



SENTENZA n. 255/2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA
CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

Michele ORICCHIO	Presidente -relatore
Gabriele PEPE	Giudice
Alessandra MOLINA	Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio ad istanza di parte iscritto al n. **74179** R.G.
promosso da:

Petrilli Ciriaco, nella qualità di titolare dell'omonima ditta individuale (p.i. 01972850646), rappresentato e difeso per procura in calce al ricorso dal prof. avv. Andrea Di Lieto con il quale elettivamente domicilia al seguente indirizzo di posta elettronica: avvandreadilieto@pec.ordineforense.salerno.it

Nei confronti di

Il Ministero dell'Interno - Ufficio Territoriale del Governo di Avellino (C.F. 80005410644), in persona del legale rapp.te p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli (ads 80030620639) nei cui uffici siti in Napoli alla Via Diaz n. 11 si domicilia, dichiarando di voler ricevere

le comunicazioni relative al presente giudizio all'indirizzo di PEC ads.na@mailcert.avvocaturastato.it

Per l'annullamento

a) del provvedimento n. 0086143 del 17.10.2023 del Prefetto di Avellino - notificato il 18.10.2023 con atto prefettizio di pari data, prot. n. 0086150-, col quale è stato disposto, ex art. 69, VI comma, del R.D. n. 2440/1923, il fermo amministrativo su tutte le somme dovute all'Azienda ricorrente in virtù dell'Ordinanza ex art. 186-ter c.p.c. emessa dalla XXII sezione civile del Tribunale di Napoli il 10.6.2023, fino alla concorrenza, allo stato degli atti, dell'importo di € 1.824.446,52 a titolo di misura cautelare amministrativa, derivante da ipotesi di danno in relazione ai fatti oggetto di accertamento nel procedimento penale pendente innanzi al Tribunale di Benevento, sez. pen., fino alla definizione in primo grado di tale procedimento;

b) dell'atto n. 0092883 del 9.11.2023 della Prefettura di Avellino, di soprassessoria rispetto alla richiesta di annullamento in autotutela del suindicato provvedimento di fermo amministrativo, avanzata stragiudizialmente dal ricorrente;

c) di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenziali.

LETTI i libelli introduttivi di lite e la rispettiva conferente documentazione versata in atti;

UDITI, nell'odierna udienza del 18 aprile, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Alessandra Polese e dopo la relazione del Pres. Michele Oricchio, l'avv. Andrea Di Lieto per il ricorrente, l'avv. Dello Stato Amedeo Speranza per l'Amministrazione resistente nonché il P.M. d'udienza Davide Vitale che hanno

ulteriormente illustrato le rispettive posizioni e conclusioni, come da verbale;

Premesso in

FATTO

Con atto di ricorso ritualmente notificato a controparte e depositato telematicamente in segreteria, Petrilli Ciriaco adiva questa Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei Conti deducendo di voler impugnare il provvedimento di fermo amministrativo n. 86143 del 17/10/2023, adottato dal Prefetto di Avellino nei suoi confronti relativo alle somme dovute ad esso ricorrente dalla P.A. per effetto di una ordinanza di pagamento emessa dal Tribunale di Napoli – ex art. 186-ter c.p.c.

Precisava il ricorrente che il provvedimento de qua era stato resa dal Tribunale Ordinario di Napoli nell'ambito del procedimento giurisdizionale di cui al R.G. n. 6167/2022 relativo all'ingiunzione di pagamento della somma di €. 1.824.446,52, oltre interessi e spese legali, a seguito del riconoscimento dell'avvenuto svolgimento del servizio di prima accoglienza ed assistenza di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale, nel periodo dicembre 2017 – marzo 2019, dall'Azienda Agrituristica Petrilli di Petrilli Ciriaco con sede in Flumeri (AV) in forza di apposito contratto di appalto stipulato con la competente Amministrazione, ai sensi dell'art. 11 del D.Lgs. n.142/2015 .

Nel mentre era in corso di svolgimento il richiamato rapporto contrattuale, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Benevento aveva aperto il procedimento penale n. 4613/16 RGNR/mod. 21, a seguito del quale aveva chiesto il rinvio a giudizio, tra gli altri, del Petrilli Ciriaco nella sua qualità di

gestore - a seguito di convenzioni stipulate con la Prefettura di Avellino per l'erogazione di servizi di accoglienza e assistenza destinati a cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale - di diverse strutture di prima accoglienza per migranti nella provincia di Avellino, contestando numerose ipotesi di reato correlate alle prestazioni contrattualmente previste e ad un conseguente danno erariale.

Successivamente, con decreto del 29.06.2021, il Tribunale di Benevento – Ufficio del Giudice per le Indagini preliminari aveva disposto il giudizio ex art. 429 c.p.p. nei confronti del predetto Petrilli Ciriaco, per i reati di cui:

- agli artt. 356 c.p. e 81 cpv. c.p., ritendendolo responsabile, in concorso con altri , di frode nell'esecuzione del capitolato speciale stipulato con la Prefettura di Avellino, non avendo questi eseguito le prestazioni in esso previste, non avendo assicurato l'erogazione dei servizi essenziali, amministrativi, , socio-assistenziali, nonché logistico-ricreativi agli ospiti della struttura, assegnatigli dall'Ufficio territoriale del Governo;
- agli artt. 110, 479, 476, 61 n. 2 c.p., poiché in concorso con altri, si era adoperato per conseguire illeciti profitti nella gestione del rapporto contrattuale con la Prefettura – Ufficio territoriale del Governo per la fornitura del servizio di accoglienza dei migranti richiedenti asilo, a causa della mancata od irregolare erogazione delle prestazioni pattuite;
- agli artt. 110 e 326 - 1° e 3° - comma c.p., per il concorso con altri nella violazione del segreto d'ufficio riguardante atti dell'Amministrazione, onde trarne l'illecito beneficio della mancata chiusura del centro di accoglienza situato in Aquilonia in conseguenza delle gravi irregolarità e violazioni del capitolato stipulato con la Prefettura di Avellino.

A seguito delle predette vicende processuali, relative a contestazioni di gravi ipotesi di reato, la Prefettura di Avellino, ritenuto che dall'eventuale accertamento delle stesse sarebbe potuto derivare un pregiudizio erariale conseguente ad un ingiusto profitto altrimenti percepito dall'odierno ricorrente, riteneva sussistenti i presupposti di legge per l'adozione del provvedimento di fermo amministrativo in questa sede impugnato nei confronti del Petrilli, in relazione alle somme a questi dovute dall'Amministrazione in base alla richiamata ordinanza ex art.186-ter del Tribunale di Napoli al fine di cautelare l'eventuale credito dell'Amministrazione limitatamente al tempo necessario a conoscere le determinazioni del giudice penale sulle accuse mosse al predetto dalla competente Procura della Repubblica.

Avverso tale provvedimento (nonché quelli conseguenti) insorgeva il Petrilli evidenziandone l'illegittimità con l'atto introduttivo del presente giudizio: in particolare sottolineava che le asserite irregolarità nell'espletamento del servizio appaltatogli dalla Prefettura di Avellino non gli erano mai state da questa contestate ed erano semplici teoremi accusatori privi di riscontro giudiziale sicchè non potevano giustificare il contestato provvedimento di fermo amministrativo su tutte le somme dovute alla propria azienda in virtù dell'ordinanza ex art.186 ter c.p.c. emessa dalla XXII sezione del Tribunale civile di Napoli in data 10.6.2023.

Precisava come , nei confronti di detto provvedimento, aveva anche vanamente presentato alla Prefettura istanza di annullamento in autotutela nel mentre era stata anche emesso dal Tribunale di Avellino provvedimento di

sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo giudiziale da lui ottenuto e comunque posto in esecuzione.

Il ricorrente si era quindi visto costretto ad adire vie legali per quivi sentire annullare l'impugnato provvedimento di fermo- con gli atti presupposti e consequenziali- ritenendolo viziato sotto il profilo della violazione e falsa applicazione dell'art.69 del R.D.18.11.2023 n.2440 per eccesso di potere, essendo stato assunto in contrasto con un provvedimento dell'Autorità giudiziaria e dalla stessa Amministrazione e non verso altre amministrazioni, come previsto dalla richiamata normativa . Contestava inoltre la configurabilità dei presupposti di legge per l'adozione del provvedimento impugnato in quanto fondato su un teorema accusatorio penale che, privo di qualsiasi vaglio giudiziario, non poteva integrare quelle "ragioni di credito" richieste dalla norma applicata .

Concludeva per l'annullamento dell'atto impugnato e di quelli ad esso connessi. Con vittoria di spese ed onorari.

Instauratosi il contraddittorio si costituiva ritualmente in giudizio l'Amministrazione resistente per patrocinio dell'Avvocatura erariale che impugnava l'avverso dedotto, chiedendone l'integrale rigetto .

In particolare , attraverso una compiuta analisi delle ragioni giustificatrici dell'istituto del "fermo amministrativo" e della giurisprudenza che si era andata consolidando in materia, evidenziava come – nel caso portato all'attenzione del collegio- fossero sussistenti tutti i presupposti di fatto e di diritto per la legittima adozione dell'impugnato provvedimento cautelare in quanto i fatti contestati al Petrilli fossero tali da poter consentire la configurazione delle "ragioni di credito " richieste dall'art.69 del R.d. n.2440/1923 .

Inoltre evidenziava come, per la legittima adozione del provvedimento impugnato, peraltro, non fosse richiesta alcuna alterità di amministrazioni statali, come invece asserito da controparte sulla scorta di una semplice circolare ministeriale di risalente emanazione .

Per dette considerazioni l'Amministrazione resistente concludeva per il riconoscimento della legittimità del proprio operato, con conseguente reiezione del proposto ricorso e vittoria di spese.

Depositava proprie conclusioni anche la Procura regionale della Campania nelle quali sostanzialmente sosteneva :

in via pregiudiziale, la sussistenza del difetto di giurisdizione del Giudice contabile in favore del Giudice Ordinario atteso che, nelle motivazioni del provvedimento di fermo, il rapporto di servizio e il danno erariale non erano invocati quali petitum e causa petendi fondanti le ragioni dell'emittente.

Inoltre, eccepiva la litispendenza del medesimo rapporto controverso innanzi al G.O., quale ulteriore motivo del difetto di giurisdizione tant'è che la Prefettura non si era limitata a disporre il fermo amministrativo, bensì aveva ottenuto presso il Tribunale di Avellino, in sede di opposizione al precetto, la sospensione dell'efficacia correlata all'ordinanza ex art. 186 ter c.p.c. facendo così venir meno ogni interesse alla pronuncia in capo all'odierno ricorrente.

Fissata una prima udienza di discussione del giudizio, ne veniva disposto il ravvicinato differimento in due occasioni anche per consentire l'acquisizione del dispositivo della sentenza penale sui fatti oggetto della contestazione che avevano originato l'adozione del provvedimento cautelare in questa sede impugnato.

In data 8 aprile 2024 il difensore del ricorrente depositava copia conforme del dispositivo di sentenza emessa dal Tribunale penale di Benevento il 2 aprile 2024 con la quale il Petrilli ed altri erano stati mandati assolti dai reati loro rispettivamente ascritti in rubrica “perché il fatto non sussiste”.

Fissata l'odierna pubblica udienza di discussione, il ricorrente, alla luce dell'intervenuta decisione, chiedeva dichiararsi l'improcedibilità della domanda per sopravvenuta cessazione della materia del contendere, dovendosi ormai ritenere decaduto il provvedimento di fermo impugnato, in quanto temporalmente condizionato alla decisione penale.

L'avvocatura erariale sosteneva, invece, che lo stesso fosse tutt'ora valido ed efficace dovendosi attendere, da parte dell'Amministrazione rappresentata, la conoscenza delle motivazioni dell'assoluzione per assumere le determinazioni di competenza, anche in considerazione della contemporanea pendenza di un procedimento istruttorio per i medesimi fatti presso la Procura contabile.

Si riportava, quindi, alle ragioni di resistenza sostanzialmente articolate nella propria memoria di costituzione evidenziando che la definizione del procedimento penale di primo grado nei confronti del Petrilli (circostanza cui era ancorata la vigenza dell'impugnato provvedimento cautelare) poteva ritenersi verificata solo con il deposito della sentenza conclusiva del relativo giudizio.

Il rappresentante in udienza del Pubblico ministero, ribadiva quando articolato nella propria memoria conclusionale.

La controversia veniva quindi trattenuta per la presente decisione, assunta sulla scorta delle seguenti argomentazioni in punto di

DIRITTO

Ritiene il Collegio che il proposto ricorso sia privo di giuridico fondamento e debba essere rigettato: per meglio comprendere le ragioni dell'anticipata decisione è necessario dar conto dell'iter logico-giuridico seguito per pervenire ad essa , attraverso l'esposizione delle seguenti argomentazioni.

Innanzitutto la Sezione ha affrontato le questioni relative alla sussistenza della propria giurisdizione in “subiecta materia” e, successivamente, alla procedibilità del proposto ricorso per permanenza del necessario interesse ad una decisione di merito in conseguenza del dispositivo di sentenza penale emesso il 2 aprile 2024 .

Sotto il primo profilo, su cui ha espresso dubbi anche la Procura regionale nelle proprie conclusioni, si osserva come il Giudice contabile non annoveri il potere di annullare/revocare i provvedimenti amministrativi cautelativi del credito erariale, tipico del giudizio impugnatorio, se non incidentalmente, nei casi previsti dall'art. 172 c.g.c. (cfr. Sez. giur. Calabria sent. n.151/2023), ovvero nelle fattispecie di responsabilità amministrativo-contabile in base a domanda cautelare avanzata dal PM contabile: nel caso all'odierno esame, il “thema decidendum” derivante dalle contrapposte prospettazioni originate dal ricorso introduttivo (sussumibile nella casistica di cui all'art.172-lett. d) del Codice di giustizia contabile) rientra certamente nel perimetro delle “materie della contabilità pubblica” -di cui all'art.103 della Costituzione- devolute alla giurisdizione di questo plesso

giudiziario, afferendo a possibili crediti erariali derivanti da “frodi nelle pubbliche forniture” penalmente perseguite.

Milita a favore di tale soluzione anche il principio costituzionale del giusto processo e della sua ragionevole durata (art. 111, Cost.), di cui quello della concentrazione di fronte allo stesso giudice (“naturale”) delle questione inerenti la stessa causa, costituisce viva e concreta espressione.

Rafforza tale convincimento la giurisprudenza del giudice di legittimità il quale, in materia di impugnazione di fermo amministrativo, ha ripartito la giurisdizione secondo il principio della natura del credito sottostante, cioè del diritto che da detto fermo è tutelato (cfr., Cass., SS.UU., nn. 22240/14, Cass. 25983/10 e 555/2009, 14831/08).

Orbene nel caso di specie, i fatti penalmente rilevanti imputati al Petrilli - quale incaricato del servizio pubblico dell'accoglienza di migranti in virtù di affidamento per il tramite di gara ad evidenza pubblica - con la Prefettura di Avellino in veste di parte offesa, sono certamente suscettibili di produrre un danno erariale non solo di tipo patrimoniale ma anche all'immagine dell'Amministrazione, in considerazione della notoria eco mediatica che li accompagna. Orbene, poiché il fermo amministrativo adottato dall'Amministrazione resistente trova fondamento in un potenziale credito derivante da danno erariale, tant'è che, con affermazione non contestata, l'Avvocatura dello Stato ha evidenziato la pendenza – per le stesse vicende- di una istruttoria della Procura regionale della Campania (recante il n.1162/2019) suscettibile di sfociare in un giudizio di responsabilità amministrativa innanzi a questo Giudice , deve individuarsi nella Corte dei Conti l'organo provvisto di

giurisdizione nel valutare l'intera vicenda processuale compreso il giudizio sulla legittimità del provvedimento amministrativo cautelare che qui ci occupa (cfr. Sez. lazio , sent.n.71/2016).

Ovviamente diversa ed irrilevante in questa sede di cognizione è la questione relativa all'esistenza di un provvedimento di sospensione dell'esecuzione dell'ordinanza ex art. 186-ter c.p.c. emessa dal Tribunale di Napoli, in quanto afferente ad un processo esecutivo avente altro oggetto, pacificamente di "competenza" dell'A.G.O. ex artt.615 e sg. c.p.c. (ma argomenti ulteriori sono ricavabili anche dall' art.216 c.g.c.).

Ancora in via preliminare va esaminata la richiesta di parte ricorrente di declaratoria di improcedibilità del primigenio ricorso percessata materia del contendere attesa la sopraggiunta sentenza del Tribunale penale di Benevento di assoluzione del Petrilli per le vicende fondanti il provvedimento cautelare qui impugnato perché "il fatto non sussiste" ed in considerazione del tenore letterale del provvedimento stesso che reca la previsione di una sua vigenza temporanea " fino alla definizione in primo grado del procedimento penale".

Orbene, se è vero come è vero che il provvedimento in questa sede impugnato reca la dicitura richiamata, con cui la stessa Amministrazione si è posta un orizzonte temporale non indefinito, essa non può interpretarsi come una sorta di condizione risolutiva espressa dell'efficacia del provvedimento di fermo ma solo come un limite cronologico che non esclude una ulteriore attività valutativa amministrativa (o giudiziale) della sottostante problematica (cui pure si fa cenno nel provvedimento) : del resto -ad oggi- si è incontestabilmente

in presenza del solo dispositivo di sentenza emessa dal Tribunale di Benevento in data 2 aprile ultimo scorso e, certamente, la valutazione da parte dell'Amministrazione della decisione non può prescindere dall'esame delle relative motivazioni (per il deposito delle quali il competente Tribunale si è riservato un termine di giorni novanta).

In tal senso l'Avvocatura erariale in udienza ha confermato che il provvedimento di fermo all'odierno esame non è stato ritirato ed è tutt'ora vigente sicchè, in assenza di rinuncia all'azione da parte del Petrilli, se ne deve affermare la persistenza dell'interesse ad una pronuncia di merito.

Tanto precisato può dunque procedersi all'esame del merito della controversia : in proposito va ribadito che il Collegio non è chiamato ad accertare se il credito a tutela del quale è stato disposto il fermo amministrativo sia effettivamente esistente, ma solo se era ragionevole, da parte dell'Amministrazione, supporne l'esistenza al momento dell'adozione del fermo.

Va comunque ribadito che la natura amministrativa di tale provvedimento non consente un utilizzo dell'istituto in modo tale da sovrapporsi agli accertamenti e alle statuizioni giurisdizionali (Cassazione Civile, SS.UU., 21 maggio 2003, n. 7945).

Si è, dunque, in presenza di un provvedimento amministrativo cautelativo per valutare la legittimità del quale bisogna esaminare la ricorrenza o meno nel caso concreto dei presupposti legittimanti, quali delineati nel sesto comma dell'art.69 del R.d. n.2440/1923, il tutto con riferimento al momento della sua adozione e alle censure mosse nel ricorso introduttivo, come riportate nell'esposizione in fatto che, come detto, non sono ritenute condivisibili dal Collegio.

L'attento esame delle contrapposte posizioni non può che iniziare da una ricostruzione delle caratteristiche della contestata misura, quali rinvenienti dalla normativa di riferimento e dalla conferente giurisprudenza.

Il fermo amministrativo è tutt'ora normato nel sesto comma dell'art. 69 R.D. n. 2440/1923 a mente del quale: “ *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*”.

Si tratta cioè di un provvedimento espressione del potere della Pubblica Amministrazione di provvedere autonomamente alla salvaguardia dell'interesse pubblico, connesso alle esigenze finanziarie dello Stato, affinché le relative operazioni attive e passive si realizzino nel rispetto dei vincoli di legge e di bilancio e siano strumentali alle sole finalità prestabilite nel pubblico interesse, senza la necessità di alcun intervento da parte dell'autorità giudiziaria .

Per quanto riguarda poi la sua funzione cautelare, la si rinviene nel fatto che il fermo permette all'Amministrazione di agire in via immediata, per scongiurare il mutamento, in senso negativo, di una situazione economica che deve persistere inalterata, per consentire alla medesima di adottare le definitive e ponderate relative determinazioni , diretta espressione dei suoi scopi pubblicistici.

L'art.69 in esame consente, dunque, ad un'amministrazione dello Stato che abbia, a qualsiasi titolo, “ragioni di credito” verso aventi diritto a somme dovute da essa o da altre amministrazioni, di sospendere, in via interinale, il

pagamento di queste ultime: esso può essere adottato, stante la sua natura cautelare e intrinsecamente provvisoria, collegata per definizione a motivi di urgenza, anche quando il credito dell'amministrazione sia contestato, ma sia ragionevole ritenerne l'esistenza, posto che suo presupposto normativo è, non già la provata esistenza del credito (che, altrimenti, potrebbe essere eccepito in contestazione) , ma la mera ragione di credito, la quale può derivare – come nel caso di specie - anche dall'esistenza di un procedimento penale a carico del creditore che veda l'amministrazione stessa come parte lesa (Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, ordinanza n. 53 del 2021, che richiama le ordinanze nn. 114 e 115 del 2020)

Il fermo amministrativo ex art. 69, comma 6, R.D. n.2440/1923 va, dunque, ricondotto nell'alveo dell'autotutela amministrativa (cfr. anche C.Cost. 19/4/1972 n. 67) con funzione cautelare, con carattere provvisorio e con finalità di assicurare la potenziale pretesa creditoria pubblica nei confronti del soggetto obbligato. Sotto il profilo strutturale il provvedimento di fermo assume la natura di un atto impeditivo del pagamento di un debito dello Stato, preordinato all'incameramento delle somme sottoposte a fermo anche per consentire una eventuale e successiva compensazione legale. In sintesi, il tratto caratterizzante del fermo amministrativo non è tanto la sua natura cautelare quanto la sua provvisorietà e strumentalità anticipata rispetto alla futura ed eventuale operatività della compensazione, traducendosi "nell'eccezionale possibilità dell'obbligata amministrazione di differire il soddisfacimento del credito liquido ed esigibile, in via provvisoria e per esigenze cautelari, fino a che la

coesistenza di reciproche poste - di dare e di avere - non approdi all'estinzione (in tutto o in parte) del debito (cfr. Sez. Sicilia , sent.n.434/2020).

Così ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, una prima questione da affrontare è quella sollevata dal Petrilli relativa ai soggetti legittimati a richiedere il fermo e a quelli obbligati ad eseguirlo : dottrina e giurisprudenza si sono infatti soffermate sull'analisi del concetto di "Amministrazione statale" alla luce dell'assetto costituzionale vigente, del suo rapporto con i principi fondamentali dell'unitarietà soggettiva dello Stato e della delegazione di funzioni.

La giurisprudenza, parzialmente discostandosi dalla prevalente dottrina, ha interpretato in maniera evolutiva e sistematica la norma , specie riguardo all'espressione "altre Amministrazioni", pervenendo alla conclusione che detto requisito si realizzerebbe non solo quando il credito tutelato cautelamente appartiene ad una Amministrazione dello Stato diversa da quella che si accinge a pagare delle somme all'avente diritto (debitore della prima Amministrazione), ma anche quando il debito e le ragioni di credito facciano capo alla stessa Amministrazione: infatti si è agevolmente osservato (specie in materia tributaria, ove l'istituto ha trovato recente nuova regolamentazione) come il riferimento ad altre amministrazione serva per estendere il portato della previsione e non certamente per limitarlo soggettivamente al punto di non ritenerlo applicabile alla stessa amministrazione che sia debitrice e vanti, contemporaneamente " ragioni di credito" nei confronti del medesimo soggetto .

Infatti che il fermo possa riguardare anche un credito della stessa Amministrazione è un dato acquisito in tutta la riflessione giurisprudenziale (cfr. ex multis: Cons. Stato Sez. II, 29/10/2021, n. 7273: *“Il fermo amministrativo, ex art. 69, comma 6, R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, è una misura cautelare e intrinsecamente provvisoria, collegata per definizione a motivi di urgenza, che ha lo scopo di legittimare la sospensione del pagamento di un debito liquido ed esigibile da parte di un'amministrazione dello Stato a salvaguardia, appunto, di eventuale compensazione legale con altro credito che la stessa o altra amministrazione statale pretenda di avere nei confronti del suo creditore. Il fermo presuppone che le amministrazioni tra le quali si attua siano tutte statali e non può essere disposto in ordine ad obbligazioni facenti capo ad amministrazioni non statali”*; Corte dei Conti Sicilia Sez. giurisdiz., 08/04/2019, n. 243: *“Il fermo amministrativo previsto dall'art. 69, R.D. n. 2440 del 1923, è un provvedimento di autotutela cautelare, di carattere eccezionale, che sospende il pagamento di un debito di un'amministrazione verso un soggetto a tutela di un credito della stessa o di altra amministrazione, rispetto al medesimo soggetto, con lo scopo di consentirne la compensazione”*).

Del resto, la censura mossa in proposito da parte ricorrente, protesa all'affermazione dell'illegittimità (addirittura nullità) del provvedimento di fermo impugnato si fonda essenzialmente su di una Circolare dell'allora Ministero del Tesoro risalente al 1999.

Ora, anche a prescindere dal fatto che tale circolare è palesamente irragionevole sul punto, il Collegio – aderendo all'assunto difensivo – non può che osservare come una

“Circolare” non possa mai assurgere al rango di una fonte del diritto trattandosi di atti che si limitano a veicolare disposizioni a carattere interno, non vincolanti .

Venendo infine alla valutazione della sussistenza o meno delle contestate “ragioni di credito” vantate dall’Amministrazione, deve anzitutto affermarsi come il provvedimento di fermo impugnato si fondi essenzialmente sulla pendenza di un procedimento penale (all’epoca) in fase dibattimentale nei confronti di Petrilli Ciriaco (ed altri), indicato come responsabile, tra gli altri, del delitto preveduto e punito dagli artt. 356 e 81 cpv (frode nelle pubbliche forniture) : tale vicenda processuale è stata ritenuta di indubbia rilevanza erariale ben potendo integrare, per la P.A. interessata, l’esistenza di “ ragioni creditorie”.

Il collegio ritiene che il relativo scrutinio debba essere svolto in base al solo parametro idoneo a qualificare la relativa pretesa come atto a radicare il potere di fermo, ossia il c.d. “fumus boni juris”, cioè la ragionevole apparenza di fondatezza del diritto, come mutuabile dal processo civile.

Ebbene, i fatti descritti nei capi di imputazione (cui si rimanda per il dettaglio) contestati al Petrilli all’epoca dell’adozione del provvedimento di fermo, dopo aver superato il vaglio del Giudice delle indagini preliminari, ben potevano integrare l’esistenza di una evidente “ragione di credito” della Prefettura di Avellino nei confronti dell’Azienda agrituristica Petrilli di Petrilli Ciriaco, che legittimava l’adozione del provvedimento cautelare.

Infatti, nel disporre il giudizio, il GIP aveva individuato quali ipotesi di reato una molteplicità di condotte per la commissione delle quali è stato contestato al Petrilli, tra gli

altri, il reato di cui all'art.356 c.p. (frode in pubbliche forniture) nell'esecuzione del capitolato speciale stipulato con la Prefettura di Avellino per la gestione dei centri di prima accoglienza dei migranti : detta imputazione ben può integrare un' apparenza del buon diritto creditorio derivante dall'inesatta e deficitaria esecuzione di un contratto di appalto per il quale era stabilito un determinato corrispettivo , tale da integrare l'esistenza di un pregiudizio di rilevanza erariale contrastabile anche con il rimedio cautelare di cui all'art.69 del R.D. n.2440/1923.

Tanto in disparte la non contestata pendenza di una specifica istruttoria sulla vicenda da parte della Procura regionale contabile.

Tutto ciò chiarito, il Collegio ritiene che la incontestata sussistenza di un'ordinanza ex art 186-ter c.p.c. non sia di ostacolo all'efficacia e alla legittimità del fermo amministrativo di cui ci si occupa in questa sede , poiché quest'ultimo non mette in discussione la sussistenza di un credito liquido ed esigibile che il ricorrente vanta nei confronti della Prefettura e, in particolare, l'autorità e l'efficacia dell'ordinanza-ingiunzione emessa dal Tribunale di Napoli , allegata in copia al ricorso da parte del Petrilli, da cui si evince che essa è relativa alla somma di €1.824.446,52 riconosciuta dalla Prefettura come dovuta in sede di verifica (a fronte di una contestata fatturazione di prestazioni per €8.851.345,97) per prestazioni relative all'accoglienza di immigrati in base a convenzione stipulata con l'amministrazione stessa e fatta anche oggetto di plurime proroghe.

Dunque detto credito non è in discussione, tanto più in questa sede in cui è contestata la sussistenza dei presupposti di legge

per l'adozione del provvedimento di fermo che è misura cautelare tendente "solo" ad impedire temporaneamente il pagamento di tutte le somme dovute al ricorrente dalla Pubblica Amministrazione statale fino alla concorrenza di una somma pari a quella dovuta, ovvero € 1.824.446,52.

Il tutto a garanzia dei presumibili crediti vantati dalla Prefettura per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale asseritamente dalla stessa subito – in relazione alle procedure di evidenza pubblica indette da detta amministrazione negli anni 2016, 2017 e 2018 per reperire strutture alle quali affidare l'espletamento del pubblico servizio di accoglienza di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale - in conseguenza dei reati di cui agli artt. 326, 476, 479 e 356 c.p. Deve dunque affermarsi che, nel caso in esame - all'atto della emanazione del provvedimento impugnato n. 0086143 del 17.10.2023 notificato in data 18.10.2023 - poteva esistere la ragionevole convinzione che i crediti in relazione ai quali è stato emanato il contestato provvedimento fossero sussistenti in conseguenza dei titoli dedotti in giudizio penale, sicchè esso rientri a pieno titolo nell'alveo dell'art.69 del R.D. 2440/1923 e non configuri alcun abuso del diritto o volontà di eludere la richiamata ordinanza-ingiunzione ex art.186-ter c.p.c., come pure adombrato dal ricorrente nel proprio libello introduttivo. Ritiene quindi il Collegio che la pretesa connessa alla ipotizzata ragione di credito vantata dall'amministrazione statale sia stata assistita dall'apparente e non inverosimile fondatezza ai fini dell'adozione della misura – si ribadisce avente natura cautelare- di fermo amministrativo da parte del Ministero dell'Interno/Prefettura di Avellino.

In particolare, la ragione di credito appare verosimilmente fondata non soltanto sugli atti del procedimento penale e sui risultati della sottostante istruttoria, ma anche sulle verifiche disposte dalla stessa Prefettura dalle quali si evince come, dai reati contestati, potrebbe derivare un ingiusto profitto per la società istante e danni, patrimonialmente rilevanti per l'amministrazione, avendo la Prefettura appaltato il servizio di accoglienza ad un soggetto rivelatosi – in base ai primi accertamenti penali- privo dei requisiti essenziali necessari, le cui prestazioni e servizi onerosamente erogati non potevano corrispondere agli standard qualitativi richiesti, con particolare riferimento, tra gli altri, ai requisiti di idoneità alloggiativa delle strutture di accoglienza, nonché alle qualifiche e al numero degli operatori coinvolti.

Giova evidenziare come il Consiglio di Stato - Sez. II, con sentenza del 18 novembre 2019, n. 7858, abbia chiarito che *“il provvedimento che dispone, ex art. 69, R.D. n. 2440 del 1923, il fermo amministrativo dei crediti vantati dal privato nei confronti dell'Amministrazione - stante la sua natura cautelare e intrinsecamente provvisoria e atteso che suo presupposto normativo è non già la provata esistenza del credito, bensì la mera ragione di credito - può essere adottato anche se, nei confronti del privato medesimo, sia stata unicamente esercitata l'azione penale attraverso la richiesta di rinvio a giudizio per reati commessi contro l'Amministrazione e che abbiano cagionato un danno patrimoniale alla stessa, per cui non può considerarsi illegittimo un fermo amministrativo soltanto in quanto emesso dopo una richiesta di rinvio a giudizio e senza un vaglio dell'azione penale da parte di un'autorità giudicante”*.

Va inoltre sottolineato come, secondo la prevalente giurisprudenza, *“il provvedimento di fermo, in sostanza, è funzionale alla successiva compensazione, con la conseguenza che il c.d. periculum in mora si traduce in una valutazione di complessiva proporzionalità del provvedimento, non essendo richiesta dalla legge una specifica valutazione sul pericolo di diminuzione della garanzia patrimoniale da parte del debitore. Per cui, l'adozione del fermo, come detto misura cautelare espressione del potere di autotutela della P.A., volto a sospendere, in presenza di una "ragione di credito" della P.A. stessa, un eventuale pagamento dovuto, a salvaguardia dell'eventuale compensazione legale dello stesso con un credito, anche se non attualmente liquido ed esigibile, che l'amministrazione abbia (ovvero pretenda di avere) nei confronti del suo creditore, richiede solo il "fumus boni iuris" della ragione di credito vantata dall'Amministrazione, restando estranea alla natura ed alla funzione del provvedimento qualsiasi considerazione di un eventuale "periculum in mora" (Cons. Stato, VI Sez., 18.3.2004 n. 1441)*

Nel caso in esame, vi è coincidenza soggettiva tra il soggetto creditore ex art. 186-ter c.p.c. e Petrilli Ciriaco oggetto del decreto che dispone il giudizio penale e, dalla lettura di tale decreto emerge che le condotte contestate al predetto potrebbero determinare l'insorgenza di un danno per l'Amministrazione, anche come conseguenze civili da reato (art.185 c.p.) : infatti, nel disporre il giudizio, il GIP ha individuato quali ipotesi di reato una molteplicità di condotte nelle quali è contestato tra gli altri, il reato di cui all'art. 356 c.p. (frode in pubbliche forniture) nell'esecuzione del capitolato speciale stipulato con la Prefettura di Avellino per

la gestione dei centri di prima accoglienza dei migranti. Inoltre, volendo valutare le esigenze di proporzionalità che sono immanenti all'azione amministrativa, è proprio la molteplicità delle ipotesi di reato portate al vaglio del giudice penale, da cui potrebbe derivare un pregiudizio di rilevante entità, che rende plausibile e ragionevole la scelta effettuata all'epoca di elevare il fermo sull'intera somma dovuta in base all'ordinanza del Tribunale civile di Napoli, esclusivamente nell'ottica di porre in essere una fruttuosa azione cautelare del pubblico denaro.

Il tutto, ovviamente, con riferimento alla data di adozione del provvedimento ed in applicazione del canone della “prognosi postuma”, circostanze che ora dovranno formare oggetto di nuova valutazione da parte dell'Amministrazione in considerazione della sentenza penale di assoluzione del destinatario del provvedimento, di cui presto si conosceranno anche le motivazioni.

Alla luce delle suesposte considerazioni e del materiale probatorio versato in atti può, dunque, affermarsi la legittimità dell'impugnato provvedimento di fermo in quanto adottato sulla base di riscontrate “ragioni creditorie” parametrate all'importo di €. 1.824.446,52, ovvero tale da paralizzare la riscuotibilità dell'intera somma dovuta dall'Amministrazione dell'Interno al Petrilli: tanto nell'ambito di quanto consentito dall'Ordinamento giuridico al fine di porre in essere una utile azione cautelare del pubblico denaro. La assunta decisione esime il collegio dall'esaminare l'ulteriore domanda di annullamento del provvedimento con cui l'Amministrazione non ha annullato in autotutela il disposto fermo : a prescindere dal fatto che, com'è noto,

l'autotutela costituisce un potere discrezionale per le amministrazioni pubbliche esercitabile, con riferimento a provvedimenti amministrativi viziati, sulla base della valutazione dell'interesse pubblico concreto ed attuale alla rimozione dell'atto, va da sè che alla luce di quanto fin qui esposto detto interesse non era rinvenibile nel caso di specie. Conseguenza logica del discorso sin qui svolto è che il proposto ricorso va rigettato perché privo di giuridico fondamento .

Per quanto attiene al regolamento delle spese processuali, reputa il Collegio che sussistano le condizioni di legge di cui agli artt. 31, co.3 c.g.c. e 92, co.2 c.p.c. per dichiararle integralmente compensate fra le parti, attesa l'esistenza di oscillazioni giurisprudenziali in merito all'ambito di applicazione della impugnata misura cautelare – di risalente istituzione e non frequente utilizzo- specie con riguardo alla sussumibilità della pendenza di un procedimento penale nel concetto di “ragione del credito”.

Il Petrilli va, invece, condannato al pagamento delle spese di sentenza che verranno determinate con separata nota di segreteria .

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Regionale per la Campania, definitivamente pronunciando sul ricorso proposto da Petrilli Ciriaco nei confronti dell'Ufficio territoriale di Governo di Avellino, contrariis reiectis, così decide:

1. Rigetta il ricorso
2. Compensa integralmente fra le parti le spese di lite ;
3. Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di sentenza, determinate con separata notula di segreteria

Così deciso a Napoli, all'esito della camera di consiglio del giorno 18 aprile 2024.

IL PRESIDENTE est.

Michele Oricchio
(firma digitale)

Depositata in Segreteria il giorno 08/05/2024

X IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(Maurizio Lanzilli)
(firma digitale)

Il Funzionario
Dott.ssa Filomena Manganiello
(firma digitale)