

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **174/2005** (ECLI:IT:COST:2005:174)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **CONTRI** - Redattore: **FINOCCHIARO**

Camera di Consiglio del **09/02/2005**; Decisione del **02/05/2005**

Deposito del **04/05/2005**; Pubblicazione in G. U. **11/05/2005**

Norme impugnate:

Massime: **29371 29372 29373 29374**

Atti decisi:

## SENTENZA N. 174 ANNO 2005

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Fernanda CONTRI; Giudici: Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 150, 151, 154 e 299, nella parte in cui abroga l'art. 264 del codice di procedura penale, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), e dell'articolo 84 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), promossi con ordinanze del 18 marzo 2003 del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli, dell'8 settembre e del 16 dicembre 2003 del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona rispettivamente iscritte ai nn. 356 e 1188 del registro ordinanze 2003 ed al n. 492 del registro ordinanze 2004 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale dell'anno 2003 e nn. 4 e 23, prima serie speciale dell'anno 2001.

Visti gli atti d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

*Ritenuto in fatto*

1. - Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli, con ordinanza del 18 marzo 2003 (reg. ord. n. 356 del 2003), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 76 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 151 e 154 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui prevedono l'emanazione di un'ordinanza successiva rispetto a quella prevista dal precedente art. 150, che dispone la restituzione delle somme sequestrate, per violazione dei principî e criteri direttivi di semplificazione della legge delega, nonché dei canoni di buon andamento della pubblica amministrazione e di ragionevolezza del sistema.

Il remittente premette che l'avviso di restituzione all'avente diritto della somma di denaro in sequestro, disposto nella vigenza della precedente normativa, non era andato a buon fine, con la conseguenza che, non potendosi ritenere decorso il termine di due anni previsto dal previgente art. 264 cod. proc. pen., era stata comunicata la restituzione (di € 1,84) ai sensi del testo unico intervenuto nelle more. Aggiunge che, essendo decorsi trenta giorni dalla rituale comunicazione senza che l'avente diritto abbia provveduto al ritiro, egli deve fissare, con ordinanza da comunicare a quest'ultimo, il termine iniziale di decorrenza ai fini dell'assegnazione successiva della somma alla Cassa delle ammende, ai sensi del citato art. 151, commi 1 e 2, dovendo poi disporre la devoluzione della stessa somma nel caso in cui nei tre mesi successivi nessuno provi di avervi diritto, secondo la previsione del successivo art. 154.

Il remittente, precisato in punto di rilevanza che, in mancanza di norme transitorie, deve applicare le disposizioni suddette anche se il procedimento era già pendente al momento dell'entrata in vigore del testo unico, solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale in riferimento ai parametri indicati.

Quanto alla non manifesta infondatezza in relazione alla violazione dell'art. 76 della Costituzione, il giudice *a quo* deduce che il legislatore delegato ha ecceduto dai limiti della delega prevedendo, nell'art. 151, l'emanazione di un'ordinanza successiva a quella di cui al precedente art. 150, che dispone la restituzione delle somme, e rispetto alla quale sarebbe assolutamente superflua e ultronea rispondendo alle stesse finalità di conoscenza. Richiamate le norme della delega, il remittente si sofferma in particolare sui criteri e principî direttivi posti dall'art. 7, comma 2, lettera *a*), 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 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1999), che rinvia ai criteri individuati dall'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa). Sottolinea che, alla luce della relazione governativa al d.P.R. n. 115 del 2002, il mandato assegnato al legislatore delegato è quello di semplificazione, di snellimento dei procedimenti, di riduzione dei tempi, di eliminazione delle fasi inutili e di soppressione di organi e fasi endoprocedimentali superflue, mentre la disciplina dettata appare assolutamente contraria a tali principî.

Il remittente prospetta, inoltre, la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione sotto il profilo del mancato rispetto dei canoni di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione. Consapevole del costante orientamento della Corte, secondo cui l'esercizio della funzione giurisdizionale è estraneo alla tematica del buon andamento della pubblica

amministrazione, essendo riferibile agli organi dell'amministrazione della giustizia solo per le leggi che definiscono l'ordinamento degli uffici giudiziari e il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, il giudice *a quo* sottolinea che i provvedimenti adottati nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali coinvolgono necessariamente gli uffici della pubblica amministrazione. Nel caso di specie, aggiunge, l'adozione di tre diversi successivi provvedimenti da parte del giudice ai sensi degli artt. 151 e 154 del citato testo unico comporta la necessaria attivazione della cancelleria e degli addetti alle notifiche. In conclusione, ad avviso del remittente l'inutile duplicazione di atti è manifestamente irragionevole, anche con riferimento all'incoerenza della disciplina rispetto all'interesse pubblico perseguito; né, infine, afferma il remittente, dato l'inequivocabile tenore delle norme censurate, sarebbe possibile accedere ad un'interpretazione diversa che consenta di adeguarle ai parametri invocati a sostegno del dubbio di costituzionalità.

1.1 - Nel giudizio introdotto con l'ordinanza n. 356 del 2003, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

A sostegno dell'inammissibilità, la difesa erariale deduce che le disposizioni che in precedenza disciplinavano la mancata restituzione delle somme già in sequestro (artt. 264 e 265 cod. proc. pen. e art. 84 disposizioni di attuazione del cod. proc. pen.) sono state espressamente abrogate dall'art. 299 dello stesso testo unico, che non ha formato oggetto di censura. Un'ipotetica illegittimità, pertanto, determinerebbe un vuoto legislativo; mentre, ipotizzando la loro reviviscenza, difetterebbe la rilevanza, avendo il remittente omesso ogni comparazione tra vecchia e nuova disciplina. Inoltre, aggiunge l'Avvocatura - anticipando le ragioni dell'infondatezza - la vecchia normativa prevedeva un procedimento più lungo e complesso, attraverso il coinvolgimento di diversi organi, quali il deposito presso l'Ufficio del registro della somma non restituita, e la stessa devoluzione alla Cassa delle ammende dopo due anni.

Secondo la difesa erariale la questione è infondata sotto tutti i profili denunciati, atteso che il legislatore delegato ha operato una semplificazione rispetto alla disciplina previgente e che non può farsi questione di ciò che ulteriormente sarebbe stato possibile fare sulla base della delega - nella prospettiva della maggiore semplificazione invocata dal remittente - venendo in rilievo profili di merito inerenti a scelte legislative non sindacabili. Inoltre, al di là della non pertinenza dell'art. 97 della Costituzione, afferma l'Avvocatura, non appare irragionevole la scelta di fissare, dopo il mancato ritiro della somma da parte dell'interessato, un termine ai fini della devoluzione alla Cassa delle ammende per dar modo all'interessato di fornire la prova del proprio diritto.

2. - Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona, con ordinanza dell'8 settembre 2003 (reg. ord. n. 1188 del 2003), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 76 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 150, 151, 154 e 299 - quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 264 del codice di procedura penale - del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), come riprodotti nel d.P.R. n. 115 del 2002, e inoltre, 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), come modificato dall'art. 1 della legge n. 340 del 2000, con riferimento all'art. 76 della Costituzione.

In particolare, le suddette norme del testo unico sono censurate - in riferimento all'art. 76 della Costituzione - nella parte in cui disciplinano anche il «caso prima regolato dall'art. 264 del codice di procedura» per mancanza di una valida delega in tema di restituzione dei beni in sequestro, e inoltre, subordinatamente, nella parte in cui disciplinano in modo difforme anche il «caso prima regolato dall'art. 264 del codice di procedura» per contrarietà ai principi e criteri direttivi della legge di delegazione posti dalla lettera d), comma 2, dell'art. 7 citato, e,

comunque - in riferimento all'art. 97, primo comma, anche in relazione all'art. 3 della Costituzione - nella parte in cui prevedono attività ripetitive e inutili con effetti di inefficienza sull'amministrazione della giustizia. La legge delega è censurata - in via ulteriormente subordinata - nella parte in cui non detta criteri e principî direttivi idonei a definire i tratti fondamentali e le scelte rilevanti con riferimento alle materie delegate.

In punto di rilevanza, il remittente espone di aver disposto il 5 maggio 2003 la restituzione all'avente diritto della somma di circa € 185, residuata dopo il recupero delle spese di giustizia - già in sequestro conservativo penale in riferimento ad un processo conclusosi con sentenza passata in giudicato il 16 dicembre 1996 - e che, essendo decorsi inutilmente trenta giorni dalla comunicazione senza il ritiro da parte dell'avente diritto, deve emettere ordinanza ai sensi dell'art. 151 del testo unico, comunicandola allo stesso, ai fini dell'eventuale assegnazione della somma alla Cassa delle ammende. Sottolinea che la nuova disciplina è del tutto diversa rispetto a quella contenuta nel previgente art. 264 del codice di procedura penale; mentre il testo unico impone un provvedimento di restituzione ed un ulteriore provvedimento di "minaccia di incameramento", nelle forme dell'ordinanza da comunicare all'avente diritto, prima - sempre secondo lo stesso giudice - in mancanza della richiesta di restituzione in un determinato lasso di tempo, esisteva un meccanismo semplificato di incameramento delle somme.

Tutto ciò premesso, il giudice solleva d'ufficio le questioni di costituzionalità nei termini suddetti.

In primo luogo richiama la sentenza n. 212 del 2003 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità di altre norme del testo unico per eccesso di delega, e si sofferma sul sistema delle fonti. Osserva il remittente 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 n. 340 del 2000, che ha attribuito la delega al riordino delle norme legislative e regolamentari nelle materie ivi elencate, mediante 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 sulla base di criteri e principî direttivi dettati dallo stesso articolo. La previsione 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 n. 113 del 2002, stante la natura meramente compilativa del successivo d.P.R. n. 115 del 2002, con la conseguenza che la conformità alla delega dovrebbe essere valutata rispetto al primo.

Nel merito delle censure, il giudice sostiene, in via principale, la mancanza della delega a disciplinare la materia della restituzione dei beni in sequestro. Richiamate le fonti del potere delegato del Governo, ed in particolare l'art. 7 della legge n. 50 del 1999, che tra le materie individua le leggi annuali di semplificazione (comma 1, lettera *b*), con conseguente rinvio a quelle risultanti dall'allegato 1, numeri 9, 10 e 11, della stessa legge, si sofferma sul n. 9 relativo al "Procedimento di gestione e alienazione dei beni sequestrati e confiscati", che richiama alcuni testi normativi. Escluso che la materia oggetto di devoluzione possa essere individuata sulla base del titolo e sottolineato, comunque, che lo stretto tenore letterale dello stesso - secondo l'unico criterio possibile - non comprende la materia della restituzione, il remittente sostiene che i predetti testi normativi sono tassativi e che, non casualmente, non richiamano le norme del codice di procedura, che non sono di rango procedimentale ma hanno natura sostanziale. Il legislatore delegato, eccedendo i limiti della delega, avrebbe abrogato l'art. 264 del codice di rito il quale, rispetto al procedimento di restituzione delle cose sequestrate regolato dall'art. 263 dello stesso codice, disciplinava in modo semplificato l'ipotesi particolare dell'omessa richiesta di restituzione o del suo rigetto, ed imposto un

provvedimento di restituzione.

In via subordinata, il remittente sostiene il mancato rispetto dei criteri e principî direttivi. Individuato come rilevante quello di cui alla lettera *d*) del comma 2 dell'art. 7 citato, che consentirebbe il coordinamento formale delle disposizioni vigenti, con la possibilità di modificarle solo per la necessità di garantire la coerenza logica e sistematica della normativa e di semplificare il linguaggio normativo, sottolinea che certamente non può rientrare in tale ambito né la soppressione di un meccanismo risolutivo per il caso in cui nessuno abbia chiesto la restituzione né l'introduzione generale di un "meccanismo farraginoso" attraverso tre provvedimenti dell'ufficio.

Se, invece, aggiunge il remittente, si ritenesse la delega idonea a consentire tali interventi innovativi, allora il dubbio di costituzionalità dovrebbe essere riferito allo stesso art. 7, nella parte in cui non detta criteri e principî direttivi idonei a definire i tratti fondamentali e le scelte rilevanti con riferimento alle specifiche materie delegate.

Da ultimo il giudice *a quo* fa proprie le censure svolte in altra ordinanza di rimessione (reg. ord. n. 356 del 2003) in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, richiamandole *per relationem*. Si sofferma, poi, sul secondo parametro, invitando questa Corte ad un ripensamento dell'orientamento consolidato, sul rilievo che la procedura non è separata dalla struttura amministrativa e che un ufficio è ben organizzato solo se opera secondo procedure che garantiscano efficienza, elencando a tal fine i diversi passaggi burocratici cui gli uffici sarebbero tenuti sulla base delle nuove norme.

2.1. - Nel giudizio introdotto con l'ordinanza n. 1188 del 2003, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

Con riferimento alla dedotta carenza di delega, la difesa erariale sottolinea che la stessa è stata conferita con l'art. 7 della legge n. 50 del 1999, come modificato dalla legge n. 340 del 2000, attraverso il rinvio all'art. 1, comma 1, della stessa legge e ai numeri 9 e 10 del relativo allegato 1. Quanto al contrasto con la stessa, sostiene che il remittente non considera il richiamo all'art. 20 della legge n. 59 del 1997, contenuto nella lettera *a*) del comma 2 del suddetto art. 7. Aggiunge, rispetto al mancato espresso richiamo delle norme del codice di procedura, che lo stesso giudice non considera le lettere *c*), *d*) e *f*) del comma 2 dello stesso art. 7, né il comma 3 (*recte*: comma 5) dell'art. 20 della legge n. 59 del 1997 e, inoltre, che non è esatto l'assunto secondo cui la materia del procedimento di gestione e alienazione dei beni sequestrati e confiscati non comprende i tempi, i modi e le forme della restituzione e mancata restituzione dei beni sequestrati. Deduce, infine, l'improprietà del richiamo all'art. 97 della Costituzione, attenendo questo all'attività amministrativa e non a quella giurisdizionale.

3. - Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona, con ordinanza del 16 dicembre 2003 (reg. ord. n. 492 del 2004) ha sollevato, in riferimento all'art. 77, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 299 del d.P.R. n. 115 del 2002 nella parte in cui abroga l'art. 264 del codice di procedura penale e l'art. 84 delle disposizioni di attuazione dello stesso codice.

Il remittente premette di essere investito della richiesta di liquidazione di compenso avanzata dal custode di un ciclomotore, già in sequestro, di cui era stata disposta vanamente la restituzione all'avente diritto e successivamente la distruzione per diseconomicità della vendita. Aggiunge che il custode ha chiesto il compenso per l'intero periodo di custodia, compreso quello successivo al trentesimo giorno decorrente dalla data in cui l'avente diritto ha ricevuto la comunicazione del provvedimento di restituzione, risultando abrogato l'art. 84 citato, che poneva tale periodo a carico dell'avente diritto; con la conseguenza che il compenso spettante al custode è interamente a carico dello Stato.

Il medesimo giudice, ritenuto che il citato art. 299, che ha abrogato il suddetto art. 84, sia stato emanato in violazione della delega concessa al Governo, solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale.

In primo luogo richiama la sentenza n. 212 del 2003 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità dello stesso articolo per eccesso di delega, ritenendo che analoghe censure possano essere mosse all'art. 299 citato, nonché alle altre norme del testo unico che hanno innovato il procedimento di restituzione delle cose in sequestro, già oggetto di ordinanza di remissione sollevata da diverso giudice dello stesso ufficio (reg. ord. n. 1188 del 2003), le quali hanno rilevanza "in via indiretta ma necessaria", atteso che la suddetta abrogazione si collega a quella dell'art. 264 del codice di rito e alla nuova disciplina contenuta negli artt. 149, 150, 151 e 154 del d.P.R. n. 115 del 2002.

Osserva poi il remittente - riportando parti della precedente ordinanza di remissione - 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 n. 340 del 2000, che ha attribuito la delega al riordino delle norme legislative e regolamentari nelle materie ivi elencate, mediante 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, sulla base di criteri e principî direttivi dettati dallo stesso articolo. La previsione 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 n. 113 del 2002, stante la natura meramente compilativa del successivo d.P.R. n. 115 del 2002, con la conseguenza che la conformità alla delega dovrebbe essere valutata rispetto al primo.

Sempre riportando la citata ordinanza di remissione, il giudice rileva che l'indicazione delle materie oggetto della delega attraverso il rinvio a fonti esterne alla stessa legge, come nel caso dell'art. 7, comma 1, suddetto, desta dubbi in ordine al rispetto del requisito previsto dall'art. 76 della Costituzione, che imporrebbe una delega conferita per oggetti definiti. Aggiunge tuttavia che, rispetto alla questione in esame, non rileva tanto il problema della conformità della delega ai criteri di specificità imposti dall'art. 76 della Costituzione, quanto il rispetto della delega da parte dell'art. 299, e quindi «la conformità della menzionata norma ai principî di cui all'art. 77», primo comma, della Costituzione.

Ancora riprendendo brani dell'ordinanza di rimessione suddetta, lo stesso giudice rileva che l'ambito entro cui può legittimamente muoversi il legislatore delegato è dato dalla lettera d) del comma 2 dell'art. 7 citato, secondo cui possono essere modificati, rispetto alla regolamentazione previgente, solo gli aspetti che servono a semplificare il linguaggio normativo o a garantire coerenza logica e sistematica alla normativa, il che spiegherebbe anche l'assenza di criteri e principî direttivi sull'oggetto delle materie delegate, atteso che le "strutture portanti" che la disciplina della materia già possiede non possono essere modificate. In tale direzione, l'abrogazione dell'art. 84 citato - sostiene il remittente - non risponde a necessità di semplificazione né di armonizzazione (così come non appare semplificato il nuovo procedimento di restituzione delineato dal testo unico, anche mediante l'abrogazione dell'art. 264 del codice di rito), ma è il frutto di una non condivisibile, perché superficiale ed affrettata, valutazione di superfluità. Inoltre, il potere di semplificare e armonizzare non comprende quello di innovare in ordine al componimento degli interessi potenzialmente in contrasto, come ha fatto la norma impugnata che, attraverso l'abrogazione dell'art. 84, risulta inadeguata a tutelare le ragioni economiche dello Stato in tutti i casi in cui non si provvede alla vendita immediatamente dopo il decorso di trenta giorni dalla rituale comunicazione della restituzione all'avente diritto. Una norma che interviene a disciplinare l'esistente, aggiunge il giudice a

*quo*, non può ignorare che, per effetto dei carichi di lavoro, dell'esistenza di termini ordinatori e, in genere, di possibili disfunzioni nel passaggio del fascicolo da un ufficio all'altro, sia «assolutamente normale che passi qualche mese» prima che il giudice provveda alla vendita.

Conclusivamente, sostiene lo stesso giudice, il legislatore delegato ha ecceduto i limiti della delega modificando la normativa preesistente oltre le necessità proprie della semplificazione e senza che possa ritenersi sussistente il naturale rapporto di riempimento tra norma delegata e delegante alla luce della *ratio* di quest'ultima, idoneo a far ritenere che il silenzio della delega non osta all'emanazione di norme che rappresentino lo sviluppo e il completamento della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni ad essa sottese.

### *Considerato in diritto*

1. - Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli (reg. ord. n. 356 del 2003) dubita della legittimità costituzionale degli artt. 151 e 154 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui prevedono l'emanazione di un'ordinanza successiva rispetto a quella prevista dal precedente art. 150, che dispone la restituzione delle somme sequestrate, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, ritenendo che il legislatore delegato abbia ecceduto dalla delega conferita con l'art. 7, comma 2, lettera *a*), 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 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1999), che rinvia ai criteri - individuati dall'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 - di semplificazione, di snellimento dei procedimenti, di riduzione dei tempi, di eliminazione delle fasi inutili e di soppressione di organi e fasi endoprocedimentali superflue, mentre la disciplina dettata sarebbe contraria a tali principî; e inoltre, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, sotto il profilo del mancato rispetto dei canoni di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, atteso che i provvedimenti adottati nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali coinvolgono necessariamente gli uffici amministrativi e che l'inutile duplicazione di atti è manifestamente irragionevole rispetto all'interesse pubblico perseguito.

Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona (reg. ord. n. 1188 del 2003) dubita della legittimità costituzionale degli artt. 150, 151, 154 e 299 - quest'ultimo in quanto abrogativo dell'art. 264 del codice di procedura penale - del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), come riprodotti nel d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui disciplinano anche il «caso prima regolato dall'art. 264 del codice di procedura», in riferimento all'art. 76 della Costituzione, per mancanza di una valida delega in tema di restituzione dei beni in sequestro; subordinatamente, nella parte in cui gli stessi articoli disciplinano in modo difforme rispetto alla disciplina previgente anche il «caso prima regolato dall'art. 264 del codice di procedura», sempre in riferimento all'art. 76 della Costituzione, per contrarietà ai principî e criteri direttivi posti dalla lettera *d*), comma 2, dell'art. 7 della legge n. 50 del 1999, come modificato dall'art. 1 della legge n. 340 del 2000; e inoltre nella parte in cui prevedono attività ripetitive e inutili con effetti di inefficienza sull'amministrazione della giustizia, in riferimento all'art. 97, primo comma, anche in relazione all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del buon andamento. Lo stesso giudice dubita, in via ulteriormente subordinata e in riferimento all'art. 76 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 50 del 1999, come modificato dall'art. 1 della legge n. 340 del 2000, nella parte in cui non detta criteri e principî direttivi idonei a definire i tratti fondamentali e le scelte rilevanti con riferimento alle materie delegate.

Altro Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona (reg. ord. n. 492 del 2004) dubita della legittimità costituzionale dell'art. 299 - nella parte in cui abroga l'art. 264 del codice di procedura penale e l'art. 84 delle disposizioni di attuazione dello stesso codice - del d.P.R. n. 115 del 2002, in riferimento all'art. 77, primo comma, della Costituzione. Non sarebbero rispettati i limiti della delega individuati nella lettera *d*), comma 2, dell'art. 7 della legge n. 50 del 1999 - che consentirebbe la modifica della normativa previgente solo per gli aspetti che servono a semplificare il linguaggio normativo o a garantire la coerenza logica e sistematica della normativa - atteso che la norma impugnata innoverebbe in ordine al componimento degli interessi potenzialmente in contrasto, ponendo a carico dello Stato il compenso del custode anche per il periodo successivo al trentesimo giorno, decorrente dalla data in cui l'avente diritto ha ricevuto la comunicazione del provvedimento di restituzione.

2. - In considerazione dell'identità della materia, nonché dei profili di illegittimità costituzionali fatti valere, i giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia.

3. - Ai fini di una migliore comprensione delle singole censure mosse dai giudici remittenti è utile soffermarsi in generale sulla nuova normativa, confrontandola con quella previgente.

Gli artt. da 149 a 156 del testo unico in materia di spese di giustizia - d.P.R. n. 115 del 2002, nel quale confluiscono le norme di legge, emanate con il d.lgs. n. 113, e le norme secondarie, emanate con il d.P.R. n. 112, entrambi con la stessa data - hanno disciplinato la procedura di restituzione di somme e valori e la procedura di vendita, con l'eventuale restituzione del ricavato residuo, dei beni già in sequestro nel processo penale; lo stesso testo unico ha contestualmente abrogato (artt. 299 e 301) le norme di legge e secondarie previgenti.

I giudici remittenti impugnano, oltre all'art. 7 della legge di delega, quasi tutte le nuove norme di rango legislativo (con l'eccezione del solo art. 155) e l'art. 299, nella parte in cui abroga l'art. 264 del codice di procedura penale e l'art. 84 delle disposizioni di attuazione dello stesso codice.

Il testo unico - abbassando il livello della fonte da primaria a secondaria tutte le volte in cui non venivano in rilievo competenze del magistrato - ha previsto scansioni temporali delle procedure a partire dal momento in cui la restituzione è disposta dal magistrato, e, in particolare, ha regolato l'ipotesi in cui la restituzione non vada a buon fine e occorra provvedere all'incameramento delle somme da parte della Cassa delle ammende, o direttamente se si tratta di somme o dopo la vendita nel caso di beni.

La vecchia disciplina disponeva che con ordinanza del giudice - decorso un anno dalla inoppugnabilità della sentenza - somme e valori venivano depositati presso l'Ufficio del registro, mentre dei beni veniva disposta la vendita, il cui ricavato era depositato presso l'Ufficio postale con deposito giudiziale. Dopo ulteriori due anni da tali depositi, detratte le spese, le somme erano devolute, sempre con provvedimento del giudice, alla Cassa delle ammende. Il pagamento delle spese di custodia era - salvo specifiche eccezioni - condizione necessaria per la restituzione del bene all'avente diritto; queste spese erano a carico dell'avente diritto per il periodo successivo ai trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento di restituzione.

La relazione governativa al d.P.R. n. 115 del 2002 ha giustificato la necessità di interventi innovativi, ponendo in luce i problemi originati dalle vecchie norme: i tempi di custodia erano molto lunghi, facendo aumentare le relative spese anticipate dall'erario; la vendita avveniva a notevole distanza di tempo dal sequestro del bene; per non pagare le spese di custodia non veniva chiesta la restituzione del bene, il cui valore era scemato nel tempo, con la conseguenza di dover ricorrere alla vendita a notevole distanza di tempo dal sequestro, il cui ricavato non copriva le stesse spese, o alla distruzione, con conseguente carico all'erario delle spese di custodia, salvo eventuale recupero dal condannato; l'incameramento residuale alla Cassa delle

ammende avveniva con molto ritardo. Inoltre, si prevedeva il deposito delle somme presso l'Ufficio del registro, le cui funzioni di cassa erano state soppresse; si prevedeva ancora la vendita alle pubbliche borse o all'asta pubblica; le somme erano depositate presso l'Ufficio postale nella forma arcaica del deposito giudiziario.

La nuova disciplina, partendo dal provvedimento di restituzione disposto dal magistrato - d'ufficio o su richiesta dell'interessato e già previsto dall'art. 84 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale - ha chiaramente specificato che tale provvedimento va emesso quando la sentenza è divenuta inoppugnabile. Decorsi trenta giorni dalla rituale comunicazione della restituzione (già prevista dall'art. 84 citato, comma 2), il giudice, nel caso di somme, emette altro provvedimento per avvisare l'interessato che, decorsi ulteriori tre mesi dalla comunicazione, esse verranno devolute alla Cassa; nel caso di beni dispone la vendita, che è comunicata all'interessato ai fini dell'utile decorso dei tre mesi per la devoluzione alla Cassa del ricavato, detratte le spese (artt. 150, 151, 154 del testo unico). Inoltre, la vendita è eseguita a cura dell'ufficio di cancelleria, anche a mezzo degli istituti di vendite giudiziarie (art. 152 del testo unico); somme e valori sono depositati presso i concessionari, che fungono già da uffici cassa ed effettuano la riscossione coattiva (art. 153 del testo unico). Infine, è stato eliminato il pagamento delle spese di custodia, quale condizione necessaria per la restituzione del bene all'avente diritto; è pure caduta la previsione che poneva a carico dell'avente diritto le spese di custodia per il periodo successivo ai trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento di restituzione.

4. - Precedenza logica, nonostante sia stata posta in via subordinata, ha la questione sollevata dal Giudice per le indagini preliminari di Verona (reg. ord. n. 1188 del 2003), secondo il quale l'art. 7 della legge di delega violerebbe l'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui non detta criteri e principî direttivi idonei a definire i tratti fondamentali e le scelte rilevanti con riferimento alle materie delegate.

La questione è infondata.

Il testo unico in oggetto rientra tra quelli diretti al riordino e all'armonizzazione delle norme legislative e regolamentari nelle materie elencate dalle leggi annuali di semplificazione, secondo quanto previsto dall'art. 7, comma 1, lettera b), della delega. Ai fini che qui interessano, la materia delle spese di giustizia è prevista dalla stessa legge n. 50 del 1999, precisamente nell'allegato 1, numeri 9, 10 e 11. Per tutti i testi unici della specie suddetta, i criteri e i principî direttivi sono individuati nell'elenco del comma 2 dello stesso art. 7, anche mediante il rinvio ai criteri fissati dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997. Il legislatore delegante ha fissato i limiti di intervento del Governo nell'effettuazione dell'opera di riordino e armonizzazione della disciplina esistente attraverso criteri direttivi finalizzati a tale obiettivo, non occorrendo criteri direttivi di merito specifici per ciascuna materia delegata.

Questa Corte ha, del resto, recentemente affermato, in relazione ad altre norme dello stesso testo unico e con riferimento alla pretesa violazione dell'art. 76 della Costituzione, che «se l'obiettivo è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, con la conseguenza che i principî sono quelli già posti dal legislatore, non è necessario che ..... sia espressamente enunciato nella delega il principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata» (sentenza n. 52 del 2005).

5. - Passando ad esaminare le questioni di costituzionalità relative alle norme delegate e iniziando dai profili di censura di portata più ampia, viene in rilievo quella degli artt. 150, 151, 154 e 299 - quest'ultimo in quanto abrogativo dell'art. 264 del codice di procedura penale - del decreto legislativo n. 113 del 2002, come riprodotti nel contestuale d.P.R. n. 115, nella parte in cui disciplinano anche il «caso prima regolato dall'art. 264 del codice di procedura». Secondo il Giudice per le indagini preliminari di Verona (reg. ord. n. 1188 del 2003), questi articoli violerebbero l'art. 76 della Costituzione per mancanza di una valida delega in tema di

restituzione dei beni in sequestro. La procedura di restituzione non sarebbe compresa nelle materie della delega alla luce del numero 9) dell'allegato 1 della legge n. 50 del 1999, non risultando dal titolo, dove letteralmente si individua il "procedimento di gestione e alienazione..." e non essendo indicato l'art. 264 del codice di procedura penale tra le norme tassativamente richiamate.

Anche tale censura è infondata, per la ragione assorbente che nel contesto in esame la vendita presuppone in via normale la mancata restituzione. Inoltre, basta considerare le norme menzionate nel numero 9) dell'allegato 1, per comprendere che il criterio della tassatività risulterebbe in contrasto con lo stesso titolo attribuito alla procedura suddetta. Infatti, sono richiamate tutte le norme di attuazione del codice di procedura penale, tutte le norme del regolamento di esecuzione dello stesso codice, nonché un regolamento del 1896 che, tra le tante materie, disciplina - in un modo superato anche prima del testo unico - altresì la restituzione.

Criterio di interpretazione utile, allora, è quello logico-sistematico, che consente di leggere il richiamo dei provvedimenti normativi alla luce del titolo individuato dal legislatore delegato. Come detto, restituzione e vendita sono strettamente intrecciate posto che il mancato buon esito della prima è il presupposto normale affinché si possa procedere alla seconda. Inoltre, entrambe sono collegate con la materia delle spese di giustizia, il cui ampio raggio è delimitato dai cosiddetti campione civile e penale di cui al numero 10) dell'allegato 1, se si considera che le spese di custodia sono originate dal bene in sequestro sino a che non è restituito o venduto, e che le somme residuali sono destinate alla Cassa delle ammende.

Da non trascurare, poi, che l'art. 264 del codice di procedura penale è stato abrogato in attuazione di un preciso criterio direttivo (art. 7, comma 2, lett. f), che impone l'abrogazione «di tutte le rimanenti disposizioni, non richiamate, che regolano la materia», rientrando tale norma tra quelle che il testo unico ha riscritto nell'ambito dell'opera di coordinamento e armonizzazione della disciplina.

Del resto, questa Corte - nel ritenere infondata la violazione dell'art. 76 della Costituzione da parte della stessa norma della legge delega - ha avuto modo di precisare che i provvedimenti richiamati nell'allegato 1 servono solo a delimitare la materia oggetto di riordino, senza ritenere tassativo il richiamo dei singoli articoli (sentenza n. 53 del 2005).

Il medesimo giudice (reg. ord. n. 1188 del 2003) pone, sempre in via subordinata, questione di legittimità costituzionale degli stessi articoli, ancora in riferimento all'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui disciplinano in modo difforme anche il «caso prima regolato dall'art. 264 del codice di procedura», sostenendo il contrasto con i principi e i criteri direttivi posti dalla lettera d), comma 2, dell'art. 7 della legge di delegazione. Secondo il remittente, sarebbe consentito solo il coordinamento formale delle disposizioni vigenti, con possibilità di modifiche limitate alla necessità di garantire la coerenza logica e sistematica della normativa e di semplificarne il linguaggio mentre il legislatore delegato avrebbe introdotto un "meccanismo farraginoso" attraverso tre provvedimenti dell'ufficio.

La censura è del pari infondata.

A prescindere dalla considerazione che questa Corte ha già affermato che il coordinamento può essere non solo formale se l'obiettivo è quello della coerenza logica e sistematica della normativa riordinata (sentenze n. 52 e n. 53 del 2005), il criterio direttivo invocato non è pertinente. Nel riordinare la materia di interesse, il legislatore delegato si è mosso nell'ambito della semplificazione procedurale ed organizzativa di cui alla lettera a) comma 2, dell'art. 7, che rinvia ai criteri individuati nell'art. 20 della legge n. 59 del 1997, cadenzando temporalmente il procedimento e pervenendo ad una riduzione generale dei tempi, come emerge dalla comparazione tra la vecchia e la nuova disciplina esposta in premessa.

Con riferimento ad entrambe le censure, può inoltre richiamarsi il principio, affermato in più occasioni da questa Corte, secondo cui l'art. 76 della Costituzione «non osta all'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante; va escluso, infatti, che le funzioni del legislatore delegato siano limitate ad una mera "scansione linguistica" delle previsioni dettate dal delegante, essendo consentito al primo di valutare le situazioni giuridiche da regolamentare e di effettuare le conseguenti scelte, nella fisiologica attività di "riempimento" che lega i due livelli normativi, rispettivamente, della legge di delegazione e di quella delegata» (così, *ex plurimis*, sentenze n. 199 del 2003 e n. 308 del 2002).

5.1. -Il Giudice per le indagini preliminari di Napoli (reg. ord. n. 356 del 2003), censura i soli artt. 151 e 154 del d.P.R. n. 115 del 2002), sempre in riferimento all'art. 76 della Costituzione, nella parte in cui prevedono l'emanazione di un'ordinanza successiva rispetto a quella prevista dal precedente art. 150, che dispone la restituzione delle somme. Secondo il remittente, il legislatore delegato avrebbe ecceduto dalla delega conferita con l'art. 7, comma 2, lettera a), della legge n. 50 del 1999, che rinvia ai criteri di semplificazione, di snellimento dei procedimenti, di riduzione dei tempi, di eliminazione delle fasi inutili e di soppressione di organi e fasi endoprocedimentali superflue (tutti individuati dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997), prevedendo, in violazione dei suddetti principi, un'ordinanza non necessitata.

Anche questa censura è infondata.

Secondo la relazione governativa, tale tipologia di ordinanza è stata introdotta per individuare un termine iniziale di decorrenza ai fini dell'assegnazione di somme alla Cassa delle ammende, informandone l'avente diritto, in considerazione della circostanza che i tempi del procedimento erano stati di molto ridotti e che dall'inutile decorso di un breve periodo di tempo sarebbe derivata la perdita del diritto.

Comunque, anche a voler ammettere la superfluità dell'ordinanza prevista dall'art. 151 citato ai fini della devoluzione di cui al successivo art. 154, non si può ravvisare la violazione della delega per aver il legislatore delegato semplificato poco rispetto a quello che avrebbe potuto, trattandosi di scelte di merito rimesse alla discrezionalità del legislatore.

6. - Due giudici remittenti (reg. ord. n. 356 e n. 1188 del 2003) lamentano, inoltre, la violazione dell'art. 97, in collegamento con l'art. 3, della Costituzione, sotto il profilo del mancato rispetto dei canoni di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione, atteso che i provvedimenti ripetitivi ed inutili, adottati nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, coinvolgerebbero necessariamente gli uffici amministrativi e che l'inutile duplicazione di atti sarebbe manifestamente irragionevole rispetto all'interesse pubblico perseguito.

La questione è manifestamente infondata, dal momento che la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, pur essendo riferibile anche agli organi dell'amministrazione della giustizia, attiene esclusivamente alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari ed il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo; mentre tale principio è estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale, che nella specie viene viceversa in rilievo (*ex plurimis*, ordinanze n. 138 e n. 94 del 2004; n. 479 del 2002; n. 408 del 2001).

7. - Resta da esaminare la questione di costituzionalità sollevata con altra ordinanza dal Tribunale di Verona (reg. ord. n. 492 del 2004), secondo il quale l'art. 299 del d.P.R. n. 115 del 2002 - nella parte in cui abroga l'art. 264 del codice di procedura penale e l'art. 84 delle relative disposizioni di attuazione, ma sostanzialmente nella parte in cui abroga il secondo, sulla base di quanto emerge dall'ordinanza di remissione - contrasterebbe con la delega, ponendo a carico dello Stato il compenso del custode anche per il periodo successivo al

trentesimo giorno decorrente dalla data in cui l'avente diritto ha ricevuto la comunicazione del provvedimento di restituzione.

In proposito va rilevato che - successivamente all'emanazione dell'ordinanza di remissione - è intervenuta la speciale disciplina per l'alienazione di beni sequestrati, introdotta con l'art. 1, commi da 312 a 321, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), la quale, per le procedure non concluse anche relative alle istanze di liquidazione dei compensi dei custodi (comma 321) prevede, tra l'altro, l'applicazione della tariffa forfettizzata (commi 318-320) per i veicoli in possesso di determinati requisiti (comma 312).

Stante tale innovazione legislativa, va disposta in via preliminare la restituzione degli atti al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona, affinché lo stesso valuti se, sulla base dello *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale sia tuttora rilevante.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara* la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 151 e 154 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), e degli artt. 150, 151, 154 e 299 - quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 264 del codice di procedura penale - del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), come riprodotti nel suddetto d.P.R. n. 115 del 2002, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli e dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona (reg. ord. n. 1188 del 2003), con le ordinanze in epigrafe;

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'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 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - legge di semplificazione 1999), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona, con l'ordinanza in epigrafe (reg. ord. n. 1188 del 2003);

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 151 e 154 del d.P.R. n. 115 del 2002, e degli artt. 150, 151, 154 e 299 - quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 264 del codice di procedura penale - del decreto legislativo n. 113 del 2002, come riprodotti nel suddetto d.P.R. n. 115 del 2002, sollevate, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli e dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona (reg. ord. n. 1188 del 2003), con le ordinanze in epigrafe;

*ordina*, in relazione al giudizio iscritto al n. 492 del registro ordinanze 2004, la restituzione degli atti al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2

maggio 2005.

F.to:

Fernanda CONTRI, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2005.

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.*