



FSI-USAIE

Federazione Sindacati Indipendenti,
organizzazione costituente della confederazione USAIE

**IL COORDINAMENTO NAZIONALE
DIRIGENTI PENITENZIARI DI DIRITTO PUBBLICO
(Ex Legge n. 154/2005 e Digs. N. 63/2006)**

**00155 Roma – Viale Ettore Franceschini n. 73
06/42003671 – mail fsi.funzioniconcentrali@usaenet.org
www.fsinazionale.it – www.usae.it**



Onorevole Commissione Giustizia della Camera dei Deputati

Oggetto: Esame del disegno di legge A.C. 2961, approvato dal Senato il 10 giugno 2026, recante "Disposizioni in materia di detenzione domiciliare per il recupero dei detenuti tossicodipendenti o alcolodipendenti" – Osservazioni e proposte emendative del Coordinamento Nazionale della Dirigenza Penitenziaria (CNDP - FSI USAIE).

Il CNDP FSI USAIE esprime il proprio sincero ringraziamento alla Commissione Giustizia per aver convocato in audizione il Coordinamento Nazionale dei Dirigenti Penitenziari. È infatti auspicabile – oltre che tecnicamente efficace – predisporre riforme legislative destinate a impattare in modo così profondo sul sistema esecutivo coinvolgendo chi, per legge, è quotidianamente chiamato in prima linea a coordinare uomini, risorse economiche e complessi apparati amministrativi per tradurre in realtà gli obiettivi di sicurezza e rieducazione demandati dall'ordinamento e dall'articolo 27 della Costituzione.

Il presente documento è il frutto del lavoro corale di analisi e sintesi operato dai nostri Coordinatori Regionali, presenti nelle diverse strutture penitenziarie della nazione. La nostra posizione prescinde da approcci ideologici e si fonda su una rigorosa analisi tecnica dei carichi amministrativi, dell'efficacia dell'azione trattamentale e delle responsabilità giuridiche ed organizzative che ricadono sui Direttori degli Istituti e degli Uffici.

1. ANALISI E SINTESI DEL DISEGNO DI LEGGE (A.C. 2961)

Il disegno di legge introduce l'articolo 94-ter nel D.P.R. 309/1990, istituendo una specifica misura alternativa di detenzione domiciliare speciale per soggetti tossicodipendenti o alcolodipendenti, attivabile quando non ricorrano i presupposti per l'affidamento in prova terapeutico ordinario (ex art. 94):

* **Limiti ed estensione della pena:** La misura è applicabile per pene detentive (anche residue) fino a 8 anni. Il limite è ridotto a 4 anni per taluni reati ex art. 4-bis della legge n. 354/1975, ma viene espressamente mantenuto a 8 anni per le ipotesi di rapina aggravata (art. 628, c. 3 c.p.) ed estorsione aggravata (art. 629, c. 2 c.p.).

* **Doppio binario residenziale/semiresidenziale:** L'esecuzione si sdoppia tra l'inserimento in strutture comunitarie private accreditate o pubbliche del SSN (regime residenziale) o in "luogo idoneo diverso dalle strutture" (regime semiresidenziale), quest'ultimo precluso per i reati ex art. 4-bis.

* **Definizione anticipata in fase di merito (Art. 94-quater):** Viene introdotta la facoltà per l'imputato di richiedere l'applicazione della pena (patteggiamento) con contestuale autorizzazione all'esecuzione mediante programma terapeutico, determinando la sospensione dei termini di custodia cautelare.

* **Fondo finanziario:** Nello stato di previsione del Ministero della Salute è istituito un fondo pari a € 19.436.250 annui a decorrere dall'anno 2026 per sostenere gli **oneri di recupero**.

2. LE OSSERVAZIONI TECNICHE DELLA DIRIGENZA PENITENZIARIA

Pur condividendo l'intento deflattivo e l'investimento sulla cura dei soggetti affetti da dipendenza, i



FSI-USAE

Federazione Sindacati Indipendenti,
organizzazione costituente della confederazione USAE



IL COORDINAMENTO NAZIONALE DIRIGENTI PENITENZIARI DI DIRITTO PUBBLICO (Ex Legge n. 154/2005 e Digs. N. 63/2006)

00155 Roma – Viale Ettore Franceschini n. 73
06/42003671 – mail fsi.funzioniconcentrali@usaenet.org
www.fsinazionale.it – www.usae.it

Coordinatori Regionali evidenziano criticità operative che rischiano di compromettere l'applicabilità e il successo della riforma:

a) Ruolo della Commissione Centrale e Integrazione dei SerD (Art. 1, comma 4)

Il testo prevede che, a livello locale, le unità dei SerD operino in composizione integrata con un componente dell'UEPE e, "ove opportuno, da un ulteriore componente incaricato dal provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria".

* Criticità: *La locuzione "ove opportuno" introduce una facoltatività che genererà inevitabilmente prassi disomogenee e frammentate sul territorio nazionale.*

* La posizione del CNDP: Rivendichiamo la centralità stabile e obbligatoria dei Provveditorati Regionali in seno a tali organi integrati. È indispensabile garantire una programmazione e un'armonizzazione strutturale dei flussi tra il circuito interno (carcere), il territorio e le strutture ricettive esterne, evitando che le Direzioni degli Istituti subiscano passivamente determinazioni esterne non coordinate con le reali

b) Il Fenomeno del "Fallimento delle Misure": Necessità di Percorsi Propedeutici

L'esperienza empirica quotidiana e "seriale" dei Direttori delle carceri italiane dimostra **come l'accesso frettoloso alle comunità si possa tradurre spessissimo in un insuccesso e nel contestuale rapido rientro in istituto per il fallimento della misura.**

* Analisi del fenomeno: Molti ristretti vedono l'inserimento esterno unicamente come una via di fuga dal carcere, in assenza di una reale e verificata motivazione intrinseca al cambiamento.

La proposta del CNDP: Una misura alternativa non può avere successo se non viene preceduta da un *percorso propedeutico e strutturato di preparazione alla comunità, da svolgersi obbligatoriamente all'interno dell'istituto penitenziario. Citiamo, quale **esempio virtuoso e replicabile, la sperimentazione avanzata realizzata presso la Casa Circondariale di Lodi (solo per citarne uno dei più recenti)**, che ha consentito il positivo e duraturo proseguimento della misura terapeutica all'esterno proprio grazie al **lavoro motivazionale e clinico compiuto preventivamente in carcere**. Il CNDP FSI USAE si rende sin d'ora disponibile a fornire il proprio supporto tecnico per la **definizione di un modello standardizzato di tali percorsi.**

c) **Estensione della platea** (I tossicodipendenti non certificati): Chiediamo che questi percorsi propedeutici interni vengano destinati, con adeguate variazioni metodologiche, anche a quella vastissima fetta di popolazione detenuta che, pur priva della formale certificazione di tossicodipendenza o alcoldipendenza rilasciata dal SerD (necessaria per le misure ex art. 94-ter), soffre di gravi forme di dipendenza non pubblicamente dichiarate ed attestate, bensì mascherate, che di fatto che ne pregiudicano il recupero. Occorre finanziare l'emersione di questo sommerso per abbattere la recidiva.

d) **Carichi di Lavoro, Revoche Immediate e Asimmetria delle Risorse** (Art. 1, commi 5 e 6; Art. 2; Art. 6)

Il ddl stabilisce l'obbligo per i responsabili delle strutture di segnalare tempestivamente le violazioni, imponendo alla Magistratura di Sorveglianza di decretare la revoca della misura entro il limite perentorio di 5 giorni. Per reggere tale tempistica, l'Art. 2 potenzia i Tribunali di Sorveglianza impiegandovi gli addetti all'Ufficio per il Processo.

Criticità: Si assiste a una grave asimmetria nell'allocazione delle risorse. A fronte del potenziamento della Magistratura e del Fondo per la Salute, **l'Amministrazione Penitenziaria e l'esecuzione penale esterna (UEPE) vengono lasciate a totale invarianza finanziaria e organica**



FSI-USAE

Federazione Sindacati Indipendenti,
organizzazione costituente della confederazione USAE

**IL COORDINAMENTO NAZIONALE
DIRIGENTI PENITENZIARI DI DIRITTO PUBBLICO
(Ex Legge n. 154/2005 e Digs. N. 63/2006)**



**00155 Roma – Viale Ettore Franceschini n. 73
06/42003671 – mail fsi.funzionicentrali@usaenet.org
www.fsinazionale.it – www.usae.it**

("nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente", ex art. 6, comma 4).

Impatto sugli istituti: Le notifiche urgenti, l'elaborazione dei flussi informativi e l'immediato ripristino della custodia in carcere di soggetti revocati in brevissimo tempo comporteranno una pressione burocratica, amministrativa e operativa insostenibile sulle segreterie tecniche dei nostri istituti e sui nuclei di Polizia Penitenziaria, già pericolosamente sotto organico. Elevazione del Limite di Pena a 8 Anni e Impatto sul Circuito Penitenziario (Art. 3)

La novella all'art. 656 c.p.p. innalza a 8 anni il limite per la sospensione obbligatoria dell'ordine di carcerazione in presenza della richiesta ex art. 94-ter.

Criticità: Sebbene la disposizione persegua finalità deflative, la gestione sul territorio di condannati con residui di pena così elevati (fino a 8 anni) all'interno di strutture prive di barriere contenitive richiede standard di coordinamento e monitoraggio mai sperimentati prima. In caso di fallimento e interruzione del programma (che per legge comporta la revoca immediata con divieto di concessione di altre misure alternative), il rientro in istituto di soggetti con quote di pena residue così cospicue rischia di innescare gravissime tensioni gestionali all'interno delle sezioni detentive. Al riguardo, Pur comprendendo la necessità di sanzionare le condotte scorrette, riteniamo che un automatismo così rigido entri in rotta di collisione con la natura stessa della tossicodipendenza e dell'alcolodipendenza, la cui natura patologica e caratterizzata da un altissimo livello di ripetitività di comportamenti recidivanti, tipici dello stato di dipendenza, costituiscono elementi ricorrenti pure per definizione scientifica. Poiché la cura e il recupero di questi soggetti costituiscono un obiettivo ponderato, perché rientrante nel perimetro del diritto alla salute che andrebbe garantito ad ogni cittadino, a mente delle reali difficoltà che quest'ultimo incontri, onde per davvero rispettare i contenuti dell'articolo 32 della Costituzione, **la sanzione della revoca non può tramutarsi meccanicamente in una preclusione assoluta e tombale del diritto alla cura per tutta la durata della pena residua** (che può arrivare a ben 8 anni). Come è noto tra gli esperti in materia, e tra questi evidentemente gli stessi operatori penitenziari, **Il fallimento di un singolo programma non coincide necessariamente con l'irrecuperabilità del soggetto**, bensì attesta la maggiore complessità del caso specifico che andrebbe vagliata caso per caso dal magistrato competente.

PROPOSTE EMENDATIVE E CONCLUSIONI

Alla luce di quanto sopra esposto, i Coordinatori Regionali del CNDP FSI Usae chiedono alla Commissione Giustizia di valutare le seguenti modifiche al testo:

- 1. Modifica all'Art. 1, comma 4:** Sostituire la locuzione "ove opportuno, da un ulteriore componente" con "da un componente stabile e obbligatorio", al fine di **garantire la presenza fissa del Provveditorato Regionale nelle commissioni integrate SerD/UEPE.**
- 2. Istituzionalizzazione dei percorsi propedeutici:** Prevedere lo stanziamento di una quota di risorse finanziarie specificamente dedicate all'Amministrazione Penitenziaria per l'attivazione, all'interno degli istituti, di **percorsi obbligatori di preparazione e motivazione all'inserimento in comunità**, sul modello sperimentato, ad esempio, a Lodi, **estendendoli anche ai soggetti con dipendenze non ancora certificate ma in itinere.**
- 3. Riequilibrio delle Risorse Organiche (Art. 6):** Prevedere un piano straordinario di potenziamento del personale amministrativo e dirigenziale penitenziario per far fronte ai gravosi



FSI-USAE

Federazione Sindacati Indipendenti,
organizzazione costituente della confederazione USAE



**IL COORDINAMENTO NAZIONALE
DIRIGENTI PENITENZIARI DI DIRITTO PUBBLICO
(Ex Legge n. 154/2005 e Digs. N. 63/2006)**

**00155 Roma – Viale Ettore Franceschini n. 73
06/42003671 – mail fsi.funzioniconcentrali@usaenet.org
www.fsinazionale.it – www.usae.it**

adempimenti derivanti dalle procedure di controllo, tracciamento e revoca immediata delle misure domiciliari speciali. Si tratterebbe, in realtà, di un investimento sociale dall'importante impatto funzionale che favorirebbe certamente il prodursi di una migliore SICUREZZA tout court.

4. Correzione e chiarimento all'Art. 1, comma 6 (Diritto alla cura ex Art. 32 Cost.): **Inserire una clausola di salvaguardia al fine di specificare che il divieto di sostituire la pena residua con altra misura non preclude la successiva riproponibilità di un'istanza ex artt. 94 o 94-ter del D.P.R. 309/1990, laddove intervengano nuovi elementi valutativi, un nuovo programma socio-riabilitativo e la persistenza delle condizioni patologiche che richiedano l'adempimento del precetto costituzionale di tutela della salute i cui riverberi gioverebbero sia sull'impatto della spesa erariale che sulla percezione della collettività circa il reale impegno dello Stato a non recedere nell'attuazione di strategie di prevenzione, contrasto e recupero nei confronti di persone spesso molto giovani con prospettive di vita significative, pur facendo uso di sostanze, che influenzeranno non poco la stessa economia pubblica, i servizi sanitari e la convivenza pacifica delle comunità, ove si rinunciassero a ripetuti e ragionevoli tentativi di recupero. Tanto più ove gli stessi operatori penitenziari esprimessero, seppure con tutte le limitazioni e fatiche del caso, la ragionevole possibilità di un reinserimento, per quanto faticoso, nella società del soggetto interessato che, ricordiamolo, andrebbe di regola trattato come una persona malata e fragile pure nel carattere.**

In conclusione, come CNDP vogliamo ringraziare codesta Commissione dell'attenzione che vorrà riservare alle osservazioni provenienti da chi esercita la responsabilità della gestione del sistema penitenziario sul territorio, restando a disposizione per ogni ulteriore approfondimento o audizione tecnica.

Enrico Farina

Vicecoordinatore Nazionale della Dirigenza Penitenziaria – CNDP FSI USAE