

*Proroga della sospensione ex art.20 L.44/1999  
(Disposizioni concernenti il fondo di solidarietà per le vittime delle richieste  
estorsive e dell'usura)*

Tribunale di Avezzano, 8 ottobre 2014. Presidente Forgillo.  
Estensore Francesco Lupia.

**P.M.-Proroga della sospensione ex art.20 L.44/1999 -  
Abnormità - Potere di accertamento del Giudice.**

*L'art. 20 L.44/1999 non conferisce al PM il potere di prorogare oltre il periodo stabilito dalla norma la sospensione dei termini di pagamento e processuali. Ne discende come l'atto del PM che disponga una tale proroga debba stimarsi abnorme e debba dunque essere considerato tamquam non esset dal Giudice.*

*(Massima a cura di Eugenio Forgillo- Riproduzione riservata)*

*omissis*

**OGGETTO:**

Reclamo avverso ordinanza di rigetto della sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo ex art.615, comma 1, cpc.

**SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

Con ricorso, regolarmente notificato insieme al relativo decreto di fissazione, il reclamante impugnava l'ordinanza del 17.7.14, con la quale il Giudice nel giudizio di opposizione ex art.615, comma 1, cpc RG...../14 rigettava l'istanza di sospensione del titolo esecutivo costituito da decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo, revocando il precedente decreto di sospensione emesso inaudita altera parte.

Allegava in particolare l'erroneità di detto provvedimento sotto due profili.

In primo luogo in quanto il giudice di prime cure avrebbe scorrettamente ritenuto non operante la proroga della sospensione ex art.20 L.44/1999 (come novellato) disposta dal PM.

In secondo luogo in quanto il giudicante non avrebbe considerato la circostanza del mancato decorso dei termini per proporre opposizione ex art.645 cpc, proprio in virtù delle suddette proroghe.

Concludeva chiedendo la riforma di tale ordinanza e la sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo.

Si costituiva CAIO contestando le avverse allegazioni e chiedendo il rigetto della domanda.

In data 1.10.14 veniva effettuata discussione innanzi al Collegio.

**MOTIVAZIONE**

Il reclamo è infondato e va dunque rigettato.

Ed invero privo di pregio deve dirsi il primo motivo di doglianza addotto dal reclamante e costituito dall'impossibilità per l'opposto di agire in executivis a cagione dell'esistenza di un provvedimento di proroga della

sospensione dei termini emesso dal PM ai sensi dell'art.20 L.44/1999 come novellato dalla L.3/ 2012.

Il problema è quello ormai noto della prorogabilità dei benefici previsti dall'art.20 della L.44/99.

Già in data anteriore alla riforma del 2012, invero, era controverso se il Giudice, a fronte di un parere favorevole del Prefetto (art.20, u.c.,L.44/99) fosse tenuto o quantomeno facoltizzato a prorogare i benefici di sospensione dei termini descritti dall'art.20, commi da 1,2,3 e 4.

In tale contesto normativo la Cassazione, facendo proprie le coordinate prevalenti nei Tribunali di merito e lumeggiate dalla Corte Costituzionale, aveva chiarito in primo luogo come competesse solo "al giudice l'effettiva e finale valutazione della sussistenza dei presupposti della sospensione", non essendo vincolanti le determinazioni del Prefetto e del Presidente del Tribunale (Cass. 8940/12).

In secondo luogo la Suprema Corte (ancora Cass. 8940/12) aveva chiarito come "ai sensi dell'art. 20 cit., la sospensione non può essere richiesta per un periodo superiore a 300 giorni e non può essere ulteriormente prorogata".

In sintesi la Corte da un lato radicava il potere decisionale in ordine alla concessione dei benefici di sospensione nei termini di legge in capo al solo Giudice, dall'altro escludeva la possibilità per lo stesso di concedere proroghe dei benefici oltre i suddetti termini legali.

Occorre ora chiedersi se dette coordinate giurisprudenziali siano applicabili alla fattispecie dell'art.20 così come modificata dalla L.3/2012.

A nostro avviso la soluzione deve essere negativa.

A tal fine gioverà richiamare in primo luogo il testo di tale disposizione ante novella, il quale recitava:

"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.

7. La sospensione dei termini di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 ha effetto a seguito del parere favorevole del prefetto competente per territorio, sentito il presidente del tribunale. “La Corte costituzionale con sentenza 14-23 dicembre 2005, n. 457, (in G.U. 1a s.s. 28/12/2005, n. 52) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 7, della legge 23 febbraio 1999, n. 44 (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura), limitatamente alla parola "favorevole".

Appare evidente dalla lettura del settimo comma della disposizione in esame (come modificato dalla pronuncia della Corte Costituzionale nella sentenza 457/2005) come la fattispecie normativa era strutturata nel senso di subordinare i propri effetti ad una pluralità di elementi fra i quali l'esistenza di un parere del Prefetto.

Quest'ultimo dunque assumeva la funzione di co-elemento costitutivo concorrente ad integrare la fattispecie e non di presupposto unico della stessa.

Tale era dunque l'assunto in ragione del quale la Cassazione riteneva che il sindacato del giudice non dovesse esaurirsi all'accertamento dell'esistenza di un parere favorevole del Prefetto.

Ed infatti da un lato la sua sussistenza non era sufficiente ad integrare l'intera fattispecie formulata dall'art.20.

Dall'altro il contenuto del parere stesso non poteva dirsi assolutamente vincolante per il Giudice, in quanto atto puramente consultivo.

Invero, espunta la locuzione “favorevole” che aggettivava l'atto amministrativo, quest'ultimo valeva ad integrare uno degli elementi costitutivi della fattispecie nella sua giuridica esistenza, indipendentemente dal suo contenuto.

Tanto premesso occorre ora chiederci se lo stesso iter argomentativo possa essere seguito con riguardo alla nuova formulazione dell'art.20 che al parere del Prefetto ha sostituito il provvedimento del PM.

In particolare ai sensi del novellato comma 7 “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. “

La disposizione appare strutturalmente diversa da quella pregressa.

Ed infatti la novella da un lato ha sostituito il termine “parere”, evocativo di un'attività meramente consultiva, con quello più incisivo di “provvedimento”.

Dall'altro ha reintrodotta l'aggettivo “favorevole”, che la Corte Costituzionale aveva espunto dalla precedente formulazione proprio in

quanto astrattamente idoneo a comprimere il sindacato del Giudice e, dunque, il principio fondamentale di separazione dei poteri.

Infine il legislatore ha attribuito la competenza a pronunciarsi non più ad una PA, ma ad un organo giudiziario.

Da ciò un importante corollario.

Non ricorre più quell'esigenza esplicita dalla Corte Costituzionale nella sentenza 457/05 di escludere la vincolatività per il Giudice civile di un atto emesso da un'altra autorità, in quanto violativo del principio di separazione dei poteri.

Tanto chiarito si deve pertanto ritenere che, una volta che il PM abbia emesso il provvedimento favorevole ex art.20, il giudice civile non abbia alcuna possibilità di escludere la produzione degli effetti ritenendo insussistenti gli elementi costitutivi della norma in esame (in tal senso appare Corte Cost.sent.192/2014).

E' ora necessario chiedersi se il Pm possa prorogare tali benefici con un provvedimento successivo a quello indicato dal comma 7 dell'art.20.

La risposta appare assai agevole dalla mera lettura della disposizione che, sotto tale profilo, non presenta elementi di novità rispetto alla pregressa formulazione.

La norma infatti attribuisce al PM solo il potere di produrre, per mezzo di un suo provvedimento favorevole, gli effetti descritti dai primi 4 commi dell'art.20 e dunque la sospensione per di taluni termini per un arco di tempo specificamente predeterminato.

Il potere che compete al PM pertanto appare identico quello esercitato precedentemente da parte del Giudice civile.

Valgono dunque in astratto le medesime considerazioni formulate dalla Corte di Cassazione in ordine all'inesistenza di un potere di proroga.

Invero, in difetto di una disposizione che attribuisca la possibilità di superare tali termini per mezzo di una proroga, si deve ritenere che esuli dai poteri conferiti dalla legge al PM quello di procrastinare con un proprio atto detti termini legali.

Occorre allora chiederci come debba qualificarsi l'atto del PM laddove questi, esulando dal plesso dell'art.20, adotti comunque un tale atto di proroga.

Il problema della proroga appare invero assumere maggior consistenza proprio alla luce della riforma. Se invero questa ha spogliato il giudice civile del suo sindacato sui presupposti di concessione del beneficio, rimettendoli al PM, ci si deve chiedere cosa accada laddove quest'ultimo eserciti tale potere illegittimamente, concedendo una proroga non prevista dalla legge.

Non trattandosi di atto proveniente da una PA (per il quale ben potrebbero invocarsi gli artt.4 e 5 LAC), ma da un organo giudiziario, la soluzione non può che essere trovata nella teoria del c.d. "provvedimento abnorme".

Il problema ruota dunque attorno agli indirizzi giurisprudenziali in materia di cd. provvedimenti abnormi, in cui, lungi dal fornire soluzioni univoche, si è individuata più di una strada percorribile.

a) La più diffusa (tra le più recenti, in materia fallimentare, Cass.815 del 2000; Cass. 14-7-1997, n. 6353; Cass. 21-1-1999, n. 523 e con riferimento a un provvedimento d'urgenza abnorme, v. Cass. 27-12-1993, n. 12797) è quella secondo cui il provvedimento abnorme, piuttosto che affetto da mera nullità, è da qualificare tout court come inesistente, tanto da condurre alla inammissibilità del ricorso straordinario e alla possibilità di

controllarne il contenuto (id est, di farne valere l'inesistenza) in qualunque altra forma per le vie dell'actio nullitatis e, più in generale, "in ogni tempo e in ogni sede" (così espressamente Cass.SU.n 2258 del 09/04/1984);

b) talvolta invece la Suprema Corte dichiara ammissibile il ricorso, così scende a sindacare il vizio che conduce il provvedimento impugnato alla abnormità e lo cassa (ovviamente, se il vizio sussiste). A questo punto, si aprono tre possibili alternative:

b1) cassazione senza rinvio: la Corte, rilevato un vizio talmente grave da importare la nullità ab origine dell'intero procedimento (che non avrebbe potuto né dovuto adottarsi con quelle forme avanti a quell'autorità), rimuove ogni effetto del provvedimento impugnato, e pone fine alla litispendenza (Cass. 12-9-1995, n. 9628; Cass. 15-9-1992, n. 10546; Cass. 20-6-1990, n. 6204; Cass. 12-12-1991, n. 13415; Cass. 24-10-1995, n. 11046);

b2) cassazione con rinvio: la Corte, rilevato il vizio, cassa il provvedimento e rinvia al giudice del merito affinché, riaperto il procedimento, torni a pronunciarsi con corrette modalità e forme (è questo il caso che ci occupa) (Cass. 2-8-1993, n. 8523, Cass. 9-9-1997, n. 8765; Cass. 1-9-1993, n. 9247 (con riferimento al giudizio divisorio); Cass. 30-9-1997, n. 4868).

b3) decisione nel merito (ipotesi invero del tutto residuale): la Corte, pure rilevato il vizio, lo sana nel giudizio stesso di cassazione, e, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, svolge anche la fase rescissoria (Cass. 7-3-1996, n. 1818; Cass. 7-8-1996, n. 7245). L'ipotesi sub a) - ampiamente diffusa nella materia fallimentare, in particolare per i decreti di acquisizione del giudice delegato - rappresenta il caso di provvedimento abnorme in quanto pronunciato da organo giudiziario del tutto carente di potere, e quindi, di provvedimento assolutamente inefficace.

E' la sua "inesistenza" - rectius la sua inidoneità a produrre effetti - che giustifica e consente l'utilizzo dell'actio nullitatis quale azione proponibile in qualunque tempo, svincolata dai termini per impugnare (a cui anche il ricorso straordinario è ovviamente legato), e finalizzata ad accertare non solo che in quella fattispecie è stato adottato un provvedimento inefficace ma anche che non esiste altra sede o forma che possa accogliere l'esercizio da parte dell'organo giudiziario di un potere analogo.

E invero all'inesistenza del provvedimento, in questo senso intesa, consegue la sua inidoneità a formare giudicato: v. Cass. 20-6-1997, n. 5557; v. Cass. 3-3-1995, n. 2456.

Essendo questi i tratti della figura in esame (inidoneità a produrre effetti ed a costituire giudicato) appare evidente come detta inesistenza possa essere fatta valere in ogni luogo processuale: non solo dunque tramite la proposizione di una specifica azione (actio nullitatis), ma anche in sede di eccezione in altro giudizio ove detta pronunzia assuma rilievo quale fonte di produzione di un effetto concretamente incidente sulla fattispecie vagliata dal Giudice (in tal senso appaiono Cass.SU.n 2258 del 09/04/1984, mentre contra - con ragionamento non condivisibile - Cass. 29-5-1999, n. 5270; Cass. 21-11-1996, n. 10269 che limitano arbitrariamente il rimedio all'actio nullitatis). Diverso il caso sub b) in cui l'invalidità conduce a un vizio, pure talmente grave da ravvisare una divergenza rispetto allo schema legale prescritto per l'esercizio di quel potere, ma non fino al punto della totale carenza del

potere stesso, né della totale inefficacia del provvedimento. Non è quindi sufficiente, per rilevare il vizio, instaurare un autonomo giudizio di mero accertamento della nullità-inesistenza, in quanto, trattandosi di provvedimento non del tutto inefficace e in qualche modo idoneo alla formazione del giudicato, esso resta sottoposto agli effetti preclusivi che conseguono al decorso dei termini per impugnare (Cass. 30-9-1997, n. 4868).

Occorre poi distinguere le tre ipotesi sub b1, b2 e b3. Nella prima (b1) (Cass. 15-9-1992, n. 10546, Cass. 20-6-1990, n. 6204) è l'intero procedimento adottato a non corrispondere alla prescrizione legale che fissa le forme di esercizio di quel potere, o perché è stato utilizzato un procedimento errato, o perché è stato compiuto ad opera di un organo a tale funzione non abilitato. Con il solo effetto rescindente della pronuncia di cassazione, non seguito da quello rescissorio, quindi, la Suprema corte, da un lato riconosce l'astratta esistenza del potere, dall'altro nega le forme nella specie adottate (così consentendo, ove ancora possibile, che il procedimento sia ripreso ex novo nelle sue forme legali in una diversa sede e con una nuova litispendenza). Nella seconda ipotesi (b2), il procedimento utilizzato è quello astrattamente prescritto dalla legge, ma in concreto alla legge non corrispondente per le forme del provvedimento o per le modalità con cui è realizzato (carezza di contraddittorio, pronuncia di decreto invece che di ordinanza o sentenza ecc.). E' questa una ipotesi - ampiamente diffusa proprio nell'opposizione agli atti (Cass. 15-3-1980, n. 1752 Cass. 28-6-1980, n. 4107), - in cui la corte (rilevando spesso d'ufficio il vizio processuale) si limita a cassare la sentenza e a non esaminare i singoli motivi, occorrendo previamente (rispetto all'esame del merito) che sia il giudice del rinvio a sostituire il procedimento (- provvedimento) errato con quello corrispondente alle forme legali.

Da ultimo, nella terza ipotesi (b3), la divergenza del provvedimento rispetto al suo schema legale è talmente innocua da poter essere sanata per il tramite dell'effetto sostitutivo della pronuncia di cassazione, con la quale non solo la corte decide nel merito - non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto - ma anche rimuove il vizio processuale che aveva condotto il provvedimento impugnato alla abnormità (Cass. 19-1-1996 n. 435; Cass. 3-10-1996 n. 8651; Cass. 27-1-1982, n. 551; Cass. 7-3-1978, n. 1131).

Tanto premesso occorre ora stabilire in quale delle categorie illustrate ricada il provvedimento abnorme con il quale il PM disponga una proroga dei termini legali di sospensione di cui all'art.20, commi 1,2,3, e 4 L:44/99.

Alla luce delle premesse spiegate non pare dubitabile che tale categoria debba individuarsi in quella sub A) (e dunque nella forma di abnormità più grave e radicale).

Ed infatti non si tratta di una mera divergenza del potere come in concreto esercitato rispetto allo schema legale prescritto per l'esercizio di quel potere, quanto piuttosto di esercizio di un potere non attribuito dalla fattispecie normativa..

Come chiarito, infatti, la legge (comma 7 art.20) attribuisce al PM solo il potere di emettere un provvedimento favorevole, ricollegando a tale circostanza il prodursi di effetti sospensivi predeterminati nella loro consistenza ed estensione (in tal senso appare ancora Corte Cost.sent.192/14).

Ne discende come un provvedimento di proroga si sostanzia in un atto assolutamente eccentrico, in quanto rivolto a produrre effetti del tutto distinti rispetto a quelli tipizzati dall'art.20.

Ed infatti, tenendo a mente i primi due commi della norma in esame, che ancorano la decorrenza del termine di proroga di giorni trecento alla data di naturale scadenza degli atti con efficacia esecutiva e degli adempimenti fiscali, appare evidente come un atto di proroga appaia chiaramente inconfigurabile.

Quest'ultimo infatti produrrebbe effetti del tutto distinti (decorrenza del termine di proroga a far data dalla scadenza di quello pregresso o dall'adozione del nuovo provvedimento del PM) rispetto a quelli previsti tipicamente dal legislatore.

Ulteriore argomento letterale teso ad escludere l'esistenza di un tale potere è poi quello costituito dall'uso del singolare "provvedimento" piuttosto che del plurale al comma 7 dell'art.20, così implicitamente postulando la norma l'unicità dell'atto del PM.

Deve dunque ritenersi, sulla scorta di tali argomentazioni, che l'atto di proroga del PM si risolva nell'esercizio di un potere e nell'adozione di un atto non previsti dalla norma e dunque radicalmente inesistenti.

Una tale conclusione d'altronde appare coerente non solo con la lettera e con la struttura della norma, ma anche alla natura di regola di eccezione (rispetto alla lettera dell'art.2740 c.c.) che contraddistingue tale disciplina.

Ne discende ulteriormente come l'inesistenza (e dunque l'inefficacia) di un tale atto possa essere eccepita dalla parte in ogni sede e dunque anche in sede di opposizione all'esecuzione.

Nel caso di specie, come inferibile dalla documentazione in atti e dalle stesse comuni allegazioni delle parti, il PM ha più volte concesso la proroga del periodo di sospensione disposto per la prima volta nel 2011.

Ne discende come tali provvedimenti debbano stimarsi inefficaci e pertanto alla data di notifica del precetto (2014) dovevano ritenersi inoperanti le preclusioni di cui ai commi 1,2, 3 e 4 dell'art.20.

Ne discende la sussistenza del diritto ad agire in via esecutiva dell'opposto e la validità del precetto.

Per le medesime ragioni deve ritenersi infondato il secondo motivo, fondato sulla mancata decorrenza dei termini per proporre opposizione avverso il decreto ingiuntivo costituente titolo posto a fondamento del precetto (peraltro provvisoriamente esecutivo).

In ragione della particolare complessità della controversie dell'assenza di precedenti giurisprudenziali, si ritiene corretto compensare le spese di lite..

P.Q.M.

Il Tribunale di Avezzano in composizione collegiale:

- 1) Rigetta il reclamo
- 2) Dichiara compensate le spese..

Avezzano 8.10.14

Il Presidente

Dott. Eugenio Forgillo