CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **54/2026** (ECLI:IT:COST:2026:54)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **LUCIANI**
Camera di Consiglio del **09/02/2026**; Decisione del **09/02/2026**
Deposito del **17/04/2026**; Pubblicazione in G. U. **22/04/2026**
Norme impugnate: Art. 102 della legge 24/11/1981, n. 689 e art. 660, c. 3°, del codice di procedura penale.
Massime:
Atti decisi: **ordd. 84 e 89/2025**

SENTENZA N. 54

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 102 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) e dell'art. 660, comma 3, del codice di procedura penale, promossi dal Magistrato di sorveglianza di Bologna, con ordinanze del 31 marzo e del 16 aprile

2025, iscritte rispettivamente ai numeri 84 e 89 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 febbraio 2026 il Giudice relatore Massimo Luciani;

deliberato nella camera di consiglio del 9 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 31 marzo 2025, iscritta al n. 84 del registro ordinanze 2025, il Magistrato di sorveglianza di Bologna, chiamato a pronunciarsi sulla domanda di conversione della pena pecuniaria proposta, ai sensi dell'art. 660 del codice di procedura penale, dal pubblico ministero presso il Tribunale ordinario di Ferrara nei confronti di A. G., ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 13 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 102 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) e, «in via consequenziale», dell'art. 660, comma 3, dello stesso cod. proc. pen. – come sostituiti, rispettivamente, dagli artt. 71, comma 1, lettera *dd)*, e 38, comma 1, lettera *c)*, del decreto legislativo 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) –, nella parte in cui, in caso di mancato pagamento della pena pecuniaria entro i termini, prevedono la conversione nella semilibertà sostitutiva anziché nella detenzione domiciliare sostitutiva, ovvero, in via subordinata, nella parte in cui non prevedono la conversione, in via alternativa, nella semilibertà sostitutiva «*o nella detenzione domiciliare sostitutiva*» (enfasi nell'originale).

Il giudice *a quo* espone che nei confronti di A. G. – condannato alla pena di anni due e giorni venti di reclusione ed euro 3.000,00 di multa per i delitti di traffico di sostanze stupefacenti, resistenza a pubblico ufficiale e lesioni personali – il pubblico ministero competente ha emesso, ai sensi dell'art. 660 cod. proc. pen., ordine di esecuzione della pena pecuniaria, ingiungendone il pagamento entro novanta giorni ed emettendo gli avvisi previsti dal comma 3 della citata norma, compreso quello concernente la facoltà di richiedere entro venti giorni la rateizzazione della predetta pena. Scaduto il termine per il pagamento, e in assenza di richiesta di rateizzazione, il pubblico ministero ha trasmesso gli atti al Magistrato di sorveglianza per provvedere alla conversione della pena pecuniaria.

Accertata la condizione di «insolvenza» (cosiddetta colpevole) e non di «insolvibilità» (cosiddetta incolpevole) del condannato, in quanto titolare di redditi adeguati e sufficienti al pagamento della pena pecuniaria, il rimettente, non potendo più disporre una rateizzazione del pagamento, essendo decaduto da tale facoltà a causa dell'inerzia del condannato medesimo, dovrebbe stabilire la conversione della pena pecuniaria non pagata nella semilibertà sostitutiva per dodici giorni, secondo il criterio di ragguaglio, previsto dall'art. 135 del codice penale, di euro 250,00 per ciascun giorno di pena detentiva.

1.1.– In sede di motivazione della rilevanza della questione, il rimettente fa leva sulle circostanze descritte in chiusura del punto che precede, affermando che soltanto una volta disposta la restrizione «in carcere», il condannato potrebbe chiedere la rateizzazione del pagamento, senza possibilità di vedersi applicata, in luogo della misura restrittiva della semilibertà, la misura limitativa della detenzione domiciliare sostitutiva.

D'altro canto, non sarebbe praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata, univoco essendo il tenore della norma, che, per l'ipotesi di conversione della pena pecuniaria principale, non lascia al giudice alcun margine di discrezionalità.

1.2.– Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che le norme censurate contrastino innanzitutto con gli artt. 3, secondo comma, e 13 Cost.

In premessa, il giudice *a quo* illustra i principali profili di modifica della disciplina delle pene pecuniarie introdotti dal d.lgs. n. 150 del 2022, mosso dall'intento di garantire effettività al sistema sanzionatorio pecuniario, così fondando una valida alternativa alla pena carceraria. Mentre nel sistema previgente la pena pecuniaria era considerata un mero credito dello Stato verso il condannato, la cui riscossione avveniva mediante ruolo (affidato in passato agli Uffici recupero crediti e poi, dal 2009, agli agenti incaricati della riscossione), attualmente la competenza funzionale è stata affidata al pubblico ministero, che dà avvio al procedimento di riscossione mediante un vero e proprio ordine di esecuzione. Inoltre, in caso di mancato pagamento della pena pecuniaria entro il termine, il pubblico ministero trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza per la conversione, che viene disposta con ordinanza, previo accertamento della condizione di insolvenza o di insolvibilità del condannato.

Il rimettente evidenzia che, mentre per l'ipotesi di insolvibilità cosiddetta incolpevole può essere disposta la conversione nel lavoro di pubblica utilità o, in caso di opposizione, nella detenzione domiciliare sostitutiva sia per le pene pecuniarie principali (art. 103 della legge n. 689 del 1981) sia per le pene pecuniarie sostitutive (art. 71 della legge n. 689 del 1981), per l'ipotesi di insolvenza cosiddetta colpevole la disciplina della conversione diverge a seconda che si tratti di pena pecuniaria principale o sostitutiva. Invero, mentre l'art. 102 della legge n. 689 del 1981 prevede la conversione della pena pecuniaria principale soltanto nella semilibertà sostitutiva, l'art. 71 della legge citata prevede la conversione della pena pecuniaria sostitutiva nella semilibertà o nella detenzione domiciliare.

Tanto premesso, il giudice *a quo*, richiamata la giurisprudenza di questa Corte in materia di principio di ragionevolezza (in particolare, sentenze n. 1130 del 1988 e n. 53 del 1958), ritiene che la scelta legislativa di prevedere soltanto la semilibertà sostitutiva in sede di conversione della pena pecuniaria principale violi il principio di proporzionalità, valendosi – afferma – di una «truffa delle etichette».

La norma censurata, infatti, prevede la conversione in una misura restrittiva, e non semplicemente limitativa, della libertà personale, in quanto la semilibertà è definita come un regime detentivo e «si espia in carcere». Richiamando la giurisprudenza europea (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 21 ottobre 2013, Del Rio Prada contro Spagna) e costituzionale (sentenza n. 32 del 2020), il rimettente sostiene che la semilibertà sostitutiva comporterebbe una «modifica *qualitativa* della pena nell'alternativa *dentro-fuori* dal carcere» (enfasi nell'originale), in sede di conversione di una pena che non ha carattere inframurario.

Ciò posto, l'ordinanza di rimessione afferma che il legislatore avrebbe dovuto individuare nella detenzione domiciliare sostitutiva «la misura principe» per le ipotesi di insolvenza, in quanto essa realizzerebbe un miglior contemperamento tra le esigenze punitive e la libertà personale del condannato, nell'ottica del minimo sacrificio necessario della medesima.

– In via subordinata, il rimettente ritiene che le norme di cui agli artt. 102 della legge n. 689 del 1981 e 660, comma 3, cod. proc. pen. contrastino con gli artt. 3, secondo comma, 13 e 27, terzo comma, Cost., in ragione della disparità di trattamento che sarebbe determinata dal diverso meccanismo di conversione previsto in caso di insolvenza per le pene pecuniarie «originarie» – in ordine alle quali è contemplata solo la semilibertà sostitutiva – e per le pene pecuniarie sostitutive delle pene detentive brevi – in ordine alle quali è contemplata l'alternativa tra detenzione domiciliare e semilibertà –, ferma invece l'identità di disciplina per l'ipotesi di insolvibilità.

Al riguardo, il giudice *a quo* sottolinea che, in entrambi i casi, la conversione rinviene la

propria genesi in un medesimo fatto (cioè nel mancato pagamento della pena pecuniaria per condotta colpevole del condannato).

Tuttavia, la normativa censurata farebbe sì che il medesimo presupposto di fatto e di diritto fondi discipline «divergenti in ragione del *genus* della pena cui accede», così incorrendo in una violazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., e in una irragionevolezza per disparità di trattamento di situazioni eguali.

In tal senso, richiamando la relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 150 del 2022, la diversità di disciplina sembra al giudice *a quo* fondata sull'intento, nel caso di conversione delle sanzioni pecuniarie originarie, non solo di sanzionare l'insolvenza, ma anche di punire il reato per il quale è stata disposta la condanna e la cui sanzione è rimasta ineseguita: «[a]lla base di questa differenziazione si potrebbe cogliere l'idea che mentre le pene pecuniarie originarie di solito accedono a reati gravi quale sanzione principale, la pena pecuniaria sostitutiva rappresenterebbe, secondo la prospettiva assunta dal legislatore la più mite risposta che l'ordinamento offre ad una sanzione detentiva contenuta entro l'anno e, in ipotesi, ciò evidenzierebbe tale misura come statisticamente applicabile a delitti *di minore gravità*» (enfasi nell'originale).

Tale profilo sarebbe, secondo il rimettente, irragionevole, in quanto l'art. 57, ultimo comma, della legge n. 689 del 1981, stabilisce che «[l]a pena pecuniaria si considera sempre come tale, anche se sostitutiva della pena detentiva», così indicando l'irrilevanza dell'originarietà o meno della natura pecuniaria della sanzione. Inoltre, la differenza di disciplina condurrebbe a esiti paradossali: una pena originariamente pecuniaria potrebbe essere convertita in una «pena *qualitativamente* carceraria» (enfasi nell'originale), mentre una pena originariamente detentiva potrebbe comportare anche forme detentive di tipo domiciliare.

Il criterio di conversione sarebbe dunque discriminatorio e irragionevole, con lesione anche dell'art. 13 Cost. e del «principio di emenda» sancito dall'art. 27, terzo comma, Cost.

Tale ultimo parametro costituzionale, in particolare, sarebbe violato perché «la rigidità della norma, nel prevedere la sola pena sostitutiva massima in sede di conversione, frustra il principio di emenda e la tendenziale finalità rieducativa della pena».

1.3.– Con ordinanza del 16 aprile 2025, iscritta al n. 89 del registro ordinanze 2025, il Magistrato di sorveglianza di Bologna, chiamato a pronunciarsi sulla domanda di conversione della pena pecuniaria proposta, ai sensi dell'art. 660 cod. proc. pen., dal pubblico ministero presso il Tribunale ordinario di Forlì nei confronti di D.A. D.N., ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 13 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 102 della legge n. 689 del 1981 e, «in via consequenziale», dell'art. 660, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono la conversione della pena pecuniaria, in via alternativa, nella semilibertà sostitutiva «*o nella detenzione domiciliare sostitutiva*».

Il giudice *a quo* espone che nei confronti di D.A. D.N. – condannato alla pena di euro 1.840,00 di ammenda per la contravvenzione di porto abusivo di arma – il pubblico ministero competente ha emesso, ai sensi dell'art. 660 cod. proc. pen., ordine di esecuzione della pena pecuniaria, ingiungendo il pagamento entro novanta giorni ed emettendo gli avvisi previsti dal comma 3 della citata norma, compreso quello concernente la facoltà di richiedere entro venti giorni la rateizzazione della pena pecuniaria. Scaduto il termine per il pagamento, in assenza di richiesta di rateizzazione, il pubblico ministero ha trasmesso gli atti al Magistrato di sorveglianza per provvedere alla conversione della pena pecuniaria. Accertata la condizione di «insolvenza» cosiddetta colpevole e non di «insolvibilità» cosiddetta incolpevole del condannato, titolare di redditi adeguati e sufficienti al pagamento della pena pecuniaria, il Magistrato di sorveglianza, non potendo più disporre una rateizzazione del pagamento,

essendo decaduto da tale facoltà, dovrebbe stabilire la conversione della pena pecuniaria non pagata nella semilibertà sostitutiva per sette giorni, secondo il criterio di ragguaglio, previsto dall'art. 135 cod. pen., di euro 250,00 per ciascun giorno di pena detentiva.

1.3.1.– In sede di motivazione della rilevanza delle questioni, il rimettente fa leva sulle circostanze descritte in chiusura del punto che precede, affermando che soltanto una volta disposta la «carcerazione» il condannato potrebbe chiedere la rateizzazione del pagamento, senza possibilità di vedersi applicare, in luogo della misura restrittiva della semilibertà, la misura limitativa della detenzione domiciliare sostitutiva.

D'altro canto, non sarebbe praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata, ostandovi il tenore univoco della norma, che, per l'ipotesi di conversione della pena pecuniaria principale, non lascia al giudice alcun margine di discrezionalità.

1.3.2.– Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo*, illustrati in premessa i principali profili di modifica della disciplina delle pene pecuniarie introdotti dal d.lgs. n. 150 del 2022, con argomenti sostanzialmente sovrapponibili a quelli già esposti *supra* (punto 1.2.), ritiene che le norme di cui agli artt. 102 della legge n. 689 del 1981 e 660, comma 3, cod. proc. pen. contrastino con gli artt. 3, secondo comma, 13 e 27, terzo comma, Cost., per la disparità di trattamento determinata dai meccanismi di conversione previsti in caso di insolvenza per le pene pecuniarie «originarie» – per le quali è contemplata solo la semilibertà sostitutiva – e quelli previsti per le pene pecuniarie sostitutive delle pene detentive brevi – per le quali è contemplata l'alternativa tra detenzione domiciliare sostitutiva e semilibertà sostitutiva –, ferma invece l'identità di disciplina per l'ipotesi di insolvibilità.

Il rimettente sottolinea che, in entrambi i casi, la conversione rinviene la propria genesi in un medesimo fatto, cioè il mancato pagamento della pena pecuniaria per condotta colpevole del condannato. Tuttavia, il medesimo presupposto di fatto e di diritto fonda «una differente disciplina», determinando una violazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., e una irragionevolezza per disparità di trattamento tra situazioni eguali.

In tal senso, richiamando le medesime argomentazioni già esposte al punto 1.2.1. (in riferimento all'ordinanza iscritta al n. 84 reg. ord. del 2025, in tutto sovrapponibile, per quanto interessa, a quella qui descritta), il giudice *a quo* ritiene che il criterio di conversione sarebbe discriminatorio e irragionevole, con lesione anche degli artt. 13 e 27, terzo comma, Cost., e che l'accoglimento delle questioni dovrebbe condurre alla previsione di una conversione, in via alternativa, nella semilibertà sostitutiva o nella detenzione domiciliare sostitutiva.

Con particolare riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., l'assunto del rimettente è che «[n]on consentire […] al Magistrato di Sorveglianza di *gradare* ed *individualizzare* il trattamento sanzionatorio, precludendo in radice la scelta tra la misura più grave e quella meno afflittiva di tipo domiciliare, espone inoltre il sistema al rischio di *sanzionare troppo*».

2.– È intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, con due distinti atti sostanzialmente sovrapponibili, che le questioni di legittimità costituzionale sopradescritte siano dichiarate in parte inammissibili e in parte non fondate.

Ad avviso dell'interveniente, le questioni sollevate con riferimento al parametro dell'art. 13 Cost. sarebbero inammissibili per omessa motivazione, mentre le altre questioni sollevate con riferimento ai parametri degli artt. 3, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost. sarebbero manifestamente infondate: la conversione della pena pecuniaria nella semilibertà sostitutiva riguarda l'ipotesi di insolvenza cosiddetta colpevole, cioè il caso in cui il condannato non abbia adempiuto colpevolmente o non si sia attivato negligentemente, rendendosi passibile di una

riprovazione della sua condotta. La sentenza n. 131 del 1979 di questa Corte, del resto, affermando la contrarietà al principio di eguaglianza della conversione in pena detentiva per il solo insolvibile, avrebbe fornito al legislatore delegato del 2022 un'importante indicazione sulla strutturazione del nuovo sistema. A tal proposito, viene richiamata anche la decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie, recepita dal decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 37 (Attuazione della decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, sull'applicazione tra gli Stati membri dell'Unione europea del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie), al cui art. 13, comma 5, afferma l'Avvocatura, si stabilisce che «qualora risulti totalmente o parzialmente impossibile dare esecuzione alla decisione, lo Stato di esecuzione può applicare sanzioni alternative, tra cui pene privative della libertà».

Pertanto, non sarebbe irragionevole prevedere la più gravosa misura della semilibertà sostituiva a fronte di un comportamento volontariamente inadempiente, sicuro indice di deliberata indifferenza per la sanzione subìta in relazione al reato originario. Quanto alla scelta della sanzione, essa rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore e proprio la soluzione prospettata dai rimettenti, che mira a introdurre l'alternatività fra detenzione domiciliare sostitutiva e semilibertà sostitutiva, sarebbe irragionevole, non offrendo certezza circa l'esito sanzionatorio conseguente all'omesso pagamento volontario e lasciando alla scelta discrezionale del magistrato di sorveglianza l'individuazione della misura, in assenza di criteri puntuali, normativamente fissati.

Considerato in diritto

3.– Con l'ordinanza iscritta al n. 84 reg. ord. del 2025, il Magistrato di sorveglianza di Bologna ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 13 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 102 della legge n. 689 del 1981, e, «in via consequenziale», dell'art. 660, comma 3, cod. proc. pen. – come sostituiti, rispettivamente, dagli artt. 71, comma 1, lettera *dd)*, e 38, comma 1, lettera *c)*, del d.lgs. n. 150 del 2022 –, nella parte in cui, in caso di mancato pagamento della pena pecuniaria entro i termini, prevedono la conversione nella semilibertà sostitutiva, anziché nella detenzione domiciliare sostitutiva, ovvero, in via subordinata, nella parte in cui non prevedono la conversione, in via alternativa, nella semilibertà sostitutiva «*o nella detenzione domiciliare sostitutiva*» (enfasi nell'originale).

Con l'ordinanza iscritta al n. 89 reg. ord. del 2025, il Magistrato di sorveglianza di Bologna ha sollevato in via esclusiva, sulle medesime norme e in riferimento agli stessi parametri, questioni di legittimità costituzionale sovrapponibili a quelle sollevate in via subordinata dalla ordinanza iscritta al n. 84 reg. ord. del 2025.

3.1.– Quanto ai fatti di causa, le ordinanze espongono che i Magistrati di sorveglianza erano chiamati a pronunciarsi sulle domande di conversione della pena pecuniaria proposte, ai sensi dell'art. 660 cod. proc. pen., dal pubblico ministero territorialmente competente nei confronti, rispettivamente, di A. G. – condannato alla pena di anni due e giorni venti di reclusione ed euro 3.000,00 di multa per i delitti di traffico di sostanze stupefacenti, resistenza a pubblico ufficiale e lesioni personali – (reg. ord. n. 84 del 2025), e nei confronti di D.A. D.N. – condannato alla pena di euro 1.840,00 di ammenda per la contravvenzione di porto abusivo di arma – (reg. ord. n. 89 del 2025).

Accertata la condizione di «insolvenza» colpevole e non di «insolvibilità» incolpevole dei condannati, titolari di redditi adeguati e sufficienti al pagamento della pena pecuniaria loro inflitta, i Magistrati di sorveglianza, non potendo più disporre una rateizzazione del

pagamento, essendo decaduti da tale facoltà, dovrebbero stabilire la conversione della pena pecuniaria non pagata nella semilibertà sostitutiva, rispettivamente, per dodici giorni e per sette giorni, secondo il criterio di ragguaglio, previsto dall'art. 135 cod. pen., di euro 250,00 per ciascun giorno di pena detentiva.

3.2.– Il primo dei giudici *a quibus* (reg. ord. n. 84 del 2025) ritiene, in via principale, che le norme di cui agli artt. 102 della legge n. 689 del 1981 e 660, comma 3, cod. proc. pen. contrastino con gli artt. 3, secondo comma, e 13 Cost.

Il rimettente evidenzia che, mentre per l'ipotesi che, successivamente, definisce di insolvibilità «incolpevole» può essere disposta la conversione della pena pecuniaria nel lavoro di pubblica utilità o, in caso di opposizione, in detenzione domiciliare sostitutiva sia per le pene pecuniarie principali (art. 103 della legge n. 689 del 1981) sia per le pene pecuniarie sostitutive (art. 71 della legge n. 689 del 1981), per l'ipotesi di insolvenza "colpevole" la disciplina della conversione diverge a seconda che si tratti di pena pecuniaria principale o sostitutiva. Invero, mentre l'art. 102 della legge n. 689 del 1981 prevede la conversione della pena pecuniaria principale soltanto nella semilibertà sostitutiva, l'art. 71 della legge citata prevede la conversione della pena pecuniaria sostitutiva nella semilibertà o nella detenzione domiciliare.

Tanto premesso, il giudice *a quo* ritiene che la scelta legislativa di prevedere soltanto la semilibertà sostitutiva in sede di conversione della pena pecuniaria principale violi il principio di proporzionalità, valendosi – afferma – di una «truffa delle etichette».

3.2.1.– Entrambi i rimettenti ritengono inoltre, in via subordinata il primo (reg. ord. n. 84 del 2025) e in via esclusiva il secondo (reg. ord. n. 89 del 2025), che le norme di cui agli artt. 102 della legge n. 689 del 1981 e 660, comma 3, cod. proc. pen. contrastino con gli artt. 3, secondo comma, 13 e 27, terzo comma, Cost., in ragione della disparità di trattamento che sarebbe determinata dal diverso meccanismo di conversione previsto in caso di insolvenza per le pene pecuniarie «originarie» – in ordine alle quali è contemplata solo la semilibertà sostitutiva – e per le pene pecuniarie «sostitutive» delle pene detentive brevi – in ordine alle quali è contemplata l'alternativa tra detenzione domiciliare e semilibertà –, ferma invece l'identità di disciplina per l'ipotesi di insolvibilità. Pur rinvenendo la conversione, in entrambi i casi, la propria genesi in un medesimo fatto (cioè nel mancato pagamento della pena pecuniaria per condotta colpevole del condannato), la normativa censurata farebbe sì che il medesimo presupposto di fatto e di diritto fondi discipline «divergenti in ragione del *genus* della pena cui accede» (così, l'ordinanza iscritta al n. 84 reg. ord. del 2025), così incorrendo in una violazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., e in una irragionevolezza per disparità di trattamento di situazioni eguali.

Quanto al parametro dell'art. 27, terzo comma, Cost., il dubbio evidenziato da entrambi i rimettenti concerne, sia pure con sfumature di differenziazione, l'automatismo sanzionatorio e il difetto di proporzionalità della sanzione contemplata dalle norme censurate.

4.– È intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo, con due distinti atti sostanzialmente sovrapponibili, che le questioni di legittimità costituzionale sopradescritte siano dichiarate in parte inammissibili e in parte non fondate.

5.– In via preliminare, deve essere disposta la riunione dei giudizi perché essi siano decisi con unica sentenza, avendo le relative questioni di legittimità costituzionale a oggetto le medesime disposizioni, prospettando analoghe censure ed evocando parametri coincidenti (tra le tante, sentenze n. 171 del 2024 e n. 220 del 2023).

6.– Occorre in via ulteriormente preliminare muovere dalle eccezioni in rito proposte dall'Avvocatura generale.

L'eccezione di inammissibilità delle questioni sollevate con riferimento al parametro dell'art. 13 Cost. per omessa motivazione è fondata: la violazione della norma costituzionale risulta, infatti, apoditticamente prospettata senza alcuna adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni per le quali le disposizioni censurate integrerebbero una violazione del parametro evocato (in tal senso, *ex multis*, sentenza n. 135 del 2023 con richiamo alle sentenze n. 2 del 2023, n. 263, n. 256, n. 253 e n. 128 del 2022 e n. 252 del 2021).

Le questioni sollevate devono dunque essere dichiarate inammissibili in riferimento alla dedotta violazione dell'art. 13 Cost.

7.– Così superate le eccezioni in rito, è opportuno premettere allo scrutinio del merito delle sopradescritte questioni incidentali di legittimità costituzionale una sintetica ricostruzione della normativa concernente la conversione delle pene pecuniarie, anche nel suo sviluppo diacronico.

7.1.– Come è ben noto, la disciplina della conversione delle pene pecuniarie antecedente il d.lgs. n. 150 del 2022 è stata oggetto di alcuni interventi da parte di questa Corte.

In particolare, nell'impianto originario del codice penale del 1930 l'art. 136 prevedeva la conversione della pena pecuniaria in pena detentiva soltanto per l'insolvibile, non anche per l'insolvente.

La legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) stabilì, all'art. 49, che le pene detentive derivanti dalla conversione di pene pecuniarie dovessero essere espiate in regime di semilibertà.

Su tale quadro normativo intervenne questa Corte, che, con la sentenza n. 131 del 1979, dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 136 cod. pen., ritenendo il meccanismo di conversione della pena ivi previsto una sorta di "sanzione per la povertà", in violazione del principio di eguaglianza; in particolare, si rilevò, tra l'altro, che «[l]a conversione della pena pecuniaria in detentiva alla stregua della normativa vigente, finisce […] per attuarsi soltanto a carico dei nullatenenti, dei soggetti, cioè, costretti alla solitudine di una miseria che preclude anche ogni solidarietà economica, e reca, perciò, l'impronta inconfondibile di una discriminazione basata sulle condizioni personali e sociali, la cui illegittimità è apertamente, letteralmente, proclamata dall'art. 3 della Costituzione».

A colmare il vuoto normativo così determinatosi provvide, dunque, la legge n. 689 del 1981, che, all'art. 102, introdusse, quali pene da conversione, la libertà controllata e, a richiesta, il lavoro sostitutivo.

Di fatto, fino alla riforma del 2022, la principale pena da conversione era la libertà controllata, calibrata essenzialmente sull'obbligo di presentarsi almeno una volta al giorno presso il locale ufficio di pubblica sicurezza.

Pur dopo i segnalati interventi di questa Corte e del legislatore, il modello anteriore al 2022 colpiva soprattutto la condizione di *insolvibilità* del condannato, poiché a fronte della condizione di *insolvenza* era contemplata la mera reiterazione dei tentativi di riscossione. Le due condizioni, poi, erano in genere (e invero tuttora sono) qualificate – rispettivamente – "incolpevole" e "colpevole", ancorché il legislatore ne scolpisca la distinzione con i soli sostantivi, senza alcuna aggettivazione.

Quel modello, in ogni caso, scontava un grado di ineffettività pressoché totale, attestato da percentuali di riscossione delle pene pecuniarie inferiori all'1 per cento, come risulta dalla relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 150 del 2022. Del resto, la situazione patologica in cui versava la riscossione della pena pecuniaria era ripetutamente denunciata sia dalla

dottrina, anche nella prospettiva di un – auspicato – progressivo affrancamento dalla concezione "carcerocentrica" del nostro sistema penale, sia da questa Corte, che auspicava «un complessivo intervento [...] volto a restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali, farraginosi meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale» (sentenza n. 15 del 2020 e, nello stesso senso, sentenze n. 279 del 2019 e n. 108 del 1987).

7.2.– A tale condizione di ineffettività e di sostanziale inefficienza della pregressa normativa ha posto largamente e opportunamente rimedio il d.lgs. n. 150 del 2022, innanzitutto abbandonando, nella disciplina dell'esecuzione della pena pecuniaria, la tradizionale impostazione civilistica, che l'assimilava ai crediti dello Stato, da riscuotere mediante l'iscrizione a ruolo e la complessa procedura amministrativa regolata dal testo unico sulle spese di giustizia (d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo *A*»), e adottando un modello penalistico, coerente con la natura di pene che è propria della multa e dell'ammenda.

In tal senso, il novellato art. 660 cod. proc. pen. prevede una disciplina dell'esecuzione delle pene pecuniarie plasmata sul modello dell'esecuzione delle pene detentive previsto dall'art. 656 cod. proc. pen.: il procedimento si apre infatti con un ordine di esecuzione emesso dal pubblico ministero, che contiene l'indicazione dell'ammontare della sanzione e delle modalità di pagamento, l'intimazione a provvedere al pagamento entro novanta giorni dalla notifica e l'avviso che in caso di mancato pagamento si procederà alla conversione a norma degli artt. 102 e 103 della legge n. 689 del 1981.

Quanto alla disciplina della conversione delle pene pecuniarie, il d.lgs. n. 150 del 2022 ha seguìto – in buona sostanza – tre direttrici essenziali.

7.2.1.– In primo luogo, ha distinto (con nettezza) la fattispecie della «insolvenza» e quella della «insolvibilità». Come già sopra accennato, questa seconda era l'unica che fosse contemplata dalla disciplina previgente quale presupposto della conversione delle pene pecuniarie: giusto quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità, infatti, nel precedente regime tale presupposto stava nella verifica dell'effettiva insolvibilità del condannato, da intendersi come «definitiva ed accertata impossibilità economica di adempiere». Una condizione, questa, ben distinta da quella dell'insolvenza, da intendersi come «stato transitorio», idoneo a consentire il differimento o la rateizzazione della pena pecuniaria (in tal senso, Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 9 giugno-15 luglio 2005, n. 26358, e nello stesso senso, sezioni unite penali, sentenza 25 ottobre 1995-17 gennaio 1996, n. 34).

7.2.2.– In secondo luogo, ha interamente modificato il regime delle conseguenze del mancato pagamento – nei termini – della pena pecuniaria.

Mentre il previgente sistema, come si è visto, era calibrato sulla libertà controllata quale (principale) pena da conversione, cioè, in buona sostanza, su un obbligo di presentarsi almeno una volta al giorno presso il locale ufficio di pubblica sicurezza, il nuovo sistema ha reintrodotto pene da conversione anche di natura detentiva, non soltanto per le situazioni di insolvibilità del condannato, ma altresì per le ipotesi di insolvenza (non dovute – cioè – all'impossibilità di pagare).

Tutto questo si è risolto in un notevole aumento del tasso di effettiva riscossione delle somme dovute all'erario a titolo di pene pecuniarie, passandosi da percentuali inferiori all'1 per cento (secondo quanto rilevato dalla relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 150 del 2022) a percentuali che, secondo la relazione annuale al Parlamento sullo stato di esecuzione delle pene pecuniarie, presentata dal Ministro della giustizia nel 2024, hanno raggiunto quasi il 20 per cento.

7.2.3.– Da ultimo, il d.lgs. n. 150 del 2022 ha optato per una reazione articolata al mancato pagamento della pena pecuniaria, prevedendo tre tipi di misura: il lavoro di pubblica utilità sostitutivo; la detenzione domiciliare sostitutiva; la semilibertà sostitutiva.

In particolare, quanto alla fattispecie del mancato pagamento della pena pecuniaria principale, l'art. 136 cod. pen. rinvia agli artt. 102 e 103 della legge n. 689 del 1981 per la disciplina delle ipotesi di mancato pagamento dovuto, rispettivamente, a insolvenza o a insolvibilità. A loro volta: l'art. 102, quanto all'ipotesi dell'insolvenza, individua la pena da conversione nella semilibertà sostitutiva, che comporta l'obbligo di trascorrere almeno otto ore al giorno in carcere, semilibertà sostitutiva la cui durata si determina secondo i criteri di ragguaglio di cui all'art. 135 cod. pen. (euro 250,00 per un giorno di semilibertà), entro il limite massimo di quattro anni quando la pena convertita sia la multa e due anni quando sia l'ammenda; l'art. 103, quanto all'ipotesi dell'insolvibilità, contempla la duplice possibilità del lavoro di pubblica utilità sostitutivo ovvero, se il condannato si oppone, della detenzione domiciliare sostitutiva.

Invece, quanto al mancato pagamento della pena pecuniaria sostitutiva delle pene detentive brevi, l'art. 136 cod. pen. rinvia all'art. 71 della legge n. 689 del 1981 per la disciplina delle ipotesi di mancato pagamento dovuto, rispettivamente, a insolvenza (secondo comma) o a insolvibilità (terzo comma), contemplando, in entrambi i casi, una duplice possibilità di conversione: nel primo, la pena da conversione può essere la semilibertà sostitutiva o la detenzione domiciliare sostitutiva; nel secondo, la pena da conversione può essere il lavoro di pubblica utilità sostitutivo o, se il condannato si oppone, la detenzione domiciliare sostitutiva.

Giova altresì rilevare che al condannato alla semilibertà sostitutiva o alla detenzione domiciliare sostitutiva derivanti da conversione di una pena pecuniaria non sono applicabili misure alternative alla detenzione (art. 103-*bis* della legge n. 689 del 1981), e che, sia in caso di insolvenza che di insolvibilità, il condannato può far cessare l'esecuzione della pena da conversione pagando la multa o l'ammenda, dedotta la somma corrispondente alla durata della pena da conversione espiata, e, tal fine, può essere ammesso al pagamento rateale (artt. 102, quarto comma, e 103, quarto comma, della legge n. 689 del 1981).

Va inoltre sottolineato che è stata dettata una disciplina transitoria (art. 99-*bis* del d.lgs. n. 150 del 2022, inserito dall'art. 6, comma 1, del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, recante «Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di termini di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, e di disposizioni relative a controversie della giustizia sportiva, nonché di obblighi di vaccinazione anti SARS-CoV-2, di attuazione del Piano nazionale contro una pandemia influenzale e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali», convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2022, n. 199), che espressamente riserva l'applicazione della nuova disciplina dell'esecuzione e della conversione della pena pecuniaria ai reati commessi dopo il 30 dicembre 2022.

8.– Tanto precisato, si può ora passare alla questione che il rimettente, nel giudizio iscritto al n. 84 reg. ord. del 2025, propone in via principale e a tenor della quale la semilibertà sostitutiva, determinando una privazione della libertà personale per una parte della giornata, dunque integrando un regime detentivo, sarebbe sproporzionata rispetto all'esigenza punitiva sottesa alla conversione della pena pecuniaria. Secondo il giudice *a quo*, il legislatore avrebbe dovuto individuare nella detenzione domiciliare sostitutiva «la misura principe» per le ipotesi di insolvenza, in quanto misura limitativa, e non restrittiva, della libertà personale, che realizzerebbe un miglior contemperamento fra esigenze punitive e libertà personale.

Tale questione non è fondata.

Questa Corte ha da sempre riconosciuto l'ampia discrezionalità del legislatore nella definizione della sua politica criminale, in particolare nella determinazione delle pene applicabili a chi abbia commesso reati (in questo senso, fra le numerose altre, sentenze n. 193, n. 117 e n. 113 del 2025, n. 207 del 2023 e n. 117 del 2021), pur affermando che il sindacato sul suo esercizio deve essere in questa materia particolarmente attento, in considerazione delle «gravose conseguenze sui diritti costituzionali del destinatario della legge penale» (da ultimo, sentenza n. 10 del 2026).

Il rimettente evoca il secondo e non il primo comma dell'art. 3 Cost., ma sebbene il profilo dell'eguaglianza sostanziale emerga nella motivazione dell'ordinanza (e infatti su di esso ci si pronuncia in chiusura del presente punto), ciò che primariamente si sollecita è che questa Corte operi, sull'esercizio della discrezionalità legislativa, un sindacato di ragionevolezza.

Tale sindacato, per costante giurisprudenza costituzionale, attiene al solo profilo della irragionevolezza manifesta, nel senso che il trattamento sanzionatorio «deve potersi razionalmente giustificare in relazione a una o più finalità legittime perseguite dal legislatore» e i mezzi prescelti «non devono risultare manifestamente sproporzionati rispetto a quelle pur legittime finalità» (così, fra le altre, sentenza n. 46 del 2024).

Ebbene: tanto il margine di apprezzamento legislativo quanto i suoi limiti vanno evidentemente riconosciuti anche laddove si tratti della determinazione legislativa delle pene "di secondo grado" derivanti dalla conversione delle pene pecuniarie, sia principali (art. 17 cod. pen.) che sostitutive (art. 20-*bis* cod. pen.).

In questo senso, la scelta del legislatore di prevedere una misura limitativa, di natura detentiva, della libertà personale per l'ipotesi di insolvenza del condannato non pare di per sé attingere la manifesta irragionevolezza dell'esercizio della discrezionalità legislativa, considerando che, anche nell'intenzione del legislatore, la pena da conversione individuata per l'ipotesi di insolvenza assume il ruolo di strumento di pressione sul condannato per il pagamento della multa o dell'ammenda, al fine di assicurare la piena effettività della sanzione inflitta.

Al fondo di tale scelta sta l'«idea che la minaccia di sanzioni più gravi, in caso di mancato pagamento, possa rappresentare un'efficace controspinta alla decisione di sottrarsi al pagamento». Idea che è stata esplicitata dalla relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022, che aggiunge: «La legge minaccia la conversione in una pena limitativa della libertà personale, più grave della pena pecuniaria, per assicurare l'effettività del pagamento della pena pecuniaria stessa. A differenza delle pene detentive, infatti, per essere eseguite le pene pecuniarie richiedono la collaborazione del condannato. Il fallimento del sistema di recupero crediti, che ha tradizionalmente adottato il nostro ordinamento, dimostra come sia opportuno e necessario indurre il condannato al pagamento, onde evitare conseguenze peggiori. Le pene da conversione della pena pecuniaria ineseguita assolvono a una duplice funzione: sanzionano sia il mancato pagamento (se colpevole), sia il reato commesso, sostituendosi alla pena pecuniaria principale, rimasta ineseguita».

Può essere significativo notare, peraltro, che tale modello, oltre a essere adottato in non pochi ordinamenti europei (si veda, ad esempio, paragrafo 43 *StGB* in Germania; art. 749 del codice di procedura penale in Francia; art. 53 del codice penale in Spagna; art. 49 del codice penale in Portogallo; art. 36 del codice penale in Svizzera; paragrafo 19 *StGB* in Austria; art. 40 del codice penale in Belgio), appare anche coerente col diritto dell'Unione europea: al riguardo, l'art. 10 della decisione quadro GAI 2005/214 stabilisce che in caso di impossibilità di dare esecuzione a una condanna a pena pecuniaria pronunciata in altro Stato membro dell'UE «lo Stato di esecuzione può applicare sanzioni alternative, *tra cui pene privative della libertà*» (enfasi aggiunta). La decisione quadro, peraltro, è stata attuata in Italia dal d.lgs. n. 37 del 2016, che, all'art. 13, comma 5, senza menzionare le «pene privative della libertà», così

dispone: «Quando risulti totalmente o parzialmente impossibile dare esecuzione alla decisione sulle sanzioni pecuniarie, è possibile l'applicazione di sanzioni alternative se lo Stato di decisione vi abbia prestato il necessario consenso nel certificato allegato al presente decreto. L'entità della sanzione alternativa è determinata secondo la legislazione italiana, ma non può superare il limite massimo indicato nel certificato trasmesso dallo Stato della decisione».

Né, del resto, alla soluzione normativa censurata osta la giurisprudenza di questa Corte, che, con la citata sentenza n. 131 del 1979, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della conversione in pena detentiva per la diversa ipotesi – l'unica all'epoca così disciplinata, si ribadisce – dell'insolvibilità: la *ratio* della decisione va infatti rinvenuta nella discriminazione, violativa del principio di eguaglianza, nei confronti delle persone meno abbienti e nella previsione di una sorta di "sanzione per la povertà". Una situazione, questa, che non viene in rilievo nella fattispecie oggetto di scrutinio, in quanto l'art. 102 della legge n. 689 del 1981 individua nella semilibertà la pena da conversione per l'ipotesi di insolvenza. Sussistendo, quindi, il presupposto della capacità economica, non viene in rilievo l'ipotesi di una sanzione per la "mera povertà", che possa risultare violativa, all'un tempo, del primo e del secondo comma dell'art. 3 Cost.

D'altro canto, la preferenza che il rimettente vorrebbe riconoscere alla detenzione domiciliare sostitutiva, quale pena da conversione "principale", o addirittura esclusiva, per l'ipotesi di insolvenza, appare il frutto di una valutazione del tutto personale e comunque di opportunità, che colloca le relative questioni addirittura sul crinale dell'inammissibilità, sfuggendo a questa Corte (come ricordato, da ultimo, dalla sentenza n. 7 del 2024) «ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento» (art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»).

9.– È fondata, invece, la questione di legittimità costituzionale concernente la denunciata disparità di trattamento determinata dai meccanismi di conversione previsti, nel caso di insolvenza, per le pene pecuniarie «originarie» (*recte*: principali) – per le quali è prevista solo la semilibertà sostitutiva – e per le pene pecuniarie «sostitutive» delle pene detentive brevi – per le quali è prevista l'alternativa fra detenzione domiciliare e semilibertà sostitutive –, proposta in via subordinata dal primo rimettente (reg. ord. n. 84 del 2025) e in via esclusiva dal secondo (reg. ord. n. 89 del 2025).

Entrambe le ordinanze di rimessione evocano, quali parametri, gli artt. 3, secondo comma, 13 e 27, terzo comma, Cost., ma – considerato il tenore della loro parte motiva – deve ritenersi, per quanto concerne in particolare l'art. 3 Cost., ch'esso venga in considerazione anche (e soprattutto) pel profilo della violazione del suo primo comma. Quanto, poi, agli artt. 13 e 27 Cost., s'è già detto che sul primo non v'è alcuna vera motivazione, sicché la relativa questione è inammissibile, mentre per quanto concerne il secondo, il relativo richiamo, per un verso, intende contestare il difetto di flessibilità e proporzionalità della sanzione contestata, ma per l'altro risulta sostanzialmente rafforzativo di una motivazione che è incentrata nel principio di eguaglianza.

I giudici *a quibus* sottolineano infatti, in entrambi i casi, che la conversione rinviene la propria genesi in un medesimo fatto, cioè nel mancato pagamento della pena pecuniaria per condotta cosiddetta colpevole del condannato; tuttavia ritengono che il medesimo presupposto di fatto e di diritto fondi discipline illegittimamente «divergenti in ragione del *genus* della pena cui accede» (così, testualmente, nell'ordinanza iscritta al n. 84 reg. ord. del 2025).

È appunto in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., che la sopra descritta censura risulta meritevole di positivo apprezzamento.

9.1.– La questione sottoposta allo scrutinio di questa Corte concerne la legittimità

costituzionale del trattamento normativo delle pene pecuniarie sostitutive per rapporto a quello delle pene pecuniarie principali. Sebbene entrambi i rimettenti richiamino anche il principio di ragionevolezza, trattasi dunque di un giudizio concernente una tipica censura di disparità di trattamento, che, logicamente, esige una comparazione tra le fattispecie scrutinate.

La giurisprudenza di questa Corte, definendo la sostanza del giudizio di eguaglianza in senso stretto (inteso, cioè, quale raffronto tra fattispecie, non nella sua proiezione di valutazione di ragionevolezza), ha da tempo affermato che «[i]l parametro della eguaglianza […] non esprime la concettualizzazione di una categoria astratta, staticamente elaborata in funzione di un valore immanente dal quale l'ordinamento non può prescindere, ma definisce l'essenza di un giudizio di relazione che, come tale, assume un risalto necessariamente dinamico» (sentenza n. 89 del 1996), e ancora di recente ha ribadito che «se "il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti, ciò equivale a postulare che la disamina della conformità di una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul "perché" una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo" (sentenza n. 7 del 2024, punto 16 del *Considerato in diritto*; sentenze n. 43 del 2022, n. 276 del 2020 e n. 241 del 2014)» (sentenza n. 164 del 2025).

Il modello del giudizio di eguaglianza in senso stretto, così disegnato, trova al proprio centro il concetto di pertinenza, poiché in tanto si può ritenere che il trattamento normativo di una fattispecie sia discriminatorio per rapporto a quello di un'altra fattispecie in quanto il raffronto con tale seconda fattispecie sia appunto pertinente. Tutte le cose, le persone o le situazioni sono simili per qualche profilo e dissimili per qualche altro, sicché, allo scopo di operare tra di esse un raffronto che abbia senso occorre stabilire quale profilo sia rilevante. Si tratta cioè di determinare, fra le cosiddette "somiglianze di famiglia" che caratterizzano gli elementi di un certo insieme, quali pertengano al giudizio di eguaglianza e quali no.

Allo scopo di cogliere la pertinenza del raffronto in base a parametri il più possibile oggettivi, che delimitino la discrezionalità di chi lo opera, è stato elaborato in logica lo strumento del *tertium comparationis* e di tale strumento anche la giurisprudenza di questa Corte ha inteso servirsi ormai da decenni. La sua importanza è tale che in non poche occasioni (per esempio, sentenze n. 15 del 1983, n. 71 del 2022, n. 150 del 2023, n. 106 del 2025; ordinanza n. 184 del 2018) è stata dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che il giudice *a quo* aveva prospettato evocando l'art. 3, primo comma, Cost. pel profilo della disparità di trattamento, ma senza indicare un (idoneo) *tertium* (cioè una norma o fattispecie normativa che potesse valere da stregua per l'apprezzamento del rispetto del principio di eguaglianza).

Nondimeno, sebbene il *tertium comparationis* sia un elemento «da cui un giudizio di eguaglianza ben impostato non dovrebbe mai prescindere» (sentenza n. 166 del 1982), deve osservarsi non solo che talora un idoneo *tertium* non è reperibile nelle fonti legislative vigenti, ma anche e soprattutto che – come accade per tutte le "cose" – pure le fattispecie normative e le norme che le descrivono presentano indefiniti profili di somiglianza e differenza, sicché l'interprete è chiamato a scegliere fra un numero potenzialmente illimitato di *tertia*. Questa scelta è, di bel nuovo, parametrata sulla pertinenza, essendo indispensabile accertare proprio l'idoneità della norma o fattispecie assunta a riferimento «ad assurgere a *tertium comparationis*» (hanno effettuato, da ultimo, questo riscontro la sentenza n. 10 del 2026 e, in senso analogo, la sentenza n. 7 del 2026). Ne viene che il giudizio di eguaglianza in senso stretto – cioè il giudizio che assume a paradigma il nucleo più intimo dell'art. 3 Cost. – è essenzialmente un giudizio di pertinenza (nel quale il *tertium* si atteggia a «profilo» della *quaestio*: così, sentenza n. 218 del 2025).

Ora, mentre per chi opera in altri dominî del pensiero e dell'agire umani la scelta di ciò che è o non è pertinente può essere assunta entro margini sovente amplissimi di discrezionalità, questo non è concesso nel dominio del diritto. In particolare, nel giudizio di legittimità costituzionale, la pertinenza del raffronto non può essere determinata da questa Corte in ragione di un libero apprezzamento: ove ciò accadesse, essa – come rilevato decenni addietro da autorevole dottrina – compirebbe una valutazione di opportunità vietata dal già ricordato art. 28 della legge n. 87 del 1953. La pertinenza, invece, deve essere da questa Corte determinata in ragione della prospettiva che la stessa Costituzione impone di assumere, cioè sulla base dei diritti, dei doveri o degli interessi costituzionali in giuoco: qualunque norma o fattispecie normativa, come accennato, è astrattamente raffrontabile a qualsivoglia altra per un qualche profilo (a tacer d'altro, perché tutte sono accomunate dalla normatività), ma nel giudizio di eguaglianza rilevano, fermi restando i divieti esplicitamente elencati dall'art. 3, primo comma, Cost., i soli profili per i quali si discute di tali diritti, doveri o interessi specificamente costituzionali. Vanno altresì distintamente considerate le esigenze di coerenza sistematica e le finalità perseguite dalla norma oggetto di controllo di legittimità costituzionale e da quella assunta a *tertium*, che devono essere coerenti e almeno non immeritevoli di protezione costituzionale.

Tale essendo la struttura del giudizio di eguaglianza in senso stretto, occorre chiedersi se, nel caso che ci occupa, la fattispecie delle pene pecuniarie principali e quella delle pene pecuniarie sostitutive siano utilmente raffrontabili. Entrambe le ordinanze di rimessione qui scrutinate pongono il dubbio ed entrambe, come già riportato in narrativa, affermano che «[a]lla base di questa differenziazione si potrebbe cogliere l'idea che mentre le pene pecuniarie originarie di solito accedono a reati gravi quale sanzione principale, la pena pecuniaria sostitutiva rappresenterebbe, secondo la prospettiva assunta dal legislatore la più mite risposta che l'ordinamento offre ad una sanzione detentiva contenuta entro l'anno e, in ipotesi, ciò evidenzierebbe tale misura come statisticamente applicabile a delitti *di minore gravità*» (enfasi nell'originale). Tale profilo, nondimeno, sarebbe per le riferite ordinanze irrilevante, in quanto «[l]a pena pecuniaria si considera sempre come tale, anche se sostitutiva della pena detentiva» (art. 57, ultimo comma, della legge n. 689 del 1981), il che renderebbe le due fattispecie pienamente raffrontabili.

9.2.– Le menzionate ordinanze di rimessione colgono nel segno, per le ragioni che seguono.

È evidente che tutte le pene pecuniarie sono innanzitutto accomunate dall'avere a oggetto un elemento monetario, sicché già questo loro tratto distintivo le rende concettualmente omogenee. Il loro accedere a reati più o meno gravi, invece, costituisce un elemento accidentale e occasionale, specialmente per rapporto all'interesse costituzionale rilevante in questa materia, che – come detto – è la stregua cui commisurare il giudizio di pertinenza. Tale interesse deve essere identificato nella effettività della sanzione penale. Esso, per un verso, risulta strettamente connesso al principio della certezza del diritto – che questa Corte, come da ultimo ribadito dalla sentenza n. 88 del 2025, considera «"elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto", connaturato sia all'ordinamento nazionale, sia al sistema giuridico sovranazionale (sentenze n. 36 del 2025, n. 70 del 2024 e n. 210 del 2021)» –; per l'altro, è direttamente desumibile dall'art. 27 Cost., che assegna alla pena la funzione rieducativa (ferma restando, ovviamente, la possibilità di prevedere istituti di mitigazione o cause di non punibilità). Ed è proprio tale interesse che il d.lgs. n. 150 del 2022 ha opportunamente inteso perseguire con efficienza e rigore sconosciuti alla disciplina precedente.

Esattamente in rapporto a tale interesse risulta non giustificata la diversità del trattamento riservato alle pene pecuniarie principali e alle pene pecuniarie sostitutive pel profilo della reazione ordinamentale al loro mancato pagamento nell'ipotesi dell'insolvenza. Nei due casi, infatti, la riprovevolezza del comportamento del condannato cui l'insolvenza è imputabile è identica, e lo è proprio per rapporto all'interesse costituzionale sopra evidenziato.

In tal senso, peraltro, depone altresì il più volte ricordato art. 57, ultimo comma, della legge n. 689 del 1981, ove, disponendo che «[l]a pena pecuniaria si considera sempre come tale, anche se sostitutiva della pena detentiva», si sancisce l'irrilevanza dell'originarietà o meno della natura pecuniaria della sanzione.

Ebbene: la natura giuridica (così come la funzione) unitaria delle pene pecuniarie – sia di quelle principali, sia di quelle sostitutive – affermata a livello normativo (ancora, art. 57, ultimo comma, della legge n. 689 del 1981) integra un indice, anche di diritto positivo (e non solo logico), della piena comparabilità delle situazioni, giuridiche e di fatto, cui, in assenza di diversi e ulteriori profili di distinzione, anche allo scopo di assicurare la piena coerenza del sistema, dovrebbe conseguire un trattamento normativo non differenziato pel profilo che qui interessa.

Va aggiunto, infine, che, come opportunamente colto da uno dei rimettenti (ordinanza iscritta al n. 84 reg. ord. del 2025), la differenza di disciplina può condurre a esiti paradossali, poiché una pena originariamente pecuniaria potrebbe essere convertita in una «pena *qualitativamente* carceraria» (enfasi nell'originale), mentre una pena originariamente detentiva potrebbe anche comportare soltanto forme detentive di tipo domiciliare.

Tali profili appaiono effettivamente radicare una violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. per disparità di trattamento tra situazioni eguali.

È pertanto necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 102 della legge n. 689 del 1981 e 660, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui, in caso di insolvenza nel pagamento delle pene pecuniarie principali, contemplano la conversione nella sola semilibertà sostitutiva senza ammettere la detenzione domiciliare sostitutiva, come previsto per l'insolvenza nel pagamento delle pene pecuniarie sostitutive delle pene detentive brevi. L'addizione che consegue a tale declaratoria non comporta alcuna scelta discrezionale da parte di questa Corte, ma deriva semplicemente dall'estensione della disciplina normativa prevista per questa seconda fattispecie, che costituisce il pertinente termine di raffronto.

9.3.– La declaratoria di illegittimità costituzionale radicata nella violazione dell'art. 3 Cost. esime questa Corte dall'affrontare le censure che assumono a parametro l'art. 27, terzo comma, Cost., che devono pertanto ritenersi assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 102 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) e 660, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui, in caso di insolvenza nel pagamento delle pene pecuniarie principali, non prevedono la conversione anche nella detenzione domiciliare sostitutiva;

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 102 della legge n. 689 del 1981 e 660, comma 3, cod. proc. pen., sollevate, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, dal Magistrato di sorveglianza di Bologna, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 102 della legge

n. 689 del 1981 e 660, comma 3, cod. proc. pen., sollevate in via principale, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., dal Magistrato di sorveglianza di Bologna, con l'ordinanza iscritta al n. 84 del registro ordinanze del 2025.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Massimo LUCIANI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

La versione anonimizzata è conforme, nel testo, all'originale

---

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.