CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1/2012** (ECLI:IT:COST:2012:1)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **FRIGO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **09/01/2012**
Deposito del **12/01/2012**; Pubblicazione in G. U. **18/01/2012**
Norme impugnate: Art. 3, c. 62°, della legge 15/07/2009, n. 94 e art. 102, c. 3°, della legge 24/11/1981, n. 689.
Massime: **36022 36023**
Atti decisi: **ord. 171/2011**

SENTENZA N. 1

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 62, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) e dell'art. 102, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Catania nel procedimento di sorveglianza nei confronti di G.G. con ordinanza del 16 marzo

2011, iscritta al n. 171 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Udito nella camera di consiglio del 14 dicembre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

Con ordinanza depositata il 16 marzo 2011, il Magistrato di sorveglianza di Catania ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 62, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui – nell'aumentare da euro 38 a euro 250 il coefficiente di ragguaglio fra le pene pecuniarie e le pene detentive – ha omesso di operare una identica variazione in aumento dell'importo sulla cui base, ai sensi dell'art. 102, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), deve aver luogo la conversione in libertà controllata delle pene pecuniarie non eseguite per insolvibilità del condannato.

Il giudice a quo premette di essere chiamato a pronunciarsi, ai sensi dell'art. 660, comma 2, del codice di procedura penale, sull'istanza di conversione di una pena pecuniaria di euro 56.622,94 (così determinata a seguito di provvedimento di cumulo del 17 marzo 2006), rimasta ineseguita per insolvibilità del condannato.

Al riguardo, il rimettente rileva che l'art. 3, comma 62, della legge n. 94 del 2009 ha modificato l'art. 135 del codice penale, stabilendo che, quando si deve eseguire un ragguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive, il computo ha luogo calcolando euro 250, o frazione di euro 250, di pena pecuniaria – anziché euro 38, o frazione di euro 38, come previsto in precedenza – per un giorno di pena detentiva.

La novella legislativa ha lasciato, per converso, immutato l'art. 102, terzo comma, della legge n. 689 del 1981, che, ai fini della conversione in libertà controllata della pena pecuniaria non eseguita per insolvibilità del condannato, continua quindi a prevedere che il ragguaglio debba essere effettuato calcolando euro 38, o frazione di euro 38, per un giorno di libertà controllata.

Ad avviso del giudice a quo, si sarebbe in tal modo determinata una ingiustificata disparità di trattamento, lesiva del principio di eguaglianza, a sfavore dei soggetti che versino in condizioni di insolvibilità.

Le ipotesi disciplinate dagli artt. 135 cod. pen. e 102, terzo comma, della legge n. 689 del 1981 sarebbero, infatti, «sostanzialmente omogenee», giacché tanto le pene detentive, quanto la libertà controllata costituiscono sanzioni penali irrogabili dal giudice della cognizione (la seconda quale sanzione sostitutiva, ai sensi dell'art. 53 della legge n. 689 del 1981), con la possibilità, inoltre, che la libertà controllata venga disposta anche dal magistrato di sorveglianza, nel caso di impossibilità di pagamento della pena pecuniaria.

Lo stesso legislatore, d'altra parte, con l'art. 101 della legge n. 689 del 1981, aveva elevato a lire 25.000 il coefficiente previsto dall'art. 135 cod. pen., parificandolo a quello all'epoca fissato dall'art. 102, terzo comma, della medesima legge per la conversione in libertà controllata delle pene pecuniarie.

Tale uniformità di trattamento era, peraltro, venuta meno a seguito dell'art. 1 della legge 5 ottobre 1993, n. 402 (Modifica dell'art. 135 del codice penale: ragguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive), che aveva aumentato a lire 75.000 l'importo contemplato dall'art. 135 cod. pen., lasciando inalterata la norma della legge speciale.

Al ripristino della corrispondenza tra i due coefficienti aveva provveduto, tuttavia, questa Corte, la quale, con la sentenza n. 440 del 1994, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 102, terzo comma, della legge n. 689 del 1981, nella parte in cui fissava in lire 25.000 – anziché in lire 75.000 – il tasso di ragguaglio per la conversione in libertà controllata delle pene pecuniarie non eseguite per insolvibilità del condannato. Detta pronuncia aveva evidenziato, in specie, che «l'identità degli importi indicati nelle due norme poste a raffronto non fu dovuta al caso, ma rappresentò il frutto di una precisa e coerente scelta di politica criminale, al fondo della quale stava l'avvertita esigenza di non aggravare le conseguenze che derivano dalla condanna in dipendenza delle condizioni economiche del reo».

L'art. 3, comma 62, della legge n. 94 del 2009, modificando di nuovo in aumento il solo importo stabilito dall'art. 135 cod. pen., avrebbe, quindi, ricreato la medesima situazione già censurata dalla citata sentenza n. 440 del 1994.

La questione sarebbe, altresì, rilevante nel procedimento a quo. L'esito della conversione della pena pecuniaria rimasta ineseguita nella specie risulterebbe, infatti, sensibilmente diverso a seconda che l'operazione venga effettuata in base al vigente testo dell'art. 102, terzo comma, della legge n. 689 del 1981, ovvero a quello risultante dall'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.– Il Magistrato di sorveglianza di Catania dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 62, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella parte in cui – nell'aumentare da euro 38 a euro 250 il coefficiente di ragguaglio fra le pene pecuniarie e le pene detentive stabilito dall'art. 135 del codice penale – ha omesso di operare una omologa variazione in aumento del tasso sulla cui base, ai sensi dell'art. 102, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), deve aver luogo la conversione in libertà controllata delle pene pecuniarie non eseguite per insolvibilità del condannato.

Ad avviso del giudice a quo, la norma censurata violerebbe il principio di eguaglianza, determinando una disparità di trattamento fra situazioni «sostanzialmente omogenee», a sfavore dei soggetti che versino in condizioni di insolvibilità, del tutto analoga a quella già scrutinata da questa Corte con la sentenza n. 440 del 1994.

2.– In via preliminare, va rilevato che, sebbene il rimettente censuri formalmente la norma novellatrice dell'art. 135 cod. pen., ciò che egli in concreto sollecita è una pronuncia di "riallineamento" dell'art. 102, terzo comma, della legge n. 689 del 1981, la quale ripristini la pregressa coincidenza dei coefficienti di ragguaglio previsti dalle due norme poste a raffronto (per analogo rilievo, sentenza n. 440 del 1994).

3.– In tali termini, la questione è fondata.

Giova muovere, al riguardo, dalla considerazione che la disciplina stabilita dagli artt. 102 e seguenti della legge n. 689 del 1981 costituisce la risposta legislativa al problema lasciato aperto dalla sentenza n. 131 del 1979 di questa Corte, che aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo il meccanismo, originariamente previsto dall'art. 136 cod. pen., di conversione automatica della pena pecuniaria non eseguita per insolvibilità del condannato in un corrispondente periodo di reclusione o di arresto. Nell'occasione, la Corte evidenziò come tale meccanismo presentasse una connotazione fortemente discriminatoria, postulando una inammissibile fungibilità tra libertà personale e patrimonio, a fronte della quale i soggetti economicamente più deboli si trovavano costretti ad assolvere con il sacrificio della prima

(nella forma massima: la pena detentiva) obblighi che gli altri condannati potevano soddisfare in moneta. L'esigenza di garantire l'indefettibilità della pena – pure non disconosciuta da questa Corte – andava, dunque, soddisfatta in forme diverse, che il legislatore del 1981 individuò segnatamente nella conversione in libertà controllata (ovvero, su richiesta del condannato, in lavoro sostitutivo).

Il coefficiente di ragguaglio per la conversione della pena pecuniaria ineseguita in libertà controllata venne originariamente fissato in lire 25.000: dunque, in quello stesso che – a seguito della modifica dell'art. 135 cod. pen., contemporaneamente disposta dall'art. 101 della medesima legge n. 689 del 1981 – valeva ai fini del ragguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive.

Tale soluzione normativa – che operava, in pratica, una indiretta equiparazione del "valore economico" della pena detentiva e della libertà controllata – si traduceva in una scelta di favore nei confronti del condannato in condizioni di indigenza. In base all'art. 57, terzo comma, della legge n. 689 del 1981, infatti, nel ragguaglio tra pene detentive e libertà controllata, un giorno di pena detentiva equivale, non già a uno, ma a due giorni di libertà di controllata. La previsione, nell'art. 102, terzo comma, della legge n. 689 del 1981, di un coefficiente di conversione uguale – anziché doppio – rispetto a quello contemplato dall'art. 135 cod. pen. veniva, quindi, a porsi quale espressione della volontà legislativa di comprimere – in linea con le indicazioni della citata sentenza n. 131 del 1979 – gli effetti negativi scaturenti dalla condanna a pena pecuniaria, nell'ipotesi in cui il reo si trovasse nell'impossibilità di adempierla. Alla mitigazione "qualitativa" della sanzione di conversione (da pena detentiva a libertà controllata) si accompagnava, in tale ottica, anche una mitigazione "quantitativa" (nel senso che la libertà controllata "da conversione" assumeva, rispetto alla pena pecuniaria, un valore pari a quello della pena detentiva, anziché doppio).

4.– L'equilibrio del sistema veniva, peraltro, alterato una prima volta dall'art. 1 della legge 5 ottobre 1993, n. 402 (Modifica dell'art. 135 del codice penale: ragguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive). La novella legislativa, modificando la norma del codice, elevava, infatti, il tasso di ragguaglio tra pene pecuniarie e pene detentive a lire 75.000, senza operare alcun parallelo adeguamento dell'altro coefficiente.

La situazione venutasi in tal modo a creare rendeva necessario l'intervento di questa Corte, la quale, con la sentenza n. 440 del 1994, dichiarava costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'art. 102, terzo comma, della legge n. 689 del 1981, nella parte in cui continuava a prevedere che il ragguaglio, ai fini della conversione delle pene pecuniarie non eseguite per insolvibilità del condannato, avesse luogo calcolando 25.000 lire, o frazione di 25.000 lire – anziché 75.000 lire, o frazione di 75.000 lire – di pena pecuniaria per un giorno di libertà controllata.

Nella circostanza, la Corte rilevava come, alla luce dei lavori parlamentari che avevano preceduto l'approvazione della legge n. 402 del 1993, l'unico scopo perseguito con la novella fosse stato quello di «ampliare la possibilità di fruire del beneficio della sospensione condizionale della pena nei casi di condanna a pena congiunta o anche soltanto a pena pecuniaria ma di ammontare elevato, avuto riguardo, in particolare, al diminuito valore della moneta». A fronte di tale circoscritto obiettivo, il legislatore aveva, quindi, assunto «una posizione per così dire amorfa» rispetto agli «inevitabili riverberi» scaturenti dalla modifica normativa, sia sul piano generale delle sanzioni sostitutive, sia – e in particolare – «sull'ormai squilibrato valore» stabilito dall'art. 102, terzo comma, della legge n. 689 del 1981. Da ciò conseguiva, per un verso, che lo squilibrio indotto dalla riforma non poteva essere ritenuto «frutto di una scelta discrezionale»; per altro verso, che non era neppure possibile pervenire «ad una ragionevole ricostruzione del sistema», risultando la norma sottoposta a scrutinio «ormai fortemente compromessa da un sostanziale e sopravvenuto "vuoto di fini"». L'originaria identità del coefficiente di ragguaglio tra pene pecuniarie e pene detentive, da un lato, e tra

pene pecuniarie e libertà controllata, dall'altro, non era, infatti, casuale, ma costituiva, al contrario – come già dianzi rimarcato – «il frutto di una precisa e coerente scelta di politica criminale, al fondo della quale stava l'avvertita esigenza – più volte posta in risalto da [la stessa] Corte – di non aggravare le conseguenze che derivano dalla condanna in dipendenza delle condizioni economiche del reo». Mantenendo inalterato il tasso di conversione della pena pecuniaria ineseguita, nonostante il coefficiente di ragguaglio previsto dall'art. 135 cod. pen. fosse stato triplicato, si era, quindi, determinato «uno svuotamento delle finalità tipiche che l'istituto della conversione deve soddisfare, con conseguente grave compromissione del principio di uguaglianza che qui assume tutto il suo risalto per le intuibili conseguenze che quell'istituto è in grado di determinare sul piano delle libertà della persona».

Pur non potendosi escludere, in astratto – concludeva, quindi, la Corte – che il legislatore potesse ragionevolmente operare una differenziazione dei criteri di ragguaglio per materie fra loro eterogenee, rimaneva assorbente il rilievo che, in assenza di una chiara scelta innovativa sotto tale profilo, spettava alla Corte stessa il compito di «riadeguare il sistema – ormai incrinato – negli stessi termini e con le medesime proporzioni che il legislatore, facendo corretto uso del proprio potere discrezionale, aveva previsto prima della […] novella».

5.– A distanza di oltre quindici anni, l'equilibrio del sistema è stato, peraltro, nuovamente alterato, in termini affatto similari, dall'art. 3, comma 62, della legge n. 94 del 2009. Detta disposizione ha, infatti, elevato da 38 a 250 euro il coefficiente di ragguaglio indicato dall'art. 135 cod. pen., lasciando, anche questa volta, immutato quello fissato dall'art. 102, terzo comma, della legge n. 689 del 1981. La sperequazione in tal modo introdotta risulta persino più marcata di quella originata dalla legge del 1993: se, infatti, a seguito di detta legge, il valore monetario di un giorno di detenzione era divenuto pari al triplo del valore della libertà controllata ai fini della conversione, per effetto della novella legislativa del 2009 il primo dei due valori viene oggi a superare il secondo di oltre sei volte.

Anche nell'odierno frangente, d'altra parte, non consta che la creazione di uno scarto così pronunciato risponda a un preciso disegno legislativo, sorretto da una specifica ratio.

La recente modifica dell'art. 135 cod. pen. si colloca, infatti, nell'ambito del più ampio intervento di adeguamento al mutato quadro economico del sistema delle sanzioni pecuniarie, sia penali che amministrative, operato dalla legge n. 94 del 2009, in coerenza con il suo obiettivo generale di potenziamento del sistema repressivo penale. In questa prospettiva, il legislatore ha ritenuto, in particolare, necessario assicurare una maggiore incisività della pena pecuniaria, tenuto conto anche della notevole svalutazione monetaria intervenuta rispetto all'ultimo adeguamento, risalente alla legge n. 689 del 1981.

L'obiettivo è stato perseguito mediante tre ordini di interventi: il sensibile innalzamento dei limiti minimi e massimi della multa e dell'ammenda, stabiliti dagli artt. 24 e 26 cod. pen. (art. 3, commi 60 e 61, della legge n. 94 del 2009); l'aggiornamento – appunto – del parametro di ragguaglio tra pene pecuniarie e pene detentive, previsto dall'art. 135 cod. pen. (art. 3, comma 62); infine, la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, diretti a rivalutare l'ammontare delle multe, delle ammende e delle sanzioni amministrative originariamente previste come sanzioni penali (art. 3, comma 65).

I lavori parlamentari relativi alla legge n. 94 del 2009 non evidenziano, per contro, che l'esigenza di un parallelo intervento sull'istituto della conversione della pena pecuniaria non eseguita per insolvibilità del condannato abbia formato oggetto di dibattito e di specifica riflessione.

Ne consegue che le considerazioni poste a base della sentenza n. 440 del 1994, dianzi ricordate, restano valide, nella loro interezza, anche in rapporto alla novella legislativa su cui verte l'odierno scrutinio. Oggi come allora, lo squilibrio indotto dalla riforma – non ascrivibile a

una scelta discrezionale del legislatore, munita di adeguata base giustificativa – impedisce di pervenire a una ragionevole ricostruzione del sistema, determinando uno svuotamento delle finalità che l'istituto della conversione è diretto tipicamente a soddisfare, con conseguente violazione del principio di eguaglianza.

6.– A dimostrazione di ciò, è agevole, d'altro canto, riscontrare come la macroscopica sperequazione attualmente esistente tra i coefficienti posti a raffronto – interferendo con la disciplina della sostituzione delle pene detentive brevi – risulti foriera di palesi incongruenze.

A mente degli artt. 53 e 57, terzo comma, della legge n. 689 del 1981, un giorno di pena detentiva è infatti suscettibile di venir sostituito, come già ricordato, con due giorni di libertà controllata. Per converso, 250 euro di pena pecuniaria – attualmente equivalenti, in base al novellato art. 135 cod. pen., ad un giorno di pena detentiva – nel caso di indigenza del condannato, si convertono in sette giorni di libertà controllata. Non essendo, d'altra parte, contestabile che la condanna alla reclusione o all'arresto sia comunque più grave della condanna alla multa o all'ammenda "equivalente", si assiste al paradosso per cui la fattispecie meno grave riceve un trattamento nettamente più sfavorevole di quella connotata da maggior disvalore. Si tratta di un paradosso chiaramente lesivo del principio di eguaglianza, anche perché ribalta la prospettiva di contenimento delle conseguenze negative dell'incapacità di provvedere al pagamento delle pene pecuniarie, in cui versano i soggetti economicamente più deboli, conformemente alle indicazioni della sentenza n. 131 del 1979 di questa Corte.

A tale incongruenza si aggiunge quella riscontrabile nei casi di cosiddetta "conversione di secondo grado". Nell'ipotesi in cui il giudice ritenga di dover applicare la pena pecuniaria in sostituzione di quella detentiva, la quantificazione della pena pecuniaria dovrà essere, infatti, operata sulla base del nuovo importo di ragguaglio stabilito dall'art. 135 cod. pen. (costituente il parametro per la determinazione del «valore giornaliero» di sostituzione, a mente dell'art. 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981); di contro, ove il condannato risulti successivamente insolvibile, detta pena sostitutiva dovrà essere convertita in libertà controllata alla stregua dell'assai più basso coefficiente tuttora previsto dall'art. 102, terzo comma, della legge n. 689 del 1981. Ne consegue che, qualora il condannato violasse sin dal primo giorno le prescrizioni inerenti alla libertà controllata applicata in sede di conversione, egli si troverebbe a dover espiare, a norma dell'art. 108, primo comma, della legge n. 689 del 1981, un periodo di pena detentiva pari – anche nella migliore delle ipotesi (salvi i limiti massimi di durata delle sanzioni "da conversione") – a oltre sei volte il periodo di pena detentiva originariamente preso a base dal giudice nella sentenza di condanna. In altre parole, nelle ipotesi in cui si renda necessario convertire la libertà controllata in pena detentiva per violazione delle prescrizioni, le conseguenze risultano diverse a seconda che tale sanzione sia stata applicata in sostituzione di pene detentive (nel qual caso la violazione determinerà il semplice ripristino della pena detentiva sostituita, ai sensi dell'art. 66 della legge n. 689 del 1981), ovvero in sede di conversione di pene pecuniarie per insolvibilità del condannato, evenienza nella quale gli effetti risultano, sotto il profilo dianzi indicato, paradossalmente più afflittivi.

7.– In conclusione, va ribadito che non è precluso al legislatore introdurre eventuali differenziazioni tra i due coefficienti di cui si discute, purché si tratti di scelta rispondente a criteri di ragionevolezza, avuto riguardo alle conseguenze del suo innesto nella complessiva disciplina della materia.

Non essendo una tale evenienza riscontrabile nel caso oggi in esame, questa Corte non può, dunque, che ripristinare nuovamente la parificazione tra i coefficienti stessi, corrispondente all'originaria opzione effettuata dallo stesso legislatore all'esito di un corretto uso del proprio potere discrezionale.

L'art. 102, terzo comma, della legge n. 689 del 1981 va dichiarato, pertanto,

costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui, con riferimento al periodo successivo all'8 agosto 2009 (data di entrata in vigore della legge n. 94 del 2009, che ha determinato il disallineamento lesivo del parametro evocato), stabilisce che, agli effetti della conversione delle pene pecuniarie non eseguite per insolvibilità del condannato, il ragguaglio ha luogo calcolando euro 38, o frazione di euro 38, anziché euro 250, o frazione di euro 250, di pena pecuniaria per un giorno di libertà controllata.

Resta impregiudicata, in quanto estranea all'odierno thema decidendum, la questione relativa al tasso di conversione delle pene pecuniarie in lavoro sostitutivo, rimasto fermo a euro 25 (questione che, in riferimento all'assetto derivante dalla citata legge n. 402 del 1993, è stata oggetto di esame, da parte di questa Corte, con la sentenza n. 30 del 2001).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale, sopravvenuta dall'8 agosto 2009, dell'art. 102, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui stabilisce che, agli effetti della conversione delle pene pecuniarie non eseguite per insolvibilità del condannato, il ragguaglio ha luogo calcolando euro 38, o frazione di euro 38, anziché euro 250, o frazione di euro 250, di pena pecuniaria per un giorno di libertà controllata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 gennaio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.