'offerta trattamentale proprio in ragione della differente tipologia di persone che a tali circuiti sono assegnati. E dal momento che tale regolamentazione finisce per incidere sulle concrete modalità di esecuzione della pena detentiva, la cui differente articolazione risponde a criteri di razionalità organizzativa e di necessaria differenziazione del trattamento in funzione delle particolari esigenze poste dalle differenti tipologie di ristretti, l'Amministrazione ha opportunamente codificato la relativa disciplina, in particolare, per quanto concerne il circuito dell'Alta Sicurezza, con le circolari n. 606895 del 20 gennaio 1991, n. 3359 del 21 aprile 1993, n. 3449 del 16 gennaio 1997, n. 3479 del 9 luglio 1998, n. 20 del 9 gennaio 2007, circolare 3619/6109 del 21 aprile 2009 e, infine, n. 157181 del 5 maggio 2015; con tali interventi normativi, infatti, si è avvertita la necessità di predeterminare sia i criteri per l'assegnazione al circuito *de quo*, sia le regole specifiche della quotidianità detentiva che lo caratterizzano; criteri e regole che la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto insindacabili in sede giurisdizionale, pur valutando che la concreta applicazione sia suscettibile di controllo da parte della magistratura di sorveglianza ai sensi degli articoli 35-bis e 69, comma 6, lettera b), o.p., risolvendosi la relativa violazione in una lesione del diritto al trattamento "comune" previsto per il circuito della cd. Media Sicurezza.

D'altronde, va altresì rilevato che con la circolare 21 aprile 2009 n. 3619/7069, la *ratio* giustificatrice del circuito "Alta Sicurezza" e dell'assegnazione ad esso delle persone detenute non risiede tanto nella necessità di introdurre limitazioni alla vita detentiva in funzione di prevenzione criminale, quanto nell'esigenza di giungere ad una maggiore finalizzazione del trattamento proposto sulla base delle caratteristiche criminali del destinatario, desunte dal reato commesso e dal relativo contesto; ciò comporta che l'inserimento nel circuito in parola «non implichi una differenza nel regime penitenziario in relazione ai loro diritti e doveri e alla possibilità di applicare le regole e le opportunità del trattamento penitenziario, se non quelle espressamente previste dalla normativa con riferimento alla natura del titolo di detenzione», dovendo «la differenziazione [essere] finalizzata al buon esito delle attività trattamentali» individualizzate di cui all'articolo 13 o.p. Detta norma, del resto, attraverso una gradazione degli interventi

*LW-7*



# Ministero della Giustizia

*Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento  
Il Direttore Generale*

trattamentali, intende favorire percorsi individuali di cambiamento personale e l'adesione a positivi modelli sociali di condotta, con il fine ultimo di determinare una revisione critica dei trascorsi devianti della persona detenuta, prodromica al perseguimento di un suo effettivo reinserimento sociale.

Da ultimo, come ribadito con nota del *Capo del Dipartimento n. 0486293 del 07 dicembre 2023*, nel circuito Alta Sicurezza (A.S.1, A.S.2, A.S.3) viene attuato il regime penitenziario ordinario della "custodia chiusa", nel quale la permanenza al di fuori dalle camere di pernottamento è pari a otto ore e la vita detentiva è caratterizzata dall'apertura delle camere esclusivamente per assicurare a chi intenda parteciparvi lo svolgimento delle seguenti attività: a) fruizione della socialità esclusivamente in appositi locali comuni, siti nella sezione in cui è collocata la camera per il pernottamento; b) permanenza all'aria aperta; c) partecipazione ad attività trattamentali.

Tali precisazioni risultano necessarie al fine della distinzione tra "apertura camere detentive per almeno otto ore" e "permanenza fuori dalle camere detentive per almeno otto ore" confermando, per ciò che concerne la vita detentiva nelle "sezioni Alta Sicurezza", quest'ultima modalità gestionale come quella prevista dalla *circolare n. 3663/6113 del 23 ottobre 2015*, caratterizzata dalla chiusura delle camere detentive, salvo i necessari momenti di deflusso dei ristretti dagli ambienti comuni alle camere di pernottamento e viceversa.

### § 3. ESCLUSIVITÀ DEL MODELLO ORGANIZZATIVO PER I DETENUTI AS TRA OBBLIGATORIETÀ DELLA «CUSTODIA CHIUSA» E FINALITÀ TRATTAMENTALI INTESA QUALE OBIETTIVO PRIMARIO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

Fermi e condivisi i principi contenuti nelle richiamate circolari, si ribadisce che il regime penitenziario nelle sezioni Alta Sicurezza prevede il limite temporale di permanenza fuori dalle camere di pernottamento pari ad almeno otto ore con l'apertura delle stanze solo per assicurare, a chi intenda parteciparvi, lo svolgimento delle attività.

In coerenza con il contenuto precettivo delle richiamate circolari appare evidente che per il circuito AS **non possano essere consentite libertà di movimento e aggregazione tipiche del modello custodiale aperto** poiché l'osservazione e la vigilanza (espletati dal personale della Polizia Penitenziaria all'interno della Sezione



# Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento  
Il Direttore Generale

con modalità di controllo diretto e servizio in presenza) devono essere sempre improntate a massima attenzione.

In altri termini, l'apertura delle celle detentive nei circuiti AS assumerà sempre e comunque la connotazione di *mezzo* e non di *fine*, con la logica conseguenza che tutti gli operatori penitenziari dovranno porre **ogni sforzo esigibile per evitare che le celle rimangano aperte**. Ed invero, fatta salva l'organizzazione dei fisiologici momenti di passaggio dagli ambienti comuni alle camere di pernottamento e viceversa -*giova ribadirlo*- non è prevista la libertà di movimento e di stazionamento dei ristretti all'interno della Sezione e, pertanto, le camere detentive e i locali comuni in cui si effettua la socialità dovranno rimanere chiusi.

A tal fine, appare utile ricordare che la mancata adozione di un modello custodiale "chiuso", consentendo al detenuto un'ampia possibilità di movimento entro il perimetro dell'istituto penitenziario, *da un lato*, incoraggerebbe contatti e aggregazione tra la popolazione carceraria, aumentando il rischio dell'espandersi della supremazia criminale dei detenuti con maggiore caratura criminale, *dall'altro*, limiterebbe l'azione di vigilanza del personale preposto al controllo, vanificando la possibilità di comprendere ed analizzare la portata dei fenomeni criminali all'interno delle carceri.

Diversamente opinando si favorirebbero solo episodi di vita intramuraria devianti dall'attuazione del principio della rigorosa e netta separazione logistica dei detenuti, che trasformerebbero il modello organizzativo, eventualmente adottato dal singolo Istituto in termini "disallineati" dalle disposizioni regolamentari, in un vero e proprio "*moltiplicatore*" di fenomeni criminali, capace di incentivare dinamiche di sopraffazione, proselitismo e consolidamento di accordi illeciti (si pensi, tra i tanti esempi possibili, al prevedibile *vulnus* per la tenuta degli standard di sicurezza dell'istituto penitenziario conseguente alla violazione dei divieti di incontro tra detenuti AS).

Giova evidenziare, infine, che quest'Ufficio, in più occasioni, ha invitato le direzioni penitenziarie a adeguarsi, con solerzia, alle circolari in vigore, evitando di adottare modelli organizzativi impropri di "apertura" delle camere detentive, in quanto ontologicamente inconciliabili con i principi che fondano il circuito AS. Ciò nonostante, si registrano solo adempimenti formali, ai quali, tuttavia, in taluni casi, non ha fatto seguito una sostanziale applicazione delle circolari vigenti. Tale situazione appare francamente singolare.



# Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento  
Il Direttore Generale

Lo scenario rilevante ai fini delle valutazioni per la sicurezza penitenziaria che si presenta a questa Direzione Generale impone dunque di rimarcare l'assoluta necessità dell'obbligatorietà della "custodia chiusa" per i detenuti alta sicurezza.

Tale imprescindibile ambito di applicazione delle circolari (che inevitabilmente non dovrà mai essere inteso o interpretato quale affievolimento o riduzione di quegli aspetti e di quelle **finalità trattamentali** nei confronti della popolazione detenuta del circuito AS, che devono *sempre e comunque essere perseguiti* secondo le disposizioni impartite dalla legge 354/75, quale *obiettivo primario dell'amministrazione Penitenziaria*) non potrà che essere considerato in termini incontrovertibili per chiunque debba adottare disposizioni regolamentari afferenti al circuito penitenziario AS, in ragione proprio dell'improcrastinabile esigenza di *effettività* delle scelte allocative adottate dall'Ufficio V di questa Direzione Generale, finalizzate alla corretta ed omogenea organizzazione delle sezioni detentive AS, in adesione ai principi generali dell'ordinamento penitenziario che impongono la differenziazione del trattamento tra categorie distinte di persone detenute, e, all'interno di esse, la individualizzazione del trattamento di cui esse sono destinatarie.

#### § 4. PRESCRIZIONI E ADEMPIMENTI «SOSTANZIALI» RICHIESTI ALLE DIREZIONI.

Sulla base delle rilevate esigenze di coerenza tra disposizioni regolamentari e i modelli di organizzazione riscontrati nella prassi delle singole strutture penitenziarie, nonché in vista di una *sostanziale* regolarizzazione del sistema gestionale dei detenuti ascritti al circuito alta sicurezza, le direzioni penitenziarie di istituti AS ovvero di istituti ove sono organizzate sezioni AS, adotteranno **ogni iniziativa convergente a ripristinare l'assetto tradizionale del circuito dell'AS**, secondo il modello organizzativo conforme alle circolari dianzi richiamate, in base alle quali è previsto che -al di là della permanenza fuori dalle camere detentive esclusivamente per consentire la partecipazione allo svolgimento, per un arco di tempo individuato ed organizzato, di determinate attività in comune e/o per attività trattamentale- i detenuti rimangano ubicati all'interno delle camere di pernottamento nell'arco della giornata, sotto il **diretto controllo del personale** che esercita (stazionando all'interno della sezione) un servizio continuativo di vigilanza e di osservazione.



# Ministero della Giustizia

*Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento  
Il Direttore Generale*

A tal fine, per consentire un primo e preliminare monitoraggio, a cui seguiranno ulteriori iniziative di questo Direttore Generale, si chiede alle **Direzioni degli Istituti**, con sezioni AS, di trasmettere immediatamente ai PRAP competenti (che a loro volta cureranno l'inoltro a questa Direzione), la seguente documentazione:

- 1) il **regolamento interno** dell'Istituto *esclusivamente* nella parte relativa alla regolamentazione della vita detentiva dei detenuti Alta Sicurezza (A.S.1, A.S.2, A.S.3), con **attestazione** del tipo di modalità custodiale applicato;
- 2) gli **ordini di servizio** vigenti che regolamentano le modalità di gestione del circuito alta sicurezza (A.S.1, A.S.2, A.S.3), con indicazione degli **orari di apertura e chiusura delle camere di pernottamento**, del **divieto di stazionare nei corridoi**, degli **orari di fruizione degli spazi comuni** presenti nel reparto detentivo e di quelli destinati alla **socialità**; con specificazione che *le stanze in uso ai ristretti debbano rimanere chiuse*;
- 3) qualsiasi altro **documento** relativo esclusivamente alla gestione dei detenuti Alta Sicurezza (A.S.1, A.S.2, A.S.3), ivi comprese *petizioni, missive, note, lamentele scritte* (firmati e sottoscritti da uno o più detenuti AS e/o da familiari e/o soggetti terzi), pervenute all'Istituto a far data dal 1° dicembre 2024.

## § 5. IL RUOLO DEI PROVVEDITORI

Ai **Provveditori Regionali** è altresì demandato il fondamentale compito di verificare l'effettiva attuazione delle modalità custodiali sopra indicate, anche previa verifica del contenuto dei regolamenti interni e degli ordini di servizio delle singole Direzioni, partecipandone con sollecitudine gli esiti, a questo superiore Ufficio. Nell'ipotesi di **riscontrata criticità**, nonché in presenza di eventuali difformità, i Provveditori, in relazione ai singoli istituti del proprio distretto di competenza, vorranno disporre l'**urgente e immediato adeguamento**.

All'esito del controllo richiesto -e comunque **entro e non oltre 10 giorni dalla data della presente nota**- i Provveditori trasmetteranno la documentazione richiesta con la presente nota, con acclusa una **sintetica relazione riepilogativa**, distinta per singolo istituto, della **conformità** della documentazione alle disposizioni dettate dalla



# *Ministero della Giustizia*

*Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria  
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento  
Il Direttore Generale*

normativa e dalle circolari in materia e della loro *coerenza* con le singole strutture penitenziarie che regolamentano.



In attesa di ulteriori interventi di questa Direzione Generale, sulla base delle conclusioni qui raggiunte, si auspica fin da subito un impulso delle SS.LL. volto alla regolarizzazione *-non solo formale, ma anche sostanziale-* del sistema gestionale dei detenuti ascritti al circuito alta sicurezza.

*Confidando nella consueta collaborazione da parte dei Signori Provveditori e dei Signori Direttori di Istituto, si porgono i migliori saluti.*

IL DIRETTORE GENERALE

Ernesto Napolillo