



SENT. 21/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita LORETO

Presidente relatore

Ida CONTINO

Consigliere

Roberto RIZZI

Consigliere

Nicola RUGGIERO

Consigliere

Maria Cristina RAZZANO

Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

- nel giudizio di appello iscritto al n. **61707** del Registro di Segreteria,
promosso da:

- **PETRILLI** Ciriaco, nato a Flumeri (AV) il 15.04.1954, nella qualità di titolare
della omonima ditta individuale, rappresentato e difeso, giusta procura alle liti
allegata all'atto d'appello, dall'Avv. Andrea Di Lieto (PEC
avvandreadilieto@pec.ordineforense.salerno.it), con lui elettivamente
domiciliato presso il su indicato indirizzo digitale;

contro

La Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Avellino, in persona del
Prefetto p.f., rappresentata e difesa, *ope legis*, dall'Avvocatura generale dello
Stato;

e nei confronti di

	PROCURA GENERALE della Corte dei conti, in persona del Procuratore generale p.t.;	
	PROCURA REGIONALE della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la regione Campania, in persona del Procuratore regionale p.t.;	
	<i>per la riforma</i>	
	- della sentenza della Corte conti, Sezione giurisdizionale per la regione Campania, n. 255/2024, depositata il giorno 8.05.2024 e notificata il 31.05.2024.	
	VISTI l’atto di appello e tutti i documenti del fascicolo di causa;	
	UDITI , nella pubblica udienza del 7 novembre 2024, celebrata con l’assistenza del Segretario, dott.ssa Eliana Giorgiantoni, il relatore, Pres. Rita Loreto, il Prof. Avv. Andrea Di Lieto per l’appellante e il rappresentante del Pubblico Ministero, in persona del Vice Procuratore generale dott.ssa Adelisa Corsetti.	
	Ritenuto in	
	FATTO	
	L’appellante è titolare di un’impresa individuale con cui svolge sia attività agricola sia attività di accoglienza di migranti e richiedenti asilo, essendo proprietario di diverse strutture ricettive site nella provincia di Avellino.	
	Il sig. PETRILLI Ciriaco, utilmente classificatosi nelle procedure di selezione pubblica, ha stipulato con la Prefettura di Avellino una serie di convenzioni ex art. 11 del d.lgs. 18 agosto 2015 n. 142, con cui gli sono stati affidati in appalto servizi di accoglienza e assistenza degli	
	2	

	stranieri richiedenti protezione internazionale e delle relative	
	prestazioni di vitto, alloggio e inserimento lavorativo e sociale, dietro	
	corrispettivo per il Petrilli costituito da una diaria pro-capite e in	
	relazione al numero di ospiti della struttura.	
	A seguito di ritardi della Prefettura nel pagamento dei corrispettivi	
	maturati secondo quanto previsto dalle convenzioni, con	
	comunicazione pec in data 9 novembre 2017, più volte reiterata, il	
	Petrilli ha diffidato il pagamento di quanto dovutogli.	
	Il Tribunale ordinario di Napoli, a seguito di istanza del Petrilli, in data	
	12 giugno 2021 ha emesso ordinanza ex art. 186-ter c.p.c. con cui ha	
	ingiunto al Ministero dell'Interno – Ufficio Territoriale del Governo di	
	Avellino – il pagamento immediato al Petrilli della somma di euro	
	1.824.446,52 a fronte di fatturazione emessa per euro 8.851.345,97,	
	quale differenza tra quanto fatturato dal gestore e quanto riconosciuto	
	dalla Prefettura in sede di verifica, rappresentata dalle somme	
	decurtate rispetto al prezzo pro-capite e pro-die concordato per	
	ciascun ospite, a causa della mancata dimostrazione da parte del	
	gestore di avere effettivamente reso le corrispondenti prestazioni	
	contrattuali.	
	Nel frattempo, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di	
	Benevento aveva avviato un procedimento penale (n. 4313/16 RGNR)	
	sui medesimi fatti, chiedendo il rinvio a giudizio del Petrilli per varie	
	ipotesi di reato, fra cui gli artt. 356 e 81 c.p., per frode, in concorso,	
	nell'esecuzione del capitolato speciale stipulato con l'UTG di Avellino;	
	artt. 110, 479, 476, 61 n. 2, c.p., in concorso, per illeciti profitti nella	
	3	

	gestione del rapporto contrattuale con l'UTG di Avellino; artt. 110 e	
	326, commi 1 e 3, c.p., in concorso, per violazione del segreto d'ufficio	
	riguardante atti dell'Amministrazione), contestando al Petrilli che le	
	prestazioni erogate agli immigrati fossero nettamente inferiori rispetto	
	a quelle previste e remunerate nel contratto aggiudicato con la	
	Prefettura, con conseguente ingiusto profitto e danno erariale. A	
	seguito del rinvio a giudizio del Petrilli disposto dal GIP, il Prefetto di	
	Avellino, con provvedimento in data 17 ottobre 2023, disponeva il	
	fermo amministrativo ex art. 69, quarto comma, R.D. n. 2440/1923, su	
	tutte le somme dovute dall'Amministrazione al Petrilli in virtù	
	dell'ordinanza ex art. 186-ter c.p.c., fino a concorrenza dell'importo di	
	euro 1.824.446,52, a titolo di misura cautelare amministrativa derivante	
	dalle ipotesi di danno relative ai fatti oggetto di accertamento nel	
	procedimento penale RGNR n. 4313/2016, e con effetto <i>“fino alla</i>	
	<i>definizione in primo grado di tale procedimento”</i> .	
	Contestualmente, il Prefetto ha proposto opposizione avverso il	
	precetto riguardante il pagamento del suindicato importo e il Tribunale	
	di Avellino, con decreto del 31 ottobre 2023, ha sospeso l'efficacia del	
	titolo. La Prefettura di Avellino, in ragione di ciò, ha soprasseduto sulla	
	richiesta di annullamento in sede di autotutela del fermo	
	amministrativo.	
	Il Petrilli si è visto quindi costretto ad adire la Sezione territoriale della	
	Corte dei conti, proponendo giudizio a istanza di parte, ai sensi dell'art.	
	172, comma 1, lett. d), c.g.c., per l'annullamento, previa sospensione:	
	a) per difetto dei presupposti di cui all'art. 69, comma 6, R.D.	
	4	

	2440/1923, del provvedimento di fermo amministrativo n. 0086143 del	
	17.10.2023 disposto dal Prefetto di Avellino su tutte le somme dovute	
	all'”Azienda agrituristica Petrilli di Petrilli Ciriaco” a seguito	
	dell’ordinanza, ex art. 186-ter c.p.c., emessa dal Tribunale di Napoli,	
	fino alla concorrenza, allo stato degli atti, di euro 1.824.446,52, a titolo	
	di misura cautelare amministrativa per ipotesi di danno, in relazione a	
	fatti oggetto di accertamento nel procedimento penale pendente	
	presso il Tribunale di Benevento. In particolare, il ricorrente rilevava	
	che le asserite irregolarità nella esecuzione del servizio appaltatogli	
	non gli erano mai state contestate dalla Prefettura di Avellino, e poiché	
	si rivelavano prive di riscontro giudiziale non potevano giustificare il	
	disposto fermo amministrativo su tutte le somme dovute alla propria	
	azienda in virtù della menzionata ordinanza ex art. 186 ter c.p.c.;	
	b) dell’atto di soprassessoria n. 0092883 del 9.11.2023 del Prefetto di	
	Avellino, in merito alla richiesta di annullamento in autotutela del	
	provvedimento di fermo amministrativo, proposta in via stragiudiziale	
	dal ricorrente;	
	c) di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.	
	In data 8 aprile 2024 è stato depositato il dispositivo della sentenza del	
	Tribunale penale di Benevento (RGNR 4313/2016), che ha disposto	
	l’assoluzione del Petrilli e altri imputati dai reati ascritti <i>“perché il fatto</i>	
	<i>non sussiste”</i> , ex art. 530 c.p.p.	
	All’udienza del 18 aprile 2024 il ricorrente ha chiesto alla Sezione	
	campana di dichiarare cessata la materia del contendere o, comunque,	
	di accogliere il ricorso, atteso l’esito assolutorio del procedimento	
	5	

		penale.	
	Con sentenza n. 255/2024, depositata il giorno 8 maggio 2024, il		
	giudice contabile di primo grado, dichiarata la propria giurisdizione sui		
	fatti di causa, ha rigettato il ricorso proposto dal PETRILLI nei confronti		
	dell'UTG di Avellino, poiché ha ritenuto fondata l'applicazione da parte		
	dell'Amministrazione del provvedimento di fermo, in quanto la		
	sentenza penale di assoluzione non può essere interpretata quale		
	condizione risolutiva espressa dell'efficacia del provvedimento di		
	fermo, non potendosi escludere un'ulteriore rivalutazione della		
	permanenza delle esigenze cautelari da parte dell'autorità		
	amministrativa o giudiziale.		
	In data 01 agosto 2024 il Petrilli ha proposto appello, rappresentando		
	in primo luogo che con sentenza n. 423/2024 emessa il 1° luglio 2024		
	il Tribunale di Benevento aveva mandato assolto il Petrilli con formula		
	piena, e ha dedotto quali motivi di gravame:		
	<i>1) Error in iudicando: improcedibilità del gravame per cessazione</i>		
	<i>della materia del contendere. Motivazione erronea, illogica e</i>		
	<i>perplesso.</i>		
	<i>2) Error in iudicando: motivazione erronea ed illogica. Violazione e</i>		
	<i>falsa applicazione dell'art. 69, R.D. 2440/1923, artt. 24, 97, 113</i>		
	<i>e dei principi costituzionali sulla divisione dei poteri. Eccesso di</i>		
	<i>potere per difetto dei presupposti ed erroneità di motivazione.</i>		
	<i>Sviamento di potere.</i>		
	L'appellante ha concluso chiedendo, in via cautelare, la sospensione		
	del fermo per insostenibilità della situazione economica in cui versa e,		
	6		

	nel merito, la perdita di efficacia del fermo amministrativo, per effetto	
	dell'esito assolutorio del giudizio penale, con conseguente	
	annullamento degli atti impugnati in primo grado. Con vittoria di spese,	
	diritti ed onorari di entrambi i gradi di giudizio.	
	Il 15 ottobre 2024 la Procura generale ha depositato le proprie	
	conclusioni con cui ha innanzitutto affermato la giurisdizione contabile,	
	che discende dalla natura del diritto tutelato dal fermo amministrativo;	
	in secondo luogo, ha considerato assorbita l'istanza di sospensione dei	
	provvedimenti di cui si chiedeva l'annullamento con il ricorso in primo	
	grado, stante l'attuale fase di trattazione nel merito dell'appello; inoltre	
	ha riqualificato la richiesta di cessazione della materia del contendere	
	in istanza di declaratoria di decadenza del fermo amministrativo,	
	basata sull'esito del procedimento penale. Al riguardo, tuttavia, ha	
	ritenuto corretta la sentenza del primo giudice, evidenziando che la	
	decisione è stata pronunciata quando era già noto il dispositivo della	
	sentenza penale, depositato dal ricorrente in data 8.04.2024, sicché	
	sono da considerarsi ancora valide le motivazioni della sezione	
	campana a confutazione della richiesta di far dichiarare decaduto il	
	fermo amministrativo. Il Procuratore generale ha quindi ritenuto che la	
	sentenza gravata sia correttamente motivata in relazione a entrambe	
	le questioni che hanno formato oggetto dei motivi di gravame:	
	premesso, cioè, che sussiste il presupposto dell'esistenza di un debito	
	dello Stato nei confronti del soggetto gravato, debito che, nella specie,	
	è cristallizzato nell'importo di cui all'ordinanza emessa dal Tribunale di	
	Napoli ex art. 186-ter c.p.c., per la somma di euro 1.824.446,52, il P.G.	
	7	

	ha ritenuto destituite di fondamento sia le censure tese a invocare la	
	violazione del principio della separazione dei poteri, versandosi nella	
	normale operatività di un provvedimento di natura cautelare emesso a	
	garanzia di “ragioni di credito” vantate dall’UTG verso il PETRILLI; sia	
	le argomentazioni in tema di carenza di legittimazione	
	dell’Amministrazione dell’interno che non presenterebbe il requisito	
	dell’alterità rispetto all’UTG titolare delle “ragioni di credito”; ha poi	
	escluso che il riferimento, in calce al fermo amministrativo, della	
	vigenza sino alla conclusione in primo grado del procedimento penale,	
	possa considerarsi come una sorta di condizione risolutiva espressa	
	della efficacia del fermo, reputandosi necessaria una ulteriore	
	valutazione amministrativa o giudiziale della vicenda.	
	In definitiva, la preoccupazione della Prefettura di Avellino, nel disporre	
	la misura cautelare del fermo amministrativo, era quella di	
	salvaguardare l’erario pubblico, potenzialmente leso dalla condotta	
	indagata in sede penale, la quale non rileva in sé bensì per i correlati	
	profili di danno erariale.	
	Ha quindi concluso ravvisando nella fattispecie la permanenza delle	
	“ragioni di credito” poste a fondamento della misura cautelare e ha	
	chiesto il rigetto dell’appello e la condanna dell’appellante al	
	pagamento delle spese del grado.	
	In data 16 ottobre 2024 ha depositato memoria difensiva il Ministero	
	dell’Interno – U.T.G. di Avellino, rimarcando che, se è pur vero che la	
	sentenza penale ha assolto il Petrilli dal reato di frode nelle pubbliche	
	forniture, tuttavia ciò non implica automaticamente l’annullamento del	
	8	

	fermo amministrativo, che si basa su valutazioni cautelari più ampie e	
	non esclusivamente sulla presenza di un reato, tanto più che la	
	sentenza penale non è ancora passata in giudicato. Inoltre, quanto alla	
	richiesta di sospensione, ne ha rappresentato l'irritualità, non essendo	
	prevista dall'art. 190 c.g.c. la sospensione del provvedimento	
	amministrativo ma solo della esecutività della sentenza di primo grado.	
	Ha quindi concluso per il rigetto dell'appello	
	Nella odierna pubblica udienza, l'Avv. Di Lieto per l'appellante ha	
	confermato che è da ritenersi assorbita l'istanza cautelare di	
	sospensione del provvedimento amministrativo. Nel merito, le parti	
	hanno illustrato gli scritti in atti, insistendo per le conclusioni ivi	
	rassegnate.	
	DIRITTO	
	1. Si premette che, nella presente controversia, il giudice di primo	
	grado ha ritenuto la giurisdizione nell'ottica del potenziale credito	
	derivante da danno erariale quale diritto tutelato dal fermo e,	
	analogamente, il Procuratore generale, nelle proprie conclusioni, pur	
	puntualizzando che il giudice contabile non dispone del potere, tipico	
	del giudizio impugnatorio, di annullare o revocare i provvedimenti	
	cautelativi del credito erariale se non incidentalmente su domanda	
	cautelare proposta dal PM ovvero nei casi, come il presente, di cui	
	all'art. 172 c.g.c., ha tuttavia riaffermato l'appartenenza della vicenda	
	alla materia della contabilità pubblica, di cui all'art. 103 comma 2, Cost.	
	e ha ribadito la sussistenza della giurisdizione contabile sulla base	
	della natura del diritto tutelato dal fermo amministrativo, la cui	
	9	

	cognizione spetta al giudice contabile secondo il criterio di riparto	
	avallato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (sentt. n.	
	25983/2010 e 15425/2014).	
	2. Ciò premesso, con il primo motivo di gravame il Petrilli deduce un	
	asserito <i>error in iudicando</i> per avere la sentenza impugnata respinto la	
	richiesta di declaratoria di improcedibilità del ricorso per cessazione	
	della materia del contendere. La richiesta era basata sulla	
	considerazione che il fermo amministrativo disposto dal Prefetto di	
	Avellino era stato espressamente previsto “ <i>fino alla definizione in primo</i>	
	<i>grado del procedimento penale</i> ” pendente innanzi al Tribunale di	
	Benevento, avente R.G.N.R. n. 4313/2016. Orbene, poiché nelle more	
	dello svolgimento del giudizio di responsabilità amministrativa era	
	intervenuto il dispositivo della sentenza penale, di assoluzione del	
	Petrilli da tutti i reati indicati nei vari capi di imputazione, con formula	
	piena ex art. 530 c.p.p., “ <i>perché il fatto non sussiste</i> ”, l’appellante ha	
	sostenuto che tale circostanza doveva interpretarsi come il	
	sopraggiungere di una condizione risolutiva espressa, che aveva tolto	
	efficacia al fermo amministrativo. Avrebbe quindi errato la sentenza di	
	primo grado nell’affermare, invece, la necessità di attendere le	
	motivazioni della sentenza di assoluzione e la persistenza	
	dell’interesse a una pronuncia di merito.	
	Il motivo non è meritevole di accoglimento.	
	Si osserva in primo luogo che la censura risulta essere già stata	
	affrontata e respinta dal giudice di prime cure con esaustiva e	
	condivisibile motivazione, con la quale la Sezione territoriale si è	
	10	

	soffermata anche sulla natura del fermo amministrativo contabile.	
	Come già rilevato dal giudice di prime cure, l'istituto del fermo	
	amministrativo trova le sue origini nell'art. 69, comma 6, del R.D. 18	
	novembre 1923, n. 2440 che, nell'ambito della legge di contabilità di	
	Stato, è finalizzato ad assicurare la tutela della pretesa creditoria dello	
	Stato nei confronti del soggetto obbligato.	
	Diversamente dal fermo amministrativo di cui al dPR n. 602/'73,	
	definito atto funzionale all'esecuzione, il fermo previsto dall'art. 69 del	
	R.D. n. 2440/1923 è di regola considerato un provvedimento	
	discrezionale di autotutela amministrativa a evidente funzione	
	cautelare, diretto alla tutela delle ragioni del credito delle	
	Amministrazioni statali verso terzi e a carattere provvisorio.	
	Si tratta quindi di un provvedimento "diretto a legittimare la	
	sospensione del pagamento di un debito liquido ed esigibile da parte	
	di un'Amministrazione dello Stato, a salvaguardia della eventuale	
	compensazione legale di esso con un credito, anche se non	
	attualmente liquido ed esigibile, che <i>la stessa</i> o altra branca della	
	Amministrazione statale, considerata nella unicità di soggetto di	
	rapporti giuridici, pretenda di avere nei confronti del suo creditore" (così	
	Corte cost., sentenza n. 67 del 19 aprile 1972).	
	Ad avviso della Corte costituzionale, non si tratta dunque di un	
	irrazionale privilegio della P.A., bensì di uno strumento necessario alla	
	protezione del pubblico interesse connesso alle esigenze finanziarie	
	dello Stato.	
	Il suo carattere è provvisorio poiché l'effettivo incameramento delle	
	11	

	somme dovute da parte dell'Amministrazione creditrice è subordinato	
	all'accertamento dell'esistenza di eventuali debiti nei confronti del	
	terzo; inoltre, la funzione cautelare che lo caratterizza permette alla	
	P.A. di agire in via immediata, per scongiurare il mutamento della	
	situazione di fatto che deve invece rimanere inalterata.	
	Come già posto in evidenza dalla Consulta (sent. n. 67/'72) il fermo è	
	disposto in via cautelare e fino alla pronunzia di un successivo	
	provvedimento con cui lo si revochi ovvero si disponga che la somma	
	dovuta dallo Stato al creditore venga ritenuta, nei limiti in cui opera la	
	compensazione legale, a soddisfazione del credito erariale.	
	Dovendo quindi applicare siffatti principi generali al caso che ci occupa,	
	appare pienamente condivisibile quanto già sostenuto in proposito dal	
	collegio di prime cure, che ha decisamente negato che il deposito della	
	sentenza di assoluzione penale possa essere interpretato come una	
	mera condizione risolutiva espressa, idonea a porre nel nulla <i>tout court</i>	
	l'efficacia del provvedimento di fermo amministrativo, così da	
	determinarne la decadenza automatica.	
	Come già puntualizzato da questa Corte (Sez. giur. Lombardia, n.	
	248/2006; Sez. I app., n. 19/A/2004), l'istituto è temporaneo per sua	
	natura, perché spiega i suoi effetti solo fino a quando non intervenga	
	un provvedimento definitivo che disponga la revoca del fermo, oppure	
	si proceda all'incameramento delle somme dovute dallo Stato al	
	privato a soddisfazione del controcredito dello Stato azionato con il	
	fermo. In ogni caso, in mancanza di tali accadimenti, il fermo	
	amministrativo continua a produrre i suoi effetti e permane in vita	
	12	

	l'effetto di impedimento del pagamento altrimenti dovuto.	
	Quanto appena esposto rivela l'assoluta inconsistenza della censura	
	dell'appellante, volta a sostenere la decadenza automatica del fermo:	
	in realtà, l'atto amministrativo di cui si discute non può essere posto	
	nel nulla nella assoluta inerzia dell'Amministrazione che lo ha	
	emanato, bensì richiede in ogni caso un provvedimento espresso, che	
	in tal caso è la revoca.	
	La clausola con cui il fermo, nella specie, è stato subordinato alla	
	<i>“definizione in primo grado del procedimento penale pendente”</i> non	
	produce, quindi, alcuna conseguenza in ordine alla efficacia temporale	
	del fermo, ma deve, bensì, essere considerata, al pari di quanto già	
	osservato dal primo giudice, come un limite cronologico che non	
	esclude, e anzi presuppone necessariamente, una ulteriore successiva	
	valutazione in ordine alla permanenza delle esigenze cautelari, che si	
	ricollega alla tutela preventiva connessa – come più innanzi si dirà -	
	all'accertamento dei presupposti di debenza della somma di denaro il	
	cui pagamento risulta sospeso; valutazione che va oltre l'ambito di	
	operatività del procedimento penale e che non spetta al giudice	
	contabile eseguire, ma all'autorità amministrativa, in virtù del principio	
	di riserva di amministrazione.	
	E, si badi bene, le osservazioni del giudice di primo grado non sono	
	affatto condizionate dalla circostanza che, all'epoca, fosse noto solo il	
	dispositivo e che necessitasse acquisire anche le motivazioni della	
	sentenza di assoluzione. La motivazione del primo giudice è ben più	
	ampia e non appare subordinata a tale evento: invero, il collegio di	
	13	

	prime cure, a sostegno della permanenza delle esigenze cautelari	
	rappresenta, altresì, che il provvedimento di fermo non è stato ritirato,	
	che dunque, lungi dall'essere considerato decaduto, deve ritenersi	
	tuttora vigente e che, in assenza di rinuncia all'azione da parte del	
	Petrilli, permane l'interesse a una pronuncia di merito.	
	Non appare dunque fondato il primo motivo di gravame, così come del	
	tutto pretestuose appaiono le censure in ordine a una asserita	
	violazione del principio della separazione dei poteri, a fronte di un	
	normale ricorso da parte della Prefettura a una misura cautelare	
	dispiegata a garanzia delle ragioni di credito al momento vantate nei	
	confronti del Petrilli.	
	3. Con ulteriore censura, l'appellante contesta la legittimazione	
	dell'Amministrazione dell'Interno – U.T.G. di Avellino a emettere il	
	fermo amministrativo, dal momento che essa non presenterebbe il	
	requisito dell'alterità rispetto alle “altre Amministrazioni”, come	
	emergerebbe da una lettura testuale del disposto dell'art. 69 già citato.	
	Anche tale doglianza è stata puntualmente esaminata e respinta dal	
	giudice di prime cure, con argomentazioni che questo collegio di	
	appello condivide. Aggiungasi, peraltro, che la stessa Corte	
	costituzionale, nel valutare la legittimità costituzionale della norma sul	
	provvedimento di fermo con la sentenza n. 67/1972, ha fatto	
	riferimento, quale presupposto della misura cautelare, alla esistenza di	
	ragioni di credito che <i>la stessa amministrazione debitrice o altra branca</i>	
	<i>della Amministrazione statale</i> pretenda di avere nei confronti del suo	
	creditore, con ciò chiaramente alludendo a un concetto di pubblica	
	14	

	amministrazione considerata nella unicità di soggetto di rapporti	
	giuridici. Anche la Corte di cassazione (Cass. civ., Sez. I sent.	
	4.05.2004, n. 8417) nel delineare le caratteristiche dell'istituto, lo ha	
	considerato attivabile da una Amministrazione dello Stato che abbia, a	
	qualsiasi titolo, ragioni di credito verso aventi diritto a somme <i>“dovute</i>	
	<i>da essa o da altre amministrazioni”</i> , con ciò legittimando pienamente il	
	ricorso alla misura nelle ipotesi in cui l'amministrazione creditrice e	
	quella debitrice coincidano. Correttamente, dunque, la sentenza	
	gravata ha puntualizzato in proposito: <i>“Infatti che il fermo possa</i>	
	<i>riguardare anche un credito della stessa Amministrazione è un dato</i>	
	<i>acquisito in tutta la riflessione giurisprudenziale</i> (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	
	d'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 <i>la stessa o altra</i>	
	<i>amministrazione statale pretenda di avere nei confronti del suo</i>	
	<i>creditore. Il fermo presuppone che le amministrazioni, tra le quali si</i>	
	<i>attua, siano tutte statali e non può essere disposto in ordine ad</i>	
	<i>obbligazioni facenti capo ad amministrazioni non statali>></i> ; Corte dei	
	conti Sicilia Sez. giur. 8/04/2019, 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	
	15	

	pagamento di un debito di un'amministrazione verso un soggetto a	
	tutela di un credito <i>della stessa</i> o di altra amministrazione, rispetto al	
	medesimo soggetto, con lo scopo di consentirne la	
	compensazione>>), con l'ulteriore condivisibile precisazione per cui la	
	Circolare del Ministero del Tesoro risalente al 1999 nella quale si	
	affermava l'alterità delle amministrazioni, richiamata dall'odierno	
	appellante, trattandosi di atto volto a veicolare disposizioni di carattere	
	interno non potrebbe mai assurgere al rango di una fonte di diritto.	
	Resta pertanto confermata l'infondatezza della censura.	
	4. Con il terzo motivo di appello il Petrilli affronta il merito della	
	controversia, contestando la sussistenza delle "ragioni di credito" poste	
	alla base del provvedimento di fermo. Ad avviso dell'appellante il	
	credito che l'Amministrazione statale vanta e che è posto a fondamento	
	del fermo amministrativo deve avere una ragionevole apparenza di	
	fondatezza, mentre nel caso di specie il credito vantato dal Prefetto di	
	Avellino, ricollegato al procedimento penale pendente afferente alla	
	contestata esecuzione illecita del capitolato speciale stipulato con la	
	Prefettura di Avellino per la gestione dei centri di prima accoglienza dei	
	migranti, sarebbe riconducibile a una mera ipotesi di danno erariale e	
	dunque sarebbe privo dei requisiti di certezza, mentre invece il credito	
	rivendicato dall'appellante per l'importo di euro 1.824.446,52 appare	
	non contestato, liquido ed esigibile, per cui non poteva, ad avviso	
	dell'appellante, essere oggetto di fermo amministrativo.	
	La censura è priva di fondamento giuridico.	
	Come già precisato dal primo giudice, il disposto dell'art. 69 del R.D.	
	16	

n. 2440/1923, nell'attribuire all'Amministrazione statale il potere di richiedere il fermo amministrativo sulla base del presupposto oggettivo consistente nel fatto di vantare nei confronti del privato una "ragione di credito", fonda la legittimità del provvedimento, di indubbia natura cautelare, sull'esistenza del c.d. *fumus boni iuris*, ossia sulla ragionevole apparenza di fondatezza della pretesa (Cons. Stato, sent. n. 1441/2004). Ciò in quanto, come opportunamente rilevato, il fermo può essere adottato non solo quando il diritto di credito a cautela del quale è disposto sia stato definitivamente accertato, ma anche nei casi in cui il credito sia stato contestato, purché sia ragionevole sostenerne l'esistenza e la non manifesta infondatezza, ovvero se ne prospetti non agevole l'immediata realizzazione (Cons. Stato, n. 350/1998; n. 23/1999; Cass. S.U., n. 3611/1984).

Ebbene, fondamentale è che l'Amministrazione vanti una ragione di credito che non si identifichi in una mera pretesa creditoria, che potrebbe condurre ad arbitrio, ma bensì in una posizione caratterizzata dal convincimento di una ragionevole fondatezza del suo diritto di credito. Ciò premesso, venendo al caso di specie, correttamente il primo giudice, nell'enucleare il perimetro posto a fondamento della cautela, ha precisato come *"il provvedimento di fermo impugnato si fonda 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 prevenuto 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". Invero, alla stregua delle imputazioni penali a suo tempo	
	formulate a carico del Petrilli, fra cui il reato di frode nelle pubbliche	
	forniture, è del tutto ragionevole considerare che la Prefettura di	
	Avellino abbia ravvisato la fondata apparenza di un potenziale danno	
	erariale ragguagliato all'ingiusto profitto che il Petrilli avrebbe potuto	
	trarre nell'esecuzione – asseritamente fraudolenta, secondo le	
	contestazioni dell'epoca – del servizio pubblico di accoglienza e di	
	assistenza ai migranti. Sulla base di tali premesse, i fatti contestati al	
	Petrilli ben potevano giustificare la sussistenza di una fondata ragione	
	di credito che legittimava l'emissione del fermo amministrativo, fino alla	
	concorrenza della somma oggetto di ordinanza ex art. 186-ter cpc.	
	Né si ravvisa difetto o insufficienza di motivazione nel capo della	
	sentenza che giustifica la permanenza delle ragioni di credito	
	nonostante l'intervenuta assoluzione, e ciò per una duplice ragione: in	
	primo luogo, era ben noto al collegio di prime cure l'esito assolutorio	
	del procedimento penale, essendo già stato depositato il dispositivo	
	della sentenza n. 423/2024 del Tribunale di Benevento, di tal che la	
	sentenza mostra ancora oggi la sua attualità; in secondo luogo, il primo	
	giudice ha valutato anche i possibili correlati profili di danno erariale	
	che esulano dal procedimento penale: ci si riferisce a quelli menzionati	
	nel provvedimento di fermo amministrativo, il quale rende noto che	
	<i>"risultano in corso, agli atti di questo Ufficio, altri procedimenti di verifica</i>	
	<i>sulle condotte contestate, per accertare la fondatezza del danno",</i> e a	
	quelli richiamati nella stessa sentenza gravata (cfr. pag. 12), in cui si	
	18	

dà atto *“della contemporanea pendenza di un procedimento istruttorio per i medesimi fatti presso la Procura contabile campana”*, che nel frattempo ha provveduto a costituire in mora il Petrilli per *“l’indebita percezione e l’illecito utilizzo dei contributi pubblici di scopo conseguiti, integratasi disattendendo a primari doveri di gestione e di destinazione, espressamente previsti a valle dalla sottoscritta convenzione, ed espressione del rapporto di servizio contratto per la realizzazione di uno specifico e ben delineato programma pubblicitario di azione, finalizzato al perseguimento di un preminente pubblico interesse”*, per un importo complessivo di euro 7.707.714,00.

In definitiva, posto che – come ben precisato dal giudice di prime cure – *“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, supporre l’esistenza al momento dell’adozione del fermo”*, si ravvisa la correttezza della sentenza di prime cure e la fondatezza dei presupposti che hanno giustificato l’adozione del provvedimento.

Come già innanzi precisato, il fermo amministrativo non è decaduto automaticamente in ragione dell’esito del giudizio penale e lo stesso Prefetto di Avellino, non avendo finora ritirato il fermo, ha valutato la persistenza delle esigenze cautelari. Alla stregua delle considerazioni appena esposte le ragioni di credito possono, altresì, ritenersi ancora attuali, condividendo l’avviso del Procuratore generale, essendo in corso di accertamento anche presso la Procura contabile campana il potenziale danno erariale che costituisce la *ratio* del provvedimento di

	fermo amministrativo in esame e in considerazione della sussistenza	SENT. 21/2025
	di una tutela preventiva delle ragioni creditorie connessa	
	all'accertamento dei presupposti di debenza delle somme che si pone	
	al di là del procedimento penale.	
	Tutto ciò, naturalmente, impregiudicata ogni successiva valutazione	
	sulla permanenza delle ragioni di credito che giustificano il fermo, che	
	potrà indurre il Prefetto di Avellino (come suggerito dall'Avvocatura	
	generale dello Stato con nota del 13 ottobre 2023) ad <i>“adottare,</i>	
	<i>secundum eventum litis, un nuovo provvedimento cautelare ovvero</i>	
	<i>revocarlo”</i> e che, come innanzi chiarito, è rimessa alla esclusiva	
	competenza dell'autorità amministrativa.	
	Per le su indicate ragioni, l'appello è rigettato. La particolarità della	
	controversia giustifica la compensazione integrale delle spese di	
	giudizio, ai sensi dell'art. 31, comma terzo, c.g.c.	
	P.Q.M.	
	la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello,	
	disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione,	
	definitivamente pronunciando, rigetta l'appello in epigrafe e conferma	
	integralmente la sentenza gravata.	
	Compensa tra le parti le spese di giudizio, ai sensi dell'art. 31, comma	
	3, c.g.c.	
	Manda alla Segreteria per gli adempimenti e le comunicazioni di rito.	
	Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 7 novembre 2024.	
	Il Presidente	
	(Rita Loreto)	
	20	

[illegible]