

LE LINEE GUIDA DELLA PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE D'APPELLO DI REGGIO CALABRIA SUL RECUPERO CREDITI PER LE PENE PECUNIARIE

Per leggere il documento in commento, clicca in alto su "visualizza allegato".

1. Le linee guida della Procura della Repubblica presso la Corte d'Appello di Reggio Calabria, nel documento allegato, contengono una analisi della normativa e **indicazioni operative assai preziose ai fini del recupero crediti delle pene pecuniarie**.

La suddetta Procura Generale risponde così ai dubbi emersi in relazione alla procedura di riscossione e costituisce un importante tassello nella ricostruzione della disciplina del recupero delle pene pecuniarie ineseguite, fornendo quanto mai utili indicazioni operative.

2. Appare innanzitutto interessante il tentativo di chiarire **a chi spetti il dovere di impulso della procedura**, in particolare nel 'segmento intermedio tra la condanna alla pena pecuniaria e la successiva fase di conversione di cui all'art. 660 c.p.p.', ai sensi del n. 2 dell'art. 238-bis TU sulle spese di giustizia. Tale ruolo è assegnato, secondo le linee guida qui in commento, **'all'ufficio del pubblico ministero costituito presso il giudice che ha posto in esecuzione la condanna a pena pecuniaria risultata inevasa'**, per le diverse ragioni che sono illustrate nel documento.

3. Sotto un altro profilo, la Procura generale chiarisce anche **quali siano le incombenze del Pubblico Ministero ai fini della decisione in tema di effettiva insolvenza del debitore**: a questi spetta il compito di valutare la fondatezza circa l'impossibilità di esazione, *'verificando in primo luogo l'esistenza attuale del credito e il decorso dei 24 mesi nelle ipotesi di cui al comma 3 dell'art. 238-bis, controllando la rispondenza formale tra l'importo iscritto a ruolo dall'Agente della riscossione e l'entità della sanzione pecuniaria inevasa, inoltre se la stessa si sia estinta (per indulto, depenalizzazione, prescrizione) oppure modificata per via di ipotetiche altre statuizioni del giudice dell'esecuzione (es. applicazione della continuazione in fase esecutiva)'*. Si tratta di questioni tecniche delicate e complesse, che – così chiarite – favoriranno l'esecuzione della pena pecuniaria anche in caso di infruttuoso pagamento.

4. Diversi studi e ricerche hanno dimostrato del resto, almeno in altri ordinamenti^[1], che la **pena pecuniaria** può assumere un **ruolo importante nel sistema sanzionatorio penale**. La dottrina, d'altra parte, ha più volte messo in luce anche alcune **gravi incongruenze, lacune e contraddizioni** della disciplina italiana di tale istituto, sotto il profilo, ad esempio, dei criteri di commisurazione e dei parametri di conversione, proponendo correttivi che rendessero tale disciplina coerente con i principi fondamentali di uguaglianza e colpevolezza^[2].

Ma è proprio sul fronte della **riscossione** delle multe e ammende che tali studi denunciano la **sostanziale ineffettività della pena pecuniaria** in Italia^[3]. I pochi dati disponibili univocamente indicano una percentuale davvero esigua di pene pecuniarie riscosse rispetto a quelle inflitte^[4].

Sebbene nel 2002 il legislatore avesse tentato di razionalizzare l'intera disciplina dell'esecuzione delle pene pecuniarie, inserendo alcune importanti modifiche nel Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (D.P.R. 30 giugno 2002 n. 115)^[5], si è trattato di uno sforzo vano e, alla luce dei fatti, addirittura controproducente. La Corte costituzionale, infatti, con sentenza n. 212 del 18 giugno 2003^[6] ha dichiarato l'incostituzionalità degli artt. 237, 238 e 299 del t.u. – quest'ultimo nella parte in cui abrogava l'art. 660 c.p.p.

5. Il quadro che è emerso (e che è ben ricostruito nell'analisi normativa contenuta nelle Linee guida in esame) è diventato dunque assai **complesso**^[7]: la disciplina applicabile all'esecuzione delle pene pecuniarie è stata oggetto di **controversie interpretative** che cercavano di mettere insieme vecchie disposizioni di cui la Corte costituzionale ha previsto la reviviscenza (l'art. 660 c.p.p.) e nuove previsioni non toccate dalla declaratoria di illegittimità (per es. l'art. 218 t.u. o l'art. 299 t.u. nella parte in cui abroga gli artt. 181 e 182 att. c.p.p. e l'art. 42 d.lgs. 274/2000 sul giudice di pace): le diverse soluzioni prospettate tentavano di dare un senso alle norme in vigore, ma il risultato è rimasto incerto ed è stato continuamente rimesso in discussione^[8].

Ancora nel 2017, la **Corte dei Conti**, dopo attenta analisi del recupero delle spese di giustizia e dei rapporti convenzionali tra il ministero della giustizia ed Equitalia giustizia (delibera 3/2017/G del 7 marzo 2017), rilevava 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, ritenendosi lo stesso non suscettibile di interruzione. Al riguardo, appare urgente un intervento normativo per rendere compatibili i tempi previsti per l'esame delle comunicazioni di inesigibilità con la citata disposizione penale"*.

In sostanza, la Corte auspicava “una decisa svolta dei procedimenti giudiziari verso forme di gestione unitaria e informatizzata delle diverse fasi, nell’ambito della quale trovino collocazione naturale la liquidazione automatizzata delle somme dovute e l’innesco delle conseguenti procedure di riscossione siano esse bonarie e coattive. Tali miglioramenti vanno iscritti in un’ottica di razionalizzazione dell’attività di riscossione, alla luce del rispetto dei principi di efficienza, efficacia e economicità”. Secondo la Corte l’obiettivo avrebbe potuto essere raggiunto ove fossero state adottate “le opportune modificazioni normative da parte del legislatore e procedurali da parte dell’Amministrazione giudiziaria”.

6. È per questi motivi che oggi non possiamo che accogliere con favore il rinnovato interesse dimostrato dal legislatore e dall’interprete.

Con la **legge di bilancio 2018** (l. 205/2017) è stato infatti introdotto l’**art. 238-bis nel T.U. sulle spese di giustizia** (D.P.R. 115/2002, che regola l’attivazione delle procedure di conversione delle pene pecuniarie non pagate. La disposizione introdotta attribuisce un ruolo essenziale al pubblico ministero (n. 2 dell’art. 238-bis) ai fini dell’avvio della procedura di conversione davanti al magistrato di sorveglianza, dopo l’infruttuosa riscossione da parte dell’agenzia preposta alla riscossione.

La normativa, come emerge dal documento allegato, per certi aspetti appare ‘inedita’ e non elimina tutti i dubbi sulla procedura di attivazione della riscossione delle pene pecuniarie ineseguite, ma è sintomatica di una nuova attenzione per questa sanzione, inflitta frequentemente dai nostri Tribunali, ma, come detto, altrettanto frequentemente non riscossa.

Le circolari ministeriali e le note di aggiornamento che si sono susseguite nel 2017 e 2018 e richiamate nel documento allegato hanno tutte l’obiettivo di **chiarire incertezze e dubbi** emersi. Proprio sui temi dell’individuazione del pubblico ministero a cui spetta il compito di dare impulso alla procedura (ex comma 2 del suddetto art. 238-bis T.U. sulle spese di giustizia) e delle sue incombenze, le linee guida della Procura generale della Repubblica presso la Corte d’Appello di Reggio Calabria **proporgono da ultimo le soluzioni interpretative** poco sopra illustrate, se implementate e condivise sul piano nazionale, **contribuiranno al successo della procedura di riscossione**, essenziale per restituire credibilità alla pena pecuniaria.

7. Restano sullo sfondo gli **altri nodi della disciplina della pena pecuniaria**, che verranno sicuramente al pettine soprattutto quando (e se) si restituirà a questa sanzione un minimo di effettività e prontezza: la **determinazione di minimi e massimi enormemente difformi** (e, in molti casi, da tempo non aggiornati) **per diversi reati**, la **commisurazione della pena** (per somma complessiva), l’**ammontare** (inspiegabilmente alto) **dei tassi giornalieri stabiliti per la conversione** della pena pecuniaria sostitutiva, la **disciplina della conversione** della pena pecuniaria ineseguita richiedono interventi correttivi che – parimenti – auspichiamo[2].

[1] P. Faraldo Cabana, *Money and the Governance of Punishment. A Genealogy of Penal Fine*, Routledge, 2017; H.-J. Albrecht, *Legalbewährung bei zu Geldstrafe und Freiheitsstrafe Verurteilten*, Max-Planck Institut, 1982; H. Janssen, *Die Praxis der Geldstrafenvollstreckung*, P. Lang, 1994; E. Dolcini, C.E. Paliero, *Il carcere ha alternative?*, Giuffrè, 1989;

[2] F. Molinari, *La pena pecuniaria*, Team, 1983; M. Miedico, *La pena pecuniaria. Disciplina, prassi e prospettive di riforma*, Egea, 2008; L. Goisis, *La pena pecuniaria, un’indagine storica e comparata. Profili di effettività della sanzione*, Giuffrè, 2008; M. Miedico, *In particolare, le pene pecuniarie*, in A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, I. Papa (a cura di), *Trattato di diritto penale*, Parte gen., vol. III, Utet, 2014; M. Miedico, *Commento agli artt. 133-bis – 135 (agg.to)*, in E. Dolcini, G. Gatta, *Codice penale commentato*, Ipsoa, 2015; L. Goisis, *Le pene pecuniarie. Storia, comparazione, prospettive*, in questa *Rivista*, 22 novembre 2017; L. Goisis, *L’effettività (rectius ineffettività) della pena pecuniaria in Italia, oggi*, in questa *Rivista*, 13 novembre 2012.

[3] M. Miedico, *Pena pecuniaria*, cit.; G. Goisis, *Pena pecuniaria*, cit.; Id., *L’effettività (rectius, l’ineffettività) della pena pecuniaria in Italia, oggi*, cit.; E. Dolcini, *La pena in Italia, oggi, tra diritto scritto e prassi applicativa*, in E. Dolcini, C.E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Giuffrè, Milano, 2006, vol. II, 1106.

[4] Per alcuni dati sulla riscossione della pena pecuniaria si veda quanto emerso nella relazione della Commissione Grosso – per la riforma del codice penale (1 ottobre 1998) – La riforma del sistema sanzionatorio (allegato alla Relazione del 15 luglio 1999), nella statistica dedicata alla esecuzione delle pene pecuniarie consultabile sul sito del Ministero della Giustizia a questo [link](#).

[5] Nel quale sono confluite le disposizioni del d. lg. 30 -5- 2002 n. 113 t.u. delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia.

[6] In *Giud. pace* 2004, fasc. 1, 9 s., con nota di E. Rispoli, *La Consulta dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 237 e 238 del T.U. sulle spese di giustizia*.

[7] F.P.C.Iovino, *Art. 660*, in A. Giarda, G. Spangher (a cura di), *Codice di procedura penale commentato*, Ipsoa, Milano, IV ed., 2010, 7778; M. Miedico, *Art. 136*, cit., 1766.

[8] F. Fiorentin, *L’esecuzione delle pene pecuniarie*, in F. Fiorentin, G.G. Sandrelli, *L’esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali. Disciplina dell’esecuzione penale e penitenziaria*, Cedam, Padova, 2007, 309; A. Gaito, *Esecuzione*, in P.M. Conso, V. Grevi (a cura di), *Compendio di procedura penale*, Cedam, Padova, 2006, 951.

[9] M. Miedico, *In particolare, la pena pecuniaria*, cit., p. 43 ss.