

Le sospensioni a favore della vittima di usura o estorsione. Irragionevoli dubbi “interpretativi” dopo la sentenza Corte Cost. 457/2005. Quello che la Corte Costituzionale non ha detto (a sostegno di un non previsto potere del Giudice dell’esecuzione) *.

*di Roberto Di Napoli** e Stefano Di Santo*

La lettura di alcuni provvedimenti giurisprudenziali successivi⁽¹⁾ alla sentenza che si annota suscita, in chi scrive, alcune perplessità in ordine alla reale portata e all’effettivo significato della pronuncia della Consulta di cui alla sentenza del 23 Dicembre 2005 n. 457. Ne deriva un possibile travisamento della sentenza con il conseguente, possibile, effetto di “creare” e legittimare un potere non previsto dalla norma solo parzialmente dichiarata illegittima, di rendere irragionevole la disposizione di cui all’art. 20 l. 44/99 ed ancora più lunga, rispetto a quanto già previsto e consentito dall’art. 624 cod. proc. civ., la procedura per ottenere la sospensione delle procedure esecutive a carico delle vittime di usura ed estorsione.

Appare, innanzitutto, opportuno ricordare, per meglio riflettere su una corretta interpretazione della norma, la *ratio* della l. 44/99 che, come noto, inserendosi nel più vasto quadro normativo di contrasto all’usura e all’estorsione, prevede vari benefici in favore delle vittime di tali delitti.

E’ sin dal 1996 che il legislatore⁽²⁾, sotto la spinta di pressioni provenienti da vari settori, sia dall’imprenditoria che dalle

*La presente nota è pubblicata anche sulla rivista giuridica *on line* www.lapraticeforense.it

** Avvocato in Roma, si occupa, prevalentemente, di tutela dei consumatori e degli utenti bancari. E’ iscritto nell’elenco dei difensori col patrocinio a spese dello Stato tenuto presso il Consiglio dell’ordine degli avvocati di Roma. E’ autore di articoli e pubblicazioni giuridiche. Ha scritto “*Anatocismo e vizi nei contratti bancari*”, Maggioli Editore, II ediz. 2007; “*200 modelli per la tutela dei consumatori*”, Maggioli Editore, 2006; “*Risarcimento del danno da vacanza rovinata*”, Maggioli Editore, II ediz., 2008; “*Responsabilità e risarcimento nel codice del consumo*”, Maggioli, II ediz. 2008

⁽¹⁾ Il riferimento è a varie ordinanze di sospensione o di rigetto emesse da vari Giudici pure in seguito al perfezionarsi del procedimento di cui all’art. 20 l.44/99 mediante i pareri previsti dalla norma, ossia, quello dell’autorità amministrativa (il prefetto competente per territorio ex art. 8 d. P.R. 455/99) e dell’autorità giudiziaria

associazioni antiusura anche in conseguenza a tristi episodi delittuosi, ha tentato di inasprire le sanzioni civili e penali a carico dell'usuraio e favorire, dall'altra parte, la vittima con vari benefici.

Nel tentativo di porre fine al precedente contrasto giurisprudenziale sulla determinazione dell'usurarietà degli interessi e sull'approfittamento dello stato di bisogno, è stato, così, introdotto un criterio oggettivo (art. 2 l. 108/96) stabilendosi che il ministero del tesoro, sentito l'ufficio italiano dei cambi, rileva trimestralmente il tasso globale medio praticato dagli istituti bancari comprensivo di commissioni ed oneri per categorie di operazioni. L'art. 644 del codice penale, pertanto, è stato modificato attraverso la previsione che sono sempre usurari gli interessi promessi o corrisposti che superino della metà (*tasso soglia*) il tasso globale medio rilevato nel trimestre e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

Con la medesima legge 108/96 è stato, poi, modificato anche l'art. 1815 cod. civ. prevedendosi, al secondo comma, che in caso di pattuizione di interessi usurari non è dovuto alcun interesse ⁽³⁾.

Riprendendo il discorso in merito ai benefici concessi alle vittime del reato, la legge 108/96, istituendo, presso l'ufficio del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket, il Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura, ha previsto la possibilità, per l'usurato, di potere richiedere un mutuo decennale senza interesse (art. 14 l. 108/96). L'erogazione di tale mutuo è soggetta a precisi limiti sia soggettivi che oggettivi: limiti, invero, non sempre, a modesto avviso di chi scrive, agevolmente conoscibili dalla collettività attraverso la nota campagna informativa effettuata dal Commissario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

designata unicamente nel Presidente del Tribunale.

⁽²⁾ Vd. la legge 7 marzo 1996 n. 108, nonché il lungo *iter* e i lavori preparatori che hanno preceduto l'emanazione della normativa

⁽³⁾ L'art. 1815, secondo comma, anteriormente alla predetta modifica, prevedeva, invece, che in caso di pattuizione di interessi usurari fossero dovuti i soli interessi al tasso legale.

L'art. 14 della legge 108/96 limita la possibilità di chiedere il predetto mutuo ai soggetti che svolgono "attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, i quali dichiarino di essere vittime del delitto di usura e risultino parti offese nel relativo procedimento penale". Risulta evidente già da tale disposizione, pertanto, che i soggetti che richiedono il finanziamento, oltre ad esercitare una delle attività sopra menzionate ⁽⁴⁾, debbono risultare persone offese nel procedimento penale che la vittima ha l'onere di instaurare mediante la denuncia dell'usuraio (o dell'estorsore per quanto riguarda l'elargizione prevista dalla legge 44/99; Vd. appresso). Il capitale oggetto del mutuo decennale senza interesse, secondo il significato emergente dall'interpretazione letterale della disposizione di cui all'art. 14, sarà commisurato al danno subito dalla vittima a causa della corresponsione degli interessi usurari, salvo il ricorrere della fattispecie prevista dalla seconda parte del comma quarto. L'importo oggetto del finanziamento, infatti, potrebbe essere di entità superiore allorché a causa delle caratteristiche del prestito usurario, delle modalità di corresponsione degli interessi o vantaggi usurari o a causa della riferibilità a (non meglio precisate) organizzazioni criminali, siano derivati alla vittima maggiori danni in termini di perdite (*rectius*: danno emergente?) o mancati guadagni (*rectius*: lucro cessante?). E tale precisazione, in effetti, può ritenersi sufficiente a giustificare la poca chiarezza del legislatore nel linguaggio atecnico spesso utilizzato ed emergente, purtroppo ⁽⁵⁾, anche da altre disposizioni della normativa antiusura ed antiracket. Dalla lettura della prima parte, infatti, sarebbe lecito domandarsi se il legislatore, con il riferimento ai "danni" subiti in seguito alla corresponsione di interessi o altri vantaggi usurari, abbia inteso

⁽⁴⁾ La giurisprudenza, comunque, ha, ormai, chiarito che i benefici possono essere richiesti anche da parte di chi è stato dichiarato fallito in conseguenza degli episodi delittuosi; Ex multis: T.A.R. Sicilia - Catania-, Sez. II, sent. 19 novembre 2002, n. 2190.

⁽⁵⁾ Si consideri che la poca chiarezza delle disposizioni, combinata con la non sempre esemplare speditezza del procedimento, nella normativa in questione così come nelle altre disposizioni speciali a tutela di vittime di gravi delitti o sciagure, non può che aggravare o illudere persone già danneggiate –non solo economicamente- e che non devono, di certo, nemmeno pensare di essere ulteriormente "strozzate".

limitare il capitale da finanziare al solo importo relativo agli interessi o vantaggi usurari o anche ai danni che, sebbene ulteriori rispetto agli interessi o vantaggi illeciti, abbiano, comunque, danneggiato la vittima. La seconda parte, come dicevamo, dovrebbe fugare ogni dubbio in quanto, nel precisare che è possibile l'erogazione di un importo maggiore quando le caratteristiche del prestito, le modalità di pagamento o la riferibilità ad organizzazioni criminali abbiano determinato danni ulteriori in termini di perdite o mancati guadagni, manifesta, d'altro canto (a meno che non si voglia ritenere inutile la seconda parte), che volontà del legislatore è stata, in primo luogo, quella di commisurare il mutuo (tranne, si ripete, il ricorrere delle particolari condizioni precisate nella seconda parte) agli interessi o vantaggi illecitamente corrisposti.

L'ulteriore limite di carattere oggettivo per l'erogazione del finanziamento è costituito dalla destinazione del capitale: destinazione che potrebbe qualificare la concessione di credito come un mutuo di scopo.

La domanda di concessione del mutuo deve, infatti, essere corredata da un piano di investimento e utilizzo delle somme richieste *“che risponda alla finalità di reinserimento della vittima del delitto di usura nella economia legale”* con l'esclusione, ovviamente, dell'utilizzo delle somme erogate a titolo di mutuo o di anticipazione per pagamenti a titolo di interessi o di rimborso del capitale o a qualsiasi altro titolo in favore dell'autore del reato.

La mancata destinazione dell'importo erogato agli scopi di cui al piano d'investimento determina, addirittura, la revoca del finanziamento sancita dal comma nono, lettera b), della norma di cui all'art.14.

La medesima disposizione prevede, infine, prima ancora della deliberazione in merito all'erogazione dell'importo richiesto -che non può avvenire prima del decreto che dispone il giudizio degli imputati del delitto di cui all'art. 644 c.p.-, la possibilità di ottenere un'anticipazione nei limiti del 50% del capitale erogabile. Tale anticipazione può essere concessa, previo parere del pubblico ministero, trascorsi sei mesi dalla presentazione della denuncia, ovvero, dall'iscrizione dell'indagato per il delitto di cui all'art. 644 cp nel registro delle notizie di reato.

Un diverso beneficio è stato, invece, previsto dal legislatore per le vittime del racket o, generalmente, dell'estorsione –nonché per i familiari o per gli appartenenti ad associazioni antiracket (art. 3-6-7-8)-, mediante la **legge 23 Febbraio 1999 n. 44**.

Esso consiste, principalmente, nell'elargizione di una somma di denaro "**a titolo di contributo al ristoro del danno patrimoniale subito**" (art. 1 l. 44/99). Analogamente a quanto previsto per la concessione del mutuo, i beneficiari principali (o, almeno, che tali dovrebbero essere) sono i soggetti danneggiati da attività estorsive e, specificatamente, coloro che esercitano "*un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione*". Con disposizione, inoltre, più chiara rispetto a quanto previsto con la normativa di cui alla legge 108/96, il legislatore ha chiarito in cosa debbano consistere i danni, precisando che hanno diritto all'elargizione i suddetti soggetti "*(...) che subiscono un danno a beni mobili o immobili, ovvero lesioni personali, ovvero un danno sotto forma di mancato guadagno inerente all'attività esercitata, in conseguenza di delitti commessi allo scopo di costringerli ad aderire a richieste estorsive, avanzate anche successivamente ai fatti, o per ritorsione alla mancata adesione a tali richieste, ovvero in conseguenza di situazioni di intimidazione anche ambientale*". E' evidente, quindi, che la normativa, sebbene emanata ed entrata in vigore in seguito a pressioni provenienti da vari settori della società civile per reprimere il vero e proprio racket o richiesta del cd. "pizzo", non tende ad attribuire l'elargizione solo a coloro che abbiano subito lesioni personali o veri e propri danni materiali (ad esempio: incendio, atti vandalici o distruzione di locali commerciali) bensì, come esplicitamente dichiarato dal legislatore, anche a coloro i quali abbiano subito un danno a beni mobili o immobili (ad esempio: perdita di immobili o beni mobili conseguente ad alienazione anche "forzata" determinata dalla condotta delittuosa degli estorsori) o a coloro che, generalmente, abbiano subito un **danno, nell'attività esercitata, anche sotto forma di mancato guadagno**.

Tali pregiudizi devono essere stati prodotti quale conseguenza di richieste estorsive, avanzate –specifica la norma- anche successivamente ai fatti (come avviene, ad esempio, nel caso di atti cd. "dimostrativi" compiuti precedentemente alle richieste) o,

per ritorsione, a causa della mancata adesione a tali illecite pretese od, infine, anche in conseguenza di situazioni di intimidazione ambientale.

Il legislatore, poi, ancora, si è preoccupato di estendere ulteriormente la portata dei benefici dal momento che, al secondo comma, è precisato che *“Ai soli fini della presente legge sono equiparate alle richieste estorsive le condotte delittuose che, per circostanze ambientali o modalità del fatto, sono riconducibili a finalità estorsive, purché non siano emersi elementi indicativi di una diversa finalità”*.

A dire il vero, comunque, appare utile ricordare, a tal proposito, che la giurisprudenza e la dottrina, sin da tempi remoti, relativamente alla fattispecie del delitto di estorsione, hanno, perfino, riconosciuto la sussistenza di un male ingiusto nella minaccia di un'azione giudiziaria nel caso in cui essa sia prospettata per ottenere un profitto non dovuto e, dunque, per scopi diversi da quelli per i quali lo strumento giuridico è stato predisposto dal legislatore (6).

Analogamente a quanto disposto dalla legge 108/96, anche per potere accedere al Fondo ai fini della concessione dell'elargizione è indispensabile che la vittima abbia presentato denuncia e che, pertanto, penda il procedimento penale. L'elargizione, tuttavia, può essere concessa ancor prima del decreto che dispone il giudizio, purché sia sentito il pubblico ministero competente il quale deve esprimere il proprio parere entro trenta giorni dalla richiesta; nel caso in cui, entro tale termine, non intervenga detto parere -o nel caso in cui il Pubblico Ministero comunichi l'impossibilità di pronunciarsi a causa del segreto relativo alle indagini- il procedimento finalizzato all'elargizione può, comunque, seguire il proprio *iter* (art. 3).

⁶ Vd. F. Antolisei, *Manuale di diritto penale, parte speciale*, I, XIV ed., Giuffrè editore; V. Manzini, *Trattato di diritto penale italiano*, Vol. IX, V ediz., UTET, 1984; Cass. 3 febbraio 1950, in *Giust. Pen.* 1950, VI, 628; Cass. 12 Novembre 1920 (*Giust. Pen.*, 1921, 303); Cass. pen. 19.5.2001, n°20382; Cass. pen., sez. II, sent. 23.3.1992 n°3380;; Cass. pen. sez. VI, sent. 23.02.1991 n. 2460; Cass. pen, sez. II, sent. 22.02.1990 n.2530; in tal senso anche Cass. pen., sez. III, sent. 09.02.1994 n. 1214; sia consentito anche il rinvio a R. Di Napoli, *“Anatocismo e vizi nei contratti bancari”*, Maggioli editore, 2005;

In merito al limite quantitativo entro cui l'elargizione può essere corrisposta, l'art. 9 dispone che l'elargizione è corrisposta in misura dell'intero ammontare del danno e comunque non superiore a lire 3.000 milioni. Nel caso in cui più domande, per eventi diversi, relative ad uno stesso soggetto, siano proposte nel corso di un triennio, l'importo complessivo dell'elargizione non può superare nel triennio la somma di lire 6.000 milioni.

Ai fini della determinazione del *quantum*, nel caso di danno a beni mobili o immobili, l'elargizione deve comprendere la perdita subita e il mancato guadagno, tranne nel caso di richiesta di elargizione da parte di altri soggetti che hanno subito lesioni personali o al loro diritto di proprietà o ad altri diritti reali di cui hanno il godimento, nel qual caso il danno è, invece, limitato al mancato guadagno (artt. 7, comma 3; art. 10).

Al solo mancato guadagno inerente all'attività esercitata dalla vittima, poi, è riferito l'ammontare dell'elargizione nell'ipotesi di morte o di danno conseguente a lesioni personali. In ogni caso, se non può essere provato nel suo preciso ammontare, esso è valutato con equo apprezzamento delle circostanze, tenendo conto anche della riduzione del valore dell'avviamento commerciale (art. 10).

L'elargizione, così come sancito per il mutuo, deve essere destinata ad attività economica di tipo imprenditoriale e, sia nel caso di erogazione in unica soluzione che mediante ratei di pagamento, la vittima deve dare la prova della destinazione delle somme, pena la revoca dal beneficio economico.

Prova della destinazione dell'importo erogato, anzi, deve essere fornita anche nel caso di concessione della provvisionale che non deve superare il 70 % della somma ottenibile e deve essere preceduta dalla richiesta di parere al Pubblico Ministero.

La concessione dell'elargizione è disposta con decreto del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, su deliberazione del Comitato.

Ricordata, pertanto, la *ratio* della normativa di cui sia alla legge 108/96 che alla legge 44/99 (che, come si è visto, è quella di incentivare le vittime a denunciare i riprovevoli delitti di usura e di estorsione, di sostenerle economicamente mediante l'agevolazione della ripresa dell'attività economico-

imprenditoriale), dovrebbe risultare più agevole e corretta l'interpretazione dell'art. 20 della legge 44/99 anche alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 457 del 2005.

Fine evidente già dalla lettura, per intero, della legge e, in particolar modo, dell'art. 20 è quello di agevolare la vittima durante l'istruttoria per il conseguimento dei benefici di cui all'art. 14 della legge 108/96 (la concessione del mutuo) o all' art. 3 e segg. della legge 44/99 (la concessione dell'elargizione).

Il legislatore, infatti, consapevole, da una parte, della doverosa istruttoria al fine di verificare la sussistenza dei presupposti (anche mediante esibizione di copia degli atti dagli uffici giudiziari competenti su richiesta degli uffici territoriali del Governo o del Comitato) e, dall'altra, delle difficoltà economiche che la vittima, già "strozzata" o "estorta", può incontrare, nelle more, a causa della scadenza di ratei di mutuo, di adempimenti di carattere fiscale, di termini esecutivi, di vendite giudiziarie, di rilascio di immobili, ha utilizzato uno strumento, a dire il vero, già conosciuto e presente nell'ordinamento giuridico e, dunque, né tanto "scandaloso" né tanto "lesivo" dei diritti-interessi dei terzi di fronte alla particolare situazione del più debole; soggetto, quest'ultimo, che, tra l'altro, con la presentazione della denuncia, ha collaborato con lo Stato nella repressione del crimine!

Il legislatore, in sostanza, sia pur nell'ingenua speranza che il procedimento finalizzato ai benefici possa esaurirsi in trecento giorni, ha utilizzato lo strumento della sospensione (appunto, temporanea) dei termini.

La norma in commento, in particolare, prevede, in favore di coloro i quali abbiano richiesto o l'elargizione quali vittime di richieste estorsive o la concessione del mutuo quali vittime di usura (art. 20, comma sesto) oppure, ancora, l'elargizione quali vittime di reati di stampo mafioso, la **sospensione dei termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti amministrativi, del pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari, nonché di ogni altro atto avente efficacia esecutiva**. Tali termini, quindi, sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di trecento giorni (art. 20, primo comma), tranne che nel caso degli adempimenti fiscali i cui

termini di scadenza, sempre ricadenti entro un anno dall'evento lesivo, sono, addirittura, prorogati per tre anni.

Il legislatore, però, sempre perseguendo il medesimo *favor* nei confronti della vittima (e, forse, anche al fine di incentivare le denunce anche da parte di chi, per timore delle scadenze di termini o per evitare il rilascio di immobili, potrebbe pensare che sia più conveniente continuare a rivolgersi agli "strozzini" o a soddisfare le pretese estorsive) si è, ancora di più, "preoccupato", sancendo, finanche, la sospensione, sempre per il limitato periodo di trecento giorni, dei termini perentori o di prescrizione, legali o convenzionali, sostanziali o processuali "(...) comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione", nonché, infine, prevedendo, ancora, la sospensione per trecento giorni dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili o dei termini esecutivi mobiliari o immobiliari compresi la vendita o l'assegnazione forzata (art. 20, commi terzo e quarto).

E' ben noto il brocardo latino secondo cui *in claris non fit interpretatio* ed ancora più conosciuto, quanto meno "agli operatori del diritto", è quanto sancito ed imposto dall'art. 12, primo comma, delle disposizioni sulla legge in generale secondo cui "Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore".

La norma di cui all'art. 20, comma settimo, tuttavia, sempre a modesto avviso dello scrivente, continua, pur dopo la sentenza n. 457/2005 della Corte costituzionale, a non essere applicata nella sua corretta interpretazione, travisandosi, oltretutto, l'effettivo significato della pronuncia della Consulta.

La norma in questione disponeva: "La sospensione dei termini di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 ha effetto a seguito del parere favorevole del prefetto competente per territorio, sentito il presidente del tribunale".

In seguito alla pronuncia della Consulta, la disposizione è rimasta invariata, essendo stata dichiarata l'incostituzionalità unicamente - e si dirà appresso con quale motivazione - dell'aggettivo "favorevole" che, pertanto, deve ritenersi espunto dall'articolo 20.

E' evidente che tale norma, nel prevedere la sospensione, fra l'altro, delle procedure esecutive -che, come si ricorderà, è un

beneficio disposto dalla legge, per i motivi sopra menzionati, in favore delle vittime che, denunciando i responsabili, agevolino lo Stato nella repressione di tali crimini- non richiede affatto, come, finora, erroneamente ritenuto malgrado la predetta pronuncia, un provvedimento ulteriore rispetto al parere del Presidente del Tribunale e del prefetto competente per territorio ex art. 8 d.P.R. 455/99.

La scelta del legislatore di designare il Presidente del Tribunale e non anche il Giudice dell'Esecuzione quale autorità Giudiziaria competente è, peraltro, giustificata dall'essere, il Presidente del Tribunale, il Capo di tutti gli Uffici dello stesso Tribunale, compreso quello delle esecuzioni immobiliari.

Emerge agevolmente dall'interpretazione letterale della disposizione di cui all'art. 20 l. 44/99, dall'interpretazione sistematica e dai lavori preparatori, che, con tale norma, -di cui si è, già, ricordata la *ratio*-, il legislatore ha inteso attribuire, alla vittima, il **beneficio della sospensione, oltre che dei termini esecutivi o delle vendite (prevista al comma quarto), anche delle scadenze delle rate di mutuo, di adempimenti fiscali, dei termini di prescrizione ed, infine, di decadenza (art. 20, commi 1-2-3).**

Ne deriva, quindi, che il legislatore, nel determinare a quale autorità giudiziaria attribuire la competenza a pronunciarsi sulla sussistenza dei presupposti e, dunque, sulla meritevolezza del richiedente ad usufruire dei benefici previsti dalla norma, ha ritenuto di conferire tale competenza al Presidente del Tribunale e non al Giudice dell'Esecuzione sia per **ragioni logico-giuridiche** sia per le evidenti **ragioni di terzietà** del Presidente del Tribunale -di fronte alla sospensione prevista dalla legge anche delle procedure esecutive- quale organo, oltretutto, sovraordinato al G. E., sia, infine, per le **funzioni** conseguenti alla **unicità** del medesimo Presidente del Tribunale, organo in grado di conoscere, soprattutto, del procedimento penale (pendente presso la Procura del suo stesso circondario) alla cui sussistenza è condizionato il beneficio della sospensione di cui all'art. 20 l. 44/99.

Risulterebbe ben difficile -se non impossibile- comprendere, d'altronde, come possa, il Giudice dell'Esecuzione del luogo in

cui sono situati i beni, essere a conoscenza anche del procedimento penale che potrebbe risultare pendente presso altro circondario o distretto !!! Parimenti difficile risulta comprendere quale sia la norma che, in contrasto con quanto espressamente stabilito dall'art. 20 l. 44/99, attribuirebbe al Giudice dell'Esecuzione il potere esclusivo di pronunciarsi in merito alla sospensione della procedura esecutiva piuttosto che al Presidente del Tribunale designato, invece, dalla norma più volte citata.

Vero è che, invece, come sopra ricordato, il legislatore ha inteso prevedere, nei commi 1-7 dell'art. 20 l. 44/99, varie ipotesi di sospensione *ope legis* sia di **termini** che delle **procedure esecutive** e di **rilascio** attribuendone la competenza a valutare la sussistenza dei presupposti al solo Presidente del Tribunale.

E' noto che la sospensione dei termini (ope legis, e, dunque, automatica, senza, ad avviso di chi scrive, necessità di provvedimenti giurisdizionali) non è un istituto estraneo all'ordinamento giuridico.

Si ricorda, infatti, solo per citare alcuni esempi, che nel vigente ordinamento, con varie norme, il legislatore ha previsto la sospensione dei termini, per esempio, della prescrizione per particolari rapporti tra le parti o per la particolare condizione del titolare del diritto (*artt. 2941- 2942 cod. civ.*), così come la sospensione, sempre *ope legis*, dei termini processuali dal 31 Luglio al 15 Settembre (*l. 7 Ottobre 1969 n. 742*), ecc. .

A tali ed altre ipotesi, proprio per la condizione in cui si trova la vittima -da una parte danneggiata e cooperante con lo Stato nella repressione del crimine, dall'altra, soggetto in [si suppone, temporanea] difficoltà economica in conseguenza dei medesimi delitti per i quali è in corso l'istruttoria finalizzata alla concessione del mutuo agevolato o dell'elargizione- il legislatore della normativa antiusura ed antiracket ha aggiunto ulteriori fattispecie nelle quali il medesimo istante i benefici può usufruire delle sospensioni legislativamente previste. E' proprio per la singularità della situazione in cui si trova il soggetto istante, che, -diversamente da quanto avviene in altre fattispecie

(7)-, non sarebbe facilmente accertabile se non dall'autorità giudiziaria che può e deve verificare la sussistenza degli unici presupposti richiesti dalla legge 44/99, che è stato previsto che il Prefetto debba sentire l'autorità giudiziaria designata dalla norma nel Presidente del Tribunale.

E si badi che elemento sintomatico ulteriore (rispetto a quanto si dirà appresso) della automaticità della sospensione, *ope legis*, una volta emanato, dal Prefetto, il "parere", è che il legislatore, sia pur prescrivendo la valutazione del Presidente del Tribunale sulla sussistenza dei presupposti richiesti dalla normativa, non ha richiesto, però, da parte di quest'ultimo, un provvedimento avente una particolare natura (decreto, ordinanza o sentenza), bensì, semplicemente, stabilito che la sospensione (dei termini, delle procedure esecutive o di rilascio) "ha effetto" in seguito al parere prefettizio "sentito il Presidente del Tribunale". Ciò proprio perché sarebbe risultata impropria la previsione di un formale provvedimento da parte del Presidente del Tribunale in una fattispecie, come quella prevista nella norma, in cui la sospensione è disposta dalla legge e non dall'Autorità giudiziaria che deve, invece, solamente verificare che sussistano i fatti costitutivi del diritto alla sospensione. La previsione che il Presidente del Tribunale debba essere "sentito" conferma, dunque, l'automaticità della sospensione in seguito alla conclusione del procedimento di cui all'art. 20, settimo comma, l. 44/99.

In merito alla necessità e sufficienza del parere del Presidente del Tribunale (insieme a quello prefettizio) e non anche di un non previsto -e quindi non dovuto - provvedimento del Giudice dell'Esecuzione, oltre a quanto appena detto sulla natura legislativa e non provvedimentale della sospensione (che comporta, soltanto, l'esame da parte dell'autorità giudiziaria della ricorrenza dei requisiti richiesti), va osservato, poi, che la

⁽⁷⁾ Si pensi ai particolari rapporti tra le parti o ad ipotesi di particolare condizione del titolare: es. rapporto di coniugio, o di potestà sui figli minori che legittimano la sospensione della prescrizione di cui all'art. 2941 cod. civ.; od in caso di guerra nel caso di cui all'art. 2942 cod. civ., od, ancora, nell'ipotesi di carattere generale di cui alla l. 7 ottobre 1969 n. 742 sulla sospensione dei termini feriali.

scelta di attribuire la competenza al Presidente del Tribunale si fonda anche su un altro dato di indubbia rilevanza.

E' stato intento del legislatore, infatti, di fronte alla previsione di vari benefici di carattere "temporale" che non si esauriscono nella sospensione delle procedure esecutive, attribuire, al comma settimo dell'art. 20, ad un'unica autorità giudiziaria la competenza ad esprimersi in seguito alla richiesta del Prefetto. Dal momento che è stato ritenuto di attribuire alla vittima istante -in possesso dei requisiti previsti- la sospensione non solo delle procedure esecutive ma anche, come si è detto, di vari termini o scadenze a suo carico, è evidente che, volendosi, oltretutto, si ripete, attribuire la competenza ad un unico organo (terzo ed imparziale), non poteva che scegliersi, quale competente autorità giudiziaria, il Presidente del Tribunale e non il Giudice dell'Esecuzione il quale, in merito alla sospensione di termini "sostanziali" quali quelli di prescrizione, di decadenza, di adempimenti fiscali, o delle scadenze di rate di mutuo, non si comprenderebbe proprio come possa pronunciarsi (quando, magari, non v'è nemmeno la remota possibilità dell'instaurazione di una procedura esecutiva) !

Ne discende, dunque, che, in caso di richiesta da parte della vittima istante per la quale sia in corso il procedimento di accesso al Fondo di solidarietà di cui alla l. 44/99 e conseguentemente al parere del Prefetto sentito il Presidente del Tribunale, **la sospensione delle procedure esecutive pendenti a carico della vittima "esecutata" trova fondamento non nella norma di cui all'art. 624 cod. proc. civ. (e, dunque, in seguito a provvedimento del Giudice dell'esecuzione), ma nella norma di cui all'art. 623 cod. proc. civ. che espressamente prevede la sospensione dell'esecuzione nei casi previsti dalla legge** (e, dunque, anche dalla legge 44/99).

Va considerato, poi, che la legge non dispone una sospensione *sine die* della procedura esecutiva -sospensione a tempo indeterminato che, essa sì, agevolerebbe la vittima mortificando, però, i diritti del creditore procedente parimenti degni di tutela. Vero è piuttosto, che, è stato previsto che **la sospensione sia disposta solo per il limitato periodo di "trecento giorni"**: periodo temporale, questo, ritenuto sufficiente dal legislatore

affinché la Prefettura inizi l'istruttoria ed il beneficiario, eventualmente, possa ottenere l'elargizione od il mutuo o, quanto meno, la prevista provvisionale.

E' evidente, dunque, malgrado gli irragionevoli dubbi che potrebbero sorgere solo da una superficiale lettura della sentenza n. 457/ 2005 della Corte Costituzionale, che la sospensione di cui all'art. 20 l. 44/99 costituisca una delle ipotesi di sospensione ex lege previste dall'art. 623 cod. proc. civ.

Ogni diversa interpretazione non solo sarebbe priva di significato, ma, addirittura, potrebbe essere **pericolosa** per la vittima, rendendo privo di senso il procedimento amministrativo - giurisdizionale di cui all'art. 20 l.44/99: **non si comprende, infatti, per quale motivo, o strategia difensiva, la vittima-debitore possa ritenere più celere domandare la sospensione, dapprima, al Prefetto il quale, dopo avere sentito il vertice dell'autorità giudiziaria, ossia, il Presidente del Tribunale, emetterebbe un parere che dovrebbe, però, sempre essere seguito dalla mera "facoltà" del G.E. di sospendere la procedura!!!**

E' evidente che nessuno sceglierebbe di intraprendere questo lungo *iter* che sarebbe, innanzitutto, illogico, dal momento che la decisione spetterebbe sempre al **G.E. il quale**, al contrario del Presidente del Tribunale e del Procuratore della Repubblica presso il quale pendono i processi penali, **non è, di certo, al corrente né tenuto a conoscere gli episodi delittuosi di cui l'apparente debitore, l'esecutato o il fallito è persona offesa.** Il medesimo procedimento sarebbe, infine, oltremodo lungo ed inutile, causando, così -per non dire aggravando-, i pregiudizi di carattere patrimoniale -e non- a carico della -quasi sempre traumatizzata- persona usurata od estorta.

E' chiaro, infatti, che, se si ritenesse corretto affidare al sindacato del G.E. l'eventuale sospensione, **non ci sarebbe bisogno della norma di cui all'art. 20 che sarebbe, si ripete, inutile e pericolosissima potendo causare, oltretutto, un allungamento dei tempi per ottenere il beneficio della sospensione. L'istante, infatti, ridurrebbe i tempi per ottenere l'invocato temporaneo arresto della procedura, semplicemente presentando, appena possibile, un'ordinaria istanza di sospensione al G.E., ex art. 624 cod. proc.**

civ., con allegata la documentazione comprovante la domanda di accesso al Fondo antiusura e lo stato del procedimento penale. Il G.E., conseguentemente, se, anche in virtù della previsione della legge 44/99, ritenesse la sussistenza di gravi motivi, fisserebbe immediatamente l'udienza per la discussione, magari, "sentite le parti", ovvero, potrebbe, addirittura, dichiarare la sospensione *inaudita altera parte*.

Non si comprende, in sostanza, quale sarebbe l'utilità, o meglio, il senso, della norma di cui all'art. 20 l. 44/99 se non quello che, (a conclusione dell'iter previsto e -in seguito alla sentenza della Corte Cost. 457/2005- acquisito il parere non vincolante del Prefetto, sentito il Presidente del Tribunale del luogo in cui pende il procedimento penale), la sospensione "ha effetto" così come, ancora, recita il settimo comma della norma che, altrimenti, sarebbe stata abrogata unitamente al comma quarto.

Il giudice delle leggi, come si evince dalla lettura integrale della sentenza, ha dichiarato *"l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 7, della legge 23 febbraio 1999, n. 44 (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura), limitatamente alla parola «favorevole»* con ciò, chiaramente, intendendosi che il G. E., in seguito al parere del Prefetto, sentita l'Autorità Giudiziaria a lui sovraordinata, ossia, il Presidente del Tribunale, debba, solo, prendere atto della sospensione ex lege, ex art. 623 c.p.c., intervenuta in seguito al compimento dell'iter di cui all'art. 20 legge 44/99 così come risultante in seguito alla corretta lettura della predetta sentenza della Corte Costituzionale.

Risulta con evidenza che un'eventuale interpretazione contraria a quella sopra ritenuta e prospettata non potrebbe che ingenerare dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 20 l.44/99 nella parte in cui non prevede la sospensione delle procedure esecutive quale automatica conseguenza del parere del Prefetto sentita l'Autorità giudiziaria designata, dalla norma, nel Presidente del Tribunale, così come confermato dalla Consulta.

Tale disposizione, infatti, interpretata nel senso della non automaticità dell'effetto sospensivo neppure - come nella fattispecie - col conforme parere del Presidente del Tribunale,

oltre che essere palesemente irragionevole per quanto sopra esposto, sarebbe lesiva di molteplici norme costituzionali, quali, l'art. 3 Cost.; l'art. 14 Cost. -Inviolabilità del domicilio; 24 Cost. - Diritto a difendersi e agire in giudizio; l'art. 32 Cost. -Diritto alla salute; art. 41 Cost.; 42 Cost. - Diritto alla Proprietà privata; 111 Cost. - Diritto ad un giusto e celere processo.

Non potrebbe certamente negarsi, infatti, che nel caso in cui la norma di cui all'art. 20 l. 44/99 dovesse interpretarsi nel senso che il parere del Prefetto - **quand'anche supportato dal parere non contrario del Presidente del Tribunale** - non determini l'automatica sospensione *ex lege* della procedura esecutiva, essa potrebbe produrre un ingiustificato trattamento discriminatorio delle vittime danneggiate dai delitti di estorsione ed usura a causa della discrezionale valutazione che un ulteriore organo -fra l'altro, non previsto dalla legge- quale il Giudice dell'Esecuzione, potrebbe effettuare sulla meritevolezza o meno della sospensione ex lege 44/99. Vero è che, invece, il legislatore ha attribuito - e la Corte Costituzionale confermato- tale valutazione al Presidente del Tribunale il quale, dopo avere, a sua volta, assunto informazioni dal Procuratore della Repubblica presso cui pende il processo penale a carico degli estorsori ed usurai, ed accertata, pertanto, l'attuale pendenza dei processi instaurati in seguito alla denuncia della vittima, è stato ritenuto l'unico soggetto in grado di esprimere una valutazione in riferimento alla meritevolezza dei benefici -tutti i benefici di cui all'art. 20 e, dunque, anche le sospensioni delle procedure esecutive!- in favore dell'istante. Un'eventuale ed ulteriore valutazione da parte del G. E., oltretutto, determinerebbe un'ulteriore violazione dell'art. 3 Cost. laddove, ad esempio, un **medesimo fatto-reato di estorsione od usura**, per il quale penda un unico processo presso una determinata Procura, danneggi **più soggetti proprietari di immobili in diverse parti d'Italia**. E' evidente che, in tale ipotesi, se a carico delle varie vittime pendano diverse procedure esecutive in vari Tribunali della Repubblica (dal momento che, come noto, giudice competente per l'esecuzione forzata è il giudice del luogo in cui sono situati i beni), essi, secondo un'inaccettabile interpretazione dell'art. 20, dopo avere ricevuto un parere non contrario alla sospensione sia da parte del Prefetto

che da parte del Presidente del Tribunale presso la cui Procura pende il processo, **dovrebbero, poi, richiedere l'ulteriore autorizzazione da parte del Giudice dell'Esecuzione. Non può negarsi l'inaccettabile disparità di trattamento che, a parità di condizioni, subirebbero le varie vittime!!!**

Se, ciononostante, questa dovesse ritenersi l'interpretazione dell'art. 20 l. 44/99, non v'è chi non veda l'incostituzionalità della norma che, a dire il vero, potrebbe ricondursi a legittimità costituzionale mediante un intervento della Corte che la dichiari illegittima nella parte in cui non prevede la sospensione automatica *ex lege* in conseguenza a conforme parere sia dell'autorità amministrativa -il Prefetto- che dell'autorità giudiziaria -il Presidente del Tribunale- del luogo in cui pende il processo penale a carico degli estorsori e/o usurai.

E' superfluo rilevare, poi, come la medesima interpretazione dell'art. 20 l. 44/99 nel senso della non automaticità della sospensione malgrado i conformi pareri dell'autorità amministrativa e giudiziaria, mortifichi **vari diritti della persona sanciti dalla Costituzione.**

E' indubbio, infatti, che la vittima tutelata dalla menzionata normativa antiusura ed antirackett sia già, nella maggior parte dei casi, sensibilmente provata, **anche fisicamente e/o psicologicamente**, a causa delle riprovevoli condotte.

La eventuale necessità dell'autorizzazione da parte del G.E., che potrebbe non sospendere immediatamente l'esecuzione malgrado la sussistenza di tutti i presupposti di cui all'art. 20, determinerebbe la **lesione del diritto alla salute** della vittima, oltre che di vari diritti tutelati dalla Carta Costituzionale, quali, quelli alla **durata ragionevole del processo** (art. 111 Cost.) e alla **tutela giurisdizionale** (art. 24 Cost.) : l'esercizio di tali diritti verrebbe, infatti, reso ancora più disagiata a causa dell'ulteriore incombente costituito dalla richiesta al **Giudice dell'esecuzione che, tra l'altro, si ripete, al contrario del Presidente del tribunale, non conosce -e non è tenuto a conoscere-alcunché del processo penale.**

E' evidente, infine, l'ulteriore pregiudizio che la vittima potrebbe subire all'**inviolabilità del proprio domicilio** -protetto, come noto, oltre che dall'art. 14 Cost., anche dall'art. 8 della

Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo- nel caso in cui il Giudice dell'Esecuzione, senza valida giustificazione, rinvi la decisione sulla sospensione e, contestualmente, non ordini all'ufficiale giudiziario, nelle more della decisione, di astenersi dall'eseguire il rilascio che, di certo, determina pregiudizio alla proprietà, alla vita privata, al domicilio e alla dignità dell'Uomo. Appare superfluo, infine, rilevare come i medesimi pregiudizi derivanti dalla ritenuta -e non condivisibile- necessità dell'autorizzazione del G.E. mortifichi il diritto di proprietà sancito dall'art. 42 Cost laddove, invece, come noto, è previsto che la Repubblica, oltre che garantirla, "determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti". **Ingiustamente tutelato, invece, sarebbe il diritto di proprietà del creditore procedente,** nell'ipotesi in cui il Giudice dell'esecuzione non prenda immediatamente atto della sospensione della procedura esecutiva per il **limitato periodo di trecento giorni**. Tale limite temporale, come noto, è stato previsto dal legislatore - coerentemente, del resto, a quanto disposto dagli artt. 41-42 Cost. secondo cui l'iniziativa economica privata **non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale né recare danno alla dignità umana**, così come il diritto di proprietà non può essere esercitato in contrasto con la **funzione sociale**- proprio affinché siano contemperati i diritti ed interessi sia della vittima che dell'eventuale legittimo creditore procedente nella procedura esecutiva.

In conclusione, allora, dalla lettura della premessa in fatto nonché della motivazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 457/2005, non si può che prendere atto che con tale pronuncia, la Consulta, si è limitata a dichiarare illegittimo il comma settimo dell'art. 20 l. 44/99 limitatamente alla parola "*favorevole*": ciò per evitare che il parere prefettizio potesse vincolare l'autorità giudiziaria, soggetta soltanto alla legge, ed organo -al contrario di quello amministrativo- autonomo ed indipendente.

Si verificava, infatti, in passato, che il Prefetto potesse determinare -o negare- la sospensione delle procedure esecutive -anche prorogando, per più di una volta, la scadenza dei termini- a prescindere del parere dell'autorità giudiziaria che restava non

vincolante. La Consulta, con la citata pronuncia, ha ribadito l'autonomia ed indipendenza dell'autorità giudiziaria **senza, tuttavia, dichiarare illegittima la designazione del presidente del Tribunale quale organo che la legge impone al prefetto di sentire affinché operi la sospensione ex art. 20 l. 44/99**. E' rimasto invariato, pertanto, il testo della norma -ad esclusione dell'aggettivo "*favorevole*" non più presente nella disposizione- e, conseguentemente, anche il testo di cui ai commi 1-2-3-4 laddove, anche per quanto sopra esposto, le frasi "(...) *i termini di scadenza (...) sono prorogati*" oppure "*sono altresì sospesi*", o, con ancora maggiore chiarezza, "*La sospensione dei termini di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 ha effetto a seguito del parere del prefetto competente per territorio, sentito il presidente del tribunale*" non possono che avere un unico significato, ossia, che a seguito del parere del prefetto (non vincolante per il Presidente del Tribunale) e, si ripete, del Presidente del Tribunale -che deve solo verificare la sussistenza dei presupposti di legge affinché il richiedente possa ottenere i benefici (es.: pendenza del procedimento penale)-, la sospensione ha effetto *ope legis* per il limitato periodo di trecento giorni senza, a parere dello scrivente, necessità di un ulteriore e non richiesto (né dalla norma né dalla sentenza della Consulta) provvedimento del Giudice dell'Esecuzione.

Avv. Roberto Di Napoli

Dott. Stefano Di Santo

