

## Il mancato “parere favorevole” del P.M. non preclude la provvisoria all'imprenditore-vittima di estorsione da parte del Commissario Straordinario del Governo (TAR Campania, Napoli, n. 2612/2012)

### **Autore:**

**In:** Diritto amministrativo, Giurisprudenza commentata

Sono ancora i giudici amministrativi a dover fornire, in sede di ricorso avverso decreti del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket, la corretta interpretazione delle norme di cui alle leggi **7 marzo 1996 n. 108** (“Disposizioni in materia di usura”) e **23 febbraio 1999 n. 44** (“Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura”): normativa (a dire il vero, non proprio chiara né nella formulazione originaria né, ad avviso di chi scrive, in quella vigente così come recentemente modificata dalla legge 27 gennaio 2012 n. 3) con la quale il legislatore, anche nel tentativo di prevenire e contrastare il fenomeno usurario ed estorsivo, ha previsto ed istituito una struttura apposita [1] e vari benefici -non solo economici- volti sia ad incentivare le vittime a denunciare sia ad erogare in loro favore indennizzi commisurati all'entità dei danni sofferti [2].

Tale normativa prevede, **in favore dell'imprenditore-vittima** [3] **di estorsione** che presenti istanza entro cento ventigiorni dalla 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” (art. 13, terzo comma, l. 44/99), il **diritto ad un'elargizione** da destinare a scopo imprenditoriale [4] e pari al danno subito in conseguenza delle pretese estorsive.

Nell'ambito del procedimento e proprio per agevolare la persona offesa (sia del reato di estorsione così come di usura) vari, poi, sono gli ulteriori benefici, tra cui, quello di cui all'art. 20 -la cui norma prevede una temporanea sospensione (per trecento giorni) di termini e procedure esecutive proprio per evitare

che, nelle more del procedimento amministrativo, la vittima possa essere costretta a rivolgersi all'usurario o ad assecondare pretese estorsive [5]- nonché quello di cui all'**art. 17 che consente alla vittima di estorsione di ottenere una provvisionale** [6] .

Presupposto, affinché il Commissario Straordinario del Governo possa deliberare la concessione della provvisionale richiesta, laddove **siano ancora in corso le indagini preliminari**, è che sia “sentito” il P.M. . Nel caso in cui, tuttavia, questi non si esprima entro i successivi trenta giorni, l'art. 17, quarto comma, dispone che il procedimento amministrativo debba ugualmente proseguire (7).

**TAR Campania**, tuttavia, con **sentenza 1 giugno 2012 n. 2612**, precisa il contenuto della suddetta norma riconoscendo, in sostanza, che la mancata formulazione di un “parere favorevole” da parte del P.M. non preclude la concessione del beneficio della provvisionale. Un'altra pronuncia, dunque, questa emessa dai giudici partenopei, che annulla un decreto del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura col quale si era negata, ad una vittima del racket, la provvisionale prevista dall'art. 17 l. 44/99 .

Nel caso di specie, un imprenditore, nel 2006, dopo essere stato oggetto di pretese estorsive a tal punto da vedere distrutta la propria azienda, denunciava gli autori del reato, con conseguente apertura di un procedimento penale; proponeva, altresì, domanda di accesso al Fondo di solidarietà al fine di ottenere i benefici economici previsti dalla legge previa concessione della provvisionale. In conseguenza di fatti analoghi, ossia, di ulteriori minacce e richieste estorsive, nel 2007, presentava nuova denuncia a seguito della quale gli estorsori venivano arrestati e, poi, condannati.

Su disposizione della Prefettura venivano anche accertati i danni patiti dall'imprenditore. Nel 2009, però, con decreto del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura la domanda di provvisionale veniva rigettata con motivazione fondata principalmente sull'assunto che, in merito ai danni subiti in conseguenza ai fatti denunciati nel 2006 (per il quale pendeva ancora il procedimento), la provvisionale non poteva essere concessa in quanto il PM, su richiesta da parte dell'ufficio del Commissario del Governo, aveva, più di una volta, dichiarato di non potere esprimere il

parere essendo il procedimento, ancora, in fase di indagini.

Avverso il decreto di diniego, l'imprenditore-vittima proponeva ricorso al TAR fondato, in sostanza, su due motivi: l'omessa comunicazione del cd. preavviso di rigetto ex art. 10 bis l. 241/1990 e l'errata interpretazione dell'art. 17 l. 44/99. Sotto tale ultimo profilo, infatti, la difesa del ricorrente evidenziava come la suddetta norma non richieda un parere favorevole, bensì, unicamente, che il P.M. debba essere "sentito". Nel caso di specie, poi, invero, il P.M. non aveva espresso un parere, né positivo né negativo, potendo, l'affermazione recepita dal Commissario del Governo nel decreto di rigetto, sembrare piuttosto un "non parere" con il conseguente obbligo dell'ufficio di procedere ex art. 17, quarto comma, l. 44/99 [8].

**TAR Campania, sede di Napoli, sez. III, con sentenza del 1 giugno 2012** ha accolto il ricorso della vittima e giudicato illegittimo il provvedimento impugnato "(...) **per il denunciato profilo di violazione di legge dal momento che l'art. 17 della legge n. 44/99 non subordina la concessione della provvisoria all'esistenza di un "parere favorevole" del Pubblico Ministero competente, ma dispone esclusivamente che questo sia "sentito"** precisando, oltretutto, che: "La mancata espressione del parere sollecitato dall'autorità procedente, diversamente da quanto opinato da quest'ultima, non è di per sé preclusiva della concessione del beneficio, rispetto alla quale l'autorità deve comunque determinarsi, tanto più che proprio l'ultima parte del quarto comma dell'art. 17 prescrive espressamente che << 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>> (...)".

**I giudici amministrativi, pertanto, hanno annullato il provvedimento di diniego condannando, altresì, l'amministrazione alle spese del giudizio.**

**Un principio importante, soprattutto se si consideri la ratio della normativa nonché la "difficile convivenza" tra il diritto-dovere civico di denunciare l'usuraio o l'estorsore, l'aspettativa di**

tutela da parte dello Stato, e, al tempo stesso, la nota durata dei procedimenti penali o civili [9]. E' evidente che l'ordinamento non può tollerare che l'estorsore sia più veloce ed efficiente dello Stato o che, finché si arrivi all'esito dei giudizi, il delinquente sia libero e felice, mentre, la vittima che ha colto l'invito a denunciare confidando nella Giustizia e nello Stato, subisca la distruzione dell'impresa o altri pregiudizi anche di carattere non patrimoniale [10].

La pronuncia annotata conferma la corretta interpretazione della norma di cui all'art. 17 l. 44/99 che consente, dunque, al Commissario Straordinario del Governo di definire il procedimento per la concessione della provvisoria pur in assenza del richiesto parere del P.M. ; un'interpretazione conforme al dettato della disposizione nonché alla stessa ratio della legge che, tuttavia, non può negarsi, negli anni, ha rivelato l'oscurità o, comunque, l'equivocità di varie norme probabilmente dovuta sia alle espressioni non univoche utilizzate dal legislatore sia al fatto che, come è noto, la normativa di cui alle leggi 108/96 e 44/99 fu approvata sull'onda di gravi eventi delittuosi - criminali senza considerare, però, forse, in maniera esaustiva, le varie forme in cui i delitti di usura ed estorsione possono consumarsi o i diversi modi nei quali può verificarsi l'evento dannoso [11]: lacune, ad avviso di chi scrive, che nemmeno possono ritenersi totalmente colmate con le modifiche apportate dalla legge 27 Gennaio 2012 n. 3 che, pur avendo recepito alcuni principi affermatasi nella giurisprudenza [12] e tentato di risolvere alcuni contrasti giurisprudenziali [13], necessita, forse, ancora, di alcuni miglioramenti affinché la vittima possa essere -e sentirsi- effettivamente tutelata e sottratta al rischio di qualsivoglia pregiudizio [14].

Roberto Di Napoli (\*)

(\*)

Avvocato, ha scritto, in materia di tutela delle vittime di usura ed estorsione: “Irragionevoli dubbi interpretativi dopo la sentenza Corte Cost. 457/2005. Quello che la Corte Costituzionale non ha detto”, in *La pratica forense*, Maggioli, 2006. Con petizione n. 672 del 18 Giugno 2009 inviata alla Camera dei Deputati ha suggerito vari emendamenti alla proposta di legge n. 309 approvata nel 2009 dal Senato, alcuni dei quali, poi, recepiti ed approvati nella legge 27 gennaio 2012 n. 3 (<http://www.studiodinapoli.it/archivio/normativa/Proposta%20emendamenti%20disegno%20di%20legge%20307%20Senato%201.pdf>). E' autore, inoltre, di pubblicazioni in materia di difesa dagli abusi bancari e di tutela dei consumatori, quali: “Anatocismo e vizi nei contratti bancari”, III ediz., Maggioli, 2010; “Risarcimento del danno da vacanza rovinata”, III ediz., Maggioli, 2012; “Responsabilità e risarcimento nel codice del consumo”, II ediz., Maggioli, 2008; “200 modelli per la difesa del consumatore”, Maggioli, 2006.

[1]

Art. 14, primo comma, l. 7 Marzo 1996 n. 108: “È istituito presso l'ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative anti-racket il «Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura”

[2]

Si ricorda che, mentre l'art. 14, secondo comma, della legge 108/96 prevede la concessione di un **mutuo** decennale senza interessi in favore dell'imprenditore vittima di usura, l'art. 1 della legge 44/99 prevede, invece, in favore della persona offesa del delitto di estorsione, la concessione di **un'elargizione** (art. 1 l. 44/99: " Ai soggetti danneggiati da attività estorsive è elargita una somma di denaro a titolo di contributo al ristoro del danno patrimoniale subito, nei limiti e alle condizioni stabiliti dalla presente legge"). Entrambi i benefici, tuttavia, devono essere utilizzati a scopo imprenditoriale o professionale (art. 15 l. 44/99: "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"; relativamente, invece, alla somma corrisposta a titolo di mutuo in favore della persona offesa dal delitto di usura, vd. art. 14, quinto comma, l. 108/1996 "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 usura. 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** (...)"). Vd., inoltre, art. 14, comma quarto, l. 108/1996: "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. 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"; sull'importo del capitale mutuato vd. **Consiglio di Stato, parere del 3 dicembre 2007 n. 6689**, in R. Di Napoli "Anatocismo e vizi nei contratti bancari", III ediz. 2010, pg. 229 nonché in [www.orsiniemidio.it](http://www.orsiniemidio.it)).

[3]

Per dovere di precisione, si consideri, tuttavia, che gli artt. 6-8 l. 44/99 prevedono gli altri soggetti aventi diritto all'elargizione.

[4]

Vd. nota 2.

[5]

La norma di cui all'art. 20 l. 44/99, nel testo anteriore alla modifica di cui alla legge 3/2012, è stata oggetto di pronuncia di parziale incostituzionalità, sia pur limitatamente all'aggettivo "favorevole" che qualificava il parere del Prefetto (sentito il Presidente del Tribunale) necessario ai fini della sospensione dei termini e procedure esecutive per trecento giorni, da **Corte Cost. sent. 23 dicembre 2005 n. 457**. Successivamente, comunque, vi è stato un ampio dibattito e contrasto giurisprudenziale sulla natura di tale sospensione e, in particolare, sulla necessità o meno -una volta concesso, da parte del Prefetto, parere conforme alla valutazione del Presidente del Tribunale- di ulteriore valutazione da parte del Giudice dell'esecuzione o fallimentare (sia consentito il rinvio al mio "Anatocismo e vizi nei contratti bancari" cit., pg. 234 e segg.). Hanno riconosciuto la natura di sospensione ope legis, conseguente ai concordi pareri del Presidente del Tribunale e del Prefetto, e il compito del Giudice dell'esecuzione o fallimentare limitato all'esame della sussistenza dei requisiti formali o alla permanenza del requisito temporale (300 giorni) **Trib. Marsala ord. 13 marzo 2007** in R. Di Napoli "Anatocismo e vizi nei contratti bancari", cit., pg. 244; **Trib. Marsala**, Est. Russolillo, ord. 18 novembre 2010, **Trib. Ascoli Piceno, ord. 9 ottobre 2008** in [www.orsiniemidio.it](http://www.orsiniemidio.it). Per un approfondimento in merito all'interpretazione della sentenza della Consulta n. 457/2005 e sulla natura di sospensione ex lege conseguente al provvedimento prefettizio di concessione della sospensione (anzitutto, dunque, alla modifica dell'art. 20 l. 44/99 intervenuta in seguito all'entrata in vigore della legge 3/2012) sia consentito, inoltre, il rinvio alla mia nota, "Irragionevoli dubbi sull'interpretazione dell'art. 20 l. 44/99 (normativa antiusura ed antiracket) dopo la sentenza Corte Cost. 457/2005" in <http://www.studiodinapoli.it/archivio/dottrina/nota%20a%20corte%20cost457%202005.pdf>, nonché in R. Di Napoli "Anatocismo e vizi nei contratti bancari", III ediz., Maggioli, 2010, nella quale, in sostanza, sostenevo la natura di sospensione ex lege del beneficio ex art. 20 l. 44/99.

[6]

Si riporta il testo dell'art. 17 l. 44/99 "1.

Prima

della

definizione

del

procedimento

per la concessione dell'elargizione

puo' essere disposta, a domanda, la corresponsione, in

una

o

piu' soluzioni, di una provvisoria fino al settanta per cento dell'ammontare complessivo dell'elargizione, con le modalita' 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 e'

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 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'autorita' 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. **4. Se per il delitto al quale è collegato il danno sono in corso le indagini preliminari, la provvisoria 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.** 5.  
Si applicano le disposizioni di cui agli articoli 15, comma 3, e 16.”

[7]

Art. 17, quarto comma, ult. parte, vd. nota precedente “(...) 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”.

[8]

Vd. nota precedente.

[9]

Merita di essere ricordato che **TAR Calabria, sezione di Reggio Calabria, sent. 12 gennaio 2011, n. 27,**

nell'annullare un provvedimento di diniego del Commissario Straordinario del Governo, ha ritenuto che l'amministrazione avesse utilizzato i presupposti del potere di revoca per negare in prima istanza un beneficio rilevando, tra l'altro, che: "(...) è proprio tale circostanza che rende ancor più grave il contrasto con le previsioni e la ratio della legge citata, indirizzata a **sostenere l'imprenditore vittima di usura sulla base della sola sussistenza di un procedimento penale in corso, senza che egli debba attendere i tempi necessariamente lunghi per un accertamento definitivo della sussistenza del reato e della responsabilità penale degli autori, quest'ultimo richiesto, per converso, solo per la revoca del beneficio. In sintesi, nel bilanciamento tra il sostegno all'imprenditore vittima di usura e quello all'accertamento processuale della verità, il legislatore ha fatto, del tutto ragionevolmente, prevalere il primo**, evitando al contempo l'ingenerarsi di fenomeni speculativi attraverso l'attribuzione all'amministrazione di un potere di revoca attivabile una volta che l'accertamento sia incontrovertibilmente intervenuto".

[10]

**Si ricorda, tra l'altro, che TAR Puglia, sede di Lecce, sez. I, sent. 22 febbraio 2008, annullando il decreto**

di rigetto del Commissario Straordinario del Governo, ha confermato il diritto ai benefici economici (anche in questo caso era richiesta l'anticipazione del mutuo e la provvisionale) anche all'imprenditore-vittima a cui carico penda una sentenza di fallimento (principio, ora, recepito ed espressamente sancito dall' art. 14 l. 108/1996 e art. 3, comma 1-bis, l. 44/99 così come modificati dalla legge 27 gennaio 2012 n. 3); TAR Puglia, sede di Lecce, sez. I, sent. 27 marzo 2009, ha riconosciuto il diritto alle ulteriori tranches dell'elargizione ad una vittima che aveva subito la distruzione dell'impresa senza poterla ricostituire a causa della modesta entità degli importi erogati (vd. R. Di Napoli "Anatocismo e vizi nei contratti bancari", cit., 2010, pg. 233; recentemente, poi, TAR Puglia, sede di Lecce, sez. I, sent. 12 aprile 2012 n. 612 ha annullato il provvedimento del Commissario Straordinario del Governo affermando la necessità di non escludere il nesso causale tra l'usura cui la vittima e la moglie erano state vittime e le gravi patologie subite fino al decesso di quest'ultima (in [http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Lecce/Sezione%201/2011/201101632/Provvedimenti/201200621\\_20.XML](http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Lecce/Sezione%201/2011/201101632/Provvedimenti/201200621_20.XML));

[11]

Si consideri, invece, la rilevanza che assume l'identificazione del momento in cui si verifica l'evento dannoso ai fini, ad esempio, della valutazione della tempestività della denuncia e della domanda di accesso al Fondo di solidarietà o ai fini della richiesta di sospensione ex art. 20 l. 44/99. Tale identificazione, se può essere agevole in presenza di un evento dannoso "materiale" (quale, a titolo esemplificativo, il danneggiamento di un immobile in conseguenza del mancato soddisfacimento delle pretese estorsive) può, invece, risultare più complessa in altri casi; si pensi, ad esempio, ai danni patiti dalla vittima in seguito ad un abuso delle segnalazioni alla Centrale dei Rischi della Banca d'Italia effettuate da una banca non in ossequio alla specifica normativa, bensì, all'unico fine di costringere l'utente- vittima a corrispondere somme non dovute; in tal caso è evidente che il danno può verificarsi anche successivamente al comportamento illegittimo.

[12]

Si pensi a quanto, ora, previsto dall'art. 14, comma 2 bis, della legge 108/96 e dall'art. 3, comma 1 bis, legge 44/99 che prevedono la possibilità di domandare, rispettivamente, il mutuo o l'elargizione anche all'imprenditore-vittima a cui carico penda una procedura fallimentare; principio, quest'ultimo, affermato,

precedentemente, dai giudici amministrativi (vd. nota precedente).

[13]

Penso alla modifiche in merito all'iter per la concessione del beneficio della sospensione ex art. 20 l. 44/99 e alla conseguente attribuzione al Procuratore della Repubblica della competenza ad emettere il "parere" (ora meglio qualificato come: "provvedimento") prima attribuita al Presidente del Tribunale.

[14]

Sarebbe stata opportuna, ad esempio, l'espressa previsione della impugnabilità dell'eventuale provvedimento di diniego della sospensione da parte del Procuratore della Repubblica ex art. 20 l. 44/99 così come, considerato che la durata del procedimento amministrativo non può essere imputata alla vittima, sarebbe stato conforme alla ratio della stessa disposizione dell'art. 20 l. 44/99 prevedere la possibilità di proroga della sospensione fino all'esito del procedimento.

<https://www.diritto.it/il-mancato-parere-favorevole-del-p-m-non-preclude-la-provvisionale-all-imprenditore-vittima-di-estorsione-da-parte-del-commissario-straordinario-del-governo-tar-campania-napoli-n/>