



Sent. n. 227/2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA

Composta dai Signori Magistrati

Michele Oricchio	Presidente
Eugenio Musumeci	Giudice
Michele Minichini	Giudice - relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio a istanza di parte n. 73407 promosso dal Sig. Graziano Castaldo, nato a Riardo (CE) il 21.12.1960 e residente a Carinola (CE), Corso Vittorio Emanuele, rappresentato e difeso, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avvocati Otello Emanuele, Margherita De Carlo e Goffredo Grasso, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Santa Maria Capua Vetere, alla via G. Bonaparte n. 10 (goffredograsso@legalmail.it),

contro

- Agenzia delle Entrate – Direzione Regionale della Campania, in persona del legale rappresentante p.t., domiciliata in Napoli alla via Diaz n. 11 presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, che la rappresenta e difende

(napoli@mailcert.avvocaturastato.it);

- Fondo di previdenza per il personale del Ministero dell'economia e delle finanze in persona del legale rappresentante p.t., non costituito in giudizio - contumace;

e nei confronti

- della Procura contabile presso la Sezione giurisdizionale Regionale della Corte dei Conti per la Campania,

per l'annullamento

- del provvedimento n. 77271 del 13 dicembre 2017, con il quale l'Agenzia delle Entrate, Direzione regionale della Campania, ai sensi dell'art. 69 del R.D. 18 novembre 1923 n. 2440, ha disposto nei confronti del ricorrente il fermo amministrativo di tutte le eventuali somme a lui dovute e debende fino alla concorrenza della somma di € 30.000,00, oltre gli interessi maturati e maturandi dalle Amministrazioni dello Stato, dalle Agenzie delle entrate, del demanio, delle dogane e monopoli, per le erogazioni in agricoltura, dall'INPS, dal Fondo di previdenza per il personale del Ministero dell'economia e delle finanze;
- del provvedimento di intimazione di pagamento e costituzione in mora prot. n. 3047 del 16.1.2018, con cui l'Agenzia delle Entrate, Direzione regionale della Campania, ha intimato al ricorrente il pagamento della somma di € 30.000,00 a titolo di risarcimento del danno all'immagine subito;
- del provvedimento prot. n. 2018/10719 del 29.1.2018, del

Fondo di previdenza per il personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze con cui è stata disposta la trattenuta di € 5.984,44 dell'indennità aggiuntiva spettante al ricorrente;

- dell'atto prot. n. 2018/18382 del 2.3.2018, del Fondo di previdenza per il personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze con cui è stata disposta la trattenuta di € 7.846,76 dell'indennità aggiuntiva spettante al ricorrente;
- del provvedimento di intimazione di pagamento e costituzione in mora prot. n. 83946 del 6.12.2018, con cui l'Agenzia delle Entrate ha intimato al ricorrente il pagamento della somma di € 82.184,22 a titolo di risarcimento del danno erariale subito;
- nonché ogni altro atto presupposto e/o connesso e consequenziale.

Esaminati gli atti e i documenti di causa, uditi, nella pubblica udienza del 8 febbraio 2022, con l'assistenza del segretario dott.ssa Antonella Sorrentino, il relatore Michele Minichini, l'avv. Oriana Manuela Oliva, su delega degli avvocati Emanuela Otello, Margherita De Carlo e Goffredo Grasso, e il Pubblico Ministero nella persona del V.P.G. dott.ssa Licia Centro, assente l'Avvocatura Distrettuale dello Stato per l'Agenzia delle Entrate.

Svolgimento del processo

1. Con il ricorso in epigrafe depositato in data 10 novembre 2021, l'odierno ricorrente, Graziano Castaldo, ex dipendente dell'Agenzia delle entrate – Direzione Regionale della Campania -, chiede

l'annullamento del provvedimento del 13.12.2017 (n. 77271) con il quale l'Agenzia medesima, ai sensi dell'art. 69 del R.D. n. 2440 del 1923, aveva disposto il fermo delle somme a lui dovute dalle amministrazioni dello Stato, dalle varie Agenzie quali enti strumentali dello Stato, dall'I.N.P.S. e dal Fondo di Previdenza per il personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze fino alla concorrenza dell'importo pecuniario di € 30.000,00 a titolo di danno all'immagine della P.A., nonché l'annullamento dei provvedimenti connessi al predetto fermo amministrativo emessi dal Fondo di previdenza per il personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 29.1.2018 (atti prot. n. 2018/10719) e del 2.3.2018 (2018/18382) che disponevano l'accantonamento di complessivi € 7.846,76 pari al quinto dell'indennità aggiuntiva di fine rapporto di lavoro spettante al ricorrente. Questi chiede, altresì, l'annullamento di due atti dell'Agenzia delle Entrate di intimazione e di costituzione in mora per il pagamento di € 30.000,00 (atti prot. 3047 del 16.1.2018) a titolo di risarcimento del danno all'immagine e per il pagamento di € 82.184,22 (atto prot. n. 83946 del 6.12.2018) a titolo di risarcimento complessivo del danno erariale, patrimoniale e non patrimoniale, subito.

L'Agenzia aveva adottato il fermo amministrativo a seguito dell'ordinanza di custodia cautelare in carcere del 18.7.2017, afferente al procedimento penale n. 13507/2015 RGNR – 12242/2015 RGGIP, disposta dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere nei confronti del Castaldo ritenuto responsabile

di molteplici episodi di corruzione, atti contrari ai doveri d'ufficio, truffa aggravata, falso ideologico, abuso d'ufficio e danneggiamento aggravato; successivamente lo stesso Gip in data 3.10.2017 aveva disposto con decreto il giudizio immediato, definito con sentenza n. 97 del 25.1.2018 (passata in giudicato) di condanna alla pena detentiva di tre anni e otto mesi.

In considerazione della gravità e della molteplicità delle condotte criminose addebitate, l'Agenzia delle entrate, al termine del rituale procedimento disciplinare, licenziava senza preavviso il ricorrente (atto prot. n. 2017/69069/UPD dell'8 novembre 2017), con decorrenza dal 10 novembre 2017. Il Castaldo impugnava il provvedimento di licenziamento innanzi alla Sezione lavoro e previdenza del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, che con decreto n. 5551 del 28 gennaio 2019 non accoglieva la domanda di annullamento.

Risulta agli atti, infine, un secondo procedimento penale (n. 12307/2016 RGNR – 1234/2017 RGGIP) relativo al reato di falsa attestazione della presenza in ufficio, oggi ancora sub iudice; anche in tale occasione l'Agenzia delle Entrate, per la seconda volta, con provvedimento del 19 giugno 2018 (atto prot. n. 2018/46273/UPD), licenziava il ricorrente.

1.1. Col primo motivo di gravame il ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 69 del R.D. 18/11/1923 n. 2440, assumendo che siffatta norma non potrebbe incidere su importi pecuniari dovuti al ricorrente da parte di amministrazioni non statali tra

le quali rientrerebbe il Fondo di previdenza per il personale del MEF. Al riguardo viene richiamata la giurisprudenza della Cassazione, amministrativa e contabile che considera eccezionale lo strumento del fermo amministrativo, essendo questo rivolto alla salvaguardia di un'eventuale compensazione tra lo Stato e il debitore-creditore pecuniario, e non tra quest'ultimo e amministrazioni pubbliche dotate di distinta e autonoma personalità giuridica rispetto allo Stato.

Col secondo motivo di gravame viene dedotta la violazione dell'art. 3 della legge 7/8/1990 n. 241 e, sotto altro profilo, dell'art. 69 del R.D. 18/11/1923 n. 2440, censurandosi gli atti impugnati per carenza di motivazione in ordine alla sussistenza del danno all'immagine (con particolare riferimento alla effettiva presenza del clamore mediatico suscitato dalla vicenda – clamor fori) e all'indicazione di elementi utili volti a giustificare la quantificazione, nonché a riguardo del periculum in mora e all'asserita duplicazione della voce di "danno non patrimoniale" quantificato nel provvedimento di fermo in € 30.000 e poi ridefinito in € 46.815,73 nel secondo atto di intimazione di pagamento e costituzione in mora; e vengono ancora svolte doglianze di eccessiva quantificazione, sempre nel secondo atto di intimazione di pagamento e costituzione in mora, della voce "stima totale frodato" (€ 20.907,86), affermandosi che il Castaldo abbia riscosso gli importi stabiliti per il rilascio di visure e ispezioni ipotecarie per un ammontare limitato solo ad alcune centinaia di euro, nonché di genericità delle voci di danno indicate negli atti impugnati.

1.2. L'Avvocatura distrettuale, nella memoria depositata il 20 gennaio 2022, controdeduce all'asserita violazione dell'art. 69 del RD n. 2440/1923, e richiama il recente orientamento della Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale del Lazio (sent. 18.1.2021 n. 13 e 23.11.2021 n. 877), che, in una diversa visuale aperta a nuova lettura della norma, considera applicabile il fermo amministrativo non solo tra amministrazioni dello Stato, ma anche nei confronti degli enti previdenziali tra cui il Fondo di previdenza del personale del MEF.

Inoltre, secondo l'Avvocatura erariale, gli atti impugnati non sarebbero illegittimi perché: a) fonderebbero le loro ragioni su una serie di comportamenti afferenti sia al primo che al secondo procedimento penale idonei a ritenere concreta l'eventuale futura condanna al pagamento del risarcimento per danno all'immagine della P.A.; b) il clamor fori risulterebbe confermato dalla diffusione della notizia dei fatti costituenti reato attraverso i principali giornali quotidiani; c) la determinazione del danno all'immagine di 30.000 € sarebbe adeguata in quanto rispettosa dell'art. 1, comma 1 sexies, della legge n. 20/1994 (comma inserito dalla legge n. 190/2012) che ne presume l'entità pari al doppio dell'utilità patrimoniale conseguita dal dipendente pubblico, sicché la quantificazione del danno è stata specificamente computata dalla Direzione Centrale Audit dell'Agenzia pari a € 46.815,73, e pertanto superiore a € 30.000 contestati dalla difesa del ricorrente; d) non sussisterebbe alcuna duplicazione del danno all'immagine in quanto l'Agenzia ha perimetrato la relativa entità in € 41.815,73 in

riferimento al primo procedimento penale e in € 5.000 in ordine al secondo procedimento penale; e) l'attività provvedimento sarebbe correttamente supportata dalla valutazione prospettica della ragionevole fondatezza della pretesa risarcitoria (*fumus boni iuris*), non richiedendo l'art. 69 del R.D. n. 2440/1923 il contestuale presupposto del grave pregiudizio originato dall'esecuzione del provvedimento di fermo (*periculum in mora*).

1.3. La Procura della Corte dei conti, nell'atto depositato il 17 gennaio 2022, richiama e condivide il recente orientamento della Corte dei Conti – Sezione giurisdizionale del Lazio –, considerando non ostativa all'adozione del fermo amministrativo la natura organizzativa autonoma dell'ente previdenziale; e sostiene la legittimità degli atti impugnati in quanto supportati da elementi oggettivi connessi a gravi contegni di corruzione, emersi nelle indagini in sede penale, suffragati da videoriprese e intercettazioni ambientali e telefoniche.

Infine, sempre per la Procura, risulterebbe priva di fondamento la carenza di motivazione in punto di *periculum in mora* e di *clamor fori*, osservandosi, per il primo aspetto che la normativa in materia non ne richiede la valutazione e per il secondo aspetto assumendo che la risonanza mediatica della vicenda non sarebbe da considerare un presupposto essenziale della risarcibilità del danno all'immagine, ma un elemento da tenere presente ai fini della relativa quantificazione.

1.4. All'odierna udienza l'avvocato Oliva ha ulteriormente illustrato i motivi di gravame insistendo per l'accoglimento del ricorso e il

Pubblico Ministero ha insistito per il rigetto dello stesso.

Motivi della decisione

1. In via preliminare, va dichiarata la contumacia del Fondo di previdenza per il personale del MEF perché, nonostante il ricorso sia stato ritualmente a esso notificato, non si è costituito in giudizio, e ciò a norma dell'art. 93 del codice della giustizia contabile (d.lgs. 26/8/2016 n. 174) applicabile anche ai giudizi a istanza di parte per effetto del rinvio operato dall'art. 176 del codice stesso.

1.1. Ancora in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse a ricorrere nella parte in cui vengono impugnati gli atti n. 2018/10719 del 29/1/2018 e n. 2018/18382 del 2.3.2018 del Fondo di previdenza per il personale del Ministero dell'economia e delle finanze.

Invero gli atti in parola, disponendo l'accantonamento dell'importo pecuniario di € 7.846,76 sull'indennità di T.F.R., si sostanziano in provvedimenti meramente esecutivi del provvedimento n. 77271 del 13/12/2017 dell'Agenzia delle entrate di fermo amministrativo fino alla concorrenza di € 30.000,00 degli importi pecuniari spettanti, e pertanto non direttamente lesivi della sfera patrimoniale del ricorrente sicchè, pur nell'eventuale annullamento degli atti del Fondo, il provvedimento di fermo amministrativo dell'Agenzia sarebbe suscettibile di ulteriori atti di esecuzione con l'ulteriore conseguenza che nessuna utilità concreta deriverebbe al ricorrente dall'eventuale annullamento degli atti medesimi.

Al riguardo è sufficiente osservare che la norma di cui all'art. 69 del R.D. n. 2440/1923 relativa al fermo amministrativo di importi pecuniari spettanti ai titolari degli stessi, applicata nella fattispecie dall'Agenzia dell'entrate, esplicitamente dispone che la richiesta di fermo amministrativo "deve essere eseguita in attesa del provvedimento definitivo", s'intende dall'amministrazione destinataria della richiesta medesima, conseguendone la configurazione di provvedimenti esecutivi e non direttamente lesivi degli atti in questione e quindi impugnabili solo per vizi propri e non (come nella controversia in esame) per vizi derivati dagli atti direttamente lesivi presupposti; e peraltro nel caso in esame il Fondo medesimo prefigura esplicitamente gli atti da esso emessi come esecutivi del fermo amministrativo emesso dall'Agenzia (cfr. l'atto n. 2018/18382 del 2.3.2018).

2. Nel merito il collegio ritiene che il ricorso, per le considerazioni che appresso si esporranno, è infondato e va respinto.

2.1. L'Agenzia delle entrate ha fatto applicazione del comma 6 dell'art. 69 del R.D. 18/11/1923 n. 2440 che prevede: *"Qualora un'amministrazione dello Stato che abbia, a qualsiasi titolo ragione di credito verso aventi diritto a somme dovute da altre amministrazioni, richieda la sospensione del pagamento, questa deve essere eseguita in attesa del provvedimento definitivo"*.

Giova, ai fini di una approfondita analisi ermeneutica della suddetta norma e per una maggiore comprensione della decisione di questo

Collegio nella controversia in esame, esporre brevemente la natura, il carattere, la ratio e i presupposti del potere esercitato dall'Agenzia.

Trattasi, all'evidenza, dell'esercizio del potere di autotutela di natura cautelare connaturato all'attività autoritativa della Pubblica amministrazione, di carattere provvisorio, volto a garantire il patrimonio pubblico (Corte Costituzionale sent. 13.4.1972 n. 67) avendo di mira la salvaguardia anticipata dell'eventuale compensazione dei reciproci rapporti di credito/debito, avente a presupposto la sussistenza di siffatti rapporti.

Si cerca, in altri termini, di evitare al debitore più solvibile (lo Stato) l'alea di non recuperare, a rapporto credito/debito definito, il suo credito per mancanza di provvista in capo al debitore della P.A. che è stato soddisfatto in precedenza del credito vantato, e ciò del resto in assonanza all'analogo sequestro conservativo dettato ope iudicis a norma dell'art. 671 c.p.c. e 74 e segg. del codice di giustizia contabile (d.lgs. 26/8/2016 n. 174).

I presupposti specifici del potere in parola, in generale, vengono indicati: a) nell'apparenza del diritto vantato, b) nel pericolo di sottrazione della ragione di credito, c) nella proporzionalità dell'importo pecuniario di cui si dispone il fermo amministrativo, d) nel danno subito (Cons. Stato sent. n. 2271/2010, Tar Lazio Roma sez. II sent. n. 8619/2018).

2.1.1. Premesso quanto appena esposto e passando al precipuo esame dell'impugnativa, il ricorrente, come è stato esposto in

narrativa, col primo motivo di gravame deduce la violazione dell'innanzi citato art. 69 comma 6 del R.D. n. 2440/1923 assumendo che siffatta norma è applicabile nelle ipotesi in cui il reciproco rapporto di credito/debito riguarda unicamente le amministrazioni dello Stato e non anche allorquando il destinatario della richiesta di fermo amministrativo non sia un'amministrazione dello Stato come nel caso all'esame nel quale il destinatario della richiesta è il Fondo di previdenza per il personale del Ministero dell'economia e delle finanze che ha una distinta personalità giuridica rispetto allo Stato. Al riguardo viene invocata la più che maggioritaria giurisprudenza anche di questa sezione giurisdizionale orientata nel senso prospettato dal ricorrente.

2.1.2. Il Collegio non ignora l'orientamento giurisprudenziale invocato da parte ricorrente, ma, melius re perpensa, è di diverso avviso, condividendo il recente orientamento della sezione giurisdizionale della Corte dei conti del Lazio (sent. 18.1.2021 n. 13 e 23.11.2021 n. 877).

L'orientamento richiamato dal ricorrente, facendo essenzialmente leva sul carattere eccezionale della norma di cui al comma 6 dell'art. 69 del R.D. 18/11/1923 n. 2440 legittimante il fermo amministrativo e quindi sulla sua tassatività e connessa portata di stretta applicazione, indica che entrambi i soggetti aventi reciproci rapporti di dare/avere oggetto di eventuale compensazione vanno individuati nelle amministrazioni dello Stato, e non pure nelle altre amministrazioni ancorchè pubbliche. (Cass. civ. Sez. Un. sent. 4.11.2002 n. 15382, Cons di Stato sez. IV

sent. 6.8.2012 n. 4457, Tar Emilia Romagna Bologna sez. I sent. 2.3.2007 n. 231, Tar Puglia Lecce sez. I sent. 12.7.2013 n. 1692, Tar Lazio Roma sez. III sent. 25.7.2014 n. 8230, Tar Lazio Roma sez. II sent. 29.1.2015 n. 1740, Tar Lombardia Milano sez. III sent. 31.7.2017 n. 1725, Corte dei Conti sez. giurisdizionale Sicilia sent. 8.4.2019 n. 243, Corte dei Conti sez. giurisdizionale Campania sent. 6.4.2021 n. 309, 6.4.2021 n. 310 e 13.4.2021 n. 810).

La posizione appena richiamata, più precipuamente, considera che il fermo, essendo uno strumento con effetti compensativi dei crediti e dei debiti intercorrenti tra lo Stato e il privato, involge obbligazioni che fanno capo solo allo Stato e non ad amministrazioni non statali, perché sul piano civilistico la compensazione postula l'identità soggettiva dei reciproci debiti e crediti, conseguendone che solo lo Stato e le altre branche dell'amministrazione statale sono da considerare organi della medesima persona giuridica titolari del diritto di credito vantato e non anche gli enti previdenziali connotati da personalità giuridica distinta dallo Stato.

E la giurisprudenza in parola ancora osserva che la finalità del fermo amministrativo è quella di attribuire maggiore certezza alla effettiva realizzazione delle entrate dello Stato, con una spiccata prevalenza per le esigenze dell'erario rispetto a quelle del privato, sicché allargare l'istituto anche ad amministrazioni non statali significherebbe ampliarne l'ambito applicativo in netto contrasto con l'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale che stabilisce che le norme di

carattere eccezionale “non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerate”.

La suddetta perimetrazione soggettiva di applicabilità della norma innanzi indicata sarebbe confermata dalla previsione del fermo amministrativo nell’ambito della normativa sull’amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato.

2.1.3. Questo Collegio, pur nella dovuta considerazione della giurisprudenza in parola anche in ragione della cospicua molteplicità delle relative decisioni e delle autorità da cui proviene, è di diverso avviso per le osservazioni che appresso si espongono.

Dalla lettura della lettera della legge appare in prima evidenza che sicuramente le amministrazioni alle quali è consentito richiedere il fermo amministrativo sono solo quelle dello Stato e le Agenzie da esso istituite, dato che il comma 6 dell’art. 69 del R.D. n. 2440/1923 esplicitamente annovera le “amministrazioni dello Stato” e il successivo comma 7 del medesimo R.D. (introdotto nel 2005) precisa che tra le amministrazioni dello Stato vanno incluse anche le “Agenzie”.

Va posto in luce però che non altrettanto sicuramente può affermarsi delle amministrazioni pubbliche alle quali è fatto obbligo di eseguire il fermo amministrativo richiesto, posto che in siffatta ipotesi il medesimo comma 6 dell’art. 69 del R.D. n. 2440/1923 usa la dizione generica di “amministrazioni” e non come in precedenza “amministrazioni dello Stato”, sicchè può derivarsi, senza tradire la natura eccezionale e il

connesso carattere di tassativa applicabilità della norma, che l'amministrazione debitrice a cui incombe il dovere dell'esecuzione (il "debitor debitoris", soggetto passivo) del fermo ben può essere- in assenza di alcuna limitazione normativa- qualsiasi amministrazione pubblica di cui all'art.1, co. 2 del d.lgs. n.165/2001, pur non inquadrabile all'interno del sistema dello "Stato persona" (che resta unico soggetto attivo della procedura).

Vale al riguardo il richiamo al canone interpretativo per il quale "*ubi lex voluit, dixit; ubi noluit tacuit*".

L'interpretazione in parola appare anche più aderente alla ratio della norma in questione che è quella di agevolare il sicuro recupero dei crediti vantati dallo Stato nei confronti del privato debitore: essa si pone inoltre in più immediata aderenza al concetto di amministrazione pubblica allargata alla quale, peraltro, pure si applicano i principi e i canoni della normativa sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato.

Questo Collegio, dunque, ritiene di poter seguire una lettura della norma in esegesi diversa da quella operata dalla giurisprudenza maggioritaria aderendo invece al recente orientamento interpretativo assunto con le decisioni del 18.1.2021 n. 13 e del 23.11.2021 n. 877 dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti del Lazio.

Appare invero al Collegio che è da prediligere quest'ultimo orientamento perché tiene conto anche dei più estesi assetti organizzativi e normativi che si sono susseguiti nel tempo in capo agli

enti pubblici.

In proposito si osserva che la visione disaggregata e deconcentrata della moderna pubblica amministrazione, distante dall'idea accentrata e piramidale di Stato, e la coeva normativa sulla contabilità generale dello Stato hanno comportato la nascita di una serie di organismi autonomi deputati ad assolvere compiti pubblicistici.

Si deve considerare che l'autonomia di cui godono i citati enti è tesa a rendere più efficiente l'azione amministrativa per la cura degli interessi pubblici generali facenti capo allo Stato; e che l'ingerenza dello Stato nei loro confronti (attraverso poteri di direttiva, corresponsione di finanziamenti, nomina e revoca degli amministratori, sistemi di controlli penetranti) pone in evidenza un rapporto intersoggettivo tra Stato ed enti pubblici stretto e di sostanza e non solo formale, conseguendone che per il principio di prevalenza della sostanza sulla forma e della neutralità delle forme giuridiche non è ravvisabile una netta separazione tra Stato ed ente di questo servente.

In tale ottica la strumentalità degli enti pubblici non economici, tra cui rientrano gli enti previdenziali, e la loro preposizione alla protezione di interessi propri dello Stato consentono di affermare destinatari dell'obbligo di eseguire il fermo amministrativo adottato dallo Stato e dalle Agenzie allo stesso equiparate siano anche le amministrazioni autonome rispetto allo Stato, ma ad esso poste in posizione di ausiliarità.

Si è anche osservato che l'estensione alle Agenzie fiscali e alle

Agenzie per le erogazioni in agricoltura disposta col d.l. n. 182/2005 (successivo nel tempo alla norma di cui all'art. 69 comma 6 del R.D. 18/11/1923 n. 2440) della facoltà di chiedere il fermo amministrativo è stata indicata ancora una volta con l'espressa dizione riferentesi alle sole "amministrazioni dello Stato", confermandosi in tal modo che la legge ha inteso tenere distinto il soggetto richiedente il fermo dall'esecutore del fermo medesimo, individuando il primo nelle "amministrazioni dello Stato" e nelle dette "Agenzie" e il secondo nelle "altre amministrazioni" pubbliche diverse dallo Stato ma a questo strumentali e serventi.

In sostanza è da affermarsi che non è stato affiancato l'aggettivo "statali" alla locuzione "altre amministrazioni", non per una sorta di forma lessicale sottintesa, ma perché il legislatore ha inteso attribuire all'istituto una portata applicativa tale da garantire una più effettiva protezione ai crediti erariali.

In altri termini la legge ha inteso evitare che le amministrazioni dello Stato e le suddette Agenzie debbano pagare il credito vantato dal privato quando questi risulta anche essere debitore nei confronti della Pubblica amministrazione, salvaguardando l'efficienza complessiva del sistema pubblico, unitariamente inteso anche ai sensi dell'art. 97 della Costituzione.

Infine, l'interpretazione qui condivisa della norma prevedente la facoltà di richiesta del fermo amministrativo, sotto il profilo dell'interpretazione sistematica, corrisponde anche al principio dell'unitarietà delle risorse

finanziarie pubbliche e dell'unicità degli interessi pubblici, senza che ciò determini un affievolimento del diritto di credito del privato anche perché in genere l'ordinamento giuridico consente al legislatore di prevedere, con normativa speciale, l'esercizio dei poteri pubblici di autotutela nei rapporti privatistici (l'esercizio del potere amministrativo non è esclusivo dei rapporti di diritto pubblico), come del resto avviene nei contratti di appalto di opere pubbliche (Corte Cost. sent. 13.4.1972 n. 67).

2.1.4. Le considerazioni esposte portano all'infondatezza del primo motivo di gravame.

2.2. Con il secondo motivo di gravame, il ricorrente lamenta la carenza di motivazione del danno all'immagine e della relativa quantificazione, la ingiustificata duplicazione del danno patrimoniale e la carenza di motivazione del periculum in mora.

Il Collegio premette che il fermo amministrativo è una misura cautelare per sua natura temporanea ed è efficace se l'amministrazione sospende il pagamento con celerità per tutelare il patrimonio erariale qualora non si ravvisino garanzie tali da scongiurare in futuro l'inadempimento dell'obbligo di risarcire il danno arrecato.

Pertanto, in considerazione del carattere interinale e urgente del fermo, la formula "ragione di credito" indicata nell'art. 69 deve intendersi non come la necessità che l'amministrazione sia titolare di un credito certo liquido ed esigibile, ma quale sussistenza della ragionevole apparenza di fondatezza della pretesa (*fumus boni iuris*),

quindi anche quando il credito sia oggetto di contestazione (Cass. civ. Sez. Un. sent. 21.5.2003 n. 7945, Cass. civ. Sez. Un. sent. 14.1.2009 n. 555. Cass. civ. sez. I sent. 4.5.2004 n. 8417, Cass. civ. sez. V sent. 22.1.2020 n. 1292, Cons. Stato sez. IV sent. 19.5.2010 n. 3145, Cons. Stato sez. III sent. 14.6.2018 n. 3679, Cons. Stato sez. II sent. 18.11.2019 n. 7858, Cons. Stato sez. II sent. 29.10.2021 n. 7273).

Se il fermo si dovesse rivolgere solo a un credito liquido ed esigibile non si sarebbe in presenza di una normativa speciale, con la conseguente applicazione degli ordinari criteri del codice civile in tema di compensazione (artt. 1242, 1243 c.c.), e ciò determinerebbe un ridimensionamento dell'art. 69 a normativa descrittiva di una procedura contabile volta a giustificare il mancato pagamento di un credito benchè liquido ed esigibile.

Pertanto, la legittimità della misura dev'essere vagliata non in riferimento all'accertamento del diritto di credito, bensì sulla base del giudizio che l'Amministrazione ha espresso in riferimento alla ragionevolezza e all'adeguatezza della pretesa creditoria, cosicchè il sindacato di legittimità demandato al giudice risulta limitato all'arbitrarietà e alla pretestuosità della ragione di credito, anche alla luce del criterio della proporzionalità del provvedimento (Cons. Stato sez. IV sent. 21.4.2010 n. 2271, Cons. Stato sez III sent. 14.6.2018 n. 3679).

In proposito la giurisprudenza ha avuto modo di affermare che l'adozione del provvedimento di sospensione richiede solo il fumus,

perchè l'art. 69, norma speciale di stretta interpretazione, condiziona l'emissione del fermo alla sola indagine sull'esistenza della ragione di credito restando estranea qualsiasi considerazione dell'eventuale periculum in mora (Cass. civ. sez. V sent. 5.5.2011 n. 9853, Cass. civ. sez. V sent. 28.3.2014 n. 7320, Cass. civ. sez. V ordin. 31.10.2017 n. 25893, Cass. civ. sez. V. sent. n. 12.2.2019 n. 4038, Cass. civ. sez. V. sent. n. 22.1.2020 n. 1292).

Tuttavia in concreto, nel caso in esame, come appresso si esporrà, il provvedimento è motivato anche in punto di periculum in mora.

Ciò posto, sotto il profilo dei presupposti oggettivi, il provvedimento di fermo dev'essere motivato in ordine: a) all'apparenza del diritto vantato, b) al pericolo di sottrazione della ragione di credito, c) alla proporzionalità della somma di cui si dispone il fermo e d) al danno subito.

Nel caso oggetto del presente giudizio, il fermo è stato attivato in occasione dell'ordinanza di custodia cautelare a carico del creditore Sig. Castaldo per molteplici episodi di corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio, truffa aggravata, falso ideologico, abuso d'ufficio e danneggiamento aggravato.

Nell'ottica ex ante della prognosi cautelare, le informazioni degli illeciti sono risultate talmente gravi da ritenere ragionevole l'astratta configurabilità degli illeciti medesimi e la conseguente sussistenza di un danno erariale patrimoniale e non patrimoniale (Tar Campania Napoli sez. I sent. 10.10.2014 n. 5290).

Il provvedimento dà atto dell'eventuale danno facendo riferimento all'ordinanza di custodia cautelare del GIP del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e alle iniziative intraprese dagli Uffici dell'Agenzia delle entrate coinvolti (licenziamento senza preavviso), rappresentando compiutamente e adeguatamente la ragione di credito (Cass. Civ sez. I sent. 4.5.2004 n. 8417, Cass. civ. Sez Un. sent. 14.1.2009 n. 555, Corte dei Conti Sicilia sez. giurisdizionale sent. 17.10.2007 n. 2757). Ne deriva che l'accertamento in via amministrativa che ha dato luogo al fermo è suffragato da sufficienti elementi indiziari circa l'eventuale sussistenza del danno erariale.

L'indiscutibile condotta criminosa tenuta dal ricorrente, vagliata anche dal punto di vista disciplinare, è elemento sufficiente per considerare integrata in chiave prospettica la fondatezza della pretesa risarcitoria del danno subito anche in considerazione del rilevante clamore mediatico che ha suscitato la vicenda, come provato da numerosi articoli di giornale prodotti dall'Avvocatura dello Stato.

Al riguardo il ricorrente lamenta la carenza di motivazione del provvedimento in punto di clamor fori della vicenda, in quanto la sola commissione del fatto reato non sarebbe sufficiente a determinare il danno all'immagine, perchè ciò che conta sarebbe la prova che l'attività illecita sia stata la fonte del discredito della PA e della perdita di fiducia da parte della cittadinanza nell'operato dell'amministrazione, e nel caso in controversia l'aspetto della diffusione della notizia non risulterebbe minimamente indicato.

La difesa del ricorrente richiede in sostanza l'accertamento della lesione del decoro dell'Agenzia, però nei giudizi a istanza di parte il giudice non è chiamato ad accertare la sussistenza di un'ipotesi di responsabilità amministrativa, che è oggetto del giudizio di responsabilità, quanto piuttosto i presupposti di legge posti a base della sospensione del pagamento; e pertanto non è questa la sede per il vaglio dell'effettiva sussistenza del clamore mediatico, anche perché in caso contrario risulterebbe svilita la natura cautelare, interinale e d'urgenza del fermo.

Però, la valutazione sommaria dell'eventuale danno all'immagine è controbilanciata dalla necessità di una rigorosa e puntuale motivazione dei presupposti oggettivi per limitare l'ampia discrezionalità di cui in tale ambito gode la PA.

Nel provvedimento impugnato tale rigore è stato rispettato, perché risultano posti in evidenza anche il pericolo di sottrazione del debitore agli obblighi verso la PA e il potenziale danno emergente dal mancato ricorso al fermo.

Nel provvedimento, infatti, si è posto particolare riferimento all'ordinanza del tribunale e al provvedimento di licenziamento impugnato non annullato dal Giudice del lavoro quali elementi indicativi della sfiducia nei confronti del dipendente, con il conseguente timore di inadempimento della futura obbligazione risarcitoria (*periculum in mora*).

Quanto alla proporzionalità della somma, si ritiene che la proporzione

debba sussistere non in riferimento al rapporto tra le prestazioni intercorrenti tra le parti, ma ai presupposti di fatto valutati nel loro complesso in relazione all'apparenza del credito vantato.

Nel presente giudizio anche questo requisito deve ritenersi integrato, avendo l'Agenzia rappresentato, sulla scorta delle notizie assunte sia dal procedimento penale che dal procedimento disciplinare (che si è concluso con il licenziamento del dipendente), le ragioni sottese alla quantificazione rinviando allo specifico approfondimento da parte della Direzione centrale audit. Quest'ultima, a prova della non arbitrarietà della cifra indicata nel fermo, ha poi prospettato a titolo di solo danno all'immagine una somma superiore a quella indicata nel provvedimento impugnato e precisamente € 41.815,73 (il doppio dell'entità della somma di denaro illecitamente percepita pari quest'ultima a € 20.907,86, come prevede l'art. 1, comma 1 sexies, della l. n. 20/1994) in riferimento al primo procedimento penale afferente agli episodi di corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio, truffa aggravata, falso ideologico, abuso d'ufficio e danneggiamento aggravato e € 5.000,00 in riferimento al secondo procedimento penale relativo al reato di falsa attestazione della presenza in ufficio.

Si osserva, infine, che i suddetti presupposti devono sussistere non solo al momento dell'adozione del fermo amministrativo, ma anche nel tempo successivo per cui si appalesa necessario che l'amministrazione ne constati la relativa permanenza specialmente in occasione delle eventuali sopravvenienze, evitando così spazi

temporali immotivati e indefiniti al fine di evitare di gravare eccessivamente sui diritti provvisoriamente compressi (Cass. Civ. sez. I sent. 4.5.2004 n. 8417).

Nel caso in esame i presupposti persistono perché è intervenuta una sentenza di condanna in sede penale, non è stato accolto il ricorso dal giudice del lavoro e il secondo procedimento penale ha dato origine a un ulteriore provvedimento di licenziamento.

2.2.1. Per le ragioni esposte anche il secondo motivo di gravame è infondato, conseguendone l'infondatezza del ricorso.

3. In definitiva, alla stregua delle considerazioni esposte, previa declaratoria di contumacia del Fondo di previdenza per il personale del Ministero dell'economia e delle finanze, il ricorso va dichiarato inammissibile per carenza d'interesse a ricorrere nella parte volta avverso gli atti prot. n. 2018/10719 del 29.1.2018 e prot. n. 2018/18382 del 2.3.2018 del Fondo di previdenza per il personale del MEF, e va respinto per infondatezza nel residuo.

4. La peculiarità della vicenda connessa alle pronunce non univoche della giurisprudenza inducono il Collegio a disporre la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

PQM

la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Campania, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, eccezione e deduzione,

- dichiara la contumacia del Fondo di previdenza per il personale

del Ministero dell'economia e delle finanze;

- dichiara il ricorso inammissibile per carenza d'interesse a ricorrere nella parte volta avverso gli atti prot. n. 2018/10719 del 29.1.2018 e prot. n. 2018/18382 del 2.3.2018 del Fondo di previdenza per il personale del Ministero dell'economia e delle finanze;
- rigetta il ricorso per infondatezza nel residuo;
- dispone la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso a Napoli, nella Camera di consiglio del 8 febbraio 2022.

Estensore

Michele Minichini

(firma digitale)

Presidente

Michele Oricchio

(firma digitale)

Depositata in Segreteria il 15/03/2022

Il Direttore della segreteria

Katia Castaldo

in sua vece il Funzionario
Antonio Capuozzo
(firma digitale)