

## L'EFFETTIVITÀ (*RECTIUS* INEFFETTIVITÀ) DELLA PENA PECUNIARIA IN ITALIA, OGGI

di Luciana Goisis

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le statistiche giudiziarie. – 3. Le recenti proposte di riforma della pena pecuniaria in Spagna. Cenni. – 4. La patologia che affligge la pena pecuniaria in Italia e la possibile cura.

### 1. Premessa

È un'affermazione ricorrente nei più recenti saggi sulla pena in Italia che la pena pecuniaria versa nel nostro Paese in uno stato di assoluta ineffettività<sup>1</sup>.

Nell'accostarsi al tema della pena pecuniaria nell'ordinamento italiano<sup>2</sup> appare pertanto di primaria importanza indagare i profili di effettività di tale sanzione. Raccogliendo l'insegnamento di Kelsen, l'effettività induce a spingersi sul terreno dell' 'essere', privilegiandolo rispetto al 'dover essere' del diritto. Tenendo ben presente il monito della dottrina più avveduta sull'importanza di studiare la *prassi della pena*<sup>3</sup>, è al diritto non scritto e all' 'essere' della pena pecuniaria che si deve volgere l'attenzione. Accogliere la prospettiva dell'effettività significa infatti un inevitabile spostamento dell'attenzione dalla pena in astratto alla pena reale e questo comporta che il taglio dell'indagine si faccia di necessità empirico. Lo sguardo sulla *prassi della pena pecuniaria* e sulla sua dimensione fattuale è essenziale al fine di fare luce sul grado di *effettività* di tale sanzione<sup>4</sup>, considerato che, come sottolineato acutamente, "l'efficacia della pena pecuniaria è tanto grande quanto l'efficienza della sua riscossione"<sup>5</sup>.

Per approfondire tale ultimo profilo imprescindibile è il ricorso alle statistiche giudiziarie ufficiali: ciò nella convinzione che anche i dati quantitativi possano fornire

---

<sup>1</sup> Cfr. per tutti, da ultimo, DOLCINI, *La pena in Italia, oggi, tra diritto scritto e prassi applicativa*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, a cura di Dolcini e Paliero, Vol. II, Milano, 2006, pp. 1098-9. Scrive l'A.: "di regola le pene pecuniarie non vengono né eseguite, né convertite".

<sup>2</sup> Imprescindibile nello studio della pena pecuniaria rimane il saggio di JESCHECH-GREBING, *Die Geldstrafe in deutschen und ausländischen Recht*, Baden-Baden, 1978.

<sup>3</sup> Così DOLCINI, *Pene detentive, pene pecuniarie, pene limitative della libertà personale: uno sguardo sulla prassi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 97.

<sup>4</sup> Sul tema della effettività della sanzione, si vedano, nella vasta letteratura, gli Atti del XXIII Convegno di studio "Enrico de Nicola", pubblicati sotto il titolo *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, Milano, 2002; GIUNTA, *L'effettività della pena nell'epoca del dissolvimento del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, p. 415; PALIERO, *Il principio di effettività del diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, p. 430 ss. Sul problema della effettività (*rectius*, ineffettività) della pena pecuniaria in particolare GOISIS, *La pena pecuniaria in Italia. Profili di effettività della sanzione*, Relazione tenuta presso la Facoltà di Giurisprudenza di Rijeka (Croazia) nell'ambito del Convegno di Studi intitolato "Seconde giornate croato-italiane di diritto e procedura penale" (29 giugno 2007), in PAVISIC, (a cura di), *Decennium Mozartianense*, Rijeka, Pravi fakultet, 2008, p. 409 ss.

<sup>5</sup> Così GREBING, *Die Geldstrafe*, cit., p. 1314.

indicazioni utili in prospettiva di una futura riforma dell'istituto<sup>6</sup>. L'importanza di far luce sulla "prassi della pena" sia per il legislatore che per lo studioso è fondamentale: si tratta di un contributo utile "sia per lo studioso, sia per il futuro legislatore, i cui interventi non dovrebbero mai prescindere da una piena consapevolezza dei risultati raggiunti in passato, misurati alla luce della prassi, e più in generale da una precisa visione dei fenomeni sui quali ogni intervento di riforma è destinato ad incidere"<sup>7</sup>.

Prima di passare alla disamina dei dati statistici più recenti, corre tuttavia l'obbligo di proporre una – sia pur essenziale – chiarificazione sul concetto di effettività della sanzione penale, tema ampiamente rivisitato nell'ambito delle più recenti trattazioni della dottrina penalistica<sup>8</sup>, nonché una puntualizzazione sul concetto di effettività qui accolto.

La parola effettività è "una parola dotta" che si ritrova spesso nelle trattazioni di filosofia contemporanea<sup>9</sup>. Essa ha avuto tuttavia la maggior diffusione nell'ambito della scienza giuridica, ove, quale traduzione dell'espressione inglese "effectiveness", si è imposto per il tramite del diritto internazionale, nell'ambito del quale l'effettività rappresenta il requisito primo per la legittimità di uno Stato<sup>10</sup>.

Il termine si è poi affermato, sul terreno della teoria generale del diritto, con l'opera di Kelsen, ove il concetto si è legato al problema della efficacia delle norme giuridiche<sup>11</sup>. È proprio dal pensiero kelseniano che emerge come l'effettività sia l'essere' del 'dover essere' del diritto. Come è stato icasticamente affermato, "l'effettività evidenzia il rapporto fra essere e dover essere, fra fatto e diritto"<sup>12</sup>. È proprio all'essere' della pena pecuniaria e alla pena reale che deve essere rivolta l'attenzione: da qui l'interesse per la conoscenza empirica dello strumento punitivo e della sua adeguatezza. La prospettiva d'indagine sarà dunque rivolta all'empiria e si tratterà di chiedersi, muovendo dalla norma che prevede la sanzione in denaro, se essa venga concretamente eseguita. È evidente infatti che una pena che, una volta minacciata e inflitta, non venga poi applicata finisce con il perdere qualsiasi efficace funzione preventiva, divenendo meramente 'simbolica'<sup>13</sup>. Nefasti, è intuibile, sono i

---

<sup>6</sup> Sull'importanza di far luce sulla "prassi della pena" sia per lo studioso, sia per il futuro legislatore, si veda DOLCINI, *Pene detentive, pene pecuniarie, pene limitative della libertà personale: uno sguardo sulla prassi*, cit., p. 97.

<sup>7</sup> Così ID., *op. ult. cit.*, p. 97. Continua l'A.: "Si tratta di una affermazione tanto ovvia, quanto poco confortata, parrebbe, dalle esperienze, recenti e meno recenti, maturate nel nostro Paese".

<sup>8</sup> Oltre ai contributi pocanzi indicati, si veda il significativo saggio a cura di GIUNTA, ORLANDI, PITTARO, PRESUTTI, *L'effettività della sanzione penale*, Milano, 1998, p. 3 ss., nonché, sulle origini filosofiche del termine, PIOVANI, *Effettività (principio di)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1965, Vol. 14, p. 420.

<sup>9</sup> È stata utilizzata soprattutto nell'ambito della filosofia dell'esistenza, principalmente nell'opera di Heidegger, ove assunse il significato di carattere dell' 'esserci'. Cfr. PIOVANI, *op.cit.*, p. 420.

<sup>10</sup> Cfr. PITTARO, *L'effettività della sanzione penale: un'introduzione*, in AA.VV., *L'effettività della sanzione*, cit., p. 3 ss.

<sup>11</sup> Nella concezione normativistica di Kelsen il diritto è dover essere, cosicché l'effettività della sanzione è una condizione per l'esistenza del sistema.

(<sup>12</sup>) Così ID., *op. ult. cit.*, p. 4.

<sup>13</sup> Sulla tendenza del nostro sistema sanzionatorio alla 'pena virtuale', cfr. MOCCIA, *La perenne emergenza*, Napoli, 2000, p. 201 ss.

riflessi che un tale fenomeno può comportare in termini di credibilità dell'intero sistema sanzionatorio.

Si accoglie qui un concetto di effettività della pena quale sinonimo di certezza, in particolare sotto il profilo dell'*an* della pena: certezza che esprime, come sottolineato da Giunta, "l'istanza che la sanzione venga concretamente applicata, una volta che si realizzi il reato per cui è stata comminata"<sup>14</sup>. Certezza che, secondo l'insegnamento di Beccaria, è la prima condizione per una efficace funzione preventiva della pena<sup>15</sup>.

Secondo le parole pronunciate da un autorevole studioso in ordine alla pena pecuniaria: "è chiaro che la partita si gioca – *sin d'ora* – sulla *effettività* della sanzione pecuniaria, come pena reale e indefettibile, in obbedienza alla regola aurea della "certezza" delle pene anche se "moderate", coniata una volta per tutte da Beccaria"<sup>16</sup>.

## 2. Le statistiche giudiziarie

Come autorevolmente affermato circa il ruolo della pena pecuniaria nel nostro ordinamento, il legislatore italiano è stato "a lungo criticato per aver attribuito a questa pena uno spazio assai ridotto, a confronto con altri ordinamenti a noi vicini"<sup>17</sup>. Nel 1930, infatti, le condanne a pena pecuniaria costituivano solo il 20% del totale delle condanne in Italia contro la percentuale del 70% che si riscontrava in Germania. Fino alla fine degli anni '60, tale percentuale si è attestata non oltre il 30% in Italia, raggiungendo il picco del 50% solo negli anni '80, una percentuale comunque molto limitata se comparata alla quota dell'80% rilevata in Germania e in Inghilterra negli stessi anni<sup>18</sup>.

A partire dalla Legge di Modifiche al sistema penale, nel 1981, tuttavia, si è assistito ad un mutamento di indirizzo da parte del legislatore italiano il quale ha valorizzato la pena pecuniaria quale sanzione sostitutiva della pena detentiva breve (di durata non superiore ad un mese: oggi il limite è elevato a sei mesi, a seguito della modifica dell'art. 53 della Legge di Modifiche ad opera della Legge 12 giugno 2003, n. 134). Nel contempo però lo spazio della pena pecuniaria si è ridotto a favore della sanzione amministrativa in seguito alla depenalizzazione operata dalla stessa Legge di Modifiche al sistema penale, nonché da ultimo con il D.lgs.vo 30 dicembre 1999, n. 507<sup>19</sup>. Si può dunque affermare che la pena pecuniaria ha mosso "timidi passi nella

---

<sup>14</sup> Cfr. GIUNTA, *L'effettività della pena nell'epoca del dissolvimento del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, p. 416.

<sup>15</sup> Cfr. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, ed. a cura di Fabietti, Milano, Mursia, 1973, p. 75.

<sup>16</sup> Così MARINUCCI, *Relazione di sintesi*, in A.A. V.V., *Sistema sanzionatorio: effettività e certezza della pena*, cit., p. 322.

<sup>17</sup> Cfr. da ultimo DOLCINI, *La pena in Italia*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, cit., p. 1080.

<sup>18</sup> Su tali percentuali si veda DOLCINI-PALIERO, *Il carcere ha alternative? Le sanzioni sostitutive della detenzione breve nell'esperienza europea*, Milano, 1989, pp. 184-5.

<sup>19</sup> Depenalizzazione, quest'ultima, che ha interessato la legislazione speciale in materia di assegni bancari, circolazione stradale, reati finanziari, alimenti e navigazione.

direzione della criminalità media, salvo cedere contemporaneamente terreno, verso il basso, alla sanzione pecuniaria amministrativa<sup>20</sup>.

Vi è da chiedersi allora se qualcosa sia cambiato dal 1981 ad oggi nella prassi applicativa della pena pecuniaria: se cioè le percentuali sopra riferite abbiano subito modifiche rilevanti nel corso degli ultimi anni e quale ruolo rivesta attualmente la pena pecuniaria nel nostro sistema sanzionatorio.

A tal fine, si rivelano essenziali le statistiche giudiziarie ufficiali, in particolare fonte attendibile, pur con note di cautela che devono sempre accompagnare la consultazione delle statistiche, è rappresentata dagli Annuari dell'Istat<sup>21</sup>.

Ebbene, le statistiche ufficiali testimoniano chiaramente del perdurare di un ruolo assai marginale della pena pecuniaria nel nostro sistema sanzionatorio. Lo si evince innanzitutto dai dati relativi alla quota delle condanne a pena pecuniaria rispetto al totale delle condanne. Nell'insieme, se le condanne alla sola pena pecuniaria (multa e ammenda) rappresentavano nel 2004 il 47,1% del totale delle condanne (155.299 su un totale di 329.384 condanne), può stimarsi che negli anni 2005 e 2006 tale percentuale è lievemente cresciuta sino a toccare nell'ultimo anno la percentuale del 48,35% (135.604 condanne a pena pecuniaria – multa e ammenda – su un totale di 280.437 condanne)<sup>22</sup>. In ogni caso, come per gli anni passati, una percentuale sempre inferiore alla metà del totale delle condanne.

Oggi, stando ai dati ricavabili dall'Annuario Statistico dell'Istat 2011, riferito ai dati relativi alla giustizia, in particolare alla materia penale e penitenziaria, aggiornati all'anno 2009 e 2010, per l'82,6% dei condannati per delitto la sentenza si è conclusa con la condanna alla pena della reclusione, per il 17,4% con una condanna alla pena della multa. In particolare, su un totale di 249.154 condannati per delitto, le condanne alla sola multa sono state 43.444, per un valore pari al 17,4% del totale delle condanne. Analogamente, su di un totale 110.857 di condanne per contravvenzione, le condanne alla pena dell'ammenda rappresentano il 54,6% (60.532)<sup>23</sup>. Complessivamente, su un totale di 360.011 condanne, le condanne a pena pecuniaria (multa e ammenda) rappresentano un numero pari a 103.932. In altre parole, *le pene pecuniarie rappresentano oggi il 28,8% del totale delle condanne*. Una percentuale assolutamente irrisoria e soprattutto segnale di un calo significativo delle condanne a pena pecuniaria se si considerano le percentuali assai più elevate riferite agli anni 2000: dal 49% dell'anno 2000 (il picco più alto mai raggiunto dalle pene pecuniarie in Italia), si è passati al 47% del 2004, al 48% del 2006, sino al 27,8% nel 2008 ed infine all'attuale 28,8% (riferito al 2010).

---

<sup>20</sup> Così DOLCINI, *Pene detentive, pene pecuniarie*, cit., p. 95.

<sup>21</sup> Nella rielaborazione dei dati statistici abbiamo seguito un metodo già efficacemente proposto da Emilio Dolcini in molti dei suoi scritti, qui citati.

<sup>22</sup> Dati ricavabili da ISTAT, *Annuario statistico italiano. Anno 2008*, Roma 2008, pp. 147-8. Per i dati relativi al 2004 al 2005 si veda ISTAT, *Statistiche giudiziarie penali. Anno 2004*, in *Annuario 2006*, Roma, 2006, p. 45, Tavola 1.6; ISTAT, *Annuario statistico italiano. Anno 2007*, Roma, 2007, p. 147.

<sup>23</sup> Cfr. ISTAT, *Annuario statistico italiano. Anno 2011*, Roma, 2011, 152 ss., Tabella 6.19, p. 171, Tabella 6-20, p. 172. Si veda il sito [www.istat.it](http://www.istat.it).

Si conferma dunque il ruolo assolutamente ancillare della pena pecuniaria nell'ambito dell'arsenale sanzionatorio italiano, oggi ancor più spiccato e, in definitiva, una involuzione dell'istituto della pena pecuniaria. Non si può escludere che un peso in tale recente ulteriore flessione l'abbia giocato anche l'attuale grave fase di recessione economica.

Ciò non toglie che questi dati non possono non destare perplessità, poi, se li si confronta con i valori nettamente superiori che si registrano nei Paesi europei a noi più vicini, come la Germania e l'Inghilterra, dove, a partire dagli anni '80 sino ad oggi, la pena pecuniaria supera l'80% del totale delle condanne<sup>24</sup>: la pena pecuniaria occupa dunque, in Italia, ancora un ruolo secondario nell'ambito del sistema sanzionatorio, e ciò in aperto contrasto con le indicazioni che da tempo provengono dalla dottrina più avveduta, la quale individua proprio nella pena pecuniaria la sanzione destinata a sottrarre terreno alla pena detentiva nell'ambito della criminalità di lieve e media gravità<sup>25</sup>.

Dall'Annuario delle statistiche giudiziarie penali è possibile evincere altresì che le multe e le ammende vengono inflitte in ammontari molto contenuti, specie quando sono inflitte congiuntamente alla pena detentiva.

Soprattutto, le statistiche evidenziano *un grave stato di ineffettività della pena pecuniaria*: esse mostrano infatti che le pene pecuniarie "non vengono né eseguite, né convertite"<sup>26</sup>. Questi i dati (relativi alle decisioni della Magistratura di Sorveglianza sulla esecuzione delle pene pecuniarie): nel 2004 i provvedimenti di conversione sono stati 3.709<sup>27</sup>. Considerando che il totale delle condanne a pena pecuniaria (multa e ammenda) nello stesso anno ammonta a 155.299 unità, può calcolarsi che i casi in cui si è approdati alla conversione rappresentano solo il 2,4% del totale delle condanne a pena pecuniaria. Ancora più irrisorie le percentuali di rateizzazioni e di differimenti, nonché di archiviazioni a seguito di pagamento (solo in 1.539 casi, pari allo 0,99%)<sup>28</sup>.

Il fatto che i provvedimenti di conversione riguardino solo una quota molto esigua delle pene pecuniarie inflitte, non significa però che nella maggioranza dei casi tali pene vengano eseguite. Al contrario, come già emerso nel 1999 dalla Relazione al c.d. Progetto Grosso di riforma del codice penale e come conferma il dato esiguo

<sup>24</sup> Nel 1991 le condanne a pena pecuniaria in Germania rappresentavano l'84% del totale delle condanne, un ammontare già raggiunto negli anni settanta e poi mantenutosi costante. In Inghilterra, negli anni ottanta, le condanne a pena pecuniaria variavano dall'82 all'86% del totale delle condanne. Cfr. DOLCINI-PALIERO, *Il carcere*, cit., p. 74, nonché DOLCINI, *Pene detentive, pene pecuniarie*, cit., pp. 101-2. Tale dato, anche incrementato, è confermato anche per gli anni più recenti. Cfr. PALAZZO-PAPA, *Lezioni di diritto penale comparato*, Torino, 2005, p. 83.

<sup>25</sup> Si segnala la posizione a suo tempo espressa da Giorgio Marinucci nel saggio *Politica criminale e riforma del diritto penale*, oggi in MARINUCCI-DOLCINI (a cura di), *Studi di diritto penale*, cit., p. 82 ss. L'A. auspicava "un potenziamento in termini di prevenzione generale e speciale delle pene pecuniarie", suggerendo il suo rimodellamento secondo il sistema dei tassi giornalieri, così da renderla strumento idoneo nei confronti della piccola e media criminalità e prevedendola quale sanzione sostitutiva della pena detentiva breve.

<sup>26</sup> Cfr. in tal senso già DOLCINI, *La pena in Italia*, cit., p. 1099, nonché ID., *op. ult. cit.*, p. 102.

<sup>27</sup> ISTAT, *Statistiche giudiziarie penali. Anno 2004*, cit., p. 304, Tavola 11.7.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

relativo alle archiviazioni a seguito di pagamento, la multa e l'ammenda restano in larghissima parte ineseguite e, come è stato osservato, vi è da ritenere che con ogni probabilità "la situazione non sia mutata"<sup>29</sup>.

Tuttavia, a parte questi dati risalenti e l'esiguo dato relativo alle archiviazioni per avvenuto pagamento, una grave lacuna delle rilevazioni statistiche ufficiali riguarda l'accertamento dell'effettivo tasso di riscossione della pena pecuniaria: non si sa in che misura esattamente venga riscossa la pena pecuniaria. E si capisce come solo dagli esiti di una tale rilevazione si possa decretare in via definitiva lo stato di ineffettività assoluta oppure parziale della pena pecuniaria, valutazione quest'ultima indispensabile in prospettiva di considerazioni *de lege ferenda*.

A tale fine l'indagine è resa oggi più agevole grazie al fatto che, a partire dall'anno 2007, il Ministero di Giustizia ha iniziato a raccogliere dati significativi sul punto, fornendo ai singoli Uffici per il recupero dei crediti, istituiti presso le autorità giudiziarie, un adeguato supporto statistico che ha consentito la rilevazione di un dato, assai importante, relativo al rapporto tra le somme vantate per pene pecuniarie (e Spese di Giustizia) da parte dello Stato, nell'anno 2007 (e nel primo semestre 2008) e le somme effettivamente riscosse.

Il dato percentuale che ne scaturisce è sconcertante: *il riscosso non supera il 2,66%*. In altre parole, una **perdita** secca per le casse dello Stato di circa **600 milioni di Euro** (anche se non mancano notizie giornalistiche ancor più allarmanti)<sup>30</sup>. Il dato, pur sempre provvisorio per stessa ammissione dell'Ufficio Statistica del Ministero, sembra dunque confermare quanto emerso dalle statistiche ufficiali, nonché a suo tempo dalla Commissione Grosso per la riforma del codice penale: la pena pecuniaria versa in uno stato di *assoluta ineffettività*<sup>31</sup>.

I dati ministeriali, che raccolgono in forma aggregata i dati provenienti dagli Uffici Recupero Crediti delle diverse autorità giudiziarie, trovano conferma, secondo una recente indagine empirica, nell'ambito delle principali sedi giudiziarie italiane, evidenziando un **tasso di riscossione** molto contenuto nelle sedi del Sud e un tasso lievemente più alto - solo in alcuni casi virtuoso, comunque **non superiore al 30%** - in alcune sedi del Nord: basti pensare al Tribunale di Palermo, ove la riscossione si attesta al 2,1%, al Tribunale di Napoli, ove ci si attesta sul 4,4%, al Tribunale di Roma, ove ci si attesta all'1,1%. Tali percentuali salgono al 10,3% se si osserva il Tribunale di Milano, al 29,7% se si osserva il Tribunale di Bergamo ed alcuni altri tribunali del Nord<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr. in tal senso DOLCINI, *op. ult. cit.*, p. 102.

<sup>30</sup> Per questi dati, frutto di una interrogazione presso il Ministero della Giustizia, ci si permette di rinviare all'indagine di GOISIS, *La pena pecuniaria. Un'indagine storica e comparata. Profili di effettività della sanzione*, Milano, 2008, p. 133-4. Secondo una stima ascritta al Ministero e riferita al primo semestre 2007, si tratterebbe addirittura di 750 milioni di Euro. Cfr. FERRARELLA, *Fine pena mai. L'ergastolo dei tuoi diritti nella giustizia italiana*, Milano, 2007, p. 134. L'A. riferisce stime ministeriali secondo le quali lo Stato riuscirebbe ad incassare solo dal 3 al 5% di quanto gli spetterebbe per pene pecuniarie e Spese di Giustizia.

(<sup>31</sup>) Su questa conclusione già GOISIS, *La pena pecuniaria in Italia. Profili di effettività della sanzione*, cit., p. 411 s.

<sup>32</sup> Sulle diverse percentuali nelle diverse sedi giudiziarie del Paese, acquisite a seguito di una indagine empirica condotta sul campo, si veda ID., *La pena pecuniaria. Un'indagine*, cit., p. 135 ss.

I dati della Commissione Grosso che, per quanto risalenti, in ogni caso mostrano una altissima percentuale di pene pecuniarie non riscosse, le recenti rilevazioni statistiche dell'Istat, nonché del Ministero della Giustizia, infine le recenti rilevazioni empiriche non possono non stupire ove si ponga mente alla diversa situazione degli altri Paesi europei: per fare solo alcuni esempi, si pensi alla Germania, all'Olanda e al Regno Unito, e in generale ai Paesi del Nord Europa, ove i tassi di riscossione della pena pecuniaria superano il 90%<sup>33</sup>.

Divari così macroscopici non possono spiegarsi solo con le differenze socio-economiche tra gli Stati europei, peraltro oggi più attenuate, quanto con l'inadeguatezza della normativa e della prassi giudiziaria in relazione al momento esecutivo della pena pecuniaria.

La dottrina ha oggi rotto il silenzio serbato su questo problema fino a tempi relativamente recenti: si tratta di una inefficienza della pubblica amministrazione italiana dovuta essenzialmente alla carenza di mezzi e personale necessari per il buon esito della procedura esecutiva e ad una eccessiva macchinosità dell'intero procedimento esecutivo, reso ancor più complesso a seguito di alcune recenti riforme, ossia la riforma operata dal Testo Unico in materia di Spese di Giustizia (e prima ancora, per la verità, ad opera del D.lgs.vo 9 luglio 1997, n. 237)<sup>34</sup>. Dopo tale riforma, si assiste ad un dato sconcertante, ovvero ad un arresto delle conversioni della pena pecuniaria insoluta: il concessionario che forma la cartella esattoriale, vero e proprio titolo esecutivo, e procede all'esecuzione, una volta operata infruttuosamente l'esecuzione, omette sistematicamente di informarne le cancellerie, le quali dunque non hanno gli elementi di giudizio necessari per avviare la procedura di conversione. Un istituto, quest'ultimo, che, al contrario, risulta indispensabile per sottolineare in sede teorica e pratica "l'inderogabilità (anche) della pena pecuniaria"<sup>35</sup>.

Si deve dunque concludere che i dati statistici rendono urgente la necessità di individuare la patologia che affligge l'esecuzione della pena pecuniaria nel nostro Paese – si deve ribadire, infatti che una pena che, una volta minacciata e inflitta, non venga poi eseguita perde qualsiasi funzione preventiva – e la eventuale possibile cura: il tasso di riscossione non è ovunque nel Paese così irrisorio da consentire di decretare, come pure di recente è stato fatto<sup>36</sup>, la 'morte' e il necessario conseguente abbandono della pena pecuniaria quale strumento sanzionatorio. La pena pecuniaria in Italia versa

---

<sup>33</sup> Cfr. sul punto, BERNARDI, *La pena pecuniaria in Italia e in Francia, e l'esigenza di una sua armonizzazione a livello europeo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, p. 229 e p. 236. Ci si permette di rinviare a GOISIS, *La pena pecuniaria*, op. ult. cit., p. 132, p. 207 ss. per le rilevazioni empiriche in parola.

<sup>34</sup> Cfr. sul tema GOISIS, *La pena pecuniaria. Un'indagine*, cit., p. 133.

<sup>(35)</sup> Così ROMANO-GRASSO, *Commentario sistematico del codice penale*, Vol. II, Milano, 2005, p. 367.

<sup>(36)</sup> Si pensi da ultimo alla scelta della Commissione Nordio di proporre l'abolizione della pena pecuniaria, anche in ragione della sua inefficacia preventiva, connessa "alla sua incerta esazione". Diverso e più annoso discorso quello di un raffronto in termini di effettività fra pena pecuniaria e sanzione amministrativa, ai fini di una possibile scelta in favore della seconda a discapito della prima. Solo l'eventuale reperimento di dati statistici significativi sul punto, oggi poco agevole, consentirà in futuro di pronunciarsi in merito. Cfr. anche la posizione di FERRAJOLI, *Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale*, Bari, 1989, p. 415 ss.

sì in uno stato di assoluta ineffettività, ma essa presenta ancora qualche flebile segno vitale – se le pene pecuniarie non sono mai convertite, eccezionalmente vengono eseguite.

### 3. Le recenti proposte di riforma della pena pecuniaria in Spagna. Cenni

Lungi dal voler, nell'economia del presente lavoro, condurre un'indagine comparata, un cenno merita senz'altro, in un'ottica di diritto straniero, la recente proposta di riforma della disciplina della pena pecuniaria avanzata in Spagna con il Progetto di riforma del Codice Penale spagnolo del 2006 e in seguito parzialmente accolta dalla *Ley Orgánica* 5/2010, che, come noto, ha profondamente modificato il codice penale spagnolo<sup>37</sup>.

Nel contesto del movimento internazionale di riforma del diritto penale, si iscrive anche la rivoluzione del diritto penale spagnolo ad opera *código penal* del 1995. Nell'ambito della profonda riforma del sistema sanzionatorio attuata dal nuovo codice, la maggiore novità introdotta sul terreno delle pene pecuniarie, in linea con le idee portanti del movimento internazionale di riforma, consiste nella adozione del sistema dei *días-multa*, ossia dei tassi giornalieri.

Ciò che è certo è che il nuovo codice ha segnato l'inizio di una progressiva crescita di importanza della *multa* – conosciuta nella storia più risalente della Spagna<sup>38</sup> – nell'ordinamento giuridico spagnolo, anche se, come autorevolmente sottolineato, il diritto penale spagnolo non ha sinora conosciuto quella tendenza, cui si è assistito negli altri Paesi europei e in particolare, come noto, in Germania, verso una assoluta centralità della pena pecuniaria nell'ambito dell'arsenale sanzionatorio<sup>39</sup>.

Con la finalità di dare attuazione ad un mutato orientamento politico-criminale, ispirato all'idea retributiva, sono state emanate nel tempo numerose *Leyes Orgánicas*: la legge 7/2003 del 30 giugno, la legge 11/2003 del 29 settembre, la legge 15/2003 del 23 novembre.

---

<sup>37</sup> Sul tema, in particolare, sul Progetto del 2006, di veda ROCA AGAPITO, *La reforma de la pena de multa. Lo que hace y deja hacer el Proyecto de 2006 de reforma del Código Penal español con respecto a la pena de multa*, in ÁLAVAREZ GARCÍA, (a cura di), *La adecuación del derecho penal español al ordinamento de la Unión Europea. La política criminal europea*, Valencia, 2009, p. 141 ss.

<sup>38</sup> Sulle antiche radici della *pena de multa* nel diritto spagnolo, si veda efficacemente MANZANARES SAMANIEGO, *La pena de multa*, Madrid-Las Palmas, 1977, p. 39 ss. Anche nella storia spagnola si parlava di “*multa*” laddove il denaro era destinato al potere pubblico e di “*composición*” o “*enmienda*” laddove il denaro era destinato a compensare la vittima o i suoi famigliari. Nei primi secoli della Reconquista la *composición* apparve con frequenza come pena unica per i delitti non gravi e, congiuntamente con la vendetta, per i reati più gravi. La somma che si pagava per la morte era denominata “*omezillo*” e variava al variare delle caratteristiche dell'agredito e dell'aggressore. Per le infrazioni di minor importanza si utilizzava una pena pecuniaria compensativa chiamata “*calumnia*” o “*calōna*”. La somiglianza con il *Wergeld* del diritto germanico appare evidente. Si veda altresì BERISTAIN, *La multa en el Derecho español*, in *Revista general de legislación y jurisprudencia*, Abril 1976, n. 4, p. 326 ss.

<sup>39</sup> Così ID., *cit.*, p. 389.



Tali leggi – i cui contenuti molti ampi non possono, per ragioni d’economia, essere interamente ripercorsi – sono accomunate, in accordo alla finalità che le anima, da un dato costante sotto il profilo degli interventi sul sistema sanzionatorio: un sensibile inasprimento delle pene<sup>40</sup>. Basti citare l’innalzamento del limite massimo della pena della reclusione da trenta a quaranta anni operato dalla prima *Ley Orgánica* 7/2003. Assai significativa per le innovazioni sul terreno che ci occupa – la *pena de multa* – si è rivelata la *Ley Orgánica* 15/2003, la quale ha inciso in maniera determinante su alcuni profili di disciplina della sanzione, tra gli altri, l’innalzamento dell’estensione minima della *días-multa* e del valore dei tassi giornalieri (*cuotas diarias*) (art. 50, comma 3 e 4 *c.p.* rispettivamente), l’introduzione, sebbene in via d’eccezione, del pagamento differito e rateizzato (art. 50, comma 6 *c.p.*), la innovativa previsione dell’art. 51 del codice penale, che contempla, in caso di variazione delle condizioni economiche del reo, la possibilità per il giudice di modificare l’importo del tasso giornaliero o il piano rateale, la modifica della disciplina (art. 53 *c.p.*) delle conseguenze del mancato pagamento della pena pecuniaria, la previsione della possibilità di applicare una sanzione pecuniaria a carico delle persone giuridiche che siano state strumento per la commissione del reato.

Ad ultimare il quadro di queste iniziative legislative è intervenuto nel 2006 il progetto di riforma del *Código Penal* spagnolo. Quattro le principali novità introdotte dal progetto di riforma in tema di pena pecuniaria: innanzitutto la modifica dell’importo della *cuota diaria* prevista per la pena pecuniaria per tassi giornalieri; l’adattamento della pena pecuniaria al variare delle condizioni economiche del reo; una modifica della disciplina della pena pecuniaria quale sanzione sostitutiva; infine, una ridefinizione dei rapporti fra la pena pecuniaria e l’arresto di fine settimana.

La pena pecuniaria è disciplinata all’art. 50, comma 1 del codice penale spagnolo che recita: “*la pena de multa consistirá en la imposición al condenado de una sanción pecuniaria*”. La *multa* - cui la dottrina penalistica spagnola riconosce senz’altro una funzione retributiva, mostrandosi più scettica verso la capacità della medesima di svolgere una funzione general-preventiva e special-preventiva ed esprimendosi a favore della *multa*, i cui pregi sono ritenuti ampiamente prevalenti sui difetti - viene prevista, nella forma della *días multa*, dal comma quinto, ultimo periodo dell’art. 50 *c.p.* Tale disposizione prevede che il giudice, dopo aver determinato motivatamente l’ampiezza della *multa* entro i limiti stabiliti per ciascun delitto, sulla base della gravità del reato (e in base alle norme del Capitolo II, del medesimo Libro III del codice penale), dovrà fissare in sentenza l’ammontare della *cuota diaria*, “*teniendo in cuenta para ello exclusivamente la situación económica del reo, deducida de su patrimonio, ingresos, obligaciones y cargas familiares y demás circunstancias personales del mismo*”.

L’art. 50 del codice penale spagnolo prevede inoltre dei limiti minimi e massimi sia con riferimento ai giorni-pena – da dieci giorni a due anni – sia con riferimento

---

<sup>40</sup> Si veda dettagliatamente sui contenuti di tali provvedimenti di legge, PALAZZO-PAPA, *Lezioni di diritto penale comparato*, Torino, 2005, p. 148 ss.

all'ammontare del tasso giornaliero che può variare da due a quattrocento Euro (art. 50, comma 3 e 4 c.p.)<sup>41</sup>.

Ebbene, il progetto di riforma del Codice penale del 2006 è intervenuto proponendo di innalzare il limite minimo della *cuota diaria*: da due Euro tale limite è stato innalzato, nel progetto, sino a cinque Euro, restando invece fissato in 400 Euro il limite massimo. Come è stato autorevolmente osservato, tale riforma è opportuna, benché non pienamente soddisfacente: se da un lato, la dottrina spagnola - concordando sull'opportunità della previsione di limiti, ciò al fine di evitare forme indeterminate di pena - fa notare che tale riforma renderebbe più facilmente adattabile la pena pecuniaria alle condizioni economiche che caratterizzano l'odierna società spagnola, dall'altro come un riflesso immediato di tale riforma potrebbe esservi quello di un aggravamento sensibile di afflittività della sanzione rispetto ai ceti più deboli<sup>42</sup>.

In accordo con l'art. 50 c.p., la capacità economica del reo, essenziale ai fini della individuazione del valore della quota giornaliera (o tasso), si determina tenendo conto della totalità della situazione economica del reo, contando non solo l'attivo, ma anche il passivo, e a partire da tale valore fissando la capacità media giornaliera di consumo del reo, che dovrà essere ridotta fino al minimo necessario per il suo sostentamento<sup>43</sup>.

L'art. 53 del codice penale spagnolo disciplina l'ipotesi del mancato pagamento della *multa*. Nel caso in cui, volontariamente o in via coattiva, il condannato non soddisfi la pena pecuniaria, costui andrà soggetto ad una responsabilità personale sussidiaria<sup>44</sup> che comporta un giorno di privazione di libertà ogni due tassi giornalieri non pagati e potrà essere eseguita – se si tratta di una contravvenzione (*falta*) – in regime di localizzazione permanente, ossia una misura, introdotta dalla *Ley Orgánica* 15 del 2003, che comporta un controllo del condannato mediante un dispositivo

---

<sup>41</sup> Si veda MOLINA BLÁZQUEZ, *La aplicación de las consecuencias jurídicas del delito*, Barcelona, 2005, p. 56; PALAZZO-PAPA, *op. cit.*, p. 172.

<sup>42</sup> ROCA AGAPITO, *La reforma*, cit., pp. 155-6.

<sup>43</sup> L'art. 50 c.p. nella versione aggiornata alla Legge Organica n. 5/2010 recita: 1. *La pena de multa consistirá en la imposición al condenado de una sanción pecuniaria.* 2. *La pena de multa se impondrá, salvo que la ley disponga otra cosa, por el sistema de días-multa.* 3. *Su extensión mínima será de diez días y la máxima de dos años. Las penas de multa imponibles a personas jurídicas tendrán una extensión máxima de cinco años.* 4. *La cuota diaria tendrá un mínimo de dos y un máximo de 400 euros, excepto en el caso de las multas imponibles a las personas jurídicas, en las que la cuota diaria tendrá un mínimo de 30 y un máximo de 5.000 euros. A efectos de cómputo, cuando se fije la duración por meses o por años, se entenderá que los meses son de treinta días y los años de trescientos sesenta.* 5. *Los Jueces o Tribunales determinarán motivadamente la extensión de la pena dentro de los límites establecidos para cada delito y según las reglas del Capítulo II de este Título. Igualmente, fijarán en la sentencia, el importe de estas cuotas, teniendo en cuenta para ello exclusivamente la situación económica del reo, deducida de su patrimonio, ingresos, obligaciones y cargas familiares y demás circunstancias personales del mismo.* 6. *El Tribunal, por causa justificada, podrá autorizar el pago de la multa dentro de un plazo que no exceda de dos años desde la firmeza de la sentencia, bien de una vez o en los plazos que se determinen. En este caso, el impago de dos de ellos determinará el vencimiento de los restantes.*

<sup>44</sup> Sulla iniziale configurazione dell'istituto nei codici spagnoli ottocenteschi e in quelli degli inizi del novecento, vedi BERISTAIN, *La multa*, cit., p. 351 ss.

elettronico che ne assicura la permanenza in un determinato luogo<sup>45</sup>. Tale norma specifica inoltre che per andare soggetto a responsabilità sussidiaria il condannato non deve pagare “volontariamente o coattivamente” la *multa* inflitta. È richiesta, dunque, a differenza di quanto accade nell’ordinamento italiano, la c.d. colpevolezza dell’inadempimento.

Si ricordi infine significativamente che è esclusa la sospensibilità della pena pecuniaria, mentre gli artt. 80 e ss. del codice penale spagnolo prevedono la sospensione condizionale delle pene privative di libertà (*suspension de la ejecución de las penas privativas de libertad*), tra le quali, come noto, compare anche la responsabilità personale sussidiaria per il mancato pagamento della *multa*: in altre parole saranno sospensibili le sanzioni sussidiarie della pena pecuniaria ineseguita.

Una seconda significativa proposta di riforma riguarda una nuova formulazione dell’art. 51 del codice penale spagnolo. In questa norma, il legislatore spagnolo ha contemplato una disposizione assai interessante, che prevede, nel caso in cui, dopo la sentenza di condanna (in particolare nel periodo compreso fra la pronuncia della sentenza di condanna e il compimento del termine), le condizioni economiche del reo siano variate, la possibilità, in via eccezionale e dopo la dovuta verifica di detta situazione, di modificare tanto l’ammontare delle *cuotas* quanto i termini di pagamento. Quest’ultima possibilità è stata introdotta dalla *Ley Orgánica 15/2003* la quale ha altresì previsto la possibilità di una variazione anche in aumento dell’ammontare della *cuota*, una scelta, quest’ultima, criticata dalla dottrina in quanto comporta una modifica *in peius* del trattamento sanzionatorio previsto in sentenza<sup>46</sup>. Si osservi che in nessun modo potrà invece essere modificato il numero delle quote, espressione del grado di colpevolezza del reo.

Nella nuova formulazione introdotta dal progetto di riforma del 2006, l’art. 51 recita: “*Si después de la sentencia empeorar la situación económica del penado, el Juez o Tribunal, excepcionalmente y tras la debida indagación de dicha situación, podrá reducir el importe de las cuotas o modificar los plazos para su pago en el sentido que considerare adecuado a la nueva situación del penado*”.

La novità vera di questa disposizione consiste nell’uso dell’espressione “*empeorar*”, ossia solo in caso di peggioramento delle condizioni economiche del reo è possibile ricorrere in via eccezionale alla modifica della *cuota diaria*. Il legislatore spagnolo ha dunque accolto le severe critiche mosse dalla dottrina alla precedente previsione che consentiva tale modifica anche in caso di miglioramento delle condizioni economiche del reo, con conseguente *reformatio in peius* per quanto attiene al trattamento sanzionatorio<sup>47</sup>. Una proposta di riforma, quest’ultima, giudicata da una parte della dottrina spagnola positivamente, anche se non mancano voci dissenzienti

---

<sup>45</sup> Secondo il disposto del comma primo dell’art. 53 *c.p.* Sulla localizzazione permanente vedi, nella letteratura italiana, PALAZZO-PAPA, *op. cit.*, p. 171, in quella spagnola, MOLINA BLÁZQUEZ, *La aplicación*, cit., p. 45 s.

<sup>46</sup> Così TAMARIT SUMALLA, *De la pena de multa*, in QUINTERO OLIVARES-MORALES PRATS, (a cura di), *Comentarios al Nuevo Código Penal*, Navarra, 2005, pp. 393-4.

<sup>47</sup> ROCA AGAPITO, *La reforma*, cit., pp. 160 ss.

che ne riterrebbero opportuno il mantenimento specie laddove si adottasse in Spagna un sistema simile a quello francese della *jours-amende* (o il noto modello tedesco della *Laufzeitgeldstrafe*)<sup>48</sup>.

Sull'utilità in prospettiva *de lege ferenda* della introduzione anche nell'ordinamento italiano di una simile previsione diremo nel prosieguo.

Il progetto di riforma del 2006 introduce anche una modifica del regime della pena pecuniaria quale sanzione sostitutiva della pena detentiva. La pena pecuniaria può essere, nell'ordinamento spagnolo, pena principale o pena sostitutiva della detenzione breve per delitti meno gravi. Anche in Spagna infatti si è aderito a quella linea di politica criminale che tende a vedere nella pena pecuniaria la principale alternativa alla pena detentiva<sup>49</sup>.

La ragione alla base delle sanzioni sostitutive della reclusione (*prisión*) è anche nell'ordinamento spagnolo legata a considerazioni di prevenzione speciale in considerazione della riconosciuta dannosità delle pene detentive brevi, ma altresì a considerazioni generalpreventive che conducono, a differenza della sospensione condizionale della pena la quale comporta la rinuncia all'esecuzione della pena, a infliggere sanzioni meno gravose, come la *multa* e il *trabajos en beneficio de la comunidad*, in sostituzione della pena detentiva<sup>50</sup>. La *sustitución de las penas privativas de libertad* è disciplinata nella Sezione seconda del Capitolo III, Titolo III, Libro I del codice penale spagnolo, agli artt. 88 e 89. La materia ha subito in seguito significative riforme ad opera della *Ley Orgánica* 11/2003 del 29 settembre e della *Ley Orgánica* 15/2003<sup>51</sup>.

A norma dell'art. 88, comma 1 *c.p.*, il giudice potrà sostituire la pena della reclusione che non ecceda un anno con la *multa* o il *trabajos en beneficio de la comunidad*, anche se la legge non preveda queste pene per il delitto di cui si tratta e in via eccezionale potrà sostituire con la *multa* oppure con quest'ultima e il lavoro a favore della comunità la pena della reclusione che non ecceda i due anni per i rei non abituali quando dalle circostanze del fatto o relative al reo si possa evincere che l'applicazione di quella avrà l'effetto di frustrare le finalità preventive e di reinserimento sociale<sup>52</sup>.

Nel progetto del 2006, la sostituzione entro il limite dei due anni, prima contemplata come eccezionale, viene prevista come ordinaria. Viene modificato altresì il metodo di sostituzione che dovrebbe avvenire, nella proposta di riforma, non più per mezzo della conversione di ciascun giorno di pena detentiva in due *días-multa* (secondo quanto stabilito dall'art. 88, comma 1 *c.p.*, a norma del quale ciascun giorno di

---

<sup>48</sup> Così ID., *cit.*, p. 61 ss., *ivi*, per la dottrina spagnola favorevole alla riforma del 2006.

<sup>49</sup> Ampiamente CID-MOLINÉ-LARRAURI-PIJOAN, *Penas alternativas a la prisión*, Barcelona, 1997, p. 42 ss.

<sup>50</sup> Cfr. MOLINA BLÁZQUEZ, *La aplicación de las consecuencias jurídicas del delito*, *cit.*, p. 128 ss.

<sup>51</sup> In particolare quest'ultima legge ha introdotto due significative novità: da un lato ha escluso l'arresto di fine settimana dalle pene sostitutive della reclusione; dall'altro, vi ha incluso, con la finalità di potenziarlo, il lavoro a favore della comunità, prevedendo anche la sua irrogazione congiuntamente alla pena della *multa*.

<sup>52</sup> È previsto un regime specifico nel caso di sostituzione della reclusione di due anni di durata per i delitti commessi con *violencia de género*: in tal caso si può sostituire la reclusione solo con il *trabajos* in favore della comunità, accompagnato da programmi terapeutici e di accompagnamento psicologico. Cfr. MOLINA BLÁZQUEZ, *La aplicación*, *cit.*, p. 131 s.

reclusione equivale a due tassi giornalieri), bensì attraverso una “*multa de dos meses a veinticuatro meses*”<sup>53</sup>.

Il progetto infine propone la reintroduzione dell’arresto di fine settimana, ma rispetto al codice penale del 1995 dove esso svolgeva una triplice funzione – pena principale, pena sostitutiva della pena detentiva e forma di compimento della responsabilità sussidiaria – il progetto prefigura un utilizzo di tale sanzione solo come sanzione sostitutiva della pena detentiva di due anni<sup>54</sup>.

Da ultimo, il progetto si segnala perché prospetta l’introduzione, sull’esempio di numerosi altri ordinamenti giuridici, di una *multa* per la persona giuridica. Tra le novità più significative introdotte dalla *Ley Orgánica* 15 del 2003, riguardanti sia la *multa* per tassi giornalieri che la *multa proporcional*, vi è la possibilità che anche la persona giuridica concorra al pagamento della pena pecuniaria. L’art. 31, comma 2 *c.p.* prevede infatti che in caso di inflizione della pena della *multa* all’autore del delitto, “sarà responsabile del pagamento della medesima in maniera diretta e solidale la persona giuridica nel cui nome e per conto della quale egli agì”. Questa disposizione, che secondo la dottrina spagnola mette in gioco principi di base del diritto penale, come il principio di colpevolezza e il principio *societas delinquere non potest*, viene interpretata in realtà come non contemplante una pena a carico della persona giuridica, essendo quest’ultima inflitta alla sola persona fisica, ma quale previsione di una semplice responsabilità solidale<sup>55</sup>.

Nel progetto si prefigura una responsabilità penale diretta della persona giuridica, innanzitutto abrogando l’art. 31, comma 2 *c.p.* e poi adattando la disciplina della multa ad un principio di responsabilità penale diretta della *societas*.

E’ significativo conclusivamente, che, benché il Progetto di riforma del 2006 non sia stato inizialmente approvato, alcuni spunti del progetto di riforma siano stati poi parzialmente accolti da leggi successive: in particolare occorre segnalare la *Ley Orgánica* n. 5 del 2010, la quale, come noto, ha introdotto la responsabilità penale delle persone giuridiche nell’ordinamento spagnolo, dopo aver soppresso, accogliendo dunque i suggerimenti del Progetto del 2006, la norma di cui all’art. 31, comma 2 *c.p.* e

---

<sup>53</sup> ROCA AGAPITO, *op. cit.*, p. 162.

<sup>54</sup> *Id.*, *cit.*, p. 163.

<sup>55</sup> Cfr. sul tema ROCA AGAPITO, *El sistema de sanciones en el derecho penal español*, Bosch Editor, 2007, p. 277 s. Il problema della responsabilità penale delle persone giuridiche trova nell’ordinamento spagnolo una regolamentazione poco lineare. Se non è riconosciuta, come in altri Paesi europei, una responsabilità penale diretta dell’ente, vi sono però previsioni che contemplano, accanto a sanzioni amministrative pecuniarie a carico dell’ente, anche la possibilità di applicare all’ente sanzioni di carattere afflittivo come la chiusura dell’impresa o la sospensione dell’attività, la proibizione di operare in determinati settori ecc. La *Ley Orgánica* 15 del 2003 ha tuttavia previsto anche una disposizione specifica per il reato di traffico illecito di droga secondo la quale si infligge all’organizzazione, alla associazione, o alla persona titolare dell’impresa una *multa* pari al triplo del valore della droga oggetto del delitto. In tal caso in effetti si tratta di responsabilità pecuniaria diretta della persona giuridica. Cfr. altresì PALAZZO-PAPA, *Lezioni*, *cit.*, pp. 167-8.

inserito un art. 31-bis c.p. a disciplinare tale responsabilità, prevedendo quale sanzione principe proprio la pena della *multa*<sup>56</sup>.

Non a caso tale legge, accanto ad una profonda e articolata riforma del codice penale, sui cui nell'economia del presente lavoro non è possibile soffermarsi<sup>57</sup>, interviene riformando la disciplina della pena pecuniaria. L'art. 50 c.p., in particolare i commi 3 e 4, viene riformato in modo da rendere la pena pecuniaria per tassi giornalieri applicabile anche alla persona giuridica: l'estensione minima della pena pecuniaria viene prevista tra i dieci giorni e i due anni, termine che, nel caso della persona giuridica, si innalza sino a cinque anni.

Quanto alla *cuota diaria*, a differenza di quanto previsto nel progetto del 2006, vengono mantenuti i limiti precedentemente previsti: da 2 Euro a 400 Euro, ad eccezione della *multa* che si può infliggere alla persona giuridica poiché in tal caso si può andare da un minimo di 30 Euro ad un massimo di 5.000 Euro. Ai fini del computo, si prevede che quando si tratti di computare mesi o anni, il mese si dovrà intendere di 30 giorni e l'anno di 360 giorni.

Se il sistema per tassi giornalieri costituisce la regola generale, è rimasta tuttavia in vita, nell'ordinamento spagnolo, per esplicita scelta del legislatore del 1995 in rottura con i precedenti progetti di legge del 1980, del 1992, del 1994, anche la misurazione a somma complessiva: quando espressamente disposto, la multa deve essere commisurata in proporzione al danno cagionato, al valore dell'oggetto o del vantaggio ricavato (art. 52, comma 1 *código penal*)<sup>58</sup>. In tali casi, prosegue l'art. 52, comma 2 c.p., i giudici infliggeranno la multa entro i limiti fissati per ciascun delitto, considerando, per determinare in ciascun caso il suo ammontare, non solo le circostanze attenuanti e aggravanti del fatto, ma anche principalmente la situazione economica del reo. Tutto ciò, a differenza che nel sistema della *día-multa*, in un unico atto di commisurazione della pena pecuniaria. Anche in tal caso, in analogia a quanto previsto per la *día-multa* dall'art. 52 c.p., è possibile, in caso di peggioramento delle condizioni economiche del reo dopo la sentenza, la riduzione dell'importo della multa, o l'ammissione al pagamento rateale (art. 52, comma 3 c.p., come modificato dalla *Ley Orgánica* 15/2003).

Rispetto alla pena proporzionale, sul cui mantenimento la dottrina spagnola si esprime nel senso di un mantenimento "contraddittorio e destabilizzante"<sup>59</sup>, la *Ley* n. 5/2010, ha previsto un'ipotesi specifica riferita alla persona giuridica, al quarto comma dell'art. 52: secondo tale disposizione laddove non sia possibile quantificare la multa per la persona giuridica in proporzione all'interesse o al vantaggio ottenuto, al pregiudizio causato, al valore dell'oggetto, alla somma defraudata o ottenuta, il giudice

---

<sup>56</sup> Cfr. sul tema ORTIZ DE URBINA GIMENO, *Adesso davvero hispanica societas delinquere potest*, in *Criminalia*, 2010, II, p. 385 ss.

<sup>57</sup> Si rimanda sul tema, diffusamente, a QUINTERO OLIVARES, *Modificare la legge e modificare il diritto penale. A proposito dell'ultima riforma del codice penale spagnolo*, in *Criminalia*, 2010, II, p. 419 ss.

<sup>58</sup> Cfr. CONDE-ARÁN, *op. cit.*, p. 519; sul sistema a somma complessiva, denominato nella dottrina spagnola "sistema global", cfr. BERISTAIN, *op. cit.*, p. 335 ss., nonché MOLINA BLÁZQUEZ, *La aplicación de las consecuencias jurídicas del delito*, cit., p. 58 s.

(<sup>59</sup>) Così MANZANARES SAMANIEGO, *La pena de multa*, in *LL*, 1996, p. 1537.

o il tribunale motiverà l'impossibilità di procedere al calcolo della multa e quest'ultima verrà sostituita da pene pecuniarie determinate in base alla pena prevista per la persona fisica<sup>60</sup>.

Infine una previsione specifica di rateizzazione entro cinque anni della *multa* per la persona giuridica è prevista laddove vi sia pericolo per l'occupazione o per ragioni d'interesse generale (art. 53, comma 5 *c.p.*).

Uno sguardo merita la prassi della pena pecuniaria in Spagna. Risulta da dati recenti che la multa è la pena più frequentemente utilizzata nel codice penale spagnolo in sostituzione della pena detentiva<sup>61</sup>. Seguendo l'esempio delle recenti legislazioni tedesca, austriaca, francese, italiana, il diritto penale spagnolo ha cercato di attribuire alla pena pecuniaria un ruolo maggiore di quello precedentemente rivestito. Il codice del 1995 ha infatti esteso molto l'uso della multa e le nuove riforme hanno ulteriormente ampliato l'ambito applicativo della sanzione.

Sotto il profilo dell'esecuzione della pena pecuniaria, occorre osservare che l'ordinamento spagnolo era caratterizzato, come quello italiano, da un apparato amministrativo assai arretrato<sup>62</sup>. Sembra tuttavia – sebbene esigui siano i dati statistici reperibili sul sistema sanzionatorio spagnolo – che, anche grazie all'introduzione del sistema dei tassi giornalieri, la pena pecuniaria abbia acquisito una maggiore effettività.

Questi i dati: quanto al ruolo della pena pecuniaria, secondo le rilevazioni dell'*Instituto Nacional de Estadística* spagnolo, nel 2006 il totale delle condanne alla pena della *multa* era pari a 41.184, a fronte di un totale di condanne complessive pari a 142.746. Le condanne a pena pecuniaria rappresentano dunque il 28,8% del totale delle condanne. Questo dato, che a prima vista può sembrare esiguo, risulta in realtà significativo se rapportato alle percentuali rilevate alla fine degli anni novanta<sup>63</sup>. Nel 1998, infatti, le condanne alla pena della *multa* erano complessivamente 19.987, a fronte di un totale di condanne pari a 90.050: le condanne a pena pecuniaria rappresentavano pertanto solo il 22% del totale delle condanne<sup>64</sup>. Si può dunque avanzare l'ipotesi che l'impiego della *multa* abbia subito una forte crescita in seguito all'introduzione del sistema per tassi giornalieri (anche se non va dimenticato, come pocanzi ricordato, che

---

<sup>60</sup> L'art. 52, comma 4 *c.p.* recita: "En los casos en los que este Código prevé una pena de multa para las personas jurídicas en proporción al beneficio obtenido o facilitado, al perjuicio causado, al valor del objeto, o a la cantidad defraudada o indebidamente obtenida, de no ser posible el cálculo en base a tales conceptos, el Juez o Tribunal motivará la imposibilidad de proceder a tal cálculo y las multas previstas se sustituirán por las siguientes: a) Multa de dos a cinco años, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de prisión de más de cinco años. b) Multa de uno a tres años, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de prisión de más de dos años no incluida en el inciso anterior. c) Multa de seis meses a dos años, en el resto de los casos".

<sup>61</sup> MIR PUIG, *Derecho penal, Parte general*, Barcelona, 2004, p. 705.

<sup>62</sup> Cfr. sul punto QUINTERO OLIVARES, *Adonde va el Derecho Penal*, Quadernos Civitas, 2004, p. 64.

<sup>63</sup> INE, *Estadísticas judiciales 2006, Condenados según tipo de delito y pena*, 2007, consultabile presso il sito [www.ine.es](http://www.ine.es).

<sup>64</sup> INE, *Estadísticas judiciales 1998, Estadística Penal Comùn. Juzgados de lo penal*, consultabile presso il sito [www.ine.es](http://www.ine.es).

accanto a tale modello è previsto il tradizionale sistema a somma complessiva che pure un ruolo può aver giocato nel rendere questo incremento più contenuto).

Occorre tuttavia segnalare che i dati più recenti forniti dall'Ine e aggiornati al 2011 testimoniano di una ulteriore grave flessione del ruolo della pena pecuniaria sul totale delle condanne: essa si attesta oggi al 19% del totale delle pene inflitte in Spagna<sup>65</sup>.

Particolarmente significativi i dati che emergono dalle statistiche relative ai condannati secondo il tipo di reato e di pena: la *multa* risulta applicata in misura massiccia soprattutto nei reati contro la sicurezza pubblica (circa la metà delle multe inflitte) e nei reati contro il patrimonio e l'ordine socio-economico, a seguire nei reati contro l'amministrazione della giustizia, nei reati di lesione, nei reati contro le relazioni familiari<sup>66</sup>.

Quanto invece alla responsabilità personale sussidiaria e quindi alla conversione della pena pecuniaria in pena privativa della libertà, i dati disponibili relativi all'anno 2005 e 2006 sono meno significativi. Ciò che è certo è che il numero di condannati alla localizzazione permanente, nonché alla pena del lavoro a favore della comunità (il dato disponibile non disaggrega le ipotesi risultanti da conversione) è contenuto onde se ne deduce che la conversione è evento raro<sup>67</sup> salva l'eventualità, che pare da escludersi, venga eseguita prevalentemente non nelle due forme alternative, ma nella forma della privazione della libertà. Consultando i dati relativi al 2011, assai più dettagliati, emerge che si ricorre alla responsabilità sussidiaria solo nel 13% dei casi. Da ciò sembra potersi trarre conferma di come la pena pecuniaria abbia, a seguito della introduzione del sistema per quote giornaliere, un discreto tasso di esecuzione. Il condizionale è, tuttavia, d'obbligo, in considerazione della parzialità dei dati reperibili. Si può in ogni caso avanzare l'ipotesi, come evidenziato dalla dottrina spagnola più sopra ricordata, che la ragione per cui la pena pecuniaria riveste un ruolo modesto nella prassi sanzionatoria – senz'altro minore rispetto a quanto le condizioni di benessere economico del Paese consentirebbero – sia da ricondurre alla contraddittorietà del mantenimento dei due opposti sistemi commisurativi, un problema in parte presente anche nell'ordinamento italiano (oltre che francese).

#### **4. La patologia che affligge la pena pecuniaria in Italia e la possibile cura**

Abbiamo ampiamente dimostrato come la pena pecuniaria versi nel nostro Paese in uno stato di grave ineffettività: nonostante qualche sporadico segno di vitalità, si può, senza timor di smentita, affermare che oggi la pena pecuniaria rappresenta, nell'ambito del sistema sanzionatorio italiano, un perfetto esempio di 'pena simbolica'.

---

<sup>65</sup> INE, *Estadísticas judiciales 2011, Estadísticas de Condenados 2011*, consultabile al sito [www.ine.es](http://www.ine.es).

<sup>66</sup> INE, *Estadísticas judiciales 2005, Condenados según tipo de delito y pena, 2007*, nonché ID., *Estadísticas judiciales 2006, Condenados según tipo de delito y pena, 2007*, cit.

<sup>67</sup> INE, *Estadísticas judiciales 2006*, cit.



Uno, oltre alla gravissima patologia che affligge il momento esecutivo di cui si è detto, è eminentemente il fattore all'origine di una tale sconcertante conclusione: l'arretratezza del criterio di commisurazione della pena pecuniaria.

L'esperienza di Paesi stranieri, come quella a tutti nota dell'ordinamento tedesco, nonché quella ricordata della Spagna, fornisce univoca dimostrazione che i problemi della esecuzione della pena pecuniaria – da cui dipende l'effettività della sanzione, condizione imprescindibile per il successo di quest'ultima – sono innanzitutto e soprattutto correlati al modello di commisurazione della pena pecuniaria prescelto. Come si sottolinea lucidamente in dottrina, "è nella fase della commisurazione della pena che si pongono le basi per l'effettività della sanzione"<sup>68</sup>.

Il problema della mancata esecuzione della pena pecuniaria (e della conseguente conversione della stessa) risulterebbe sensibilmente circoscritto – l'esperienza tedesca (e già prima dei Paesi del Nord Europa) e quella spagnola lo dimostrano – qualora il legislatore scegliesse un modello commisurativo più idoneo a garantire il reale ed effettivo adeguamento della pena pecuniaria alle condizioni economiche del reo.

Solo un modello commisurativo bifasico, come quello caratteristico della pena per tassi (le obiezioni mosse in dottrina nei confronti di tale modello non hanno carattere decisivo), è in grado di garantire "i due fondamentali requisiti che alla pena pecuniaria devono oggi essere richiesti: la trasparenza e l'eguaglianza di sacrificio economico"<sup>69</sup>.

L'eguaglianza di sacrificio economico, oltre a rendere la pena pecuniaria parimenti afflittiva per gli indigenti e per i facoltosi, consente, attraverso l'adeguamento della pena pecuniaria alle concrete condizioni economiche del reo, di ridurre al minimo i rischi di ineseguibilità della pena: nel sistema dei tassi, l'accertamento autonomo delle condizioni economiche, che l'obbligo di motivazione rende tra l'altro ineludibile, consentirà di applicare soltanto pene economicamente *esigibili* e quindi *di regola eseguite* dal condannato. In questo modo anche i casi di conversione sarebbero ridotti al minimo<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Il passo preliminare nella direzione di un recupero di maggiore effettività della sanzione pecuniaria, infatti, deve essere quello di verificare la correttezza del modello di misurazione della pena pecuniaria prescelto. Il momento esecutivo è estremamente importante perché esso costituisce il banco di prova della sanzione pecuniaria: "infatti i risultati che si raggiungono in questa fase dimostrano il grado di esattezza con cui è avvenuta la individualizzazione della multa". Una patologia in questa fase potrebbe essere indice innanzitutto della presenza di una patologia a monte nel modello commisurativo adottato. Così MOLINARI, *La pena pecuniaria. Aspetti di diritto italiano e straniero comparati*, Verona, 1983, p. 97. Nella dottrina americana, in questo stesso senso, cfr. HILLSMAN e MAHONEY, *Collecting and Enforcing Criminal Fines: Review of Court Processes, Practices and Problems*, in *The Justice System Journal*, 1988, Vol. 13, p. 34. Scrivono i due Autori: "Our examination of fine collection and enforcement makes it clear that such practices cannot be viewed in isolation from sentencing". Per una analisi di diritto comparato che, accanto ai principali Paesi di *common law*, considera anche diversi ordinamenti europei, ci sia consentito rimandare a GOISIS, *op. cit.*, p. 155 ss.

<sup>69</sup> Così DE MAGLIE, *Ha un futuro l'attuale modello di pena pecuniaria?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1988, p. 679.

<sup>(70)</sup> Come evidenziato icasticamente proprio dalla dottrina americana, dopo aver verificato sperimentalmente che l'introduzione del sistema per quote comporta un significativo incremento del tasso di riscossione della pena pecuniaria, si deve ritenere che la pena pecuniaria per tassi giornalieri ha altri

Si capisce come, da questo punto di vista, grazie a questo modello commisurativo potrebbe essere superato anche il profilo – critico – della violazione del principio di personalità della responsabilità penale che la pena pecuniaria da sempre presenta: l'ipotesi del pagamento del terzo verrebbe infatti circoscritta. Non solo. L'essere della pena pecuniaria tornerebbe a rispondere al 'dover essere' della pena, soprattutto per ciò che concerne la sua finalità preventiva.

Solo una commisurazione della pena orientata alle condizioni economiche del reo, in definitiva, può garantire una reale effettività della pena pecuniaria, consentendole di assolvere a quella finalità di intimidazione-ammonimento riconosciuta in via pressoché unanime dalla dottrina italiana e straniera e comprovata anche da numerose ricerche empiriche (tedesche, inglesi e americane) le quali mostrano, tra l'altro, che la pena pecuniaria è priva di connotati criminogeni<sup>71</sup>.

In secondo luogo, come sottolineato dai maggiori penalisti tedeschi all'indomani della riforma che negli anni settanta ha introdotto il *Tagessatzsystem*, tale sistema è pregevole in quanto "trasparenter"<sup>72</sup>. La trasparenza connaturata al sistema dei tassi consente di isolare il peso esercitato dalle condizioni economiche del reo nella commisurazione della pena: e ciò è tra l'altro funzionale alla conversione della pena pecuniaria, poiché alla conversione della pena pecuniaria in un'altra sanzione dovrebbe procedersi tenendo in considerazione il *quantum* di pena pecuniaria inflitta in base al grado di responsabilità del reo ed ignorando invece il *quantum* inflitto sulla base delle condizioni economiche. Il sistema dei tassi, da questo punto di vista, consente notevoli vantaggi sul piano del rispetto del principio di uguaglianza: esso consente infatti, a differenza del sistema a somma complessiva, uguali conseguenze afflittive nei confronti di autori di medesimi reati, ma dalle diverse condizioni economiche. L'adozione del sistema dei tassi da parte del legislatore italiano anche sul terreno della pena pecuniaria principale consentirebbe dunque di superare uno dei profili di incostituzionalità più gravi denunciati dalla dottrina in relazione all'attuale sistema di conversione della pena pecuniaria.

Non solo. Su questo stesso terreno, l'adozione del sistema dei tassi farebbe perdere parzialmente di significato anche all'obiezione mossa in dottrina circa la necessità che l'inadempimento, perché sia legittima la conversione, sia un inadempimento colpevole<sup>73</sup>: ciò perché, attraverso l'effettivo adeguamento della pena pecuniaria alla reale capacità economica del reo (che il sistema dei tassi garantisce), nel mancato pagamento della pena pecuniaria potrebbe già ravvisarsi una colpa del

---

vantaggi oltre a quello di essere uno strumento per infliggere sanzioni più eque agli imputati. Se la pena pecuniaria è meglio adeguata alla capacità economica del reo, essa può essere pagata più frequentemente e pienamente. Sul tema vedi GOISIS, *op. cit.*, p. 287 ss.

<sup>71</sup> Su tali indagini vedi ID., *cit.*, 298.

<sup>72</sup> Cfr. ABSCHNITT, *Die Entwicklung der Geldstrafe in deutschen (R)StGB*, in MALOLEPSZY, *Geldstrafe und bedingte Freiheitsstrafe nach deutschem und polnischem Recht. Rechtshistorische entwicklung und gegenwärtige Rechtslage im Vergleich*, Berlin, 2007, p. 65.

<sup>73</sup> Per tutti DOLCINI, in AA.VV., (a cura di), *Commentario delle "Modifiche al sistema penale"*, Milano, 1982., cit., p. 467.

condannato, in maniera non dissimile dalla ‘responsabilità sussidiaria’ prevista nell’ordinamento spagnolo.

Sempre sul terreno della conversione della pena pecuniaria, inoltre, lo stesso ordinamento spagnolo, lo abbiamo visto, prevede una norma di estremo interesse per il legislatore italiano: al fine di ridurre al minimo i casi di conversione, specie quelli dovuti ad incapacità economica, potrebbe essere opportuno affiancare al sistema per tassi una disposizione analoga alla norma del *código penal* iberico (art. 51 *c.p.*) che contempla la possibilità di modificare l’importo delle singole quote giornaliere in via eccezionale qualora sopraggiunga un mutamento delle condizioni economiche del reo. Una soluzione, quest’ultima, accolta dallo stesso Progetto Pisapia di riforma del codice penale all’interno della disposizione che disciplina gli indici di commisurazione della pena.

Tutti i pregi più sopra ascritti al modello dei tassi e gli effetti perequativi che esso porta con sé possono trovare realizzazione ad una sola condizione: che il sistema per tassi giornalieri si imponga quale unico criterio di commisurazione della pena pecuniaria. Dalle esperienze straniere - si pensi all’esperienza spagnola ricordata (ma il problema si pone anche in quella francese dell’*amende* e della *jours-amende*) - emerge inequivocabilmente infatti che, laddove i due sistemi convivono, la pena pecuniaria non dà buona prova di sé. Come sottolineato dalla dottrina spagnola, il mantenimento del sistema a somma complessiva, accanto al modello per tassi, appare per il sistema sanzionatorio “contraddittorio e destabilizzante”<sup>74</sup>. Il legislatore italiano dovrebbe dunque porre rimedio all’attuale dicotomia che caratterizza il sistema commisurativo della pena pecuniaria – sistema a somma complessiva per la pena pecuniaria principale/sistema a tassi giornalieri per la pena pecuniaria sostitutiva. In tal senso assai apprezzabile, come diremo, era la scelta del Progetto Grosso di riforma del codice penale in favore dell’opzione per il sistema a tassi giornalieri quale unico modello commisurativo, deprecabile invece la decisione del Progetto Pagliaro prima e del Progetto Pisapia<sup>75</sup> più di recente di mantenere entrambi i sistemi di commisurazione.

Un primo punto fermo dunque: *l’adozione del sistema di commisurazione per tassi giornalieri*. La scelta di introdurre tale sistema anche per la commisurazione della pena pecuniaria principale da parte del legislatore italiano appare, in virtù delle considerazioni sin qui svolte, necessitata. Una tale opzione potrebbe comportare i seguenti vantaggi: garantire una pena pecuniaria realmente egualitaria; ridurre al minimo i casi di ineseguibilità e conseguentemente di conversione della pena pecuniaria, contribuire ad una sensibile riduzione delle disuguaglianze create dall’attuale sistema di conversione e ad una sua razionalizzazione, restituendo effettività alla sanzione.

Quest’ultimo modello di pena pecuniaria, non a caso, è oggi considerato il punto di riferimento obbligato di ogni tentativo di riforma della pena pecuniaria: lo stesso Consiglio d’Europa, pur senza prendere esplicitamente posizione a favore del

---

<sup>74</sup> Così MANZANARES SAMANIEGO, *La pena de multa*, in *LL*, 1996, cit., p. 1537.

<sup>75</sup> I testi di tali progetti sono consultabili sul sito del Ministero della Giustizia.

sistema dei tassi giornalieri, ha raccomandato ai governi degli Stati membri l'adozione di meccanismi di adeguamento della pena pecuniaria alle condizioni economiche del condannato, nonché di modalità esecutive tali da ridurre al minimo l'ipotesi della conversione<sup>76</sup>.

In tale direzione è dunque auspicabile che volga lo sguardo anche il legislatore italiano in una prospettiva di riforma dell'istituto della pena pecuniaria. E il passo, alla luce delle recenti novelle legislative che hanno accolto il sistema per quote nell'ambito della commisurazione della pena pecuniaria sostitutiva della detenzione breve, nonché nell'ambito della responsabilità da reato degli enti, dovrebbe davvero essere vicino. Come già osservato dalla Commissione di riforma del codice penale presieduta dal Professor Grosso, l'opzione per il sistema 'a quote giornalieri' permetterebbe di "ricostruire un modello di pena pecuniaria che consenta di superare l'attuale grave crisi di effettività, e di fare della pena pecuniaria uno dei pilastri del sistema sanzionatorio"<sup>77</sup>.

Certo la dottrina non manca di segnalare obiezioni circa l'opportunità di introdurre anche nel nostro ordinamento giuridico il sistema dei tassi (una notevole difficoltà di accertamento delle condizioni economiche del reo e la condizione di arretratezza socio-economica italiana), ma si tratta in realtà di obiezioni, per quanto fondate, superabili.

Per il raggiungimento del traguardo di una progressiva 'riconquista' di effettività della sanzione – effettività su cui 'si gioca la partita' della pena pecuniaria (come anche le esperienze straniere hanno mostrato)<sup>78</sup> – non è sufficiente tuttavia la sola modifica della disciplina della commisurazione. Risulta imprescindibile procedere infatti anche in una seconda direzione: nella direzione, cioè, di una profonda  *riforma del momento esecutivo*.

L'esecuzione della pena pecuniaria, lo si è visto, è oggi afflitta da difetti strutturali ed organizzativi, nonché di coordinamento fra i diversi soggetti responsabili della procedura che rendono urgente ed improcrastinabile l'intervento del legislatore. Un primo passo deve essere quello di investire maggiori risorse nell'attività di riscossione: è imprescindibile, a tale fine, una precisa assunzione di responsabilità politica in questo senso. Anche sotto un profilo utilitaristico, non si può non considerare che i costi potrebbero essere ampiamente ripagati dal beneficio di maggiori

---

<sup>76</sup> DOLCINI-PALIERO, *Il carcere ha alternative?*, cit., p. 160, in particolare nota 13.

<sup>77</sup> Così la *Relazione al progetto preliminare di riforma del codice penale*. In senso analogo, si orientava in favore del sistema per tassi, negli anni novanta, anche la Commissione per la riforma del codice penale presieduta dal Professor Pagliaro: nell'art. 37 della bozza di articolato si prevedeva infatti la comminatoria della pena pecuniaria secondo la tecnica dei tassi in tutti i casi in cui la pena pecuniaria fosse prevista in alternativa alla pena detentiva, assumendo come parametri gli stessi limiti stabiliti per quest'ultima. Per il singolo tasso giornaliero, si prevedeva che i limiti di valore fossero fissati dalla legge in misura tale che il massimo non eccedesse il decuplo del minimo. Cfr. *Commissione ministeriale per la riforma del codice penale. Bozza di articolato*.

<sup>78</sup> Così MARINUCCI, *Relazione di sintesi*, cit., p. 322. Scrive efficacemente lo studioso: "E' chiaro che la partita si gioca – *sin d'ora* – sulla *effettività* della sanzione pecuniaria, come pena reale e indefettibile, in obbedienza alla regola aurea della "certezza" delle pene anche se "moderate", coniata una volta per tutte da Beccaria".

riscossioni. Il secondo passo deve essere quello di procedere ad una decisa semplificazione della confusa materia dell'esecuzione della pena pecuniaria, resa ancor più caotica dai recenti interventi legislativi e costituzionali, strada quest'ultima imboccata da molte legislazioni europee (e dalla stessa legislazione statunitense).

In definitiva, solo una sensibile semplificazione della procedura esecutiva e la valutazione di alcune delle riforme sperimentate in altri ordinamenti giuridici ad opera del legislatore italiano potrà garantire il ritorno all'effettività della sanzione, concetto che assume per noi – lo abbiamo dichiarato – il significato di certezza della pena secondo il tradizionale insegnamento di Beccaria.

Prima, e in attesa di questa riforma organica dell'esecuzione, tuttavia, occorre correggere con la massima solerzia quelle gravi distorsioni che affliggono l'attuale sistema di riscossione, imputabili all'inerzia colpevole dei concessionari dei tributi. Appare infatti improcrastinabile un intervento ministeriale volto ad imporre al concessionario per la riscossione dei tributi il rispetto degli obblighi impostigli dalla legge (la comunicazione della dichiarazione di inesigibilità alle cancellerie), pena, altrimenti, la completa vanificazione dell'istituto della conversione, deputato a garantire l'inderogabilità della pena pecuniaria, e quindi la completa perdita di credibilità di questa tipologia sanzionatoria.

Sul punto ci pare tuttavia doveroso segnalare che di recente il Ministero di Giustizia ha istituito una Convenzione con Equitalia S.p.A. finalizzata allo svolgimento delle attività di acquisizione dei dati dei debitori e di quantificazione dei crediti in materia di spese di giustizia, così mostrando di accogliere almeno in parte le istanze di quanti in dottrina e nella prassi giudiziale segnalano da tempo il mancato coordinamento fra l'operato del concessionario della riscossione dei tributi e quello delle diverse autorità giudiziarie italiane nell'attività di riscossione delle pene pecuniarie<sup>79</sup>.

Per valorizzare la pena pecuniaria, da ultimo, non basterà solo rimodellarne la struttura e l'esecuzione, ma sarà necessario anche *sottrarre tale sanzione alla sospensione condizionale della pena*. Come è stato autorevolmente osservato, "la ragione prima che (...) imporrebbe di sottrarre – sempre – la pena pecuniaria all'area della sospensione condizionale riguarda la necessità di garantire l'effetto motivante della multa e dell'ammenda, nel momento della comminatoria legale, come in quello dell'inflizione da parte del giudice"<sup>80</sup>: il rischio sarebbe cioè che la pena pecuniaria non venga presa sul serio.

Come noto, dalla scelta del legislatore tedesco del 1975 di escludere la pena pecuniaria dalla sfera di applicazione della sospensione condizionale della pena – scelta che, pur avendo previsto delle attenuazioni a tale principio, l'ordinamento tedesco non ha mai rinnegato, così infondendo alla *Geldstrafe* un grado di efficacia di cui la sanzione non gode forse in nessun altro ordinamento giuridico – il legislatore

---

<sup>79</sup> Su tale Convenzione del 23 settembre 2010, si veda il sito del Ministero di Giustizia: [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>80</sup> Così DOLCINI, *Riforma della parte generale del codice e rifondazione del sistema sanzionatorio penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2001, p. 828.

italiano deve trarre una importante lezione per restituire credibilità alla sanzione. È significativo che in tale linea si sia posto, come abbiamo notato, anche il legislatore spagnolo. I più recenti interventi legislativi in materia di sospensione condizionale della pena, tuttavia, non fanno presagire riforme significative nell'immediato e vanificano le speranze che il Progetto Grosso di riforma del codice penale aveva alimentato.

Rifondare la pena pecuniaria significa inoltre porre rimedio alle gravi lacune e ai profili di incostituzionalità che la disamina della attuale disciplina della pena pecuniaria nel nostro ordinamento – quale emerge dalle pronunce della Corte Costituzionale e della giurisprudenza di merito, nonché dalle prese di posizione della dottrina – consente di evidenziare.

Vogliamo ricordare le lacune che appaiono da colmare con maggiore urgenza. Innanzitutto, sotto lo specifico profilo della comminatoria edittale, la necessità di *limitare le comminatorie congiunte di pena pecuniaria e pena detentiva ad ipotesi eccezionali*. Sarebbe dunque necessario che il legislatore italiano, al pari di quello tedesco, scegliesse di prevedere solo in casi eccezionali una tale opzione. In tale direzione si muoveva già il Progetto Grosso.

Nell'ordinamento tedesco la possibilità del cumulo è limitata alle ipotesi in cui l'autore si è arricchito o ha tentato di arricchirsi mediante la commissione del fatto (par. 41 *StGB*) e previsioni analoghe si riscontrano nell'ordinamento statunitense ed altri<sup>81</sup>. La comminatoria alternativa di pena pecuniaria e pena detentiva, che costituisce la regola nell'ordinamento tedesco, ha consentito in tale sistema giuridico alla *Geldstrafe* di acquisire un ruolo autonomo: in tale direzione dovrebbe muoversi anche il nostro legislatore laddove voglia attribuire alla pena pecuniaria una posizione non più meramente ancillare.

Un secondo profilo di lacunosità della disciplina della pena pecuniaria si riscontra sul terreno delle *cornici edittali* per la tendenza della magistratura italiana a infliggere la pena pecuniaria in ammontari molto modesti – ammontari che la dottrina tedesca critica aspramente sulla base della considerazione che la pena così commisurata non verrebbe 'presa sul serio'. Le cornici edittali, non più aggiornate dal 1981, non sono inoltre al passo con la forte svalutazione monetaria in atto. Né pare che la recente riforma ad opera della Legge 15 luglio 2009, n. 94, la quale ha rivalutato l'ammontare delle somme oggetto delle pene pecuniarie, abbia modificato sensibilmente la situazione<sup>82</sup>.

Entrambi i profili verrebbero superati con l'adozione del sistema per tassi giornalieri. In altre parole, il sistema a somma complessiva rappresenta un grosso ostacolo ad un più ampio utilizzo della pena pecuniaria per reati di una certa gravità, nonché quale alternativa sanzionatoria rispetto alla stessa pena detentiva. Si conferma

---

<sup>81</sup> Cfr. sulla disciplina della pena pecuniaria nell'ordinamento tedesco GOISIS, *op. cit.*, p. 163 ss.

<sup>82</sup> Cfr. sul punto DELLA BELLA, *Disciplina delle pene pecuniarie*, in CORBETTA, DELLA BELLA, GATTA, (a cura di), *Sistema penale e "sicurezza pubblica": le riforme del 2009*, Milano, 2009, p. 19 ss.

l'arretratezza di un modello, quello a somma complessiva, cui il legislatore italiano si è mantenuto saldamente ancorato.

Sotto il secondo profilo, l'esperienza comparata ha evidenziato come con il sistema dei tassi il problema sia secondario, consentendo tale sistema un agevole aggiornamento. E del resto un costante aggiornamento appare necessario in un momento – come quello attuale – di forte inflazione monetaria.

Da ultimo, bisogna segnalare una acquisizione criminologica nota: la pena pecuniaria si rivela diversamente efficace a seconda del *tipo di reato* e del *tipo criminologico* coinvolto. Il legislatore non potrà ignorare il fatto che talvolta l'inflizione della pena pecuniaria si rivela inutile se non controproducente: si pensi per esempio all'ipotesi, statisticamente assai frequente, del soggetto irreperibile (solitamente uno straniero senza fissa dimora e senza beni di proprietà) nei confronti del quale l'esecuzione è impossibile. Si pensi altresì al soggetto che versi in uno stato di assoluta indigenza. Nei confronti di tali soggetti, come osserva Pavarini, la pena è inesorabilmente destinata all'inefficacia<sup>83</sup>.

Un tale esito apre tuttavia – è intuibile – una spinosa questione riconducibile alla necessità di ideare sanzioni alternative alla pena pecuniaria sul terreno della criminalità di lieve e media gravità, laddove la pena pecuniaria sia, per così dire, 'criminologicamente' destinata al fallimento. Un problema, quest'ultimo, a sua volta connesso a quello, assai più complesso, di una ampia riforma del sistema sanzionatorio.

Il pensiero corre naturalmente all'ordinamento tedesco. L'evoluzione storico-legislativa tedesca – la stessa evoluzione storica della pena pecuniaria – lo ha mostrato, le percentuali in cui viene inflitta la pena pecuniaria in Germania lo confermano (nel 2006 si è raggiunto l'apice del 90% del totale delle condanne)<sup>84</sup>: la pena pecuniaria è lo strumento che consente di compiere dei passi in avanti nella lotta alle dannose pene detentive brevi, come autorevolmente osservato, "l'unica odierna alternativa alla pena detentiva di portata generale (...) incomparabilmente meno gravosa della pena detentiva, e applicabile, come alternativa, a una vastissima fascia di reati"<sup>85</sup>.

Sotto questo profilo, la pena pecuniaria quale sanzione sostitutiva della pena detentiva breve nel nostro ordinamento, salvo alcune recenti rilevazioni che sembrerebbero testimoniare un certo successo applicativo delle pene pecuniarie rispetto agli altri sostitutivi, non appare aver dato buona prova di sé, come del resto le restanti sanzioni sostitutive, in quanto attratte, per via della sovrapposizione dei

---

<sup>(83)</sup> Così PAVARINI, in AA.VV., (a cura di), *Introduzione al sistema penale*, Vol. II, Torino, 2001, pp. 449-50.

<sup>84</sup> Cfr. GOISIS, *op. cit.*, p. 206 s.

<sup>85</sup> Si tratta delle significative parole pronunciate da Giorgio Marinucci in occasione del XXIII Convegno di studi "Enrico de Nicola" dell'ottobre 2000: "Quando si parla di *pene pecuniarie* si gioca in effetti una partita decisiva: si scommette (...) sull'*unica* odierna alternativa alla pena detentiva di portata generale. (...) Sotto questo profilo, il posto di primo rango è senz'altro occupato dalla pena pecuniaria (...)". Così MARINUCCI, *Relazione di sintesi*, cit., p. 322.

rispettivi ambiti applicativi, nell'area dell'istituto della sospensione condizionale della pena<sup>86</sup>.

Ebbene, la pena pecuniaria in Italia – se ristrutturata secondo le direttive sopra delineate – potrà recuperare eguaglianza ed afflittività capaci di assicurare un adeguato livello di efficacia preventiva della sanzione anche per i reati di media gravità. Come sottolineato nell'ambito del dibattito sulla riforma del codice penale avviata dalla Commissione Grosso, “la riforma non potrà fare a meno di compiere ogni sforzo per valorizzare il ruolo della pena pecuniaria, la più classica e collaudata tra le pene non privative di libertà. Proprio perché il legislatore italiano da sempre utilizza questa sanzione con eccessiva parsimonia, se ne può attendere un contributo relevantissimo alla restrizione dell'area attualmente occupata dalla pena detentiva”<sup>87</sup>.

Questa linea di politica criminale, da tempo condivisa dalla dottrina più avveduta<sup>88</sup>, non potrà essere disattesa in una futura riforma del sistema sanzionatorio italiano: a dispetto di tendenze abolizioniste affermatesi con la Commissione Nordio e da una parte autorevole, eppure minoritaria, della dottrina che in nome di una adesione all'idea del diritto penale minimo suggerisce di abbandonare la pena pecuniaria<sup>89</sup>.

Ci sentiamo dunque di ribadire le conclusioni cui siamo giunti in un recente passato sull'istituto della pena pecuniaria: davvero non si comprende come, alla luce dei pregi indiscussi della pena pecuniaria – assenza di effetti di emarginazione, economicità e redditività per lo Stato, graduabilità, efficacia in ragione dell'alto valore attribuito al denaro nella società odierna –, si possa pensare di rinunciarvi in assoluto. Né, d'altro canto, si comprende la scelta recente del legislatore italiano di fare rientrare

---

<sup>86</sup> Cfr. DOLCINI-PALIERO, *Il carcere ha alternative?*, cit., p. 281 s.

<sup>87</sup> *Id.*, cit., p. 826.

<sup>88</sup> Tra gli altri, si veda BRICOLA, *Il sistema sanzionatorio penale nel Codice Rocco e nel Progetto di riforma*, in AA.VV., *Giustizia penale e riforma carceraria in Italia*, 1974, p. 41; MARINUCCI, *Politica criminale e riforma del diritto penale*, oggi in MARINUCCI-DOLCINI, (a cura di), *Studi di diritto penale*, Milano, 1991, p. 84 ss.

<sup>89</sup> Si legge nella Relazione Nordio: “l'orientamento a favore di pene meno afflittive delle attuali può sembrare contraddetto dalla scomparsa della pena pecuniaria e dal mantenimento della pena dell'ergastolo. Per quanto riguarda la pena pecuniaria, la sua eliminazione è spiegata dalla scelta di fondare l'apparato sanzionatorio prevalentemente su sanzioni principali *personali*, detentive o paradetentive, interdittive e prescrittive, limitando conseguentemente il ricorso alla sanzione principale ablativa della confisca. Ciò è stato suggerito altresì dal rilievo che, in un progetto di codice penale che ha espunto il binomio delitti-contravvenzioni in quanto prevede un'unica categoria di reati, nella quale sono state inglobate anche le poche contravvenzioni non depenalizzate, la pena pecuniaria sarebbe fonte di confusione e di disorientamento delle valutazioni della collettività; ciò perché, a causa del profilo non personalistico che la caratterizza essa risulta indistinguibile, in concreto, dagli esiti della giustizia conciliativa penale e, riduttivamente, di quella penale amministrativa. A queste considerazioni si aggiungono, inoltre, le perplessità relative all'efficacia deterrente della pena pecuniaria, connesse alla sua incerta esazione”. Cfr. sulla posizione dottrinale in parola, FERRAJOLI, *Diritto e Ragione. Teoria del garantismo penale*, cit., p. 415 ss.



nell'ambito applicativo dell'indulto anche la pena pecuniaria, segno di una sfiducia nelle potenzialità della sanzione<sup>90</sup>.

Lungi dall'aderire ad una siffatta linea di politica criminale, siamo convinti che il futuro legislatore dovrebbe riflettere sui suggerimenti provenienti dall'esperienza di Paesi stranieri come quello tedesco e quello spagnolo (ma anche dei Paesi di *common law*) e proseguire sulla strada già imboccata sul terreno della pena pecuniaria sostitutiva, non senza ricordare che solo attraverso una seria politica sociale, premessa indispensabile per una seria e razionale politica criminale, sarà davvero possibile attuare quel "rinvigorismento" e quella "ulteriore estensione" della pena pecuniaria, auspicati dalla dottrina più illuminata, al fine di contrastare le forme di criminalità lieve e media<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> La Legge 31 luglio 2006, n. 241 ha previsto infatti la concessione dell'indulto "per tutti i reati commessi fino a tutto il 2 maggio 2006, nella misura non superiore a tre anni per le pene detentive e non superiore a 10.000 Euro per quelle pecuniarie sole o congiunte a pene detentive".

<sup>91</sup> Così ROMANO-GRASSO, *op. cit.*, p. 367.