



*Il Commissario straordinario del Governo
per il coordinamento delle iniziative
antiracket ed antiusura*



Prot. n.: 196 / BE (BQ)

Roma, 26 gennaio 2006

Ai Signori Prefetti

Loro Sedi

Ai Signori Commissari del Governo di

Bolzano e Trento

Al Signor Presidente della Regione
Autonoma Valle d'Aosta
Servizio affari di Prefettura
Piazza della Repubblica n. 15

11100 Aosta

OGGETTO: Articolo 20 della legge 23 febbraio 1999, n. 44, sulla sospensione dei termini. – Sentenza della Corte Costituzionale n. 457/2005, in data 14.12.2005, depositata il 23.12.2005.

L'esperienza maturata dalle Prefetture della Repubblica e dal Comitato di Solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura nell'attuazione della legge 23 febbraio 1999, n. 44, ha evidenziato alcuni aspetti problematici relativamente all'applicazione dell'istituto della sospensione dei termini, previsto dall'art.20 della citata legge.

Di recente, a seguito di questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Lecce con ordinanza depositata il 26 gennaio 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato, con sentenza n. 457 dell'anno 2005, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 7, della stessa legge 23 febbraio 1999, n. 44, limitatamente alla parola "favorevole".



*Il Commissario straordinario del Governo
per il coordinamento delle iniziative
antiracket ed antiusura*

Tenuto, pertanto, conto dell'esigenza di aggiornare le linee interpretative ed applicative della normativa in oggetto, si ritiene opportuno fornire sui vari aspetti attuativi dell'istituto della sospensione le chiarificazioni e le delucidazioni che possano comportare un orientamento omogeneo nell'attività espletata da codesti Uffici sul territorio, anche al fine di evitare l'eventuale insorgere di situazioni sperequative tra vittime dei delitti di usura e di estorsione.

Beneficiari della sospensione (art.20, commi 1 e 6)

Della sospensione dei termini, così come risulta applicabile dopo la dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale pronunciata dall'Alta Corte, possono continuare a beneficiare, sia le vittime di estorsione che rientrano nelle previsioni della legge n. 44/1999, sia le vittime di usura che rientrano nelle previsioni dell'art. 14, comma 2, della legge n. 108/1996.

Decorrenza degli effetti (art.20, commi 1,2,3,4)

Nel richiamare quanto già precisato nelle precedenti circolari circa la sussistenza, per la concessione del beneficio in parola, delle tre condizioni della presentazione della formale richiesta, dell'avvenuta denuncia dei fatti delittuosi all'Autorità giudiziaria e delle scadenze che debbono ricadere entro un anno dall'evento lesivo, va ribadito che per la fissazione dell'inizio del periodo di decorrenza degli effetti voluti dalla legge, quando il fatto estorsivo non si concretizzi in un solo ben preciso atto, di per sé riconducibile ad un momento cronologicamente certo, occorre ricorrere all'interpretazione analogica della legge, in quanto la vittima negli altri casi è oggetto di una attività delittuosa caratterizzata da una pluralità di azioni criminose che si concretizzano in successive e diverse fasi intimidatorie e in una sorta di contrattazione sulla consistenza economica dell'utilità richiesta dai malviventi.

In particolare, secondo la linea applicativa più volte maturata in seno al Comitato di Solidarietà, il momento dal quale occorre far decorrere il periodo di un anno previsto dall'art. 20 della legge n.44/1999 è da individuare in quello della



*Il Commissario straordinario del Governo
per il coordinamento delle iniziative
antiracket ed antiusura*

denuncia o in quello del primo atto processuale con cui la vittima ha avuto conoscenza certa dell'esistenza di indagini oppure di un procedimento penale per estorsione.

Quanto sopra discende, appunto, dall'applicazione analogica, ai sensi dell'art. 12, comma secondo, delle preleggi, delle disposizioni contenute nell'art. 13, comma 3, della legge n.44/1999 e nell'art, 7, comma 1, del D.P.R. n. 455/1999, che concernono i termini di presentazione della domanda di accesso ai benefici del Fondo di Solidarietà.

Del resto, tale interpretazione si mostra chiaramente sostenuta dall'impianto normativo costruito con riferimento all'ipotesi di intimidazione ambientale, introdotta - come è noto - dalla stessa legge n. 44 del 1999.

Infatti, tenuto conto che la decorrenza del termine per la presentazione della domanda è in quest'ultima ipotesi di un anno, si evince che la previsione del beneficio di cui all'art.20 non conseguirebbe alcuna concreta efficacia, se la vittima presentasse istanza per intimidazione quasi allo scadere del periodo concessogli dalla legge.

Anche in relazione ai casi di usura, ove è spesso impossibile, pure da un punto di vista processuale, individuare con certezza il momento della prima dazione usuraria, considerato il lungo e fitto scambio di titoli di credito, anche post datati, che caratterizza il rapporto usurario, appare necessario seguire la linea tracciata dal Comitato di Solidarietà, applicando analogicamente l'articolo 14, comma 5, della legge 7 marzo 1996, n. 108, e l'articolo 7, comma 2, del D.P.R. 16 agosto 1999, n. 455, al fine d'individuare il momento da cui far decorrere l'anno previsto per la presentazione della richiesta di concessione del beneficio della sospensione con quello della denuncia ovvero con quello del primo atto processuale con cui l'interessato ha avuto conoscenza certa dell'esistenza di indagini o di un procedimento penale per usura.

Durata degli effetti (art.20, commi 1,2,3,4)



*Il Commissario straordinario del Governo
per il coordinamento delle iniziative
antiracket ed antiusura*

Fermo restando quanto rilevato nelle precedenti circolari in ordine alla decorrenza della proroga di 300 giorni dei termini di scadenza di natura extraprocessuale (amministrativi, fiscali e similari) a partire dalla data di effettiva scadenza degli stessi e fatta salva ovviamente ogni determinazione in merito da parte dell'Autorità giudiziaria, eventualmente investita della questione dall'interessato o da terzi, occorre precisare che a seguito della citata sentenza della Corte Costituzionale, che ha riconosciuto all'atto prefettizio il valore di un semplice parere, la decorrenza della sospensione o della proroga dei termini di scadenza processuali non può che essere rimessa, al pari della valutazione finale circa la concessione o meno del beneficio in parola, alla determinazione della competente A. G. .

Applicabilità (art.20, commi 1,2,3,4)

In merito all'applicabilità o meno dell'istituto della sospensione alle procedure fallimentari o alle fasi avanzate dei procedimenti esecutivi, non può che rilevarsi come ogni definitiva decisione, in virtù dell'indirizzo giurisprudenziale sancito dall'Alta Corte, sia rimessa al competente Giudice dell'esecuzione, una volta che il Prefetto abbia emesso il suo parere in base ad una valutazione comparata dei motivi posti a base dell'istanza del privato con gli interessi pubblici compresenti.

Parere del Presidente del Tribunale (art. 20, comma 7)

Nulla appare innovato in ordine al parere che il Presidente del Tribunale, a richiesta del Prefetto, previamente fornisce sulla sospensione dei termini, la quale poi verrà motivatamente concessa o negata dal Giudice che sarà chiamato a pronunciarsi.

Natura del parere e obblighi di notifica (art.20, comma 7)

Nel premettere che il parere del Prefetto deve obbligatoriamente essere preceduto da quello del Presidente del Tribunale, dal quale possono evincersi preziosi elementi di valutazione specialmente per quanto attiene alla tutela dei diritti dei terzi, va precisato come entrambi i pareri non assumano il carattere della vincolatività e, in



*Il Commissario straordinario del Governo
per il coordinamento delle iniziative
antiracket ed antiusura*

particolare, come il provvedimento prefettizio per acquisire efficacia nei confronti dei terzi debba essere a loro notificato, per i termini di natura extragiudiziale, da parte del beneficiario, anche ai fini di una eventuale opposizione nelle competenti sedi.

Per i termini di natura processuale, invece, l'interessato che sia in possesso del parere del Prefetto dovrà richiedere al Giudice competente di pronunciarsi in maniera definitiva sulla richiesta di sospensione.

Alla luce, quindi, della più volte citata sentenza della Corte Costituzionale n. 457/2005, il parere del Prefetto viene a connotarsi come atto endoprocedimentale, finalizzato alla definitiva pronuncia dell'Autorità giudiziaria.

Detto parere, comunque, qualora riguardi casi di sospensione di termini extraprocedimentali, può assumere carattere di definitività ed esplicare in pieno gli effetti sospensivi, anche senza alcuna pronuncia giudiziaria, a seguito di notifica a cura dell'interessato e in mancanza di opposizione innanzi all'A.G. da parte dei terzi.

Rinnovabilità della sospensione dei termini

La questione della rinnovabilità del provvedimento di sospensione dei termini, pur dovendo ora essere rimessa, sotto il profilo della definitività della decisione, all'applicazione da parte dell'Autorità giudiziaria, rimane pur sempre aperta per le valutazioni e gli approfondimenti da parte del Prefetto nell'esercizio, quale rappresentante del Governo, delle sue funzioni di alta amministrazione.

Infatti, la eccezionale presenza nella legge n. 44/1999 di una norma che, come quella in esame, sia capace di comprimere, anche se limitatamente ad un arco temporale prefissato, i diritti che i terzi possono vantare verso la vittima del reato estorsivo ovvero usurario, è espressione di una volontà legislativa fortemente orientata ad obiettivi ben definiti.

Il Legislatore, nel costruire la trama della disciplina antiracket ed antiusura, sembrerebbe avere introdotto, tra l'altro, un meccanismo che potesse consentire agli imprenditori che avessero denunciato i propri estorsori ed usurai di non soffocare, in attesa delle provvidenze di sostegno previste dalla legge n. 44/1999 e dalla legge n.



*Il Commissario straordinario del Governo
per il coordinamento delle iniziative
antiracket ed antiusura*

108/1996, nel mare delle scadenze che si fossero accumulate anche a causa della pressione illecita di cui erano stati vittime.

Il rinvio dei termini di scadenza, pertanto, si è posto e si pone come un efficace alleggerimento, capace di contemperare i diversi interessi dei soggetti coinvolti.

Lo stesso Legislatore, in particolare, ha ritenuto che l'interesse pubblico a sostenere, sia con mezzi economici, che giuridici, la ripresa del tessuto produttivo da parte dell'imprenditore che avesse reagito all'estorsione ed all'usura fosse preminente rispetto al diritto dei terzi ad ottenere un immediato soddisfacimento dei propri interessi economici.

La diretta connessione fra l'istituto della sospensione dei termini e la complessa finalità sopra esposta si evince da alcune previsioni della legge n. 44 del 1999.

L'art. 20, comma 5, ad esempio, appare sostenere tale soluzione, dal momento che subordina l'efficacia del provvedimento di sospensione dei termini alla sussistenza dei presupposti richiesti per l'accesso ai benefici previsti dalla legge n. 44/1999, tanto da discenderne che, nel caso in cui l'istanza di un soggetto che abbia ottenuto i benefici della sospensione dei termini non venga accolta dal Comitato di Solidarietà, anche il corrispondente provvedimento ex art. 20 dovrebbe perdere immediatamente la sua efficacia.

Anche dall'esame degli articoli 11, 12 e 13 del D.P.R. 16 agosto 1999, n. 455, si possono evincere elementi a sostegno di questa impostazione.

Infatti, la previsione di termini precisi per la presentazione, il completamento dell'istruttoria e la delibera sulla istanza indicano come l'intenzione del Legislatore fosse chiaramente quella di contenere in tempi piuttosto ristretti, anche se non perentori (90-120 giorni dalla presentazione della domanda), la definizione delle richieste avanzate al Fondo di Solidarietà.

In questo quadro ha un efficace significato la previsione temporale dell'art.20 (di 300 giorni), che appare nettamente congrua con la durata dell'istruttoria.



*Il Commissario straordinario del Governo
per il coordinamento delle iniziative
antiracket ed antiusura*

La realtà di applicazione della legge ha però dimostrato che, tranne che in alcuni casi, la definizione delle istanze è stata ottenuta in un tempo superiore a quello previsto (spesso in rapporto ai tempi più ampi occorrenti per lo svolgimento delle indagini preliminari e lo sviluppo del procedimento giudiziario), tanto che in alcune circostanze, per definire domande particolarmente complesse, sono stati necessari addirittura anni.

E' per questo motivo che il Comitato di Solidarietà si è posto il problema della rinnovabilità dei benefici di cui all'art.20.

In particolare, in alcuni casi, si è assistito alla decadenza dei benefici della sospensione dei termini anche se l'istruttoria della corrispondente istanza, per circostanze non imputabili all'interessato, volgeva ancora nella fase preliminare a qualsiasi decisione del Comitato.

Non apparivano, quindi, infondate le rimostranze degli imprenditori che, pur avendo collaborato con la Giustizia, per motivi diversi non avevano ancora ricevuto dal Comitato una valutazione sulla domanda di accesso al Fondo di Solidarietà ed al tempo stesso si trovavano con le scadenze che, pur sospese con un decreto ex art.20, erano divenute nuovamente esigibili.

In tale contesto e sulla base di quanto rilevato dal Comitato di Solidarietà sulla mancanza di espresse statuizioni ostantive, si è dedotta la possibilità di rinnovare, in pendenza di una istruttoria, i benefici in argomento con un nuovo provvedimento che prorogasse di ulteriori trecento giorni gli effetti sospensivi dell'art. 20.

Detta impostazione appare tuttora in linea con lo spirito della norma e coerente con l'insegnamento dell'Alta Corte nei riguardi della formulazione del comma 7 dell'articolo 20 della legge n. 44/1999, dal quale chiaramente si comprende come la concessione della sospensione non sia un diritto soggettivo dell'interessato, ma sia subordinata ad una valutazione discrezionale del Prefetto sotto il profilo della sua necessità o meno nel pubblico interesse, preceduta dall'avviso del Presidente del Tribunale, specie per quanto attiene al fumus di attendibilità e fondatezza della denuncia presentata, e soggetta, infine, all'esame, talvolta eventuale, del Giudice competente.



*Il Commissario straordinario del Governo
per il coordinamento delle iniziative
antiracket ed antiusura*

Nella sostanziale discrezionalità in argomento, che è espressione dei poteri di alta amministrazione del Prefetto, si fonda anche la possibilità di un rinnovo della sospensione dei termini, che è possibile quando sussistono i medesimi preminenti interessi pubblici alla prima concessione e sempre che da parte della competente Autorità giudiziaria venga accordato l'assenso alla sua applicazione.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO
(FERRIGNO)