CAMERA DEI DEPUTATI N. **3057**

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato MAGI

Disposizioni concernenti la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva, anche residua, non superiore a tre anni

Presentata il 30 luglio 2026

Onorevoli Colleghi ! – Le gravi criticità che da tempo affliggono il sistema carcerario italiano, insieme alle drammatiche condizioni quotidiane in cui versano i detenuti, richiedono interventi di riforma organici dell'ordinamento penitenziario, oltre e soprattutto a una profonda e radicale opera di depenalizzazione dei reati privi di effettiva pericolosità sociale. Negli ultimi due anni la popolazione detenuta è aumentata di oltre cinquemila unità e negli ultimi mesi – come denunciato dall'associazione Antigone – ogni sessanta giorni sono entrate negli istituti penitenziari trecento persone in più. Il tasso di recidiva, tra i più alti in Europa e stimato oltre il 68 per cento, testimonia il fallimento strutturale del sistema penitenziario italiano nel suo ruolo rieducativo e reintegrativo, come previsto dalla Costituzione. Tale situazione rappresenta una grave compromissione della funzione dello Stato di assicurare giustizia sociale, prevenzione del crimine e reinserimento effettivo dei condannati nella collettività.

In questo contesto, si auspica che in Parlamento si riesca a riaprire una discussione non ideologica, che possa tradursi in interventi concreti e non risolversi in un nulla di fatto. Tra le proposte di riforma già avanzate si segnalano, in particolare:

la proposta di legge n. 1064, relativa all'istituzione delle case territoriali di reinserimento sociale, ovvero strutture intermedie di piccole dimensioni che – riprendendo il modello adottato fino a pochi decenni fa delle case mandamentali – sono destinate all'accoglienza e al reinserimento sociale di soggetti a bassa pericolosità sociale che debbano espiare una pena, anche residua, inferiore a un anno;

la proposta di legge n. 2520, volta all'introduzione del cosiddetto « numero chiuso » degli istituti penitenziari, efficace strumento già sperimentato in altri ordi-

namenti, anche europei, che prevede, in sintesi, l'impossibilità di dare esecuzione alla pena detentiva nel caso di indisponibilità, all'interno degli istituti penitenziari, di posti conformi a requisiti minimi di spazio vitale, imponendo in tal caso la conversione dell'ordine di esecuzione in una misura alternativa.

Si è proposto, inoltre, in Parlamento e nel Paese, di intervenire sulle principali cause degli ingressi in carcere, in particolare riformando la normativa sulla droga – che, come emerge dai dati contenuti nel XVI Libro Bianco sulle droghe, è all'origine di circa un terzo delle condanne a pena detentiva – in una logica antiproibizionista. Lo si è fatto con il *referendum* abrogativo in materia di sostanze stupefacenti promosso nel 2021, che, nell'intento dei promotori, avrebbe attenuato la portata sanzionatoria del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, depenalizzando la coltivazione e abrogando le sanzioni penali detentive per le condotte direttamente legate alla *cannabis*. Si sono inoltre avanzate proposte di legge per regolamentare consumo, produzione e commercio della sostanza.

Parallelamente alle necessarie misure strutturali, la gravità dell'attuale situazione – evidenziata dal sovraffollamento carcerario, dalle rivolte, dalle proteste e dal tragico numero dei suicidi dei detenuti – impone anche l'adozione di immediate misure di natura emergenziale. Sulla carta il tasso di affollamento medio è, infatti, superiore al 120 per cento; tuttavia, tenendo conto dell'attuale situazione di non agibilità effettiva di diverse zone degli istituti penitenziari, il dato stimato ammonta addirittura al 134 per cento, con picchi superiori al 200 per cento. Il 2024 è stato l'anno con il più alto numero di suicidi mai registrato nelle carceri italiane: il dossier « Morire di carcere » pubblicato dalla rivista Ristretti Orizzonti ne ha censiti 91, mentre i dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, utilizzati dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, ne hanno classificati 83. Nel 2025 i decessi complessivi sono aumentati, raggiungendo quota 254, mentre i suicidi sono rimasti su livelli drammatici: 80 secondo la rivista Ristretti Orizzonti e 76 secondo il Garante nazionale. Nei primi mesi del 2026, al 17 luglio, la rivista Ristretti Orizzonti aveva già registrato 123 decessi, di cui 35 per suicidio.

Con la presente proposta di legge si propone una misura emergenziale ossia la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva fino a tre anni, anche se costituente residuo di maggior pena, nei confronti dei condannati che, alla data di entrata in vigore della legge, si trovano in espiazione di pena, anche mediante misure alternative alla detenzione, ovvero in attesa di esecuzione della pena. Secondo i dati diffusi dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, al 31 dicembre 2025 le persone detenute con almeno una condanna definitiva e una pena residua inferiore a tre anni erano complessivamente 24.348, pari al 38,3 per cento dei 63.499 detenuti presenti negli istituti penitenziari italiani.

Si tratta di una proposta di legge che può rivelarsi uno strumento utile per risolvere l'insostenibilità del sovraffollamento carcerario, per migliorare le condizioni di detenzione – che attualmente non assicurano il rispetto della dignità della persona – e per garantire, al contempo, le esigenze di tutela della collettività.

Un simile meccanismo è già stato oggetto di approfondito dibattito nel corso della XIV legislatura, che si è concluso con l'approvazione del cosiddetto « indultino », di cui alla legge 1° agosto 2003, n. 207, recante norme in materia di sospensione condizionata dell'esecuzione della parte finale della pena detentiva nel limite massimo di due anni. In quell'occasione, la discussione era originata alla Camera dei deputati con la proposta di legge atto Camera n. 3323, d'iniziativa del deputato Pisapia, che proponeva, analo-

gamente a quanto previsto dalla presente proposta, la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva non superiore a tre anni, anche se costituente residuo di maggior pena, con conseguente estinzione della pena a condizione che il condannato non commettesse, entro i cinque anni successivi alla data di entrata in vigore di quella legge, altri reati, e ottemperasse alle prescrizioni previste.

Quanto alle condizioni di accesso alla misura di sospensione dell'esecuzione della pena detentiva, la presente proposta di legge introduce una differenziazione rispetto alla proposta di legge n. 3323 della XIV legislatura che tiene conto sia della natura del reato per cui è intervenuta la condanna sia del percorso esecutivo già compiuto dal condannato. Quando la pena è conseguente alla condanna per reati considerati particolarmente gravi – delitti contro la persona, limitatamente a quelli contro la personalità individuale previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I, del codice penale, contro la libertà sessuale di cui agli articoli 609-*bis*, 609-*quater* e 609-*octies*, nonché per i delitti cosiddetti « ostativi » di cui all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 – la sospensione della pena è concessa solo a condizione che il condannato abbia già espiato almeno metà della pena complessiva, assicurando così un adeguato bilanciamento tra esigenze di umanità, sicurezza collettiva e funzione rieducativa.

La sospensione dell'esecuzione della pena detentiva è disposta dal magistrato di sorveglianza, anche d'ufficio, salvo che il condannato vi rinunci espressamente, e con lo stesso provvedimento è disposto il divieto di espatrio, salvo specifica autorizzazione per ragioni familiari o lavorative. Si è previsto, inoltre, che – a garanzia della tutela sociale e del percorso di reinserimento – il magistrato possa imporre ulteriori prescrizioni individualizzate, motivate e proporzionate, in ordine alla dimora, alla libertà di circolazione, al divieto di frequentare determinati locali e al lavoro, tenuto conto delle finalità rieducative del trattamento e delle esigenze di prevenzione del pericolo che il soggetto commetta altri reati. Il magistrato di sorveglianza può stabilire, altresì, che durante tutto o parte del periodo di sospensione dell'esecuzione della pena il condannato non soggiorni in uno o più comuni ovvero soggiorni in un comune determinato.

La proposta di legge disciplina inoltre il rapporto tra il nuovo istituto e la sospensione dell'esecuzione della pena prevista dall'articolo 656 del codice di procedura penale, assicurando l'autonomia delle rispettive discipline. La sospensione eventualmente già disposta dal pubblico ministero, anche se successivamente revocata, non preclude l'accesso al nuovo beneficio. Per i condannati in stato di libertà è inoltre previsto un meccanismo di sospensione provvisoria dell'ordine di carcerazione, fino alla decisione del magistrato di sorveglianza, anche nei casi esclusi dalla disciplina ordinaria. Il procedimento consente di evitare ingressi in carcere nelle more della valutazione sulla concessione del beneficio, ferma restando la competenza del magistrato di sorveglianza a verificarne l'adeguatezza alle finalità rieducative della pena.

Il beneficio è subordinato al buon comportamento e al reinserimento del condannato, con l'obiettivo di abbattere il preoccupante tasso di recidiva: in caso di violazione delle prescrizioni previste o di commissione di nuovi delitti nel quinquennio successivo alla concessione della sospensione, la sospensione viene revocata e la pena detentiva residua dovrà essere scontata. In caso contrario, la pena si estingue. Dunque, questa proposta di legge costituirebbe anche un efficace strumento di deterrenza rispetto alla commissione di nuovi reati, favorendo, al contempo, il reinserimento dei condannati nella collettività. Si tratta di una misura sì emergenziale, ma non premiale né automatica, fondata su un principio di responsabilizzazione del condannato, in linea con l'articolo 27 della Costituzione.

Il provvedimento si colloca anche nel solco della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che ha più volte condannato l'Italia per violazioni

dell'articolo 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, recante il divieto di trattamenti inumani e degradanti, in ragione del sovraffollamento e delle condizioni materiali di detenzione (si ricorda, in particolare, la nota sentenza della CEDU Torreggiani e altri c. Italia, dell'8 gennaio 2013). Inoltre, la Corte costituzionale ha riconosciuto che, in presenza di una situazione strutturale e sistemica di sovraffollamento, il legislatore è tenuto a porre rimedi anche di natura straordinaria, in grado di assicurare il rispetto del nucleo essenziale dei diritti fondamentali delle persone detenute (sentenze 22 novembre 2013, n. 279, 19 aprile 2019, n. 99, e 24 gennaio 2022, n. 18).

La proposta di legge introduce, infine, un meccanismo di monitoraggio parlamentare, prevedendo che il Ministro della giustizia riferisca annualmente alle Camere sull'attuazione della legge, in modo da consentire una verifica costante dei suoi effetti pratici.

La gravità della situazione richiede coraggio politico e visione riformatrice. Questa proposta di legge si pone all'interno di un pacchetto di proposte di legge di riforma dell'ordinamento penitenziario che include quelle citate, già depositate alla Camera dei deputati – l'istituzione delle case territoriali di reinserimento sociale e il cosiddetto « numero chiuso » – con l'obiettivo di riportare il sistema penitenziario entro i limiti di legalità costituzionale e internazionale e di aprire la strada a una giustizia più equa, più efficace e più umana.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Sospensione dell'esecuzione della pena detentiva non superiore a tre anni)

1. Nei confronti del condannato che deve scontare una pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, non superiore a tre anni, l'esecuzione della stessa è sospesa, nei limiti di quanto previsto dal comma 2.

2. Quando la pena detentiva è conseguente alla condanna per i reati di cui al libro II, titolo XII, capo III, sezione I, e agli articoli 609-*bis*, 609-*quater* e 609-*octies* del codice penale nonché di cui all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, l'esecuzione della stessa è sospesa per la parte finale, nel limite di tre anni, a condizione che il condannato abbia scontato almeno la metà della pena detentiva.

3. Salvo che il condannato vi rinunci espressamente espressamente e fermo restando quanto previsto dall'articolo 6, la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva può essere disposta una sola volta, su istanza dell'interessato o del suo difensore ovvero d'ufficio, dal magistrato di sorveglianza, che provvede con ordinanza in camera di consiglio senza la partecipazione delle parti. Il magistrato di sorveglianza può negare la sospensione, con provvedimento motivato, quando ritenga il beneficio non adeguato alle finalità previste dall'articolo 27, terzo comma, della Costituzione. Avverso l'ordinanza l'interessato, il suo difensore e il pubblico ministero possono proporre reclamo, entro dieci giorni dalla data di comunicazione o notificazione, al tribunale di sorveglianza competente per territorio, che decide ai sensi dell'articolo 678 del codice di procedura penale.

Art. 2.

(Revoca della sospensione)

1. La sospensione dell'esecuzione della pena detentiva può essere revocata dal tri-

bunale di sorveglianza se chi ne ha usufruito non ottempera, senza giustificato motivo, alle prescrizioni di cui all'articolo 3 o commette, entro cinque anni dalla data del provvedimento che dispone la sospensione, un delitto non colposo per il quale riporti una condanna a pena detentiva non inferiore a sei mesi.

2. Nei casi di cui al comma 1 il tribunale di sorveglianza provvede sulla revoca della sospensione dell'esecuzione della pena detentiva ai sensi dell'articolo 678 del codice di procedura penale e determina la residua pena detentiva da eseguire.

Art. 3.

(Divieti e prescrizioni)

1. Con il provvedimento che dispone la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva, salvo specifica autorizzazione del magistrato di sorveglianza in relazione ad esigenze familiari o lavorative, è disposto il divieto di espatrio, con tutte le misure necessarie per impedire l'utilizzazione del passaporto e degli altri documenti validi per l'espatrio.

2. Con lo stesso provvedimento il magistrato di sorveglianza può stabilire, se ritenuto necessario al fine di impedire al soggetto di svolgere attività o di avere rapporti personali che possano portare al compimento di altri reati, eventuali altre prescrizioni, motivate e proporzionate, cui il condannato deve attenersi, in ordine alla dimora, alla libertà di circolazione, al divieto di frequentare determinati locali e al lavoro, tenuto conto delle finalità rieducative del trattamento e delle esigenze di prevenzione del pericolo che il soggetto commetta altri reati. Il magistrato di sorveglianza può stabilire, altresì, che durante tutto o parte del periodo di sospensione dell'esecuzione della pena il condannato non soggiorni in uno o più comuni ovvero soggiorni in un comune determinato.

3. Nel corso della sospensione dell'esecuzione della pena le prescrizioni di cui al comma 2 possono essere modificate dal magistrato di sorveglianza.

Art. 4.

(Estinzione della pena)

1. Trascorsi cinque anni dalla data del provvedimento che dispone la sospensione, la pena è dichiarata estinta, salvo che ricorrano i presupposti per la revoca previsti dall'articolo 2.

Art. 5.

(Relazione al Parlamento)

1. Ogni anno il Ministro della giustizia trasmette una relazione alle Camere sullo stato di attuazione della presente legge.

Art. 6.

(Coordinamento con l'articolo 656 del codice di procedura penale)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano nei confronti dei condannati che, alla data di entrata in vigore della medesima, si trovano in espiazione di pena, anche mediante misure alternative alla detenzione, ovvero in attesa di esecuzione della pena, anche quando quest'ultima sia stata sospesa.

2. La sospensione dell'esecuzione della pena prevista dall'articolo 656, comma 5, del codice di procedura penale, anche se successivamente revocata, e la sospensione dell'ordine di carcerazione prevista dal comma 10 del medesimo articolo non precludono la concessione del beneficio di cui all'articolo 1 della presente legge e non rilevano ai fini del limite previsto dal comma 3 del medesimo articolo 1. La concessione del beneficio determina, per la pena o la parte di questa interessata, la cessazione dell'esecuzione dell'eventuale misura alternativa alla detenzione in corso.

3. Nei confronti dei condannati che, alla data di entrata in vigore della presente legge, si trovano in stato di libertà e in attesa di esecuzione di una pena per la quale ricorrono i presupposti di cui all'articolo 1, il pubblico ministero emette l'ordine di esecuzione e contestualmente emette il decreto di sospensione ovvero, qualora

l'ordine sia già stato emesso, ne sospende l'esecuzione. La sospensione è disposta anche in deroga ai limiti previsti dall'articolo 656, commi 7 e 9, del codice di procedura penale e quando sia intervenuta la revoca della sospensione ai sensi del comma 8 del medesimo articolo. Il pubblico ministero trasmette senza ritardo gli atti al magistrato di sorveglianza competente, che provvede entro quarantacinque giorni dalla data di ricezione degli stessi. La sospensione conserva efficacia fino alla data di comunicazione del provvedimento del magistrato di sorveglianza al pubblico ministero.

4. Quando il condannato si trova agli arresti domiciliari per il fatto oggetto della condanna da eseguire, il pubblico ministero sospende, se non già sospesa, l'esecuzione dell'ordine di carcerazione e trasmette senza ritardo gli atti al magistrato di sorveglianza competente. Fino alla decisione del magistrato di sorveglianza competente, il condannato permane nello stato detentivo nel quale si trova e il tempo corrispondente è considerato come pena espiata a tutti gli effetti.