

La tutela cautelare nel processo contabile : il sequestro conservativo

1. Nel processo civile il sequestro conservativo ha la funzione di conservare la garanzia patrimoniale; ha cioè la funzione di “conservare”, in via preventiva, il patrimonio del debitore che, secondo quanto previsto dall’art. 2740 c.c., garantisce l’adempimento delle obbligazioni contratte dal debitore, o comunque ad esso imputate.

Il sequestro conservativo impedisce che il debitore compia atti di disposizione dei propri beni – o più specificamente di quelli sottoposti alla tutela cautelare – in danno delle probabili ragioni del creditore, anorché le stesse non siano state ancora accertate definitivamente in via giudiziale.

Alla medesima finalità è ispirata il sequestro conservativo nel processo contabile, e medesime sono le condizioni di diritto e di fatto che legittimano il provvedimento : *fumus boni iuris e periculum in mora*.

Sotto il profilo sostanziale, pertanto, il sequestro conservativo previsto dalle norme in materia di giudizi di responsabilità amministrativa non differisce da quello civile ordinario.

Talune differenze si colgono nel relativo procedimento.

2. L’art.5, 2° comma della legge 19/1994 prevede che sia il pubblico ministero contabile (procure regionali della Corte dei conti) a richiedere il provvedimento cautelare; non è pertanto l’amministrazione danneggiata ad invocare il sequestro, ma l’organo titolare dell’azione pubblica risarcitoria.

Una tale previsione è in linea con la struttura e le finalità del processo di responsabilità amministrativa, nel quale il potere di agire per la cura degli interessi patrimoniali pubblici è attribuita ad un ufficio del pubblico ministero, che opera in via autonoma, quale organo dello Stato-comunità e quindi nell’interesse di tutti i cittadini.

Naturalmente l’amministrazione danneggiata può sollecitare il p.m. a richiedere la tutela cautelare, ma il p.m. non ha alcun obbligo di recepire necessariamente tale sollecitazione e può anzi richiedere il sequestro anche se l’amministrazione danneggiata abbia in ipotesi manifestato una contraria opinione.

3. La richiesta di sequestro può essere formalizzata “ante causam” e cioè contestualmente all’emissione dell’invito a dedurre o contestualmente all’emissione dell’atto di citazione.

Il menzionato art.5, 2° comma L.19/1994 prevede infatti che “ *quando ne ricorrono le condizioni, anche contestualmente all’invito di cui al comma 1, il procuratore regionale può chiedere , al presidente della sezione competente a conoscere il merito del giudizio, il sequestro conservativo di*

beni mobili ed immobili del convenuto, comprese somme e cose allo stesso dovute, nei limiti di legge.”

Le “condizioni” alla quale la norma fa riferimento sono quelle che ordinariamente legittimano il ricorso alla tutela cautelare preventiva : il fumus boni iuris ed il periculum in mora, nell’interpretazione oramai consolidata in sede di processo civile. Sul punto pertanto è possibile rinviare alla copiosa giurisprudenza civile in materia, considerato che la giurisprudenza della Corte dei conti non offre in proposito significativi elementi di differenziazione.

Naturalmente, nella fase della richiesta, spetta al procuratore regionale valutare discrezionalmente la sussistenza o meno delle anzidette condizioni; si tratta tuttavia di una valutazione che secondo una precisa cadenza temporale è poi sottoposta al vaglio del giudice.

La precisazione che il legislatore ha voluto fare a proposito del momento temporale (“anche contestualmente”) nel quale è possibile chiedere il sequestro conservativo sollecita alcune riflessioni.

La contestualità solo possibile (“anche”) del ricorso per sequestro conservativo e dell’invito a dedurre conferma che è “anche” possibile proporre il ricorso dopo l’emissione dell’invito a dedurre.

Non si può però escludere che sia possibile formulare la richiesta cautelare *anche* prima dell’emissione dell’invito a dedurre, in un momento in cui, pur essendo ancora in corso l’attività istruttoria tesa alla ricerca degli elementi di prova sugli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, già siano manifesti, con i requisiti del fumus e del periculum, i rischi della perdita della garanzia patrimoniale.

Una tale eventualità non è, come detto, esclusa e non si può in astratto escludere; tuttavia poiché alla conferma del sequestro da parte del giudice designato deve necessariamente seguire entro un termine perentorio l’emissione dell’atto di citazione in giudizio, è difficile immaginare una richiesta di misura cautelare che prescinda dallo stato dell’istruttoria e ciò per il rischio, concreto, che il procuratore regionale sia costretto ad emettere l’atto di citazione “con il fiato corto”, in fretta e senza aver completato la raccolta degli elementi probatori a sostegno della pretesa risarcitoria.

Va comunque detto che il termine di sessanta giorni (per l’emissione dell’atto di citazione successivamente alla conferma del sequestro) è superiore a quello che il codice di procedura civile impone alla parte privata che ottenga ante causam la tutela cautelare (l’art. 669 octies c.p.c. prescrive il termine di trenta giorni, per il formale avvio del giudizio di merito)..

4. Il provvedimento cautelare può essere richiesto dopo l’emissione dell’invito e prima dell’emissione dell’atto di citazione o contestualmente all’atto di citazione.

In ogni caso la richiesta, rispetto al procedimento principale e cioè al giudizio di merito, dà avvio ad un sub-procedimento, che deve collocarsi “al di fuori” del processo principale e deve comunque offrire al convenuto tutte le garanzie di difesa (è interessante in proposito la recente sentenza n.122/2005/A della I sezione centrale di appello, che ha escluso sia la possibilità di una richiesta di sequestro conservativo formulata oralmente dal P.M. nel corso della discussione della causa, sia la possibilità di accogliere tale richiesta nel contesto della sentenza di merito).

“Sulla domanda il presidente della sezione giurisdizionale 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” (art.5, 3° comma L.19/1994).

Va subito osservato che il provvedimento di concessione del sequestro è un *decreto* (ai sensi dell’art.48 del reg.procedura Corte dei conti) e non un ordinanza; è adottato in assenza di contraddittorio e deve essere motivato.

L’obbligo della motivazione rinvia alla necessità che il presidente valuti sia pure sulla base delle sole deduzioni del pubblico ministero la possibilità dell’esistenza dei presupposti legittimanti la tutela cautelare. L’esistenza di tali presupposti sarà poi indagata in contraddittorio dal giudice designato.

Di fatto la valutazione del presidente della sezione è limitata ad una sommaria delibazione dei presupposti giuridici che legittimano il provvedimento; pertanto, di norma, e a meno che “ictu oculi” la richiesta presenti evidenti lacune, il sequestro conservativo è autorizzato.

5. Il decreto di autorizzazione è tempestivamente portato a conoscenza, a mezzo ufficiale giudiziario, dei soggetti (amministrazione che liquida le competenze, sequestrabili nei limiti di legge (1/5); istituto di previdenza in caso di sequestro di pensioni o tfr; agenzia del territorio (catasto), se il sequestro si riferisce a beni immobili; pubblico registro automobilistico, registro navale; istituto di credito o poste, se il sequestro riguarda somme depositate in conti correnti o titoli, etc.; detentore in caso di sequestro di cose, ecc.) cui compete darvi esecuzione nel termine previsto dall’art. 675 c.p.c.

Nel disporre il sequestro il presidente nomina il custode e, occorrendo, stabilisce i criteri e i limiti dell’amministrazione dei beni sequestrati.

A questa prima fase, del cui avvio il convenuto non è neppure a conoscenza, segue la fase della conferma del provvedimento di sequestro.

Il procedimento di conferma è quindi sottoposto ad una precisa cadenza temporale, con la previsione di termini perentori : il giudizio (di conferma) deve svolgersi entro 45 giorni dal provvedimento autorizzatorio; il pubblico ministero deve notificare domanda e pedissequo decreto entro un termine massimo di trenta giorni (termine, quest'ultimo, quadruplicato in caso di notifica all'estero).

I termini apparentemente congrui sono, nella realtà, un po' stretti, soprattutto se la notifica va fatta in altra provincia o se per qualche errore non raggiunge lo scopo e deve essere rinnovata.

Va osservato, a proposito dei termini suddetti, che la legge definisce espressamente come perentorio il solo termine di trenta giorni assegnato al procuratore regionale per la notifica della domanda e del decreto; non è invece qualificato come perentorio il termine massimo di quarantacinque entro il quale deve svolgersi l'udienza di comparizione delle parti davanti al giudice designato.

Si può tuttavia ritenere che anche quest'ultimo termine, essendo correlato a termine sicuramente perentorio, sia anch'esso perentorio.

In astratto è nondimeno possibile anche una diversa interpretazione (termine ordinatorio??).

6. All'esito dell'udienza di comparizione il giudice designato, con ordinanza, conferma, revoca o modifica i provvedimenti emanati con decreto (art.5, comma 4 L.19/1994).

In caso di accoglimento fissa al procuratore regionale un termine non superiore a sessanta giorni (decorrenti dalla comunicazione dell'ordinanza all'ufficio del procuratore regionale) per il deposito dell'atto di citazione “ per il correlativo giudizio di merito”.

Si rinnova qui quanto poc'anzi segnalato : l'obbligo di emettere atto di citazione entro un termine perentorio (trascorso vanamente il quale il sequestro conservativo diventa ovviamente inefficace) impone al pubblico ministero di valutare con attenzione il momento della richiesta in relazione alle già accertate emergenze istruttorie e ai tempi presunti di quelle in via di accertamento.

La questione, soprattutto se la fattispecie dannosa è connessa a vicende penali di un certo rilievo, non è di poco conto e la riflessione che segue non è un mero esercizio accademico.

Può infatti accadere – ed in verità accade spesso - che i fatti dannosi emergano in connessione di fatti penali che hanno determinato l'adozione di un provvedimento cautelare penale (es. misure restrittive della libertà) : a quel punto, essendo, per così dire, le carte sul tavolo, la richiesta di una misura a tutela delle ragioni dell'Erario può essere non solo opportuna, ma anche urgente e necessaria di fronte al rischio concreto di perdere le garanzie del credito erariale.

Nello stesso momento, tuttavia, la raccolta degli elementi di prova , legati come spesso sono agli sviluppi istruttori penali, può essere in una fase iniziale, ancora lontana dalla conclusione dell'istruttoria : ecco quindi il rischio paventato.

Da un lato il sequestro conservativo è urgente e necessario, dall'altro il termine di sessanta giorni è troppo ristretto per definire compiutamente un quadro probatorio che in qualche misura è condizionato dagli sviluppi in sede istruttoria penale.

Fin qui la sintetica disciplina dettata dalle norme in materia di giudizio di responsabilità amministrativa, che va quindi integrata, in base al generale rinvio alle norme di procedura civile di cui all'art. 26 reg. proc. Corte dei conti, con la disciplina ordinaria.

L'istituto del reclamo avverso l'ordinanza del giudice designato è pertanto ammissibile, secondo la previsione e la disciplina dettata dall'art. 669 terdecies, in quanto applicabile al processo contabile. Sul reclamo decide, con ordinanza, un collegio all'uopo designato dal presidente della sezione.

7. Interessanti – e per certi versi controverse – questioni si pongono nel caso in cui la richiesta di provvedimento di sequestro conservativo o la sua revoca/modifica siano formalizzate in corso di causa. Con la sentenza già richiamata (Cdc-I sez. n.122/2005) è stato escluso che il sequestro in corso di causa possa essere richiesto nel corso delle discussioni orali. Deve essere richiesto con ricorso formale rivolto al presidente della sezione giurisdizionale.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti (sentenza 2/QM del 2002, su “questione di massima”), chiamate a pronunciarsi su di un questione di massima sollevata da una sezione giurisdizionale regionale, hanno fornito indicazioni sulle modalità di richiesta e/o revoca del sequestro in corso di causa.

In primo luogo, richiamando precedenti sentenze di massima, hanno argomentato che la disciplina prevista dall'art. 5, commi 2, 3 e 4 della L.19/1994 si riferisce tanto ai sequestri conservativi richiesti “ante causam”, quanto a quelli richiesti in corso di causa, dando luogo ad un altro procedimento rispetto al giudizio di merito in corso. Ne deriverebbero pertanto, anche in corso di causa, l'autorizzazione presidenziale per decreto, la fissazione di una udienza di comparizione davanti ad un giudice all'uopo designato, il conseguente giudizio di conferma, revoca o modifica da parte di quest'ultimo, l'eventuale reclamo al collegio, etc.

In particolare le Sezioni Riunite hanno affrontato il problema dell'eventuale richiesta di revoca del sequestro conservativo in corso di causa ed hanno concluso che anch'essa segue l'indicata procedura ex art.5, 2° comma, nel senso che va indirizzata al presidente della sezione giurisdizionale, che designa un magistrato per la conferma, revoca o modifica del provvedimento di sequestro, etc.

Sembra però che le Sezioni Riunite piuttosto che dirimere un dubbio o conflitto interpretativo circa l'applicazione di norme già poste e sulla base di esse (“questione di massima”) si siano sforzate di

colmare una supposta lacuna normativa; ne è derivata, sia pure partendo dall'esegesi dell'art.5 della legge 19/1994, una sorta di sentenza "additiva", che tuttavia indica un percorso incerto. Non è infatti chiaro, ad esempio, se la richiesta di modifica o revoca va indirizzata al presidente del collegio innanzi al quale pende la causa, o al presidente della sezione giurisdizionale (spesso le due funzioni non sono svolte dalla stessa persona), né è chiaro se il giudice designato debba necessariamente appartenere al collegio. Non è neppure chiara la fonte normativa (che alla fine pare essere la stessa sentenza di massima, per l'appunto) in base alla quale il presidente (della sezione o del collegio) designa un singolo magistrato in una fase nella quale sembra oramai appartenere al collegio conoscere tutte le questioni relative alla tutela cautelare.

8. L'autore di queste riflessioni ritiene che quando pende il giudizio di merito tutte le questioni relative al sequestro conservativo, e a maggior ragione la richiesta di revoca, devono essere rimesse alla cognizione del giudice di merito, sia pure in un subprocedimento, che non può totalmente essere "altro" rispetto al procedimento principale cui la tutela cautelare comunque inerisce.

La soluzione indicata dalle Sezioni Riunite suggerisce altre riflessioni.

Si sostiene da parte dei giudici delle Sezioni Riunite, come premessa delle loro successive argomentazioni, che l'art.5 della L.19/1994 disciplinerebbe tanto le ipotesi del sequestro *ante causam*, quanto quelle del sequestro in corso di causa.

L'osservazione appare corretta se riferita alla sola fase di avvio del procedimento (*ante causam* o in corso di causa); non lo sembra invece se dalle modalità di avvio del procedimento cautelare si vogliono trarre regole che disciplinerebbero fasi successive non specificamente previste dall'art.5, come la richiesta di revoca del sequestro in corso di causa.

Pare infatti che la disciplina dettata dall'art.5, commi 2, 3, 4 e 5 L.19/1994 si esaurisca con l'ordinanza emanata all'esito della "udienza di cui alla lettera a) del comma 3", cioè all'esito della udienza – davanti al giudice designato - di conferma, revoca o modifica del decreto di sequestro ; si esaurisca cioè prima della trattazione della causa di merito.

Per le altre questioni, sorte dopo l'inizio della causa di merito, si deve fare riferimento, per quanto possibile, alla ordinaria disciplina processualistica civile (artt. 669 c.p.c. e segg.).

Questa conclusione si ricava dalla circostanza che la disciplina ex art. 5 L.19/1994 sostanzialmente si "chiude" con la previsione di un termine per depositare l'atto di citazione e non sembra contraddetta dalla contestuale precisazione "ove la domanda sia stata promossa prima dell'avvio dell'inizio della causa di merito" : è infatti possibile, come detto, che il ricorso per sequestro conservativo sia contestuale all'atto di citazione e che il giudice designato prenda atto di ciò e non provveda di conseguenza a fissare alcun termine.

9. Si può pertanto argomentare che la disciplina (relativa al procedimento cautelare) di cui all'art.5 vada integrata, per quanto non specificamente previsto, dalla ordinaria disciplina processualistica civile, in quanto compatibile.

Quest'ultima disciplina, a proposito della richiesta di revoca e/o modifica del provvedimento cautelare in corso di causa, prescrive che nel corso dell'istruzione la relativa istanza sia indirizzata al giudice istruttore (art. 669 decies c.p.c.).

Va detto che nel processo contabile per responsabilità amministrativa non è prevista una fase istruttoria affidata ad un giudice (istruttore) : la causa, istruita dal pubblico ministero, perviene direttamente alla cognizione del collegio, il quale però, a norma del regolamento di procedura dei giudizi davanti alla Corte dei conti, può disporre, anche d'iniziativa, i più ampi mezzi istruttori.

Solo in relazione a taluni mezzi istruttori il collegio può delegare un proprio componente.

Da ciò deriverebbe, nell'ambito del processo contabile, la competenza del collegio ad esaminare l'eventuale richiesta di revoca o modifica del provvedimento cautelare.

La diversa soluzione indicata dalle Sezioni Riunite prevede che la richiesta di revoca sia rimessa alla cognizione di un giudice (singolo) diverso da quello (collegio) davanti al quale pende il giudizio : ciò garantirebbe poi la possibilità di reclamare al collegio.

Ma ciò inevitabilmente porterebbe "fuori" dal processo questioni che invece dovrebbero starvi dentro.

Va infatti tenuto presente che l'istanza di revoca "in corso di causa" di un provvedimento cautelare non può essere considerata avulsa dal processo in corso e di questo, poi, occorre considerare la dinamicità; occorre tener conto del fatto che il processo non è un qualcosa di statico, di immobile e indifferente alle nuove risultanze istruttorie e ai mutamenti anche extraprocessuali delle situazioni di fatto; del fatto che esso è la sede naturale nella quale si sviluppa la dialettica delle parti, nella quale possono emergere fatti e circostanze prima non note e tuttavia tali da introdurre nuovi elementi nella valutazione del maggiore o minore grado di probabile esistenza del diritto.

Slegare la invocata revoca della tutela cautelare dal processo in corso non sembra pertanto razionale e comunque non pare soddisfare le esigenze di coordinamento delle misura cautelare con la cognizione piena della causa.

Posto poi che la richiesta di revoca deve essere motivata con "mutamenti nelle circostanze", occorre allora prestare ossequio al principio che impone un continuo adeguamento della cautela alla situazione, di fatto o processuale, che viene via via determinandosi nel processo e per effetto del processo.

In questa ottica, pur condividendo l'opinione che il procedimento per la revoca del provvedimento cautelare sia un nuovo procedimento (in realtà è un subprocedimento) , non pare possibile affermare

che esso sia slegato e totalmente “altro” rispetto al processo cui, è bene sottolineare, la cautela inerisce.

La non “reclamabilità” dell’ordinanza collegiale emessa all’esito dell’esame sulla richiesta di revoca del sequestro conservativo non impedisce poi che la stessa richiesta, con istanza di riesame dell’ordinanza, possa essere oggetto di rinnovato esame da parte dello stesso collegio.

Dott. Angelo CANALE

Vice Procuratore Generale della Corte dei conti