



Illecita fruizione di finanziamenti pubblici – questione di giurisdizione nella fase cautelare

Descrizione

Corte dei conti – Sez. giurisdizionale dell'Emilia-Romagna

22 – ordinanza (su reclamo cautelare) 19 giugno 2023 – Pres. A. Nenna, Est. A. Giordano – P.M. De Nicolò – Procura Emilia-Romagna c. I. A. e al.

(questioni di giurisdizione nella fase cautelare)

La fattispecie oggetto della controversia riguarda i danni erariali scaturiti dalla contestata illecita fruizione di finanziamenti pubblici a valere su apposito fondo regionale istituito al fine di incentivare la realizzazione di progetti per l'efficientamento energetico e la produzione di energie da fonti rinnovabili, mediante erogazione alle imprese interessate di mutui chirografari pluriennali a tasso agevolato.

Massime

L'art. 74 c.g.c. ricalca il dettato del codice del rito civile, richiedendo, ai fini della concessione della misura cautelare, il contestuale ricorrere del fumus boni juris e del periculum in mora.

Il primo requisito si traduce nel riscontro della verosimiglianza, ossia della adeguata probabilità di fondatezza del vantato diritto di credito, non essendo richiesto un accertamento basato sulla dimostrazione piena dell'esistenza della pretesa; mentre il secondo presupposto attiene all'eventualità che, nel tempo occorrente per procedere giudizialmente, possa insorgere il pericolo concreto di un'alterazione quantitativa o qualitativa del patrimonio del debitore tale da pregiudicare le condizioni per il soddisfacimento del credito (per effetto del drastico venir meno o del sensibile svilimento della garanzia patrimoniale generica di cui all'art. 2740 c.c.).

Il quadro è di assoluta coerenza: la funzione dell'avviato procedimento di far sì che la durata del processo (di merito) non ridondi a danno del pubblico Erario comporta forme processuali (necessariamente) orientate nell'ottica di funzione siffatta.

La natura stessa del provvedimento cautelare caratterizzato dalla mera cognizione sommaria in ordine ai due soli presupposti del fumus boni juris e del periculum in mora esclude la possibilità per il Giudice della cautela di spingersi ad esaminare questioni (tecniche e giuridiche) che devono essere decise con

il necessario approfondimento proprio della fase dibattimentale del giudizio di merito.

La decisione sulla giurisdizione non può confondersi con quella sul merito.

Ai fini della decisione sulla giurisdizione, l'apprezzamento affidato al giudice, con il correlativo potere di qualificazione giuridica, deve essere esercitato in riferimento ad elementi dedotti ed allegati dalla parte, ma non ancora effettivamente accertati.

Ad incardinare la giurisdizione contabile è necessaria e, al contempo, sufficiente l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del rapporto di servizio del suo preteso autore, mentre attiene al merito ogni questione riguardante l'effettiva sussistenza in concreto dello stesso.

Appare, in tale ottica, contraddittorio che, in una fase strutturalmente e funzionalmente cautelare, l'accertamento della giurisdizione – pur presupposto dei presupposti condizionanti la tutela processuale – possa e debba essere “pieno” o che il medesimo debba atteggiarsi a doverosamente rigoroso e accurato.

La natura pubblica delle risorse da tutelare in sede contabile giustifica l'applicazione di criteri meno stringenti rispetto a quelli che operano nel giudizio civile; cosa che fa sì che la delibazione rimessa al Giudice della cautela abbia un diametro particolarmente circoscritto, con conseguente rimessione al giudizio di merito di ogni profilo che esuli da un'aurorale e sommaria verifica sulla mera verosimiglianza della formulata domanda.

FATTO

Con ricorso per sequestro conservativo *ante causam* e contestuale invito a dedurre depositato in data 11 gennaio 2023, la Procura contabile ha chiesto al Presidente di questa Sezione giurisdizionale di autorizzare, in danno degli esecutati sopra indicati e in favore della Regione Emilia-Romagna, il sequestro conservativo per il danno erariale ai medesimi ascritto, sino alla concorrenza della somma di € 1.400.000,00, di quanto segue:

– nei confronti di Omissis, dei seguenti immobili siti in Cervia (RA) e censiti nel relativo catasto urbano (C553):

– a carico del sig. Omissis, dei seguenti assegni circolari emessi a suo favore dalla Banca Nazionale del Lavoro:

– nei confronti di Omissis, del conto corrente n. 6360003207 presso la Banca Nazionale del Lavoro, filiale di Mentana (Rm), con quanto in esso depositato e depositando;

– a carico di Omissis, dei seguenti conti correnti:

Il richiamato invito a dedurre ha, come fondamento, l'annotazione n. 272090, del 16.8.2019, con la quale la Guardia di Finanza, Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Reggio Emilia, ha segnalato alla Procura Regionale gli esiti delle indagini di polizia giudiziaria svolte nell'ambito del procedimento penale n. 1430/2017, in merito all'illecita fruizione da parte di due Società, Omissis, di finanziamenti pubblici a valere sul fondo di rotazione regionale di finanza agevolata denominato “Fondo energia”, istituito al fine di incentivare la realizzazione di progetti per l'efficientamento energetico e la produzione di energie da fonti rinnovabili, mediante erogazione alle imprese interessate di mutui chirografari

pluriennali a tasso agevolato.

Sarebbe, più segnatamente, emerso:

- l'indebito conseguimento, da parte delle citate Società, di risorse rinvenienti dal fondo di rotazione regionale, per complessivi € 1.400.000,00 mediante la presentazione all'organismo incaricato di curare l'istruttoria del finanziamento (Omissis), da parte di Omissis e Omissis, nelle qualità di amministratori e legali rappresentanti, in sede di rendicontazione parziale e finale, di dichiarazioni sostitutive e di fatture attestanti costi invero insussistenti;
- l'illecita distrazione, da parte delle medesime Società e dei predetti rispettivi amministratori e legali rappresentanti, delle risorse dalle finalità di pubblico interesse per le quali erano state erogate, per la mancata realizzazione dei progetti finanziati relativi alla costruzione nel territorio del Comune di Ostellato (FE) di due impianti di produzione di energia elettrica e termica in regime di alta cogenerazione da biomassa legnosa;
- l'omessa restituzione, alle scadenze previste dai contratti di finanziamento, degli importi mutuati, con conseguente pregiudizio per la Regione, ente pubblico erogatore.

Quanto detto sarebbe scaturito da due distinte operazioni che, di seguito, si dettagliano.

1) Una prima operazione ha avuto inizio con la richiesta al Fondo energia presso Omissis, da parte Omissis in qualità di amministratore e legale rappresentante di Omissis, di un finanziamento per l'acquisto e l'installazione di quattro cogeneratori. A seguito di tale richiesta, è stato concesso alla Società menzionata un mutuo dell'importo di € 300.000,00 da parte dell'Istituto di Credito Cooperativo Reggiano con risorse proprie e di € 700.000,00 da parte di Omissis.

Nel rispetto delle linee guida dell'operazione che prevedevano, per la concreta erogazione del finanziamento, la rendicontazione da parte del soggetto da finanziare di una spesa per la realizzazione del progetto pari almeno al 50% dell'importo erogato, il sig. Omissis ha trasmesso ad Omissis, quale amministratore e legale rappresentante della Omissis, la rendicontazione parziale richiesta, allegandovi due fatture di acquisto e dichiarando che le spese rendicontate riguardavano gli investimenti previsti dall'intervento ammesso a finanziamento. Detta rendicontazione aveva a oggetto spese per € 1.092.000,00 documentate da due fatture emesse nei confronti della Omissis dalla Omissis (interamente detenuta dalla Società in accomandita semplice Omissis) a titolo di acconto del corrispettivo di un contratto di appalto avente a oggetto lo sviluppo e la costruzione di un impianto ad alta cogenerazione da biomassa legnosa.

A seguito della verifica della rendicontazione parziale, Omissis comunicava al Credito Cooperativo Reggiano l'autorizzazione all'erogazione del finanziamento; seguiva, in data 15 ottobre 2015, la stipula del contratto di mutuo tra il predetto istituto di credito e la Omissis, in persona dell'amministratore e legale rappresentante Omissis e l'accredito sul conto corrente della medesima Società del finanziamento richiesto, sia per la parte di fonte pubblica, pari a € 700.000,00 sia per la parte a carico esclusivo dell'istituto di credito mutuante, pari a € 300.000,00.

In data 30 settembre 2016 veniva sottoscritta e trasmessa a Omissis da parte di Omissis – che, dal 22 agosto 2016, era subentrato a Omissis nella carica di amministratore e legale rappresentante della Omissis, il cui capitale sociale è stato rilevato dalla Società Omissis – la rendicontazione finale

inerente al progetto finanziato. In tale occasione, Omissis ha reso dichiarazioni ai sensi e per gli effetti degli artt. 46 e 47 del d.P.R. 445/2000, attestando che le spese indicate nel rendiconto analitico avevano avuto a oggetto unicamente gli investimenti previsti dall'intervento ammesso al finanziamento, e ha attestato altresì l'installazione degli impianti, rappresentandone il mancato completamento a causa di forza maggiore e stimandone l'ultimazione al 31.3.2017.

2) Nell'ambito di un'altra operazione, in data 26 novembre 2014, il sig. Omissis, nella qualità di accomandatario e legale rappresentante della Omissis, ha presentato al Fondo Energia presso Omissis Emilia-Romagna un'ulteriore richiesta di finanziamento (successivamente concesso) di € 1.000.000,00, della durata di ottantaquattro mesi, per l'acquisto, l'installazione e il collaudo di altri quattro cogeneratori.

Il sig. Omissis ha sottoscritto e trasmesso al Fondo Energia e a OMISSIS la rendicontazione parziale prevista dalle linee guida dell'operazione, attestando, mediante dichiarazioni sostitutive rese ai sensi degli artt. 46 e 47 del d.P.R. n. 445/2000, spese per € 1.092.000,00 documentate da due fatture emesse dalla Omissis, quale corrispettivo del contratto di appalto per lo sviluppo e la costruzione di un impianto ad alta cogenerazione da biomassa legnosa.

Con nota del 4 agosto 2015, Omissis ha comunicato al Credito Cooperativo Reggiano l'autorizzazione all'erogazione del finanziamento e, in data 15 ottobre 2015, il sig. Omissis ha stipulato con il Credito Cooperativo Reggiano il contratto di mutuo a seguito del quale è stato accreditato sul conto corrente della predetta Società il finanziamento richiesto, sia per la parte di fonte pubblica, pari a € 700.000,00 sia per la parte a carico dell'istituto di credito, per € 300.000,00.

In data 30.9.2016, veniva trasmessa a Omissis la rendicontazione finale del progetto, sottoscritta da Omissis, nel frattempo succeduto a Omissis nella qualità di socio accomandatario e di legale rappresentante della Società in accomandita semplice Omissis, che nel frattempo era stata rilevata dalla Omissis, assumendo la nuova denominazione di Omissis (successivamente, la medesima Società si è trasformata nella Società a responsabilità limitata Omissis). Il sig. Omissis rappresentava il mancato completamento dell'impianto a causa di forza maggiore, stimandone l'ultimazione al 31 marzo 2017.

I finanziamenti ottenuti dal sig. Omissis, quale amministratore unico e socio accomandatario di Omissis, pari a complessivi € 2.000.000,00 (di cui 1.400.000,00 a carico del Fondo Energia e 600.000,00 a carico degli istituti di credito) non sarebbero stati destinati alla realizzazione dei due progetti finanziati, bensì trasferiti da quest'ultimo alla Omissis, Società riconducibile a Omissis, per il tramite della controllante Omissis, a fronte dell'emissione da parte della medesima Omissis di fatture per lavori e forniture relativi alla realizzazione degli impianti di produzione di energia che, secondo l'indagine effettuata della Guardia di Finanza, in realtà non sarebbero mai stati eseguiti.

La Omissis a propria volta ha impiegato i fondi ricevuti come segue:

- 1) € 1.200.000,00 sono stati accreditati al sig. Omissis, con varie motivazioni che secondo la Pubblica Accusa sarebbero per lo più apparenti e comunque incompatibili con le finalità del finanziamento;
- 2) € 721.000,00 sono stati accreditati al sig. Omissis a titolo di corrispettivo per la cessione alla predetta Società in accomandita semplice delle quote di cui era titolare nella Società Omissis;

3) € 79.000,00 sono rimasti nella disponibilità della medesima Omissis successivamente trasformatasi nell'omonima Società Omissis, e sarebbero stati impiegati per finalità estranee ai progetti finanziati.

In definitiva, l'Organo requirente ha affermato che i progetti di interesse pubblico finanziati non sarebbero stati realizzati e che i fondi all'uopo erogati alla Omissis e alla Omissis sarebbero stati impiegati dai fratelli Omissis tramite la Omissis, per differenti finalità.

Alle scadenze previste, i due finanziamenti non sarebbero stati restituiti al fondo di rotazione regionale né per la parte a carico del sistema bancario (pari a € 600.000,00), né per quella a carico della finanza pubblica regionale (ammontante a € 1.400.000,00).

La vicenda sopra descritta è emersa a seguito di una denuncia presentata nel 2016 alla Procura della Repubblica di Reggio Emilia dal sig. Omissis, il quale ha riferito di essere stato truffato da Omissis il quale aveva mostrato interesse per l'acquisto degli immobili di proprietà della Omissis e si era offerto di rilevare le quote di detta Società, nonché quelle della accomandita Omissis, all'uopo impiegando i finanziamenti che sarebbero stati erogati dal Fondo Energia; la truffa denunciata dal sig. Omissis consisterebbe nel mancato pagamento di parte del prezzo di cessione delle quote acquistate dal sig. Omissis, nonché nel suo mancato subingresso nelle fidejussioni rilasciate dal denunciante a favore di alcuni istituti di credito a fronte dei plurimi finanziamenti precedentemente concessi alle Società cedute. Contestualmente, il sig. Omissis ha denunciato anche la truffa realizzata dal sig. Omissis per ottenere indebitamente le agevolazioni pubbliche, in quanto i finanziamenti ricevuti dalle due Società non erano stati impiegati per la costruzione degli impianti di cogenerazione.

La Procura contabile ha motivato l'istanza di sequestro *ante causam* ritenendo sussistenti entrambe le condizioni legittimanti il sequestro: il *fumus boni iuris* sarebbe da riconoscere sulla base dei fatti esposti e dalla documentazione agli atti; il *periculum in mora* conseguirebbe innanzitutto al raffronto tra l'entità del danno erariale e l'esiguità del valore dei beni degli invitati utilmente assoggettabili ad esecuzione forzata; inoltre, sarebbe reso evidente, sotto il profilo soggettivo, dalle condotte illecite contestate, dolosamente preordinate alla realizzazione di un articolato piano fraudolento in danno dei soggetti finanziatori.

La Procura Regionale ha anche evidenziato che i sopra descritti immobili di proprietà della Omissis risulterebbero gravati da sequestro penale per € 1.400.000,00 emesso nel procedimento penale n. 1430/2017 nei confronti di Omissis per i medesimi fatti oggetto del giudizio in questione; per € 4.720.000,00 a garanzia di un'apertura di credito concessa per la costruzione dei medesimi immobili, e da pignoramento immobiliare a favore del Banco BPM. Detti immobili risulterebbero altresì interessati dalle procedure di vendita all'incanto nell'ambito dell'esecuzione immobiliare promossa dal medesimo soggetto per la realizzazione di un credito di circa € 3.600.000,00 oltre ad interessi e altri accessori.

Con decreto del Presidente di questa Sezione del 12 gennaio 2023, è stato autorizzato il chiesto sequestro conservativo a favore della Regione Emilia-Romagna, nei confronti dei menzionati esecutati, dei beni immobili, degli assegni circolari e dei conti correnti da essa indicati, fino alla concorrenza della richiamata somma di € 1.400.000,00, rinviando, alla fase di conferma del decreto, la decisione in merito alla richiesta di Parte attrice di nominare il Comandante *pro tempore* della Compagnia di Melegnano della Guardia di Finanza custode dell'assegno circolare n. 3800186081 emesso dalla Banca nazionale del lavoro e il Comandante del Nucleo di Polizia economica-finanziaria della Guardia di Finanza di Reggio Emilia custode degli assegni circolari n. 3800186132, 3800186133 e

3800186134, anch'essi emessi dalla Banca nazionale del lavoro.

Presso questa Sezione sono pervenute le dichiarazioni del terzo ai sensi dell'art. 547 c.p.c., tutte ritualmente trasmesse mediante posta elettronica certificata.

Il 21 febbraio 2021, la Omissis si è costituita depositando una memoria con la quale ha svolto le seguenti considerazioni.

Innanzitutto, ha affermato che la Omissis sarebbe del tutto estranea alle operazioni di finanziamento oggetto dell'inchiesta, con conseguente impossibilità che la si consideri responsabile del danno erariale azionato dalla Procura Regionale. In particolare, ha evidenziato che i finanziamenti pubblici a valere sul fondo di rotazione regionale di finanza agevolata sarebbero stati chiesti e ottenuti dalle Società Omissis nel corso del 2014, mentre la Omissis e la Omissis, in qualità di socio e amministratore unico, non avrebbero avuto alcun ruolo e non avrebbero ricevuto alcun tipo di vantaggio patrimoniale o economico indiretto dall'operazione in analisi. Ciò, in quanto la Omissis è nata dalla trasformazione societaria della Omissis in un momento successivo alla concessione di finanziamenti e alle operazioni di distrazione dei fondi accertate dalla Guardia di Finanza, allorquando nel patrimonio della Società detti fondi non vi erano più, perché trasferiti alla Omissis.

Circa il requisito del *periculum in mora*, ha affermato che i beni sequestrati agli altri soggetti convenuti sarebbero di entità tale da costituire, all'esito dell'instaurando giudizio di responsabilità e dell'eventuale condanna, un congruo ristoro per le pubbliche finanze.

Ha aggiunto che il sequestro in atto avrebbe bloccato di fatto ogni possibilità per la Omissis di saldare i fornitori dei vari cantieri e di onorare la restituzione dei prestiti ottenuti dal fondo privato che ha finanziato alcune ristrutturazioni che la menzionata Società sta eseguendo.

Nel rassegnare le conclusioni, ha chiesto:

- in via preliminare, che sia dichiarata la carenza di legittimazione passiva della Omissis;
- nel merito, che sia revocato il sequestro conservativo autorizzato sui beni della Omissis per carenza dei presupposti legali del *fumus* e del *periculum*; il tutto con vittoria di spese.

Il 22 febbraio 2023, la difesa del sig. Omissis ha depositato una comparsa di costituzione, con la quale ha esposto le seguenti argomentazioni.

Innanzitutto, ha chiesto che sia dichiarato inefficace il provvedimento di sequestro nei confronti del medesimo Omissis, in quanto non notificato nel termine perentorio di 30 giorni.

In particolare, ha affermato che la notifica non si sarebbe mai perfezionata.

Circa il presupposto del *fumus boni iuris*, ha sostenuto che gli addebiti mossi alle Società Omissis e Omissis (oggi Omissis) non coglierebbero nel segno, atteso che in realtà per entrambe la Omissis (oggi Omissis) avrebbe effettivamente avviato quanto doveva con i fondi ricevuti, in linea con quanto disposto dai contratti di appalto sottoscritti. Quest'ultima Società avrebbe, infatti, corrisposto l'acconto per l'acquisto di cogeneratori con i fondi ricevuti.

La circostanza che, nel medesimo periodo, la Omissis abbia altresì rimborsato un finanziamento al sig.

Omissis (creditore della Società ed unico Socio) non costituirebbe prova della distrazione di somme.

In merito agli assegni di cui si chiede il sequestro, ha evidenziato come siano erogazioni effettuate a seguito di una delibera di risarcimento CONSAP su parere positivo del Pubblico Ministero per la denuncia sporta dal convenuto a seguito di reati subiti quali estorsione e usura; ne conseguirebbe, secondo la difesa, che detti assegni non sarebbero escutibili, in quanto vincolati alla destinazione per cui sono stati emessi, consistente nel reinserimento del sig. Omissis.

Ha negato la sussistenza del *periculum in mora*, sulla base dell'affermazione che i beni appartenenti alla Omissis, come avrebbe dichiarato anche la Procura Regionale, sarebbero ampiamente capienti rispetto al valore per cui si procede a sequestro.

Nel rassegnare le conclusioni, ha chiesto che il sequestro in danno del sig. Omissis sia revocato o dichiarato inefficace, e comunque sia respinta la domanda di parte ricorrente in quanto infondata in fatto e in diritto e, conseguentemente, venga revocato il provvedimento cautelare emesso *inaudita altera parte*; con vittoria di spese.

Nella camera di consiglio del 14 marzo 2023, le parti si sono riportate ai rispettivi atti.

Con l'ordinanza n. 13/2023, l'adito Giudice della cautela ha dichiarato il difetto di giurisdizione nei confronti del sig. Omissis; la legittimazione passiva della Omissis; la contumacia della Omissis e del sig. Omissis.

Ha, quindi, confermato parzialmente il sequestro nei confronti delle Società Omissis, giacché lo stesso dovrebbe operare, per entrambe solo fino alla concorrenza di € 700.000,00; ha, altresì, confermato il sequestro nei confronti del sig. Omissis.

Ha, infine, fissato il termine di sessanta giorni per il deposito, presso la Segreteria della Sezione, dell'atto di citazione introduttivo del giudizio, compensando le spese processuali rispetto alla posizione di Omissis e contestualmente rinviando al definitivo quelle relative alle posizioni degli altri eseguiti.

L'ordinanza n. 13/2023 è stata gravata dalla Procura contabile, con atto di reclamo ex art. 76 c.g.c., alla stregua dei seguenti motivi:

- *error in iudicando*, in punto di negata giurisdizione e di affermata necessità di bilanciamento di situazioni soggettive, da parte del Giudice designato per la conferma, la modifica o la revoca del sequestro conservativo;
- infondatezza della motivazione dell'ordinanza in relazione all'esclusione del rapporto di servizio in capo ad Omissis;
- ingiustificata parcellizzazione della vicenda e conferma solo parziale del sequestro a carico delle Società Omissis.

La Procura ha, quindi, chiesto l'integrale conferma del decreto di autorizzazione del sequestro allora emesso dal Presidente di Sezione, essendo l'ordinanza n. 13/2023 meritevole di riforma nelle parti in cui: dichiara il difetto di giurisdizione nei confronti di Omissis; revoca il sequestro nei suoi confronti ordinando, per l'effetto, il dissequestro degli assegni circolari emessi a favore di quest'ultimo dalla Banca Nazionale del Lavoro s.p.a.; conferma solo parzialmente il sequestro nei confronti delle Società

Omissis, rendendolo operativo, per entrambe, fino alla concorrenza dell'importo di € 700.000,00.

Con memoria difensiva del 18 aprile 2023, si è costituito il sig. Omissis, con il patrocinio degli avv.ti Omissis; la parte ha chiesto la conferma dell'ordinanza di prime cure e, in ogni caso, la revoca del sequestro in danno di sé medesima.

All'udienza del 19 aprile 2023, sono comparsi:

- per la Procura reclamante, il S.P.G. Omissis;
- per Omissis, l'avv. Omissis, in sostituzione degli avv.ti Omissis.

Le parti si sono riportate ai rispettivi atti; la Procura ha, segnatamente, insistito nei tre motivi di reclamo.

Il Collegio ha provveduto con ordinanza a verbale, con la quale ha accolto l'istanza di sospensiva (per come articolata dalla Procura alla pag. 16 del proprio atto di reclamo), considerate le esigenze cautelari prospettate in sede di gravame, con particolare riferimento alla richiesta (del 13 aprile 2023) di restituzione degli assegni circolari avanzata dal Omissis al Comando del Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria della Guardia di Finanza di Reggio-Emilia.

DIRITTO

Il reclamo è fondato.

Con un duplice ordine di motivi (la cui connessione – in relazione alla posizione di Omissis – ne consente la congiunta trattazione), la Procura contabile ha impugnato l'ordinanza di prime cure: per *error in iudicando*, in punto di negata giurisdizione e di affermata necessità di bilanciamento di situazioni soggettive, da parte del Giudice designato per la conferma, la modifica o la revoca del sequestro conservativo; per infondatezza della motivazione dell'ordinanza in relazione all'esclusione del rapporto di servizio in capo a Omissis.

I motivi – il secondo sostanzialmente subordinato rispetto al primo (che ha natura pregiudiziale e assorbente) – debbono essere scrutinati attraverso il prisma delle peculiari natura e funzione della fase cautelare.

Occorre, invero, premettere che il procedimento origina dalla domanda cautelare *ante causam* proposta dall'Organo requirente onde assicurare beni che, nelle more del giudizio, potrebbero essere oggetto di atti dispositivi o comunque dismissivi, con conseguente pregiudizio all'Erario.

Come recita l'art. 73 c.g.c., *“Il pubblico ministero, al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, può esercitare tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile”*.

In attuazione di tale, generale, principio ispiratore della materia, l'art. 74 c.g.c. – che ha un antecedente nell'art. 5 d.l. 15 novembre 1993, n. 453 e, prima ancora, nell'art. 48 r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 – prevede che *“1. Quando ricorrono le condizioni, anche contestualmente all'invito a dedurre, il pubblico ministero può chiedere, al presidente della sezione competente a conoscere del merito del giudizio, il sequestro conservativo di beni mobili e immobili del presunto responsabile, comprese somme e cose allo stesso dovute, nei limiti di legge. 2. Sulla domanda il presidente della sezione giurisdizionale regionale provvede con decreto motivato e procede contestualmente a: a) fissare l'udienza di comparizione delle parti innanzi al giudice designato, entro un termine non superiore a quarantacinque giorni; b) assegnare al procuratore regionale un termine perentorio non superiore a*

trenta giorni per la notificazione della domanda e del decreto. [...] 4. All'udienza di cui alla lettera a) del comma 2, il giudice, omessa ogni formalità non necessaria al contraddittorio e svolti gli atti di istruzione ritenuti indispensabili in relazione ai presupposti e alle finalità del sequestro, con ordinanza, conferma, modifica o revoca il decreto presidenziale.”.

Le “condizioni” cui si riferisce il primo comma del richiamato art. 74 c.g.c. si individuano in forza delle coordinate tracciate dal codice del rito civile, che, agli artt. 669- *bis* e seguenti, delinea il c.d. procedimento cautelare uniforme (non innovato dalla recente Riforma Cartabia), e, all'art. 671, il sequestro conservativo (così, ad es., Sez. Umbria, n. 2/2021).

Posto che, in relazione a quest'ultimo, operano i generali requisiti del *fumus boni juris* e del *periculum in mora*, il primo si traduce nel riscontro della verosimiglianza, ossia della adeguata probabilità di fondatezza del vantato diritto di credito, non essendo richiesto un accertamento basato sulla dimostrazione piena dell'esistenza della pretesa; mentre il secondo attiene all'eventualità che, nel tempo occorrente per procedere giudizialmente, possa insorgere il pericolo concreto di un'alterazione quantitativa o qualitativa del patrimonio del debitore tale da pregiudicare le condizioni per il soddisfacimento del credito (per effetto del drastico venir meno o del sensibile svilimento della garanzia patrimoniale generica di cui all'art. 2740 c.c.).

Tutti i richiamati disposti compongono un quadro di assoluta coerenza: la funzione dell'avviato procedimento di far sì che la durata del processo (di merito) non ridondi a danno del pubblico Erario comporta forme processuali (necessariamente) orientate nell'ottica di funzione siffatta.

Scopo dell'*iter* è evitare danni conseguenti al protrarsi dei tempi; l'accertamento non può che essere particolarmente sommario; le forme seguono i connotati dell'accertamento, risultando ridotte a quanto strettamente funzionale alla basilica garanzia del diritto di difesa.

Ciò premesso, ha errato il primo Giudice nel declinare la giurisdizione contabile movendo da una valutazione sul merito dell'esistenza in concreto del rapporto di servizio tra Omissis e la Regione Emilia-Romagna.

E invero, come ha statuito la giurisprudenza: *“La natura stessa del provvedimento cautelare caratterizzato dalla mera cognizione sommaria in ordine ai due soli presupposti del fumus boni juris e del periculum in mora esclude, infatti, la possibilità per il Giudice della cautela di spingersi ad esaminare questioni (tecniche e giuridiche) che devono essere decise con il necessario approfondimento proprio della fase dibattimentale del giudizio di merito”* (ad es., Sez. Veneto, n. 9/2019, citata dallo stesso Giudice della cautelare, a pag. 30 dell'ordinanza n. 13/2013).

E ancora, in tale ottica, con particolare riferimento al rapporto di servizio, secondo l'indirizzo del Giudice regolatore: *“La decisione sulla giurisdizione – è appena il caso di osservare non può confondersi con quella sul merito (Cass., Sez. Un., 12 marzo 2001, n. 102). [...] ai fini della decisione sulla giurisdizione, l'apprezzamento affidato al giudice, con il correlativo potere di qualificazione giuridica, deve essere esercitato in riferimento ad elementi dedotti ed allegati dalla parte, ma non ancora effettivamente accertati (Cass. Sez. Un., 8 marzo 2006, n. 4894) [...] Ad incardinare la giurisdizione contabile è necessaria e, al contempo, sufficiente l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del rapporto di servizio del suo preteso autore, mentre attiene al merito ogni questione riguardante l'effettiva sussistenza in concreto dello stesso”* (Cass., Sez. Un., 17 maggio 2022, n. 15893).

Appare, in tale ottica, contraddittorio che, in una fase strutturalmente e funzionalmente cautelare, l'accertamento della giurisdizione – pur presupposto dei presupposti condizionanti la tutela processuale – possa e debba essere “pieno”, come espressamente lo definisce il primo Giudice (*“diverso discorso [...] dev'essere fatto per quanto riguarda la verifica della giurisdizione, rispetto alla quale la cognizione non può che essere piena, allo scopo di scongiurare il rischio che possa essere eseguito un soggetto non legato da rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione e, quindi, non sottoposto alla giurisdizione contabile”* – pag. 23 dell'ordinanza n. 13/2023), o che il medesimo debba atteggiarsi a doverosamente rigoroso e accurato (pagg. 23-24 dello stesso provvedimento: *“Le ragioni sottostanti la previsione della sommarietà della cognizione [...] non fanno venir meno l'esigenza di accertare rigorosamente che una misura gravosa come il sequestro non incida su un soggetto non sottoposto alla giurisdizione di questa Corte. La necessità di un accurato accertamento in merito alla sussistenza della giurisdizione consegue, infatti, all'esigenza che anche nella fase cautelare sia rispettato il generale principio del bilanciamento degli interessi delle parti”*).

E ancora, ritenere – come ha pure fatto il Giudice di prime cure – che, pur risultando – alla stregua delle note inviate dalla Guardia di Finanza – il sig. IEFFI ideatore delle operazioni asseritamente truffaldine, egli non abbia avuto *“alcun ruolo nelle società che hanno chiesto e beneficiato dei finanziamenti in argomento”* (pag. 25 dell'ordinanza n. 13/2023) o che non abbia *“partecipato in alcun modo nell'attività diretta all'ottenimento dei finanziamenti pubblici”*, non essendo legato alle Società che li avevano richiesti (pag. 26 del medesimo provvedimento), comporta – tanto quanto il pur prospettato, pervasivo, *“bilanciamento degli interessi delle parti”* (pag. 24 del citato provvedimento) compiuto con la gravata ordinanza – l'incursione in un piano di valutazioni e verifiche ontologicamente proprie della sola fase di merito e invero inibite nella sede di deliberazione dei presupposti della cautela.

Statuizioni come quelle contenute nella impugnata decisione si risolvono in accertamenti *de merito causae* che esulano dai precipui confini di un procedimento cautelare *ante causam*.

Tutto ciò è viepiù vero ove si traslino i principi del processo civile nell'ecosistema del giudizio contabile.

In quest'ultimo, infatti, la preminente considerazione dell'interesse erariale obbliga a diversamente modulare i canoni del codice del rito civile.

La natura pubblica delle risorse da tutelare in sede contabile giustifica l'applicazione di criteri meno stringenti rispetto a quelli che operano nel giudizio civile (ad es., Sez. Emilia-Romagna, n. 33/2021, in linea con un indirizzo richiamato nella stessa ordinanza n. 13/2023, alla pag. 31: *“È principio consolidato nella giurisprudenza della Corte dei conti che, nel giudizio di responsabilità amministrativa, contrariamente a quanto accade nel giudizio civile, l'attore (Procuratore generale) non è portatore di*

diritti soggettivi propri, esplicando un munus publicum, finalizzato all'integrità delle pubbliche finanze, che, in quanto tale, esclude ogni forma di libere decisioni; pertanto, ai fini dell'autorizzazione al sequestro conservativo, la valutazione del periculum in mora, considerata la rilevanza del superiore interesse tutelato attraverso il giudizio contabile, va operato con minor rigore che nel giudizio civile, per cui la consapevolezza di esporre con la propria inerzia al rischio di effetti nocivi non un proprio diritto, bensì un interesse pubblico, deve necessariamente stimolare l'iniziativa del P.G. nel chiedere il sequestro"); cosa che fa sì che la deliberazione rimessa al Giudice della cautela abbia un diametro particolarmente circoscritto, con conseguente rimessione al giudizio di merito di ogni profilo che esuli da un'aurorale e sommaria verifica sulla mera verosimiglianza della formulata domanda.

Quanto detto, dunque, *a fortiori* giustifica l'accoglimento del primo motivo di reclamo; mentre il motivo di reclamo inerente alla infondatezza della motivazione dell'ordinanza cautelare può considerarsi assorbito, in ragione del carattere del tutto pregiudiziale dei rilievi in punto di sussistenza della giurisdizione contabile.

Con il terzo e ultimo motivo di reclamo, la Procura contabile ha invocato la, a proprio dire ingiustificata, parcellizzazione, da parte del primo Giudice, della vicenda, contestando la conferma solo parziale del sequestro a carico della Omissis e di Omissis (si vedano le pagg. 32-33 dell'ordinanza n. 13/2023).

Anche tale doglianza merita di essere accolta, per ragioni equipollenti a quelle che hanno indotto il Collegio all'accoglimento del primo motivo di reclamo; ragioni alle quali, in ossequio al principio di sinteticità (art. 5, comma 2, c.g.c.), nella rafforzata versione che inevitabilmente connota il procedimento cautelare, si rinvia.

La peculiare finalità del giudizio cautelare impone – come si è detto – la sommarietà della deliberazione del *fumus boni juris*, insieme alla, altrettanto sommaria, valutazione della sussistenza di adeguate ragioni di *periculum in mora*.

In tale contesto, ferme le più pervasive indagini riservate alla sola fase di merito e le – invero particolarmente rilevanti – ragioni di *periculum in mora* (che sembrano essere state, dal primo Giudice, assorbite da approfondite valutazioni *de merito causae* esulanti, come detto, dal ristretto perimetro della presente fase cautelare), emerge *ex actis* che tutti gli autori delle condotte illecite abbiano agito nella condivisa considerazione della complessiva unitarietà dell'operazione per cui è controversia; apparendo tutti gli atti che hanno caratterizzato quest'ultima avvinti da un sostanziale nesso da cui è scaturito il contestato danno al pubblico Erario.

All'esito della prima, sommaria, disamina della documentazione di causa (complessivamente considerata), deve ritenersi che il profilo sostanziale prevalga sul dato, meramente formale, della distinzione dei contratti di finanziamento, dei procedimenti amministrativi e delle condotte materiali dei soggetti coinvolti.

L'ordinanza impugnata merita, dunque, di essere riformata sia nella parte in cui ha dichiarato il difetto di giurisdizione nei confronti di Omissis; sia nella parte in cui la medesima ha confermato solo parzialmente il sequestro nei confronti delle Società Omissis; mentre, per il resto, il provvedimento di prime cure deve essere confermato.

Si fissa in giorni 60 (sessanta), decorrenti dalla data di comunicazione della presente ordinanza all'Ufficio del Procuratore Regionale, il termine per il deposito, da parte della Procura Regionale,

dell'atto di citazione, presso la Segreteria della Sezione giurisdizionale.

Data la natura cautelare della decisione, appare equo rimandare al definitivo la pronuncia sulle spese della presente fase di giudizio; cosa, del resto, coerente con la natura conservativa del sequestro e contemplata dallo stesso codice del rito civile, che, in caso di provvedimento cautelare di accoglimento, prevede la regolamentazione delle spese nella fase cautelare solo con riguardo alle ipotesi di c.d. strumentalità attenuata (art. 669- *octies*, comma 7, c.p.c.).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, nel confermare l'ordinanza a verbale del 19 aprile 2023

ACCOGLIE

il proposto reclamo cautelare e per l'effetto

REVOCA

l'ordinanza n. 13/2023 nella parte in cui dichiara il difetto di giurisdizione nei confronti di Omissis e nella parte in cui conferma solo parzialmente il sequestro nei confronti delle Società Omissis

CONFERMA

per il resto il sequestro conservativo

FISSA

in 60 (sessanta) giorni, decorrenti dalla data di comunicazione della presente ordinanza all'Ufficio del Procuratore Regionale, il termine per il deposito dell'atto di citazione per il giudizio di merito.

Riserva al merito la decisione sulle spese della fase cautelare.

Data di creazione

2023/08/20