



TRIBUNALE di SORVEGLIANZA di ROMA

per il Distretto del Lazio

PRESIDENZA

00193 – ROMA Via Triboniano n. 5

Prot. n. *875/2026*

Roma, 30 giugno 2026

Oggetto: audizione Commissione Giustizia Camera in data 24 giugno 2026 – Disegno di legge n. 1635 in materia detenzione domiciliare per il recupero dei detenuti tossicodipendenti e alcolodipendenti

Evidente l'intento del legislatore di decongestionare il sovraffollamento degli istituti penitenziari attraverso l'introduzione di una nuova forma di detenzione domiciliare, mirata al recupero di soggetti affetti da dipendenze da sostanze, molto spesso causa o concausa della devianza.

Le condizioni all'interno degli istituti di pena sono drammatiche, la percentuale di sovraffollamento ha ormai superato il 140% a livello nazionale, il trattamento dei detenuti in queste condizioni appare difficilmente praticabile, significativo il dato che in tre anni in Italia sono state accolte ben 17.000 istanze di risarcimento per detenzione inumana e degradante (art. 35 ter O.P.).

Attualmente la popolazione carceraria è costituita per circa il 32% da soggetti tossicodipendenti e per circa il 10% da soggetti alcolodipendenti, complessivamente oltre 25 mila persone, i dati riportati nella Relazione Tecnica al disegno di legge sui posti disponibili risultano notevolmente inferiori.

L'art. 94 ter T.U. 309/90 di nuova introduzione richiede a pena di inammissibilità dell'istanza l'indicazione della correlazione tra lo stato di dipendenza e il reato commesso, la norma richiama sostanzialmente la previsione inserita nell'art. 90 del medesimo Testo Unico, norma che ha trovato ad oggi un'applicazione assolutamente residuale. Anche l'art. 671 del c.p.p. prevede un criterio di valutazione più favorevole nei confronti di soggetti che hanno commesso i reati in relazione allo stato di tossicodipendenza, di certo la circostanza non sempre sarà rilevabile dalla sentenza di condanna e dovrà essere la magistratura di sorveglianza a valutare il dato, compito tutt'altro che agevole.

Indubbio che il tossicodipendente di norma ricorre a reati contro il patrimonio per procacciarsi le sostanze, la condizione di dipendenza è anche un indicatore del livello di rischio della vittima nei reati da “codice rosso”, spesso all’abuso di sostanze è correlata una ridotta capacità di contenimento degli impulsi, con conseguente aumento del rischio di devianza.

La criticità del regime carcerario risulta ulteriormente aggravata in presenza di soggetti che hanno problematiche di dipendenze da sostanze, spesso si tratta di soggetti che presentano comorbidità, la scienza medica attesta l’esistenza della relazione sinergica che spesso si innesta tra le condizioni psichiche e l’abuso di sostanze, in particolare in soggetti in età adolescenziale. Gli psichiatri parlano della possibilità di “slatentizzazione” di patologie psichiatriche in soggetti che fanno abuso di sostanze psicotrope, slatentizzazione acuita in presenza di soggetti in età molto giovane, ulteriormente aggravata dal sempre più massivo ricorso a droghe sintetiche realizzate in laboratorio, spesso causa di danni gravissimi nella psiche dell’individuo.

Certamente per chi ha problemi di dipendenza il carcere non è una soluzione, spesso si tratta di soggetti affetti da condizioni di comorbidità che necessitano di interventi terapeutici mirati e non già di un regime unicamente restrittivo, incapace di assolvere alla finalità rieducativa della pena e alla finalità di recupero di questi soggetti.

Ad oggi presso il Tribunale di Roma la misura dell’affidamento terapeutico viene data prevalentemente con prescrizioni rigide, tra queste il divieto di allontanamento dalla struttura ospitante, sono assolutamente rari gli affidamenti semiresidenziali o ai Ser.D., in quanto presuppongono spazi di libertà troppo ampi in relazione a soggetti in cui il livello di responsabilizzazione e affidabilità è spesso del tutto inadeguato per consentire più ampi spazi di libertà.

La previsione dell’art. 94 ter con l’introduzione della detenzione domiciliare certamente non comporterà la valutazione dell’eventuale periodo di pena da ritenersi utilmente espiato, come richiesto in tutte le ipotesi di revoca della misura dell’affidamento.

L’estensione della detenzione domiciliare ad un limite di pena residua fino ad otto anni è un’estensione importante, che suscita perplessità, stante la durata dell’esecuzione della condanna e le problematiche di affidabilità dei soggetti affetti da dipendenze. E’ un dato notorio che spesso all’affidamento terapeutico in passato sono ricorsi soggetti che rivestivano posizioni importanti nella criminalità organizzata del paese, solo per citare uno dei recenti episodi di cronaca giudiziaria si ricorda l’ordinanza cautelare emessa dal GIP di Roma nei confronti di molti operatori del Ser.D. di Rebibbia N.C. denominata “Porte girevoli”, secondo l’ipotesi accusatoria personale infedele del Ser.D. interno al penitenziario attraverso la realizzazione di plurime certificazioni attestanti stati di tossicodipendenza inesistenti ha consentito l’accesso alla misura a diversi detenuti in totale assenza dei presupposti.

Non può poi non sottolinearsi che mediamente i programmi di recupero prevedono un periodo massimo di 24/36 mesi, ben distante dagli otto anni di pena residua previsti dalla norma per le condanne per reati non rientranti nelle ipotesi dell'art. 4 bis O.P.

Ipotizzare una esecuzione penale fino a otto anni di pena residua nei confronti di soggetti affetti da dipendenze da sostanze suscita indubbie perplessità, proprio sotto il profilo del livello di responsabilizzazione di questi soggetti. Al programma residenziale viene affiancato quello semiresidenziale in luogo ritenuto idoneo, ma diverso dalla struttura di accoglienza ordinaria, forse sarebbe meglio individuare il tipo di strutture, dovendosi escludere ex co. 1 ultima parte le strutture indicate nel comma 2 - struttura privata accreditata ex art. 117 citato o struttura pubblica residenziale del S.S.N. specializzata ad affrontare le problematiche di dipendenze da sostanze -. Si ritiene utile circoscrivere meglio l'ambito di applicazione. Ad oggi il numero di strutture esistenti appare assolutamente inadeguato, si spera in una effettiva e consistente estensione, certamente uno dei fallimenti dell'affidamento terapeutico è dato dallo scarso numero di posti disponibili.

La platea dei destinatari della detenzione domiciliare terapeutica riguarderà i soggetti con un limite di pena residua superiore ai quattro/sei anni, ovvero esclusi dalle previsioni dell'art. 94 D.P.R. 309/90, da ritenersi più favorevoli per i maggiori spazi di libertà comunque ipotizzabili in costanza di affidamento.

Ad oggi presso il Tribunale di sorveglianza di Roma sono rari i casi di affidamento terapeutico in regime semiresidenziale, si preferisce, soprattutto in fase iniziale, disporre la misura con prescrizioni rigide, sostanzialmente il divieto di allontanamento dalla comunità terapeutica per un periodo consistente, per meglio valutare i progressi del soggetto e il livello di responsabilizzazione progressivamente raggiunto.

Si ritiene valida l'esclusione dai titoli ostativi dei reati di rapina ed estorsione aggravata, spesso commessi a causa delle condizioni di dipendenza, così come la possibilità di concedere, ad esaurimento del programma con esito positivo, altra misura alternativa (art. 94 ter co. 7), anche se vengono previsti limiti di pena residua fino a 6 o 12 anni, dunque ancora una volta un residuo importante - evidentemente per la sopravvenienza di altro titolo esecutivo in costanza di misura -, l'estensione viene prevista fino alla metà o un quarto, a secondo del titolo di reato, se ricomprendente o meno delitti ex art. 4 bis.

Ottima l'istituzione di una Commissione Centrale unica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento delle politiche contro le dipendenze - ,finalizzata ad elaborare linee guida in ordine ai metodi di accertamento dello stato di tossicodipendenza o alcolodipendenza per uniformare l'applicazione a livello nazionale.

Si condivide la possibilità di trasferimento presso altra struttura in caso di fallimento del programma per cause non imputabili al condannato, sostanzialmente in assenza di condotte in violazione delle prescrizioni.

Il comma 5 prevede che il responsabile della struttura residenziale o semiresidenziale presso cui si svolge il programma terapeutico trasmetta semestralmente una relazione sull'esecuzione del percorso al Ser.D. e all'UEPE, è prevista la trasmissione al M.S. solo in occasione della stesura della relazione finale, di fatto si viene a privare di effettivo contenuto il controllo demandato al M.S., salvo in caso di violazione delle prescrizioni.

Per quanto attiene alle revoche previste dai commi 6 e 7 della norma, va sottolineata la necessità di escludere ogni sorta di automatismo, in quanto suscettibile di profili di incompatibilità costituzionale, stante le plurime pronunce della Consulta al riguardo, apparendo altrimenti violato il dettato degli artt. 1 e 27 della Carta fondamentale.

Nel caso di revoca riconducibile a violazione delle prescrizioni, evasione o commissione di altri reati, è sancito il divieto di sostituzione della misura. Viene nuovamente introdotto un automatismo che sembrerebbe escludere ogni possibilità di valutazione al M.S., con conseguenti profili di incostituzionalità.

Analoghe argomentazioni valgono per la previsione di revoca della diversa misura alternativa concessa all'esito positivo del programma terapeutico, una volta accertato il sopravvenire di una nuova condizione di tossico o alcol dipendenza, dunque non un fatto episodico.

Suscita perplessità la previsione di destinare gli addetti all'Ufficio per il processo, di prossima destinazione anche alla magistratura di sorveglianza, al supporto della magistratura specificamente per questa ipotesi di misura alternativa, sarebbe preferibile l'introduzione dell'avverbio "anche", non comprendendosi altrimenti quella che sembrerebbe un'esclusione dal supporto all'attività del magistrato in relazione alle altre misure alternative.

Anche il patteggiamento esteso fino ad otto anni di pena residua, salvo i reati da 4 bis con l'eccezione dell'estorsione e della rapina aggravate, e le ipotesi di cui all'art. 444 co. 1 bis c.p.p., già escluse dal patteggiamento c.d. "allargato", appare ipotesi cui ricorreranno verosimilmente molti imputati nella speranza di non passare per il carcere, la rapida definizione dei procedimenti verrà ancora una volta a gravare sui già precari equilibri dei Tribunali di sorveglianza.

Ritengo che l'auspicio di realizzare numeri importanti in termini deflattivi sia di fatto escluso dalle condizioni di estrema criticità in cui vivono tutti i Tribunali di sorveglianza del paese, ad oggi solo 258 magistrati – a pieno organico degli Uffici – sono deputati all'esecuzione delle condanne penali, oltre 64.0000 sono i soggetti detenuti in carcere, cui si aggiungono circa 100.000 esecuzioni in corso e lo stesso numero di procedimenti relativi ai cc.dd. "liberi sospesi", ovvero soggetti con ordine di esecuzione sospeso, costretti spesso ad attendere anni per la definizione dell'istanza di misura alternativa pendente innanzi al T.S. territorialmente competente.

La carenza degli organici di personale amministrativo e giudiziario, cui si aggiungono l'assenza di risorse strumentali e di un'adeguata informatizzazione (il Registro informatico SIUS, ormai

obsoleto) ostano alla realizzazione di un'esecuzione penale veloce e dinamica, come prevede l'art. 27 della Costituzione.

Per il Tribunale di sorveglianza della capitale tutti gli anni le sopravvenienze si attestano e superano le 45.000 nuove istanze, di fronte a tali numeri è impossibile abbattere l'arretrato in maniera consistente, le risorse umane, materiali e informatiche sono del tutto inadeguate. Vanno implementate in maniera consistente le piante organiche del personale di magistratura e amministrativo, e dotati gli uffici di programmi adeguati e di strumentazione hardware e software. Anche presso i Tribunali di sorveglianza deve introdursi il processo telematico, per evitare come avviene oggi un'attività defaticante svolta prevalentemente su carta e oggetto di continue materializzazioni e dematerializzazioni degli atti (posta in entrata e in uscita).

In questa situazione si va a innestare la detenzione domiciliare terapeutica e le criticità appaiono destinate a ripresentarsi ed aggravarsi se nulla verrà fatto concretamente a sostegno dell'esecuzione penale.

Solo per completezza, vale la pena ricordare che la magistratura di sorveglianza è stata esclusa dalle previsioni del P.N.R.R., a fronte di un maggior numero di sentenze da porre in esecuzione la magistratura di sorveglianza si confronta con un numero sempre più ridotto di magistrati e unità di personale amministrativo, nonostante il continuo aumento di competenze degli ultimi anni, i registi informatici sono obsoleti e non consentono neppure il corretto inserimento delle istanze oggetto della c.d. "Riforma Cartabia", basti considerare le istanze di giustizia riparativa, ad oggi registrate tutte come istanze "generiche", o le difficoltà nella gestione delle pene sostitutive, a titolo esemplificativo si ricorda che il SIUS non prevede neppure la voce relativa all'estinzione delle pene sostitutive.

Allego le statistiche acquisite presso il DAP e il Ser.D del plesso di Rebibbia, che forniscono una panoramica nazionale e locale relativamente ai detenuti affetti da problemi di dipendenza: la media dei detenuti affetti da dipendenza in Italia ha raggiunto il 32,70%, nel Distretto, a fronte di 6.192 detenuti presenti al 31.12.2025, il 41,37% era affetto da problemi di dipendenza, dato che riguarda il 29,97% dei soggetti stranieri presenti negli istituti.

Sempre per fornire un dato statistico di supporto, rappresento che al 20 giugno 2026 risultano pendenti presso l'Ufficio di sorveglianza di Roma 126 esecuzioni di affidamento terapeutico, nell'anno 2025 sono stati iscritti 27 procedimenti di revoca affidamento in casi particolari, con un accoglimento di n. 22 procedimenti, nell'anno in corso al 24 giugno 2026 risultano iscritti n. 16 procedimenti di revoca dell'affidamento in casi particolari.

Tanto si rappresenta su richiesta del Presidente della seduta della Commissione Giustizia della Camera, restando a disposizione per ogni ulteriore eventuale chiarimento.

E' gradita l'occasione per porgere distinti saluti.

Il Presidente

Marina Finiti

