

Le moratorie previste dall'art. 20 della legge n. 44/1999 a favore delle vittime di estorsione e di usura.

Analisi del sistema normativo e della riflessione giurisprudenziale.

Sommario.

Premessa [3].

1. I benefici economici in favore delle vittime di estorsione e di usura [3]. - **1.1. Il contributo al ristoro del danno patrimoniale subito dalle vittime di estorsione ed i pareri del Pubblico Ministero:** - *le fonti* [3]; - *la limitazione temporale e territoriale, i presupposti e le condizioni dell'elargizione* [5]; - *modalità e termini per la domanda* [7]; - *pareri del pubblico ministero* [8]. - **1.2. La concessione del mutuo senza interessi di cui all'articolo 14, comma 2, Legge n. 108/1996:** - *le fonti* [8]; - *limitazione temporale, requisiti e qualità delle vittime* [9]; - *parere del pubblico ministero* [10]. - **1.3. L'elargizione prevista dall'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302 per le vittime di atti di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico o di fatti delittuosi commessi per il perseguimento delle finalità delle associazioni di cui all'art. 416-bis del codice penale:** - *le fonti, i casi ed i termini dell'elargizione* [10]. - **1.4. Flussi informativi tra autorità giudiziaria e autorità amministrativa:** - *istruttoria amministrativa* [11]; - *revoca del beneficio* [12].

2. Le moratorie previste dall'articolo 20 legge n. 44/1999 [13]. - **2.1. Il quadro normativo vigente** [13]. - **2.2. L'evoluzione normativa** [14]. - **2.2.1. La formulazione originaria dell'art. 20, comma 7, legge 44/1999 e l'intervento della Corte Costituzionale del 2005** [14]. - **2.2.2. La legge n. 3/2012 e le successive pronunce della Corte Costituzionale:** *ordinanza n. 262/2013 e sentenza n. 192/2014* [15]. - **2.3. Regole comuni della moratorie:** - *carattere eccezionale della normativa* [18]; - *ratio conservativa* [19]; - *crediti attinti dalla sospensione "sostanziale e processuale" di cui all'art. 20 cit. e selezione della portata causale dei vari debiti rispetto all'insolvenza* [19]. - **2.4. Tipologie di moratoria** [20]. - **2.4.1. Proroga dei termini di diritto sostanziale, delle scadenze fiscali nonché dei termini di prescrizione e decadenza:** - *il dato normativo* [20]; - *presupposto di operatività: tempestiva richiesta della elargizione economica* [21]; - *termini sostanziali di pagamento prorogati ex art. 20, comma 1* [21]; - *effetti ed eccezione di merito della proroga ex art. 20, comma 1, legge n. 44/1999* [22]; - *proroga ex art. 20, comma 2, legge n. 44/1999 e termine dell'anno dalla data dell'evento lesivo* [22]; - *decorrenza del termine di prolungamento* [22]; - *applicabilità alle procedure pre-fallimentari* [23]. - **2.4.2. Le sospensioni ex art. 20, comma 4, legge n. 44/1999** [23]. - **2.4.2.1 Il dato normativo** [23]. - **2.4.2.2. La sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili:** - *efficacia esecutiva del provvedimento di rilascio già formato o del processo esecutivo già iniziato* [24]. - **2.4.2.3. La sospensione dei termini relativi a processi esecutivi mobiliari ed immobiliari, ivi comprese le vendite e le assegnazioni forzate:** - *non sospensione dell'esecuzione integrale ma solo dei termini o di singole attività* [25]; - *opposizione agli atti esecutivi contro l'ordinanza del giudice sull'istanza di sospensione* [26]; - *decorrenza* [26]; - *non prorogabilità* [26]; - *inapplicabilità al procedimento per la dichiarazione di fallimento* [27]; *applicabilità alle vendite forzate disposte nell'ambito delle procedure fallimentari* [28]; - *limite temporale* [29]; - *non vincolatività del parere o del provvedimento favorevole ex art. 20, comma 7, legge n. 44/1999* [30].

3. Il provvedimento favorevole ex art. 20, comma 7, legge n. 44/1999: - *le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale e della giurisprudenza di legittimità: tra vincolato accertamento non decisorio e verifica endo-procedimentale del nesso eziologico intercorrente tra la difficoltà solutoria e la genesi criminale del debito nonché della meritevolezza dell'ammissione al beneficio* [33]; - *strumenti di controllo dei provvedimenti di concessione o di rigetto delle moratorie* [35].

Saggio per la Sezione Papers dell'OCI – Osservatorio sulle Crisi di Impresa

Redattore: dott. Fabio DI VIZIO, Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Pistoia

Firenze, 05 ottobre 2016

www.osservatorio-oci.org

Premessa.

La consapevolezza del carattere eccezionale della disciplina sulle moratorie in favore delle vittime di fatti di usura o di estorsione lenisce solo in parte il disorientamento che investe l'interprete dinanzi ad un tessuto normativo "ibrido" quanto ambizioso. Attraverso l'alterazione delle ordinarie relazioni civili e dell'immediata attuazione del disposto dell'art. 2740 c.c., l'articolo 20 della legge n.44/1999 si propone di gestire un complicato equilibrio tra «*protezione di ogni situazione debitoria, d'impresa o meno, incisa anche indirettamente dai reati*» di usura o di estorsione (e collegati) e «*quanto più possibile selettiva limitazione del diritto di difesa e del diritto di credito*». Un obiettivo di non agevole conseguimento, in un contesto economico generale nel quale la salute del creditore è primariamente assicurata dalla speditezza con cui si rende effettivo il suo diritto al tempestivo e corretto adempimento del debitore.

L'attribuzione al pubblico ministero dell'incombenza di emettere un provvedimento sulla sospensione e sulla proroga dei termini previsti dall'art. 20, commi 1 – 4, legge n. 44/1999, specie nella porzione in cui interferisce sulla giurisdizione civile, registra posizioni parzialmente dissonanti tra le alte Corti nazionali, sinora non del tutto esplicitate, in merito ai non secondari aspetti della natura, delle premesse e degli effetti della determinazione affidata all'organo inquirente. In proposito, si registrano consistenti ondeggiamenti nella qualificazione del provvedimento e nell'ambito delle valutazioni ad esso affidate (par.3): accertamento non decisorio e vincolato ma immediatamente produttivo dell'effetto sospensivo o della proroga, da un lato; provvedimento giurisdizionale di portata generale ma con valenza endo-procedimentale attraverso il quale si svolge la verifica del nesso eziologico tra difficoltà solutoria e genesi criminale del debito, dall'altro. Con estensione della delibazione del pubblico ministero sino alla meritevolezza dell'ammissione ai benefici economici in relazione alla «*possibilità che il richiedente sia stato danneggiato da attività estorsive o usuarie*», in ogni caso non sottratta alla successiva rivalutazione critica del giudice dell'esecuzione.

In questo quadro di approdi diversificati, può essere di qualche conforto rivisitare in termini organici l'assetto normativo delle misure di sostegno previste per le vittime dei delitti di usura e di estorsione, sia quelle economiche primarie (par.1), sia quelle conservative accessorie (par.2). Conservando costante l'attenzione all'elaborazione giurisprudenziale che ha accompagnato le riforme, non di rado anticipandone, con l'esigenza, le direttrici di sviluppo.

1. I benefici economici in favore delle vittime di estorsione e di usura.

1.1. Il contributo al ristoro del danno patrimoniale subito dalle vittime di estorsione ed i pareri del pubblico ministero: - le fonti; - la limitazione temporale e territoriale, i presupposti e le condizioni dell'elargizione; - modalità e termini per la domanda; - pareri del pubblico ministero.

Le fonti.

In considerazione della «*straordinaria necessità di emanare nuove disposizioni intese a prevenire e reprimere il grave fenomeno dell'estorsione ed a sostenere, con misure di carattere anche economico, l'attività delle categorie produttive che a causa del rifiuto opposto a richieste estorsive subiscono un danno patrimoniale*», l'art. 5 del D.L. 31/12/1991, n. 419¹ ha previsto l'istituzione del «**Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione**», con cui alimentate le elargizioni pecuniarie a ristoro di danni conseguenti al rifiuto opposto a richieste estorsive². La **Legge 23 febbraio 1999, n. 44**, recante «*Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura*»³ ha ampliato⁴ l'ambito soggettivo ed oggettivo di fruibilità della **elargizione di una somma di denaro a titolo di contributo al ristoro del danno patrimoniale subito**⁵, senza mancare di fissarne precisi limiti e condizioni.

¹ Pubblicato sulla Gazz. Uff. 2 gennaio 1992, n. 1 e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, primo comma, L. 18 febbraio 1992, n. 172 (Gazz. Uff. 28 febbraio 1992, n. 49).

² In particolare era prevista (art. 1 del D.L. n. 419 cit.) la corresponsione, a titolo di contributo per il ristoro del pregiudizio subito, di una somma di danaro in favore di chi, esercitando un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, ed avendo opposto un rifiuto a richieste di natura estorsiva o, comunque, non avendovi aderito, subiva nel territorio dello Stato un danno a beni mobili o immobili in conseguenza di fatti delittuosi commessi, anche al di fuori dell'esistenza di un vincolo associativo, per il perseguimento delle finalità di cui all'art. 416-bis del codice penale. L'anzidetto D.L. n. 419 fissava condizioni, criteri di concessione e liquidazione dell'ammontare, modalità e termini della domanda nonché modalità di accertamento.

³ Pubblicata sulla Gazz. Uff. 3 marzo 1999, n. 51. Il *Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura* di cui al predetto provvedimento e il *Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso*, di cui alla L. 22 dicembre 1999, n. 512, sono stati **unificati** nel «*Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura*», ai sensi di quanto disposto dall'art. 2, comma 6-sexies, D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10. Per la disciplina del nuovo Fondo cfr. regolamento approvato con D.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60.

⁴ Il Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 6959 del 05/12/2005 ha osservato: «*mentre l'art. 2 del citato D.L. n. 419 del 1991, richiedeva che il fatto delittuoso fosse stato denunciato all'autorità giudiziaria "senza ritardo e con l'esposizione di tutti i particolari dei quali si abbia conoscenza", l'art. 4, comma 1, lett. d), della Legge n. 44 del 1999, ha eliminato l'inciso "senza ritardo", richiedendo, nella nuova formulazione, che "il delitto dal quale è derivato il danno, ovvero, nel caso di danno da intimidazione anche ambientale, le richieste estorsive siano stati riferiti all'autorità giudiziaria con l'esposizione di tutti i particolari dei quali si abbia conoscenza". Ciò posto, deve, peraltro, osservarsi che la ratio legis è rimasta immutata, consistendo nell'incentivazione delle vittime dell'estorsione ad atteggiamenti collaborativi nei confronti della giustizia*».

⁵ In base all'art. 14, comma 1, legge n. 44/1999 «*la concessione dell'elargizione è disposta con decreto del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, su deliberazione del Comitato di cui all'articolo 19. La deliberazione deve dare conto della natura del fatto che ha cagionato il danno patrimoniale, del rapporto di causalità, dei singoli presupposti positivi e negativi stabiliti dalla presente legge e dell'ammontare del danno patrimoniale, dettagliatamente documentato, salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 2. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 7, 10 e 13 della legge 20 ottobre 1990, n. 302. Si applica altresì l'articolo 10-sexies della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni*». Secondo la disposizione dell'art. 15, inoltre, «*1. L'elargizione, una volta determinata nel suo ammontare, può essere corrisposta in una o più soluzioni. 2. Il pagamento dei ratei successivi al primo deve essere preceduto dalla produzione, da parte dell'interessato, di idonea documentazione comprovante che le somme già corrisposte sono state destinate ad attività economiche di tipo imprenditoriale. 3. La prova di cui al comma 2 deve essere altresì fornita entro i dodici mesi successivi alla corresponsione del contributo in unica soluzione o dell'ultimo rateo*». Alla stregua dell'art. 17 della legge n. 44/1999, «*1. Prima della definizione del procedimento per la concessione dell'elargizione può essere disposta, a domanda, la corresponsione, in una o più soluzioni, di una **provvisoria** fino al settanta per cento dell'ammontare complessivo dell'elargizione, con le modalità previste dal regolamento di cui all'articolo 21. 2. Agli effetti di quanto previsto nel comma 1, il Comitato di cui all'articolo 19 acquisisce, entro trenta giorni dal ricevimento della domanda, a mezzo del prefetto della provincia nel cui territorio si è verificato l'evento denunciato, un rapporto iniziale in ordine ai presupposti e alle condizioni dell'elargizione. L'esito dell'istanza deve essere definito in ogni caso, dandone comunicazione all'interessato, entro novanta giorni dal ricevimento della*

La limitazione temporale e territoriale.

Oltre alla **limitazione temporale e territoriale** (per cui l'elargizione è concessa in relazione agli eventi dannosi verificatisi nel territorio dello Stato successivamente al 1° gennaio 1990) la legge n. 44/1999 stabilisce, infatti, **requisiti soggettivi e condizioni** per conseguire l'elargizione⁶.

Presupposti dell'elargizione.

Quanto ai **presupposti soggettivi**:

1. **nel caso di vittime**, è necessario:

- (i) l'esercizio di **un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione** ed il patimento di un **evento lesivo** (qualsiasi *danno a beni mobili o immobili, ovvero lesioni personali, ovvero mancato guadagno inerente all'attività esercitata*) in conseguenza di delitti commessi allo scopo di costringere le vittime 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; 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 (art. 3, comma 1, legge n. 44/1999);
- (ii) nel caso di **soggetto dichiarato fallito** (art. 3, comma 1-bis, legge n. 44/1999), oltre al parere favorevole del giudice delegato al fallimento, è necessaria l'assenza di condanne per i reati di cui agli articoli 216 e 217 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, ovvero per delitti contro il patrimonio, l'economia pubblica, l'industria e il commercio, a meno di intervenuta riabilitazione ai sensi degli articoli 178 e seguenti del codice penale, ovvero la qualità di soggetto non **indagato o imputato** per gli stessi reati⁷ (situazione che preclude la concessione dell'elargizione e ne importa la sospensione fino all'esito dei relativi procedimenti).

2. **nel caso di soggetti diversi dalle vittime previste dall'art. 3 cit.:**

- (i) sussistendo le condizioni di cui all'articolo 4, l'elargizione è concessa anche agli appartenenti **ad associazioni od organizzazioni aventi lo scopo di**

domanda. 3. Qualora risulti indispensabile per l'accertamento dei presupposti e delle condizioni dell'elargizione, il prefetto e il Comitato di cui all'articolo 19 possono ottenere dall'autorità giudiziaria competente copie di atti e informazioni scritte sul loro contenuto inerenti il fatto delittuoso che ha causato il danno. L'autorità giudiziaria provvede senza ritardo e può rigettare la richiesta con decreto motivato. Le copie e le informazioni acquisite ai sensi del presente articolo sono coperte dal segreto d'ufficio e sono custodite e trasmesse in forme idonee ad assicurare la massima riservatezza.

⁶ In base all'art. 18-ter della legge n. 44/1999, al fine di sostenere e incentivare la prevenzione e la tutela delle attività economiche dalle richieste estorsive, gli enti locali possono disporre, tramite appositi regolamenti, **l'esonero, parziale o totale, dal pagamento o il rimborso, parziale o totale, del pagamento effettuato di tributi locali, tariffe locali e canoni locali, in favore dei soggetti di cui all'articolo 3, comma 1.**

⁷ La condizione ostativa, scaturente da situazione non ricollegata a sentenza passata in giudicato, è prevista solo per l'imprenditore fallito vittima di fatti di estorsione, non essendo riproposta per le vittime di usura (cfr. art. 14 legge n. 108/1996).

- prestare assistenza e solidarietà a soggetti danneggiati da attività estorsive** (art. 6 legge n. 44/1999), i quali: a) subiscono un danno a beni mobili o immobili, ovvero lesioni personali in conseguenza di delitti commessi al fine di costringerli a recedere dall'associazione o dall'organizzazione o a cessare l'attività svolta nell'ambito delle medesime, ovvero per ritorsione a tale attività; b) subiscono quali esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, un danno, sotto forma di mancato guadagno inerente all'attività esercitata, in conseguenza dei delitti di cui alla lettera a) ovvero di situazioni di intimidazione anche ambientale determinate dalla perdurante appartenenza all'associazione o all'organizzazione;
- (ii) alle medesime condizioni stabilite per l'esercente l'attività, l'elargizione è altresì concessa ai **soggetti, diversi da quelli indicati negli articoli 3 e 6**, che, in **conseguenza dei delitti previsti nei medesimi articoli, subiscono lesioni personali ovvero un danno a beni mobili o immobili di loro proprietà, o sui quali vantano un diritto reale di godimento**, con quantificazione parametrata sul solo danno emergente ovvero su quello derivante da lesioni personali (art. 7 legge n. 44/1999);
- (iii) se, in conseguenza dei delitti previsti dagli articoli 3, 6 e 7 i soggetti ivi indicati perdono la vita, l'elargizione è concessa, alle medesime condizioni stabilite per la persona deceduta, nell'ordine, ai **superstiti** di seguito elencati, a **condizione** che la utilizzino in un'attività economica, ovvero in una libera arte o professione, anche al di fuori del territorio di residenza: a) coniuge e figli; b) genitori; c) fratelli e sorelle; d) convivente more uxorio e soggetti, diversi da quelli indicati nelle lettere a), b) e c), conviventi nei tre anni precedenti l'evento a carico della persona (art. 8 legge n. 44/1999).

Condizioni dell'elargizione.

Costituiscono **premesse** dell'elargizione quelle di seguito indicate, **legate ai comportamenti della vittima** (art. 4 legge n. 44/1999):

- (i) **non deve aver aderito o deve aver cessato di aderire** alle richieste estorsive; tale condizione deve permanere dopo la presentazione della domanda di cui all'articolo 13;
- (ii) **non deve essere concorsa nel fatto delittuoso** o in reati con questo connessi ai sensi dell'articolo 12 c.p.p.;
- (iii) al tempo dell'evento e successivamente, **non deve risultare sottoposta a misura di prevenzione o al relativo procedimento di applicazione**, ai sensi della **legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e della legge 31 maggio 1965, n. 575**, e successive modificazioni, **né essere destinataria di provvedimenti che dispongono divieti, sospensioni o decadenze** ai sensi degli articoli 10 e 10-quater, secondo comma, della medesima legge n. 575 del 1965, salvi gli effetti della riabilitazione o il rilevante contributo nella raccolta di elementi

decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei fatti delittuosi e delle richieste estorsive⁸;

- (iv) deve aver **riferito all'autorità giudiziaria, con l'esposizione di tutti i particolari dei quali si abbia conoscenza, il delitto dal quale è derivato il danno**, ovvero, nel caso di danno da intimidazione anche ambientale, **le richieste estorsive**.

Altre condizioni dell'elargizione:

- (v) nel caso di **acquiescenza alle richieste estorsive**, l'elargizione può essere **concessa** anche in relazione ai danni a beni mobili o immobili o alla persona verificatisi nei sei mesi precedenti la denuncia (art. 5 legge n. 44/1999);
- (vi) se il danno è coperto, anche indirettamente, da **contratto di assicurazione**, l'elargizione è concessa per la sola parte che eccede la somma liquidata o che può essere liquidata dall'assicuratore (art. 12, comma 1, legge n. 44/1999);
- (vii) l'elargizione non è ammessa per la parte in cui il medesimo danno sia stato oggetto di precedente **risarcimento o rimborso a qualunque titolo da parte di altre amministrazioni pubbliche** (art. 12, comma 2, legge n. 44/1999).

Oltre a fissare i criteri di definizione dell'ammontare e della liquidazione dell'erogazione ed i limiti di essa (artt. 9, 10, 11), la legge n. 44/1999 ed il D.P.R. n. 60/2014⁹ (Regolamento recante «*la disciplina del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, a norma dell'articolo 2, comma 6-sexies, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10*») stabiliscono **modalità e termini per la domanda** (art. 13 legge n. 44/1999), imprescindibile per la concessione della misura. In proposito si rammenta:

1. quanto alla **legittimazione attiva**:

- (i) la domanda può essere presentata dall'**interessato** ovvero, con il consenso di questi, dal **consiglio nazionale del relativo ordine professionale o da una delle associazioni nazionali di categoria** rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL);
- (ii) la domanda può essere altresì presentata da uno dei soggetti di cui all'articolo 8, comma 1, ovvero, per il tramite del legale rappresentante e con il consenso dell'interessato, da associazioni od organizzazioni iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto ed aventi tra i propri scopi quello di prestare assistenza e solidarietà a soggetti danneggiati da attività estorsive;

⁸ In particolare, non si tiene conto della condizione prevista dalla lettera c) del comma 1 se la vittima fornisce all'autorità giudiziaria un rilevante contributo nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori delle richieste estorsive, o del delitto dal quale è derivato il danno, ovvero di reati connessi ai sensi dell'articolo 12 del c.p.p. (art. 4, comma 2).

⁹ Pubblicato nella Gazz. Uff. 9 aprile 2014.

2. quanto ai **termini**¹⁰:

- (i) salvo quanto previsto dai commi 4 e 5, la domanda deve essere presentata, a pena di decadenza, entro il termine di centoventi giorni dalla data della denuncia ovvero dalla data in cui l'interessato ha conoscenza che dalle indagini preliminari sono emersi elementi atti a far ritenere che l'evento lesivo consegue a delitto commesso per le finalità indicate negli articoli precedenti (cfr. anche art. 17, comma 1, D.P.R. 19/02/2014, n. 60);
- (ii) per i danni conseguenti ad intimidazione anche ambientale, la domanda deve essere presentata, a pena di decadenza, entro il termine di un anno dalla data in cui hanno avuto inizio le richieste estorsive o nella quale l'interessato è stato per la prima volta oggetto della violenza o minaccia.

Pareri del pubblico ministero.

Rispetto a tale misura economica, se per il delitto al quale è collegato il danno sono in corso le indagini preliminari, il **pubblico ministero** è chiamato a esprimere **pareri**. In particolare:

- (i) l'**elargizione** alle vittime di richieste estorsive è concessa sentito il pubblico ministero competente, che esprime il proprio parere entro trenta giorni dalla richiesta. Il procedimento relativo all'elargizione prosegue comunque nel caso in cui il pubblico ministero non esprima il parere nel termine suddetto ovvero nel caso in cui il pubblico ministero comunichi che all'espressione del parere osta il segreto relativo alle indagini (art. 3, comma 2, legge n. 44/1999);
- (ii) la **provvisoria** (fino al settanta per cento dell'ammontare complessivo dell'elargizione) è concessa, sentito il pubblico ministero competente, che esprime il proprio parere entro trenta giorni dalla richiesta. Il procedimento relativo alla concessione della provvisoria prosegue comunque nel caso in cui il pubblico ministero non esprima il parere nel termine suddetto ovvero nel caso in cui il pubblico ministero comunichi che all'espressione del parere osta il segreto relativo alle indagini (art. 17, comma 4, legge n. 44/1999).

1.2. La concessione del mutuo senza interessi di cui all'articolo 14, comma 2, Legge n. 108/1996:- le fonti; - limitazione temporale, requisiti e qualità delle vittime; - parere del pubblico ministero.

Le fonti.

In virtù dell'**art. 14 della legge n. 108/1996** è stata stabilita l'istituzione di un «**Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura**» in funzione dell'erogazione di **mutui senza**

¹⁰ I termini stabiliti dai commi 3 e 4 sono sospesi nel caso in cui, sussistendo un attuale e concreto pericolo di atti di ritorsione, il pubblico ministero abbia disposto, con decreto motivato, le necessarie cautele per assicurare la riservatezza dell'identità del soggetto che dichiara di essere vittima dell'evento lesivo o delle richieste estorsive. I predetti termini riprendono a decorrere dalla data in cui il decreto adottato dal pubblico ministero è revocato o perde comunque efficacia. Quando è adottato dal pubblico ministero decreto motivato per le finalità suindicate è omessa la menzione delle generalità del denunciante nella documentazione da acquisire ai fascicoli formati ai sensi degli articoli 408, comma 1, e 416, comma 2, del codice di procedura penale, fino al provvedimento che dispone il giudizio o che definisce il procedimento.

interesse di durata non superiore al decennio¹¹. L'importo del mutuo è commisurato al danno subito dalla vittima del delitto di usura per effetto degli interessi e degli altri vantaggi usurari corrisposti all'autore del reato, mentre il Fondo può erogare un importo maggiore quando, per le caratteristiche del prestito usurario, le sue modalità di riscossione o la sua riferibilità a organizzazioni criminali, sono derivati alla vittima del delitto di usura ulteriori rilevanti danni per perdite o mancati guadagni. In nessun caso le somme erogate a titolo di mutuo o di anticipazione possono essere utilizzate per pagamenti a titolo di interessi o di rimborso del capitale o a qualsiasi altro titolo in favore dell'autore del reato.

Limitazione temporale, requisiti e qualità delle vittime.

Tale misura, applicabile per i fatti verificatisi a partire dal 1° gennaio 1996 e nei limiti delle disponibilità del Fondo, è prevista in presenza dei seguenti requisiti/qualità delle vittime:

- (i) **esercenti 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** (art. 14, comma 2, legge n. 108/1996); tali soggetti sono esclusi dalla concessione del mutuo se nel procedimento penale per il delitto di usura in cui sono parti offese, ed in relazione al quale hanno proposto la domanda di mutuo, hanno reso dichiarazioni false o reticenti; qualora per le dichiarazioni false o reticenti sia in corso procedimento penale, la concessione del mutuo è sospesa fino all'esito di tale procedimento (art. 14, comma 8, legge n. 108/1996);
- (ii) **prive di precedenti penali specifici** (condanna per il reato di usura, anche tentato, o per taluno dei reati consumati o tentati di cui agli articoli 380 e 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale), ovvero **non sottoposte a misure di prevenzione personali o patrimoniali ovvero alla speciale misura di cui all'articolo 34 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159**; anche nei confronti dei soggetti **indagati o imputati** per taluno di detti reati **ovvero proposti** per le suddette misure, la concessione del mutuo non può essere

¹¹ In base all'art. 14, comma 6, legge n. 108/1996 «*la concessione del mutuo è deliberata dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative anti-racket sulla base della istruttoria operata dal comitato di cui all'articolo 5, comma 2, del D.L. 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 febbraio 1992, n. 172. Il Commissario straordinario può procedere alla erogazione della provvisoria anche senza il parere di detto comitato. Può altresì valersi di consulenti*». **Ai sensi dell'art. 14, comma 9, legge n. 108/1996**, il Fondo procede alla **revoca** dei provvedimenti di erogazione del mutuo e della provvisoria ed al recupero delle somme già erogate nei casi seguenti: a) se il procedimento penale per il delitto di usura in relazione al quale il mutuo o la provvisoria sono stati concessi si conclude con **provvedimento di archiviazione**, salvo quanto previsto dalla lettera a- bis), ovvero con sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione; a- bis) quando il procedimento penale non possa ulteriormente proseguire per prescrizione del reato, per amnistia o per morte dell'imputato e il giudice debba emettere per tali motivi il provvedimento di archiviazione o la sentenza, in qualsiasi fase o grado del processo, ai sensi dell'articolo 129, comma 1, del codice di procedura penale, quando allo stato degli atti non esistano elementi documentati, univoci e concordanti in ordine all'esistenza del danno subito dalla vittima per effetto degli interessi o di altri vantaggi usurari; b) se le somme erogate a titolo di mutuo o di provvisoria non sono utilizzate in conformità al piano di cui al comma 5; c) se sopravvengono le condizioni ostative alla concessione del mutuo previste nei commi 7 e 8. 10.

- consentita e, ove sia stata disposta, è sospesa fino all'esito dei relativi procedimenti (art. 14, comma 7, legge n. 108/1996);
- (iii) nel caso di **imprenditore dichiarato fallito**, è necessario il previo provvedimento favorevole del giudice delegato al fallimento¹² e il soggetto, fermo quanto indicato al punto che precede, non deve aver riportato condanne definitive per i reati di cui al titolo VI del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, ovvero per delitti contro la pubblica amministrazione, la fede pubblica, l'amministrazione della giustizia, il patrimonio, l'economia pubblica, l'industria e il commercio, a meno di intervenuta riabilitazione ai sensi degli articoli 178 e seguenti del codice penale (art. 14, comma 2-bis, legge n. 108/1996);
- (iv) la domanda di concessione del mutuo deve essere presentata al Fondo entro il **termine di sei mesi** dalla data di presentazione della denuncia per il delitto di usura ovvero dalla data in cui la persona offesa ha notizia dell'inizio delle indagini per il delitto di usura¹³ (art. 14, comma 5, legge n. 108/1996; cfr. anche art. 17, comma 2, D.P.R. 19/02/2014, n. 60).

Parere del pubblico ministero.

Venuta meno la figura della provvisoria¹⁴ con la riformulazione dell'articolo 14 legge n. 108/1997 da parte della legge n. 3/2012, il **mutuo può essere concesso anche nel corso delle indagini preliminari**, previo **parere favorevole del pubblico ministero**, «sulla base di concreti elementi acquisiti nel corso» di esse (art. 14, comma 3, legge n. 108/1996).

1.3. L'elargizione prevista dall'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302 per le vittime di atti di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico o di fatti delittuosi commessi per il perseguimento delle finalità delle associazioni di cui all'art. 416-bis del codice penale: - le fonti, i casi ed i termini dell'elargizione.

Le fonti , i casi ed i termini dell'elargizione.

In base all'articolo 1, comma 1, della legge n. 302/1990, «*a chiunque subisca un'invalidità permanente, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi nel territorio dello Stato di atti di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, a condizione che il soggetto leso non abbia concorso alla commissione degli atti medesimi ovvero di reati a questi connessi ai sensi dell'articolo 12 del codice di*

¹² Avverso il provvedimento contrario del giudice delegato è ammesso reclamo al tribunale fallimentare, del quale non può far parte il giudice che ha emanato il provvedimento reclamato.

¹³ Essa deve 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.

¹⁴ Nella previgente previsione l'articolo 14, comma 3, legge n. 108/1996, il mutuo non poteva essere concesso prima del decreto che dispone il giudizio nel procedimento penale nel quale il richiedente risultava vittima del delitto di usura. Tuttavia, prima di tale momento, poteva essere concessa, previo parere favorevole del pubblico ministero, un'anticipazione non superiore al 50 per cento dell'importo erogabile a titolo di mutuo quando ricorrevano situazioni di urgenza specificamente documentate; l'anticipazione poteva essere erogata trascorsi sei mesi dalla presentazione della denuncia ovvero dalla iscrizione dell'indagato per il delitto di usura nel registro delle notizie di reato, se il procedimento penale di cui al comma 2 era ancora in corso.

procedura penale, è corrisposta una elargizione fino a euro 200.000, in proporzione alla percentuale di invalidità riscontrata, con riferimento alla capacità lavorativa, in ragione di euro 2.000 per ogni punto percentuale».

Secondo l'art. 1, comma 1-bis, legge n. 302/1990, «*le disposizioni del comma 1 non si applicano nei casi in cui l'elargizione sia stata già richiesta o corrisposta da altro Stato*».

Alla stregua dell'art.1, comma 2, legge n. 302/1990 «*L'elargizione di cui al comma 1 è altresì corrisposta a chiunque subisca un'invalidità permanente, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi nel territorio dello Stato di **fatti delittuosi commessi per il perseguimento delle finalità delle associazioni di cui all'articolo 416-bis del codice penale**, a condizione che: a) il soggetto leso non abbia concorso alla commissione del fatto delittuoso lesivo ovvero di reati che con il medesimo siano connessi ai sensi dell'articolo 12 del codice di procedura penale; b) il soggetto leso risulti essere, del tutto estraneo ad ambienti e rapporti delinquenziali, salvo che si dimostri l'accidentalità del suo coinvolgimento passivo nell'azione criminosa lesiva, ovvero risulti che il medesimo, al tempo dell'evento, si era già dissociato o comunque estraniato dagli ambienti e dai rapporti delinquenziali cui partecipava*». Ai fini dell'applicazione dei benefici previsti dalla legge, è irrilevante l'eventuale involontario concorso, anche di natura colposa, della vittima o del soggetto leso al verificarsi dell'evento, nonché l'uso legittimo delle armi (art. 11 legge n. 302/1990).

In virtù dell'art. 1, comma 3, legge n. 302/1990 «*la medesima elargizione è corrisposta anche a chiunque subisca un'invalidità permanente, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi nel territorio dello Stato di **operazioni di prevenzione o repressione dei fatti delittuosi di cui ai commi 1 e 2**, a condizione che il soggetto leso sia del tutto estraneo alle attività criminose oggetto delle operazioni medesime*».

Inoltre («*l'elargizione di cui al presente articolo è inoltre corrisposta a chiunque, fuori dai casi di cui al comma 3, subisca un'invalidità permanente, per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dell'**assistenza prestata, e legalmente richiesta per iscritto ovvero verbalmente** nei casi di **flagranza di reato o di prestazione di soccorso**, ad ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria o ad autorità, ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza, nel corso di azioni od operazioni di cui al presente articolo, svoltesi nel territorio dello Stato*» (art. 1, comma 4, legge n. 302/1990).

Secondo l'art. 6 della legge n. 302/1990 nei casi previsti dalla presente legge, gli interessati devono presentare **domanda non oltre tre mesi dal passaggio in giudicato della sentenza**, mentre **si procede d'ufficio** nel caso di dipendente pubblico vittima del dovere. Per i benefici relativi ad eventi verificatisi prima della data di entrata in vigore della legge 302 cit. si procede in ogni caso a domanda degli interessati.

1.4. Flussi informativi tra autorità giudiziaria e autorità amministrativa: - *istruttoria amministrativa;* - *revoca del beneficio.*

Istruttoria amministrativa.

Secondo le previsioni dell'art.17, comma 3, legge n. 44/1999, «*il **prefetto e il Comitato di cui all'articolo 19** possono ottenere dall'autorità giudiziaria competente copie di atti e informazioni scritte sul loro contenuto inerenti il fatto delittuoso che ha*

causato il danno. **L'autorità giudiziaria provvede senza ritardo e può rigettare la richiesta con decreto motivato**». Le copie e le informazioni acquisite ai sensi della anzidetta previsione sono coperte dal segreto d'ufficio e sono custodite e trasmesse in forme idonee ad assicurare la massima riservatezza. In relazione all'**istruttoria della domanda** dei benefici economici in analisi, l'**art. 21 D.P.R. 19/02/2014, n. 60** stabilisce che il prefetto acquisisce gli elementi istruttori necessari anche attraverso gli organi di polizia e può avvalersi della facoltà di richiedere all'autorità giudiziaria competente copia della documentazione di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 23 febbraio 1999, n. 44, alle condizioni e nei limiti ivi indicati. Qualora siano in corso le indagini preliminari, il **prefetto chiede immediatamente il parere del pubblico ministero competente**.

Revoca del beneficio.

In base all'**art. 26 D.P.R. 19/02/2014, n. 60**, le deliberazioni del Comitato di solidarietà antiracket e antiusura di **revoca dell'elargizione**, del mutuo o della provvisionale sono adottate, nelle **ipotesi** indicate all'articolo 16, comma 1, della legge 23 febbraio 1999, n. 44¹⁵, ed all'articolo 14, comma 9, della legge 7 marzo 1996, n. 108¹⁶, ai sensi delle disposizioni di cui ai seguenti commi.

Se l'elargizione o il mutuo sono concessi prima della sentenza relativa al fatto che ha causato il danno o al delitto di usura, pronunciata anche a seguito di giudizio abbreviato o ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ovvero prima dell'adozione del provvedimento di archiviazione, il Comitato di solidarietà antiracket e antiusura, entro 30 giorni dalla comunicazione del **deposito della sentenza, ancorché non definitiva, o dell'adozione del provvedimento di archiviazione**, procede al riesame della domanda ai fini dell'eventuale revoca, anche parziale, della deliberazione precedentemente assunta, anche con riguardo all'entità dell'elargizione o all'ammontare del mutuo (art. 26, comma 2, D.P.R. 19/02/2014, n. 60).

La concessione del mutuo o della relativa provvisionale è, altresì, revocata se, nel procedimento penale per il delitto di usura in cui è parte offesa ed in relazione al quale ha proposto la domanda, l'interessato abbia **reso dichiarazioni false o reticenti** per le quali sia stato condannato con sentenza definitiva. Qualora per le dichiarazioni false o reticenti

¹⁵ In base all'art. 16, comma 1, legge n. 44/1999: «1. Salvo quanto previsto dall'articolo 7 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, la concessione dell'elargizione è revocata: a) se l'interessato non fornisce la prova relativa alla destinazione delle somme già corrisposte; b) se si accerta l'insussistenza dei presupposti dell'elargizione medesima; c) se la condizione prevista dall'articolo 4, comma 1, lettera a), non permane anche nel triennio successivo al decreto di concessione».

¹⁶ Secondo l'art. 14, comma 9, legge n. 108/1996, «Il Fondo procede alla revoca dei provvedimenti di erogazione del mutuo e della provvisionale ed al recupero delle somme già erogate nei casi seguenti: a) se il procedimento penale per il delitto di usura in relazione al quale il mutuo o la provvisionale sono stati concessi si conclude con provvedimento di archiviazione, salvo quanto previsto dalla lettera a- bis), ovvero con sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione; a- bis) quando il procedimento penale non possa ulteriormente proseguire per prescrizione del reato, per amnistia o per morte dell'imputato e il giudice debba emettere per tali motivi il provvedimento di archiviazione o la sentenza, in qualsiasi fase o grado del processo, ai sensi dell'articolo 129, comma 1, del codice di procedura penale, quando allo stato degli atti non esistano elementi documentati, univoci e concordanti in ordine all'esistenza del danno subito dalla vittima per effetto degli interessi o di altri vantaggi usurari; b) se le somme erogate a titolo di mutuo o di provvisionale non sono utilizzate in conformità al piano di cui al comma 5; c) se sopravvengono le condizioni ostative alla concessione del mutuo previste nei commi 7 e 8».

sia in corso procedimento penale, la concessione del mutuo o della provvisionale è sospesa fino all'esito di tale procedimento (art. 26, comma 3, D.P.R. 19/02/2014, n. 60).

In relazione alle previsioni che precedono (art. 26, commi 2 e 3), **«la segreteria della Procura della Repubblica competente o la cancelleria del tribunale presso il quale pende il procedimento per il delitto di usura comunicano immediatamente al prefetto i fatti rilevanti per l'adozione, da parte del Comitato di solidarietà antiracket e antiusura, delle eventuali deliberazioni di sospensione o di revoca della concessione del mutuo o della provvisionale. La deliberazione del Comitato è assunta nei 10 giorni successivi al ricevimento della comunicazione del prefetto (art. 26, comma 4, D.P.R. 19/02/2014, n. 60)»¹⁷.**

2. Le moratorie previste dall'articolo 20 legge n. 44/1999.

2.1. Il quadro normativo vigente.

L'articolo 20, commi 1-4, della legge n. 44/1999 stabilisce ulteriori benefici cui possono accedere i soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8 della legge n.44 cit., ovvero (art. 20, comma 6) coloro i quali abbiano richiesto la concessione del mutuo senza interesse di cui all'articolo 14, comma 2, della legge 7 marzo 1996, n. 108, nonché coloro che abbiano richiesto l'elargizione prevista dall'articolo 1, della legge 20 ottobre 1990, n. 302.

In particolare, in virtù della disposizione in esame, in favore di tali soggetti:

- **i termini di scadenza**, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, **degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari**, nonché **di ogni altro atto avente efficacia esecutiva**, possono essere prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di trecento giorni (art. 20, comma 1);

- **i termini di scadenza**, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, **degli adempimenti fiscali** possono essere prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di tre anni (art. 20, comma 3);

- **i termini di prescrizione e quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione**, che sono scaduti o che scadono entro un anno dalla data dell'evento lesivo possono essere altresì sospesi, per la medesima durata di cui al comma 1 (art. 20, comma 3);

- **l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili e i termini relativi a processi esecutivi mobiliari ed immobiliari, ivi comprese le vendite e le assegnazioni forzate** possono essere sospesi per la medesima durata di cui al comma 1 (art. 20, comma 4).

Le sospensioni dei termini di cui ai commi 1, 3 e 4 e la proroga di cui al comma 2 dell'art. 20 cit. hanno effetto a seguito del **provvedimento favorevole del procuratore della Repubblica** competente per le indagini in ordine ai delitti che hanno causato l'evento lesivo di cui all'articolo 3, comma 1 (art. 20, comma 7).

¹⁷ In merito ai flussi informativi tra autorità giudiziarie e prefetture in materia di estorsione cfr. **nota del Ministero della Giustizia Dipartimento per gli Affari di Giustizia prot. n. 032.016.003-7 del 21 giugno 2017.**

Qualora si accerti, a seguito di sentenza penale irrevocabile, o comunque con sentenza esecutiva, l'inesistenza dei presupposti per l'applicazione dei benefici previsti dal presente articolo, gli effetti dell'inadempimento delle obbligazioni di cui ai commi 1 e 2 e della scadenza dei termini di cui al comma 3 sono regolati dalle norme ordinarie (art. 20, comma 7).

2.2. L'evoluzione normativa

2.2.1. La formulazione originaria dell'art. 20, comma 7, legge 44/1999 e l'intervento della Corte Costituzionale del 2005.

Nella previsione originaria dell'art. 20, comma 7, legge 108/1996, la sospensione dei termini di cui ai precedenti commi 1, 2, 3 e 4¹⁸ aveva «effetto a seguito del parere favorevole del prefetto competente per territorio, sentito il Presidente del Tribunale»..

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 457 del 14 - 23 dicembre 2005 (Pres. e est. A. Marini, in Gazz. Uff. 28 dicembre 2005, n. 52 - Prima serie speciale), ha riconosciuto che tale formulazione poneva problemi di costituzionalità, rimediati mediante l'ablazione della parola «favorevole». In tal modo, è stata restituita alla funzione del prefetto «un carattere propriamente consultivo, non vincolante, coerente con la natura - giurisdizionale e non amministrativa - del provvedimento richiesto, mentre il potere decisorio riguardo alla sussistenza dei presupposti per la sospensione del processo esecutivo torna ad essere attribuito al giudice, che ne è - in base ai principi - il naturale ed esclusivo titolare»¹⁹.

¹⁸ Nell'originaria versione l'art. 20 della legge n. 108/1996 (Sospensione di termini) disponeva: «1. A favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari, nonché' di ogni altro atto avente efficacia esecutiva, sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di trecento giorni. 2. A favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti fiscali sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di tre anni. 3. Sono altresì sospesi, per la medesima durata di cui al comma 1, i termini di prescrizione e quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione, che sono scaduti o che scadono entro un anno dalla data dell'evento lesivo. 4. Sono sospesi per la medesima durata di cui al comma 1 l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili e i termini relativi a processi esecutivi mobiliari ed immobiliari, ivi comprese le vendite e le assegnazioni forzate. 5. Qualora si accerti, a seguito di sentenza penale irrevocabile, o comunque con sentenza esecutiva, l'inesistenza dei presupposti per l'applicazione dei benefici previsti dal presente articolo, gli effetti dell'inadempimento delle obbligazioni di cui ai commi 1 e 2 e della scadenza dei termini di cui al comma 3 sono regolati dalle norme ordinarie. 6. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e 5 si applicano altresì a coloro i quali abbiano richiesto la concessione del mutuo senza interesse di cui all'articolo 14, comma 2, della legge 7 marzo 1996, n. 108, nonché' a coloro che abbiano richiesto l'elargizione prevista dall'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302».

¹⁹ Nel contesto di un procedimento esecutivo, il Tribunale di Lecce si era trovato dinanzi al provvedimento del prefetto che, in difformità rispetto al parere del Presidente del Tribunale, aveva espresso parere favorevole ad una nuova sospensione di trecento giorni dei termini del processo esecutivo, pur avendone il debitore esecutato già goduto nel medesimo procedimento. Ritenendo di aderire alla diversa interpretazione per cui la sospensione del procedimento per trecento non è ammessa per più di una volta, il Giudice rimettente aveva rimarcato che, stando al tenore testuale della disposizione, doveva prendere atto della determinazione del prefetto, con conseguente ulteriore sospensione della procedura esecutiva per altri trecento giorni. In tal modo, però, la norma, attribuendo ad un funzionario subordinato al potere esecutivo il potere di adottare un provvedimento vincolante per l'autorità giudiziaria, si poneva in

Infatti, secondo il tenore letterale della norma impugnata, al prefetto non era attribuita una funzione meramente consultiva, atteso che la sospensione dell'esecuzione risultava espressamente subordinata al solo «parere favorevole» dello stesso organo, in presenza del quale il giudice non poteva che adottare il relativo provvedimento, senza possibilità di sindacare la sussistenza delle condizioni di legge. All'inverso, il «parere» negativo del prefetto di per sé impediva la concessione del beneficio. La valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti per la sospensione del processo esecutivo in favore dei soggetti presi in considerazione dalla norma risultava, in tal modo, integralmente attribuita (non al giudice dell'esecuzione, bensì) al prefetto, e cioè ad un organo del potere esecutivo, mentre, rispetto a tale valutazione, l'autorità giudiziaria era chiamata a svolgere, attraverso la previsione del parere non vincolante del presidente del tribunale, solo una funzione consultiva. La violazione dei principi costituzionali posti a presidio dell'indipendenza ed autonomia della funzione giurisdizionale appariva pertanto palese, considerato che il prefetto veniva ad essere investito, dalla norma impugnata, del potere di decidere in ordine alle istanze di sospensione dei processi esecutivi promossi nei confronti delle vittime dell'usura; *«potere che, proprio perché incidente sul processo e, quindi, giurisdizionale, non può che spettare in via esclusiva all'autorità giudiziaria».*

2.2.2. La legge n. 3/2012 e le successive pronunce della Corte Costituzionale: ordinanza n. 262/2013 e sentenza n. 192/2014.

La riforma operata dalla legge n. 3/2012.

A decorrere dal 29 febbraio 2012, l'articolo 20, comma 7, della legge n. 44/1999 è stato sostituito dal numero 1) della lettera d) del comma 1 dell'art. 2, L. 27 gennaio 2012, n. 3 (*Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento*). Nella formulazione cristallizzata a seguito della riforma *«le sospensioni dei termini di cui ai commi 1, 3 e 4 e la proroga di cui al comma 2 hanno effetto a seguito del provvedimento favorevole del procuratore della Repubblica competente per le indagini in ordine ai delitti che hanno causato l'evento lesivo di cui all'articolo 3, comma 1. In presenza di più procedimenti penali che riguardano la medesima parte offesa, anche ai fini delle sospensioni e della proroga anzidette, è competente il procuratore della Repubblica del procedimento iniziato anteriormente».*

Inoltre, con la stessa decorrenza temporale, il numero 2) della lettera d) del comma 1 dell'art. 2, L. 27 gennaio 2012, n. 3, ha aggiunto all'art. 20 in esame i commi 7-bis e 7-ter, che così recitano: *«7-bis. Il prefetto, ricevuta la richiesta di elargizione di cui agli articoli 3, 5, 6 e 8, compila l'elenco delle procedure esecutive in corso a carico del richiedente e informa senza ritardo il procuratore della Repubblica competente, che trasmette il provvedimento al giudice, o ai giudici, dell'esecuzione entro sette giorni dalla*

contrasto sia con l'art. 101, secondo comma, della Costituzione, secondo cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge, sia con l'art. 108, secondo comma, della Costituzione, secondo cui la legge assicura l'indipendenza degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia, sia infine con il fondamentale principio di separazione dei poteri, proprio di ogni Stato democratico. «Il prefetto, infatti, non è un organo indipendente ed imparziale, essendo, al contrario, alle dirette dipendenze del Governo, ed è privo di quelle garanzie, prima fra tutte l'inamovibilità, poste a fondamento della autonomia ed indipendenza dei giudici».

comunicazione del prefetto. 7-ter. Nelle procedure esecutive riguardanti debiti nei confronti dell'erario, ovvero di enti previdenziali o assistenziali, non sono poste a carico dell'esecutato le sanzioni dalla data di inizio dell'evento lesivo, come definito dall'articolo 3, comma 1, fino al termine di scadenza delle sospensioni e della proroga di cui ai commi da 1 a 4 del presente articolo».

I successivi interventi della Corte Costituzionale: ordinanza n. 262/2013 e sentenza n. 192/2014.

Dopo l'entrata in vigore della riforma del 2012 la **Corte costituzionale (ordinanza n. 296 del 2013, est. A. Criscuolo, Pres. G. Silvestri)** ha dichiarato inammissibile, per carenza del requisito soggettivo, il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato sollevato dal giudice istruttore del Tribunale ordinario di Padova, sezione distaccata di Cittadella, in relazione ad un provvedimento adottato dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Padova con il quale quest'ultimo, ai sensi dell'art. 20, comma 4, della legge 23 febbraio 1999, n. 44, accogliendo l'istanza della parte convenuta nel procedimento civile n. 801 del 2012 aveva disposto per la durata di trecento giorni, a far data dalla presentazione dell'istanza all'ufficio del pubblico ministero, la sospensione dei termini di prescrizione e di quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione, relativi al detto procedimento civ²⁰. Di particolare interesse alcune affermazioni della Corte sui connotati del provvedimento del pubblico ministero. In particolare, **«il provvedimento di sospensione dei termini, emesso ai sensi dell'art. 20, comma 7, della legge n. 44 del 1999, non concernendo l'esercizio dell'azione penale, ne' (l')attività di indagine ad essa finalizzata, non è espressione di attribuzioni costituzionali riconosciute al pubblico**

²⁰ Il Giudice istruttore affermava che il pubblico ministero non avesse la *potestas* di procedere alla sospensione dei termini processuali e sostanziali del procedimento civile, tenuto conto del chiaro tenore della motivazione della sentenza n. 457 del 2005 della Corte Costituzionale. Sebbene il provvedimento di sospensione fosse stato adottato «non dall'Autorità amministrativa prefettizia, bensì da un altro organo giurisdizionale», cioè dal pubblico ministero della Procura di Padova, l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario, sancito dagli artt. 101, secondo comma, e 104 della Costituzione, sarebbero state comunque lese, dovendo essere salvaguardate «sia da eventuali intrusioni esterne all'ordine giudiziario che dal suo interno non potendo ammettersi che l'ufficio del Pubblico Ministero possa intervenire in un procedimento civile di cui non è parte sospendendone i termini processuali o sostanziali a pena di una evidente lesione dell'art. 25 Cost. essendo l'unico soggetto investito della *potestas iudicandi* il giudice procedente» nel giudizio civile. Nella fattispecie, non essendo stata accolta l'istanza di sospensione di cui all' art. 20 della legge n. 44 del 1999 in conseguenza del provvedimento di rigetto del Giudice istruttore del 16 ottobre 2012, era stato richiesto al pubblico ministero del procedimento penale di concedere quanto non concesso dal giudice naturale del procedimento civile; in tal modo un provvedimento del giudice naturale è stato privato di efficacia con il ricorso ad «un soggetto terzo ed estraneo», il quale ha adottato un provvedimento di sospensione che riverbera i suoi effetti nel procedimento stesso paralizzandolo, pur in assenza di una modifica o revoca dell'ordinanza del 16 ottobre 2012, emessa dal precedente giudice. Tenuto conto della sentenza n. 457/2005 della C.Cost. e della riformulazione della disposizione di cui all'art. 20, comma 7, a cura dell'art. 2, lettera d), della legge del 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), l'iniziativa del pubblico ministero in ogni caso comprometterebbe l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario, sancite dagli artt. 101 e 104 Cost., e determina la violazione dell'art. 25 Cost. Sulla base di queste argomentazioni, il Giudice istruttore ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare «che non spettava al Pubblico Ministero del procedimento 3782/2011 RGNR procedere alla sospensione dei termini di prescrizione e di quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione eccezione nel procedimento 801/2011 R.G.».

ministero, ai sensi dell'art. 112 Cost.»²¹. La Corte ha sottolineato, altresì, come il ricorso posto al suo esame fosse inammissibile per carenza del requisito oggettivo (difettando, nella fattispecie in esame, <<la materia>> stessa del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato), non configurandosi alcuna lesione delle attribuzioni costituzionali del giudice quale conseguenza del provvedimento di sospensione dei termini emesso dal pubblico ministero, essendo posta in dubbio, piuttosto, la legittimità costituzionale di una disposizione di legge che attribuisce un potere specifico all'autorità giudiziaria inquirente. Situazione che doveva essere fatta valere attraverso la proposizione della questione di legittimità costituzionale in via incidentale della disposizione attributiva del potere specifico.

In effetti, la Corte costituzionale è tornata ad occuparsi dell'art. 20, comma 7, cit., come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera d), numero 1), della legge 27 gennaio 2012, n. 3 con la **sentenza 23 giugno - 4 luglio 2014, n. 192** (Pres. S. Cassese, est. G. Coraggio, in Gazz. Uff. 9 luglio 2014, n. 29, 1^a Serie speciale), allorché ha dichiarato **non fondata** la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 101, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Secondo il Tribunale di Roma rimettente²² l'attribuzione di tale potere ad un soggetto diverso dal giudice concretava la violazione dell'art. 101, secondo comma, della

²¹ La Corte delle leggi ha ricordato che «sotto il profilo soggettivo, la giurisprudenza costituzionale è costante nel riconoscere ai singoli organi giurisdizionali la legittimazione ad assumere la qualità di parte nei conflitti di attribuzione, in quanto, in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione, competenti a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartengono, ma solo limitatamente all'esercizio dell'attività giurisdizionale assistita da garanzia costituzionale (ordinanze n. 340 e n. 244 del 1999, n. 338 del 2007 e n. 87 del 1978); che, alla luce di tali principi, il ricorso è inammissibile; che il conflitto di attribuzione postula l'appartenenza degli organi o enti in conflitto a poteri diversi, mentre la fattispecie in esame coinvolge organi appartenenti, entrambi, al potere giudiziario, trattandosi di ricorso proposto da un giudice nei confronti del pubblico ministero; che, inoltre, il provvedimento di sospensione dei termini, emesso ai sensi dell'art. 20, comma 7, della legge n. 44 del 1999, non concernendo l'esercizio dell'azione penale, né attività di indagine ad essa finalizzata, non è espressione di attribuzioni costituzionali riconosciute al pubblico ministero, ai sensi dell'art. 112 Cost. (sentenze n. 410 e n. 110 del 1998, n. 420 del 1995 e n. 463 del 1993)»

²² Il giudizio principale aveva ad oggetto l'intimazione di sfratto per morosità. La Corte di Cassazione ha richiamato la necessità di prestare attenzione alla disciplina del relativo procedimento, con particolare attenzione all'istituto del cosiddetto "termine di grazia", per verificare se l'esercizio della funzione giurisdizionale fosse condizionato o limitato da quanto previsto dall'articolo 290, comma 7, cit. Ha osservato la Corte: «L'art. 55 della legge n. 392 del 1978 stabilisce, per quanto qui rileva: <<La morosità del conduttore nel pagamento dei canoni o degli oneri di cui all'articolo 5 può essere sanata in sede giudiziale [...]. Ove il pagamento non avvenga in udienza, il giudice, dinanzi a comprovate condizioni di difficoltà del conduttore, può assegnare un termine non superiore a giorni novanta. In tal caso rinvia l'udienza a non oltre dieci giorni dalla scadenza del termine assegnato>>. La giurisprudenza di legittimità ha avuto modo di vagliare diverse problematiche cui tale disciplina ha dato luogo. In particolare, ha affermato che in tema di locazione di immobili urbani, il conduttore che, convenuto in un giudizio di sfratto per morosità, abbia richiesto la concessione del "termine di grazia", manifesta implicitamente, per ciò solo, una volontà incompatibile con quella di opporsi alla convalida, sicché al mancato adempimento nel termine fissato dal giudice consegue ipso facto l'emissione da parte di questi dell'ordinanza di convalida ex art. 663 del codice di procedura civile, senza che possano assumere rilievo eventuali eccezioni o contestazioni circa la sussistenza e/o l'entità del credito vantato dal locatore sollevate dopo la richiesta di termine per sanare la morosità, giacché, a norma dell'art. 55 della legge n. 392 del 1978, il comportamento del conduttore deve consistere nell'estinzione di tutto quanto dovuto per canoni, oneri accessori, interessi e spese fino alla scadenza del termine di grazia, senza che l'inadempimento residuo sia suscettibile di nuova verifica sotto il profilo della gravità (Corte di cassazione, terza sezione civile, sentenza n. 5540 del 2012). Si è anche affermato che il termine per sanare la morosità, come previsto dall'art. 55 della legge n. 392 del 1978, in materia di locazioni di immobili urbani, è da qualificarsi perentorio (e, quindi, non prorogabile dal giudice). Pertanto, costituendo questo tipo di

Costituzione (<<I giudici sono soggetti soltanto alla legge>>) e dell'art. 111, primo e secondo comma, Cost. (non potendo definirsi "giusto processo" quello nel quale un'autorità diversa dal giudice può influire sull'esito della controversia, a favore di una delle parti in lite). In base alla prima prospettazione, in particolare, il legislatore avrebbe attribuito ad un organo - il pubblico ministero - diverso dal giudice naturale precostituito per legge e designato per la trattazione e definizione della singola controversia, il potere di incidere direttamente e quindi decidere (sia pure in via interlocutoria) con un provvedimento di sospensione dei termini assegnati dal giudice.

La Corte costituzionale ha disatteso tale censura rimarcando «**come la sospensione dei termini prevista dai primi quattro commi dell'art. 20 non sia discrezionale**: essa infatti è legata sostanzialmente alla **presenza della richiesta dell'«elargizione» o del mutuo senza interessi** di cui, rispettivamente, all'art. 3, commi 1 e 2, della legge n. 44 del 1999 e all'art. 14 della legge n. 108 del 1996. Il comma 7-bis dell'art. 20 onera il prefetto che riceve la domanda di elargizione di compilare l'elenco delle procedure esecutive in corso a carico del richiedente e di informarne senza ritardo il procuratore della Repubblica competente <<che trasmette il provvedimento al giudice, o ai giudici, dell'esecuzione entro sette giorni dalla comunicazione del prefetto>>. **Al pubblico ministero compete la mera verifica di riferibilità della comunicazione del prefetto alle indagini per delitti che hanno causato l'evento lesivo condizione dell'elargizione. Il relativo provvedimento non concerne, dunque, l'esercizio dell'azione penale ne' l'attività di indagine ad essa finalizzata (ordinanza n. 296 del 2013). Si aggiunga che l'unico in grado di svolgere questo compito non può che essere il pubblico ministero competente in sede penale, tenuto conto della attinenza di tale compito ai procedimenti relativi ai delitti in questione, con le problematiche di riservatezza che questi ultimi comportano, nonché degli obiettivi di incisivo contrasto dei reati in questione (attuato anche mediante le misure a favore delle vittime)**». Nell'occasione, la Corte delle leggi non ha negato un'interferenza con il giudizio civile, ma ha escluso la sussistenza di un'illegitima compressione della relativa funzione giurisdizionale. In proposito ha osservato: «omissis... l'impugnato art. 20, comma 7, della legge n. 44 del 1999, che deve essere letto in uno al comma 1 nonché al comma 3, prevede la possibilità di una mera sospensione, delimitata nel tempo (trecento giorni, periodo di sospensione che si aggiunge a quello del termine iniziale), di termini, tra i quali è ricompreso anche il termine di grazia, la cui concessione resta ferma, sia nel suo contenuto, sia negli effetti che si determineranno alla scadenza».

In merito all'addotta lesione dell'art. 111, primo e secondo comma, Cost., la Corte costituzionale ha annotato: «La ricostruzione del dato normativo operata dal rimettente non tiene conto della ratio e della portata dell'intervento legislativo censurato, che, avendo un **carattere meramente temporaneo e non decisivo, non ha alcuna influenza sostanziale sul giudizio civile.**»

sanatoria un'eccezione al principio generale stabilito dall'art. 1453, ultimo comma, del codice civile (secondo cui dalla data della domanda di risoluzione l'inadempiente non può più adempiere la propria obbligazione), se entro il termine il conduttore non ha provveduto a sanare la mora, al giudice non è concessa la possibilità di valutare la gravità o meno dell'inadempimento, a norma dell'art. 1455 cod. civ.».

2.3. Regole comuni della moratorie: - *carattere eccezionale della normativa;* - *ratio conservativa;* - *crediti attinti dalla sospensione "sostanziale e processuale" di cui all'art. 20 cit. e selezione della portata causale dei vari debiti rispetto all'insolvenza.*

Carattere eccezionale della normativa. La Corte regolatrice (Cass. Civ., Sez. 1, n. 7740 del 19/04/2016, Rv. 639314, est. Di Virgilio) ha rimarcato che la disciplina in esame ha «**carattere eccezionale**, dal momento che deroga alla normativa sulla decorrenza dei termini legali relativi alle procedura espropriative e, in definitiva, all'attuazione del disposto dell'art. 2740 c.c., attribuendo al giudice il potere di sospendere il compimento di quegli atti esecutivi che possono pregiudicare irrimediabilmente il patrimonio dell'esecutato o anche solo la detenzione di beni immobili, in vista dell'elargizione delle previste provvidenze, che dovrebbe consentire il superamento di una temporanea difficoltà economica (Cass. 11 agosto 2010, n. 18612)». Ancora (Cass. Civ., Sez. 1, n. 22756 del 12/12/2012, Rv. 624539 est. M. Ferro) ha sottolineato come l'art. 20, nei commi da 1 a 4, «mira ad offrire tutela alla vittima del reato di usura e di altri ad esso assimilati, intendendo bilanciare l'interesse del creditore all'adempimento con l'apprestamento delle condizioni di un'eccezionale verifica di nesso eziologico tra la difficoltà solutoria e la genesi criminale del debito, così da assicurare agevolazioni e provvidenze alle vittime. Questo essendo il significato del blocco per 300 giorni dei termini sostanziali di scadenza da un lato e di quelli processuali d'altro, appare evidente che la tutela pubblicistica che lo Stato aggiunge in siffatto modo all'elargizione economica verso le vittime introduce un'alterazione nelle ordinarie relazioni civili, intermedie anche con il processo, dunque collocandosi - al di là della legislazione sociale di sostegno - in un quadro di prevalenza dell'interesse pubblico alla protezione di ogni situazione debitoria, d'impresa o meno, incisa anche indirettamente da tali reati. La sopportazione a valle di tali misure da parte dei creditori non può pertanto, per tale ragione, che essere circoscritta ad ipotesi tassative, la cui base giustificativa, nel rinvenimento della loro portata, si correli per quanto possibile a limitazioni selettive del diritto di difesa e del diritto di credito».

Ratio conservativa. Per la Cassazione (cfr. Cass. 24 gennaio 2007, n. 1496; Cass. Civ., Sez. 1, n. 7740 del 19/04/2016, Rv. 639314, est. Di Virgilio) è «conclusione condivisa che l'intera normativa sulle moratorie ex art. 20 legge n. 44 del 1999 mira fondamentalmente a consentire che, nel lasso di tempo necessario per avviare e concludere il procedimento amministrativo teso all'erogazione di provvidenze ed elargizioni, i potenziali beneficiari di queste ultime possano evitare di vedere mutare in peius le proprie condizioni economiche, a seguito del maturarsi di prescrizioni, decadenze, nonché a seguito di atti di messa in mora ovvero di esecuzione forzata, tali da determinare effetti irreversibili sul proprio patrimonio».

Crediti attinti dalla sospensione "sostanziale e processuale" di cui all'art. 20 cit. e selezione della portata causale dei vari debiti rispetto all'insolvenza. I commi 1, 3 e 4 dell'art. 20 della legge n. 44 del 1999 «non prevedono alcuna moratoria generalizzata dei debiti dell'imprenditore, ne' una sospensione della procedura prefallimentare iniziata nei suoi confronti». Ciò significa che la sospensione "sostanziale e processuale" in esame

opera esclusivamente nei confronti dei creditori che abbiano posto in essere fatti di usura e non nei confronti dell'intero ceto creditorio (Cass. Civ., Sez. 1, n. 8432 del 28/05/2012, Rv. 622543, est. De Chiara). La sospensione prevista dall'art. 20 della legge 23 febbraio 1999 riguarda la **scadenza dei singoli crediti attinti dal reato denunciato** e non pregiudica la doverosità del riscontro dell'insolvenza ai sensi dell'art. 5 legge fall., che attiene alla situazione generale dell'imprenditore, avendo riguardo alle risultanze di altri inadempimenti o debiti, con conseguente dichiarazione di fallimento (Cass. Civ., Sez. 1, n. 22756 del 12/12/2012, Rv. 624539 est. M. Ferro; nello stesso senso Cass. Civ., Sez. 1, 20746/2014²³, est. M. Cristiano).

Nell'occasione la Corte ha dichiarato **doveroso selezionare la portata causale dei vari debiti rispetto all'insolvenza**, discriminando in tale giudizio, da condurre in generale e con riguardo a tutte le risultanze, i crediti meritevoli della tutela moratoria ex art. 20 legge n. 44/1999. *«In materia, opera infatti il principio per cui, chiesta dal debitore fallendo l'ammissione ai benefici di cui alla L. n. 44 del 1999, il giudice, ferme restando le altre condizioni, applica e riconosce la sospensione di cui al citato art. 20 con riguardo ai singoli crediti, ma senza pregiudizio per la doverosità del riscontro della situazione di insolvenza di cui all'art. 5 L.Fall., che attiene alla situazione generale dell'imprenditore, se a carico del medesimo risultino altri inadempimenti o debiti. Per i primi crediti, attinti dal segnalato rapporto con un reato, esclusa perciò l'applicazione del comma 4 ed invece ricorrendo gli estremi per sussumere la relativa fattispecie nei commi 1 e 2, occorre una specifica disamina coerente con il necessario orizzonte temporale di trecento giorni (o tre anni per gli adempimenti fiscali) in rapporto alle rispettive epoche di scadenza, incidendo la citata sospensione ad essi applicabile sulla mera scadenza delle obbligazioni e dunque attenendo al profilo di inesigibilità dei crediti stessi; per gli altri, vale il principio per cui il complesso delle obbligazioni già scadute si connette all'ordinario giudizio sull'insolvenza tendenzialmente indifferente alle sue cause: Cass. 9253/2012, eventualmente temperato dalla considerazione prognostica dell'incidenza positiva - per epoche di incasso ed entità - che l'elargizione economica conseguibile rispetto ai debiti critici rispetto al reato potrebbe avere sul risanamento finanziario complessivo e certo dei debiti d'impresa».*

2.4. Tipologie di moratoria.

2.4.1. Proroga dei termini di diritto sostanziale, delle scadenze fiscali nonché dei termini di prescrizione e decadenza: - il dato normativo; - presupposto di operatività: tempestiva richiesta della elargizione economica; - termini sostanziali di pagamento prorogati ex art. 20, comma 1; - effetti ed eccezione di merito della proroga ex art. 20, comma 1, legge n. 44/1999; - proroga ex art. 20, comma 2, legge n. 44/1999 e termine dell'anno dalla data dell'evento lesivo; - decorrenza del termine di prolungamento; - applicabilità alle procedure pre-fallimentari.

²³ Nella specie, la Cassazione ha rilevato che la ricorrenza dei presupposti della sospensione non avrebbe potuto di per sé comportare l'annullamento della sentenza impugnata, che aveva accertato lo stato di insolvenza della società in ragione dei debiti per circa 30 milioni di euro contratti dalla società nei confronti di soggetti (fornitori, Equitalia) diversi dalla banche firmatarie della convenzione.

Il dato normativo. Secondo il disposto dell'art. **20, comma 1**, legge 44/1999, «a favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari, nonché di ogni altro atto avente efficacia esecutiva, sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di trecento giorni». In base all'art. **20, comma 2**, legge 44/1999, «a favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti fiscali sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di tre anni». In virtù dell'art. **20, comma 3**, legge 44/1999, «sono altresì sospesi, per la medesima durata di cui al comma 1, i termini di prescrizione e quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione, che sono scaduti o che scadono entro un anno dalla data dell'evento lesivo».

Presupposto di operatività: tempestiva richiesta della elargizione economica. I soggetti beneficiari delle previsioni dei tre commi in analisi sono quelli «che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8», cioè le vittime di richieste estorsive (art. 3), i soggetti che abbiano compiuto acquiescenza a tali richieste (art. 5), gli appartenenti alle associazioni di solidarietà (art. 6) ed ai superstiti dei soggetti di cui agli artt. 3 e 6 (art. 8). Tale ultima norma richiama anche i soggetti di cui all'art. 7, ma, secondo la Cassazione (Cass. Civ., Sez. 3, n. 1496 del 24/01/2007, Rv. 595310, est. Frasca), non essendo essi contemplati direttamente, non possono venire in rilievo. Nell'occasione, la Cassazione ha altresì chiarito che secondo «**l'espresso riferimento contenuto nell'art. 20, commi 1 e 2 ai soggetti che abbiano richiesto o a favore dei quali sia stata formulata la richiesta di elargizione, nonché quello implicito nel comma 3 sempre a detti soggetti, per effetto dell'avverbio "altresì", pongono in evidenza poi la "richiesta dell'elargizione", che è disciplinata, quanto a modalità e termini dall'art. 13, legge citata, il quale, nei commi 3 e 4, prevede due termini di decorrenza diversi, secondo che l'evento lesivo sia emerso a seguito di denuncia o di indagini preliminari ovvero non lo sia stato. Il primo è di centoventi giorni dalla data della denuncia o della notizia che nelle indagini preliminari si è verificata quella emersione, il secondo di un anno dalla iniziale richiesta estorsiva o dalla prima minaccia o violenza subita**». Da ciò la Cassazione ha maturato la convinzione che sia «evidente che l'art. 20, commi 1, 2 e 3, là dove fanno riferimento alla richiesta alludono ad una **richiesta effettuata tempestivamente**, cioè nel rispetto dei suddetti termini, posto che l'art. 13, commi 3 e 4 sanzionano il mancato rispetto dei termini con la decadenza». In virtù della clausola estensiva dell'articolo 20, comma 6, legge n. 44/1999, tale presupposto (tempestiva presentazione della richiesta di beneficio economico) si applica altresì a coloro i quali abbiano richiesto la concessione del mutuo senza interesse di cui all'articolo 14, comma 2, della legge 7 marzo 1996, n. 108, nonché a coloro che abbiano richiesto l'elargizione prevista dall'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302.

Termini sostanziali di pagamento prorogati ex art. 20, comma 1. Tale norma prevede una proroga dei termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, per il pagamento (non già di qualsiasi debito, bensì soltanto) dei **ratei dei mutui bancari e ipotecari**; proroga decorrente non dalla data del parere prefettizio, bensì dalle rispettive scadenze dei mutui per la durata di trecento giorni (Cass. Civ., Sez. 1, n. 8432 del 28/05/2012, Rv. 622543, est. De Chiara). Per ciò, la Corte (Sez. 1 Civ., n. 5259/2015, est. Di Virgilio) ha osservato che *«solo in tali limiti e per detti contratti la norma può incidere sullo stato di insolvenza»*, con necessità di specificare le scadenze relative ai mutui bancari e ipotecari rientranti nell'anno dall'evento lesivo denunciato e l'entità dei relativi crediti, nonché di determinarne *«l'impatto sulla complessiva situazione debitoria della società per le conseguenti valutazioni relative alla sussistenza o meno dello stato d'insolvenza»*. Con diversa pronuncia la Cassazione (Sez. 1 Civ., n. 22756 del 12/12/2012, Rv. 624539 est. M. Ferro) ha ritenuto, invece, che la moratoria riguarda **anche i termini di pagamento dei debiti pecuniari di natura civilistica** e dunque non solo i ratei dei mutui bancari e ipotecari espressamente considerati dall'art. 20, comma 1²⁴.

Effetti ed eccezione di merito della proroga ex art. 20, comma 1, legge n. 44/1999. La proroga di trecento giorni dei termini prevista da tale disposizione produce un effetto riconducibile alla fattispecie di cui all'art. 1185, primo comma, cod. civ. (*«se per l'adempimento è fissato un termine, il creditore non può esigere la prestazione prima della scadenza, salvo che il termine sia stabilita esclusivamente e suo favore»*) e, sotto il profilo processuale, costituisce eccezione di merito soggetta al regime preclusivo del giudicato. Tuttavia, anche la predetta preclusione costituisce oggetto di eccezione da opporre tempestivamente nei gradi di merito (Cass. Civ., Sez.1, n. 12546/2013, est. Bernabai).

Proroga ex art. 20, comma 2, legge n. 44/1999 e termine dell'anno dalla data dell'evento lesivo. Atteso il tenore letterale dell'art. 20, comma 2, L. 44/99 ("a favore dei soggetti che abbiano richiesto ... l'elargizione prevista dagli arti 3,5,6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti fiscali sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di tre anni"), detta proroga per gli adempimenti fiscali ha **esclusivamente ad oggetto i termini che sono scaduti o che scadono entro un anno dalla data dell'evento lesivo** (in senso conforme, Cass. 1613/2009 e 1496/2007; Cass. Sez. Tributaria Civ., n. 16933/2015, est. Cigna)²⁵.

²⁴ Secondo la Corte regolatrice *«l'avvenuta scadenza di tali debiti importa invero la decadenza del debitore, anche nell'istruttoria pre-fallimentare, dal potere di eccepire al creditore che richieda il pagamento la circostanza che il debito non è ancora scaduto; mentre l'ottenimento della sospensione, pur nei limiti in cui riguarda i termini scaduti o scadenti nell'anno successivo alla data dell'evento lesivo, diviene un fatto temporaneamente incompatibile con la scadenza nominale di tali termini, che va però eccepito dalla vittima dell'evento, allegando e provando la sussistenza dei presupposti, ivi compresi gli atti amministrativi puntualmente elencati al comma 7 del cit. art., rivisto dalla L. n. 3 del 2012 (inapplicabile razione temporis) ma immutato con riguardo al necessario e previo intervento di un pubblico potere diverso dall'autorità giurisdizionale»*.

²⁵ In motivazione: *«La CTR, con riferimento alla questione sollevata dall'appellante in ordine alla scadenza dei termini ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, si è limitata ad osservare che il provvedimento di sospensione dei termini era stato concesso nel gennaio 2003 in relazione agli atti riconducibili all'anno 1999, e quindi gli avvisi di accertamento, notificati nel 2004, erano rientrati nel predetto regime di sospensione e, a seguito di numerose proroghe concesse dalla Prefettura, i termini di scadenza degli adempimenti fiscali erano stati differiti; in tal modo, tuttavia, omettendo tra l'altro ogni specifico*

Decorrenza del termine di prolungamento. In proposito, con riferimento alla formulazione antecedente alla legge n. 3/2012, la Corte di Cassazione (Sez. 3 Civ., n. 1496 del 24/01/2007, Rv. 595310, est. Frasca) ha chiarito che *«in tema di disposizioni della legge n. 44 del 1999, concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, in relazione ai termini di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 20 di detta legge, la norma del comma 7 di quest'ultimo - nel disporre che la loro sospensione ha effetto a seguito del parere del prefetto, sentito il presidente del tribunale - comporta che, il parere del prefetto possa essere fatto valere dall'interessato per ottenere il beneficio: a) a livello stragiudiziale, cioè nei confronti del o dei controinteressati alla vicenda cui si correla il termine, se essi non lo contestino; b) o, in caso di disaccordo, a livello giudiziale, con l'introduzione di una controversia; c) o, qualora sia già pendente controversia nell'ambito di essa. In questi ultimi due casi compete al giudice di valutare se il beneficio spetti effettivamente (e, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 457 del 2005, senza che egli sia vincolato al parere prefettizio)²⁶. La decorrenza del periodo di "sospensione", in tutti questi casi, ha luogo dalla scadenza del termine già verificatasi o che debba ancora verificarsi (nel caso in cui il beneficio sia richiesto quando il termine non sia scaduto) e non dalla richiesta²⁷.*

Applicabilità alle procedure pre-fallimentari. Con la sentenza n. 1613/2009 la Corte di Cassazione ha implicitamente riconosciuto l'applicabilità a tali procedure del **terzo comma** (non del quarto) dell'art. 20 cit., avendo statuito sul termine per appellare la decisione di primo grado nel giudizio di opposizione a sentenza dichiarativa di fallimento. **La proroga ex art. 20, comma 1, legge n. 44/1999** in particolare, può operare **anche nella fase pre-fallimentare** in relazione alla scadenza del debito nei confronti del

riferimento ai termini in scadenza nel caso concreto ed oggetto del differimento (termini per il pagamento di quanto richiesto o termini per impugnare gli avvisi o altri termini), e non precisando la data dell'evento lesivo (in uno dei pareri prefettizi, riportati in ricorso, si indica nel mese di gennaio 1999 la data certa solo dell'"inizio" dell'evento lesivo determinante), non ha chiarito l'iter logico dell'impugnata statuizione (le su riferite circostanze sono, invero decisive alla luce del su riportato principio), ed è incorsa nel denunciato vizio motivazionale».

²⁶ Cass. Civ., Sez. 3, n. 1496/2007, in motivazione: *«Il giudice, cioè, valuterà la legittimità del parere favorevole, cioè l'effettiva sua giustificazione, nell'esercizio del potere di cui all'art. 5 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo (L. n. 2248 del 1865, All. E: cosa che, peraltro, si sarebbe potuta ritenere anche prima della sentenza, per il tramite dell'art. 5, legge abolitiva del contenzioso amministrativo, cui la previsione del parere favorevole prefettizio non sembrava potesse voler derogare)».*

²⁷ In motivazione la Corte di Cassazione ha posto in rilievo che *«i commi 1, 2 e 3 riferiscono la sospensione dei termini da essi disposti, in relazione alle diverse tipologie contemplate, sempre a quei termini - siano essi scaduti o da scadere, rispetto al momento di formulazione della richiesta - ricadenti entro l'anno dall'evento lesivo».* Il legislatore consente l'effetto favorevole ricollegabile alla richiesta soltanto su quei termini la cui scadenza si collocerebbe entro l'anno dall'evento lesivo, che è preso in considerazione dell'art. 13, comma 4 quando il fatto non sia emerso in sede giudiziale. L'effetto favorevole è sempre individuato, nella sostanza, in un prolungamento del termine dalla scadenza di trecento giorni nei casi di cui ai commi 1 e 3 e di tre anni per il caso di cui al comma 2, senza ricollegare il *dies a quo* al momento di presentazione della richiesta, ma riferendosi solo alla scadenza del termine. *«Ne consegue che, qualora la richiesta sia formulata tempestivamente, cioè immediatamente a ridosso dell'evento, com'è fisiologico nel caso di richiesta presentata a seguito di emersione giudiziale dell'evento, un termine che, in ipotesi venga a scadere quasi sul finire del termine di un anno dall'evento, è comunque prorogato di trecento giorni. Ma, non diversamente, qualora l'istanza sia formulata in prossimità della scadenza di quel termine, la proroga potrà interessare anche termini già scaduti all'inizio del termine stesso».*

creditore istante, importandone, con l'inesigibilità, la carenza di legittimazione a chiedere il fallimento (Cass. Civ., Sez.1, n. 12546/2013, est. Bernabai).

2.4.2. Le sospensioni ex art. 20, comma 4, legge n. 44/1999

2.4.2.1 Il dato normativo.

In base all'art. 20, comma 4, legge n 44/1999, «sono sospesi per la medesima durata di cui al comma 1 l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili e i termini relativi a processi esecutivi mobiliari ed immobiliari, ivi comprese le vendite e le assegnazioni forzate». Come chiarito dalla Corte di Cassazione (sent. n. 1496/2007, cit) il tenore letterale della previsione evidenzia due diversi oggetti di disciplina. Il primo di essi riguarda «l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili» (e non il processo esecutivo per rilascio di immobili), il secondo «i termini relativi a processi esecutivi mobiliari ed immobiliari, ivi comprese le vendite e le assegnazioni forzate».

2.4.2.2. La sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili:

- efficacia esecutiva del provvedimento di rilascio già formato o del processo esecutivo già iniziato.

E' ammessa la sospensione dell'efficacia esecutiva di un provvedimento di rilascio già formato, prima dell'inizio dell'esecuzione (inibito in ragione dell'effetto sospensivo) nonché la sospensione del processo esecutivo già pendente sulla base del provvedimento²⁸. In quest'ultima evenienza, a meno che non intervenga una prospettazione concorde del beneficiario esecutato e dell'esecutante circa la applicazione della sospensione, il beneficiario dovrà chiedere al giudice dell'esecuzione la concessione dell'effetto sospensivo. Secondo la Cassazione (n. 1496/2007, cit), con riferimento alla formulazione dell'art. 20, comma 7, legge n. 44/19999 antecedente alla legge n. 3/2012, questa ricostruzione implica che «il beneficiario, per invocare l'effetto sospensivo a processo di esecuzione iniziato, debba rivolgere **un'istanza al giudice dell'esecuzione e non proporre opposizione all'esecuzione**²⁹». In altri termini, «la situazione di concessione del parere

²⁸ Cass. Civ., Sez. 3, n. 1496/2007, in motivazione: «Nella prima ipotesi, il riconoscimento dell'effetto favorevole, una volta intervenuto il parere, può anche avvenire su un piano stragiudiziale, cioè tramite accordo fra il beneficiario ed il titolare della pretesa esecutiva o tramite il riconoscimento unilaterale di costui a richiesta dell'altro. Mentre, se ciò non avvenga e inizi l'esecuzione, il beneficiario, evidentemente, dovrà investire il giudice dell'esecuzione con apposita istanza, nella quale postulerà che l'esecuzione non poteva iniziare e quel giudice valuterà, senza alcun vincolo del parere prefettizio e nell'esercizio del potere di cui al citato art. 5, legge abolitiva, se ricorrono i presupposti dell'effetto sospensivo della pretesa esecutiva».

²⁹ In parte motiva: «Il combinato disposto dei commi 4 e 7, infatti, non prevede in alcun modo che, a seguito del rilascio del parere, condizionante l'effetto sospensivo il beneficiario notizi in qualche modo l'esecutante, che, pertanto, rimane all'oscuro della vicenda. Ne consegue che la situazione di consecuzione del parere favorevole non può essere considerata integrare automaticamente la temporanea inesigibilità della prestazione esecutiva e, quindi, di fronte all'eventuale atteggiamento contrario dell'esecutante, il presupposto per un'opposizione diretta a contestare il diritto di procedere esecutivamente. Detta situazione, per il fatto stesso che deve giocare i suoi effetti in relazione al processo esecutivo, evidentemente non può che essere fatta constare al giudice dell'esecuzione, nel contraddittorio dell'esecutante (art. 485 cod. proc. civ.). Ciò, a maggior ragione una volta chiarito dalla Consulta - se mai ve ne fosse stato bisogno - che il parere prefettizio non è vincolante e che, dunque, l'effetto sospensivo può aver luogo solo se il giudice ne ritenga sussistenti i presupposti, o meglio se ritenga corretta, sotto il profilo della legittimità (e, quindi, con il tradizionale potere di sindacato inerente l'applicazione e la disapplicazione degli atti amministrativi) la valutazione espressa dal prefetto: è evidente che, se è necessario che il giudice compia una valutazione sulla ricorrenza dei

prefettizio, dovendo essere verificata dal giudice, non è di per sé idonea ad integrare un fatto temporaneamente impeditivo del diritto di procedere all'esecuzione. Dunque, è necessario che il beneficiario investa il giudice con un'istanza e non con un'opposizione».

2.4.2.3. La sospensione dei termini relativi a processi esecutivi mobiliari ed immobiliari, ivi comprese le vendite e le assegnazioni forzate: - *non sospensione dell'esecuzione integrale ma solo dei termini o di singole attività;* - *opposizione agli atti esecutivi contro l'ordinanza del giudice sull'istanza di sospensione;* - *decorrenza;* - *non prorogabilità;* - *inapplicabilità al procedimento per la dichiarazione di fallimento;* - *inapplicabilità alle vendite forzate disposte nell'ambito delle procedure fallimentari;* - *limite temporale;* - *non vincolatività del parere o del provvedimento favorevole ex art. 20, comma 7, legge n. 44/1999.*

Non sospensione dell'esecuzione integrale ma solo dei termini o di singole attività. Il comma 4 dell'art. 20 legge n. 44/1999 riferisce la sospensione, altresì, ai *«termini relativi a processi esecutivi mobiliari ed immobiliari, ivi comprese le vendite e le assegnazioni forzate».* In questa ipotesi non è evocato il concetto di sospensione dell'esecuzione e, quindi, non viene ad essere contestato il diritto di procedere all'esecuzione, ma legittimata un'istanza (Cass. Civ. n. 1496/2007, cit.) *«da rivolgersi al giudice dell'esecuzione per ottenere che valuti (sempre con il potere di sindacato del parere innanzi indicato) se far luogo alla sospensione di un termine del processo esecutivo che sia pendente o alla procrastinazione di un termine il cui decorso non sia ancora iniziato oppure, se il processo esecutivo è già arrivato alla soglia della vendita o dell'assegnazione, se far luogo al differimento della vendita o dell'assegnazione».* In altre parole, deve escludersi che il comma 4 in discorso preveda un'ipotesi di sospensione dell'esecuzione, cioè di tutte le attività del processo esecutivo. *«Ciò che il giudice può essere sollecitato a sospendere sono: aa) i termini che scandiscono la procedura esecutiva ed essi, attesa la genericità dell'espressione normativa, possono essere sia termini a sfavore dell'esecutato, sia termini a carico del creditore procedente (si pensi al termine per l'istanza di vendita); bb) l'attuazione della vendita o dell'assegnazione, ivi compresa, pertanto, la stessa loro fissazione».* La lettera della disposizione **esclude in radice la sospensione della procedura espropriativa immobiliare nel suo complesso** (come in modo espresso dispone la norma solo per le procedure esecutive di rilascio), restando sospesi, di quest'ultima, soltanto i termini - siano essi acceleratori, ordinatori, dilatori o perentori - previsti nel suo sviluppo: *«in via dirimente, peraltro, nessun elemento - né testuale, né extratestuale - consente di ritenere che in forza di detta disciplina si abbia sospensione dell'efficacia propria dei singoli atti già pronunziati, tra cui il **decreto di trasferimento legittimamente emesso**, questa potendo semmai dipendere da ulteriori provvedimenti di positivo apprezzamento di distinte e pregresse ragioni di doglianza, dalle quali però - beninteso - l'esecutato non sia decaduto (Sez.3, 7656/2015, est. De*

presupposti dell'effetto sospensivo, investirlo di questa valutazione non significa contestare il diritto di procedere all'esecuzione, bensì sollecitare il giudice dell'esecuzione ad adottare un provvedimento circa un'esecuzione legittima, un provvedimento che ha solo natura dilatoria del suo corso».

Stefano)»³⁰. In altre parole, secondo la Corte (cfr. sentenza da ultimo citata) «nessun effetto diretto l'art. 20 l. cit. potrebbe produrre sul detto titolo esecutivo di rilascio in sé considerato (o, cioè, sulla sua esecutività)» e, a tutto concedere tale sospensione potrebbe essere fatta valere «dopo l'inizio della separata procedura di rilascio, cioè dopo almeno la notifica del preavviso di accesso dell'ufficiale giudiziario (prima di tale momento nulla essendovi da sospendere) e comunque dinanzi al diverso giudice di quella differente esecuzione».

Opposizione agli atti esecutivi contro l'ordinanza del giudice sull'istanza di sospensione. Corollario di questa ricostruzione è che «l'ordinanza con cui il giudice dell'esecuzione respinga o accolga l'istanza è suscettibile di **opposizione agli atti esecutivi**, concernendo la valutazione del giudice dell'esecuzione che così viene censurata non già il diritto di procedere all'esecuzione, ma solo il quomodo, sotto il profilo della applicazione o meno di un termine dilatorio o comunque di una dilazione delle attività esecutive, dunque, la legittimità di un provvedimento del giudice dell'esecuzione che ha disposto su tale oggetto».

Decorrenza. Con riferimento alla formulazione ante legge n. 3/2012, la Cassazione riteneva che la "sospensione" prevista dal comma 4 dell'art. 20 della legge n. 44 del 1999 (disposta dal giudice dell'esecuzione su istanza del beneficiario assoggettato all'esecuzione, previo accertamento della legittimità del parere del prefetto), decorreva dal **momento della presentazione dell'istanza al giudice dell'esecuzione** (Cass. Civ. n.

³⁰ La Corte ha osservato che la sospensione della procedura esecutiva di rilascio dell'immobile è ontologicamente diversa dall'espropriazione immobiliare nel cui corso sia stato emesso il decreto di trasferimento fondante la prima. «Poiché l'ordine di rilascio contenuto nel decreto di trasferimento - alla stessa stregua dell'ordine di liberazione dell'immobile codificato dalla riforma del 2006 all'art. 560 cod. proc. civ. - ha natura di autonomo titolo esecutivo, esso, in caso di mancato rilascio spontaneo del bene, legittima sì l'inizio di un'azione esecutiva, ma essa integra un'ordinaria separata esecuzione in forma specifica per rilascio immobile ed è strutturalmente e funzionalmente distinta da quella nel cui corso è stato emesso il titolo esecutivo azionato (Cass. 21 maggio 2014, n. 11266; sia pure incidentalmente, v. Cass. ord. 31 ottobre 2013, n. 24662)». Tale ulteriore e distinta esecuzione in forma specifica, infatti: «- ha a fondamento un suo autonomo e distinto titolo esecutivo: che non è giammai quello posto a base dell'espropriazione immobiliare, recante quest'ultimo la condanna ad un pagamento, ma il ben diverso decreto di trasferimento, recante la condanna alla condotta specifica di lasciare il bene nella materiale disponibilità di chi è riconosciuto avervi diritto in forza del disposto trasferimento dello staggito diritto reale immobiliare su di esso; - ha un suo autonomo e distinto soggetto attivo o creditore, cioè colui che ha diritto al rilascio, nel caso di specie l'aggiudicatario - o l'assegnatario - definitivo beneficiario del trasferimento coattivo in cui la vendita giudiziale si risolve (che solo accidentalmente - con ipotesi statisticamente marginale - può coincidere con uno dei creditori, ove egli si renda pure aggiudicatario o assegnatario del bene staggito); - ha come soggetto passivo o debitore non solo quello originariamente assoggettato all'espropriazione forzata - che di norma del bene in capo a lui pignorato ha pure la disponibilità materiale o di fatto - ma anche qualunque soggetto detenga il bene, in forza di una consolidata giurisprudenza, vanamente contrastata da parte minoritaria della dottrina e da isolate pronunzie della giurisprudenza di merito, che riconosce efficacia ultra partes al decreto di trasferimento (per limitarsi all'ultimo ventennio: Cass. 29 maggio 1995, n. 6038; Cass. 1 dicembre 1998, n. 12174; Cass. 4 luglio 2006, n. 15268; Cass. 28 agosto 2007, n. 18179; Cass. 16 maggio 2011, n. 10723; Cass. 14 ottobre 2011, n. 21224; Cass., ord. 26 maggio 2014, n. 11626); - ha, proprio in dipendenza della pronunzia del decreto di trasferimento, un diverso oggetto: con quel decreto, il bene che una volta era pignorato è uscito dal patrimonio del debitore e più non fa parte dell'espropriazione (cioè della procedura esecutiva mirante ad "espropriare", cioè ad "es-trarre" dal patrimonio di proprietà del debitore un determinato bene al fine di convertirlo in denaro), la quale prosegue sul suo controvalore in denaro ed ha quindi da quel momento un oggetto del tutto diverso; mentre il bene, olim staggito, è adesso esclusivamente aggredito con l'esecuzione in forma specifica».

1496/2007, cit.) e non dal momento della presentazione dell'istanza di cui all'art. 13 all'organismo amministrativo competente³¹.

Non prorogabilità. La Corte di Cassazione (Sez. 1 Civ., Ordinanza n. 18612 del 11/08/2010, Rv. 614081, est. Zanichelli V³².; nello stesso senso Sez. 1 Civ., n. 8940 del 04/06/2012, Rv. 623031, est. M. Cristiano) ha chiarito che *«la sospensione dei termini per l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili e dei termini relativi ai processi esecutivi mobiliari ed immobiliari prevista in favore delle vittime dell'usura ai sensi dell'art. 20 della legge n. 44 del 1999 non è prorogabile trattandosi di una disposizione a carattere eccezionale di deroga alla normativa sulla decorrenza dei termini legali relativi alle procedure espropriative e all'attuazione dell'art. 2740 cod. civ.»*.

Inapplicabilità al procedimento per la dichiarazione di fallimento. Muovendo dalla considerazione che la procedura prefallimentare non ha natura esecutiva, ma cognitiva, in

³¹ La Cassazione ha enunciato quattro ordini di ragioni che escludono la decorrenza dal termine di presentazione della istanza in sede amministrativa. In primis, tale *dies a quo* non trova alcun riscontro nella norma. La seconda è che nelle altre ipotesi di cui ai commi 1, 2 e 3 la decorrenza non muove mai dal momento di presentazione della richiesta della erogazione. La terza ragione è che il far decorrere l'efficacia della "sospensione" retroattivamente dal momento della richiesta sarebbe in scarsa sintonia con il profilo funzionale. *«Infatti, la "sospensione" mira a consentire al beneficiario, in vista della consecuzione dell'erogazione richiesta, di ottenere che l'esecuzione non abbia corso, al fine di salvare - evidentemente - un'attività esercitata nell'immobile sottoposto all'esecuzione per rilascio (in modo da potere reimpiegare utilmente per la sua protrazione altrove, od anche nello stesso immobile - ad esempio tramite accordo con l'esecutante per la protrazione del godimento l'erogazione una volta ottenuta), oppure di prorarre il godimento dell'immobile in attesa di poter acquisire la disponibilità di altro immobile con l'erogazione, ovvero al fine di poter utilizzare l'erogazione per estinguere la procedura esecutiva mobiliare od immobiliare. Ora, è di tutta evidenza che ipotizzare che la "sospensione", una volta accordata dal giudice, decorra dal momento della richiesta di per sé non contrasterebbe con l'indicata funzione, ma, accanto ad essa, ne assumerebbe una ulteriore, in quanto pregiudicherebbe il terzo esecutante o creditore, perché costui vedrebbe venire meno l'attività esecutiva compiuta, ove ricadente fra l'oggetto della "sospensione", nei trecento giorni dalla richiesta a posteriori e, quindi, in modo del tutto incolpevole, con conseguenti dubbi di legittimità costituzionale che potrebbero affacciarsi per l'irragionevole sacrificio della tutela giurisdizionale esecutiva. Al riguardo, va considerato che la fase "amministrativa" conseguente alla richiesta, del resto, può non essere evasa sollecitamente dagli organismi preposti e dal prefetto, non essendo, del resto, l'operatività della "sospensione", di cui al comma 4, limitata solo all'anno dall'evento dannoso (come, invece, nei commi 1, 2 e 3) ed essendo sufficiente che la richiesta sia presentata nei termini di decadenza, di cui all'art. 13, citata legge, commi 3 e 4»*. La quarta ragione, infine, *«è che, competendo, in definitiva, la decisione sul riconoscimento della sospensione (specie dopo la sentenza della Corte costituzionale) al giudice dell'esecuzione, sarebbe irragionevole una decorrenza retroattiva dal momento della richiesta dell'erogazione, cioè da un momento antecedente a quello con cui l'istanza venga rivolta al giudice e, quindi, egli è messo in grado di compiere la sua valutazione. Il giudice dovrebbe a posteriori caducare la pregressa attività esecutiva ricadente nell'oggetto della "sospensione", cioè applicare una sorta di illegittimità sopravvenuta, senza che la legge contenga alcun indizio in questo senso ed anzi in presenza di una norma che nei commi 1, 2 e 3, viceversa, prevede anche l'efficacia retroattiva della sospensione, quando dispone la proroga anche di termini già scaduti nel periodo di un anno dalla data dell'evento»*.

³² In motivazione: *«Il potere eccezionale non può che essere esercitato per il periodo espressamente fissato dalla norma se la stessa non ne prevede, come non la prevede nella fattispecie, la prorogabilità, non essendo evidentemente logico ritenere che un termine che il legislatore ha ritenuto congruo per regolare in via di eccezione lo svolgimento processuale possa essere modificato. Né varrebbe obiettare che la prorogabilità deve essere desunta dal sistema e quindi dalla finalità della disposizione di consentire il soccorso economico delle vittime di manifestazioni criminose in quanto è invece proprio il legislatore che, dovendo contemperare le richiamate esigenze con i diritti dei creditori a non vedere rinviato sine die il soddisfacimento delle loro pretese, ha indicato in trecento giorni il tempo massimo tollerabile sul presupposto che dilazioni ulteriori, siano esse imputabili ad oggettive esigenze o a lentezze burocratiche, non possano andare a danno dei terzi»*.

quanto, prima della dichiarazione di fallimento, non può dirsi iniziata l'esecuzione collettiva, così come, prima del pignoramento, non può dirsi iniziata l'esecuzione individuale, la Cassazione ha affermato che *«il procedimento per la dichiarazione di fallimento non è soggetto alla sospensione dei procedimenti esecutivi contemplata dall'art. 20, comma 4, della legge n. 44 del 1999 in favore delle vittime di richieste estorsive e dell'usura»* (Sez. 1 Civ., n. 8432 del 28/05/2012, Rv. 622543, est. De Chiara³³; nello stesso senso, Sez. 1 Civ., n. 19464/2012, non mass.; Sez. 1 Civ., n. 22756 del 12/12/2012, Rv. 624539 est. M. Ferro³⁴; Sez. 1, n. 6309 del 19/03/2014, Rv. 629868, est. Ragonesi; Sez. 1 Civ., 20391/2014, est. De Chiara; Sez. 1 Civ., 20746/2014, est. M. Cristiano; Sez. 1 Civ., n. 5259/2015, est. Di Virgilio; Sez. 1 Civ., 20743/2015, est. Nappi; Sez. 1 Civ., 2541/2016, est. Nappi; Sez. 1, n. 10172 del 18/05/2016, Rv. 639803, est. Ferro).

Applicabilità alle vendite forzate disposte nell'ambito delle procedure fallimentari.

La sospensione dell'esecuzione forzata, accordata dall'art. 20, comma 4, della legge 23 febbraio 1999, n. 44 alle vittime del delitto di usura, si applica anche alle vendite forzate disposte nell'ambito delle procedure fallimentari, tenuto conto dei più ampi benefici ora introdotti espressamente, anche per i falliti, degli artt. 1 e 2 della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (disposizione di interpretazione autentica) e dunque della possibilità di giustificare tale estensione soggettiva, valevole anche per le procedure iniziate anteriormente a detta legge (Cass. Civ., Sez. 1, n. 8434 del 28/05/2012, Rv. 622809³⁵; nello stesso senso Cass.

³³ In parte motiva: *«Il testo della disposizione normativa, che riferisce la sospensione ai "termini relativi a processi esecutivi mobiliari ed immobiliari, ivi comprese le vendite e le assegnazioni forzate" (oltre che all'"esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili", chiaramente eccedente la materia concorsuale), sembra scritto avendo presenti le esecuzioni individuali; e tuttavia non può escludersi la possibilità di un'interpretazione estensiva, tenuto conto che anche il fallimento può definirsi processo esecutivo, sia pure collettivo anziché individuale. L'interpretazione estensiva, però, non potrebbe comunque spingersi sino a far rientrare nella formula normativa anche le procedure prefallimentari, perché queste ultime hanno natura cognitiva e non esecutiva e, prima della dichiarazione di fallimento, non può dirsi iniziata l'esecuzione collettiva, alla stessa maniera che, prima del pignoramento, non è iniziata l'esecuzione individuale».*

³⁴ Osserva la Corte: *«Il procedimento per la dichiarazione di fallimento non implica alcun effetto segregativo diretto sul patrimonio del debitore, nel senso che dalla relativa e necessaria domanda non scaturiscono, di per se, conseguenze anticipate e generali di tipo esecutivo rispetto alla successiva procedura concorsuale se non in casi nominati e per effetti minori (come per le misure cautelari o conservative di cui all'art. 15, comma 8, L.Fall.) ovvero con modalità indirette (come nel caso della ritenuta incompetenza del primo tribunale dichiarante e la prosecuzione del fallimento in capo al secondo, senza soluzione di continuità salvo i provvedimenti organizzativi, Cass. 22544/2010). Tale inquadramento, coerente con una visione di tendenziale autonomia del giudizio di cui all'art. 15 (e art. 22 L.Fall.) da quello che può succedervi con la pronuncia di cui all'art. 16 L.Fall., impone di considerare che quanto meno "aprendosi con la sentenza dichiarativa di fallimento una nuova fase del processo concorsuale" (Cass. 7471/2008), dotata di sicura vocazione liquidatoria, solo ad essa può essere ricondotta la nozione esecutiva cui ha riguardo la L. n. 44 del 1999, art. 20, comma 4, in ciò il Collegio intendendo ribadire che "la procedura prefallimentare non ha natura esecutiva, ma cognitiva, in quanto, prima della dichiarazione di fallimento, non può dirsi iniziata l'esecuzione collettiva, così come, prima del pignoramento, non può dirsi iniziata l'esecuzione individuale; ne consegue che il procedimento per la dichiarazione di fallimento non è soggetto alla sospensione dei procedimenti esecutivi contemplata ... in favore delle vittime di richieste estorsive e dell'usura" (Cass. 8432/2012), potendo invece e semmai la portata inibente di tale titolo, ove riconosciuto nei suoi presupposti, operare per la fase appunto successiva, con altri rimedi ed a seguito di distinte iniziative, del tutto estranee al giudizio critico sulla mera pronuncia in sé dei requisiti di fallibilità (Cass. 8434/2012)».*

³⁵ La Corte ha rimarcato che l'inclusione espressa del soggetto fallito tra i beneficiari delle misure, ad opera della L. 27 Gennaio 2012, n. 3, artt. 1 e 2 ha natura autenticamente interpretativa, piuttosto che innovativa, giustificata da oscillazioni della giurisprudenza di merito. In merito all'applicabilità del beneficio in favore dell'imprenditore fallito, nel silenzio della L. 23 febbraio 1999, n. 44 (nel testo anteriore agli emendamenti

Civ., Sez. 1, n. 7740 del 19/04/2016, Rv. 639314, est. Di Virgilio). Come ricorda la Corte (Sez. 1 Civ., 20743/2015, est. Nappi) «la sospensione può dunque riguardare il procedimento di liquidazione delle attività fallimentari (Cass., sez. I, 28 maggio 2012, n. 8434, m. 622809). Ma non può precludere l'accertamento dello stato di insolvenza».

Limite temporale. La sospensione per trecento giorni dell'esecuzione forzata, accordata dall'art. 20, comma 4, della l. n. 44 del 1999, alle vittime dei delitti di estorsione

introdotti con la L. 27 Gennaio 2012, n. 3, che invece la prevedono espressamente: artt. 1 e 2), la Corte ha ritenuto che «l'inclusione dell'esecuzione concorsuale nella previsione della L. n. 44 del 1999, art. 20 sembra potersi affermare anche nella vigenza del testo originario, tenuto conto del rapporto di genere a specie corrente tra l'esecuzione forzata individuale, sul singolo bene, e quella universale propria del fallimento: con la precisazione che la specialità concorsuale, nell'ambito di un'eguale finalità esecutiva, non investe, differenziandolo, alcuno degli elementi essenziali integrativi della fattispecie in esame: e cioè, l'esercizio di un'attività imprenditoriale - espressamente prevista anche nella dizione originaria della L. n. 44 del 1999, art. 3 quale requisito soggettivo dell'elargizione; richiamato, poi, in combinato disposto, dall'art. 20 ai fini della sospensione - e l'evento lesivo eziologicamente dipendente da episodi delittuosi di natura estorsiva o usuraria». A favore dell'interpretazione estensiva e teleologia (art. 12 disp. gen.) la Corte ha rilevato «che il fallimento dell'imprenditore costituisce proprio il più grave sbocco dei crimini contro il patrimonio presupposti; senz'alcuna cesura di consequenzialità logico-giuridica con l'archetipo processuale prefigurato in parte qua ("processi esecutivi mobiliari ed immobiliari, ivi comprese le vendite e le assegnazioni forzate": L. cit., art. 20, comma 4): onde, l'applicazione della sospensione cautelare si pone in rapporto di conformità con la ratio solidaristica della normativa». Una conferma indiretta può anche desumersi dalle conseguenze paradossali cui porterebbe, per contro, la ritenuta inapplicabilità al fallimento della sospensione delle vendite coattive in presenza di ipotesi speciali di perseguibilità dell'azione esecutiva, in deroga al divieto generale di cui alla L. Fall., art. 51. «È questo il caso delle espropriazioni promosse dalle banche sui beni ipotecati a garanzia di finanziamenti fondiari (D.Lgs. 1 settembre 1993, n. 385, art. 41 - Testo unico bancario); o dell'azione esecutiva individuale consentita ai creditori garantiti da pegno o assistiti da privilegio, ai sensi degli artt. 2756 e 2761 cod. civ. (L. Fall., art. 53); o ancora, dell'ipotesi residuale di rinuncia del curatore, previa autorizzazione del comitato dei creditori nell'ambito del programma di liquidazione, alla liquidazione di uno o più beni, ove questa appaia manifestamente non conveniente (L. Fall., art. 104 ter, comma 7). Nelle fattispecie citate, il privilegio processuale dell'esecuzione forzata individuale porterebbe de plano all'applicazione in favore dell'esecutato (fallito) del beneficio, in aderenza al dato letterale dalla L. n. 44 del 1999, art. 20, comma 4; mentre, se nelle medesime ipotesi il curatore scegliesse di procedere autonomamente alla vendita coattiva dei beni ai sensi della L. Fall., art. 107 - alternativa, espressamente consentita dalla L. Fall., artt. 53 e 104 ter; ma comunemente ammessa anche nei confronti degli istituti bancari per crediti fondiari (Cass., sez. 1, 6 Dicembre 2002 n. 17.334; Cass., sez. 1 28 Gennaio 1993 n. 1025) - si dovrebbe negare, in limine, la possibilità per il fallito di ottenere la sospensione della liquidazione dei suoi beni sol perché svolgentesi in sede endoconcorsuale. Con una dissonante contraddittorietà di disciplina, non giustificata da alcuna diversità dei presupposti sostanziali (argomento apagogico). Si aggiunga che al giudice delegato è pure concesso, in linea di principio, di sospendere la vendita (L. Fall., art. 108, comma 1). Potere, arricchito dalla recente riforma (D.Lgs. gennaio 2006, n. 5), che lo ha esteso anche a fattispecie innominate ("...qualora ricorrano gravi e giustificati motivi..."), ulteriori rispetto alla previsione originaria di un'eventuale inadeguatezza notevole del prezzo di vendita rispetto a quello giusto: cosicché la sospensione di cui alla L. 23 febbraio 1999, n. 44, art. 20 finisce con l'isciversi armonicamente in un principio generale già consacrato, fungendo, in ultima analisi, da ipotesi tipizzata dal legislatore». Sotto il profilo della compatibilità dell'elargizione prevista dalla L. n. 44 del 1999 e della connessa sospensione dell'esecuzione forzata (volte, secondo la *mens legis*, alla ripresa dell'attività economica di imprese in crisi finanziaria provocata da estorsione od usura) con una situazione di insolvenza accertata, non si può a priori escludere la riattivazione di un'impresa - la cui vitalità sia stata compromessa da fattori distorsivi di matrice criminale - grazie all'ausilio dell'elargizione e della sospensione dell'esecuzione forzata in corso, prima della disgregazione definitiva della struttura aziendale. Ogni dubbio teorico sul punto risulta, del resto, ormai dissipato dallo *jus superveniens* di cui alla L. 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione della crisi da sovraindebitamento), espressamente ammissivo dei benefici di cui alle L. n. 44 del 1999 e L. 7 marzo 1996, n. 108 in favore dell'imprenditore dichiarato fallito. Per di più, con esclusione dell'imputabilità alla massa fallimentare, o alle attività sopravvenute, delle somme erogate: vincolate invece ad investimenti produttivi, proprio al fine di reinserire la vittima dei delitti di estorsione e di usura nell'economia legale (L. n. 108 del 1996, art. 14, commi 2-bis e 2-ter; L. n. 44 del 1999, art. 3, commi 1-bis ed 1-ter, nei testi novellati).

o di usura, **si applica ai termini in scadenza o scaduti ed alle vendite forzate che siano state disposte, nell'ambito delle procedure fallimentari in corso, entro un anno «dall'evento lesivo»**, essendo la "ratio" della detta norma comune a tutte le restanti moratorie previste dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 20 della l. n. 44 del 1999 (Cass. Civ., Sez. 1, n. 7740 del 19/04/2016, Rv. 639314, est. Di Virgilio)³⁶. Non può dirsi, infatti, *«che il termine dell'anno dall'evento lesivo - di cui non v'è richiamo espresso nel comma 4 del citato art. 20 -, non trovi applicazione nel caso in cui venga invocata dalla vittima dell'usura la sospensione delle vendite forzate promosse ai suoi danni»*. Considerata la comune ratio della disciplina di cui si discorre, infatti, *«appare all'evidenza come sia la sospensione dei termini di pagamento dei mutui e degli oneri fiscali, di prescrizione o di decadenza, come pure degli atti di esecuzione forzata, debba comunque intervenire entro un lasso di tempo ragionevole da individuare - sulla base del mero dato normativo - necessariamente a decorrere dall'evento lesivo», che appunto è il fattore generatore del diritto ad ottenere le dette moratorie, definito, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge n. 44 del 1999, come novellato dall'art. 2, comma 1, lett. a), n. 1), della legge n. 3 del 2012, come "qualsiasi danno a beni mobili o immobili, ovvero lesioni personali, ovvero un danno sotto forma di mancato guadagno inerente all'attività esercitata»³⁷.*

Non vincolatività del parere o del provvedimento favorevole ex art. 20, comma 7, legge n. 44/1999. La Corte di Cassazione (Sez. 1 Civ., n. 8940 del 04/06/2012, Rv. 623031, est. M. Cristiano; nello stesso senso, Sez. 1, n. 19464/2012), confrontandosi con la formulazione della norma antecedente alla riforma della legge n. 3/2012, ha affermato che *«spetta in via esclusiva all'autorità giudiziaria il potere di decidere in ordine alle istanze di sospensione dei procedimenti esecutivi promossi nei confronti delle vittime dell'usura, ai sensi dell'art. 20, comma 7, della legge 23 febbraio 1999, n. 44, trattandosi di potere prettamente giurisdizionale, proprio perché incide sul processo, così come affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 475 del 2005. Ne consegue l'assoluta mancanza di vincolatività ai pareri favorevoli, espressi dal Prefetto o dal presidente del Tribunale, sulla richiesta di sospensione relativa ad un'istanza di fallimento»*.

In relazione alla versione attuale della disposizione, introdotta dalla riforma del 2012, la Corte regolatrice (Cass. Civ., Sez.3, n. 3913/2016, est. Ambrosio) ha dichiarato inammissibile il ricorso del pubblico ministero che aveva impugnato l'ordinanza del G.E. del Tribunale di Palermo che, a sua volta, aveva dichiarato inammissibile³⁸ l'istanza di

³⁶ Il provvedimento impugnato nel caso posto all'attenzione della Cassazione aveva osservato che l'invocata sospensione della vendita non poteva trovare applicazione in quanto i fatti lesivi, in forza dei quali il fallito aveva chiesto l'erogazione del mutuo, risalivano ad un periodo precedente di oltre un anno l'evento lesivo, che costituisce ai sensi del richiamato art. 20 legge n. 44 del 1999, il *dies a quo* entro cui possono operare le varie moratorie previste dalla detta norma.

³⁷ Come rimarca, ancora, la Corte *«... che la disciplina prevista dai primi quattro commi dell'art. 20 della legge n. 44 del 1999 sia ispirata da una visione unitaria dei presupposti che giustificano la concessione delle previste moratorie, sempre ancorati, almeno sotto il profilo temporale, "all'evento lesivo", si evince oggi dal comma 7-ter del citato art. 20, come inserito dall'art. 2, comma 1, lett. d), n. 2), della legge n. 3 del 2012, a tenore del quale nelle procedure esecutive riguardanti debiti nei confronti dell'erario, ovvero di enti previdenziali o assistenziali, le relative sanzioni non maturano a carico dell'esecutato "dalla data di inizio dell'evento lesivo, come definito dall'articolo 3, comma 1, fino al termine di scadenza delle sospensioni e della proroga di cui ai commi da 1 a 4 del presente articolo»*.

³⁸ In particolare il G.E. aveva opinato che: *«- il provvedimento previsto dall'art. 20 comma 7 cit., da definirsi parere nell'ottica di un'interpretazione costituzionalmente orientata, prevede la sospensione, non già della*

sospensione dei termini, dissentendo dal provvedimento favorevole emesso su detta istanza dal ricorrente ai sensi dell'art. 20 comma 7 L. n. 44/1999, considerando la non coincidenza tra il soggetto richiedente il beneficio e la parte eseguita della procedura e la conseguente carenza di interesse all'ottenimento della sospensione, oltre che l'erronea o almeno incompleta indicazione della procedura esecutiva cui si riferiva il provvedimento del P.M. Avverso detto provvedimento, il pubblico ministero aveva proposto ricorso straordinario per cassazione chiedendo che venisse dichiarata «*l'abnormità del provvedimento adottato dal Giudice dell'Esecuzione presso il Tribunale di Palermo in data 8 gennaio 2014*», assumendo intervenuta una stasi del procedimento disciplinato dal citato art.20 con impossibilità di proseguirlo, neppure con autonoma istanza della moglie della vittima di usura, trattandosi di «*soggetto non legittimato alla stregua della stringente disciplina di cui al comma 1 della citata disposizione (in tema di usura richiamato dal comma 6)*».

La Corte ha ritenuto **inammissibile il ricorso avverso l'ordinanza del G.E.**, a sua volta, **dichiarativa dell'inammissibilità dell'istanza di sospensione della vittima di usura per la quale era stato pronunciato il provvedimento favorevole del P.M.**, tra l'altro, perché rivolto contro un atto che non ha natura di sentenza, impugnabile, come tale, ex art. 111 Cost., e perché proposto da un soggetto non legittimato (il pubblico ministero), non parte del processo esecutivo. Sotto il primo profilo, in particolare, è stato osservato che «*il sistema di controllo avverso tutti i provvedimenti del giudice dell'esecuzione, in cui si articola il processo esecutivo, dei quali si contesti la validità, la legittimità o, comunque, l'irregolarità formale, è quello dell'opposizione agli atti esecutivi ex art. 617 cod. proc. civ. (cui si aggiunge quello del reclamo del successivo art. 630, per il caso di estinzione)*», sistema che «*esclude che gli stessi provvedimenti possano ritenersi sottoposti al (diverso) regime delle impugnazioni previsto, per le sentenze, dall'art. 323 cod. proc. civ. ed esclude, ancora, che, in relazione ad essi, possa legittimamente parlarsi di definitività dell'atto giurisdizionale (di assenza, cioè, di ogni altro rimedio nell'ambito dell'ordinamento processuale), condizione necessaria affinché un provvedimento decisivo possa dirsi impugnabile, in sede di legittimità, con il rimedio del ricorso straordinario ex art.*

procedura, bensì dei termini eventualmente pendenti, previa verifica da parte del G.E., quale titolare del potere di direzione della procedura, delle condizioni essenziali per l'operatività della normativa citata - e, segnatamente, la pendenza di una procedura a carico del richiedente il beneficio - senza alcuna interferenza sulle valutazioni del P.M. in ordine alla sussistenza della notitia criminis e sulla meritevolezza del beneficio; - il comb. disp. dei commi 1 e 4 dell'art. 20 L. cit. prevede la sospensione dei termini dei processi esecutivi immobiliari in favore dei soggetti che abbiano richiesto e nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli artt. 3,5, 6 e 8 stessa legge, laddove, nella specie, il provvedimento favorevole era stato emesso ad istanza di XY, a carico del quale non risultava alcuna procedura esecutiva; mentre la procedura esecutiva n. R.G.E. n. 725/2013, i cui termini avrebbero dovuto essere sospesi, risultava promossa con pignoramento (peraltro indicato con una data errata dal Procuratore della Repubblica) ai danni di YY, riguardando un bene immobile personale della stessa, acquistato prima del matrimonio con XY; - per giunta il parere favorevole del Procuratore della Repubblica si riferiva alla procedura esecutiva n. R.G.E. 725/2013, che era stato preceduta da altro pignoramento ai danni della medesima YY (procedura n. R.G.E. 554/2013, iscritta ad iniziativa di altro creditore, cui, nelle more, quella iscritta al n. R.G.E. 725/2013 era stata . riunita per identità oggettiva e soggettiva) e che, pertanto, doveva considerarsi ai sensi dell'art.561 cod. proc. civ. quale atto di intervento, con la conseguenza che ogni sospensione dei termini della procedura esecutiva instaurata a seguito di pignoramento successivo sarebbe risultata improduttivo di effetti».

111 Cost. (cfr. ex multis, tra le più recenti Cass. civ., 3 febbraio 2015, n. 1891 in motivazione)»³⁹.

In una recente occasione la Cassazione (Sez. 3 Civ., n. 8956 del 05/05/2016, Rv. 639943, est. L. Rubino) si è confrontata chiaramente con il tema in esame, cristallizzato nel seguente quesito: «*Qualora il P.M. abbia emesso un provvedimento favorevole alla sospensione delle esecuzioni a carico di un determinato soggetto, ex art. 20 comma 7 della legge n.44 del 1999 come modificato dalla legge n. 3 del 2012, il giudice dell'esecuzione deve limitarsi a prendere atto di esso e disporre la sospensione degli atti esecutivi in corso per la durata di 300 giorni, o, fermo restando che deve prendere atto della delibazione positiva da parte del p.m. dei requisiti di meritevolezza in capo al debitore istante per l'ammissione al beneficio della sospensione può legittimamente negare la sospensione dell'esecuzione qualora constati un fatto impeditivo che attiene alla sua sfera di giudizio (quale, come nella specie, che il debitore abbia già fruito di tale sospensione)?*». Il principio affermato a chiare lettere è che **«in tema di sospensione delle procedure esecutive promosse nei confronti di vittima dell'usura, ai sensi dell'art. 20, comma 7, della l. n. 44 del 1999, come modif. dalla l. n. 3 del 2012, il giudice dell'esecuzione, pur dopo il provvedimento favorevole, avente carattere generale, emesso dal P.M. all'esito della verifica, di sua competenza, dei presupposti legittimanti l'ammissione dell'istante al beneficio, può sempre negare, con riguardo alla singola procedura esecutiva, la sospensione se ritenga assenti i presupposti rientranti nella propria sfera di controllo, quali la non coincidenza tra esecutato e soggetto ammesso a fruire dei benefici, ovvero la già ottenuta fruizione della sospensione per la medesima causa»**.

Infatti, «*alla modifica normativa del 2012*⁴⁰ non consegue una totale abdicazione di ogni potere in ordine alla sospensione della singola procedura esecutiva da parte del giudice dell'esecuzione in favore del P.M.. Il presupposto per l'adozione di un provvedimento di sospensione dell'esecuzione ex art. 20 della legge n. 44 del 1999 è attualmente l'emissione di un provvedimento favorevole da parte del P.M. competente per le indagini in materia di usura o estorsione avviate da denuncia-querela della vittima (che presuppone che la vittima abbia richiesto l'ammissione ai benefici previsti dall'art. 20 della legge n. 44

³⁹ Ha ulteriormente chiosato la Corte di legittimità: «*Invero costituisce ius receptum che sono impugnabili con ricorso straordinario per Cassazione, i provvedimenti pronunciati dagli organi giurisdizionali, che, sebbene non qualificati dalla legge come sentenze, hanno natura di decisione, perché giudicano in ordine a situazioni di diritto sostanziale delle parti e, perciò, presentano attitudine alla formazione del giudicato, e sono definitivi, nel senso di non essere soggetti secondo la legge a riesame, né da parte del giudice che li ha emessi, né da parte di altro giudice. Orbene il provvedimento impugnato, dal punto di vista formale, rientra nel novero delle ordinanze, per cui non è compreso tra quelli per i quali l'art. 360 cod. proc. civ. consente il ricorso ordinario per cassazione. Inoltre, sotto l'aspetto sostanziale, il medesimo provvedimento è privo di quei caratteri di definitività (perché, come si è detto, è impugnabile ex art. 617 cod. proc. civ., come tutti gli atti del G.E.) e decisorietà (nel senso che non statuisce su diritti o status), solo in presenza dei quali esso sarebbe suscettibile di ricorso straordinario ai sensi dell'art. 111 Costituzione».*

⁴⁰ Rimarca la Corte: «*In nulla la norma è stata modificata laddove dice che l'ammissione al beneficio della sospensione delle procedure esecutive (che è correlato al tempo necessario per ottenere la messa a disposizione delle somme necessarie per estinguere i debiti) si può ottenere per un massimo di 300 giorni, né sono venute meno le ragioni per ritenerla una norma eccezionale, che comprime per un periodo di tempo predeterminato, in relazione ad interessi ritenuti dalla legge superiori, l'interesse del creditore ad ottenere la soddisfazione coattiva del suo credito, e quindi il termine non è rinnovabile né prorogabile».*

del 1999 e che il p.m. sia favorevole a tale ammissione)». La Cassazione ha offerto preziose indicazioni per un utile inquadramento della natura e delle premesse del provvedimento favorevole del P.M., precisando: «non è un provvedimento di sospensione della singola esecuzione forzata, ma è un provvedimento giurisdizionale di carattere generale emesso dal P.M. nel suo ambito di competenza (ovvero che presuppone la verifica della avvenuta proposizione della richiesta di ammissione ai benefici, la presentazione della relativa denuncia e l'apertura del procedimento penale collegato alla **possibilità che il richiedente sia stato danneggiato da attività estorsive o usuarie**, e quindi la **meritevolezza in capo all'istante dell'ammissione al beneficio**)».

A fronte del provvedimento favorevole del P.M., avente carattere generale, in quanto riferito alla possibilità di sospendere tutte le procedure esecutive in corso, «è necessaria comunque la proposizione di una istanza di adozione di un provvedimento da parte del giudice dell'esecuzione di ciascuna procedura esecutiva pendente, che sospenda la singola attività esecutiva (in questo caso la vendita) già fissata e tutta la procedura per un periodo di tempo predeterminato dalla legge in 300 giorni. Il g.e. potrà e dovrà limitarsi ad una presa d'atto quanto alla presenza dei requisiti che attengano alla competenza del p.m., ma compete sempre al singolo giudice dell'esecuzione il compito di valutare se sussistano i presupposti per sospendere la singola procedura esecutiva, e la sospensione potrà essere legittimamente negata se il giudice dell'esecuzione riterrà che non sussistano i presupposti che rientrano nella sua diretta sfera di controllo (quali la non coincidenza tra il soggetto ammesso a fruire dei benefici e l'esecutato, o, come nella specie, l'aver già fruito in passato della sospensione per la medesima causa)».

3. Il provvedimento favorevole ex art. 20, comma 7, legge n. 44/1999: - le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza di legittimità: tra vincolato accertamento non decisorio e verifica endo-procedimentale del nesso eziologico intercorrente tra la difficoltà solutoria e la genesi criminale del debito nonché della meritevolezza dell'ammissione al beneficio; - strumenti di controllo dei provvedimenti di concessione o di rigetto delle moratorie.

Oscillazioni tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza di legittimità. Per quanto sopra esposto, appare innegabile l'esistenza di una consistente diversità di visioni tra le alte Corti nazionali in merito alla natura, alle premesse e agli effetti del provvedimento favorevole del procuratore della Repubblica ai sensi dell'art. 20, comma 7, legge n. 44/1999.

In particolare, da un lato, la **Corte costituzionale**, per escluderne l'interferenza sulle prerogative giurisdizionali del giudice civile, ha riferito alla determinazione favorevole del pubblico ministero i caratteri di un **provvedimento non definitivo, di natura non decisoria e non discrezionale** (C.Cost., sentenza 23 giugno - 4 luglio 2014, n. 192), **non espressione di attribuzioni costituzionali** riconosciute al pubblico ministero, ai sensi dell'art. 112 Cost., non concernendo l'esercizio dell'azione penale, né l'attività di indagine ad essa finalizzata (C.Cost., ordinanza n. 296 del 2013).

In tal modo, **gli effetti delle moratorie previste dai primi quattro commi dell'art. 20, legge n. 44/1999** possono essere **riferiti direttamente al provvedimento del pubblico**

ministero, di cui viene, almeno in parte, **ridimensionata la portata accessoria e strumentale rispetto al riconoscimento a favore delle vittime dei benefici economici finali** (elargizione prevista dall'art. 3, commi 1 e 2, della legge n. 44 del 1999 o mutuo senza interessi, prevista dall'art. 14 della legge n. 108 del 1996), **semplificando l'ambito oggettivo della delibazione affidata all'organo inquirente**. La sospensione dei termini, infatti, viene sostanzialmente collegata alla **presenza della richiesta del beneficio economico finale** (C.Cost., sentenza 23 giugno - 4 luglio 2014, n. 192), mentre al pubblico ministero (soggetto istituzionale chiamato a salvaguardare in maniera ottimale esigenze di riservatezza e obiettivi di incisivo contrasto dei reati in questione, nel contesto di un sistema di misure a favore delle vittime) compete **la mera verifica di riferibilità della comunicazione del prefetto** (ex art. 20, comma 7-bis, legge n. 44/1999) **alle indagini per delitti che hanno causato l'evento lesivo condizione dell'elargizione** (C.Cost., sentenza 23 giugno - 4 luglio 2014, n. 192).

Nello spazio consentito dalla natura della ricordata pronuncia del 2014 della Corte Costituzionale (sentenza interpretativa di rigetto⁴¹), per converso, la Corte di Cassazione ha riconosciuto nella determinazione del pubblico ministero ex art. 20, comma 7, legge n. 44/1999 un **provvedimento giurisdizionale di carattere generale**, con maggiori margini oggettivi di delibazione e, almeno in parte, di significato endo-procedimentale.

Esso presuppone la verifica dell'avvenuta proposizione della **richiesta di ammissione ai benefici**, della presentazione della relativa **denuncia** e dell'**apertura del procedimento penale** collegato alla **possibilità che il richiedente sia stato danneggiato da attività estorsive o usuarie**. In altre parole, non ne esorbita l'accertamento della **meritevolezza in capo all'istante dell'ammissione al beneficio**, quale **«possibilità che il richiedente sia stato danneggiato da attività estorsive o usuarie»** (Cass. Civ., Sez. 3, n. 8956 del 05/05/2016, Rv. 639943, est. L. Rubino), presupponendo un'**eccezionale verifica di nesso eziologico tra la difficoltà solutoria e la genesi criminale del debito**, che sola giustifica agevolazioni e provvidenze alle vittime in un quadro di prevalenza dell'interesse pubblico alla protezione di ogni situazione debitoria, d'impresa o meno, incisa anche indirettamente da tali reati (Cass. Civ., Sez. 1, n. 22756 del 12/12/2012, Rv. 624539 est. M. Ferro). In numerose pronunce la Corte regolatrice ha valorizzato il fatto che **il provvedimento del pubblico ministero si inserisce in una disciplina retta la logica**

⁴¹ Secondo le Sezioni Unite (cfr. Sez. U, n. 27986 del 16/12/2013, Rv. 628760) *«il vincolo che deriva, sia per il giudice "a quo" sia per tutti gli altri giudici comuni, da una sentenza interpretativa di rigetto, resa dalla Corte costituzionale, è soltanto negativo, consistente cioè nell'imperativo di non applicare la norma ritenuta non conforme al parametro costituzionale evocato e scrutinato dalla Corte costituzionale, così da non ledere la libertà dei giudici di interpretare ed applicare la legge (ai sensi dell'art. 101, secondo comma, Cost.) e, conseguentemente, neppure la funzione di nomofilachia attribuita alla Corte di cassazione dall'art. 65 dell'ordinamento giudiziario, non essendo preclusa la possibilità di seguire, nel processo "a quo" o in altri processi, "terze interpretazioni" ritenute compatibili con la Costituzione, oppure di sollevare nuovamente, in gradi diversi dello stesso processo "a quo" o in un diverso processo, la questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione, sulla base della interpretazione rifiutata dalla Corte costituzionale, eventualmente evocando anche parametri costituzionali diversi da quello precedentemente indicato e scrutinato».*

conservativa e prodromica rispetto all'erogazione dei benefici economici primari e riguarda sospensioni sostanziali e processuali (almeno quelle di cui all'art. 20, commi 1, 3 e 4 dell'art. 20 della legge n. 44 del 1999) che operano esclusivamente nei confronti dei creditori che abbiano posto in essere fatti di usura e dunque per la scadenza dei singoli crediti attinti dal reato denunciato (Cass. Civ., Sez. 1, n. 22756 del 12/12/2012, Rv. 624539 est. M. Ferro; Cass. Civ., Sez. 1, 20746/2014, est. M. Cristiano). Per ciò non nei confronti dell'intero ceto creditorio (Cass. Civ., Sez. 1, n. 8432 del 28/05/2012, Rv. 622543, est. De Chiara), non integrando una moratoria generalizzata dei debiti dell'imprenditore, né importando una sospensione della procedura prefallimentare iniziata nei suoi confronti, restando doveroso il riscontro dell'insolvenza ai sensi dell'art. 5 legge fall. (Cass. Civ., Sez. 1, n. 22756 del 12/12/2012, Rv. 624539 est. M. Ferro; Cass. Civ., Sez. 1, 20746/2014, est. M. Cristiano).

Venendo alle singole tipologie di moratorie, nella valutazione della Corte di legittimità non manca la sottolineatura che il provvedimento del pubblico ministero presuppone, altresì, la **tempestività della richiesta di elargizione economica** da parte dei beneficiari; (Cass. Civ., Sez. 3, n. 1496 del 24/01/2007, Rv. 595310, est. Frasca).

E' rispetto alla previsione delle **sospensioni ex art. 20, comma 4, legge n.44/1999** che la Corte di Cassazione sembra aver segnato le maggiori differenze con le pronunce della Corte Costituzionale. In particolare, ha riferito al **provvedimento del pubblico ministero natura endo-procedimentale**, ovvero il significato di presupposto per l'adozione di un provvedimento di sospensione dell'esecuzione ex art. 20 della legge n. 44 del 1999 da parte del giudice dell'esecuzione, assumendo necessaria comunque la proposizione di un'istanza di adozione di un provvedimento da parte di quest'ultimo in seno a ciascuna procedura esecutiva pendente, con cui venga sospesa la singola attività esecutiva già fissata per un periodo di tempo predeterminato dalla legge in 300 giorni. Se il singolo giudice dell'esecuzione può limitarsi ad una presa d'atto quanto alla presenza dei requisiti che attengono alla competenza del pubblico ministero, è sempre riferita alla sua competenza il compito di valutare se sussistano i presupposti per sospendere la specifica procedura esecutiva. In tal senso, la sospensione potrà essere legittimamente negata se il giudice dell'esecuzione ritenga che non sussistano i presupposti rientranti nella sua diretta sfera di controllo, quali la non coincidenza tra il soggetto ammesso a fruire dei benefici e l'esecutato o l'aver già fruito in passato della sospensione per la medesima causa (Cass. Civ., Sez. 3, n. 8956 del 05/05/2016, Rv. 639943, est. L. Rubino).

Strumenti di controllo dei provvedimenti di concessione o di rigetto delle moratorie. Da quanto esposto, deriva anche l'enucleazione di un sistema di **controllo** avverso i provvedimenti del giudice dell'esecuzione in cui si articola il processo esecutivo e dei quali si contesti la validità, la legittimità o, comunque, la regolarità formale; esso è rappresentato dall'**opposizione agli atti esecutivi ex art. 617 c.p.c.**, cui si aggiunge quello del **reclamo del successivo art. 630 c.p.c.**, per il caso di estinzione.

In tema di strumenti di controllo sui provvedimenti in materia di moratorie ex art. 20 legge n. 44/1999 occorre rimarcare che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Ord. n. 8773 dep. il 3.5.2016, Pres. M. Finocchiaro M., Relatore A. Greco) sono state chiamate di recente a valutare un ricorso di **regolamento di giurisdizione** proposto a seguito della

sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria - Sezione distaccata di Reggio Calabria. Con tale pronuncia il giudice amministrativo aveva dichiarato inammissibile il ricorso avverso il provvedimento con il quale il pubblico ministero si era espresso negativamente sulla richiesta diretta ad ottenere la concessione dei benefici previsti dall'art. 20 della legge n. 44/1999⁴² per difetto di giurisdizione, declinata in favore del giudice ordinario ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 11 c.p.a.. Ad avviso del ricorrente la pronuncia del Tar per la Calabria poteva condurre anche ad una "evidente carenza di tutela e/o giurisdizione", quest'ultima appartenendo al giudice amministrativo e non al giudice ordinario, per cui difettava la previsione di una reale e concreta tutela in relazione al provvedimento emesso dal PM in sede di applicazione dell'art. 20 della legge n. 44 del 1990. Il ricorrente affidava, dunque, alla Corte di indicare quale fosse la strada da perseguire e quale la giurisdizione per garantire una reale difesa. Nelle conclusioni scritte, in senso contrario, il Procuratore Generale chiedeva la dichiarazione della giurisdizione del giudice ordinario. La Corte di Cassazione, ritenendo inammissibile il regolamento preventivo di giurisdizione proposto dopo che il giudice di merito aveva emesso la sentenza (pur limitata alla giurisdizione)⁴³, non ha risolto nel merito la divergenza di prospettazioni.

⁴² Segnatamente era stata invocata la sospensione di due procedure esecutive pendenti davanti al Tribunale civile di Reggio Calabria assumendo il ricorrente di essere stato vittima del reato di usura ad opera dell'istituto bancario creditore procedente, con riferimento ad un contratto di mutuo e consistente nel titolo azionato.

⁴³ Secondo la Cassazione, infatti, in tal caso la decisione sul punto va rimessa al giudice di grado superiore. Il regolamento preventivo di giurisdizione, costituisce uno strumento preventivo (e facoltativo) per l'immediata e definitiva soluzione delle questioni attinenti alla giurisdizione, inammissibile dopo che il giudice di merito abbia emesso una sentenza, anche se solo limitata alla giurisdizione, poiché in tal caso la decisione sul punto va rimessa al giudice di grado superiore" (Cass., sez. un., 31 ottobre 2008, n. 26296; Cass., sez. un., 2 luglio 2007, n. 14952). In altre prole, «*il regolamento preventivo di giurisdizione non può essere richiesto dopo che sia stata resa una decisione idonea a definire il giudizio, come quella attinente alla giurisdizione o ad altra questione pregiudiziale o preliminare, preclusiva o meno dell'ulteriore corso del giudizio nel grado*» (Cass. sez. un., 27 ottobre 2011, n. 22382)».