

STUDIO LEGALE

Avvocato Alessio Orsini

Cassazione Sezioni Unite- Sentenza n. 21854 del 20/09/2017

Presidente : Dott. Renato Rordof - Relatore Dott. Raffaele Frasca

ESECUZIONE FORZATA – Opposizione agli atti esecutivi – Vittime di usura – legge 44/99 art. 20 – Sospensione del processo esecutivo

La Suprema Corte di Cassazione, con sentenza n. 21854 del 20/09/2017, nel ribadire i principi espressi dalla Consulta secondo la quale *“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 né l’attività di indagine ad essa finalizzata (ordinanza n. 296 del 2013)”*, ha enunciato il seguente principio di diritto: *“Il Giudice dell’Esecuzione cui sia stato trasmesso il provvedimento del Pubblico Ministero che, sulla base dell’elenco fornito dal prefetto, dispone la “sospensione dei termini” di una procedura esecutiva a carico del soggetto che ha chiesto l’elargizione di cui alla L. n. 44 del 1999, non può sindacare né la valutazione con cui il Pubblico Ministero ha ritenuto sussistente il presupposto della provvidenza sospensiva, né l’idoneità della procedura esecutiva ad incidere sull’efficacia dell’elargizione richiesta dall’interessato.”*.

Viale Treviri n. 202-63100 Ascoli Piceno (AP)

Via Ravenna n. 151 – 47814 Bellaria (Rimini)

Tel. 0736.263751 - Fax 0736.497432 - Cell. 347.6465594

Mail : avv.orsinialessio@gmail.com - Studio : studioavvorsini@gmail.com

www.orsinialessio.it

ESECUZIONE FORZATA

Opposizione agli atti esecutivi
Opposizione all'esecuzione

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:
Dott. RORDORF Renato - Primo Presidente f.f. -
Dott. AMOROSO Giovanni - Presidente di Sez. -
Dott. MAZZACANE Vincenzo - Presidente di Sez. -
Dott. DI IASI Camilla - Presidente di Sez. -
Dott. PETITTI Stefano - Presidente di Sez. -
Dott. RAGONESI Vittorio - Consigliere -
Dott. BIANCHINI Bruno - Consigliere -
Dott. BRONZINI Giuseppe - Consigliere -
Dott. FRASCA Raffaele - rel. Consigliere -
ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso 11641-2016 proposto dal:
PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE, elettivamente
domiciliato in ROMA, PIAZZA CAVOUR, presso LA PROCURA GENERALE DELLA CORTE
DI CASSAZIONE;
- ricorrente -

contro

RICORSO NON NOTIFICATO AD ALCUNO,
avverso l'ordinanza del TRIBUNALE di SALERNO, depositata il 28/08/2015;
udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 24/01/2017 dal
Consigliere Dott. Raffaele Frasca;
udito il P.M., in persona dell'Avvocato Generale Dott. RICCARDO FUZIO, ha concluso in
modo conforme alla richiesta.

Svolgimento del processo

OGGETTO DELL'ISTANZA EX ART. 363 COD. PROC. CIV..

1. Il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, con atto del 19 giugno 2016
ha chiesto a questa Corte, ai sensi dell'art. 363 c.p.c., comma 1, di enunciare,
nell'interesse della legge, **i seguenti principi di diritto:**

- 1) "il provvedimento del Procuratore della Repubblica, emesso ai sensi della L. 23 febbraio 1999, n. 44, art. 20, comma 7, come modificato dalla L. 27 gennaio 2012, n. 3, art. 2, comma 1, lett. d), n. 1), con cui si dispone la sospensione dei termini relativi ai processi esecutivi ha effetto immediato, ha natura non decisoria e si impone, per il suo carattere temporaneo, al giudice dell'esecuzione in ordine alla correlazione tra l'evento lesivo e la vittima del reato, alla corrispondenza con la comunicazione del prefetto e alla valutazione di meritevolezza del beneficio.";
- 2) "Il giudice dell'esecuzione può svolgere un controllo "ab estrinseco" circoscritto alla sussistenza dei requisiti oggettivi (titolarità del bene oggetto di esecuzione), temporali (un anno dall'evento lesivo) e di non rinnovabilità del beneficio.";
- 3) "Il provvedimento, per il suo carattere interinale, non ha efficacia sostanziale sul giudizio civile; restano fermi gli ordinari strumenti processuali previsti avverso i provvedimenti del giudice dell'esecuzione".

2. Il Procuratore Generale, nel ricorso introduttivo, evidenzia che, nell'ambito di segnalazioni ricevute dal proprio ufficio, in relazione a condotte di possibile rilevanza disciplinare e, dunque, nel quadro di attività svolta ai sensi del D.Lgs. n. 106 del 2006, art. 6, sono emerse divergenze interpretative e contrasti tra distinte autorità giudiziarie sulle modalità di applicazione, con riguardo al processo di esecuzione forzata, della sospensione dei termini in favore dei soggetti vittime di richieste estorsive e di usura, che abbiano presentato istanza di elargizione dei benefici previsti ai sensi della L. 23 febbraio 1999, n. 44 e successive modifiche.

Queste divergenze si sarebbero evidenziate, in particolare, presso gli uffici giudiziari salernitani.

3. Infatti, espone il Procuratore generale, il Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Salerno con provvedimento 19-20 settembre 2013 - ed anche con altri provvedimenti precedenti e successivi - ha ritenuto che, con riferimento agli effetti sul procedimento di esecuzione forzata, il provvedimento favorevole reso dal pubblico ministero, ai sensi della L. n. 44 del 1999, art. 20, comma 7, come modificato dalla L. n. 3 del 2012, art. 2, costituirebbe "condizione necessaria ma non sufficiente ai fini della sospensione del procedimento esecutivo, rientrando pur sempre nella sfera delle competenze istituzionali del giudice dell'esecuzione il potere di valutare la sussistenza dei presupposti per la sua sospensione" di modo che "il provvedimento favorevole dell'organo requirente non genera automaticamente la temporanea inesigibilità della prestazione esecutiva".

Viceversa, osserva il P.G., come emerge da due ordinanze del 14 maggio 2015 e del 28 agosto 2015, acquisite dall'istante, lo stesso Tribunale di Salerno, pronunciando in sede di reclamo, ai sensi dell'art. 669-terdecies c.p.c. avverso provvedimenti di fissazione di nuova vendita disposti dal Giudice dell'esecuzione di Salerno (rispettivamente in data 9 febbraio 2015 e 29 luglio 2015), a seguito di diniego dell'istanza di sospensione proposta dal debitore esecutato, ha accolto il reclamo e dichiarata l'intervenuta sospensione degli atti esecutivi, per effetto di provvedimento del P.M. presso il Tribunale di Salerno, ai sensi della L. n. 44 del 1999, art. 20, comma 7.

4. Il Procuratore Generale istante deduce che la ragione del ricorso è finalizzata all'inquadramento del rapporto esistente tra l'Autorità Giudiziaria preposta alla valutazione dei presupposti e dei requisiti per l'elargizione dei benefici previsti dalla normativa a favore dei soggetti vittime di richieste estorsive e di usura e l'Autorità Giudiziaria investita del processo di esecuzione forzata, cui spetta di adottare con effetto su di esso, il beneficio della sospensione.

Osserva il P.G. che la sospensione degli atti aventi efficacia esecutiva è attualmente devoluta al provvedimento favorevole del Procuratore della Repubblica competente per le indagini senza però che il legislatore abbia esaurientemente disciplinato il rapporto tra il provvedere del Procuratore della Repubblica e quello del giudice dell'esecuzione.

Il testo dell'art. 20, comma 7-bis, dispone, infatti, che "il Procuratore della Repubblica competente trasmette il provvedimento al giudice, o ai giudici, dell'esecuzione entro sette giorni dalla comunicazione dell'elenco".

In tal modo non si è tenuto conto - ad avviso del P.G. - che il Giudice dell'esecuzione non è informato (ed a maggior ragione non è o non dovrebbe essere informata la parte esecutante) dell'esistenza e dello sviluppo delle indagini del procedimento penale oggetto dei fatti che sono o potrebbero essere all'origine della situazione di sofferenza della parte esecutata, ritenuta giustificativa dell'attribuzione dei benefici previsti dalla legge.

Poichè viene in gioco un rapporto tra due tipi di procedimento, quello penale in relazione al quale si palesa la situazione idonea a dare luogo all'attribuzione dei benefici e quello civile di esecuzione forzata, il silenzio del legislatore dovrebbe essere riempito dall'interprete valorizzando la circostanza che - a differenza di quanto prevedeva la normativa originaria, che attribuiva il potere al Prefetto - la valutazione della spettanza

del beneficio è ora attribuita ad un'autorità giudiziaria penale. Tanto sarebbe sintomatico della volontà del legislatore di far prevalere la competenza penale su quella del giudice civile nell'accertamento dei profili connessi al legame tra l'evento lesivo e il danneggiato (L. n. 44 del 1999, art. 3, comma 1).

5. Il P.G. evidenzia, quindi, che in molti altri tribunali, oltre che in quello di Salerno, vi sarebbero incertezze al riguardo e, quindi, a giustificazione dell'istanza, adduce che l'assenza di una pronuncia di legittimità sulla specifica questione, dopo la modifica introdotta dal legislatore, costituirebbe ragione per esercitare il potere di richiedere alla Corte di cassazione l'enunciazione di un principio di diritto sul punto.

6. Quanto ai presupposti di ammissibilità della richiesta ex art. 363 cod. proc. civ., il Procuratore generale:

a) rappresenta l'esistenza di provvedimenti di giudici dell'esecuzione, che hanno interpretato in modo divergente la norma in relazione alla natura vincolante del provvedimento di sospensione, emesso dal Procuratore della Repubblica, ed ai conseguenti poteri del giudice dell'esecuzione e delle parti nell'ambito del giudizio di cognizione;

b) rileva che in relazione ai provvedimenti che possono emettersi, a seconda dei casi, sarà applicabile il regime del reclamo ovvero dell'opposizione agli atti esecutivi con i conseguenziali principi in tema di ricorribilità in cassazione, ricordando che i precedenti della Corte sulla disposizione in esame, infatti, sono stati pronunciati in sede di impugnazione della sentenza di rigetto del reclamo avverso sentenza dichiarativa di fallimento (Cass. (Ord.) n. 18612 del 2010; Cass. n. 8940 del 2012) ovvero in sede di ricorso straordinario in giudizi instaurati con opposizione ad atti esecutivi (Cass. n. 1496 del 2007; n. 8434 del 2012);

c) assume che l'eventuale rifiuto del Giudice dell'esecuzione di sospendere la procedura esecutiva, a seguito della specifica istanza del debitore esecutato, pone anche il tema dell'eventuale reclamabilità del provvedimento per effetto del principio della tipicità delle ipotesi reclamabili (come sostenuto dalla ordinanza collegiale del tribunale di Salerno del 28 agosto 2015, in conformità a Cass. 13 marzo 2012, n. 3954);

d) sostiene che i notevoli interessi sottesi alle procedure esecutive in cui sono coinvolte le vittime dei reati estorsivi e di usura e la tutela delle ragioni creditorie delle parti istanti in sede esecutiva rendono evidente il particolare interesse ad una interpretazione chiarificatrice della L. n. 44 del 1999, art. 20, comma 7, trattandosi, del resto, per restare ai provvedimenti emessi dal Tribunale di Salerno, di atti del giudice dell'esecuzione non impugnati o il cui diritto all'impugnazione è risultato rinunciato ovvero di provvedimenti non ricorribili (quanto al provvedimento di sospensione del processo esecutivo del Procuratore della Repubblica ai sensi della L. 23 febbraio 1999, n. 44, art. 20, comma 7).

7. Sulla base di tali argomentazioni il Procuratore Generale ha chiesto al Primo presidente di valutare se investire dell'istanza le Sezioni Unite.

8. Il Primo Presidente ha rimesso l'esame dell'istanza alle Sezioni Unite.

Motivi della decisione

1. In via preliminare occorre domandarsi se la richiesta del Pubblico Ministero presso la Corte si iscriva nei presupposti dell'istituto dell'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge.

Il P.G. ha evocato, come giustificanti la sua richiesta, provvedimenti emessi in sede di esercizio della giurisdizione cautelare sull'istanza di sospensione dell'esecuzione o dal giudice dell'esecuzione o in sede di reclamo avverso suoi provvedimenti al riguardo.

Il primo provvedimento, quello del Tribunale di Salerno in composizione monocratica, quale giudice dell'esecuzione, risulta emesso, per quello che si evince dalla sua lettura, su un'istanza di sospensione dell'esecuzione ai sensi dell'art. 624 cod. proc. civ. Il

giudice dell'esecuzione, dopo avere motivato le ragioni per cui, a suo dire, il provvedimento del Pubblico Ministero non lo vincolava, ha negato comunque l'ammissibilità dell'istanza, assumendo che essa, pur proposta dal debitore esecutato, non era stata avanzata "nell'ambito di un giudizio di opposizione" ai sensi degli artt. 615 e/o 617 cod. proc. civ., non potendosi qualificare in quel senso l'istanza stessa, perchè non diretta ad introdurre un giudizio di accertamento negativo del diritto di procedere all'esecuzione e nemmeno ad accertare l'illegittimità di un atto della procedura esecutiva. Coerentemente con tale impostazione, cioè sostanzialmente con il suo provvedere su un'istanza rivoltagli come giudice dell'esecuzione senza un'opposizione ai sensi dell'art. 615 e 617 cod. proc. civ., il giudice dell'esecuzione si è limitato a rigettare l'istanza di sospensione ai sensi della L. n. 44 del 1999, art. 20, comma 7 ed a dichiararla inammissibile ai sensi dell'art. 624 cod. proc. civ..

1.2. In presenza di un simile provvedimento la parte istante, cioè il debitore, evidentemente di esso beneficiario, avrebbe potuto reagire e, quindi, sollecitare una ridiscussione della questione: a) o impugnando il provvedimento ai sensi dell'art. 617 cod. proc. civ., cioè con opposizione agli atti esecutivi, siccome incidente sul quomodo dell'esecuzione per il tramite del rifiuto di dar corso degli effetti del provvedimento sulla "sospensione" di cui al comma 7; b) ovvero alternativamente, pur in presenza dell'espressa esclusione, da parte del giudice dell'esecuzione, che l'istanza fosse stata introduttiva di un'opposizione ai sensi dell'art. 615 o 617 cod. proc. civ. e, dunque, della sua fase sommaria, siccome individuata dai paradigmi degli artt. 616 e 618 cod. proc. civ.: b1) reclamare comunque al Collegio ai sensi dell'art. 624, secondo e quarto comma, cod. proc. civ., sostenendo il contrario e, quindi, introdurre, dopo la decisione sul reclamo, la fase di merito di una di dette opposizioni, secondo un'opzione ammessa dalla giurisprudenza di questa Corte (a partire da Cass. (ord.) n. 22033 del 2011); b2) introdurre questa fase senza reclamare (senza secondo quella opzione).

1.3. Per quanto attiene ai due provvedimenti, sempre del Tribunale di Salerno, ma in composizione collegiale, che risultano ammessi in sede di reclamo ai sensi dell'art. 624 cod. proc. civ., si rileva che:

aa) in uno di essi il reclamo è stato dichiarato inammissibile - dopo che il Tribunale ha motivato la tesi della vincolatività del provvedimento prefettizio, espressamente dichiarato doversi prendere atto dello stesso e, quindi della sospensione dei termini - perchè il provvedimento reclamato, con cui il giudice dell'esecuzione, investito della richiesta di sospensione dalla debitrice esecutata, aveva invece escluso invece quella vincolatività, non sarebbe stato riconducibile all'ambito dell'art. 624 cod. proc. civ., ma sarebbe stato solo un provvedimento di quel giudice sull'esecuzione, come tale suscettibile di opposizione ai sensi dell'art. 617 cod. proc. civ.;

bb) nell'altro provvedimento, invece, risultando negata dal giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza reclamata, la vincolatività dell'effetto del provvedimento del Pubblico Ministero in un giudizio di opposizione ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ., il Tribunale salernitano, ribadendo l'avviso contrario al riguardo, ha accolto il reclamo e dichiarato l'intervenuta sospensione degli atti esecutivi.

Mentre nel primo caso, l'indicazione come mezzo di impugnazione dell'opposizione agli atti, avrebbe implicato la possibilità di introduzione ad iniziativa della parte interessata di un simile giudizio sull'assunto che comunque l'originaria istanza integrava quell'opposizione, nel secondo, essendo pacifico che l'istanza era stata proposta in seno ad un giudizio ai sensi dell'art. 615 cod. proc. civ., parimenti si sarebbe potuto introdurre il giudizio a cognizione piena.

1.3. Ebbene, riguardo alla sorte dei procedimenti in questione, l'istanza del P.G. assume che i ricordati provvedimenti sarebbero "un atto del giudice dell'esecuzione non impugnato o il cui diritto impugnatorio è risultato rinunciato", mentre quanto al provvedimento di sospensione del pubblico ministero si tratterebbe "di provvedimento non ricorribile".

Anche a voler intendere che queste notazioni implichino che il provvedimento del giudice dell'esecuzione non sarebbe stato nè reclamato nè seguito da introduzione di giudizi a cognizione piena e che a quelli del giudice del reclamo parimenti non sia seguita tale introduzione, ci si deve interrogare se, pur dando tale spiegazione dell'assunto del P.G., si sia in presenza di una situazione in cui la Sua istanza è riconducibile all'art. 363 cod. proc. civ., comma 1.

Ora, mentre è palese che il provvedimento del giudice dell'esecuzione avrebbe potuto essere reclamato con la prospettazione, in contrasto con il suo assunto, che l'istanza aveva introdotto un'opposizione, onde si sarebbe trattato di provvedimento "altrimenti impugnabile" ed in tesi soltanto non impugnato, in tutti i casi (e, dunque, anche in quelli in cui il P.G. ha fatto riferimento a provvedimenti emessi in sede di reclamo, sebbene non impugnabili con uno specifico rimedio) la questione esegetica posta dal P.G. sarebbe potuta astrattamente pervenire in Cassazione se si fossero introdotti i giudizi a cognizione piena, all'esito dei quali sarebbero stati esperibili gli ordinari mezzi di impugnazione previsti per l'opposizione ex art. 615 e per quella ex art. 617 cod. proc. civ.. Nel primo caso avrebbe potuto la questione pervenire a questa Corte tramite l'impugnazione della sentenza di appello, nel secondo direttamente con l'impugnazione della sentenza emessa in unico grado di merito.

Non si è, dunque, in presenza di situazioni, nelle quali astrattamente la questione su cui il P.G. ha sollecitato la decisione, mai sarebbe potuta arrivare in Cassazione, ma di casi in cui non vi è arrivata e, peraltro, non già perchè il ricorso per cassazione non è stato proposto nei termini di legge o vi è stata una rinuncia ad esso: i provvedimenti in questione non erano, infatti, ricorribili in Cassazione, ma ridiscutibili con i giudizi a cognizione piena e per il tramite di questa via la questione sarebbe potuta pervenire alla Corte.

Non si verte, dunque, in ipotesi in cui la questione che esigerebbe l'affermazione del principio di diritto nell'interesse della legge non è arrivata alla Corte perchè "le parti non hanno proposto ricorso nei termini di legge o vi hanno rinunciato".

1.4. Fermo che il riferimento dell'art. 363 al provvedimento riguardo al quale "le parti non hanno proposto ricorso nei termini di legge o vi hanno rinunciato" concerne solo il caso di provvedimento che avrebbe potuto essere impugnato in Cassazione e non lo sia stato in concreto, ci si deve chiedere se l'istanza sia riconducibile all'ipotesi espressa nell'art. 363 dal riferimento alla "impugnabilità altrimenti".

Questo riferimento si presta ad essere inteso in due diversi modi.

Il primo è quello che intende la "impugnabilità altrimenti" nella sua letteralità, cioè come allusivo ad una ridiscutibilità del provvedimento con un mezzo di impugnazione, alla stregua dell'immagine normativa offerta dall'art. 323 cod. proc. civ. od anche alla stregua di un più lato concetto, per cui la postulazione di tutela contro un provvedimento giurisdizionale è impugnazione se l'ordinamento prevede che della cognizione della legittimità del provvedimento sia investito un altro giudice od anche lo stesso giudice attraverso un apposito modello procedimentale che esprima la critica al provvedimento, il che è coesistente al concetto di impugnazione.

Lo stesso riferimento si presta, però, anche ad una lettura lata, che non ritenga cioè necessaria la connotazione del rimedio esistente come mezzo di impugnazione, ma ritenga sufficiente la garanzia della mera possibilità di ridiscutere della sua statuizione e di farlo in modo tale da consentire alla questione di "arrivare in Cassazione".

Mentre nella prima ottica esegetica si spiegherebbe perchè un provvedimento espressione di giurisdizione cautelare possa essere oggetto di istanza ai sensi dell'art. 363 cod. proc. civ., sebbene in quanto emesso in sede di reclamo, pur essendo esso certamente ridiscutibile nell'ambito della cognizione sul giudizio di merito, atteso che l'introduzione del giudizio di merito non è stricto sensu un'impugnazione, viceversa, nella seconda ottica ermeneutica, accadrebbe il contrario, perchè vi osterebbe la ridiscutibilità nel processo di merito del provvedimento cautelare, rectius della

giurisdizione cautelare siccome esercitata. Ciò, non solo con riferimento alla prospettiva di tutela sostanziale della situazione cautelata o non cautelata dal provvedimento, ma anche ai soli fini della discussione sulle spese del giudizio cautelare come amminicolo della tutela piena di merito o agli effetti di eventuali conseguenze dannose e lesive prodotti dalla errata applicazione delle stesse norme del procedimento cautelare, sia in punto di presupposti specifici della misura cautelare sia in punto di norme generali regolatrici del procedimento cautelare c.d. uniforme.

Nella seconda ottica interpretativa, dunque, non sarebbe affatto vero che l'esplicarsi della giurisdizione cautelare non sia suscettibile di "arrivare in Cassazione".

Queste Sezioni Unite hanno già avallato la prima opzione interpretativa nella sentenza n. 23469 del 2016. Infatti, la questione in allora decisa circa l'esperibilità della tutela d'urgenza ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ. in via inibitoria mediante la tecnica del sequestro riguardo alla stampa digitale, in quanto concernente la sussistenza del presupposto di ammissibilità di detta tutela, sarebbe stata certamente "ridiscutibile" nel successivo giudizio di merito eventualmente introdotto e, quindi, all'esito della decisione e per il tramite della trafila dei mezzi di impugnazione esperibili contro la pronuncia su quel giudizio sarebbe potuta pervenire all'esame della Corte di Cassazione.

La seconda opzione interpretativa, già avallata dalla sentenza citata dev'essere qui senz'altro confermata e ciò consente di affermare che, quando l'art. 363 cod. proc. civ., comma 1 si riferisce alla "impugnabilità altrimenti" del provvedimento come legittimante il pubblico ministero presso la Corte alla formulazione dell'istanza di cui alla norma, intende riferirsi all'inesistenza di un mezzo di impugnazione del provvedimento e non anche alla possibilità che il provvedimento e la questione che ne è oggetto possano essere ancora ridiscussi mediante una tecnica procedimentale non introdotta con un mezzo di impugnazione, a seguito del cui svolgimento possa in fine aver luogo una decisione impugnabile in Cassazione.

Siffatta conclusione è avvalorata dalla logica dell'istituto ridisegnato dalla riforma del 2006, diretta ad assicurare un intervento nomofilattico della Corte di Cassazione al di là della tutela del jus litigatoris e, quindi, nell'interesse dell'ordinamento, risultando più funzionale all'intenzione del legislatore di agevolare interventi nomofilattici tempestivi e solleciti della Corte anche in situazioni nelle quali i contrasti di giurisprudenza di merito insorgano su questioni nuove oppure su materie idonee a dar luogo a contenziosi seriali o comunque di grande impatto sociale.

Nè può sembrare distorsivo il sollecitare l'intervento della Corte di Cassazione in presenza del procedimento di merito di "ridiscussione" sul provvedimento, atteso che non si tratta di intervento diretto sul provvedimento e sul processo, ma di intervento nomofilattico nell'interesse della legge, che potrà spiegare effetto sul processo di merito non in via diretta, ma solo come precedente da considerarsi dal giudice di merito.

Sulla base della prospettata lettura dell'art. 363 cod. proc. civ., l'ammissibilità dell'istanza in esame non è revocabile in dubbio per il fatto che, riguardo ai provvedimenti in sede di reclamo ed a quello del giudice dell'esecuzione, non consta se sono seguiti oppure no i giudizi di opposizione nel merito. Anche se essi fossero stati introdotti non vi sarebbe ostacolo all'applicazione dell'art. 363 cod. proc. civ..

1.5. È appena il caso di aggiungere che il Procuratore Generale ha formulato la sua richiesta con riferimento a bene individuate controversie, oggetto di divergenti valutazioni anche in seno allo stesso ufficio, oltre ad avere indicato l'esistenza (peraltro notoria) di contrasti esegetici anche presso altri uffici, sicché l'istanza non ha carattere meramente esplorativo o preventivo (come nel caso scrutinato a Cass. Sez. Un., n. 404 del 2011), innestandosi su una situazione in cui vi è stato notevole dibattito della giurisprudenza di merito.

Le fattispecie sulle quali dette specifiche controversie si sono innestate ed i limiti oggettivi dei provvedimenti giurisdizionali di merito che le hanno definite segnano altresì il confine dell'intervento nomofilattico cui questa Corte è chiamata.

1.6. Quanto appena osservato, in fine, palesa che sussiste l'interesse pubblico all'intervento nomofilattico di questa Corte, tanto più in considerazione del fatto che la normativa che si deve interpretare appare di possibile diffusa e ripetuta applicazione e considerato che essa somministra un delicato problema di coordinamento fra valutazioni commesse dalla legge a distinte autorità giurisdizionali. La delicatezza dell'esegesi della normativa di cui trattasi è testimoniata, d'altro canto, dall'essersi verificato in materia per due volte l'intervento della Corte costituzionale.

Ritenuta, dunque, ammissibile l'istanza del P.G., può passarsi al suo esame.

2. Mette conto di iniziare rammentando che la storia dell'istituto riguardo al quale viene chiesta l'enunciazione del principio di diritto, inizia con un testo originario della L. n. 44 del 1999, art. 20, comma 7, il quale prevedeva testualmente che: "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 sospensione che qui interessa è quella di cui al comma 4, dell'art. 20, il cui testo disponeva come dispone che "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".

2.1. Sul testo del comma 7 fu sollecitato l'intervento della Corte costituzionale, la quale, con la sentenza n. 457 de 2005, dichiarò costituzionalmente illegittima la norma limitatamente alla parola "favorevole".

Nella motivazione, la Corte Costituzionale osservò che la disposizione, a tenore della quale la sospensione dei processi esecutivi per la durata di trecento giorni, prevista al comma 4 in favore dei soggetti, vittime di richieste estorsive, che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione di cui agli artt. 3, 5, 6 e 8 della stessa legge, "ha effetto a seguito del parere favorevole del prefetto competente per territorio, sentito il presidente del tribunale", opera, infatti, l'integrale attribuzione (non al giudice dell'esecuzione, bensì) al prefetto, e cioè ad un organo del potere esecutivo, della valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti per la sospensione del processo esecutivo in favore dei detti soggetti, valutazione rispetto alla quale l'autorità giudiziaria è chiamata a svolgere, attraverso la previsione del parere non vincolante del presidente del tribunale, solo una funzione consultiva. Ciò comporta la violazione dei principi costituzionali posti a presidio dell'indipendenza ed autonomia della funzione giurisdizionale, venendo ad essere investito il prefetto del potere di decidere sulle 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. Il Giudice delle Leggi ritenne che, mediante l'ablazione della parola "favorevole", tuttavia, la norma potesse essere ricondotta a legittimità costituzionale, così restituendo alla funzione del prefetto un carattere propriamente consultivo, non vincolante, coerente con la natura giurisdizionale del provvedimento richiesto. Il relativo potere decisorio risultava così attribuito al giudice.

2.2. Successivamente alla sentenza della Consulta, come ricorda il P.G., questa Corte (nella sentenza n. 1496 del 2007) ricostruì le implicazioni applicative della pronuncia di incostituzionalità, reputando che l'espunzione dell'aggettivo implicava la necessità di leggere la norma nel senso che spettasse al giudice dell'esecuzione la valutazione della sussistenza dei presupposti della sospensione. La sentenza ne fece conseguire che il beneficiario, per invocare l'effetto sospensivo del processo di esecuzione iniziato, dovesse rivolgere un'istanza al giudice dell'esecuzione e non proporre opposizione all'esecuzione, come se l'effetto sospensivo fosse stato automatico.

La Cassazione osservò che, se il parere prefettizio non era vincolante, il dispiegarsi dell'effetto sospensivo poteva aver luogo solo in presenza di una valutazione positiva del giudice dell'esecuzione sull'esistenza dei presupposti legittimanti il beneficio della sospensione, e, quindi, per il tramite del tradizionale potere di sindacato inerente

l'applicazione e la disapplicazione degli atti amministrativi ai sensi dell'art. 5 della L. abolitiva del contenzioso amministrativo (L. n. 2248 del 1865, All. E).

Nella citata sentenza si sottolineò, poi, che "investire il giudice dell'esecuzione di questa valutazione non significa contestare il diritto di procedere all'esecuzione, bensì sollecitare il giudice ad adottare, nell'ambito di una procedura di esecuzione legittima, un provvedimento di natura dilatoria del suo corso".

Successivamente l'esegesi del disposto normativo nel senso che gli effetti sospensivi non potevano derivare direttamente dalla legge, ma dalla valutazione dell'autorità giudiziaria, venne riaffermata da altre decisioni, in particolare in ambito di esecuzione fallimentare (si vedano: Cass. n. 8434 e 8940 del 2012).

3. La disciplina della L. n. 44 del 1999, art. 20, comma 7, è stata sostituita dalla L. n. 3 del 2012, art. 2, comma 1, che ha anche introdotto i commi 7-bis e 7-ter ed è a questa disciplina - ed in particolare ai commi 7 e 7-bis - che si riferisce l'istanza del P.G. L'attuale testo del comma 7 prevede ora che: "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'art. 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".

Il successivo comma 7-bis, stabilisce che: "il prefetto, ricevuta la richiesta di elargizione di cui agli artt. 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 comunicazione del prefetto".

La novità riguarda l'eliminazione dell'intervento (già divenuto solo consultivo, per effetto della ricordata sentenza della Consulta) del prefetto e la sua sostituzione con un atto del Procuratore della Repubblica, che è qualificato, però, non più come "parere" bensì come "provvedimento favorevole". L'efficacia provvedimento circa le "sospensioni" in materia esecutiva è fatta manifesta dall'espressione con cui il legislatore ha detto che esse "hanno effetto" a seguito del provvedimento.

E mette conto di rilevare che dai lavori preparatori della L. n. 3 del 2012 emerge che il passaggio dal termine "parere" a quello di "provvedimento" ha avuto proprio lo scopo di affidare la valutazione esclusiva in ordine alla concedibilità della sospensione al pubblico ministero della vicenda penale determinativa dell'evento giustificativo della provvidenza.

3.1. La modifica del comma 7 dell'art. 20 ha fatto riproporre in dottrina e giurisprudenza i dubbi che avevano portato alla pronuncia di illegittimità costituzionale della precedente formulazione, in quanto, il Procuratore della Repubblica, pur facendo parte dell'ordine giudiziario, non è un "giudice", e l'eccezionale potere attribuitogli finisce per condizionare ineluttabilmente l'attività giurisdizionale di un giudice, quello del giudice dell'esecuzione, cioè del giudice che gestisce il processo esecutivo pendente su cui l'effetto sospensivo dovrebbe verificarsi. Si è sostenuto in dottrina, con argomentazione riferita in generale alle provvidenze dei commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 20 (e non solo a quella del comma 4), che non è possibile che con un non meglio definito "provvedimento favorevole" (che, peraltro, la legge non prevede espressamente debba essere motivato) il Procuratore della Repubblica possa imporre la sua decisione in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle moratorie di cui ai primi quattro commi del cit. art. 20 a ciascuno dei giudici innanzi ai quali queste dovessero venire in considerazione (obbligando dunque, per quello che qui interessa, il giudice dinanzi al quale penda una procedura esecutiva a sospendere i relativi termini ai sensi del quarto comma di detto articolo; ovvero - con riferimento all'altra tipologie di vicende riguardo alle quali riteva la disciplina delle moratorie - il giudice dinanzi al quale penda un giudizio di cognizione

avente ad oggetto una domanda di condanna al pagamento di un debito a considerare tale debito inesigibile per effetto della proroga della sua scadenza ai sensi del primo comma del medesimo articolo).

Si è sottolineato, altresì, che il Procuratore della Repubblica è il titolare dell'azione penale nei confronti della persona o delle persone che i soggetti interessati ad ottenere i benefici in questione più o meno direttamente individuano come responsabili in sede penale e che essi, il più delle volte, sono i creditori che agiscono in sede civile, soprattutto nei casi di usura. Se ne è dedotto che l'organo dell'accusa si trova ad esercitare una funzione di "parte" che, per quanto pubblica e tendenzialmente imparziale, è inevitabilmente destinata a condizionare fortemente la sua decisione di concedere o negare i predetti benefici.

Sulla base di tali motivazioni - oltre che di altre estranee al thema specifico che qui interessa - si sono prospettati problemi di costituzionalità della disciplina, che hanno occasionato ben due interventi del Giudice delle leggi, il primo con l'ordinanza n. 296 del 2013, che ha deciso un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ed il secondo con la sentenza n. 192 del 2014, che ha deciso una questione incidentale di costituzionalità.

3.2. Dalle motivazioni che ha espresso il Giudice delle Leggi non si può certamente prescindere nell'esaminare l'istanza del P.G. 3.2.1. Il conflitto tra poteri dello Stato veniva sollevato da un giudice istruttore civile riguardo ad un provvedimento di sospensione dei termini di prescrizione e di quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione, incidente su un giudizio civile di cognizione e non con riguardo ad un provvedimento di sospensione incidente sul processo esecutivo.

La Corte costituzionale, però, non è entrata nel merito del conflitto, in quanto lo ha ritenuto inammissibile tanto sotto il profilo c.d. soggettivo quanto per carenza del c.d. requisito oggettivo.

A tal riguardo la Corte ha precisato che "nella specie, non è, infatti, configurabile alcuna lesione delle attribuzioni costituzionali del giudice quale conseguenza del provvedimento di sospensione dei termini emesso dal pubblico ministero", giacché il ricorrente, dubitando della legittimità costituzionale di una disposizione di legge "avrebbe potuto far valere le censure in oggetto attraverso la proposizione della questione di legittimità costituzionale in via incidentale della disposizione attributiva al pubblico ministero del potere di sospensione dei termini, di cui alla L. n. 44 del 1999".

3.2.2. La Corte Costituzionale è stata successivamente di nuovo sollecitata ad intervenire sulla normativa in discorso, per effetto di una questione di costituzionalità incidentale, sollevata dal Tribunale di Roma in un giudizio principale avente ad oggetto intimazione di sfratto per morosità per omesso pagamento del canone di locazione, nel corso del quale il giudice aveva concesso il cosiddetto termine di grazia, previsto dalla L. 27 luglio 1978, n. 392, art. 55, comma 2, (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), per consentire al conduttore di sanare la mora ed il pubblico ministero, ai sensi dell'art. 20, comma 7, aveva disposto la sospensione temporanea del termine di grazia in favore del conduttore quale parte offesa del reato di usura (termine che, com'è noto, non è un termine di un processo esecutivo di rilascio, ma che dilaziona la pretesa di rilascio).

Anche in tal caso il rimettente aveva prospettato che l'attribuzione di tale potere ad un soggetto diverso dal giudice concretterebbe la violazione sia dell'art. 101 Cost., comma 2, sia dell'art. 111 Cost., commi 1 e 2.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 192 del 2014, ha innanzitutto, sebbene in modo implicito, avallato la prospettazione del rimettente, che aveva motivato la questione di costituzionalità, supponendo che, secondo il tenore della nuova normativa, il provvedimento del Procuratore della Repubblica non fosse suscettibile di valutazione da parte del giudice civile quanto alla determinazione dell'effetto sospensivo.

La Consulta ha motivato il rigetto della questione di costituzionalità in questi termini: "Nel merito la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Roma non è fondata. Il rimettente afferma che sarebbe leso l'art. 101 Cost., comma 2, ("I giudici sono soggetti soltanto alla legge"), in quanto 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. Va, in proposito, anzitutto sottolineato 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, alla L. n. 44 del 1999, art. 3, commi 1 e 2, e alla L. n. 108 del 1996, art. 14. 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 nè 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). In proposito, è significativa la disciplina dettata dal D.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60 (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 del D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, art. 2, comma 6-sexies, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 febbraio 2011, n. 10) il cui art. 28, comma 2, prevede che "Gli organi e gli uffici preposti alla gestione del Fondo sono tenuti al segreto in ordine ai soggetti interessati all'accesso ed alle relative procedure, ai sensi del decreto del Ministro dell'Interno 10 maggio 1994, n. 415 e successive modificazioni. Gli atti dei procedimenti sono coperti dal segreto di ufficio; degli stessi e del loro contenuto è vietata la pubblicazione. Non è ammessa la comunicazione a terzi delle informazioni riguardanti lo stato dei procedimenti, salvo che esibiscano apposita delega degli interessati (...)". E' pur vero che non può negarsi una interferenza con il giudizio civile, ma ciò non si traduce in una illegittima compressione della relativa funzione giurisdizionale. Si è visto, infatti, che l'impugnata L. n. 44 del 1999, art. 20, comma 7, 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. Le argomentazioni esposte inducono a ritenere non fondata anche la seconda censura, con la quale si assume che, poichè non potrebbe 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, sarebbe leso l'art. 111 Cost., commi 1 e 2. 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. Pertanto la questione di legittimità costituzionale della L. n. 44 del 1999, art. 20, comma 7, come sostituito dalla L. n. 3 del 2012, art. 2, comma 1, lett. d), n. 1), deve essere dichiarata non fondata."

3.3. Ai fini della soluzione da dare all'istanza del P.G. non si può prescindere dalle affermazioni della Corte Costituzionale nelle due decisioni che si sono ricordate e segnatamente:

a) da quella - emergente dall'ordinanza resa sul conflitto fra poteri -che riconduce lo svolgimento da parte del Procuratore della Repubblica delle funzioni in esame al potere giudiziario e, dunque, le qualifica giurisdizionali, sebbene non oggetto della riserva costituzionale al Pubblico Ministero dell'esercizio dell'azione penale (questo essendo il significato della sottolineatura circa il non concernere nè "l'esercizio dell'azione penale, nè attività di indagine ad essa finalizzata", il che significa che l'esercizio del potere provvedimentoale del Pubblico Ministero non è costituzionalmente coesistente a quell'esercizio);

b) da quella - espressa dalla sentenza del 2014 - che assegna al Pubblico Ministero "la mera verifica di riferibilità della comunicazione del prefetto alle indagini per delitti che hanno causato l'evento lesivo condizione dell'elargizione": in sostanza, con specifico riferimento all'incidenza sulle procedure esecutive, compete al pubblico ministero di accertare non già che la procedura esecutiva indicata dal prefetto si riferisca effettivamente al soggetto che ha richiesto la provvidenza ed in che modo gli si riferisca, bensì soltanto che il richiedente ha subito direttamente l'evento lesivo indicato dalla L. n. 44 del 1999, artt. 3, 5 e 6 (o ne risente come superstita, secondo le precisazioni dell'art. 8 della stessa legge), in conseguenza "di delitti commessi allo scopo di costringerli ad aderire a richieste estorsive, avanzate anche successivamente ai fatti, o per ritorsione alla mancata adesione a tali richieste, ovvero in conseguenza di situazioni di intimidazione anche ambientale" (secondo la previsione dell'art. 3 e anche nel caso di cui all'art. 5), dei delitti indicati nell'art. 6 per i soggetti ivi contemplati.

In pratica, secondo la Consulta, il potere del Pubblico Ministero è finalizzato ad accertare la correlazione fra la posizione del richiedente l'elargizione e l'indagine per i delitti e ciò ben si comprende, perchè la misura sospensiva è previsto debba operare in pendenza della richiesta di elargizione e, dunque, in funzione della assicurazione del suo scopo.

3.4. Ora, com'è noto, è principio consolidato che: "L'interpretazione di una norma sottoposta a scrutinio di costituzionalità, offerta dalla Corte costituzionale in una sentenza dichiarativa dell'infondatezza della questione, pur non essendo vincolante per il giudice chiamato successivamente ad applicare quella norma, rappresenta, per l'autorevolezza della fonte da cui proviene, un fondamentale contributo ermeneutico, che non può essere disconosciuto senza valida ragione: il fondamento comune delle due distinte attività, pur finalisticamente diverse, esige infatti che, al fine dell'utile risultato della certezza del diritto oggettivo, le interpretazioni non vengano a divergere, se non quando sussistano elementi sicuri per attribuire prevalenza alla tesi contraria a quella in precedenza affermata." (Cass. n. 5747 del 2007, sulla scia della lontana Cass., Sez. Un. n. 2175 del 1969 e della più recente Cass., Sez. Un. n. 22601 del 2004).

A tale principio le Sezioni Unite intendono dare continuità nella presente vicenda, atteso che le affermazioni della Consulta sull'esegesi della normativa in discorso a proposito della natura e dell'oggetto del potere provvedimentoale del Pubblico Ministero risultano pienamente condivisibili.

3.5. Lo sono, in particolare, per quanto attiene alla veste in cui è previsto l'intervento del Pubblico Ministero.

Tale intervento, fermo che, come non ha mancato di rilevare la giurisprudenza amministrativa, non è espressione di un potere amministrativo (il che risulta confermato implicitamente dalla Consulta), sebbene diretto a determinare una incidenza sul processo civile di cognizione o di esecuzione, non può essere considerato espressione di un potere del Pubblico Ministero di ingerirsi nella tutela giurisdizionale civile ad instar di quanto prevedono gli artt. 70 e 71 cod. proc. civ., cioè - per quanto attiene specificamente alle sospensioni dei termini in materia esecutiva (ma il discorso ha valore generale) - come se esso gli fosse attribuito tramite la previsione della trasmissione del

suo provvedimento favorevole al giudice, o ai giudici, dell'esecuzione, di cui dice la L. n. 44 del 1999, art. 20, comma 7-bis.

Il fatto che il Pubblico Ministero sia sollecitato ad emettere un provvedimento in quanto "competente per le indagini in ordine ai delitti che hanno causato l'evento lesivo di cui all'art. 3, comma 1", siccome dice il comma 7 di quella norma, ancorando l'attività provvedimentale a quella competenza implica necessariamente che esso sia espressione proprio di quella competenza e, dunque, non può essere dubbio che il pubblico ministero agisca, nell'adozione del provvedimento, nello svolgimento delle sue funzioni inerenti alla giurisdizione penale.

Poichè tali funzioni sono quelle relative alle indagini sui detti delitti, l'attività provvedimentale determinativa della sospensione dei termini incidenti sul processo esecuzione (ma analogamente è a dirsi per quella incidente sui processi di cognizione) - pur non essendo espressione, come ha detto la Consulta, della riserva costituzionale dell'azione penale - si colloca sul piano delle funzioni proprie del pubblico ministero nell'ambito del processo penale, inteso in senso lato, cioè con estensione anche alle attività di indagine preliminare, dato che le provvidenze non esigono affatto che i delitti presupposto siano stati già accertati.

Ne consegue che appare del tutto contraddittorio ipotizzare che, quando il provvedimento del Pubblico Ministero venga rimesso al Giudice dell'esecuzione, esso possa essere posto in discussione quanto alla valutazione di ricorrenza delle condizioni per la spettanza del beneficio della sospensione, e ciò non deve stupire perchè tale indiscutibilità discende dalla natura giurisdizionale del provvedimento e dalla collocazione della sua adozione e, quindi, del relativo potere al di fuori della giurisdizione esercitata dal giudice dell'esecuzione (o dal giudice della cognizione per i provvedimenti incidenti su di essi).

L'indiscutibilità da parte del giudice civile è il riflesso dell'appartenenza del provvedimento all'ambito della giurisdizione penale e il dispiegarsi del suo carattere vincolante presso l'altra giurisdizione, quella civile, è fenomeno che, non solo non è ignoto all'ordinamento, come evidenziano le norme del codice di procedura penale che stabiliscono entro certi limiti che il giudicato penale spieghi effetti nel giudizio civile, ma che nella specie, come ha rilevato il Giudice delle leggi, risulta giustificato proprio perchè la valutazione che lo sorregge implica l'accertamento della correlazione fra la posizione del soggetto che ha chiesto il beneficio, siccome descritta dalla legge, e l'attività di accertamento dei delitti sui quali il pubblico ministero è competente per le indagini.

E' vero che il provvedimento non viene da un "giudice", ma dal pubblico ministero, ed è vero che il legislatore nulla dice espressamente sull'eventuale possibilità di un controllo sulla sua legittimità nell'ambito della giurisdizione penale, in quanto adottato dall'organo dell'accusa, ma l'assenza di una espressa regolamentazione deve indurre a domandarsi se in quell'ambito vi siano dei modi nei quali può ipotizzarsi quel controllo e, dunque, spingere a ricercarli, ovvero può giustificare, nel caso di esito negativo, un problema di costituzionalità. Ma esula però dalla cognizione devoluta in questa sede alle Sezioni Unite approfondire se nel codice di procedura penale si rinvenivano mezzi per ottenere quel controllo, essendo questa una questione di cui eventualmente l'interessato dovrà investire la giurisdizione penale.

Non può, invece, nonostante che il provvedimento provenga da un organo che non è un "giudice", cioè preposto allo ius dicere, essere considerata circostanza che deve autorizzare a ritenere che il controllo da parte di un "giudice" possa e debba farsi da parte del giudice della giurisdizione civile e, per quanto attiene al provvedimento in materia di termini della procedura esecutiva, in prima battuta dal giudice dell'esecuzione, cui è previsto che il pubblico ministero debba trasmettere il provvedimento, e, successivamente, per il tramite delle tutele possibili contro i provvedimenti del giudice dell'esecuzione.

L'assenza di previsione espressa di un potere di controllo del giudice dell'esecuzione, cioè del giudice della giurisdizione civile, cui il provvedimento del pubblico ministero è trasmesso (ma non diversa considerazione vale per le altre misure di sospensione e proroga, quando il provvedimento favorevole del pubblico ministero venga in considerazione in processi cognitivi), deve essere intesa nel senso della volontà del legislatore che sull'esercizio del potere provvedimentoale del pubblico ministero, in quanto esso si colloca sul piano della giurisdizione penale, il giudice civile (e, quindi, in primis quello dell'esecuzione), non possa avere alcuna possibilità di controllo.

In mancanza di quella previsione e, per le misure sospensive dei termini delle procedure esecutive, della previsione di una modalità di mera trasmissione del provvedimento del pubblico ministero (come previsto dalla L. n. 44 del 1999, art. 20, comma 7-bis) senza alcuna precisazione sul potere del giudice dell'esecuzione ricevente, si deve ritenere che il legislatore ha voluto che, per effetto di questa mera trasmissione e del disposto del comma 7 della stessa norma, secondo cui "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'art. 3, comma 1", l'interferenza sul processo di esecuzione forzata (ma il discorso può essere generale all'interno di tale disposizione per tutte le "sospensioni" di cui alla legge) si risolve in un vincolo a carico della giurisdizione ricevente quanto all'esistenza del presupposto giustificativo del provvedimento.

Si deve, dunque, concludere, condividendo l'esegesi implicitamente avallata dalla Corte Costituzionale, che il Giudice dell'esecuzione, quando gli viene trasmesso il provvedimento del Pubblico Ministero che, sulla base dell'elenco fornito dal prefetto, dispone la "sospensione dei termini" di una procedura esecutiva a carico del soggetto che ha chiesto l'elargizione di cui alla L. n. 44 del 1999, non può sindacare nè la valutazione con cui il Pubblico Ministero nell'ambito delle indagini di sua competenza ha ritenuto sussistente il verificarsi del presupposto della provvidenza sospensiva, nè la valutazione conseguente della idoneità della procedura esecutiva ad incidere sull'efficacia dell'elargizione richiesta dall'interessato.

Si ricorda, al riguardo, che - come aveva già notato Cass. n. 1496 del 2007 e come ha ribadito più di recente Cass. n. 7740 del 2016 l'intera normativa sulle moratorie L. n. 44 del 1999, ex art. 20 mira fondamentalmente a consentire che, nel lasso di tempo necessario per avviare e concludere il procedimento amministrativo teso all'erogazione di provvidenze, i potenziali beneficiari di queste ultime possano evitare di vedere mutare in pejus 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.

Tutte tali valutazioni, in quanto espressione dell'esercizio di un potere affidato al Pubblico Ministero (che, evidentemente, implica una prognosi favorevole circa la concedibilità dell'elargizione, ma anche una positiva valutazione dell'opportunità che, in funzione della effettività dello scopo dell'elargizione la misura sospensiva abbia corso), non possono essere poste in discussione in sede di giurisdizione civile.

4. Raggiunta questa conclusione (relativa all'ipotesi in cui il provvedimento del pubblico ministero trovi dei processi esecutivi già pendenti, ma il cui senso si estende anche all'incidenza del provvedimento del pubblico ministero su processi esecutivi non ancora iniziati o su processi cognitivi), per rispondere alle ulteriori sollecitazioni della richiesta del P.G., è necessario domandarsi se la detta preclusione ne implichi altre.

E' opportuno premettere che, per l'incidenza del provvedimento sospensivo dei termini rilevanti in materia esecutiva, l'art. 20, comma 7-bis, attribuisce al Pubblico Ministero, come fa manifesto l'uso del verbo "trasmette", l'iniziativa di far pervenire al giudice dell'esecuzione il provvedimento.

Ne consegue che qui l'iniziativa non può essere dell'interessato, occorrendo necessariamente un atto di trasmissione del provvedimento al giudice dell'esecuzione dell'ufficio presso cui pende il processo esecutivo compreso nell'elenco predisposto dal Prefetto.

Si deve, dunque, negare (al contrario di quanto Cass. n. 1496 del 2007 aveva opinato a ragione nel previgente regime) che l'adozione del provvedimento possa essere portata all'attenzione del giudice di un processo esecutivo compreso nell'elenco considerato dal provvedimento o da questo indicato (ben potendo trattarsi anche di un'unica esecuzione) dal beneficiario, che evidentemente rivestirà la posizione di soggetto sottoposto all'esecuzione nel provvedimento, non essendo certamente ipotizzabile che il provvedimento possa riguardare un soggetto richiedente la provvidenza o per cui altri richieda la provvidenza (secondo la regola di legittimazione all'istanza di cui alla L. n. 44 del 1999, art. 13, comma 2) se non rivesta la qualità di esecutato. L'eventuale istanza rivolta al giudice dell'esecuzione dal beneficiario esecutato, in mancanza di trasmissione del provvedimento da parte del Pubblico Ministero, dovrà considerarsi irrilevante dal giudice del processo esecutivo, in tal senso non potendosi accogliere l'implicita prospettazione di Cass. n. 8956 del 2016, là dove, peraltro genericamente, ha alluso ad un'istanza.

4.1. Per converso, l'inoltro del provvedimento del Pubblico Ministero al Giudice del processo esecutivo non può essere, a sua volta, considerato come un'istanza e ciò proprio per il già rilevato carattere vincolante del provvedimento.

Ne segue che la trasmissione non dà luogo all'acquisizione da parte del pubblico ministero della qualità di parte del processo esecutivo, secondo una prospettazione che è stata così scrutinata, sebbene rapidamente, da Cass. n. 3913 del 2016.

Nel caso in cui il Giudice dell'Esecuzione debordi dai limiti del suo controllo e si rifiuti di dar corso all'applicazione del provvedimento, si deve, dunque, escludere che il pubblico ministero possa interloquire dolendosene, cioè impugnando il relativo provvedimento negativo, restando invece la reazione affidata al beneficiario esecutato o esecutando, il cui interesse diviene a questo punto rilevante.

4.2. Pervenutogli il provvedimento, il giudice del processo esecutivo ha il dovere di provvedere e bisogna individuare le modalità ed i contenuti di tale dovere.

Come ogni giudice che sia investito del dovere di provvedere al verificarsi di una certa fattispecie, il giudice dell'esecuzione ha certamente il potere di accertare se tale fattispecie si sia verificata e, quindi, gli compete di individuare se ciò che gli è pervenuto è anzitutto identificabile come provvedimento riconducibile alla fattispecie di cui al comma 7 ed al comma 7-bis dell'art. 20 citato.

4.2.1 Nell'oggetto di tale ricognizione rientra allora innanzitutto il riconoscere il provvedimento come riconducibile a quelle norme e, quindi, è giocoforza ritenere che il tenore del provvedimento del pubblico ministero dovrà presentarsi in modo tale e con un contenuto, che consenta quel riconoscimento.

4.2.2. In secondo luogo, poichè il provvedimento può vincolare il Giudice dell'esecuzione a provvedere se individua l'oggetto cui la sua efficacia si riferisce, certamente rientra nei poteri di controllo del giudice dell'esecuzione l'accertamento che il provvedimento riguarda uno o più processi esecutivi pendenti dinanzi al suo ufficio.

Al giudice dell'esecuzione compete, poi, certamente, di apprezzare se il provvedimento individui effettivamente i processi esecutivi cui dichiara di volersi riferire.

Poichè l'art. 20, comma 7-bis, evidenzia che il pubblico ministero provvede sulla base di un elenco di processi esecutivi individuati come pendenti a carico del beneficiario dal prefetto, si dovrebbe ritenere senz'altro che il provvedimento del pubblico ministero debba individuarli a sua volta.

La modalità di individuazione, nel silenzio della legge, può anche essere minimale, purchè sufficiente all'individuazione della persona (richiedente l'elargizione o per cui sia richiesta l'elargizione) a carico della quale il procedimento esecutivo pende presso

l'ufficio cui la trasmissione è fatta. Salvo che per questo aspetto, è però da escludere che al giudice dell'esecuzione competa in alcun modo di sindacare la motivazione del provvedimento emesso dal pubblico ministero.

4.2.3. Rientra ancora certamente nei poteri di apprezzamento del giudice dell'esecuzione il rilevare che l'assunto del pubblico ministero, circa la pendenza di un processo esecutivo a carico del beneficiario presso il suo ufficio, è errato, o perchè non esiste un processo esecutivo a carico del beneficiario o perchè esso è cessato, o anche perchè il beneficiario non vi è coinvolto come soggetto esecutato, ma, per esempio come creditore intervenuto o come debitor debitoris (su un piano diverso rilevando semmai che il provvedimento abbia sospeso il termine di pagamento del suo debito verso il debitore diretto). Ed è superfluo aggiungere che compete del pari al giudice dell'esecuzione verificare che nel processo esecutivo pendente dinanzi a lui è in corso o deve iniziare a decorrere un termine in ordine al quale il provvedimento di sospensione possa dispiegare i suoi effetti.

4.3. In relazione ai provvedimenti rispetto ai quali il Pubblico Ministero presso la Corte ha formulato l'istanza non occorre qui interrogarsi sulla possibilità per il giudice dell'esecuzione di rilevare che il provvedimento non è reiterabile o che risulta diretto a produrre effetti su una situazione, cioè un processo esecutivo, che, al momento della richiesta di elargizione, non risulti ricadente entro l'anno dall'evento considerato lesivo per il beneficiario. Nè, per la stessa ragione, è questa l'occasione, in particolare, per approfondire la questione se il limite dell'anno dall'evento lesivo, certamente operante nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3, operi anche per il comma 4 del citato art. 20.

Si tratta infatti di questioni estranee al contenuto dei provvedimenti di merito non impugnabili in relazione ai quali è stato sollecitata, a norma dell'art. 363 c.p.c., comma 1, "l'enunciazione dei principi di diritto al quale il giudice di merito avrebbe dovuto attenersi".

4.4. Mette conto di precisare che compete alla valutazione del giudice dell'esecuzione anche accertare se ricorra l'oggetto del provvedimento del pubblico ministero, cioè se è in corso o debba iniziare a decorrere un termine all'interno del processo esecutivo in ordine al quale il provvedimento possa dispiegare i suoi effetti.

4.5. Il Giudice dell'esecuzione, dovendo adottare un provvedimento riguardo al processo esecutivo, deve stimolare il contraddittorio delle parti e sentirle prima di provvedere.

Il suo provvedimento sarà suscettibile di essere assoggettato al mezzo di tutela ordinario contro i provvedimenti sul quomodo dell'esecuzione, cioè all'opposizione agli atti esecutivi ed il giudice dell'opposizione incontrerà nei suoi poteri gli stessi limiti di valutazione che aveva il giudice dell'esecuzione e che si sono sopra delineati. Anch'egli, mentre non potrà sindacare la valutazione che ha indotto il pubblico ministero ad adottare il provvedimento quanto alla riconducibilità dell'evento dannoso a carico del richiedente ai delitti che legittimano la richiesta della elargizione, potrà, invece, sindacare la valutazione del giudice dell'esecuzione quanto ai profili riguardo ai quali si è detto che quel giudice ha poteri di valutazione suoi propri.

5. In conclusione, i giudici di merito avrebbero dovuto attenersi ai seguenti principi di diritto:

"Il Giudice dell'esecuzione cui sia stato trasmesso il provvedimento del Pubblico Ministero che, sulla base dell'elenco fornito dal prefetto, dispone la "sospensione dei termini" di una procedura esecutiva a carico del soggetto che ha chiesto l'elargizione di cui alla L. n. 44 del 1999, non può sindacare nè la valutazione con cui il Pubblico Ministero ha ritenuto sussistente il presupposto della provvidenza sospensiva, nè l'idoneità della procedura esecutiva ad incidere sull'efficacia dell'elargizione richiesta dall'interessato.

Spetta invece al Giudice dell'esecuzione sia il controllo della riconducibilità del provvedimento del Pubblico Ministero alla norma sopra citata, sia l'accertamento che esso riguarda uno o più processi esecutivi pendenti dinanzi al suo ufficio, sia la verifica

che nel processo esecutivo in corso o da iniziare decorra un termine in ordine al quale il provvedimento di sospensione possa dispiegare i suoi effetti".

P.Q.M.

La Corte, pronunciando ai sensi dell'art. 363 cod. proc. civ. sull'istanza del Procuratore generale della Corte di Cassazione, enuncia i principi di diritto indicati nella su estesa motivazione.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili, il 24 gennaio 2017.

Depositato in Cancelleria il 20 settembre 2017

AVV. ALESSIO ORSINI