CAMERA DEI DEPUTATI N. 2930

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Disposizioni in materia di scindibilità del cumulo delle pene

Presentata il 12 maggio 2026

ONOREVOLI DEPUTATI ! – La presente proposta di legge interviene in maniera organica nell'ambito del sistema dell'esecuzione penale, con l'obiettivo di affrontare una delle principali criticità strutturali del sistema penitenziario italiano, rappresentata dal sovraffollamento carcerario, fenomeno più volte oggetto di rilievo anche in sede europea in quanto suscettibile di determinare condizioni detentive non conformi ai parametri di tutela della dignità della persona.

In tale contesto assume particolare rilievo il funzionamento del cosiddetto « doppio binario penitenziario », fondato sulla distinzione tra detenuti condannati per reati ordinari e detenuti condannati per reati ostativi ai sensi dell'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354. Tale sistema, giustificato da esigenze di sicurezza pubblica e di contrasto alla criminalità organizzata, comporta limitazioni significative all'accesso ai benefìci penitenziari e alle misure alternative alla detenzione.

L'applicazione concreta di tale disciplina ha tuttavia evidenziato criticità rilevanti nei casi in cui il condannato debba espiare pene derivanti da più sentenze, comprendenti sia reati ostativi sia reati non ostativi. In tali ipotesi, la prassi applicativa ha frequentemente considerato il cumulo delle pene come inscindibile, con la conseguenza di estendere le preclusioni connesse ai reati ostativi all'intero periodo detentivo, anche quando la pena relativa a tali reati sia stata già integralmente espiata.

Questa impostazione determina effetti distorsivi sotto il profilo sistematico e applicativo, incidendo negativamente sulla piena attuazione del principio della funzione rieducativa della pena sancito dall'articolo 27, terzo comma, della Costituzione e contribuendo al mantenimento di un numero elevato di detenuti che potreb-

bero essere gestiti attraverso percorsi alternativi alla detenzione. Ne deriva, inoltre, un aggravio per l'organizzazione penitenziaria e una minore efficienza complessiva del sistema.

La giurisprudenza della Corte di cassazione, anche a sezioni unite, ha progressivamente chiarito la possibilità di procedere allo scioglimento del cumulo delle pene, affermando il principio secondo cui le pene espiate devono essere imputate prioritariamente ai reati ostativi, così da consentire, una volta esaurita tale quota, l'accesso ai benefìci penitenziari con riferimento alla pena residua relativa ai reati non ostativi. Tuttavia, tale orientamento non ha trovato un'applicazione uniforme nella prassi, anche a causa dell'assenza di una previsione normativa espressa e di un adeguato coordinamento con le disposizioni processuali e sostanziali connesse alla determinazione e all'esecuzione della pena.

La presente proposta di legge si propone pertanto di recepire e rendere esplicito tale principio, introducendo una disciplina organica e sistematicamente coordinata in materia di scindibilità del cumulo delle pene. L'intervento normativo si caratterizza per un approccio complessivo che non si limita a incidere sull'ordinamento penitenziario, ma interviene anche su disposizioni del codice penale e del codice di procedura penale, al fine di assicurare coerenza applicativa e certezza del diritto.

La proposta si inserisce in una prospettiva di razionalizzazione del sistema dell'esecuzione penale, volta a rafforzarne la coerenza con i princìpi costituzionali, a favorire la progressività del trattamento penitenziario e a contribuire alla riduzione del sovraffollamento carcerario, anche attraverso una più ampia e corretta applicazione delle misure alternative alla detenzione.

La presente proposta di legge si compone di dieci articoli.

Per quanto concerne il contenuto, l'articolo 1 interviene sull'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, cosiddetta « ordinamento penitenziario », introducendo una disciplina dettagliata dello scioglimento del cumulo delle pene nei casi in cui concorrano reati ostativi e reati non ostativi. La disposizione prevede che la magistratura di sorveglianza proceda allo scioglimento del cumulo, anche d'ufficio e senza ritardo, secondo un procedimento formalizzato e coordinato con le nuove disposizioni dell'articolo 69 della medesima legge. Vengono inoltre definiti i criteri di imputazione delle pene espiate e della custodia cautelare, con priorità per i reati ostativi e con specifiche regole nei casi di pluralità di tali reati, nonché l'obbligo di motivazione in relazione alle condizioni soggettive del condannato e all'entità delle pene.

L'articolo 2 introduce all'articolo 69 dell'ordinamento penitenziario una disciplina procedimentale espressa per lo scioglimento del cumulo delle pene, individuando i soggetti legittimati a promuovere il procedimento, i termini per la decisione, le modalità di comunicazione del provvedimento e il regime delle impugnazioni, al fine di assicurare uniformità e certezza applicativa.

L'articolo 3 interviene sull'articolo 176 del codice penale in materia di liberazione condizionale, chiarendo che, nei casi di scioglimento del cumulo, le frazioni di pena rilevanti ai fini dell'accesso all'istituto devono essere calcolate con riferimento alla sola pena residua relativa ai reati non ostativi, una volta esaurita la porzione di pena relativa ai reati ostativi.

Gli articoli 4 e 5 introducono modifiche agli articoli 47-*ter* e 47-*quinquies* dell'ordinamento penitenziario concernenti rispettivamente la detenzione domiciliare e la detenzione domiciliare speciale, al fine di coordinare la disciplina ivi prevista con il principio della scindibilità del cumulo, evitando che le preclusioni relative ai reati ostativi continuino a operare anche dopo l'integrale espiazione della relativa pena.

L'articolo 6 modifica l'articolo 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199, in materia di esecuzione presso il domicilio delle pene detentive brevi, introducendo un espresso collegamento con il provvedimento di scioglimento del cumulo adottato dalla magi-

stratura di sorveglianza, al fine di garantire coerenza sistemica tra le diverse forme di esecuzione della pena.

Gli articoli 7 e 8 intervengono sul codice di procedura penale, rispettivamente sugli articoli 656 e 657, introducendo disposizioni volte a coordinare la fase dell'esecuzione con il principio della scindibilità del cumulo, con particolare riferimento alla sospensione dell'ordine di esecuzione e al computo della custodia cautelare, prevedendo criteri di imputazione coerenti con la nuova disciplina.

L'articolo 9 reca disposizioni transitorie finalizzate a garantire l'immediata applicazione della riforma ai procedimenti in corso e ai soggetti già in esecuzione della pena, prevedendo l'obbligo per la magistratura di sorveglianza di procedere d'ufficio allo scioglimento del cumulo entro un termine definito e consentendo la riproposizione delle istanze precedentemente rigettate per effetto della ritenuta inscindibilità del cumulo.

L'articolo 10 contiene la clausola di invarianza finanziaria, prevedendo che dall'attuazione della legge non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni interessate provvedano agli adempimenti ivi previsti con le risorse disponibili a legislazione vigente.

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA DEL CNEL

—

Art. 1.

*(Modifica all'articolo 4-*bis *della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di scioglimento del cumulo di pene per i reati ostativi)*

1. All'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo il comma 1-*ter* è inserito il seguente:

« *1-ter.1*. Nei casi in cui il cumulo delle pene comprenda pene inflitte per delitti di cui al comma 1 e pene inflitte per delitti diversi da quelli previsti dal medesimo comma 1, la magistratura di sorveglianza procede, anche d'ufficio e senza ritardo, allo scioglimento del cumulo delle pene secondo il procedimento di cui all'articolo 69, comma 6-*bis*. Ai fini dell'esecuzione della pena, le pene già espiate e il periodo di custodia cautelare sono imputati prioritariamente alla pena inflitta per i delitti di cui al comma 1. Qualora il cumulo comprenda pene inflitte per più delitti di cui al comma 1, l'imputazione avviene procedendo dai delitti puniti con la pena edittale massima più elevata a quelli puniti con la pena edittale massima inferiore; in caso di parità, la magistratura di sorveglianza determina l'ordine con provvedimento motivato. Con il medesimo provvedimento di scioglimento, la magistratura di sorveglianza determina l'ordine di imputazione motivando in relazione alle condizioni soggettive del condannato e all'entità delle pene inflitte. Una volta espiata integralmente la porzione originaria di pena relativa ai delitti di cui al comma 1, il condannato è ammesso alla valutazione ai fini dell'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione con riferimento alla pena residua, secondo le disposizioni ordinarie previste dalla presente legge ».

Art. 2.

(Modifica all'articolo 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di procedimento per lo scioglimento del cumulo)

1. All'articolo 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo il comma 6 è inserito il seguente:

« *6-bis*. Il magistrato di sorveglianza provvede allo scioglimento del cumulo delle pene ai sensi dell'articolo 4-*bis*, comma 1-*ter*.1, con decreto motivato, adottato anche d'ufficio ovvero su istanza del condannato, del difensore o del pubblico ministero. L'istanza può essere presentata in ogni momento dell'esecuzione della pena, anche in via autonoma e indipendentemente dalla pendenza di un procedimento per l'accesso ai benefìci penitenziari o alle misure alternative alla detenzione. Il magistrato di sorveglianza provvede entro trenta giorni dal ricevimento dell'istanza ovvero dalla rilevazione d'ufficio della situazione di cumulo misto. Il decreto è comunicato senza ritardo al pubblico ministero competente per l'esecuzione ai sensi dell'articolo 663 del codice di procedura penale, al condannato e al suo difensore. Avverso il decreto è ammesso ricorso per cassazione, ai sensi dell'articolo 71-*ter* della presente legge, da parte del condannato, del difensore e del pubblico ministero, entro quindici giorni dalla comunicazione. Il ricorso non ha effetto sospensivo ».

Art. 3.

(Modifica all'articolo 176 del codice penale, in materia di liberazione condizionale)

1. All'articolo 176 del codice penale, dopo il secondo comma è inserito il seguente:

« Nei casi in cui la pena in esecuzione risulti dallo scioglimento del cumulo ai sensi dell'articolo 4-*bis*, comma 1-*ter*.1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, le frazioni di pena previste dal primo e dal secondo comma del presente articolo sono calcolate con riferimento alla sola pena residua re-

lativa ai delitti diversi da quelli di cui al medesimo articolo 4-*bis*, comma 1, una volta che la porzione di pena relativa a tali delitti sia stata integralmente espiata ».

Art. 4.

*(Modifica all'articolo 47-*ter *della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di detenzione domiciliare)*

1. All'articolo 47-*ter*, comma 01, della legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo le parole: « dall'articolo 4-*bis* della presente legge, » sono inserite le seguenti: « salvo i casi di cui al comma 1-*ter*.1 del medesimo articolo 4-*bis*, ».

Art. 5.

*(Modifica all'articolo 47-*quinquies *della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di detenzione domiciliare speciale)*

1. All'articolo 47-*quinquies*, comma 1-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo le parole: « indicati nell'articolo 4-*bis* » sono inserite le seguenti: « e per le quali non ricorrono i requisiti prescritti dal comma 1-*ter*.1 del medesimo articolo 4-*bis* ».

Art. 6.

(Modifica all'articolo 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199, in materia di esecuzione presso il domicilio delle pene detentive brevi)

1. All'articolo 1, comma 2, lettera *a)*, della legge 26 novembre 2010, n. 199, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , salvo che la pena inflitta per tali delitti sia stata interamente espiata ai sensi e per gli effetti di cui al comma 1-*ter*.1 del medesimo articolo 4-*bis*, come risultante dal provvedimento di scioglimento del cumulo adottato dal magistrato di sorveglianza ai sensi dell'articolo 69, comma 6-*bis*, della citata legge n. 354 del 1975 ».

Art. 7.

(Modifica all'articolo 656 del codice di procedura penale in materia di sospensione dell'ordine di esecuzione)

1. All'articolo 656 del codice di procedura penale, dopo il comma 9-*ter* è inserito il seguente:

« *9-quater*. Nei casi in cui l'ordine di esecuzione riguardi pene risultanti da un cumulo comprendente delitti di cui all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e delitti diversi da quelli previsti dal medesimo articolo 4-*bis*, il pubblico ministero, prima di emettere l'ordine di esecuzione, verifica se, per effetto dell'imputazione della custodia cautelare ai sensi dell'articolo 657, comma 2-*bis*, del presente codice, la pena relativa ai delitti di cui al predetto articolo 4-*bis* risulti integralmente espiata. Ove tale verifica abbia esito positivo, non si applicano le esclusioni dalla sospensione di cui al comma 9, lettera *a)*, del presente articolo con riferimento ai medesimi delitti. Il pubblico ministero trasmette alla magistratura di sorveglianza competente gli atti necessari allo scioglimento del cumulo contestualmente all'emissione del decreto di sospensione ».

Art. 8.

(Modifica all'articolo 657 del codice di procedura penale in materia di computo della custodia cautelare in caso di cumulo misto)

1. All'articolo 657 del codice di procedura penale, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« *2-bis*. Nei casi in cui il cumulo delle pene comprenda pene inflitte per delitti di cui all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e pene inflitte per delitti diversi da quelli previsti dal medesimo articolo 4-*bis*, il periodo di custodia cautelare sofferta è imputato prioritariamente alla pena inflitta per i delitti di cui al predetto articolo 4-*bis*, a prescindere dal titolo cautelare in forza del quale la misura è stata applicata. Il prov-

vedimento di imputazione è adottato con il decreto di scioglimento del cumulo di cui all'articolo 69, comma 6-*bis*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 ».

Art. 9.

(Disposizioni transitorie)

1. Per i soggetti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, si trovino in esecuzione di pene risultanti da un cumulo comprendente delitti di cui all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e delitti diversi da quelli previsti dal medesimo articolo 4-*bis*, la magistratura di sorveglianza competente procede, d'ufficio e senza ritardo, allo scioglimento del cumulo ai sensi del comma 1-*ter*.1 del medesimo articolo 4-*bis*, introdotto dall'articolo 1 della presente legge, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge.

2. Le istanze di ammissione ai benefìci penitenziari e alle misure alternative alla detenzione rigettate, prima della data di entrata in vigore della presente legge, esclusivamente in ragione della ritenuta inscindibilità del cumulo di pene comprendente delitti di cui all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e delitti diversi da quelli previsti dal medesimo articolo 4-*bis*, possono essere riproposte alla magistratura di sorveglianza competente senza che ad esse ostino preclusioni derivanti da precedenti provvedimenti di diniego. Il condannato che ripropone l'istanza ai sensi del presente comma è valutato secondo le disposizioni ordinarie, previa verifica dell'avvenuto scioglimento del cumulo ai sensi del comma 1.

3. Ai procedimenti di sorveglianza pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, aventi ad oggetto l'accesso ai benefìci penitenziari o alle misure alternative alla detenzione in presenza di cumulo misto ai sensi del comma 1, si applicano le disposizioni della presente legge.

Art. 10.

(Clausola d'invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti ivi previsti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



19PDL0203590