

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2812

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MAGI, SERRACCHIANI, GIACHETTI, BENZONI, DORI**

Introduzione dell'articolo 173-*bis* del codice penale, in materia di estinzione della pena detentiva in casi particolari

*Presentata il 23 febbraio 2026*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge interviene su una delle più gravi e ormai strutturali patologie del sistema dell'esecuzione penale: la condizione dei cosiddetti « liberi sospesi ».

Con tale espressione si fa riferimento alle persone che, essendo state condannate con sentenza definitiva a una pena detentiva non superiore a quattro anni, o a sei anni se tossicodipendenti o alcolodipendenti, beneficiano della sospensione dell'ordine di esecuzione della pena ai sensi dell'articolo 656, comma 5, del codice di procedura penale e restano in attesa, spesso per un periodo di molti anni, della decisione del tribunale di sorveglianza sulla richiesta di accesso a una misura alternativa alla detenzione.

Attualmente, secondo dati forniti dallo stesso Ministero della giustizia, il numero dei « liberi sospesi » supera le novantamila

unità, risultando largamente superiore a quello delle persone detenute e pressoché equivalente al numero complessivo di condannati in regime di esecuzione penale esterna. Dati che certificano una situazione di assoluta criticità e che rendono evidente l'esistenza di un vero e proprio « collo di bottiglia » nella fase dell'esecuzione penale.

I tempi di decisione eccessivamente lunghi compromettono in modo grave il principio di effettività della pena e rischiano altresì di vanificare la funzione rieducativa e risocializzante sancita dall'articolo 27, terzo comma, della Costituzione. L'esecuzione di una pena a distanza di molti anni dalla commissione del reato non solo rende inefficace la finalità di prevenzione speciale, ma può produrre effetti oltremodo pregiudizievoli nei confronti di persone che, nel frattempo, hanno intrapreso percorsi di reinserimento sociale, costruendo un'esi-

stenza stabile, una famiglia e svolgendo un lavoro regolare.

La causa principale dell'attuale crisi risiede nel crescente e ormai ingestibile divario tra l'esponentiale aumento del numero delle condanne da eseguire e la progressiva riduzione delle risorse e del personale a disposizione dei tribunali di sorveglianza e degli uffici per l'esecuzione penale esterna. Tali uffici soffrono, infatti, gravissime carenze di organico, con percentuali di posti vacanti che in molti casi si attestano attorno al 50 per cento sia per il personale amministrativo di cancelleria sia per gli assistenti sociali, compromettendo gravemente la capacità di risposta del sistema. Questa situazione, che ha ormai assunto carattere sistemico, espone l'ordinamento italiano a rilevanti profili di criticità sia sul piano costituzionale sia con riferimento agli obblighi internazionali cui è soggetto. Infatti, l'esecuzione di una pena oltre un termine ragionevole può integrare una indebita interferenza dello Stato nella vita privata e familiare della persona condannata, in violazione dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

La problematica dei « liberi sospesi » è, inoltre, strettamente connessa ad un'altra grave criticità dell'esecuzione penale: la condizione di degrado e di cronico sovraffollamento degli istituti penitenziari, ripetutamente censurata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo a partire dalla sentenza Torreggiani e altri contro Italia. Nella vicenda giudiziaria in oggetto i ricorrenti denunciavano, tra l'altro, la violazione del principio di parità di condizioni di vita fra i detenuti, garantito dall'articolo 3 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sull'ordinamento penitenziario; la Corte riconobbe la violazione dell'articolo 3 della CEDU da parte dello Stato italiano, condannandolo al risarcimento del danno.

In tale contesto, appare particolarmente problematica la tendenza, accentuatasi negli ultimi anni, a un uso espansivo e simbolico del diritto penale, fondato sull'introduzione continua di nuove fattispecie di reato e sull'aggravamento delle pene detentive, spesso in assenza di una valutazione

preventiva del loro impatto sull'intero sistema dell'esecuzione penale. Questa strategia, ispirata a una logica prevalentemente repressiva, produce un incremento costante del numero delle condanne definitive da eseguire, senza che vi sia un corrispondente rafforzamento delle strutture amministrative e dei servizi deputati all'esecuzione delle stesse.

L'effetto diretto di tale approccio è un ulteriore incremento del sovraffollamento carcerario e, parallelamente, un aumento strutturale del numero dei « liberi sospesi », vale a dire delle persone condannate a pene detentive di orizzonte temporale breve o intermedio che, in assenza di una risposta tempestiva del sistema, restano per anni in una condizione di incertezza giuridica. Si determina così un circolo vizioso nel quale l'espansione dell'area del penalmente rilevante non si traduce in maggiore sicurezza collettiva, ma, al contrario, contribuisce ad aggravare ulteriormente i carichi di lavoro dei tribunali di sorveglianza, degli uffici per l'esecuzione penale esterna e degli istituti penitenziari, compromettendo l'effettività della pena e la sua funzione rieducativa.

Tale dinamica risulta in aperta contraddizione con i principi di *extrema ratio* e di proporzionalità della sanzione penale, oltre che, come già evidenziato, con l'articolo 27 della Costituzione, il quale sancisce la funzione rieducativa della pena. L'accumulo di condanne destinate a restare ineseguite o eseguite a distanza di molti anni rischia, inoltre, di alimentare nuove responsabilità dello Stato sul piano costituzionale e internazionale, come sopra accennato, senza offrire risposte efficaci alle esigenze di prevenzione e di sicurezza.

Alla luce di quanto esposto, la presente proposta di legge mira a porre un limite temporale certo alla fase di sospensione dell'esecuzione della pena conseguente alla presentazione di un'istanza di misura alternativa alla detenzione da parte del condannato. In particolare, nel caso in cui la pena da eseguire sia stata sospesa ai sensi dell'articolo 656, comma 5, del codice di procedura penale, la pena stessa si estingue qualora, entro cinque anni dalla data di deposito dell'istanza di applicazione di una

misura alternativa alla detenzione, non sia intervenuta la decisione del tribunale di sorveglianza.

Il termine quinquennale decorre dal giorno del deposito dell'istanza di applicazione della misura alternativa e risponde all'esigenza di garantire un equilibrio tra l'interesse pubblico all'esecuzione della pena e il diritto del condannato a non rimanere indefinitamente in una condizione di incertezza giuridica. Alla fattispecie si applica, inoltre, la disciplina prevista dal settimo comma dell'articolo 172 del codice penale, assicurando coerenza sistematica con l'istituto dell'estinzione della pena.

Al fine di evitare effetti premiali ingiustificati e di salvaguardare le esigenze di tutela della collettività, è espressamente prevista la revoca dell'estinzione della pena nel caso in cui il condannato, nei cinque anni successivi alla scadenza del termine di estinzione, riporti una nuova condanna a pena detentiva per delitto non colposo. In tal modo, la presente proposta di legge coniuga l'obiettivo di razionalizzare e rendere effettivo il sistema dell'esecuzione penale con il rispetto dei principi di responsabilità individuale, prevenzione e sicurezza, nel pieno rispetto dei valori costituzionali.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

## Art. 1.

*(Modifiche al codice penale)*

1. Dopo l'articolo 173 del codice penale è inserito il seguente:

« Art. 173-bis. – *(Estinzione della pena detentiva in casi particolari)* – Quando l'esecuzione della pena sia stata sospesa ai sensi dell'articolo 656, comma 5, del codice di procedura penale, la pena si estingue qualora, entro cinque anni dalla data di presentazione dell'istanza di applicazione di una misura alternativa alla detenzione, non sia intervenuta la decisione del tribunale di sorveglianza.

Il termine previsto dal primo comma non decorre durante il periodo in cui il procedimento dinanzi al tribunale di sorveglianza è sospeso o rinviato per causa imputabile al condannato.

Si applica la disposizione di cui all'articolo 172, settimo comma.

L'estinzione della pena è revocata di diritto qualora il condannato riporti un'altra condanna alla reclusione per un delitto non colposo commesso nei cinque anni successivi al decorso del termine di cui al primo comma ».

