Sent. n.189/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Magistrati

dott. Antonio Ciaramella Presidente

dott. Pasquale Fava Consigliere

dott. Massimo Balestieri Consigliere, rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio a istanza di parte iscritto al n. 80561 del registro di segreteria nell'anno 2024 promosso dal sig. XX (C.F.: X), rappresentato e difeso dall'avv. Alfonso Torchia e dall'avv. Elisa Rita Colella.

Contro

Agenzia delle Entrate (C.F.06363391001), in persona del Direttore p.t., rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato;

e nei confronti dei seguenti soggetti:

- Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Regione Lazio della Corte dei conti;
- Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (C.

F. 80078750587), in persona del legale rappresentate p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Gianna Fiore, dall'avv. Alessandro Di Meglio, dall'avv. Andrea Botta e dall'avv. Anna Paola Ciarelli;

- Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del legale rappresentante p.t.;
- Ministero dell'economia e delle Finanze in persona del legale rappresentante p.t.;
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in persona del legale rappresentante p.t.;
- Fondo di Previdenza per il personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze in persona del legale rappresentante p.t.

Visti gli atti di causa.

Uditi alla pubblica udienza del 4 marzo 2025, con l'assistenza del segretario d'udienza dott.ssa Daniela Martinelli, il relatore consigliere Massimo Balestieri, gli avv.ti Alfonso Torchia ed Elisa Rita Colella per il ricorrente, l'avv. Gianluigi Diodato per l'Agenzia delle Entrate, l'avv. Gianna Fiore per l'Inps e la Procura regionale, nella persona del viceprocuratore generale Gaia Palmieri.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1.Con ricorso a istanza di parte depositato

nell'interesse del sig. X X, la difesa ha chiesto l'annullamento del fermo amministrativo disposto dal Direttore regionale dell'Agenzia dell'Entrate ex art. 69, comma VI, R.D. 2440/1923 notificato l'8/11/2024. Ha rappresentato che il ricorrente è cessato dal servizio il 1/7/2024 per raggiunti limiti di età e che è indagato per corruzione aggravata e continuata, ma il procedimento penale è ancora nella fase delle indagini. Ha dedotto la violazione degli artt. 3-10-38-97-111 della Costituzione, dell'art.14 delle Preleggi e la violazione dell'art. 69, comma 6, del R.D. 2440/1923 per l'illegittima estensione dell'ambito di applicazione della norma.

Ha evidenziato che il fermo amministrativo è un istituto eccezionale che può essere applicato entro i limiti tassativi previsti dal legislatore, "*destinato ad attuare sostanzialmente una ritenuta su crediti liquidi ed esigibili spettanti nei confronti di un'amministrazione statale*", in quanto trattasi di uno "*strumento finalizzato a consentire la compensazione nell'adempimento da parte dello Stato medesimo delle proprie obbligazioni pecuniarie, compensazione che, a sua volta, postula, sul piano civilistico, che il debito e il credito da*

compensare facciano capo allo stesso soggetto". La difesa ha, poi, evidenziato che il fermo è stato "*indirizzato a soggetti dotati di autonoma personalità giuridica (Fondo di previdenza presso il MEF e INPS) che non possono essere considerati "amministrazioni dello Stato" tout court*".

In subordine, la difesa ha chiesto di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

La difesa ha, poi, rilevato la violazione degli artt. 3-10-38-97-111 della Costituzione e la violazione dell'art. 69, comma 6, del R.D. 2440/1923 per la mancanza dei presupposti previsti della norma.

La difesa ha evidenziato che manca il presupposto del *fumus boni iuris*, in quanto "*il procedimento penale risulta ancora nella fase delle indagini, mentre l'azione erariale non è ancora stata esercitata*".

Ha così concluso:"*In via principale annullare il provvedimento impugnato, perché illegittimo oltre che inconferente per i motivi esposti in narrativa; In subordine disporre il rinvio della vicenda all'esame della Corte Costituzione perché si pronunci in ordine alla compatibilità costituzionale dell'interpretazione dell'art. 69 R.D. 2440/1923, che consente la compensazione fra crediti*

appartenenti a soggetti diversi in modo automatico e acritico senza indagare la diversa funzione che tali soggetti - e conseguentemente i crediti verso di loro vantati - svolgono nell'ordinamento, rispetto agli articoli 3-10-38-97-111 della Costituzione della Repubblica".

2.Con decreto presidenziale del 6/12/2024 è stata fissata l'udienza del 4/03/2025.

3.Con memoria difensiva depositata nell'interesse dell'INPS, la difesa ha rilevato che il fermo amministrativo non può essere applicato al trattamento di fine servizio in quanto l'INPS non è un'amministrazione statale. Pertanto, "*l'Istituto procederà all'erogazione, in favore dell'odierno istante ex pubblico dipendente, del Trattamento di Fine Servizio in modalità rateale per intero senza decurtazioni preventive, salvo l'eventuale situazione debitoria che dovesse verificarsi a seguito della interrogazione con l'Agente della Riscossione in fase di pagamento della prestazione*".

4.Con comparsa di costituzione depositata nell'interesse dell'Agenzia delle Entrate, la difesa ha rappresentato che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha comunicato l'esecuzione dell'ordinanza di custodia cautelare

nei confronti, tra gli altri, del ricorrente nell'ambito del procedimento penale n. XX/2022 R.G.N.R. e n. XX/2023 R.G. G.I.P., e ha riportato i capi d'imputazione. Ha evidenziato che nei confronti del ricorrente, sospeso dal servizio, veniva avviato il procedimento disciplinare che "*si concludeva con il provvedimento RU XX del X X X con il quale al sig. X veniva irrogata la sanzione del licenziamento senza preavviso, facendo presente che a far data dal 1° luglio il sig.X era stato collocato in quiescenza per sopraggiunti limiti di età*".

Con riferimento al primo motivo di ricorso, relativo all'illegittima estensione dell'ambito di applicazione della norma, la difesa ha dedotto l'inammissibilità e l'infondatezza, richiamando la sentenza n. 469/2023 della Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, secondo cui il Fondo di previdenza per il personale del MEF e l'INPS rientrano nel campo di applicazione dell'art. 69, comma 6, del R.D. 2440/1923, in quanto il riferimento alle amministrazioni ricomprende anche quelle diverse dallo Stato.

Sul punto, la difesa ha richiamato anche le sentenze n. 13/2021 e n. 877/2021 di questa Sezione e la sentenza n. 227/2022 della Sezione Giurisdizionale

per la regione Campania.

Con riferimento al secondo motivo di ricorso, la difesa ha rilevato che è sufficiente la ragionevole fondatezza del diritto di credito, richiamando la sentenza n. 21/2025 della Corte dei conti, Seconda Sezione Centrale di Appello e di questa Sezione n. 339/2022, nonché la giurisprudenza della Cassazione e del giudice amministrativo.

La difesa ha, quindi, evidenziato che nel caso in esame "*la ragione sottesa all'adozione del provvedimento in parola è consistita nella pendenza di un procedimento penale che vede imputato il X per reati commessi in danno della comparente, che in tale procedimento presenta lo status di parte offesa – danneggiata dal reato.*

Appare evidente, dunque, come il provvedimento in parola risulti ragionevole, giustificato e conforme alla legge, atteso che è stato utilizzato in via cautelativa a tutela di una ragione di credito, anche se non attualmente liquido ed esigibile, che l'Amministrazione ha nei confronti del suo ex dipendente al momento della sua adozione e consistente in un danno da reato in corso di accertamento da parte dell'Autorità Giudiziaria".

La difesa ha così concluso: "*A) rigettare il ricorso*

con tutte le conseguenze di legge, siccome inammissibile ed, in ogni caso, infondato in fatto ed in diritto;

B) con vittoria di spese e compensi di causa, oltre accessori di legge".

5.La Procura regionale ha depositato le conclusioni ex art. 175 c.g.c., rilevando la giurisdizione della Corte dei conti e la legittimazione passiva di tutte le amministrazioni a cui è stato notificato il ricorso. Ha, poi, richiamato la vicenda penale e disciplinare e ha rappresentato di aver aperto un procedimento per l'accertamento della responsabilità contabile. Ha evidenziato che "*l'eventuale pretesa dell'amministrazione non è neppure stata quantificata, radicando perciò solo nell'atto impugnato una indeterminatezza capace di spaziare dall'an al quantum della solo eventuale ragione di credito futura. In particolare, il procedimento penale risulta ancora nella fase delle indagini, mentre l'azione erariale non è ancora stata esercitata*". Ha concluso "*per la declaratoria di inefficacia del provvedimento impugnato*".

6.Con successiva nota la difesa del ricorrente ha depositato il provvedimento di revoca degli arresti domiciliari e delle misure cautelari.

7.All'udienza pubblica odierna, le parti hanno rappresentato quanto in atti e al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1.Il ricorrente ha chiesto di annullare il fermo amministrativo disposto dal Direttore regionale dell'Agenzia dell'Entrate ex art. 69, comma VI, R.D. 2440/1923. La suddetta norma così dispone: "*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*".

La costante giurisprudenza contabile ha chiarito che il fermo amministrativo è un istituto eccezionale, avente natura cautelare, e ha rilevato che "*il presupposto per la sua emanazione, costituito dalla sussistenza di un fumus di credito erariale, deve essere fondato su elementi oggettivi tali da portare in tempi ragionevoli ad un definitivo accertamento giudiziario circa la spettanza o meno del detto credito. La stessa citata norma fa riferimento ad un "provvedimento definitivo" in attesa del quale il*

provvedimento cautelare è posto in essere.

Perciò, l'atto in questione, per sua natura, deve avere un'efficacia ragionevolmente temporanea, la cui sussistenza va verificata ex ante ed in concreto dal giudice" (questa Sezione, sent. n. 877/2021).

La giurisprudenza contabile ha, poi, chiarito che l'Amministrazione è tenuta a indicare nel provvedimento la quantificazione del danno erariale e i criteri a tal fine utilizzati, evidenziando "*che sebbene l'accertamento dell'an e del quantum di siffatto nocumento spetti all'autorità giudiziaria contabile, tuttavia ciò non esime l'amministrazione statale, che intenda avvalersi del rimedio cautelare in parola, dal prospettare siffatta quantificazione in sede amministrativa e per tali limitati fini, senza che ciò determini alcuna relazione di interferenza con gli esiti del giudizio di responsabilità cui, conseguentemente, l'amministrazione si adeguerà"* (Corte conti, Sezione II Centrale d'Appello, sent. n. 469/2023).

2.Nel caso in esame, il Collegio ritiene che il ricorso sia fondato, condividendo la prospettazione anche della Procura regionale, in quanto il provvedimento di fermo amministrativo non contiene alcun riferimento all'importo del danno erariale;

inoltre, lo stato del procedimento penale e di quello contabile contrastano con la natura temporanea del provvedimento.

Pertanto, il Collegio accoglie il ricorso, con conseguente annullamento del provvedimento di fermo amministrativo emanato dall'Agenzia delle Entrate.

Alla soccombenza segue la condanna dell'Agenzia delle Entrate al pagamento delle spese di lite a favore del ricorrente, quantificate in € 3.000,00, oltre Iva, Cassa avvocati e spese generali al 15%, nulla per le spese di giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei Conti – Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. 80561 del registro di segreteria nell'anno 2024, promosso dal sig. X X:

- accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla il provvedimento di fermo amministrativo;
- condanna l'Agenzia delle Entrate al pagamento delle spese di lite a favore del ricorrente, quantificate in € 3.000,00, oltre Iva, Cassa avvocati e spese generali al 15%;
- nulla per le spese di giudizio.

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il "Codice

in materia di protezione dei dati personali" (Codice della privacy), e dell'art. 22, comma 1, del decreto legislativo n. 101/2018, a tutela dei diritti e della dignità dei soggetti interessati dalla presente sentenza, e, in particolare, a tutela del loro diritto alla riservatezza dei dati personali, si dispone che, in caso di riproduzione della sentenza stessa in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, venga opportunamente omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi (con particolare riguardo per quelli relativi allo stato di salute) dei soggetti interessati riportati nella sentenza. A tal fine la Segreteria della Sezione applicherà la disposizione di cui al comma 3 dello stesso art. 52 del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice della privacy).

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti di rito.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 4 marzo 2025.

L'Estensore Il Presidente

Massimo Balestieri Antonio Ciaramella

f.to digitalmente f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 7 aprile 2025
Il Dirigente
Sebastiano Alvise Rota
f.to digitalmente