



Commissione Giustizia della Camera dei deputati, disegno di legge C. 2961 “ Disposizioni in materia di detenzione domiciliare per il recupero dei detenuti tossicodipendenti o alcolodipendenti ”

Roma, 24 giugno 2026

L'Organismo Congressuale Forense accoglie con interesse il disegno di legge in materia di detenzione domiciliare per il recupero dei detenuti tossicodipendenti o alcolodipendenti e formula un contributo migliorativo affinché la riforma non resti, nella prassi applicativa, una mera enunciazione di principio.

Si svolgono di seguito dei rilievi di carattere tecnico-giuridico, riguardanti rispettivamente il consenso del pubblico ministero nel rito di cui all'articolo 94-quater, il regime di revoca della misura, il sistema degli incentivi alle strutture di accoglienza e la struttura del nuovo rito speciale.

1. La Commissione Centrale

E' prevista entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge l'istituzione di una **commissione centrale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri** con il fine di elaborare linee guida relative ai metodi di accertamento della correlazione tra tossicodipendenza o alcolodipendenza e il reato e l'attualità della condizione di tossicodipendenza.

Se è certamente condivisibile che vi sia uniformità di trattamento sul territorio e che l'elaborazione di linee guida sia utile a soddisfare questa esigenza è necessario che venga stabilita la composizione e le modalità di funzionamento sentita la Conferenza unificata ex art. 8 D.lgs n. 281 1997 prima o contestualmente all'entrata in vigore e non 120 giorni dopo per evitare un periodo di applicazione “alla cieca”.

Allo stato nulla è dato sapere in merito alla composizione numerica e le professionalità che devono comporre la commissione, manca qualsiasi indicazione sui tempi entro i quali le linee guida vedano la luce, cosa che riteniamo fondamentale perché solo in questo modo le norme potranno diventare operative e non rimanere solo enunciate.

Nel merito due osservazioni:

- con riferimento allo stato di tossicodipendenza è noto che vi sono due diversi orientamenti contrastanti giurisprudenziale per ritenere integrato lo stato di dipendenza. Sarebbe dunque opportuno che venissero fornite indicazioni prima dell'insediamento della commissione;

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news
Pec : organismocongressualeforense@pec.it



- analogamente individuare che cosa si intenda per “correlazione con il reato” in assenza della quale molto aleatori paiono i presupposti per l'applicazione della legge e che consegnerebbe al singolo giudice una valutazione che decide dell'accesso o meno alla misura.

Per entrambi i profili paiono necessarie sia competenze giuridiche che scientifiche e soprattutto che le tempistiche vengano rigorosamente rispettate stante la criticità della situazione detentiva.

2. Il consenso del pubblico ministero nel procedimento ex art. 94-quater: un potere privo di criteri legali

L'articolo 94-quater, comma 1, del Testo Unico stupefacenti, come introdotto dall'articolo 1 del disegno di legge, subordina l'applicazione della pena concordata alla condizione che "il pubblico ministero [abbia] prestato il consenso alla richiesta". La disposizione non individua, tuttavia, alcun **criterio sostanziale** cui tale consenso debba ispirarsi, né impone che l'eventuale **dissenso** sia motivato.

Si tratta di una lacuna di rilievo, per una duplice ragione.

In primo luogo, a differenza del patteggiamento ordinario — nel quale il consenso del pubblico ministero verte sulla misura della pena e il dissenso ingiustificato può essere superato dal giudice ai sensi dell'articolo 448 del codice di procedura penale — nel rito in esame **il consenso del pubblico ministero condiziona l'accesso a un percorso terapeutico, e dunque all'effettività del diritto alla salute e della finalità rieducativa.**

La chiave d'accesso a un trattamento sanitario riabilitativo viene così rimessa a una valutazione dell'organo dell'accusa, strutturalmente orientato alla tutela delle esigenze di prevenzione e sicurezza.

In secondo luogo, l'assenza di criteri espone l'istituto a un rischio di applicazione disomogenea sul territorio nazionale: la medesima situazione — identica dipendenza, identica correlazione con il reato, identico programma — potrebbe ricevere risposte difformi a seconda dell'orientamento del singolo ufficio requirente.

Si propone, pertanto, di *tipizzare i motivi di dissenso del pubblico ministero — ancorandoli a parametri oggettivi quali l'insussistenza o la non attualità della dipendenza, la non idoneità del programma terapeutico, ovvero la concreta e attuale pericolosità del richiedente — e di prevederne l'obbligo di motivazione, così da renderlo sindacabile in sede giurisdizionale.*

Un consenso vincolato a parametri, e non meramente discrezionale, garantirebbe al contempo le esigenze di sicurezza e la prevedibilità dell'accesso alla misura.

3. Il regime di revoca: indeterminatezza del presupposto e ruolo del soggetto privato

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news
Pec : organismocongressualeforense@pec.it



L'articolo 94-ter, comma 6, disciplina **la revoca della detenzione domiciliare terapeutica**, distinguendo due ipotesi.

La prima — **revoca conseguente all'esito non positivo del programma** — è stata opportunamente resa flessibile nel corso dell'esame al Senato, mediante l'introduzione della clausola di salvaguardia per il caso in cui "dalla relazione finale emerga in modo inequivoco che l'esito non positivo non sia accompagnato da violazioni delle prescrizioni", con conseguente facoltà di trasferimento presso altra struttura, per non più di due volte. **L'Organismo Congressuale Forense valuta favorevolmente tale correzione, che riconosce la natura non lineare dei percorsi di recupero dalle dipendenze.**

La seconda — **revoca obbligatoria nei casi di cui all'articolo 47-ter, commi 6 e 9, della legge n. 354 del 1975 (evasione e comportamenti incompatibili)** — comporta una conseguenza di estrema gravità: ai sensi dell'ultimo periodo del comma 6, "la pena residua non può essere sostituita con altra misura". Si determina, dunque, una preclusione tassativa all'accesso a qualsiasi ulteriore misura alternativa per l'intera pena residua.

Su tale regime si formulano tre osservazioni.

In primo luogo, la linea di demarcazione tra l'esito non positivo non colpevole (che consente la prosecuzione) e la violazione delle prescrizioni (che impone la revoca con preclusione) appare **incerta**. In particolare, occorre chiarire in via normativa che la ricaduta nel consumo di sostanze, in quanto evenienza clinicamente fisiologica del percorso terapeutico, non dovrebbe integrare di per sé una violazione delle prescrizioni idonea a determinare la revoca obbligatoria. In difetto, la finalità riabilitativa risulterebbe contraddetta da un automatismo sanzionatorio.

In secondo luogo, ai sensi del comma 5, la segnalazione che innesci la revoca proviene dal **responsabile della struttura** — soggetto, nella stragrande maggioranza dei casi, di natura privata. Si attribuisce così, di fatto, a un ente privato il potere di attivare un procedimento dagli effetti penali severissimi. Si reputa necessario presidiare tale meccanismo con adeguate garanzie procedurali, ed in particolare con la previsione di un **contraddittorio con la difesa** prima dell'adozione del provvedimento di revoca.

In terzo luogo, il termine **perentorio di cinque giorni** per la decisione di revoca, pur rispondente a un'esigenza di celerità, non deve comprimere il diritto di difesa dell'interessato, cui va in ogni caso garantita la facoltà di essere sentito.

Si osserva, infine, che la revoca è correttamente attribuita alla competenza collegiale del tribunale di sorveglianza, con regime di impugnabilità: profilo che si apprezza e di cui si chiede la conferma.

4. Il sistema degli incentivi alle strutture: la sostenibilità della riforma

Il rilievo di maggiore impatto pratico attiene alla effettiva disponibilità delle strutture di accoglienza. Secondo i dati riportati nella relazione tecnica e nell'Analisi di impatto della regolamentazione allegate al provvedimento, a fronte di una platea potenziale stimata in oltre 14.000 soggetti già detenuti — cui si aggiungono oltre 8.000 soggetti suscettibili di accedere dalla libertà mediante il rito

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news
Pec : organismocongressualeforense@pec.it



di cui all'articolo 94-quater — il sistema delle comunità terapeutiche dispone di circa 13.276 posti letto, gestiti per il 97,5 per cento in regime privato, con una necessità stimata di circa 500 posti aggiuntivi.

In questo quadro, si segnala che **il disegno di legge non prevede alcun meccanismo idoneo a incentivare le strutture private all'accoglienza dei soggetti provenienti dal circuito penale. Nessuna disposizione obbliga le comunità ad accettare tali inserimenti, ed il provvedimento pone a carico delle strutture nuovi e significativi oneri — la trasmissione di relazioni semestrali, l'obbligo di segnalazione all'autorità giudiziaria, la responsabilità connessa all'attuazione del percorso in un contesto di sicurezza — senza prevedere una corrispondente remunerazione dedicata, né coperture per i maggiori costi gestionali e di responsabilità.**

Si rileva, inoltre, che la copertura finanziaria di cui all'articolo 6 è in parte reperita (quanto a 5 milioni di euro annui) mediante l'abrogazione, disposta dall'articolo 5, del comma 6-bis dell'articolo 8 del decreto-legge n. 92 del 2024, ossia di un'autorizzazione di spesa destinata proprio al potenziamento delle strutture di riabilitazione dei detenuti tossicodipendenti. Si sottrae, dunque, una risorsa finalizzata all'ampliamento dell'offerta, nel momento stesso in cui se ne accresce la domanda.

Il rischio concreto è che le strutture — in assenza di incentivi e di obbligo — selezionino gli inserimenti, accogliendo i profili meno complessi e respingendo quelli più problematici che corrispondono proprio alla popolazione detenuta che si intenderebbe destinataria della riforma.

Si propone, conseguentemente di prevedere un riconoscimento di un'indennità per gli inserimenti provenienti dal circuito penale; la destinazione di risorse specifiche all'adeguamento strutturale e organizzativo delle comunità; la copertura dei maggiori oneri di rendicontazione e di sicurezza; nonché il potenziamento della quota pubblica dell'offerta, oggi marginale, al fine di non rimettere integralmente l'attuazione della riforma alla disponibilità del privato sociale.

5. Rilievo tecnico di coordinamento

Si segnala, da ultimo, un profilo di coordinamento normativo.

Durata del programma terapeutico.

L'articolo 94-ter non fissa alcuna durata, minima o massima, del programma, né un criterio per la sua determinazione.

Tale indeterminatezza si riflette sul raccordo con la pena residua e, soprattutto, sulla stessa disciplina della revoca di cui al comma 6: in assenza di un termine, risulta incerto il momento in cui il programma deve ritenersi "non positivamente concluso", con conseguente indeterminatezza del presupposto applicativo della revoca.

Si invita pertanto a precisare il punto.

Organismo Congressuale Forense
Via Valadier 42, 00193 Roma
Tel : 0689325861

E-Mail: amministrazione@organismocongressualeforense.news
Pec : organismocongressualeforense@pec.it



Conclusioni

L'Organismo Congressuale Forense ribadisce la propria valutazione favorevole all'obiettivo del provvedimento e auspica che i rilievi formulati possano contribuire a renderne effettiva l'applicazione.