

N. 00433/2013 REG.PROV.COLL.
N. 00659/2012 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

Sezione Staccata di Reggio Calabria

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 659 del 2012, proposto da:

Giuseppe De Masi ed Antonino De Masi, rappresentati e difesi dagli Avv. Roberto Saccomanno e Giacomo Saccomanno, con domicilio eletto presso Roberto Saccomanno Avv. in Reggio Calabria, via D.Tripepi,7/F;

contro

Ministero dell'Interno; Commissario Straordinario del Governo per il Coordinamento delle iniziative Antiracket-Antiusura, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distr.le dello Stato, domiciliata in Reggio Calabria, via del Plebiscito, 15;

per l'annullamento

dei provvedimenti assunti dal Commissario Straordinario del Governo per il Coordinamento delle Iniziative Antiracket ed Antiusura, in persona del legale rappresentante pro tempore, e portanti i numeri 222 e 223/2012, notificati il 21 settembre 2012 a De Masi Antonino e il 25 settembre 2012 a De Masi Giuseppe, anche nelle rispettive qualità di legali rappresentanti della Calfin Spa e della De Masi Costruzioni srl, con i quali decretava

"l'istanza pervenuta alla Prefettura di Reggio Calabria in data 13.4.2007, presentata dal sig. De Masi Antonino, non è accolta, per i suesposti motivi" (identico provvedimento veniva assunto per De Masi Giuseppe con il decreto n. 223/2012) e 460/2012, dell'1 agosto 2012, notificato il 21 settembre 2012 a De Masi Antonino, e il 25 settembre 2012 a De Masi Giuseppe, anche nelle rispettive qualità di legali rappresentanti della Calfin Spa e della De Masi Costruzioni srl, con il quale decretava "di confermare, per i suesposti motivi, il non accoglimento delle istanze pervenute alla Prefettura di Reggio Calabria dal signori De Masi Antonino e Giuseppe", riportati e trascritti integralmente al numero 5 dell'odierno atto, e di tutti gli altri provvedimenti presupposti e, comunque, successivi, che hanno riguardato la vicenda per cui è giudizio, oltre, naturalmente alla espressa domanda per la determinazione e liquidazione dei danni subiti dalle parti ricorrenti sia per il ritardo che per la evidente elusione dei provvedimenti (12.1.1) emessi da questo Tribunale Amministrativo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket - antiusura;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 maggio 2013 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Ricorrono gli imprenditori Giuseppe De Masi ed Antonino De Masi per avversare gli atti ed i provvedimenti con i quali l'intimata Autorità ha negato loro l'accoglimento delle istanze presentate rispettivamente in data 13 aprile 2007 e 16 aprile 2007 per ottenere l'ammissione al beneficio del

mutuo senza interessi previsto dall'art. 14 della legge 108/1996, cui affermano di avere titolo in quanto hanno denunciato di essere vittime di reati di usura, subita da parte di alcuni istituti di credito cui si erano rivolti, ed in quanto sono tuttora parti offese nel relativo procedimento penale.

Espongono in fatto che:

- 1) i provvedimenti impugnati conseguono a precedenti atti aventi medesimo contenuto decisionale (e precisamente i decreti nn. 46 e 47 del 2008), impugnati avanti questo TAR che, in accoglimento del gravame, li annullava con sentenza nr. 27 del 12 gennaio 2011, con obbligo di nuova pronuncia;
- 2) ulteriore gravame, proposto per l'ottemperanza alla sentenza nr. 27/2011, veniva accolto dal TAR con sentenza nr. 437 del 21 giugno 2012, con la quale si ordinava all'Amministrazione resistente di dare esecuzione al giudicato nei termini e con le modalità meglio ivi indicate;
- 3) il 21 ed il 25 settembre 2012 veniva notificato, rispettivamente, al sig. Antonino De Masi ed al sig. Giuseppe De Masi il decreto nr. 460 dell'1 agosto 2012, con il quale, richiamata la circostanza che la Corte Suprema di Cassazione – II Sez. Penale con sentenza del 19.11.2011 aveva confermato la sentenza della Corte di Appello di Reggio Calabria del 2 luglio 2010, a sua volta di assoluzione dal reato di usura degli imputati, e ritenuto che tale giudicato di assoluzione costituiva sopravvenienza di cui si doveva tenere conto nell'ottemperanza alla sentenza del TAR nr. 27/2011, erano rigettate le istanze presentate dai sigg.ri De Masi, in quanto questi ultimi non rivestivano la qualità di persone offese del reato di usura in un procedimento penale, ovvero mancava il presupposto previsto dall'art. 14 della legge 108/96 per la concessione del beneficio richiesto;
- 4) il decreto del 1 agosto 2012 era adottato a conferma dei provvedimenti nn. 222 e 223 del 3 aprile 2012, notificati alle parti ricorrenti il 21 settembre 2012, che a loro volta disponevano il rigetto della domanda,

sebbene con diversa motivazione (impugnati anch'essi con il ricorso introduttivo del presente giudizio);

5) avverso la sentenza di questo TAR nr. 437/2012 il Ministero dell'Interno proponeva appello, rigettato con sentenza nr. 146 del 14 gennaio 2013 della III Sez. del Consiglio di Stato, sulla quale il Collegio tornerà oltre.

Dopo aver altresì elencato gli estremi ed il contenuto decisorio delle diverse pronuncie, anche di natura cautelare o propulsiva, rese tra le parti dal TAR, i ricorrenti deducono l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per contrasto con tali decisioni, che avrebbero eluso o violato, e per contrasto con i presupposti di legge, dal momento che agli stessi ricorrenti dovrebbe essere tutt'ora riconosciuta la qualità di parti offese in un processo penale per il reato di usura che gli stessi hanno denunciato, nonostante l'intervenuta pronuncia assolutoria della Cassazione penale, richiamata nei provvedimenti impugnati.

Chiedono pertanto l'annullamento degli atti ed il risarcimento del danno.

Si è costituita l'Avvocatura Distrettuale dello Stato a difesa della legittimità degli atti impugnati, che chiede il rigetto del gravame.

Alla pubblica udienza dell'8 maggio 2013 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Nell'odierno giudizio viene in decisione il ricorso proposto dagli imprenditori De Masi contro i provvedimenti con i quali l'Autorità resistente ha negato l'accesso al beneficio istituito con l'art. 14 della legge 108/96, ai sensi del quale, nella parte che qui interessa, *"1. 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. Il Fondo provvede alla erogazione di mutui senza interesse di durata non superiore al decennio a favore di soggetti che esercitano attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, i quali dichiarino di essere*

vittime del delitto di usura e risultino parti offese nel relativo procedimento penale. Il Fondo è surrogato, quanto all'importo dell'interesse e limitatamente a questo, nei diritti della persona offesa verso l'autore del reato....”).

In accoglimento della corrispondente eccezione difensiva dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato, va rilevato che il gravame avverso i provvedimenti nn. 222 e 223 del 3 aprile 2012 è inammissibile per carenza d'interesse, dal momento che il decreto nr. 460/2012 dell'1 agosto 2012, pur dichiaratamente emesso a conferma dei precedenti atti, ne ha riformato il contenuto, avendo provveduto sull'istanza con motivazione diversa da quella inizialmente prospettata, facendone venir meno l'efficacia.

Nel decreto nr. 460/2012 l'Autorità motiva il rigetto dell'istanza dei ricorrenti (proposta nel 2007), ritenendo che gli interessati sarebbero privi della qualità di parti offese in un procedimento penale per il reato di usura, circostanza questa sopravvenuta al giudicato, ma che ne condizionerebbe l'esecuzione.

Ciò, in quanto il procedimento penale a carico dei presidenti e dei direttori locali di alcuni istituti di credito, apertosi sulla base della denuncia dei ricorrenti, si sarebbe concluso con la sentenza della Corte di Cassazione del 19.11.2011 di conferma dell'assoluzione degli imputati (già disposta dalla Corte d'Appello di Reggio Calabria), il che costituirebbe sopravvenienza rilevante rispetto al giudicato formatosi sulla sentenza di questo TAR nr. 27/2011, posto che, come sottolinea l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, un eventuale mutuo già accordato dovrebbe essere recuperato (ai sensi del menzionato art. 14, comma 9, lett. “a”, che prevede che il mutuo, una volta concesso, sia restituito nel caso di sentenza penale di assoluzione).

Secondo i ricorrenti tale decisione sarebbe illegittima, perché essi possiederebbero ancora lo *status* di parti offese.

Infatti, avendo il giudicato penale riconosciuto la sussistenza del reato, assolvendo gli imputati solamente in ragione del fatto che essi non

possedevano autonomia decisionale e dunque non ne erano i diretti responsabili, il processo era proseguito nei confronti dei Direttori generali degli istituti di credito, perché responsabili della gestione dei tassi d'interesse.

Le censure dei ricorrenti, ancorché non articolate in capi specifici, ma comunque ben desumibili dal complesso dell'esposizione del ricorso (circostanza che induce il Collegio a respingere l'eccezione difensiva di genericità e mancanza di motivi del gravame dedotta dall'Avvocatura) sono fondate ed il decreto nr. 460 dell'1 agosto 2012 è illegittimo per più ordini di motivi.

I) Giova premettere che nella sentenza nr. 146/2013 la III Sezione del Consiglio di Stato ha ritenuto che il giudicato formatosi tra le parti *“ha precisato il punto di diritto nell'interpretazione della fattispecie posta dagli appellati all'esame della P.A. procedente, senza al contempo affermarne la fondatezza del merito, la cui valutazione è e resta nell'esclusiva sfera di competenza della P.A. medesima; che ogni eventuale sopravvenienza, rispetto alla sentenza n. 27/2011 o alla statuizione sulla relativa esecuzione, costituisce un argomento afferente al merito della pretesa sostanziale, ossia quella che i sigg.ri De Masi hanno introdotto nel procedimento per la concessione del mutuo ex art. 14 della l. 108/1996; che l'argomento della sopravvenienza a tutto concedere va posto dalla P.A. nell'opportuna sede istruttoria di riemanazione quale dato per meglio valutare la fondatezza della pretesa degli appellati, in una con l'accertamento della persistente attualità del loro interesse ad una nuova pronuncia sull'istanza di concessione”*.

II) Chiarito che la sopravvenienza costituita dalla sentenza di assoluzione della Cassazione cui si è fatto riferimento in atti è elemento che che attiene al merito della richiesta dei ricorrenti, da valutarsi da parte dell'Autorità, quest'ultima, nel ritenere non più parti offese del reato gli imprenditori De Masi in ragione del giudicato di assoluzione, ha solo formalmente adempiuto all'obbligo di esaminarne l'istanza, in quanto soggetto

responsabile del procedimento.

Infatti, così come dedotto e comprovato dalla difesa degli interessati (vedasi documentazione depositata nella data del 3 aprile 2013), i ricorrenti sono ancora parti offese in un procedimento penale per il reato di usura, e non risulta che tale qualifica essi abbiano *medio tempore* perduto.

Va ritenuta a questo proposito, la rilevanza della certificazione rilasciata dalla Procura della Repubblica di Palmi, depositata il 3 aprile 2013, dalla quale emerge che il procedimento definito con la prima sentenza, emessa nel novembre 2007, è proseguito con la richiesta di rinvio a giudizio dei Direttori Generali, con l'accoglimento della richiesta da parte del Gip, e con la pendenza dello stesso processo dinanzi al Tribunale di Palmi, ove i ricorrenti sono costituiti parte civile (cfr. certificato di rilascio informazioni ex art. 335 c.p.p. datato 27 marzo 2013 nr 265/13 regist. e depositato in giudizio dalla difesa dei ricorrenti).

Quindi già sotto un primo profilo, strettamente formale, il decreto nr. 460 dell'1 agosto 2012 è illegittimo per l'erroneità della premessa su cui si fonda e conseguente eccesso di potere.

III) Peraltro, non assume alcuna rilevanza che il processo penale in atto pendente sia o meno la continuazione di quello conclusosi con la sentenza della Corte di Cassazione del 19 novembre 2011 o che durante il procedimento di esame della domanda si sia temporaneamente perduta la qualità di parte offesa,, in quanto ciò che è necessario è che il richiedente sia parte offesa al momento della domanda ed al momento della concessione del mutuo e che tale qualità si riferisca sempre alla medesima fattispecie materiale di reato.

Infatti, poiché ai fini dell'art. 14 della legge 108/1996, la concessione del mutuo è prevista a favore di coloro i quali “*dichiarino di essere vittime del delitto di usura e risultino parti offese nel relativo procedimento penale*”, il presupposto per l'accesso al beneficio è quello che sia denunciato uno

specifico reato di usura, mentre gli sviluppi delle successive vicende giudiziarie – che ben possono articolarsi in più processi coevi o successivi, dipendendo tale circostanza dalle concrete evenienze del giudizio – non influiscono sul presupposto sostanziale, fino a che non si pervenga all'accertamento dell'esistenza del delitto, ed all'individuazione degli autori.

In questo senso, l'inciso "*relativo procedimento penale*" è riferito testualmente alla dichiarazione dei richiedenti il beneficio "*di essere vittime del delitto di usura*", e pertanto diviene irrilevante quanti o quali procedimenti penali scaturiscano dalla denuncia, dal momento che il presupposto della norma è il possesso della qualifica di parte offesa, che ben può essere relativo a più processi penali, anche in successione tra loro, purchè sia identica la fattispecie d'origine (ossia la denuncia e la relativa fattispecie di reato).

Nell'interpretazione della norma costituzionalmente orientata, scopo dell'istituto è infatti quello di sostenere l'imprenditore che denuncia il racket o l'usura, assicurandogli la tutela delle Istituzioni e quelle provvidenze economiche che lo mettano in condizione di proseguire la sua attività.

L'Autorità è dunque chiamata a dare compiuta attuazione a quei valori di solidarietà e di tutela che discendono dai principi generali dell'art. 2 e 3 della Costituzione di cui la legge 108/1996 va considerata direttamente esecutiva.

In tale ottica, non può essere condivisa un'interpretazione formalista del contesto normativo, secondo la quale sarebbe necessario rinnovare l'istanza di accesso alle provvidenze previste dall'art. 14 della legge 108/1996, tutte le volte in cui vi sia un nuovo esercizio dell'azione penale, collegato sempre alla medesima notizia di reato.

Il fatto dunque che risulti provata la sussistenza di un (nuovo) procedimento penale per il reato di usura, essendo solo incerto, a tutt'oggi, l'accertamento delle responsabilità soggettive della sua commissione, in

ordine al quale l'Autorità Giudiziaria è tutt'ora impegnata, costituisce elemento che l'Autorità amministrativa illegittimamente non ha preso in considerazione, limitandosi ad una valutazione puramente formale della sopravvenienza, rispetto alla denuncia di reato, di un giudicato di assoluzione, che tuttavia non ha impedito un ulteriore esercizio dell'azione penale.

Secondo l'Avvocatura Distrettuale dello Stato la sopravvenienza di una sentenza di assoluzione dal reato di usura priverebbe d'interesse i ricorrenti, in quanto dovrebbe essere deliberata la concessione di un mutuo che andrebbe contestualmente revocato.

Per il Tribunale tale rilievo è privo di pregio, atteso che il mutuo di cui trattasi avrebbe dovuto essere concesso a fronte di un'istanza presentata nel 2007: anche a voler ipotizzare la carenza d'interesse attuale e sopravvenuta al suo ottenimento, residuerebbe pur sempre l'interesse dei richiedenti ad ottenere una pronuncia esplicita sulla domanda, ai fini del risarcimento del danno, rappresentato dalle conseguenze negative derivanti dalla mancata disponibilità delle somme, che il mutuo "*medio tempore*" avrebbe assicurato, ovviamente al netto degli oneri relativi alla sua restituzione.

IV) La domanda di risarcimento del danno, proposta unitamente alla domanda di annullamento degli atti di diniego della concessione del beneficio, è allo stato improcedibile, dal momento che il ristoro dei pregiudizi conseguenti alla mancata erogazione del mutuo dipende in ogni caso dall'accertamento del diritto al suo conseguimento, che non è ancora certo, mancando le altre valutazioni che l'Autorità deve svolgere nel procedimento (ovvero gli accertamenti e le valutazioni di cui ai commi 6 e ss. dell'art. 14, cit. e la quantificazione delle somme da erogare).

La domanda potrà comunque essere riproposta in seguito alla legittima conclusione del procedimento.

V) Per quanto sopra, il ricorso va accolto quanto alla domanda di

annullamento del decreto nr. 460 dell'1 agosto 2012 e dichiarato improcedibile allo stato quanto alla domanda di risarcimento del danno, con obbligo per l'Autorità di riesaminare le istanze di concessione del mutuo ex art. 14 l. 108/96, presentate dai ricorrenti, e di concludere il procedimento entro il termine di giorni sessanta dalla comunicazione della presente sentenza o sua notifica a cura di parte.

In difetto di puntuale esecuzione si conferma la nomina del Commissario ad acta già designato nella sentenza nr. 437/2012, nella persona del Ragioniere Generale dello Stato o funzionario dallo stesso delegato con atto formale, da comunicarsi alle parti ed al Tribunale entro quindici giorni dalla comunicazione della presente sentenza o sua notifica a cura di parte, il quale si insedierà senza indugio al compiersi del termine assegnato all'Amministrazione per provvedere senza che sia pervenuto al proprio ufficio il necessario riscontro dell'esecuzione stessa, e provvederà con oneri a carico dell'Autorità resistente, entro il termine di ulteriori giorni novanta dall'insediamento.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria Sezione Staccata di Reggio Calabria

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in parte motiva e per l'effetto annulla il decreto nr. 460/2012, dell'1 agosto 2012, con obbligo di riesame delle istanze in atti, da condursi nel rispetto dei termini e delle motivazioni di cui alla presente sentenza.

Dichiara inammissibile l'impugnazione dei provvedimenti nn. 222 e 223 del 3 aprile 2012.

Dichiara improcedibile, allo stato, la domanda di risarcimento del danno.

Condanna il Ministero dell'Interno ed il Commissario straordinario intimati alle spese di lite, che liquida in euro 3.000,00 oltre IVA, CPA, importo della notifica e del contributo unificato.

Per il caso di mancata o incompleta esecuzione della presente sentenza, nomina sin d'ora quale Commissario ad acta il Ragioniere Generale dello Stato o funzionario dallo stesso delegato, con le modalità e nei termini di cui in parte motiva, il quale si insedierà e provvederà in luogo delle Amministrazioni resistenti alle condizioni e nei limiti di cui pure in parte motiva, con oneri a carico di queste ultime, da liquidarsi con separato decreto collegiale motivato ai sensi del DPR 115/2002 a presentazione di parcella, una volta completato l'incarico.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa e manda alla Segreteria giurisdizionale di comunicarne copia alle parti ed al Commissario ad acta designato presso il suo ufficio, avvalendosi, ove disponibili, della PEC o del FAX

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Ettore Leotta, Presidente

Caterina Criscenti, Consigliere

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/06/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)