



Giustizia e Pene

La Corte Costituzionale ridisegna l'architettura della pena pecuniaria sostitutiva della pena detentiva (Nota a Corte Cost. Sent. n. 28/2022) - Parte II

di [Elena Quarta](#)

5 aprile 2022

La Corte Costituzionale ridisegna l'architettura della pena pecuniaria sostitutiva della pena detentiva, sanando le fratture tra il volto iniquo della stessa e la società civile. (Nota a Corte Cost. Sent. n. 28/2022) Parte II

di Elena Quarta

Sommario (segue): 5. Ulteriori riflessioni sul monito della Corte Costituzionale - 5.1. Corte Costituzionale sentenza 20 dicembre 2019 n. 279 - 5.2. Le criticità come veicoli di riqualificazione: spunti propositivi - 6. Gli interventi della Magistratura come input propulsivo allo sviluppo dello Stato-ordinamento verso una direzione di equilibrio tra preservamento statale e recupero del rapporto con l'Uomo.

5. Ulteriori riflessioni sul monito della Corte Costituzionale

La Corte infine specifica che “resta ovviamente ferma la possibilità che nell'esercizio della menzionata delega di cui alla legge n. 134 del 2021 vengano individuate soluzioni diverse, e in ipotesi ancor più adeguate, a garantire la piena conformità della disciplina della sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria ai principi costituzionali così come poc'anzi

declinati.

E resta ferma, più in generale, la stringente opportunità – più volte segnalata da questa Corte – che il legislatore intervenga, nell'attuazione della delega stessa ovvero mediante interventi normativi ad hoc, a restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale (sentenza n. 279 del 2019)[44] ..”; La Corte ribadendo quanto già affermato nella sentenza del 2020 ha concluso che solo una disciplina della pena pecuniaria in grado di garantirne una misura proporzionata alla gravità del reato e alle condizioni economiche del reo, nonché la sua effettiva riscossione, può costituire una seria alternativa alla pena detentiva, così come di fatto accade in molti altri Paesi[45].

Nonostante l'importante traguardo raggiunto per il tramite dell'art. 1, comma 17, lettera l), della legge 27 settembre 2021, n. 134, questo monito, nello specifico, lascia emergere la necessità di individuare delle criticità, di individuare un linguaggio ed un contenuto normativo che non stridano sul piano sociale e che al tempo stesso diano le risposte che la società chiede.

Lo studioso E. Dolcini non ha mancato di evidenziare la struttura della pena pecuniaria comminata ex lege tra i molteplici elementi di diversità tra il d.d.l. Governativo (d.d.l. AS 2353, intitolato “Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari”) e le Proposte della Commissione Lattanzi All'art. 9 dell'articolato si prevedeva che nel codice penale, per le comminatorie della multa e dell'ammenda, venisse adottato “il sistema delle quote giornaliere, in numero non inferiore a 5 e, di norma, non superiore a 360”. Tale previsione poteva preludere ad una significativa valorizzazione della pena pecuniaria comminata ex lege, tale da avvicinare, tra l'altro, il rapporto tra condanne a pena detentiva e condanne a pena pecuniaria a quello riscontrato in altri Paesi europei prossimi al nostro. La previsione è però scomparsa nel d.d.l. AS 2353: anche una volta realizzata la riforma, il modello delle quote giornaliere è dunque destinato a rimanere per la sola pena pecuniaria sostitutiva. La pena pecuniaria comminata ex lege rimarrà fedele al tradizionale modello della somma complessiva, solo apparentemente “orientato alla capacità economica del condannato”: come in altri ordinamenti, in primis nell'ordinamento tedesco, disposizioni quali quella dell'art. 133 bis c.p. sono da sempre lettera morta, e producono l'unico effetto di tacitare la cattiva coscienza del legislatore[26]. Ciò, tra l'altro, rende altamente problematico dar vita ad una razionale disciplina della conversione, che presuppone la visibilità del ruolo esercitato dalle condizioni economiche del condannato nella commisurazione della pena pecuniaria, così da scongiurare qualsiasi incidenza delle

condizioni economiche sull'ammontare della pena da conversione [46]” Un modello, quello della pena pecuniaria a tassi giornalieri, di cui la scrivente è forte sostenitrice [47] e che lo stesso studioso Dolcini aveva posto in evidenza fin dal lontano 1972 forse primo nella letteratura penalistica italiana [48].

L'esperienza più significativa, sotto il profilo dell'effettività, è quella statunitense: essa dimostra che l'introduzione del sistema di commisurazione per tassi giornalieri comporta tassi di riscossione della pena pecuniaria più elevati, una conseguente contrazione dei casi di conversione, un potenziamento del ruolo della pena pecuniaria. Negli Stati Uniti, la pena pecuniaria, cui viene assegnata sia funzione retributiva che general e special-preventiva nella forma dell'intimidazione, viene applicata per lo più a reati non felony, reati stradali (sia nelle upper courts che nelle lower courts) – essenzialmente guida in stato di intossicazione da alcool o da stupefacenti e guida imprudente –, reati contro l'ordine pubblico (es. breach of the peace offences), 'drug offences', ossia reati connessi alla vendita e al possesso di sostanze stupefacenti, alcune forme di furto e l'aggressione (assault), mentre non è comminata per i reati contro la persona (HILLSMAN et Alii 1984). Tale sanzione è stata, per così dire, osteggiata per lungo tempo dalla dottrina penalistica americana per via della sua non rispondenza all'ideale rieducativo, dominante in quell'ordinamento sino al 1975. A partire dagli anni novanta, tuttavia, tale situazione è mutata profondamente. Con la crisi dell'assistenzialismo penale e l'affermarsi, a partire dagli anni settanta, di un diverso orientamento politico-criminale centrato sulla finalità retributiva, deterrente e neutralizzatrice della pena, nonché del sentencing determinato (MANNOZZI 1996), una conseguente nuova centralità del carcere (GARLAND 2004) ha condotto ad un problema di sovraffollamento carcerario. In risposta a tale emergenza, il legislatore americano ha iniziato a volgere la propria attenzione verso quelle che vengono chiamate «intermediate sanctions», ossia sanzioni, secondo la felice espressione di Norval Morris e Michael Tonry (MORRIS-TONRY 1990), «between prison and probation». In questo contesto, accanto ad una preferenza per nuovi tipi di 'sanzioni intermedie', come il community service, l'intensive probation, l'electronic monitoring, l'house arrest, i days-reporting centers, si iscrive il rinnovato interesse anche per la pena pecuniaria, la più tradizionale fra le alternative sanzionatorie. Fiorisce infatti a partire dagli anni '90 una cospicua letteratura dedicata all'istituto della «fine» e in particolare si introduce in via sperimentale in alcuni tribunali locali, sull'esempio delle esperienze europee, il sistema, di origine scandinava, dei tassi giornalieri, noto nell'ordinamento statunitense come «day-fines». Soprattutto si segnalano rispetto a questa sanzione, in quegli anni, significativi esperimenti condotti sul modello dei day-fines. In particolare si è introdotto in alcune Corti statunitensi, innestandolo su un precedente sistema di

commisurazione della pena pecuniaria a tariffa, un modello di commisurazione bifasica, cercando di verificare sperimentalmente se questo conduca a pene pecuniarie più significative e a un aumento del tasso di riscossione delle pene pecuniarie (HILLSMAN 1990). La risposta è stata positiva per entrambe le ipotesi. Il vaglio della verifica empirica, condotta negli Stati Uniti d'America, ha consentito di trarre una significativa lezione: l'irrinunciabilità del modello per tassi giornalieri al fine di ottenere l'effettività della sanzione pecuniaria (oltre che la necessità di una riforma in senso semplificatore della disciplina dell'esecuzione, magari istituendo un fine office deputato esclusivamente al recupero della pena pecuniaria). Estremamente efficace in quell'ordinamento, secondo le rilevazioni criminologiche, è l'uso della fine rispetto alle persone giuridiche [\[49\]](#)”. Come notato dalla dottrina d'oltralpe, il legislatore Rocco, non utilizzando le potenzialità politico-criminali della pena pecuniaria, «ha fatto invecchiare di mezzo secolo il codice penale in uno dei suoi punti decisivi» (BOSCH 1978, 468)[\[50\]](#).

Altresì appare interessante anche l'analisi del modello in Gran Bretagna. L'esperienza inglese ha visto dapprima l'introduzione del modello dei tassi (determinato secondo il reddito settimanale e non giornaliero) nel 1991 con il Criminal Justice Act e un subitaneo abbandono del medesimo per via di alcuni esiti applicativi oggetto di critiche (pene troppo elevate per fatti di modesta entità) (MOXON 1995). Ciò che colpisce dell'esperienza inglese è soprattutto l'alto tasso di riscossione della pena pecuniaria (CHAPMAN, MACKIE, RAINE 2002): ciò sembra dovuto ad un preciso impegno politico assunto in tal senso dal governo britannico. Ecco dunque la lezione: l'effettiva esecuzione della pena pecuniaria dipende anche, in larga misura, da un preciso impegno politico in tale direzione. In definitiva, proprio l'angolo visuale della comparazione ha consentito di trarre una indicazione preziosa per il legislatore italiano: a fronte della ineffettività della pena pecuniaria a somma complessiva si staglia l'elevata efficacia di un modello di pena pecuniaria, il modello per tassi giornalieri, che, accolto dapprima nei Paesi scandinavi, quindi in Austria e in Germania con le riforme degli anni settanta, e oggi in molti altri Paesi europei, mostra di essere la garanzia della esatta individualizzazione della pena pecuniaria – con conseguenti effetti perequativi della sanzione in denaro, sanzione per sua natura diseguale – e quindi della sua futura esecuzione [\[51\]](#).

In Italia notevoli sarebbero gli impatti positivi sul sistema giudiziario, sul condannato e sul sistema economico complessivamente inteso [\[52\]](#) da un potenziamento del sistema di riscossione delle pene pecuniarie. Attraverso la riscossione o tramite risparmio di uscite che derivano proprio da un sistema così strutturato [\[53\]](#), si otterrebbero delle risorse che potrebbero essere reinvestite nello stesso sistema carcerario o nei tribunali specificamente in risorse che siano di ausilio per i Magistrati.

D'altronde, come sottolinea la stessa Corte Costituzionale, lo stesso legislatore ha da tempo preso atto degli effetti negativi del sistema carcerario-centro. Ne è prova lo stesso istituto della sostituzione della pena detentiva che come si evidenzia nella sentenza n. 28 del 2022 *“fu introdotto nel nostro ordinamento nel 1981 con l'obiettivo fondamentale di evitare, per quanto possibile, gli effetti negativi determinati dall'esecuzione delle pene detentive di breve durata [54], (peraltro contenute, nella versione originaria della legge, entro il limite massimo di sei mesi): pene troppo brevi, appunto, perché potesse essere impostato e attuato un programma rieducativo realmente efficace in favore del condannato; ma abbastanza lunghe per determinare gravi conseguenze a suo carico, per reati di bassa gravità, dal momento che l'ingresso in carcere provoca non soltanto una brusca lacerazione dei rapporti familiari, sociali e lavorativi sino a quel momento intrattenuti (con conseguente difficoltà di un loro ripristino una volta terminata l'esecuzione della pena), ma anche il contatto con persone condannate per reati assai più gravi e, in generale, con subculture criminali che possono condurlo a maturare scelte di vita stabilmente orientate verso la commissione di nuovi reati. Di talché, più che a contribuire, in positivo, alla risocializzazione del reo, le pene sostitutive risultano orientate a evitare, per quanto possibile, gli effetti desocializzanti della carcerazione di breve durata, assicurando al contempo – in conseguenza del loro contenuto comunque afflittivo – un risultato di intimidazione e ammonimento del reo, che dovrebbe distoglierlo dalla commissione di nuovi reati in futuro” [55].*

5.1. Corte Costituzionale sentenza 20 dicembre 2019 n. 279

Con ordinanza del 7 novembre 2018, il Magistrato di sorveglianza di Avellino ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 238-bis comma 3, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», introdotto dall'art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), nella parte in cui, ai fini della attivazione della procedura di conversione delle pene pecuniarie dinanzi al magistrato di sorveglianza, parifica all'ipotesi della comunicazione di esperimento infruttuoso della procedura esecutiva l'ipotesi di mancato esperimento della procedura esecutiva decorsi ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione. In risposta Corte cost., sentenza 20 dicembre 2019 n. 279, la quale (nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 238-bis, comma 3, ha giustamente richiamato l'art. 212 tu spese giustizia. Si riporta il passaggio . “L'art. 212 del d.P.R. n. 115 del 2002 prevede che, passato in giudicato o divenuto comunque definitivo il provvedimento da cui sorge l'obbligo, la cancelleria del giudice dell'esecuzione notifica al condannato, nelle

forme del rito civile – e dunque, ai sensi degli artt. 137 e seguenti del codice di procedura civile – un invito al pagamento con allegato il modello di pagamento, avvertendolo che, in caso di mancato adempimento nel termine di un mese dalla notifica dell'avviso, si procederà all'iscrizione a ruolo. Il condannato è, altresì, invitato a depositare la ricevuta di versamento entro dieci giorni dall'avvenuto pagamento”. Ed è proprio su questo richiamo normativo che si fonda il principio di diritto della sentenza che si sostanzia in quanto segue: “Al riguardo, va tuttavia considerato che la notifica della cartella di pagamento da parte dell'agente della riscossione è necessariamente preceduta dalla notifica dell'avviso di pagamento, ad opera dell'ufficio del giudice dell'esecuzione; e che già tale avviso ha la funzione di intimare al condannato il pagamento della pena pecuniaria stabilita nella sentenza di condanna, ponendolo così a conoscenza anche delle possibili conseguenze del mancato pagamento”; (Corte Cost. sentenza 20 dicembre 2019 n. 279)[56]. Appare giustissimo il richiamo all'art. 212 tu spese giustizia, perché è una norma che, a seguito della sua abrogazione ad opera della l'art. 1, comma 372, L. 24 dicembre 2007, n. 244 come appena visto, è stata reintrodotta nel Tu spese giustizia dall'art. 68, comma 1, lett. c), L. 18 giugno 2009, n. 69 che ha abrogato la norma abrogatrice. Tuttavia si coglie un problema a livello applicativo, Corte di Cassazione, sez. VI Civile - 3, ordinanza 13 settembre 2017, n. 21178 Presidente Amendola – Relatore Barreca rileva che : “l'art. 212 citato (che prevede l'invito al pagamento), si deve ritenere che la norma risulti attualmente incompatibile con quella dell'art. 227 ter dello stesso d.P.R., come modificata a far data dal 4 luglio 2009 ” [57]. A tal proposito nell'ordinanza della Corte di Cassazione n. 21778/17 depositata il 13 settembre si pone in rilievo che « In materia di riscossione mediante ruolo delle spese processuali relative a sentenza penale di condanna, l'iscrizione a ruolo del credito effettuata dopo il 4 luglio 2009 - data di entrata in vigore della l. n. 69 del 2009, che ha modificato l'art. 227 ter del d.P.R. n. 115 del 2002 - non deve essere preceduta dalla notificazione dell'invito al pagamento, già previsto dall'art. 212 del d.P.R. n. 115 del 2002, dovendo ritenersi abrogata quest'ultima previsione a seguito della modifica del citato art. 227 ter.»” [58]. Il fenomeno dell'abrogazione può riguardare, distintamente, la validità formale di una disposizione o l'applicabilità di una norma. Si suole distinguere infatti tra abrogazione espressa e abrogazione tacita : la prima consiste nell'emanazione di una disposizione che abbia come contenuto l'espressa abrogazione di altre disposizioni; la seconda si ha quando il contenuto di una norma è incompatibile con altre norme derivate da disposizioni preesistenti. Pertanto, l'abrogazione espressa agisce su disposizioni, privandole di validità formale, mentre l'abrogazione tacita agisce su norme, rendendole inapplicabili. L'abrogazione tacita non incide invece sulla validità materiale della norma precedente Una norma, esplicita o implicita, può essere efficace e materialmente valida ma non applicabile, in tutto o in parte, in generale o solo in alcuni casi:

fenomeno questo inspiegabile se la nozione di validità viene invece concepita includendo ciò che qui è stato chiamato applicabilità, o concetti analoghi come l'obbligatorietà. Al contrario, nulla impedisce che ciò che può essere valido o invalido sia soggetto anche a distinte considerazioni in termini di peso o importanza: e sono esattamente le considerazioni di quest'ultimo tipo che possono rendere inapplicabili norme valide. *Il caso più evidente di dissociazione tra validità materiale e applicabilità di norme è quello di antinomia normativa, e in particolare di antinomia per la quale non sia previsto un meccanismo autoritativo di rimozione di una delle due norme* (situazione questa che, come abbiamo visto, darebbe invece luogo ad invalidità materiale di una delle norme antinomiche). Si tratta dunque principalmente del caso di un'antinomia tra norme di pari grado quanto alla gerarchia materiale, ma differenziate o in senso cronologico (norma precedente vs. norma successiva) o quanto all'ampiezza del campo di applicazione (norma generale vs. norma speciale). In questo caso, la norma precedente non perde validità (non è previsto un meccanismo istituzionale di annullamento), ma diventa inapplicabile; e la norma generale non diventa invalida né in assoluto, né nelle ipotesi disciplinate dalla norma speciale [\[59\]](#). Dunque in base alle riflessioni dei costituzionalisti, l'art. 212 tu spese Giustizia è una norma dotata di *validità materiale*. Per tale intendendosi una norma N1 che non presenta contraddizioni rispetto ad altre norme N2, N3..., in tutti i casi in cui tale contraddizione può determinare una pronuncia autoritativa di annullamento di N1 (non ogni conflitto tra norme determina la conseguenza che una delle due norme sia invalida in senso materiale) [\[60\]](#). Infatti il secondo comma della versione originaria dell'art. 227-ter - introdotto nel T.U. Spese di Giustizia dall'art. 52 comma 1 del Decreto Legge 25 giugno 2008 n. 112- disponeva la notificazione dell'invito al pagamento. Più precisamente il secondo comma del suddetto articolo art. 227-ter rubricato Riscossione a mezzo ruolo, (versione antecedente alla l. 69/2009) disponeva che l'agente della riscossione avrebbe dovuto notificare al debitore una comunicazione con l'intimazione a pagare l'importo dovuto nel termine di un mese e contestuale cartella di pagamento contenente l'intimazione ad adempiere entro il termine di giorni venti successivi alla scadenza del termine di cui alla comunicazione con l'avvertenza che in mancanza si sarebbe proceduto ad esecuzione forzata [\[61\]](#). A seguito della modifica posta in essere dall'art. 67, comma 3 lettera i) della l. 18 giugno 2009, n. 69, l'art. 227-ter (Riscossione mediante ruolo) al primo comma dispone: 1. Entro un mese dalla data del passaggio in giudicato della sentenza o dalla data in cui è divenuto definitivo il provvedimento da cui sorge l'obbligo o, per le spese di mantenimento, cessata l'espiazione in istituto, l'ufficio ovvero, a decorrere dalla data di stipula della convenzione prevista dall'articolo 1, comma 367, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni [\[62\]](#), e per i crediti ivi indicati, la società Equitalia Giustizia Spa procede all'iscrizione a ruolo”.

Mutamento di disciplina operato sul testo del d.P.R. 115/2002 dalla legge n. 69 del 2009 dell'art. 227-TER Notificazione dell'invito al pagamento

Art. 67, comma 3 lettera i)) della l. 18 giugno 2009, n. 69 ,

l'art. 227-ter(Riscossione mediante ruolo) al primo comma prevede l'iscrizione da parte dell'ufficio ovvero da parte della società Equitalia Giustizia S.p.a. (attuale Agenzia delle Entrate Riscossione), entro un mese dal passaggio in giudicato della sentenza o dalla data in cui è divenuto definitivo il provvedimento da cui sorge l'obbligo, o entro un mese dalla cessata espiazione della pena nel caso delle spese di mantenimento in carcere.

Decreto Legge 25 giugno 2008 n. 112

Articolo 227-ter (L) (*Riscossione a mezzo ruolo*). 1. Entro un mese dal passaggio in giudicato o dalla definitività del provvedimento da cui sorge l'obbligo, l'ufficio procede all'iscrizione a ruolo.

Il secondo comma pesantemente interessato dalla modifica da parte della l. 18 giugno 2009 n. 69, prevede che **“l'agente della riscossione procede alla riscossione spontanea a mezzo**

Infatti il secondo comma della versione originaria **ruolo ai sensi dell'articolo 32, comma dell'art. 227-ter - introdotto nel T.U. Spese di Giustizia 1, lettera a), del decreto legislativo 26 dall'art. 52 comma 1 del Decreto Legge 25 giugno febbraio 1999, n. 46”, contemplativa 2008 n. 112-** disponeva la notificazione dell'invito al dell'ipotesi di iscrizione a ruolo non pagamento. Più precisamente il secondo comma del derivante da inadempimento.

suddetto articolo art. 227-ter¹ rubricato Riscossione a

mezzo ruolo, (versione antecedente alla l. 69/2009)

disponeva che l'agente della riscossione avrebbeIn sostanza la vecchia formulazione del dovuto notificare al debitore una comunicazione con secondo comma che prevedeva da parte l'intimazione a pagare l'importo dovuto nel termine di dell'agente della riscossione una notifica un mese e contestuale cartella di pagamento al debitore di una comunicazione con contenente l'intimazione ad adempiere entro il termine l'intimazione a pagare l'importo dovuto di giorni venti successivi alla scadenza del termine di nel termine di un mese e contestuale cui alla comunicazione con l'avvertenza che in cartella di pagamento contenente mancanza si sarebbe proceduto ad esecuzione forzata. l'intimazione ad adempiere entro il termine di giorni venti successivi alla scadenza del termine di cui alla comunicazione con l'avvertenza che in mancanza si sarebbe proceduto ad esecuzione forzata”.

In tal senso, il Magistrato di Sorveglianza G. Vignera sottolinea che “ in mancanza della notifica al debitore della cartella di pagamento e, quindi, della condizione della conversione costituita dalla "accertata impossibilità di esazione della pena pecuniaria o di una rata di essa", il magistrato di sorveglianza deve disporre la restituzione degli atti al pubblico ministero affinché richieda alla cancelleria del giudice dell'esecuzione di riprendere la procedura di riscossione. (Cfr Cass. pen., Sez. I, sentenza 19 maggio 1997 n. 3460, P.M. in proc. Gelsomino, Rv. 207974: "Nel procedimento di esecuzione delle pene pecuniarie, il compito del pubblico ministero, nelle ipotesi in cui la procedura di recupero - cui è preposta istituzionalmente la cancelleria del giudice dell'esecuzione - abbia avuto esito negativo, consiste soltanto nel controllo formale dell'attività

svolta dalla cancelleria medesima. Pertanto, una volta ricevuti gli atti della procedura risoltasi negativamente, egli deve limitarsi ad accertare se le ragioni di tale esito diano luogo a un'effettiva impossibilità di esazione della pena pecuniaria ovvero se risultino in qualche modo superabili, rivolgendosi, nella prima ipotesi al magistrato di sorveglianza - cui è demandato l'accertamento del passaggio dalla situazione di mera e contingente impossibilità di esazione a una condizione di insolvenza effettiva e concreta - perché provveda alla conversione della pena pecuniaria, e, nella seconda ipotesi, restituendo gli atti alla cancelleria del giudice dell'esecuzione, perché riprenda la procedura di riscossione") [\[63\]](#).

Altresì nel parere espresso sulla riforma Cartabia Illustrata al Cdc nella seduta del 11-12 settembre 2021 dalla 5 Commissione dell'Associazione Nazionale Magistrati si afferma: "punctum dolens della normativa afferente all'esecuzione della pena pecuniaria è costituito dall'assenza di concrete conseguenze sanzionatorie nei confronti degli agenti della riscossione incaricati di eseguire, anche coattivamente la pena pecuniaria qualora non ottemperino agli obblighi previsti dalla legge. In particolare, nel caso l'esecuzione si riveli infruttuosa l'agente della riscossione deve immediatamente informare il pubblico ministero affinché il procedimento per la conversione possa essere messo in moto. La formazione di dipendenti specificamente istruiti e responsabili, in numero adeguato, si rende quanto mai doverosa, pena la dispersione di preziose risorse e l'ineffettività della pena pecuniaria" [\[64\]](#).

A modesto avviso della scrivente forse una soluzione potrebbe porre una questione di legittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 227-ter del Testo unico in materia di spese di giustizia (D.P.R. 30 maggio 2002) per come modificato dall'art. 67, comma 3 lettera i)) della l. 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), nella parte in cui non prevede più *"da parte dell'agente della riscossione una notifica al debitore di una comunicazione con l'intimazione a pagare l'importo dovuto nel termine di un mese e contestuale cartella di pagamento contenente l'intimazione ad adempiere entro il termine di giorni venti successivi alla scadenza del termine di cui alla comunicazione con l'avvertenza che in mancanza si sarebbe proceduto ad esecuzione"*.

Il comma così come modificato prevede che "l'agente della riscossione procede alla riscossione spontanea a mezzo ruolo ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46", e si sostanzia nell'ipotesi di iscrizione a ruolo non derivante da inadempimento, non assicurando così l'effettiva conoscenza al debitore. L'attuale formulazione si pone in contrasto con la formulazione dell'art. 6 Legge 27 luglio 2000 n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), laddove si afferma che "l'amministrazione

finanziaria deve assicurare l'effettiva conoscenza degli atti a lui destinati". In tal senso all'art. 1 della stessa legge si afferma: *"le disposizioni della presente legge, in attuazione degli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione, costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario."*

Ed anche se nel caso di specie il condannato è a conoscenza della condanna alla pena pecuniaria, si verifica una sottovalutazione della stessa. Più precisamente come posto in evidenza nell'intervista rilasciata alla scrivente dall'Avv. Crippa rispetto alla condanna alla pena detentiva, *"la pena pecuniaria richiama un livello di "allerta" nel condannato inferiore, lo potremmo verificare con un sondaggio tra i detenuti, chiedendo loro se hanno contezza nella loro condanna dell'ammontare della multa a loro comminata in sentenza. Molto probabilmente la maggior parte non saprebbe indicarne la misura. E quando si pensa al fine pena, sicuramente non è contemplato l'aver sanato il debito di giustizia tradotto in termini pecuniari. E altresì quando si discute dell'esecuzione penale, si discute in termini di giorni/mesi e anni di detenzione. Nel momento in cui si aprono le porte del Carcere chiaramente la percezione è quella di aver concluso l'esecuzione penale in senso stretto"*. Inoltre al secondo comma dell'art. 6 dello Statuto del Contribuente (D.L. 27 luglio 2000), si afferma che *"l'amministrazione deve informare il contribuente di ogni fatto, o circostanza a sua conoscenza dai quali possa derivare il mancato riconoscimento di un credito ovvero l'irrogazione di una sanzione..."*. E nel caso di specie si tratta del venir meno dell'informazione al debitore di un fatto o una circostanza da cui possa derivare l'irrogazione di una sanzione.

Chiaramente si potrebbero estendere le censure alla disposizione che ha espunto dal testo della disposizione censurata il riferimento alla notificazione dell'invito al pagamento, ossia all'art. 67, comma 3 lettera i) della l. 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile)^[65], *nella parte in cui non prevede più "da parte dell'agente della riscossione una notifica al debitore di una comunicazione con l'intimazione a pagare l'importo dovuto nel termine di un mese e contestuale cartella di pagamento contenente l'intimazione ad adempiere entro il termine di giorni venti successivi alla scadenza del termine di cui alla comunicazione con l'avvertenza che in mancanza si sarebbe proceduto ad esecuzione"*^[66].

5.2. Le criticità come veicoli di riqualificazione: spunti propositivi

Nella Bozza del 19 ottobre 2017 della Legge di Bilancio 2018, nella relazione illustrativa dell'attuale art. 238-bis ^[67], tu spese giustiziasì legge che il quadro normativo attualmente vigente ha risentito: delle modifiche operate dalla legge n. 69/2009 alla disciplina di cui al d.P.R. n. 115/2002 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di

giustizia), nonché della dichiarazione di incostituzionalità (per eccesso di delega) degli articoli 237 e 238 del medesimo testo unico e della abrogazione degli articoli 181 e 182 delle disp. att. c.p.p. ad opera dell'articolo 299 del d.P.R. 115/2002 (non oggetto di sindacato di costituzionalità). Si ritiene, infatti, che la previsione di cui all'articolo 227 del d.P.R. 115/2002 [\[68\]](#), che rinvia, per quanto riguarda la disciplina dell'attività dei concessionari per la riscossione, anche all'articolo 19 del decreto legislativo n. 112/1999, non sia applicabile nel caso di riscossione delle pene pecuniarie, tenuto conto che:

- a) l'articolo 227 trova collocazione nel titolo II del d.P.R. 115/2002, rubricato disposizioni generali per le spese nel processo amministrativo, contabile e tributario;
- b) l'articolo 227-quater, che disciplina sulle norme applicabili di cui al titolo II- bis, contenente disposizioni generali per spese di mantenimento in carcere, spese processuali, pene pecuniarie, sanzioni amministrative pecuniarie e sanzioni pecuniarie processuali nel processo civile e penale, non richiama espressamente, tra le disposizioni generali per le spese nel processo amministrativo, contabile e tributario, anche l'articolo 227;
- c) gli articoli 235-239, dedicati specificamente alle pene pecuniarie non richiama, parimenti, il suddetto articolo [\[69\]](#).

Per completezza espositiva è bene precisare in merito che l'art. 19 del decreto legislativo n. 112/1999, rubricato "Discarico per inesigibilità" trova collocazione nella sezione I del capo II di tale ultimo decreto, dedicata ai diritti del concessionario. Nel testo attuale, detto articolo, al comma 1, prevede quanto segue: "Ai fini del discarico delle quote iscritte a ruolo, il concessionario trasmette, anche in via telematica, all'ente creditore, una comunicazione di inesigibilità. Tale comunicazione viene redatta e trasmessa con le modalità stabilite con decreto del Ministero delle finanze, entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo, fatto salvo quanto diversamente previsto da specifiche disposizioni di legge. La comunicazione è trasmessa anche se, alla scadenza di tale termine, le quote sono interessate da procedure esecutive o cautelari avviate, da contenzioso pendente, da accordi di ristrutturazione o transazioni fiscali e previdenziali in corso, da insinuazioni in procedure concorsuali ancora aperte, ovvero da dilazioni in corso concesse ai sensi dell'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni. In tale caso, la comunicazione assume valore informativo e deve essere integrata entro il 31 dicembre dell'anno di chiusura delle attività in corso ove la quota non sia integralmente riscossa."

La disposizione, quindi, prevede che l'agente della riscossione debba procedere alla comunicazione di inesigibilità entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo e che la stessa debba essere effettuata anche se le quote del credito siano interessate da procedure di riscossione già avviate ed ancora pendenti. In tale ultimo caso la comunicazione iniziale assume valore solamente informativo e deve essere integrata dalla comunicazione "finale" da effettuare entro il 31 dicembre dell'anno di chiusura dell'attività di riscossione. Invece, per le quote di crediti contenute in comunicazioni di inesigibilità che non sono soggette a successiva integrazione, perché non interessate da procedure di riscossione pendenti, il discarico dell'agente della riscossione è automatico al 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di presentazione della comunicazione (articolo 19, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1999). L'esame delle norme appena richiamate evidenzia alcuni punti fondamentali:

- a) la disposizione è dettata per regolare il discarico delle quote dei crediti fra ente impositore ed agente della riscossione, quindi per regolare il rapporto corrente fra gli stessi e l'eventuale responsabilità del secondo per i crediti non discaricati;
- b) con la c.d. "comunicazione d'inesigibilità" l'agente della riscossione chiede all'ente impositore il discarico delle partite non rimosse, dimostrando di aver svolto l'attività di recupero nel rispetto della legge;
- c) la necessità della comunicazione "finale" insorge solo se, al momento di quella "iniziale", siano in corso procedure di riscossione di cui, quindi, deve essere fatta espressa menzione.

L'articolo 19, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1999 elenca in dettaglio le cause che determinano la perdita, da parte dell'agente della riscossione, del diritto al discarico. Fra queste, alla lettera b), vi era la previsione della «mancata comunicazione all'ente creditore, anche in via telematica, con cadenza annuale, dello stato delle procedure relative alle singole quote comprese nei ruoli consegnati in uno stesso mese ...». Tale ultima disposizione è stata abrogata dall'articolo 1, comma 682, lett. b), della legge n. 190 del 2014. [\[70\]](#).

In tale contesto normativo, quindi, conseguente al mutamento di disciplina operato sul testo del d.P.R. 115/2002 dalla legge n. 69 del 2009, la previsione di cui all'articolo 227 ha assunto una valenza limitata all'ambito delle spese nel processo amministrativo, contabile e tributario, difformemente da prima del suddetto intervento, in cui l'attuale articolo 227 era collocato in un titolo che aveva ad oggetto disposizioni per le spese generali, spese di mantenimento, pene pecuniarie, sanzioni amministrative pecuniarie e sanzioni pecuniarie processuali e che, successivamente, è stato modificato in disposizioni generali per le spese nel processo

amministrativo, contabile e tributario. L'attuale assenza di una disciplina normativa in esame, pertanto, produce conseguenze sul piano del principio dell'effettività dell'esecuzione delle condanne a pena pecuniaria [\[71\]](#).

L'originaria disciplina del Testo unico precedente alla dichiarazione d'incostituzionalità, con la previsione degli articoli 237 e 238, aveva voluto riservare un trattamento particolare alla riscossione delle pene pecuniarie, che teneva conto della specialità della normativa, che ha al centro il procedimento di conversione. Testimonia tale attenzione la relazione illustrativa del Testo unico, ove al punto 5 si afferma che il riordino aveva dovuto fare i conti con la riforma che aveva uniformato la disciplina della riscossione delle entrate dello Stato, ivi incluse le spese di giustizia e le pene pecuniarie, e che la complessità del riordino si spiegava con il tentativo di creare dei raccordi necessari a salvaguardare la specialità delle normative per consentirne il funzionamento. Nella relazione illustrativa al TU. 2002 si affermava, anche, che la disciplina delle comunicazioni contenuta nella legislazione della riscossione a mezzo ruolo potesse trovare altresì attuazione nell'attività di riscossione delle pene pecuniarie, essendo perfettamente compatibile con le previsioni dell'articolo 237 del testo unico. L'affermazione, avanzata a commento di tale ultima disposizione, teneva conto proprio della disciplina delle comunicazioni all'epoca vigente, che prevedeva che:

- il concessionario dovesse trasmettere la prima informazione entro il diciottesimo mese successivo alla consegna del ruolo e, successivamente, con cadenza annuale (art. 19 d.lgs. n. 112 del 1999);
- il concessionario fosse obbligato a trasmettere mensilmente all'ufficio che ha formato il ruolo le informazioni relative allo svolgimento del servizio ed all'andamento delle riscossioni (art. 36 d.lgs. n. 112 del 1999).

E sempre nell'articolo 227 è richiamata quest'ultima norma (art. 36), tuttora vigente, il cui comma 1 prevede che "Entro la fine di ogni mese il concessionario trasmette al soggetto creditore che ha formato il ruolo, anche in via telematica, e con le modalità stabilite con decreto ministeriale, le informazioni relative allo svolgimento del servizio e all'andamento delle riscossioni effettuati nel mese precedente." Ciò che è, invece, indispensabile evidenziare è che la cd. "comunicazione d'inesigibilità" attiene all'esercizio dei diritti ed al discarico delle responsabilità nel rapporto fra agente della riscossione ed ente impositore, ma non risulta da alcuna norma di legge che la stessa sia un presupposto indispensabile per l'attivazione del procedimento di conversione della pena pecuniaria.

L'intervenuta dichiarazione d'incostituzionalità degli articoli 237, 238 e 299 del Testo unico e la reviviscenza dell'articolo 660 c.p.p. pongono, allo stato, un problema di coordinamento di tale ultima disposizione di legge con la normativa sulla riscossione a mezzo ruolo. Infatti, l'articolo 660 c.p.p. non disciplina le modalità secondo cui si attiva il procedimento di conversione della pena pecuniaria, facendo riferimento – unicamente – all'accertamento della impossibilità di esazione della pena stessa ed alla successiva trasmissione degli atti dal P.M. al magistrato di sorveglianza. Il difetto di coordinamento è confermato dall'attuale mancato richiamo dell'articolo 19 del d.lgs. n. 112 del 1999 nelle disposizioni specificamente dettate per la riscossione delle pene pecuniarie: omesso richiamo cui non può essere attribuito altro significato se non quello che la comunicazione d'inesigibilità non costituisce una condizione indispensabile per l'attivazione del procedimento di conversione della pena. Tale comunicazione, prevista dalla legislazione sulla riscossione a mezzo ruolo, trova applicazione per regolare i rapporti fra ente impositore ed Agente della riscossione, ma non interferisce sul potere dell'Autorità giudiziaria di attivare il procedimento di conversione della pena. Infine, ulteriore conferma di quanto sopra detto si trae dalle proroghe intervenute in materia di comunicazione d'inesigibilità [\[72\]](#).

In riferimento a questo aspetto, nella relazione presentata dal cons. Massimo Romano, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a “Il recupero delle spese di giustizia e i rapporti convenzionali tra il Ministero della giustizia ed Equitalia Giustizia” richiamata nella importantissima deliberazione n. 3 del 2017 [\[73\]](#) della Corte dei Conti si pone in rilievo che: " Particolarmente gravi appaiono le conseguenze che derivano dalle reiterate proroghe legislative dei termini per effettuare le comunicazioni di inesigibilità, considerato che esse determinano la caducazione della conversione della pena pecuniaria in pena detentiva (art. 660 c.p.p.) una volta decorso il termine di prescrizione decennale, trattandosi di termine ritenuto non suscettibile di interruzione" [\[74\]](#).

L'articolo 227, il cui contenuto non ha subito modifiche dalla data dell'emanazione del d.P.R. n. 115 del 2002, è inserito nel titolo II che, originariamente, recava la seguente rubrica: “Disposizioni per spese generali, spese di mantenimento, pene pecuniarie, sanzioni amministrative pecuniarie e sanzioni pecuniarie processuali”, mentre l'attuale rubrica [“Disposizioni generali per le spese nel processo amministrativo, contabile e tributario”] è stata così sostituita dall'articolo 67, comma 3, lett. g), della legge n. 69 del 2009. Tale articolo – al comma 3, lett. i) – ha, invece, sostituito il capo VI bis del titolo II [rubricato “Riscossione mediante ruolo”], inserito dal d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008 [il capo VI bis, come originariamente inserito, conteneva solo gli articoli 227-bis e 227-ter), con il titolo II bis rubricato “Disposizioni generali per spese di mantenimento in carcere, spese

processuali, pene pecuniarie, sanzioni amministrative pecuniarie e sanzioni pecuniarie processuali nel processo civile e penale”. Lo stesso articolo come già diffusamente analizzato, ha inoltre, modificato l' articolo 227-ter [\[75\]](#).

Occorre porsi una domanda: Le presenti criticità potrebbero trasformarsi in veicoli di riqualificazione? La risposta è sì, le criticità possono trasformarsi in spunti propositivi che potenzialmente potrebbero migliorare il sistema di riscossione delle pene pecuniarie.

Nonostante l'importante traguardo a cui si è giunti attraverso la l. 134/2021, in cui al fine di restituire effettività alla pena pecuniaria – oggi eseguita, riscossa e convertita in percentuali medie bassissime – il Governo è delegato a: razionalizzare e semplificare il procedimento di esecuzione; rivedere, secondo criteri di equità, efficienza ed effettività, i meccanismi di conversione della pena pecuniaria in caso di mancato pagamento per insolvenza o insolvibilità del condannato; prevedere procedure amministrative efficaci, che assicurino l'effettiva riscossione della pena pecuniaria e la sua conversione in caso di mancato pagamento. Restituire effettività alla pena pecuniaria è funzionale non solo a valorizzare la più tradizionale alternativa alla pena detentiva, ma anche: a) il procedimento per decreto (si è detto, infatti, che il legislatore ha previsto di subordinare l'effetto estintivo correlato al decreto penale all'effettivo pagamento della pena pecuniaria); b) la pena pecuniaria sostitutiva della pena detentiva fino a un anno (applicabile anche con il decreto penale di condanna).[\[76\]](#). Altro aspetto che incarna l'inizio di una nuova epoca è sicuramente il già precedentemente menzionato criterio , - richiamato dalla Corte Costituzionale-, *stabilito dall'art. 1, comma 17, lettera l), della legge 27 settembre 2021, n. 134* [\[77\]](#).

La legge-delega “Cartabia” apre ad un'ampia riforma delle sinora neglette sanzioni sostitutive, delegando il Governo a ridefinirle e a potenziarle secondo un chiaro obiettivo di erosione del primato della pena carceraria e di implementazione della finalità risocializzativa. Come evidenziato da autorevole dottrina (F. Palazzo), la L. n. 134/2021 (c.d. riforma Cartabia) rappresenta una “svolta modernizzatrice nel nostro sistema penale, che non sarà rivoluzionaria né forse risolutiva ma che certo ha l'indubbio merito di aver invertito una tendenza involutiva e di aver posto le basi per ulteriori passi in avanti” [\[78\]](#).

Tuttavia, partendo dalla constatazione che la Corte Costituzionale in più occasioni attraverso il monito ha segnalato l'esigenza di riforma, decodificando i bisogni del condannato, ma al tempo stesso anche del sistema giudiziario, la scrivente ha provato a delineare delle modifiche che potenzialmente potrebbero avere un impatto positivo.

Ad avviso della scrivente uno degli aspetti apparentemente banali su cui si potrebbe incidere è l'innalzamento del numero di rate [\[79\]](#), attualmente previste nel numero massimo di 30 dall'art. 133 ter c.p.[\[80\]](#), pensando ad un recupero di lungo periodo che porterebbe a recuperare notevoli e preziose risorse da reinvestire.

Altro aspetto potrebbe essere un ripristino del secondo comma della versione originaria dell'art. 227-ter - introdotto nel T.U. Spese di Giustizia dall'art. 52 comma 1 del Decreto Legge 25 giugno 2008 n. 112 - disponeva la notificazione dell'invito al pagamento. Più precisamente il secondo comma del suddetto articolo art. 227-ter¹ rubricato Riscossione a mezzo ruolo, (versione antecedente alla l. 69/2009) disponeva che l'agente della riscossione avrebbe dovuto notificare al debitore una comunicazione con l'intimazione a pagare l'importo dovuto nel termine di un mese e contestuale cartella di pagamento contenente l'intimazione ad adempiere entro il termine di giorni venti successivi alla scadenza del termine di cui alla comunicazione con l'avvertenza che in mancanza si sarebbe proceduto ad esecuzione forzata.

Altro aspetto potrebbe essere un richiamo espresso da parte dell'art. 660 cpp nelle disposizioni specificamente dettate per la riscossione delle pene pecuniarie dell' art. 19 “Discarico per inesigibilità” Decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 112:

Art. 660 Cpp. Esecuzione delle pene pecuniarie.

1. Le condanne a pena pecuniaria sono eseguite nei modi stabiliti dalle leggi e dai regolamenti.
2. Quando è accertata la impossibilità di esazione della pena pecuniaria o di una rata di essa, il pubblico ministero trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza competente per la conversione, il quale provvede previo accertamento dell'effettiva insolvenza del condannato e, se ne è il caso, della persona civilmente obbligata per la pena pecuniaria. La procedura di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo è regolamentata dall'art. 19 del Decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 112. Se la pena è stata rateizzata, è convertita la parte non ancora pagata.
3. In presenza di situazioni di insolvenza, il magistrato di sorveglianza può disporre la rateizzazione della pena a norma dell'articolo 133-ter del codice penale, se essa non è stata disposta con la sentenza di condanna ovvero può differire la conversione per un tempo non superiore a sei mesi. Alla scadenza del termine fissato, se lo stato di insolvenza perdura, è disposto un nuovo differimento, altrimenti è ordinata la conversione. Ai fini della estinzione della pena per decorso del tempo, non si tiene conto del periodo durante il quale l'esecuzione è stata differita.

4. Con l'ordinanza che dispone la conversione, il magistrato di sorveglianza determina le modalità delle sanzioni conseguenti in osservanza delle norme vigenti.

5. Il ricorso contro l'ordinanza di conversione ne sospende l'esecuzione.

Altresì si potrebbe pensare ad un ripristino della collocazione dell'articolo 227 che richiama l'efficiente disciplina delle comunicazioni contenuta nel Decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 112 (contenuta in particolare negli articoli 19 e 36) nel "TITOLO II-bis DISPOSIZIONI GENERALI PER SPESE DI MANTENIMENTO IN CARCERE, SPESE PROCESSUALI, PENE PECUNIARIE, SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE E SANZIONI PECUNIARI PROCESSUALI NEL PROCESSO CIVILE E PENALE. Si ricorda che lo stesso era collocato nella versione antecedente alla l. 69/2009 nel titolo avente ad oggetto disposizioni per le spese generali, spese di mantenimento, pene pecuniarie, sanzioni amministrative pecuniarie e sanzioni pecuniarie processuali (Titolo II Disposizioni generali per spese processuali, spese di mantenimento, pene pecuniarie, sanzioni amministrative pecuniarie e sanzioni pecuniarie processuali Artt. 211- 227) e che, successivamente, è stato modificato in disposizioni generali per le spese nel processo amministrativo, contabile e tributario (Titolo II ((Disposizioni generali per le spese nel processo amministrativo, contabile e tributario)).

Sicuramente potrebbe essere di utilità un richiamo espresso dell'art. 227 ad opera:

a) dell'articolo 227-quater, che disciplina sulle norme applicabili di cui al titolo II- bis, contenente disposizioni generali per spese di mantenimento in carcere, spese processuali, pene pecuniarie, sanzioni amministrative pecuniarie e sanzioni pecuniarie processuali nel processo civile e penale, non richiama

b) degli articoli 235-239, dedicati specificamente alle pene pecuniarie non richiama, parimenti, l'articolo 227.

Altra modifica suggerita, prendendo in considerazione l'importanza di restituire certezza alla disciplina, è quella delineata dalla *Direttiva della Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Reggio Calabria, a firma del Procuratore Generale dott. Bernardo Petralia, recante linee guida in tema di prescrizione delle pene pecuniarie*^[81]. Nel documento si prende posizione sul **contrasto interpretativo** relativo alla corretta individuazione del **dies a quo** da prendere a riferimento per il calcolo del suddetto termine prescrizione rilevando che sarebbe stato più soddisfacente se il legislatore avesse disciplinato per la pena pecuniaria modalità più espresse di decorrenza del termine di prescrizione o integrato il testo dell'art. 212 TUSG con la precisazione che l'avvenuta infruttuosa notifica dell'avviso di pagamento funge da condizione

efficace ai sensi del comma 5 dell'art. 172 c.p. [\[82\]](#).

ART. 212 (R)

(Invito al pagamento)

1. Passato in giudicato o divenuto definitivo il provvedimento da cui sorge l'obbligo ((. . .)), l'ufficio notifica al debitore l'invito al pagamento dell'importo dovuto, con espressa avvertenza che si procederà ad iscrizione a ruolo, in caso di mancato pagamento entro i termini stabiliti.
2. Entro un mese dal passaggio in giudicato, o dalla definitività del provvedimento da cui sorge l'obbligo, ((. . .)), l'ufficio chiede la notifica, ai sensi dell'articolo 137 e seguenti del codice di procedura civile, dell'invito al pagamento cui è allegato il modello di pagamento.
3. Nell'invito è fissato il termine di un mese per il pagamento ed è richiesto al debitore di depositare la ricevuta di versamento entro dieci giorni dall'avvenuto pagamento.
4. L'avvenuta infruttuosa notifica dell'avviso di pagamento funge da condizione efficace ai sensi del comma 5 dell'art. 172 c.p.

6. Gli interventi della Magistratura come input propulsivo allo sviluppo dello Stato-ordinamento verso una direzione di equilibrio tra preservamento statale e recupero del rapporto con l'Uomo

La Direttiva e l'intervento della Corte Costituzionale qui in commento sono solo due esempi delle modalità attraverso cui la Magistratura cerca di colmare i vuoti normativi, sanare le fratture e dare spessore alle assenze. Ed in tal senso pur incarnando lo spirito del proprio tempo si può ascrivere alla contemporaneità il Libro III del *De Legibus* in cui Cicerone attribuisce uno specifico valore all'imperium dei magistrati. Particolarmente significativo il passaggio in cui si afferma che *“Magistratibus igitur opus est, sine quorum prudentia ac diligentia esse civitas non potest, quorumque descriptione omnis rei publicae moderatio continetur.”* (leg. III,4) [\[83\]](#). In altri termini sia la Direttiva che l'intervento della Corte Costituzionale sono due immagini esemplificative di come la Magistratura si adopera affinché l'ordinamento giuridico, ossia il nostro luogo di identità per eccellenza, ritorni ad essere per l'individuo un luogo “più vivibile ed abitabile”, in sostanza un luogo a misura d'uomo. La scrivente in conclusione ritiene che l'impegno già profuso dalla Magistratura possa essere un input propulsivo allo sviluppo dello Stato-ordinamento e che, come in una ideale corsa a staffetta, ora spetti al legislatore delegato raccogliere il testimone.

[44] Corte Cost. 1 febbraio 2022, n. 28

[45] Comunicato del 1 febbraio 2022 dell'Ufficio stampa della Corte Costituzionale, Troppi 250 euro al giorno per sostituire una pena detentiva in pecuniaria, consultabile al seguente indirizzo url

https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20220201123330.pdf

[46] DOLCINI, *Sanzioni sostitutive: la svolta impressa dalla riforma Cartabia* Sistema penale, 2 settembre 2021, consultabile al seguente indirizzo url

<https://www.sistemapenale.it/it/opinioni/dolcini-sanzioni-sostitutive-la-svolta-impressa-dalla-riforma-cartabia>

[47] Si conceda il rinvio a E. Quarta, R. Trezza Il Tagessatzsystem tedesco: tassello della proposta di riforma della commissione Lattanzi che avrebbe potuto “migliorare l'esistente senza sovvertirlo” in E. QUARTA, Il procedimento di conversione delle pene pecuniarie inevase, volume II, Universitalia 2022 pag. 126 e seguenti

[48] E. DOLCINI, Verso una pena pecuniaria finalmente viva e vitale? Le proposte della Commissione Lattanzi Sistema penale, 4 giugno 2021 settembre 2021, consultabile al seguente indirizzo url <https://www.sistemapenale.it/it/opinioni/dolcini-pena-pecuniaria-viva-e-vitale-commissione-lattanzi>

[49] L. GOISIS, Le pene pecuniarie. Storia, comparazione, prospettive, in Diritto Penale Contemporaneo, 22 novembre 2017, consultabile al seguente indirizzo url <https://www.penalecontemporaneo.it>

[50] L. GOISIS, Le pene pecuniarie. Storia, comparazione, prospettive, in Diritto Penale Contemporaneo, 22 novembre 2017, consultabile al seguente indirizzo url <https://www.penalecontemporaneo.it>

[51] L. GOISIS, Le pene pecuniarie. Storia, comparazione, prospettive, in Diritto Penale Contemporaneo, 22 novembre 2017, consultabile al seguente indirizzo url <https://www.penalecontemporaneo.it>

[52] Si conceda il rinvio a E. QUARTA ,Analisi economica del diritto: focus vantaggi miglioramento del sistema di riscossione, in E. QUARTA, Il procedimento di conversione delle pene pecuniarie inevase, volume III, Universitalia 2022 pag. 11 e ss

[53] Una fra tutte il risarcimento del danno da inumana detenzione che potrebbe derivare in caso di pena detentiva conseguente a conversione delle pene pecuniarie inevase (es. ipotesi di revoca della libertà controllata)

[54] Aspetto che evidenzio diffusamente in E. QUARTA ,Analisi economica del diritto: focus vantaggi miglioramento del sistema di riscossione, in E. QUARTA, Il procedimento di conversione delle pene pecuniarie inevase, volume III, Universitalia 2022 pag. 11 e ss.

[55] Corte Cost. 1 febbraio 2022, n. 28

[56] Corte Cost. sentenza 20 dicembre 2019 n. 279

[57] Cassazione civile, sez. VI, ordinanza 13/09/2017, n. 21178 Presidente Amendola – Relatore Barreca in Giustizia Civile Massimario 2017, banca dati DeJure

[58] Cassazione civile, sez. VI, ordinanza 13/09/2017, n. 21178 Presidente Amendola – Relatore Barreca in Giustizia Civile Massimario 2017, banca dati DeJure

[59] G. Pino (Professore di Filosofia del diritto Università di Palermo), *Norme e gerarchie normative*, Analisi e diritto, 2008 consultabile al seguente indirizzo url <http://www1.unipa.it/gpino/Pino,%20Norme%20e%20gerarchie%20normative.pdf>

[60] G. Pino (Professore di Filosofia del diritto Università di Palermo), *Norme e gerarchie normative*, Analisi e diritto, 2008 consultabile al seguente indirizzo url <http://www1.unipa.it/gpino/Pino,%20Norme%20e%20gerarchie%20normative.pdf>

[61] L'articolo art. 227-ter rubricato Riscossione a mezzo ruolo, (versione antecedente alla l. 69/2009) in versione integrale disponeva: «1. Entro un mese dal passaggio in giudicato o dalla definitività del provvedimento da cui sorge l'obbligo, l'ufficio procede all'iscrizione a ruolo. 2. L'agente della riscossione notifica al debitore una comunicazione con l'intimazione a pagare l'importo dovuto nel termine di un mese e contestuale cartella di pagamento contenente l'intimazione ad adempiere entro il termine di giorni venti successivi alla scadenza del termine di cui alla comunicazione con l'avvertenza che in mancanza si procederà ad esecuzione forzata. 3. Se il ruolo e' ripartito in più rate, l'intimazione ad adempiere contenuta nella cartella di pagamento produce effetti relativamente a tutte le rate."».

[62] Art. 1 comma 367 LEGGE 24 dicembre 2007, n. 244 «Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministero della giustizia stipula con una società interamente posseduta dalla società di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, una o più

convenzioni in base alle quali la società stipulante con riferimento alle spese e alle pene pecuniarie previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, nonché alle sanzioni pecuniarie civili di cui al decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, provvede alla gestione del credito, mediante le seguenti attività: a) acquisizione dei dati anagrafici del debitore e quantificazione del credito, nella misura stabilita dal decreto del Ministro della giustizia adottato a norma dell'articolo 205 (L) del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, e successive modificazioni; b) iscrizione a ruolo del credito; a tale fine, il titolare dell'ufficio competente delega uno o più dipendenti della società stipulante alla sottoscrizione dei relativi ruoli; c) LETTERA ABROGATA DALLA L. 18 GIUGNO 2009, N. 69. ».

[63] G. VIGNERA, La notificazione della cartella di pagamento quale pre-condizione della conversione delle pene pecuniarie non pagate, Il Caso.it 3 febbraio 2020

[64] Giudice Mauro Lavra (a cura di), Art. 9 Disposizioni in materia pecuniaria, in 5 Commissione ANM (a cura di) Parere della Commissione sulla riforma Cartabia Illustrata al Cdc nella seduta del 11-12 settembre 2021, pag. 60 consultabile al seguente indirizzo url <https://www.associazionemagistrati.it/allegati/parere-commissione-penale-su-riforma-cartabia.pdf>

[65] Art. 67. comma 3 lettera i)) della l. 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico , la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile): “ Al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: (.....) i) il capo VI-bis del titolo II della parte VII e' sostituito dal seguente titolo: "TITOLO II-bis DISPOSIZIONI GENERALI PER SPESE DI MANTENIMENTO IN CARCERE, SPESE PROCESSUALI, PENE PECUNIARIE, SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE E SANZIONI PECUNIARI PROCESSUALI NEL PROCESSO CIVILE E PENALE. CAPO I RISCOSSIONE MEDIANTE RUOLO Art. 227-bis (L). - (Quantificazione dell'importo dovuto). - 1. La quantificazione dell'importo dovuto e' effettuata secondo quanto disposto dall'articolo 211. Ad essa provvede l'ufficio ovvero, a decorrere dalla data di stipula della convenzione prevista dall'articolo 1, comma 367, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e per i crediti ivi indicati, la società Equitalia Giustizia Spa.

Art. 227-ter (L). - (Riscossione mediante ruolo). - 1. Entro un mese dalla data del passaggio in giudicato della sentenza o dalla data in cui e' divenuto definitivo il provvedimento da cui sorge l'obbligo o, per le spese di mantenimento, cessata l'espiazione in istituto, l'ufficio ovvero, a

decorrere dalla data di stipula della convenzione prevista dall'articolo 1, comma 367, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e per i crediti ivi indicati, la società Equitalia Giustizia Spa procede all'iscrizione a ruolo.

2. L'agente della riscossione procede alla riscossione spontanea a mezzo ruolo ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46. Si applica l'articolo 25, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602”.

[66] *Per prendere visione di un'analisi completa delle criticità dell'intero quadro normativo del sistema di riscossione delle pene pecuniarie inevase si conceda il rinvio a E. QUARTA , Il procedimento di conversione delle pene pecuniarie inevase, vol II, pag. 324 e ss.*

[67] Nella Bozza è riportato come art. 239 bis (L) (Attivazione delle procedure di conversione delle pene pecuniarie) Relazione illustrativa dell' art. rubricato Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, in Legge di Bilancio 2018, Bozza 19 ottobre 2017, pag. 91 Documento consultabile all'indirizzo url: <http://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato1734279.pdf>

[68] ART. 227 (L) Rubricato (Concessionari): 1. Per l'affidamento in concessione del servizio, la vigilanza sui concessionari, il recesso, la decadenza e la revoca, il commissario governativo delegato, la remunerazione del servizio, l'accesso agli uffici pubblici, il discarico per inesigibilità, la procedura di discarico e reiscrizione nei ruoli, il recupero crediti, gli obblighi contabili e di garanzia, gli obblighi di versamento, la cauzione, il segreto d'ufficio, la trasmissione dei flussi informativi, la conservazione degli atti, la delega, la chiamata in causa dell'ente creditore, i giorni festivi, il personale addetto al servizio di riscossione, le sanzioni, il regime fiscale degli atti di affidamento delle concessioni, le potestà legislative delle Regioni a statuto speciale e province autonome, si applicano gli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, eccetto il comma 5 bis, 18, 19, 20 eccetto il comma 5, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 52 bis, 53, 54, 55, 56, e 70, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112; nonché l'articolo 4 bis, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 237; l'articolo 16 quinquies, del decreto-legge 28 dicembre 2001, n. 452, convertito in legge 27 febbraio 2002, n. 16; l'articolo 46, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 e l'articolo 9, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito in legge 28 maggio 1997, n. 140 e successive modificazioni.

[69] Relazione illustrativa , loc. ult. cit.

[70] Circolare 4 agosto 2017 Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi , - Analisi della normativa sul recupero dei crediti per pene pecuniarie nonché di indicazioni operative agli Uffici giudiziari consultabile all'indirizzo url: https://giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page;jsessionid=J0e-wZ5ETBuXeSbx2UnqjvNV?contentId=SDC41981&previousPage=mg_1_8

[71] Relazione Illustrativa cit., pag. 91-92

[72] Circolare 4 agosto 2017 loc. ult. Cit.

[73] La problematica del recupero dei crediti generati dall'attività giudiziaria è stata, infatti oggetto della deliberazione del 7 Marzo 2017, n. 3/2017/G, della Corte di Conti, Sezione Centrale di Controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato, riguardante: "Il recupero delle spese di giustizia e i rapporti convenzionali tra il Ministero della Giustizia ed Equitalia Giustizia". La deliberazione ha riguardato l'attività posta in essere per il recupero dei crediti derivanti da sentenze passate in giudicato o da spese di giustizia, come previsto dall'art. 1, commi da 367 a 372, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. In esecuzione della disposizione da ultimo richiamata, il Ministero della Giustizia ed Equitalia Giustizia s.p.a, con la convenzione intervenuta il 23 settembre 2010 e successive integrazioni, hanno provveduto a definire le modalità di gestione dei crediti originati da provvedimenti passati in giudicato o divenuti esecutivi demandando ad Equitalia Giustizia s.p.a. l'attività di quantificazione delle poste attive e l'iscrizione a ruolo dei crediti sui sistemi di una delle società del Gruppo Equitalia. L'analisi compiuta in dettaglio dalla Corte dei Conti conclude evidenziando i seguenti nodi problematici:

1. l'irrazionalità del controllo operato su Equitalia Giustizia, dapprima da Equitalia s.p.a, a sua volta controllata dall'Agenzia delle Entrate, e oggi demandato al Ministero dell'economia e delle finanze, a seguito del d.l. n. 193/2016. La Corte ritiene più coerente la configurazione di un controllo diretto della società da parte del Ministero della Giustizia;
2. la protrazione del regime transitorio che non ha consentito una valutazione degli effettivi benefici generati dalla convenzione: il modello adottato "si è risolto essenzialmente nella sostituzione di parte dell'attività precedentemente svolta dagli operatori degli uffici giudiziari con quella demandata agli operatori di Equitalia giustizia. È mancato un decisivo intervento nella direzione dell'effettiva reingegnerizzazione dell'intero processo gestionale, che a giudizio della Corte dovrebbe costituire lo strumento principale da utilizzare nell'innovazione dei processi operativi della pubblica amministrazione";

3. non senza osservare (...) “le evidenti criticità che emergono dal confronto tra l’ingente ammontare dei crediti posti in riscossione e l’importo effettivamente riscosso”, già evidenziate dalla Corte nella relazione “Il sistema della riscossione dei tributi erariali al 2015” (deliberazione n. 11/2016/G);

4. la reiterazione delle proroghe legislative della comunicazione d’inesigibilità che ha determinato la caducazione della conversione della pena pecuniaria in pena detentiva (art. 660 c.p.p) una volta decorso il termine di estinzione, sul presupposto che lo stesso non sia suscettibile di interruzione, evidenziando altresì l’urgenza “di un intervento normativo per rendere compatibili i tempi previsti per l’esame delle comunicazioni di inesigibilità con la citata disposizione penale”. (Circolare 4 agosto 2017 loc. ult. Cit.)

[74] Corte dei Conti Deliberazione 7 marzo 2017, n. 3/2017/G, in Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Il Recupero delle Spese di Giustizia e i rapporti convenzionali tra il Ministero della Giustizia ed Equitalia Giustizia (Rel: Cons. Massimo Romano), pag. 14 consultabile al link http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_

[75] Circolare 4 agosto 2017 loc. ult. Cit.

[76] G. L. GATTA Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della ‘legge Cartabia’, Sistema Penale, 15 ottobre 2021 consultabile al seguente indirizzo url <https://sistemapenale.it/it/scheda/gatta-legge-2021-134-delega-riforma-giustizia-penale-cartabia>

[77] Corte Cost. 1 febbraio 2022, n. 28

[78]. D. Bianchi, Il rilancio delle pene sostitutive nella legge delega "Cartabia": una grande occasione non priva di rischi, Sistema Penale, 21 febbraio 2022, consultabile al seguente indirizzo url <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/bianchi-pene-sostitutive-legge-delega-cartabia> ; F. Palazzo, I profili di diritto sostanziale della riforma penale, 8 settembre 2021 Sistema Penale, consultabile al seguente indirizzo url <https://www.sistemapenale.it/it/opinioni/palazzo-profilo-diritto-sostanziale-riforma-penale>.

[79] Si conceda il rinvio a E. Quarta, A. Crippa La visione teorica del sistema di riscossione delle pene pecuniarie al vaglio della critica della ragion pura. Intervista ad una penalista per coniugare teoria e prassi, in E. QUARTA, Il procedimento di conversione delle pene pecuniarie in reclusione, volume III, Universitalia 2022 pag. 135

[80] Art. 133-ter. C.p. ((Pagamento rateale della multa o dell'ammenda).))

Il giudice, con la sentenza di condanna o con il decreto penale, può disporre, in relazione alle condizioni economiche del condannato, che la multa o l'ammenda venga pagata in rate mensili da tre a trenta. Ciascuna rata tuttavia non può essere inferiore a 15 euro.

In ogni momento il condannato può estinguere la pena mediante un unico pagamento.

[81] Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Reggio Calabria, Prescrizione delle pene pecuniarie. Problematiche applicative e indicazioni operative consultabile al seguente indirizzo url sistemapenale.it/pdf_contenuti/1575971129_direttiva-procura-generale-reggio-calabria-prescrizione-pene-pecuniarie-e-decorrenza-2019.pdf

[82] E. Andolfatto, Linee guida della Procura Generale di Reggio Calabria in tema di prescrizione delle pene pecuniarie, Sistema penale, 11 dicembre 2019 consultabile al seguente indirizzo url <https://www.sistemapenale.it/it/documenti/linee-guida-procura-generale-reggio-calabria-prescrizione-pena-pecuniaria>

[83] F. Fontanella, Le leges de magistratibus, in F. Fontanella, Politica e diritto naturale nel De Legibus di Cicerone, Roma 2012 Edizioni di storia e letteratura. 2012, pag. 79 e ss F. Andrew Roy Dick, A Commentary on Cicero: De Legibus (University of Michigan Press 2004) 457.
