

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Centro di ricerca coordinato “Studi sulla Giustizia”

---

47

**GARANZIE ED EFFICIENZA  
NELLA GIUSTIZIA IN UNA  
PROSPETTIVA MULTIDISCIPLINARE**

*a cura di*

FRANCESCA BIONDI e ROBERTO SACCHI



**G. Giappichelli Editore**

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

---

Centro di ricerca coordinato “Studi sulla Giustizia” - 47

REGOLAMENTO DEL CENTRO DI RICERCA COORDINATO  
STUDI SULLA GIUSTIZIA

*Art. 2 - Finalità e scopi*

Il Centro ha lo scopo di promuovere studi e ricerche sulla giustizia (costituzionale, civile, ecclesiastica, penale, amministrativa, internazionale), nelle sue varie dimensioni e proiezioni relative all'ordinamento, alle regole processuali, al funzionamento: sia in prospettiva storica, economica, filosofica e sociologica, sia nell'analisi critica della normativa della dottrina e della giurisprudenza nazionale e internazionale in Italia, nell'Unione Europea e nei singoli Paesi interni ed esterni all'Unione, sia infine nell'elaborazione di proposte di riforma.

# GARANZIE ED EFFICIENZA NELLA GIUSTIZIA IN UNA PROSPETTIVA MULTIDISCIPLINARE

*a cura di*

FRANCESCA BIONDI e ROBERTO SACCHI



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2024 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0861-3

ISBN/EAN 979-12-211-5855-7 (ebook - pdf)

*Il presente volume è stato realizzato con il contributo del Dipartimento di Diritto Privato e Storia del Diritto, del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale e del Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria".*

*Composizione:* Voxel Informatica s.a.s. - Chieri (TO)

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

## INDICE SOMMARIO

	<i>pag.</i>
<i>Autori</i>	XI
FLORENT GARNIER – ANNAMARIA MONTI	
<i>Litiganti, garanzie ed efficienza della giustizia dal medioevo all'età moderna</i>	1
DARIO IPPOLITO	
<i>Efficientismo versus garantismo. La giustizia penale nel contratto sociale</i>	31
GIULIO M. SALERNO	
<i>Efficienza della giustizia nella giurisprudenza della Corte costituzionale: alcune riflessioni</i>	51
FRANCESCA BIONDI	
<i>Certezza del diritto ed efficienza della giustizia</i>	71
GIANROBERTO VILLA	
<i>La prova nelle controversie tra privati tra celerità del processo e accuratezza della decisione</i>	91
FILIPPO DANOVÌ	
<i>Efficienza ed effettività nella riforma della giustizia civile: valori indipendenti o "complanari"? Gli obiettivi generali, la giustizia complementare e la "nuova" giustizia familiare e minorile</i>	101
STEFANO A. VILLATA	
<i>Efficienza ed effettività nella riforma della giustizia civile: valori indi-</i>	

	<i>pag.</i>
<i>pendenti o “complanari”? Uno sguardo alla riforma del processo di cognizione e delle impugnazioni</i>	125
NICOLA SELVAGGI	
<i>La riforma del sistema penale nel prisma dell’efficienza. Note tecniche e di metodo sul d.lgs. n. 150/2022</i>	145
GIAN LUIGI GATTA	
<i>Efficienza dell’esecuzione penale ed effettività della pena. La riforma Cartabia e il sistema sanzionatorio</i>	155
MITJA GIALUZ	
<i>La tecnologia al servizio dell’efficienza nella riforma del processo penale</i>	167
LUCA LUPÁRIA DONATI	
<i>Giustizia tecnologica versus tecnologia giudiziaria. La sottile linea tra inabissare o rendere migliore il processo penale</i>	185
DIANA CERINI	
<i>Un’idea di giustizia nella giurisprudenza in ottica comparata: applicazioni nel diritto assicurativo</i>	197
FABIANO DI PRIMA – MARCELLO TOSCANO	
<i>Il principio di bilateralità in espansione: la cooperazione tra istituzioni pubbliche e comunità di fede (verso un’efficiente garanzia di tutela degli interessi religiosi)</i>	221
ALDO TRAVI	
<i>Garanzie ed efficienza nel processo amministrativo</i>	263
LUIGI PELLECCHI	
<i>Fortuna iudex: il sorteggio e i suoi spazi nel processo civile romano</i>	273
LORENZO GAGLIARDI	
<i>Τὰ δικαστήρια κληροῦσιν οἱ ἄρχοντες: il sorteggio e i tribunali dell’Atene classica</i>	295

	<i>pag.</i>
VINCENZO PINTO <i>Operazioni gestorie di “interesse primordiale” e diritti degli azionisti</i>	309
ANDREA VICARI <i>“Garanzie ed efficienza” nel diritto societario: sviluppo dei mercati e nuove forme di tutela dei soci (in particolare nelle operazioni straordinarie)</i>	329
ANDREA BOLLANI <i>Giustizia e certezza nel diritto del lavoro</i>	345
ARMANDO TURSI <i>L’incertezza della norma giuslavoristica e la malintesa discrezionalità del giudice</i>	359
JACOPO ALBERTI <i>Le udienze dibattimentali nei pregiudiziali italiani, da Lisbona a oggi</i>	365
CECILIA SANNA <i>La garanzia del “termine ragionevole” e l’efficienza decisionale nei processi dinanzi ai giudici dell’Unione europea</i>	401
FRANCESCA ROMANIN JACUR <i>Garanzia ed efficienza della giustizia nel contenzioso in materia di cambiamento climatico: aspetti di diritto internazionale</i>	417
ANGELICA BONFANTI <i>Garanzie ed efficienza della giustizia climatica: prospettive evolutive del contenzioso contro imprese</i>	443





GIAN LUIGI GATTA

## EFFICIENZA DELL'ESECUZIONE PENALE ED EFFETTIVITÀ DELLA PENA. LA RIFORMA CARTABIA E IL SISTEMA SANZIONATORIO

### 1. *Premessa*

Nell'ambito della riforma Cartabia<sup>1</sup>, gli interventi relativi alle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi e alle pene pecuniarie sono espressione di almeno due fondamentali obiettivi politico-criminali, ulteriori rispetto a quello, più evidente, di valorizzare pene alternative al carcere: *a)* migliorare l'efficienza dell'esecuzione penale e l'effettività del sistema sanzionatorio; *b)* incentivare forme alternative di definizione del procedimento penale e disincentivare le impugnazioni, riducendo così i tempi del processo.

### 2. *Efficienza del processo ed esecuzione penale*

Che in una riforma dedicata all'*efficienza del processo penale* abbiano trovato spazio ampi interventi relativi al capitolo delle sanzioni penali non è affatto scontato: non solo per contingenti, non facili, equilibri politici, ma anche per il principale obiettivo del P.N.R.R., costituito come è noto dalla riduzione dei tempi del processo penale *nei tre gradi di giudizio* e, pertanto, in fasi che *precedono* l'esecuzione penale. Avere agganciato al treno della riforma Cartabia i vagoni delle nuove pene sostitutive e della rinnovata disciplina dell'esecuzione e della conversione della pena pecuniaria significa, da un lato, riconoscere l'esecuzione penale come parte non marginale

---

<sup>1</sup>D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 – “Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari”.

del processo e, dall'altro lato, concepire l'*efficienza del processo come obiettivo che non può prescindere dall'efficienza dell'esecuzione*. Un processo efficiente – di ragionevole durata – che sfocia in un'esecuzione penale inefficiente – in sanzioni penali ineffettive e inefficaci – non è un processo efficiente. Per dirla con il celebre passo dell'*Arte poetica* di Orazio<sup>2</sup>, che senso hanno gli sforzi volti a ridurre i tempi del processo se questo, dopo la condanna, *desinit in piscem*?

Ritardi e inefficienze dell'esecuzione penale possono vanificare gli sforzi tesi a rendere efficiente e di ragionevole durata il processo, magari anche grazie all'impiego di ingenti risorse per il personale e delle più moderne tecnologie informatiche o telematiche, ancora troppo poco diffuse nel nostro sistema giudiziario. Consapevole di ciò, la riforma Cartabia è intervenuta, in particolare, su due evidenti – e inaccettabili – profili di inefficienza del nostro sistema sanzionatorio, relativi alle pene pecuniarie e alle pene detentive inflitte in misura non superiore a quattro anni.

Quanto alle pene pecuniarie, è da tempo immemore pressoché certo che la condanna non sarà eseguita e che al mancato pagamento della multa o dell'ammenda non farà seguito la conversione in altra pena. E che dire delle pene detentive non superiori a quattro anni? È anche in questo caso noto che, salvo alcune eccezioni, alla condanna segue l'automatica sospensione dell'ordine di esecuzione, finalizzata alla richiesta di una misura alternativa alla detenzione; richiesta sulla quale i tribunali di sorveglianza si esprimono molto spesso a distanza di anni, generando il fenomeno dei c.d. liberi sospesi.

### 2.1. Pene pecuniarie

È da tempo risaputo che i tassi di esecuzione e di conversione delle pene pecuniarie sono bassissimi<sup>3</sup>. Nella Relazione illustrativa della riforma Cartabia<sup>4</sup> vengono riportati dati del Casellario giudiziale relativi al 2019: su 211.814 condanne, quelle a pena pecuniaria congiunta a pena detentiva sono state in quell'anno 104.924, pari al 49,5%; quelle alla sola pena pecuniaria sono state 48.609, pari al 23%. Ne consegue che, nel 2019, il 72%

---

<sup>2</sup> ORAZIO, *De arte poetica liber*, vv. 3-4: “*ut turpiter atrum desinat in piscem mulier formosa superne*” (“in modo che la bella donna di sopra finisca orrendamente in una nera coda di pesce”).

<sup>3</sup> Cfr., da ultimo e con dati aggiornati, G. MARINUCCI, E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, 12<sup>a</sup> ed., Milano, 2023, p. 764 s.

<sup>4</sup> La Relazione, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale (Serie Generale n. 245 del 19 ottobre 2022 – Suppl. Straordinario n. 5), può anche leggersi in *Sist. pen.*, 20 ottobre 2022 ([www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)).

delle condanne penali definitive, iscritte nel Casellario giudiziale, comprende anche o solo il pagamento allo Stato di una multa o di una ammenda. Le condanne a pena condizionalmente sospesa *ex art.* 163 c.p. sono state 52.382, pari al 34% del totale delle condanne a pena pecuniaria (sola o congiunta a pena detentiva). Al netto di tali condanne – fisiologicamente non eseguibili (salvo revoca del beneficio) – le condanne a pena pecuniaria iscritte nel Casellario giudiziale nel 2019 riguardano un ammontare complessivo eseguibile di oltre due miliardi di euro: una somma che, come ordine di grandezza, è prossima all'ammontare dei fondi del P.N.R.R. destinati alla giustizia. Sempre secondo i dati del Casellario giudiziale, le condanne a pena pecuniaria eseguite nel 2019 sono state 1.051, pari all'1% di quelle eseguibili (101.151), detratte cioè quelle a pena sospesa. L'80% delle condanne eseguite è alla sola pena pecuniaria (per lo più in esecuzione di decreti penali di condanna). Sempre secondo i dati del Casellario giudiziale, l'importo delle pene pecuniarie riscosse, nel 2019 è stato di poco superiore a un milione di euro. È stato riscosso solo lo 0,046% e il non riscosso è di oltre due miliardi di euro. I dati relativi agli anni precedenti sono sostanzialmente in linea. Essi evidenziano *una grave e intollerabile situazione di inefficienza del sistema di esecuzione della pena pecuniaria*. Che senso ha rendere efficiente e di ragionevole durata un processo che poi sfocia in una condanna destinata a non essere per lo più eseguita?

La riforma della conversione e dell'esecuzione della pena pecuniaria, realizzata dal d.lgs. n. 150/2022, mira appunto a rendere effettiva *la pena pecuniaria* e, nel complesso, efficiente *il processo penale* che si chiude con una sentenza di condanna (anche o solo) a quella pena.

Gli snodi essenziali dell'intervento riformatore, sul punto, sono come è noto due e si muovono, intrecciandosi, sul versante sostanziale e processuale. Essi introducono rilevanti novità nel sistema. La prima è rappresentata dalla possibilità, in caso di mancato pagamento, di convertire la pena pecuniaria in una pena limitativa della libertà personale non solo nei confronti del condannato insolubile (che, cioè, non paga essendo impossibilitato a pagare in ragione delle proprie condizioni economiche e patrimoniali), ma anche – ecco la novità – nei confronti del condannato *insolvente* (che, cioè, non paga potendo pagare)<sup>5</sup>.

Le pene da conversione vengono poi inasprite: la semilibertà, che comporta l'ingresso in carcere per almeno otto ore al giorno, per il condannato insolvente; il lavoro di pubblica utilità (o, in caso di opposizione, la deten-

---

<sup>5</sup>Cfr. gli artt. 102 e 103, l. 24 novembre 1981, n. 689, nella versione del d.lgs. n. 150/2022.

zione domiciliare), per il condannato insolubile. Il meccanismo sul quale le nuove modalità di conversione si fondano, per favorire il pagamento di multa e ammenda, fa leva sul *timore di subire pene da conversione effettive e più gravi*, in caso di mancato pagamento. Ciò è vero, in particolare, per il condannato insolvente, che per la prima volta anche nel nostro Paese, come avviene in altri ordinamenti europei e non solo, va ora incontro a *una pena semi-detentiva*, che potrà peraltro far cessare, in ogni momento, pagando (anche a rate) la multa o l'ammenda, dedotta la somma corrispondente alla durata della pena da conversione espiata<sup>6</sup>.

La *ratio* dell'intervento, come si vede, è di *incentivare il pagamento delle pene pecuniarie*; non certo di riempire le carceri e, ove esistano, le sezioni per semiliberi. Chi non paga, potendolo fare, può sempre uscire dal carcere pagando. Chi non paga, perché non è nelle condizioni di farlo, non entra invece in carcere ma sconta la pena col lavoro di pubblica utilità, almeno fino a quando non è in grado di pagare il dovuto<sup>7</sup>. Non vi è dunque il pericolo di affollare il carcere con indigenti impossibilitati a pagare la pena pecuniaria, come avviene invece in altri ordinamenti – Germania<sup>8</sup> e Stati Uniti<sup>9</sup>, ad esempio – che, nel prevedere la conversione in pena detentiva, non eccettuano il caso dell'insolubilità del condannato.

Con una scelta radicale, che prende finalmente atto di un conclamato fallimento, il legislatore ha poi abbandonato il tradizionale sistema di esecuzione delle pene pecuniarie, di impronta civilistica, fondato sulla *logica del recupero di un credito dello Stato*: un sistema che esiste da sempre e che non ha funzionato mai. Il cambio di paradigma, incarnato nel nuovo testo

---

<sup>6</sup>Cfr. l'art. 102, comma 4, l. n. 689/1981, cit. Per la precisione, lo spettro della conversione in pena detentiva, in caso di mancato pagamento, si presentava, già prima della riforma Cartabia, in caso di c.d. conversione di secondo grado, cioè per inosservanza delle pene da conversione (libertà controllata o lavoro sostitutivo). Cfr. art. 108, l. n. 689/1981, nella versione precedente al d.lgs. n. 150/2022. Senonché, in un sistema con un tasso bassissimo di esecuzione e di conversione della pena pecuniaria, anche la conversione di secondo grado era un'eventualità nella prassi molto rara.

<sup>7</sup>Cfr. l'art. 103, comma 4, l. n. 689/1981, cit.: il condannato può in ogni caso far cessare il lavoro di pubblica utilità (o la detenzione domiciliare, qualora si sia opposto al lavoro di pubblica utilità) pagando (anche a rate) la multa o l'ammenda, dedotta la somma corrispondente alla durata della pena da conversione espiata.

<sup>8</sup>Cfr., da ultimo, F. WILDE, *Mehr soziale Gerechtigkeit im Strafrecht wagen*, in *Verfassungsblog*, 29 giugno 2022.

<sup>9</sup>Nella vasta letteratura può ad esempio vedersi A. NATAPOFF, *Punishment without crime. How our massive misdemeanor system traps the innocent and makes America more unequal*, New York, 2018.

dell'art. 660 c.p.p., è rappresentato dal passaggio a un modello di esecuzione che ricalca l'ordine di esecuzione della pena detentiva, di cui all'art. 659 c.p.p. Non è più lo Stato a dover inseguire il condannato per recuperare un credito; è il condannato alla multa o all'ammenda che ha tutto l'interesse al pagamento spontaneo, entro un dato termine (di norma, tre mesi), per evitare la conversione in una pena più grave perché incidente sulla libertà personale.

Perché questo cambio di paradigma della riforma Cartabia possa restituire efficienza all'esecuzione penale ed effettività alla pena pecuniaria, candidandola sul piano politico-criminale a seria alternativa alla pena detentiva, saranno necessari da subito investimenti e sforzi organizzativi, da parte del Ministero della giustizia, volti a mettere a disposizione degli uffici giudiziari gli strumenti e le piattaforme informatiche per la gestione degli ordini di esecuzione e dei pagamenti, che la legge<sup>10</sup> prevede possano essere effettuati anche con moderne modalità telematiche, da tempo del tutto usuali per i più disparati pagamenti nei confronti della pubblica amministrazione (il riferimento è a servizi come quelli di PagoPA).

## 2.2. *Pene detentive brevi*

L'inefficienza dell'esecuzione penale è una chiave di lettura centrale anche rispetto alla riforma organica della disciplina delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, prevista dalla l. n. 689/1981.

Per ragioni diverse, in buona parte riconducibili alla sovrapposizione con l'istituto della sospensione condizionale della pena, le vecchie sanzioni sostitutive erano scomparse dalla prassi. I casi di semidetenzione si contavano su una mano; quelli di libertà controllata erano ridotti a poche centinaia. Nessun dato era invece disponibile per la pena pecuniaria sostitutiva; è però noto che l'innalzamento a 250 euro della somma di denaro minima equivalente a un giorno di pena detentiva, realizzato nel 2009, aveva inciso negativamente sull'appetibilità processuale e, quindi, sulle fortune della pena pecuniaria sostitutiva. Breve: statistiche alla mano, le sanzioni sostitutive erano, ormai da anni, morte o moribonde.

Parallelamente, il concetto di pena detentiva 'breve' aveva subito una significativa estensione nel sistema e, in particolare, nell'esecuzione penale. Dal 2018, per effetto di una sentenza della Corte costituzionale relativa al meccanismo di cui all'art. 656, comma 5, c.p.p., era stato innalzato da tre a

---

<sup>10</sup> Cfr. art. 181-*bis* disp. att. c.p.p.

quattro anni il limite massimo della pena detentiva la cui esecuzione è sospesa automaticamente dal pubblico ministero, per consentire la richiesta di una misura alternativa dallo stato di libertà<sup>11</sup>. Anche per l'insuccesso delle sanzioni sostitutive, e nonostante un'applicazione pressoché automatica della sospensione condizionale della pena detentiva entro l'area dei due anni, il ruolo dei tribunali di sorveglianza nella gestione delle pene detentive brevi è così progressivamente accresciuto, rendendo sempre più evidenti i problemi legati all'organico dei magistrati e del personale amministrativo, nonché degli U.E.P.E. (uffici di esecuzione penale esterna, essenziali per i servizi sociali e per la predisposizione dei programmi di trattamento associati alle misure alternative). I giudici della sorveglianza sono stati chiamati sempre più a occuparsi dei liberi, oltre che è, forse, a discapito dei ristretti in carcere. Un dato, su tutti, appare significativo: il 67% degli affidamenti in prova al servizio sociale<sup>12</sup> – la più applicata e ambita tra le misure alternative alla detenzione – interessa condannati che hanno ottenuto la misura dallo stato di libertà. La mole delle richieste di misure alternative dopo la sospensione dell'ordine di esecuzione è risultata ingestibile dai tribunali di sorveglianza, dando luogo al fenomeno dei c.d. *liberi sospesi*: persone che attendono per anni l'udienza per la concessione della misura alternativa richiesta. Il numero dei 'liberi sospesi' – solo di recente reso ufficialmente noto<sup>13</sup> – mette a nudo in modo imbarazzante una grave inefficienza dell'esecuzione penale, che oltre a vanificare gli sforzi tesi a rendere efficiente e di ragionevole durata il processo, compromette a ben vedere la stessa *funzione rieducativa della pena*: a dicembre del 2022 erano 90.120. In quella stessa data, le misure alternative in esecuzione erano meno della metà (35.869); quelle concesse dallo stato di libertà (19.716) erano meno di un quarto del numero dei liberi sospesi che ne avevano fatto richiesta. Essere 'liberi sospesi' significa attendere molto tempo per la decisione sulla concessione o meno di una misura alternativa: anche sette anni, come in un caso che è stato portato all'attenzione della Corte europea dei

---

<sup>11</sup> Cfr. Corte cost. n. 41/2018. Sulla progressiva estensione del concetto di pena 'breve' sia consentito rinviare a G.L. GATTA, *Alternative al carcere*, in C. PIERGALLINI, G. MANNOZZI, C. SOTIS, C. PERINI, M.M. SCOLETTA, F. CONSULICH, *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, Milano, 2023, anche in *Sist. pen.*, 21 marzo 2023 e, ivi, p. 2 s.

<sup>12</sup> Fonte: Ministero della Giustizia, *Adulti in area penale esterna*, 15 maggio 2023 ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)).

<sup>13</sup> Cfr., in [www.camera.it](http://www.camera.it), la risposta scritta del Ministro della Giustizia Carlo Nordio pubblicata il 13 febbraio 2023 nell'allegato B della seduta n. 50 4-00072 e relativa a una interrogazione parlamentare presentata dall'On. Roberto Giachetti.

diritti dell'uomo<sup>14</sup>. Lo Stato, per lungo tempo, non si prende in carico condannati che, per interesse loro e della società, avrebbero bisogno di un trattamento rieducativo e, per altro verso, dà avvio a quel trattamento, fuori dal carcere o, nella peggiore e più beffarda delle ipotesi, in carcere, a distanza di anni dalla condanna, quando il condannato ben può non avere più bisogno di essere rieducato perché si è già reinserito nella società, ad esempio trovando un lavoro e costituendo una famiglia. L'efficienza dell'esecuzione penale e, quindi, del processo in senso lato, si misura anche in questo: nella *tempestività dell'avvio dell'esecuzione della pena*, oggi gravemente deficitaria. Ed è un'efficienza da cui dipende anche l'effettività della pena: non solo e non tanto nella dimensione della c.d. certezza della pena, ma anche e soprattutto in funzione della finalità rieducativa della pena: una pena o una misura alternativa eseguita a distanza di anni dalla condanna definitiva produce inevitabilmente effetti desocializzanti; pregiudica il reinserimento sociale del condannato.

Su questo scenario, qui cursoriamente tratteggiato, è intervenuta la riforma Cartabia, apportando rilevanti novità al sistema.

La prima è rappresentata dall'*estensione del concetto (lato) di pena detentiva 'breve'* – non superiore a quattro anni – *dalla fase dell'esecuzione al giudizio di esecuzione*. Così facendo, si è superata la principale causa del fallimento delle vecchie sanzioni sostitutive: la coincidenza tra le aree della pena sostituibile e della pena condizionalmente sospendibile. Il coordinamento tra le nuove pene sostitutive e la sospensione condizionale della pena è uno degli aspetti di maggior rilievo sistematico della riforma: la pena detentiva può essere sostituita “quando non è stata ordinata la sospensione condizionale” (così l'art. 545-*bis*, comma 1, c.p.p., nella versione del d.lgs. n. 150/2022)<sup>15</sup>; le pene sostitutive non possono essere condizionalmente sospese (così l'art. 61-*bis*, l. n. 689/1981).

La seconda novità è costituita da una modifica della *tipologia* delle sanzioni sostitutive, elevate ora a “pene sostitutive” con una scelta nominalistica culturalmente pregnante nella direzione della pluralità delle “pene” evocata nell'art. 27, comma 3, della Costituzione; scelta che, sul piano sistematico, è accompagnata dall'introduzione del nuovo art. 20-*bis* c.p., che completa così anche *nel codice* il catalogo delle pene: principali, accessorie

<sup>14</sup> Valorio c. Italia. Il caso è riferito nell'interrogazione parlamentare dell'On. Giachetti.

<sup>15</sup> Inopinatamente, con il d.lgs. 19 marzo 2024, n. 31, recante una serie di correttivi alla riforma Cartabia e adottato durante il Governo Meloni su proposta del Ministro Nordio, è stato modificato il comma 1 dell'art. 545-*bis* c.p.p., tra l'altro facendo venir meno, perché evidentemente ritenuto superfluo, il riferimento sistematico alla sospensione condizionale della pena.



e, per l'appunto, sostitutive. Quanto alla tipologia, viene messa una pietra tombale su semidetenzione e libertà controllata e vengono introdotte la semilibertà sostitutiva, la detenzione domiciliare sostitutiva e il lavoro di pubblica utilità sostitutivo. Unica reduce dal passato è la pena pecuniaria sostitutiva, che vede peraltro esteso (meglio, raddoppiato) da sei mesi a un anno il limite di pena detentiva sostituibile, con un criterio di ragguglio finalmente improntato ai migliori modelli europei e conforme all'art. 3 Cost., che consente – con la previsione di una forbice da 5 a 2.500 euro per giorno di pena detentiva – di rapportare la quota giornaliera alle effettive condizioni economiche e patrimoniali del condannato.

Le nuove pene sostitutive offrono al giudice di cognizione un *set* di risposte al reato alternative al carcere, caratterizzato da ampie possibilità di modulazione, in vista della migliore individualizzazione del trattamento sanzionatorio. Viene accolta ed esaltata l'idea della pena-programma, che mette al centro il programma di trattamento predisposto dall'UEPE e, attraverso l'innovativa udienza di *sentencing* di cui all'art. 545-bis c.p.p., valorizza il momento dialogico con l'imputato e il suo difensore rispetto alla decisione sulla pena. Semilibertà e detenzione domiciliare richiamano in parte contenuti e aspetti di disciplina delle corrispondenti misure alternative, pur presentandosi generalmente, per diversi aspetti, come più favorevoli per il condannato. Il lavoro di pubblica utilità mutua del pari, in buona parte, aspetti di disciplina dalla corrispondente pena comminata per i reati di competenza del giudice di pace. La semilibertà e la detenzione domiciliare sono le sole pene sostitutive applicabili nella fascia di pena detentiva compresa tra tre anni e un giorno e quattro anni. Se la pena detentiva da sostituire non è superiore a tre anni, il giudice può applicare invece una delle quattro pene sostitutive. Deve attenersi, a tal riguardo, al principio del *minor sacrificio possibile della libertà personale*, avendo sempre come faro il criterio della migliore idoneità al reinserimento sociale del condannato (cfr. art. 58, comma 2, l. n. 689/1981).

Con le nuove pene sostitutive, viene restituito al giudice di cognizione il suo naturale ruolo di *giudice della pena*, che da decenni, nella fascia di pena detentiva inflitta fino a quattro anni, è stato invece delegato al giudice di sorveglianza. Cambia ora il rapporto tra giudice di cognizione e giudice di sorveglianza.

Il rapporto tra pene sostitutive e misure alternative alla detenzione è stato infatti congegnato dalla riforma Cartabia in termini di alternatività. Se la pena detentiva è stata sostituita, il condannato non beneficia della sospensione dell'ordine di esecuzione di cui all'art. 656, comma 5, c.p.p. e non può chiedere *ab initio* una misura alternativa alla detenzione. Si con-

ferma, qui, il carattere indefettibile delle pene sostituite: un castigo mite ma effettivo, direbbe Beccaria. Le pene sostitutive, non sospensibili, sono immediatamente esecutive, dopo il passaggio in giudicato della condanna. È previsto solo<sup>16</sup> che, dopo aver espiato metà della pena sostitutiva, il condannato alla semilibertà o alla detenzione domiciliare possa chiedere l'affidamento in prova al servizio sociale. Questa previsione si spiega in ragione di quello che, va riconosciuto, è il tallone d'Achille della legge delega, che non ha previsto l'affidamento in prova tra le pene sostitutive. La più appetibile e richiesta tra le misure alternative non una corrispondenza tra le pene sostitutive. Ciò ha suggerito al legislatore delegato di rendere il più possibile appetibili le pene sostitutive, consentendo ampi margini di modulazione degli spazi di libertà: è vero, in particolare, per la detenzione domiciliare<sup>17</sup>, che può di fatto assumere le vesti di una sorta di affidamento in prova; ed è vero anche per il lavoro di pubblica utilità, che quando non concorre con la pena pecuniaria sostitutiva si candida, per l'assenza di una componente detentiva, al ruolo proprio dell'affidamento in prova tra le misure alternative. La mancata previsione dell'affidamento in prova tra le pene sostitutive, d'altra parte, ha reso necessario prevedere il requisito del *consenso* per la sostituzione della pena detentiva con semilibertà, detenzione domiciliare e lavoro di pubblica utilità. Se la sostituzione potesse avvenire senza il consenso dell'imputato risulterebbe violato il principio di uguaglianza/ragionevolezza: l'imputato che merita la sostituzione della pena detentiva andrebbe incontro a pene, anche detentive, immediatamente eseguibili; quello non meritevole di sostituzione della pena detentiva, invece, beneficerebbe della sospensione dell'ordine di esecuzione e potrebbe chiedere l'affidamento in prova al servizio sociale, cioè una misura contentutisticamente più favorevole.

La prassi dirà se e in che misura le nuove pene sostitutive avranno successo applicativo. Nonostante la mancata previsione dell'affidamento in prova al servizio sociale, le prime applicazioni testimoniano il favore per le nuove pene sostitutive<sup>18</sup>, che aprono la via a nuove strategie difensive e presentano l'indubbio pregio di anticipare l'esecuzione della pena. Per chi voglia provare a difendersi nel processo, non accedendo alla sospensione

---

<sup>16</sup> Cfr. art. 67, comma 1, l. n. 689/1981.

<sup>17</sup> La scelta del legislatore delegato è stata ritenuta compatibile con la legge delega dalla Corte costituzionale. Cfr. Corte cost., 10 maggio 2024, n. 84.

<sup>18</sup> Al 30 aprile 2024 le pene sostitutive in esecuzione erano 3.102: 2499 lavori di pubblica utilità, 593 detenzioni domiciliari, 10 semilibertà.

del procedimento con messa alla prova o a un patteggiamento, vi è ora la possibilità, una volta pronunciata la sentenza di condanna, di chiedere o comunque di acconsentire alla sostituzione della reclusione o dell'arresto con una pena non carceraria immediatamente esecutiva.

*Quel che le pene sostitutive promettono è esattamente quel che le misure alternative non possono promettere: un avvio rapido dell'esecuzione e una definizione celere del problema penale. Breve: le pene sostitutive non creano 'liberi sospesi'. Esse, anzi, sul piano dell'efficienza complessiva del sistema, promettono di ridurre il numero, alleggerendo il carico dei tribunali di sorveglianza.*

### 3. Efficienza del processo e riforma delle pene sostitutive

La riforma delle pene sostitutive non si limita, peraltro, a migliorare l'efficienza della fase dell'esecuzione penale: promette, infatti, immediate ricadute sull'efficienza della vera e propria *fase processuale* e, in particolare, sulla *riduzione dei tempi medi del processo*, come da obiettivo del P.N.R.R. Non si tratta di ridurre i tempi dell'esecuzione penale: è un obiettivo nobile e imposto dall'art. 27, comma 3, Cost. che, tuttavia, non rientra tra quelli del P.N.R.R., che, come si è detto, mirano alla riduzione dei tempi medi del giudizio *nei tre gradi del giudizio*. In questa diversa prospettiva, piuttosto, la riforma del sistema sanzionatorio viene in rilievo sotto due principali profili: quello della *riduzione delle impugnazioni* e quello dell'*incentivo delle forme alternative e anticipate di definizione* del procedimento penale.

Intervenendo sull'art. 593, comma 3, c.p.p., la riforma Cartabia ha anzitutto previsto l'*inappellabilità delle sentenze di condanna alla pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità*. Considerato che questa pena sostitutiva interessa ora non più un ristretto numero di reati in materia di circolazione stradale e di stupefacenti, bensì la generalità dei reati per i quali sia inflitta una pena detentiva non superiore a tre anni, è verosimile ritenere che *il lavoro di pubblica utilità contribuirà in modo significativo alla riduzione delle pendenze nel giudizio di appello*, con effetti positivi sulla riduzione dei tempi nella fase che, notoriamente, rappresenta il collo di bottiglia del processo penale. L'inappellabilità, a ben vedere, giustifica poi ancor di più la previsione del consenso dell'imputato quale presupposto della sostituzione della pena.

Oltre a ridurre le impugnazioni, *le pene sostitutive incentivano il ricorso ai riti alternativi*. Il *procedimento per decreto*, anzitutto, vede notevolmente

allargato il proprio ambito di applicazione per effetto del raddoppio del tetto massimo di pena detentiva sostituibile con la pena pecuniaria: da sei mesi a un anno. Considerato che con il decreto penale di condanna può applicarsi una pena diminuita sino alla metà rispetto al minimo edittale (art. 459, comma 2, c.p.p.), è possibile ora ricorrere al decreto penale di condanna per reati puniti con pene detentive non superiori nel minimo a due anni di reclusione: la pena detentiva fino a un anno potrà essere sostituita con la pena pecuniaria, attraverso un criterio di ragguaglio – altra relevantissima novità – ben più favorevole rispetto al passato: da 5 a 250 euro per ogni giorno di pena detentiva (cfr. art. 459, comma 1-*bis*, c.p.p.)<sup>19</sup>. Non solo: sul decreto penale di condanna a pena pecuniaria sostitutiva potrà innestarsi il lavoro di pubblica utilità: senza formulare l'atto di opposizione, l'imputato potrà chiedere la sostituzione della pena detentiva con il lavoro di pubblica utilità (cfr. art. 459, comma 1-*ter*, c.p.p.). Sull'efficienza del procedimento per decreto, inoltre, riverbera i suoi effetti la riforma della pena pecuniaria. Molto opportunamente, il d.lgs. n. 150/2022 ha per la prima volta subordinato l'effetto estintivo del decreto penale all'effettivo pagamento della multa o dell'ammenda (cfr. art. 460, comma 5, c.p.p.); pagamento che può essere effettuato nella misura ridotta di un quinto, entro quindici giorni dalla notifica del decreto penale, con le modalità, anche telematiche, di cui all'art. 181-*bis* disp. att. c.p.p. In definitiva, la riforma delle pene sostitutive e delle modalità di esecuzione/riscossione delle pene pecuniarie promettono di incentivare e rendere più efficiente il procedimento per decreto, con importanti ricadute in termini di deflazione processuale.

Un discorso analogo può poi essere fatto per il *patteggiamento*. La prospettiva di concordare l'applicazione di una pena sostitutiva di una pena detentiva inflitta fino a quattro anni rappresenta un forte incentivo per l'accesso al rito speciale: quando la pena detentiva inflitta è superiore a due anni, e non può essere condizionalmente sospesa, patteggiare il lavoro di pubblica utilità ovvero la detenzione domiciliare o, in ultima analisi, la semilibertà, consente all'imputato di evitare la detenzione in carcere o, nella peggiore delle ipotesi (semilibertà) di ridurla alle ore serali. Concordare una pena immediatamente esecutiva *evita la caduta nel limbo dei liberi sospesi* e consente di mettersi alle spalle il problema penale in tempi sicuramente più spediti di quelli necessari passando attraverso la richiesta di una misura alternativa al tribunale di sorveglianza. La logica del patteggiamen-

---

<sup>19</sup> Prima della riforma Cartabia, l'importo minimo del valore giornaliero della pena detentiva da sostituire era pari a 75 euro; applicando il valore minimo, sei mesi di pena detentiva erano sostituibili con 13.500 euro; ora sono sostituibili con 900 euro.

to, d'altra parte, non è molto diversa da quella che ispira la fase del *sentencing ex art. 545-bis* c.p.p. nel giudizio ordinario. Non a caso, tale disposizione è richiamata, in quanto compatibile, nella disciplina del rito speciale (cfr. art. 448, comma 1-*bis*, c.p.p.). A ben vedere, l'impostazione dialogica e consensuale del giudizio ordinario per la sostituzione della pena recupera, in qualche modo, la logica negoziale del rito alternativo: a mo' di patteggiamento tardivo.

La chiave processuale di lettura della riforma delle pene sostitutive, qui solo abbozzata, mostra come essa possa avere buone opportunità di successo, nonostante la convivenza di quelle pene con le misure alternative alla detenzione e, in particolare, con la più appetibile di essere – l'affidamento in prova ai servizi sociali – accessibile solo davanti a un giudice diverso da quello di cognizione.

A tale proposito, va senz'altro conclusivamente ribadito un auspicio di cui vi è traccia anche nella relazione al decreto legislativo attuativo della riforma<sup>20</sup>: che in un futuro la si possa completare abolendo il meccanismo di cui all'art. 656, comma 5, c.p.p. (la concessione delle misure alternative dallo stato di libertà) e trasformando in pena sostitutiva l'affidamento in prova (o, in alternativa, consentendo l'applicazione del lavoro di pubblica utilità in sostituzione di pene detentive fino a quattro anni). Così facendo, sarebbero senz'altro ulteriormente incentivati i riti alternativi e, soprattutto, si restituirebbe *in toto* al giudice della cognizione il ruolo di giudice della pena e a quello di sorveglianza il ruolo di giudice dell'esecuzione penale.

---

<sup>20</sup> Si riporta qui, testualmente, quanto può leggersi a p. 255 della Relazione: "La legge delega non consente al Governo un intervento volto a razionalizzare le misure alternative alla detenzione, anche in rapporto alle nuove pene sostitutive; un intervento che il Parlamento potrà in futuro opportunamente valutare e che potrebbe completare la presente riforma attribuendo al giudice della cognizione la competenza esclusiva nell'applicazione di pene/misure extracarcerarie, inserendo anche l'affidamento in prova al servizio sociale (o analoga pena sostitutiva, corredata da contenuti positivi), tra le pene sostitutive, ovvero estendendo l'applicabilità del LPU alle pene inflitte entro il limite di quattro anni. Un simile intervento consentirebbe di superare la disciplina oggi prevista dall'art. 656, co. 5 c.p.p., cioè il meccanismo della sospensione dell'ordine di esecuzione delle pene detentive non superiori a quattro anni, con contestuale richiesta di una misura alternativa al tribunale di sorveglianza. Un auspicabile intervento legislativo potrebbe cioè rivedere la scelta compiuta nel 1998 dalla legge Simeone e limitare l'accesso a tutte le misure alternative alla detenzione solo a chi si trova in stato di detenzione, affidando alle pene sostitutive delle pene detentive, applicate dal giudice di cognizione, la funzione oggi svolta dalle misure alternative concesse dallo stato di libertà. Con il positivo effetto di sgravare di compiti la magistratura di sorveglianza, che potrebbe dedicarsi a risolvere il problema dei ritardi nella trattazione delle istanze di misure alternative, che generano il grave fenomeno dei c.d. liberi sospesi".