CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **212/2003** (ECLI:IT:COST:2003:212)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **MARINI A.**
Camera di Consiglio del **26/03/2003**; Decisione del **04/06/2003**
Deposito del **18/06/2003**; Pubblicazione in G. U. **25/06/2003**
Norme impugnate:
Massime: **27815 27816 27817 27818**
Atti decisi:

N. 212

SENTENZA 4 - 18 GIUGNO 2003

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 235, 236, 237, 238 e 299 (quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 660 cod. proc. pen.) del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), e dell'art. 239 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 114 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di spese di giustizia), come riprodotti nel decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), con riferimento agli artt. 76, 97, comma primo, e 111 della Costituzione, nonché, in via subordinata, dell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998), con riferimento all'art. 76 della Costituzione, promossi con ordinanze

del 25 settembre e del 4 novembre 2002 dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona, iscritte ai nn. 505 e 558 del registro ordinanze 2002 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2002, e n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2003.

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

udito nella camera di consiglio del 26 marzo 2003 il Giudice relatore Annibale Marini.

Ritenuto in fatto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona, in qualità di giudice dell'esecuzione, con due ordinanze, di contenuto sostanzialmente identico, del 23 settembre 2002 e del 4 novembre 2002, ha sollevato questione di legittimità costituzionale «degli artt. da 235 a 239 e 299 (quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 660 cod. proc. pen.)» del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), come riprodotti nel decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), con riferimento agli artt. 76, 97, comma primo, e 111 della Costituzione, nonché, in via subordinata, dell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998), con riferimento all'art. 76 della Costituzione.

In punto di rilevanza, il rimettente espone di essere investito di istanze di conversione di pene pecuniarie e di dovere, quindi, fissare l'udienza *ex* art. 666 cod. proc. pen. per gli adempimenti previsti dall'art. 238 del decreto legislativo n. 113 del 2002.

Il medesimo giudice ritiene, tuttavia, che le norme del suddetto decreto legislativo, poi trasfuse nel d.P.R. n. 115 del 2002, con le quali è stata attribuita al giudice dell'esecuzione la competenza, precedentemente spettante al magistrato di sorveglianza, in tema di rateizzazione e conversione di pene pecuniarie, si pongano in contrasto, sotto diversi profili, con gli evocati parametri costituzionali.

Osserva preliminarmente il rimettente che la fonte del potere legislativo esercitato nella specie dal Governo si rinviene nell'art. 7 della legge n. 50 del 1999, come modificato dall'art. 1 della legge 24 novembre 2000, n. 340, che ha attribuito al Governo stesso la delega al riordino delle norme legislative e regolamentari nelle materie ivi elencate, mediante l'emanazione di testi unici comprendenti le disposizioni contenute in un decreto legislativo ed in un regolamento emanati ai sensi degli artt. 14 e 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, attenendosi ai criteri e principi direttivi dettati dallo stesso art. 7 della legge n. 50 del 1999.

La previsione della emanazione di un decreto legislativo renderebbe evidente la natura non meramente compilativa dell'intervento di riordino normativo rimesso all'esecutivo, fermo restando che la capacità di innovazione del sistema andrebbe riconosciuta solamente al suddetto decreto legislativo e non anche al successivo testo unico, avente funzione di mera raccolta delle disposizioni contenute nel decreto legislativo e nel regolamento.

Nella specie, dunque, dovrebbe riconoscersi rango legislativo al solo decreto legislativo n. 113 del 2002, stante la natura meramente compilativa del successivo d.P.R. n. 115 del 2002.

Ciò posto, rileva il rimettente che il citato art. 7, comma 1, della legge n. 50 del 1999 indica le materie oggetto di delega con riferimento ad una pluralità di fonti esterne alla stessa legge. Nel preambolo del decreto legislativo n. 113 del 2002 le materie rispetto alle quali il

Governo ha ritenuto di esercitare la delega sono individuate mediante il riferimento ai numeri 9, 10 e 11 dell'allegato numero 1 della legge n. 50 del 1999, che hanno, rispettivamente, riguardo al «Procedimento di gestione e alienazione dei beni sequestrati e confiscati», al «Procedimento relativo alle spese di giustizia» ed ai «Procedimenti per l'iscrizione a ruolo e il rilascio di copie di atti in materia tributaria e in sede giurisdizionale, compresi i procedimenti in camera di consiglio, gli affari non contenziosi e le esecuzioni civili mobiliari e immobiliari». Il contenuto di ciascuna delle suddette materie è ulteriormente definito - nel suddetto allegato - mediante l'indicazione dei testi normativi contenenti la relativa disciplina.

Osserva al riguardo il rimettente che - a prescindere dalla conformità di una siffatta modalità di indicazione delle materie oggetto di delega con l'art. 76 Cost., secondo il quale la delega va conferita «per oggetti definiti» - tra le materie così individuate non si rinverrebbe comunque quella delle pene pecuniarie e della loro conversione in caso di insolvenza del condannato.

È pur vero che, nella Relazione allo schema di decreto legislativo, si afferma che l'inserimento nel testo unico della materia relativa alle pene pecuniarie sarebbe giustificato dall'essere essa «comune a quella delle spese processuali». Ritiene peraltro il giudice *a quo* che, in tal modo, si attribuisce prevalenza - in contrasto con il tenore della legge di delega - alla mera titolazione delle materie indicate nell'allegato numero 1 della legge n. 50 del 1999 piuttosto che al contenuto degli specifici atti normativi richiamati in quell'allegato. Ne conseguirebbe, pertanto, l'illegittimità costituzionale di tutte le norme impugnate per mancanza di una valida delega a disciplinare anche la materia relativa alle sanzioni pecuniarie.

In via subordinata, il rimettente rileva che l'asserita comunanza tra la materia delle spese di giustizia e quella delle pene pecuniarie potrebbe al più riguardare il momento della riscossione, ma certo non potrebbe spingersi «fino ad attrarre momenti e fasi diversi che attingono profili sostanziali, come la tematica della conversione delle pene pecuniarie in relazione alla competenza a provvedervi e al rito». Gli artt. 237 e 238 del decreto legislativo n. 113 del 2002, nella parte in cui attribuiscono la competenza a disporre la conversione delle pene pecuniarie al giudice dell'esecuzione, sarebbero dunque in ogni caso illegittimi per mancanza di una valida delega a disciplinare anche la materia relativa alle regole processuali ed alla competenza.

In via di ulteriore subordine, il rimettente osserva ancora che, tra i criteri direttivi dettati dall'art. 7, comma 2, della legge n. 50 del 1999, l'unico che non si sostanzia nell'indicazione di mere regole di buona normazione è quello di cui alla lettera *d)*, che prevede la possibilità di effettuare un «coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo». Il potere attribuito al legislatore delegato risulterebbe pertanto chiaramente limitato, nel senso di escludere qualsiasi modifica sostanziale delle strutture portanti della disciplina delle materie cui la delega stessa si riferisce.

A questa precisa limitazione il legislatore delegato non si sarebbe attenuto, avendo introdotto una serie innumerevole di innovazioni radicali della disciplina vigente, quale appunto - per ciò che nella specie interessa - lo spostamento della competenza riguardo al procedimento di conversione delle pene pecuniarie. Gli artt. 237 e 238 del decreto legislativo si porrebbero perciò in contrasto, anche sotto tale profilo, con l'art. 76 della Costituzione.

Se invece si ritenesse la delega idonea a consentire interventi innovativi del preesistente tessuto normativo, sarebbe allora - ad avviso sempre del rimettente - l'art. 7 della legge n. 50 del 1999 a porsi in contrasto con l'art. 76 della Costituzione, «nella parte in cui non detta criteri e principi direttivi idonei a definire i tratti fondamentali e le scelte rilevanti con riferimento alle specifiche materie delegate».

Rileva da ultimo il giudice *a quo* che l'attribuzione all'organo della cognizione di incombenze ulteriori e marginali rispetto a quelle proprie della giurisdizione penale determinerebbe una inevitabile perdita di efficienza del sistema giudiziario, tenuto anche conto, nella specie, della complessità della procedura di cui all'art. 666 cod. proc. pen. Per tale aspetto gli artt. 237 e 238 del decreto legislativo si porrebbero in contrasto anche con gli artt. 97, comma primo, e 111 della Costituzione.

2.- Si è costituito in entrambi i giudizi, con memorie di identico contenuto, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di manifesta inammissibilità o, comunque, di infondatezza della questione.

In via preliminare, l'Avvocatura rileva che l'art. 239 del testo unico non è norma legislativa ma regolamentare, derivando dal decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 114 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di spese di giustizia), ed è pertanto sottratto al sindacato di legittimità della Corte costituzionale.

Ancora in via preliminare, deduce l'Avvocatura il difetto di rilevanza della questione con riguardo agli artt. 235, 236 e 237 del decreto legislativo n. 113 del 2002, trattandosi di norme di cui il giudice *a quo* non deve fare applicazione.

Nel merito, la parte pubblica assume che, con l'art. 238 del decreto legislativo n. 113 del 2002, il legislatore delegato avrebbe soddisfatto un'esigenza di coerenza ed uniformità del sistema con riferimento a principi già esistenti nell'ordinamento, quali quelli espressi nell'art. 42 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della L. 24 novembre 1999, n. 468), che attribuisce appunto al giudice di pace competente per l'esecuzione l'adozione dei provvedimenti in ordine alla rateizzazione e alla conversione della pena pecuniaria.

La norma costituirebbe, dunque, frutto di una scelta non arbitraria né irragionevole del legislatore e non si porrebbe in contrasto con il parametro (peraltro non evocato dal rimettente) di cui all'art. 25 della Costituzione.

Quanto al prospettato eccesso di delega, l'Avvocatura ricorda come la giurisprudenza della Corte abbia avuto modo di evidenziare il naturale rapporto di «riempimento» che lega la norma delegata a quella delegante, alla luce della *ratio* che ispira quest'ultima, cosicché il silenzio della legge di delegazione non osterebbe all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e completamento della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni ad essa sottese.

Il parametro di cui all'art. 97 della Costituzione sarebbe, poi, inconferente, in quanto la disposizione costituzionale in questione riguarderebbe solamente la pubblica amministrazione e non anche la funzione giurisdizionale.

Il riferimento, infine, all'art. 111 della Costituzione sarebbe - ad avviso ancora dell'Avvocatura - «contraddittorio ed inammissibile per manifesta non rilevanza».

Considerato in diritto

1.- Il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona, con due distinte

ordinanze, ha sollevato, in riferimento agli artt. 76, 97, comma primo, e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale «degli artt. da 235 a 239 e 299 (quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 660 c.p.p.)» del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), «come riprodotti» nel decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia).

Ad avviso del rimettente, le norme impugnate, disciplinando il procedimento di conversione delle pene pecuniarie ed in particolare attribuendo al giudice dell'esecuzione la relativa competenza, precedentemente spettante al magistrato di sorveglianza, sarebbero - sotto diversi e concorrenti profili - in contrasto con i principi e criteri direttivi contenuti nella norma di delega di cui all'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998).

Le medesime norme, inoltre, assegnando incombenze ulteriori e marginali all'organo deputato all'esercizio della giurisdizione penale, comprometterebbero l'efficienza del sistema giudiziario, con conseguente lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e di quello della ragionevole durata del processo.

Stante l'assoluta identità delle questioni, i due giudizi vanno riuniti per essere decisi con un unico provvedimento.

2.- Deve preliminarmente rilevarsi che l'art. 239 del d.P.R. n. 115 del 2002 non è norma di rango legislativo bensì regolamentare, non derivando - come il rimettente mostra di ritenere - dal decreto legislativo n. 113 del 2002, ma dal d.P.R. 30 maggio 2002 n. 114 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di spese di giustizia).

In quanto norma secondaria, essa è dunque sottratta al sindacato di legittimità costituzionale, il che comporta la declaratoria di inammissibilità della questione proposta.

3.- Ancora in via preliminare, va osservato che il rimettente - investito, quale giudice dell'esecuzione, di un'istanza di conversione di pena pecuniaria - non è chiamato a fare applicazione degli artt. 235 e 236 del decreto legislativo n. 113 del 2002, trattandosi di norme attinenti alla disciplina della riscossione.

La questione va perciò dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza, mentre va rigettata l'ulteriore eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura - sempre per difetto di rilevanza - con riguardo al successivo art. 237, in quanto è proprio tale norma ad attribuire al rimettente, quale giudice dell'esecuzione, la competenza nel giudizio *a quo*.

4.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 237, 238 e 299 (quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 660 cod. proc. pen.) del decreto legislativo n. 113 del 2002, con riferimento all'art. 76 della Costituzione, è fondata.

4.1.- Il decreto legislativo di cui si tratta trova il proprio fondamento nella delega contenuta nell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1998), come modificato dall'art. 1 della legge 24 novembre 2000, n. 340.

Dal preambolo dello stesso decreto legislativo si evince, in particolare, che la delega è esercitata con riferimento alle materie indicate ai numeri 9, 10 e 11 dell'allegato numero 1 della predetta legge n. 50 del 1999, che rispettivamente attengono al procedimento di gestione

e alienazione dei beni sequestrati e confiscati, al procedimento relativo alle spese di giustizia ed ai procedimenti per l'iscrizione a ruolo e il rilascio di copie di atti in materia tributaria e in sede giurisdizionale, compresi i procedimenti in camera di consiglio, gli affari non contenziosi e le esecuzioni civili mobiliari e immobiliari.

Come si legge nella relazione illustrativa del testo unico, i tre procedimenti - meglio individuati, nella legge di delega, con specifico riferimento alle fonti della relativa disciplina - «coprono l'intera materia delle spese di giustizia», che può dirsi perciò costituire l'oggetto sostanziale della delega stessa.

Le norme denunciate riguardano la disciplina del procedimento giurisdizionale di conversione delle pene pecuniarie, con particolare riguardo alla relativa competenza, che viene sottratta al magistrato di sorveglianza per essere, in via generale, attribuita al giudice dell'esecuzione.

Si desume dalla già citata relazione illustrativa del testo unico che il legislatore delegato ha ritenuto che tale disciplina rientrasse nell'oggetto della delega, quale sopra individuato, sulla base di una valutazione di sostanziale «comunanza» della materia delle pene pecuniarie con quella delle spese di giustizia.

Una simile prospettazione non può tuttavia essere condivisa.

Contrariamente a quanto sostenuto nella menzionata relazione al testo unico, l'esistenza della delega, specie nelle materie coperte da riserva assoluta di legge - quale è, *ex* art. 25 della Costituzione, quella riguardante la competenza del giudice - non può essere desunta dalla mera «connessione» con l'oggetto della delega stessa.

Il legislatore delegato - indipendentemente dall'ampiezza dei contorni che vogliano attribuirsi alla materia delle spese di giustizia - era, dunque, sicuramente privo del potere di dettare una disciplina del procedimento di conversione delle pene pecuniarie che comportasse - come quella impugnata - una radicale modifica delle regole di competenza.

Va conseguentemente dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 237, 238 e 299 (nella parte in cui abroga l'art. 660 cod. proc. pen.) del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, restando in tale pronuncia assorbita ogni altra censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 237, 238 e 299 - quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 660 cod. proc. pen. - del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia);

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 235 e 236 del medesimo decreto legislativo, e dell'art. 239 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 114 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di spese di giustizia), sollevate, in riferimento agli artt. 76, 97, comma primo, e 111 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Annibale MARINI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2003.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

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.