



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Tammaro Maiello

Presidente

Paola Briguori

Consigliere

Antonio Palazzo

Consigliere

Marco Fratini

Consigliere relatore

Flavia D'Oro

Primo referendario

ha emesso la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello iscritto al n. 60150 del registro di segreteria,
promosso da:

DI MICHELE Carlotta, rappresentata e difesa dall'Avv. Francesco A.
Caputo, elettivamente domiciliata come in atti;

contro

AGENZIA DELLE ENTRATE - Direzione regionale del Lazio -
Settore gestione risorse - Ufficio risorse umane, in persona del
Direttore pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura
generale dello Stato, elettivamente domiciliata come in atti;

e nei confronti di

Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione
giurisdizionale per la Regione Lazio;

Procura generale della Corte dei conti;

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio n. 339/2022, depositata il 3 maggio 2022 e notificata il 10 maggio 2022.

Esaminati gli atti e i documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 15 luglio 2026, svolta con l'assistenza del segretario, Dott.ssa Giuseppina Di Maro - data per letta, con il consenso delle parti presenti, la relazione del Cons. Marco Fratini - l'Avv. Francesco A. Caputo per l'appellante e il V.P.G. Attilio Beccia, in rappresentanza della Procura generale

Considerato in

FATTO

1. Con ricorso ad istanza di parte depositato il 23 novembre 2021 la sig.ra Di Michele Carlotta ha impugnato due provvedimenti adottati dalla Direzione regionale del Lazio dell'Agenzia delle Entrate ai sensi dell'art. 69, comma 6, del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440:

1) il primo, iscritto al Registro ufficiale con il n. 0115149 del 21 ottobre 2021, ha disposto il fermo su un quinto dell'indennità aggiuntiva di fine rapporto dovuta dal Fondo di previdenza per il personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

2) il secondo, con prot. n. 0115154 della medesima data, ha riguardato un quinto dell'indennità di buonuscita erogata dalla Gestione dipendenti pubblici dell'INPS.

Entrambi gli atti sono stati notificati il 26 ottobre 2021.

I provvedimenti hanno individuato la ragione di credito in un'ipotesi di:

- danno erariale diretto, pari ad € 12.680,91;
- e di danno da disservizio, pari ad € 1.827,60;

già dedotta nel giudizio di responsabilità n. 78663 pendente dinanzi alla Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio.

2. La pretesa risarcitoria trae origine dall'attività di controllo svolta dalla Direzione centrale Audit dell'Agenzia delle Entrate sulle lavorazioni effettuate dalla Di Michele, dipendente in servizio presso la Direzione provinciale I di Roma, Ufficio territoriale Roma I - Trastevere, Ufficio legale, con la qualifica di operatore tributario, seconda area F4.

L'indagine aveva segnalato:

- tre operazioni di correttiva;
- quattro convalide di sgravio;
- due inserimenti di crediti ritenuti indebiti;

riferiti alle posizioni fiscali della stessa dipendente, del coniuge e di altri contribuenti vicini alla medesima.

Secondo l'Amministrazione, tali operazioni non erano assistite da documentazione giustificativa e avevano determinato l'annullamento o la riduzione di pretese tributarie altrimenti dovute.

Per i medesimi fatti erano stati avviati a carico della stessa Di Michele Carlotta il procedimento disciplinare, concluso con il licenziamento, il procedimento penale n. 55156/2017 R.G.N.R. e il giudizio di responsabilità amministrativa.

Quest'ultimo era stato introdotto con atto di citazione del 16 gennaio 2021, notificato il 26 gennaio 2021, nel quale il danno era già analiticamente quantificato negli importi successivamente richiamati nei due provvedimenti di fermo.

Alla data di adozione degli atti impugnati era stata, inoltre, pubblicata la sentenza del Tribunale di Roma, Sezione VI penale, n. 6516/2021, con la quale la Di Michele era stata condannata, in primo grado, per una parte dei reati contestati in relazione alle operazioni informatiche oggetto dell'indagine. La decisione penale non era definitiva.

3. Nel ricorso di primo grado l'interessata ha dedotto, con un primo gruppo di censure, la falsa applicazione dell'art. 69 del R.D. n. 2440 del 1923, il difetto dei presupposti oggettivi della misura, l'insussistenza di una ragione di credito certa, la carenza di istruttoria e di motivazione, nonché la mancata dimostrazione di un concreto pericolo di inadempimento.

Con un secondo motivo ha invocato l'art. 1 del R.D. 19 gennaio 1939, n. 295, sostenendo che non vi fosse stato un previo accertamento amministrativo del danno e che il limite del quinto fosse stato superato per effetto dell'adozione di due distinti fermi.

Con un terzo motivo ha chiesto di opporre in compensazione un proprio credito di € 15.097,86, asseritamente risultante dalla busta paga del giugno 2021 e dalla sentenza della Corte d'appello di Roma, Sezione lavoro, n. 1983/2021.

4. L'Agenzia delle Entrate si è costituita nel giudizio territoriale chiedendo il rigetto del ricorso.

Ha sostenuto che:

- la misura richiedesse una ragione di credito assistita da *fumus boni iuris*, e non un credito già certo, liquido ed esigibile;
- il *periculum in mora* non costituisse un autonomo presupposto del fermo;
- gli atti fossero adeguatamente motivati;
- il limite del quinto fosse stato rispettato per ciascuna distinta indennità;
- il credito opposto in compensazione fosse in realtà riconducibile a ritenute fiscali e previdenziali, e dunque insussistente nella forma allegata dalla ricorrente.

La Procura regionale ha concluso nel medesimo senso.

All'udienza del 22 marzo 2022 le parti hanno insistito nelle rispettive domande ed eccezioni.

5. Con la sentenza n. 339/2022 la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio ha respinto il ricorso.

Il primo giudice ha qualificato il fermo amministrativo come misura di autotutela cautelare e provvisoria, per la cui adozione è sufficiente una ragione di credito ragionevolmente fondata, senza necessità che il diritto dell'Amministrazione sia già liquido ed esigibile e senza autonomo accertamento del *periculum in mora*.

La sentenza n.339/2022 ha ritenuto che, nel caso concreto, il presupposto fosse integrato dall'istruttoria della Direzione centrale Audit, dai procedimenti disciplinare, penale e contabile e, quale elemento sopravvenuto nel corso del giudizio, dalla sentenza n.

89/2022 della stessa Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per

il Lazio che aveva accolto la domanda di responsabilità amministrativa.

Il giudice territoriale ha, inoltre, escluso il superamento del limite del quinto, poiché i vincoli riguardavano due diverse indennità dovute da distinti soggetti erogatori, e ha respinto la richiesta di compensazione.

Pertanto, la ricorrente è stata condannata a rifondere all'Agenzia delle Entrate le spese e competenze di lite, liquidate in € 2.000,00 oltre accessori.

6. Avverso la sentenza n. 339/2022 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio la sig.ra Di Michele Carlotta ha proposto appello, notificato il 7 luglio 2022 e depositato il 20 luglio 2022, articolando due motivi.

6.1. Con il **primo motivo** ha denunciato *error in procedendo* ed *error in iudicando*, travisamento dei presupposti, contraddittorietà della motivazione, violazione degli artt. 99 e 112 c.p.c. e del divieto di ultrapetizione.

A suo avviso, il primo giudice avrebbe oltrepassato l'oggetto del ricorso, circoscritto alla legittimità dei due fermi, formulando un accertamento sostanziale sulle condotte dedotte nel distinto giudizio di responsabilità.

La medesima censura investe il richiamo alla sentenza n. 89/2022, pubblicata dopo l'adozione dei provvedimenti impugnati. Secondo l'appellante, tale pronuncia non avrebbe potuto sanare *ex post* le originarie carenze istruttorie e motivazionali.

Qualora il giudizio di responsabilità fosse stato ritenuto pregiudiziale,

la Sezione avrebbe dovuto sospendere il processo in attesa della sua

definizione, anziché utilizzare una decisione non ancora irrevocabile.

7. Con il secondo motivo l'appellante ha dedotto l'omesso esame delle

censure proposte in primo grado e la falsa applicazione dell'art. 69 del

R.D. n. 2440 del 1923.

Ha sostenuto che, al momento dell'adozione dei fermi, non sussistesse

alcun credito certo o attuale, che l'Agenzia si fosse limitata a recepire

le contestazioni della Procura contabile senza svolgere un'autonoma

istruttoria e che il mancato accesso ai fascicoli delle lavorazioni le

avesse impedito di dimostrare la regolarità delle operazioni.

La difesa ha, inoltre, lamentato la mancata indicazione del *periculum*

in mora, la natura non definitiva della sentenza penale e il carattere

sproporzionato e sostanzialmente punitivo della misura.

Ha chiesto, pertanto, l'annullamento o la riforma della sentenza

impugnata, con ogni conseguente statuizione sulle spese di entrambi

i gradi.

8. La Procura generale, con conclusioni depositate l'11 giugno 2025, ha

chiesto il rigetto del gravame e la condanna dell'appellante alle spese.

Quanto al primo motivo, ha osservato che il giudice territoriale non

aveva modificato né il *petitum* né la *causa petendi*, essendosi limitato a

esaminare i fatti sottostanti al fermo nella misura indispensabile per

verificare l'esistenza della ragione di credito.

Quanto al secondo, ha richiamato la natura cautelare e provvisoria

dell'istituto e il principio secondo il quale è sufficiente una pretesa non

manifestamente infondata, anche contestata e ancora non definitivamente accertata.

Ha altresì escluso la necessità di uno specifico *periculum in mora*.

9. Con atto depositato il 23 giugno 2025, l'Avv. Francesco A. Caputo ha dichiarato il decesso, avvenuto il 31 dicembre 2024, del precedente difensore Avv. Francesco Castiello e si è costituito nell'interesse della Di Michele, riportandosi alle difese e alle conclusioni già formulate.

10. L'Agenzia delle Entrate si è costituita nel presente grado attraverso l'Avvocatura Generale dello Stato, con comparsa depositata l'11 novembre 2025, contestando integralmente l'appello.

Ha rilevato che, già alla data del fermo, la ragione di credito era fondata sull'analitica istruttoria interna, sulla pendenza del giudizio di responsabilità e sulla sentenza penale di primo grado; ha ribadito che il *periculum in mora* non costituisce requisito della misura e che i provvedimenti contenevano una motivazione ampia, con l'indicazione delle singole operazioni contestate, dei procedimenti pendenti e degli importi del danno.

11. Con memoria del 15 dicembre 2025 l'appellante ha insistito nei motivi di gravame.

Ha precisato che la sentenza contabile n. 89/2022 era stata impugnata nel giudizio n. 59923 e ha ribadito che la legittimità dei fermi dovesse essere valutata esclusivamente alla luce delle circostanze esistenti il 21 ottobre 2021. Ha altresì sostenuto che la natura cautelare dell'istituto imponesse comunque una verifica concreta di necessità, adeguatezza e proporzionalità della misura.

12. Con memoria del 9 gennaio 2026 l’Agenzia delle Entrate ha depositato la sentenza della Sezione giurisdizionale per il Lazio n. 507/2025 e ha chiesto il deferimento alle Sezioni riunite, ai sensi dell’art. 114, comma 1, c.g.c., delle questioni concernenti, da un lato, il momento al quale riferire la verifica dei presupposti del fermo e, dall’altro, la necessità o meno di una quantificazione del danno nell’atto cautelare.

La difesa erariale ha prospettato un contrasto tra orientamenti che valorizzano la situazione esistente al momento dell’adozione del provvedimento e orientamenti che ammettono il controllo sulla permanenza dei presupposti durante l’esecuzione, nonché tra decisioni che reputano sufficiente una pretesa ragionevolmente fondata e decisioni che richiedono una quantificazione almeno sommaria del credito.

13. All’udienza del 15 luglio 2026 le parti hanno illustrato le rispettive posizioni e concluso come in atti. La causa è stata quindi trattenuta in decisione.

DIRITTO

L’appello è infondato e deve essere rigettato.

1. Prima dell’esame dei motivi occorre pronunciarsi sull’istanza di deferimento formulata dall’Agenzia delle Entrate ai sensi dell’art. 114, comma 1, c.g.c.

La rimessione alle Sezioni riunite presuppone che la soluzione della controversia dipenda da una questione di massima o da una questione di diritto sulla quale si siano manifestati indirizzi interpretativi o

applicativi difformi. Il deferimento non assolve, invece, a una funzione meramente consultiva e non è necessario quando il giudizio possa essere definito sulla base di profili fattuali e giuridici che rendono non decisiva la questione astrattamente prospettata.

Nel caso in esame entrambe le questioni indicate dalla difesa erariale sono prive di decisività.

La legittimità originaria dei provvedimenti può essere scrutinata assumendo come riferimento la situazione di fatto e di diritto esistente alla data della loro adozione, senza dover stabilire in via generale se il giudice possa anche accertare la successiva perdita di efficacia di una misura protratta *sine die*.

La presente controversia, infatti, non è fondata sull'inerzia sopravvenuta dell'Amministrazione, ma sulla pretesa carenza iniziale della ragione di credito.

Parimenti, non è necessario definire in termini generali se la quantificazione del danno costituisca elemento indefettibile di ogni fermo.

I due atti impugnati indicano sia il danno diretto, pari ad € 12.680,91, sia il danno da disservizio, pari ad € 1.827,60, e richiamano il giudizio di responsabilità nel quale tali somme erano state già dedotte.

La questione astratta non incide, dunque, sull'esito della causa.

Pertanto, l'istanza di deferimento deve essere respinta.

2. Va quindi delimitato l'oggetto del giudizio di appello.

Le censure devolute a questa Sezione concernono la pretesa ultrapetizione del primo giudice, l'utilizzazione della sopravvenuta

sentenza n. 89/2022 e l'asserita insussistenza, al momento

dell'adozione dei fermi, dei requisiti di istruttoria, motivazione,

ragione di credito, necessità e proporzionalità della misura.

Non sono state riproposte mediante una specifica critica alla

motivazione della sentenza le distinte questioni relative

all'applicabilità del R.D. n. 295 del 1939, alla violazione del limite del

quinto in ragione della pluralità delle indennità e all'opposta

compensazione con il credito di € 15.097,86. I corrispondenti capi

restano estranei al *devolutum*, salvo quanto occorra considerare il

profilo della proporzionalità nell'ambito del secondo motivo.

3. L'esame delle doglianze richiede una ricostruzione dell'istituto

disciplinato dall'art. 69, comma 6, del R.D. n. 2440 del 1923.

La disposizione stabilisce che, qualora un'Amministrazione dello

Stato, la quale abbia a qualsiasi titolo una ragione di credito verso un

soggetto avente diritto a somme dovute da altra Amministrazione,

richieda la sospensione del pagamento, questa deve essere eseguita in

attesa del provvedimento definitivo.

Il cosiddetto fermo amministrativo contabile non va confuso né con il

fermo dei beni mobili registrati previsto dalla disciplina della

riscossione, né con il sequestro conservativo disposto dal giudice, né

con la ritenuta cautelare disciplinata dal R.D. n. 295 del 1939.

Esso incide sul pagamento di un credito riconosciuto al privato e ne

sospende temporaneamente l'esecuzione allo scopo di conservare, nel

patrimonio pubblico, la provvista sulla quale potrà eventualmente

operare la compensazione con il controcredito dell'Amministrazione.

La struttura tipica è trilaterale:

- un'Amministrazione vanta la ragione di credito;
- un'altra Amministrazione è debitrice di somme verso il medesimo soggetto;
- quest'ultimo subisce la sospensione del pagamento.

La misura non trasferisce le somme all'Amministrazione istante, non produce di per sé compensazione e non accerta definitivamente il controcredito. Essa conserva provvisoriamente la situazione patrimoniale fino alla definizione della pretesa pubblica.

4. La Corte costituzionale, con la sentenza 19 aprile 1972, n. 67, ha ricondotto l'istituto all'esercizio del potere di autotutela della pubblica Amministrazione, riconoscendone la funzione cautelare e la strumentalità rispetto alla possibile compensazione.

Proprio perché la sospensione è adottata unilateralmente e incide su un credito del privato già esigibile, il potere non è sottratto al sindacato giurisdizionale e non può essere esercitato in modo arbitrario.

La qualificazione in termini di autotutela cautelare comporta tre corollari.

Il primo è la provvisorietà:

il fermo non può trasformarsi in un'ablazione definitiva e deve cessare quando venga meno la ragione che lo sostiene o intervenga il provvedimento destinato a definire il rapporto.

Il secondo è la strumentalità:

la misura è legittima soltanto se diretta a preservare la concreta possibilità di soddisfare una pretesa pubblica.

Il terzo è la necessaria giustiziabilità dei suoi presupposti:

sotto i profili della legalità, ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità.

Tali caratteri impediscono di attribuire al fermo finalità sanzionatorie.

La sospensione non può essere disposta per punire il comportamento del dipendente o per anticipare gli effetti di una futura condanna.

Deve essere funzionalmente collegata a una pretesa creditoria identificabile e mantenuta nei limiti necessari alla sua tutela.

5. Il fulcro della disciplina è la nozione di “ragione di credito”.

L’espressione non coincide con la mera affermazione unilaterale di un diritto, perché una pretesa puramente congetturale o temeraria non potrebbe giustificare il sacrificio del credito altrui.

Nello stesso tempo, essa non richiede un credito già definitivamente accertato, certo, liquido ed esigibile.

Una simile lettura priverebbe **l’istituto del fermo amministrativo della sua funzione preventiva**: quando l’Amministrazione disponesse già di un titolo definitivo, la cautela sarebbe normalmente superflua e verrebbero in rilievo gli ordinari strumenti di adempimento, compensazione o esecuzione.

La ragione di credito si colloca, pertanto, in una posizione intermedia.

Deve essere sorretta da elementi obiettivi, specifici e verificabili, idonei a far ritenere ragionevole l’esistenza del diritto e non manifestamente infondata la relativa pretesa.

Non occorre, invece, che siano già risolte tutte le contestazioni sull’*an* e sul *quantum*.

In questo senso si è espressa la giurisprudenza civile e amministrativa, secondo cui il fermo può essere adottato anche quando il credito sia contestato, purché sia ragionevole sostenerne l'esistenza: la ragione di credito può derivare anche dall'inizio di un procedimento penale nel quale l'Amministrazione sia parte lesa (Cass., Sez. I, 4 maggio 2004, n. 8417); l'esercizio dell'azione penale può costituire un elemento obiettivo sufficiente, senza che sia necessario attendere il vaglio definitivo dell'accusa (Cons. Stato, Sez. II, 18 novembre 2019, n. 7858). La pendenza di un procedimento penale non determina, tuttavia, un automatismo.

Occorre che i fatti contestati siano concretamente collegati a un possibile pregiudizio dell'Amministrazione, che il soggetto destinatario del fermo sia individuato come autore o concorrente della condotta e che gli elementi disponibili superino il livello di un sospetto indeterminato. Analoga verifica deve essere compiuta quando la ragione di credito deriva da un procedimento disciplinare, da un audit interno o da un'azione di responsabilità amministrativa.

6. Secondo l'orientamento consolidato, il fermo previsto dall'art. 69 non richiede la distinta dimostrazione del *periculum in mora* propria delle misure cautelari giudiziali.

La specialità della disposizione concentra il presupposto oggettivo sulla ragione di credito e tipizza l'esigenza di conservare le somme dovute al medesimo soggetto fino al provvedimento definitivo (*ex multis*, Cass., Sez. V, 5 maggio 2011, n. 9853, e Corte dei conti, Sez. I centrale d'appello, n. 79/2019).

L'assenza di un autonomo *periculum* non significa, però, che il potere

sia svincolato dai principi generali dell'azione amministrativa.

La misura deve restare coerente con la funzione conservativa, non eccedere quanto necessario a tutelare la pretesa e non sovrapporsi irragionevolmente ad altre garanzie.

Il principio di proporzionalità, valorizzato anche da Cass., Sezioni unite, 31 gennaio 2020, n. 2320, impone di evitare duplicazioni cautelari o sacrifici del privato non giustificati dalla consistenza della ragione di credito.

Ne consegue che la motivazione può dare conto, oltre che del titolo della pretesa, anche delle ragioni per le quali la sospensione è concretamente funzionale alla sua tutela.

Ciò non trasforma tale indicazione in un requisito autonomo modellato sul sequestro giudiziale, ma consente il controllo sull'uso non distorto del potere.

7. La fase istruttoria e la motivazione devono essere commisurate alla natura della misura.

L'Amministrazione non è tenuta a riprodurre, prima dell'adozione del fermo, l'intera istruttoria necessaria per l'accertamento definitivo della responsabilità. Deve, tuttavia, acquisire e valutare elementi sufficienti a identificare il titolo della pretesa, i fatti essenziali dai quali essa deriva, il collegamento con il destinatario e l'oggetto della sospensione.

La motivazione deve rendere intelligibile il percorso seguito e consentire all'interessato di esercitare il diritto di difesa.

È ammissibile la motivazione *per relationem*, purché gli atti richiamati siano individuati in modo preciso, il loro contenuto essenziale sia conoscibile dal destinatario e l'Amministrazione manifesti di averli fatti propri dopo una valutazione coerente con la funzione cautelare. Non è invece sufficiente il rinvio a una generica indagine o a un procedimento privo di qualsiasi indicazione sul possibile credito. La quantificazione esatta non costituisce, in ogni possibile fattispecie, il presupposto logico della ragione di credito, che può precedere la liquidazione definitiva. La misura deve, nondimeno, avere un oggetto determinato o determinabile e deve consentire il controllo sulla proporzione tra il sacrificio imposto e la pretesa tutelata. Nel presente giudizio, come già osservato, il problema non si pone in termini astratti, poiché gli importi erano espressamente indicati.

8. La legittimità originaria del fermo deve essere verificata in base agli elementi esistenti al momento della sua adozione, secondo il principio *tempus regit actum*. Una sentenza o un accertamento sopravvenuti non possono integrare postumamente una motivazione originariamente mancante né trasformare retroattivamente una pretesa congetturale in una ragione di credito valida. Ciò non esclude che gli eventi successivi possano assumere rilievo, in un diverso piano, per verificare la permanenza o la cessazione degli effetti della misura, oppure come conferma storica di elementi già disponibili.

Ma la validità genetica dell'atto non può essere fondata esclusivamente su fatti sopravvenuti.

9. Il giudizio ad istanza di parte previsto dall'art. 172 c.g.c. non è, d'altra parte, riducibile al solo controllo formale dell'atto.

Quando è impugnata una ritenuta cautelativa, il giudice deve verificare se la ragione di credito invocata dall'Amministrazione avesse un fondamento oggettivo sufficiente.

Tale verifica implica necessariamente l'esame, nei limiti propri del giudizio, degli atti e dei fatti posti a base della pretesa.

Il giudice non accerta in questa sede, con efficacia propria del giudizio di responsabilità, la definitiva esistenza del danno, il dolo o la colpa grave del dipendente.

Tale giudice compie un controllo diverso e meno penetrante:

- accerta se, alla data del fermo, gli elementi disponibili rendessero ragionevole e non manifestamente infondata la pretesa creditoria;
- e se l'Amministrazione avesse esercitato il potere in modo istruito, motivato e proporzionato.

10. Alla luce di tali coordinate, il primo motivo di appello non è fondato.

Non ricorre la violazione degli artt. 99 e 112 c.p.c.

Il *petitum* del giudizio di primo grado era l'annullamento dei provvedimenti di fermo; una delle principali *causae petendi* era l'assenza della ragione di credito.

Per decidere su tale domanda il giudice non poteva limitarsi alla lettura esteriore degli atti, ma doveva verificare la consistenza degli

elementi ai quali l’Agenzia aveva collegato il proprio possibile diritto al risarcimento.

L’esame dell’audit, dei procedimenti disciplinare, penale e contabile e delle operazioni contestate non ha introdotto una domanda diversa né attribuito all’Amministrazione un bene della vita ulteriore.

Esso ha costituito il necessario passaggio logico per valutare il presupposto del fermo.

La sentenza impugnata non ha prodotto, nel giudizio ad istanza di parte, un autonomo giudicato sulla responsabilità amministrativa della Di Michele.

È invece condivisibile, in linea di principio, l’osservazione dell’appellante secondo cui la sentenza n. 89/2022 non poteva sanare eventuali carenze originarie dei provvedimenti del 21 ottobre 2021. Il richiamo compiuto dal primo giudice a tale decisione deve essere considerato meramente aggiuntivo e non può fungere da fondamento retroattivo della misura.

L’argomento non conduce, tuttavia, alla riforma della sentenza.

Il giudice di appello può confermare la decisione sulla base della corretta qualificazione degli elementi già esistenti al momento dell’adozione degli atti.

Come si vedrà, tali elementi erano di per sé sufficienti, sicché il riferimento alla sentenza sopravvenuta può essere espunto dal percorso motivazionale senza modificare il dispositivo.

Non sussisteva neppure la necessità di sospendere il giudizio in attesa della definizione della causa di responsabilità.

Tra i due giudizi non vi era una pregiudizialità tale da impedire la decisione:

- nel processo n. 78663 doveva essere accertata l'effettiva responsabilità della dipendente;
- mentre nel presente giudizio occorreva soltanto stabilire se la pretesa fosse ragionevolmente fondata alla data del fermo.

I due accertamenti rispondono a parametri differenti.

11. Anche il secondo motivo è infondato.

Alla data del 21 ottobre 2021 la ragione di credito dell'Agenzia non si fondava su una generica ipotesi accusatoria. Essa era sostenuta da una pluralità convergente di elementi, ciascuno specificamente collegato alle condotte e agli importi indicati nei provvedimenti.

In primo luogo, la Direzione centrale Audit aveva svolto un'indagine sui tracciamenti informatici e individuato nove lavorazioni ritenute irregolari: tre correttive, quattro convalide di sgravio e due inserimenti di crediti.

Le operazioni riguardavano la posizione della stessa Di Michele, quella del coniuge e quella di persone alla stessa vicine e, secondo l'istruttoria, non trovavano riscontro nei versamenti registrati né in documentazione giustificativa reperibile.

In secondo luogo, la pretesa era già stata tradotta in un'azione di responsabilità amministrativa.

L'atto di citazione del 16 gennaio 2021, notificato il 26 gennaio 2021, aveva individuato le singole operazioni e quantificato il danno diretto in € 12.680,91 e il danno da disservizio in € 1.827,60.

Al momento del fermo, quindi, non vi era soltanto una segnalazione interna, ma un giudizio già instaurato nel contraddittorio con la destinataria della misura.

In terzo luogo, era intervenuta la sentenza penale n. 6516/2021.

La pronuncia costituiva un accertamento giurisdizionale di primo grado, formato all'esito del dibattimento, su condotte in larga parte coincidenti con quelle dalle quali derivava il credito erariale.

La sua non definitività non ne eliminava il valore indiziario ai fini della mera ragionevole apparenza della pretesa.

Il fermo, per sua natura, opera proprio prima dell'accertamento definitivo.

Pretendere il passaggio in giudicato della sentenza penale o contabile equivarrebbe a sostituire alla "*ragione di credito*" richiesta dall'art. 69 un credito definitivamente accertato, alterando il dato normativo e rendendo inutile la cautela.

Anche il procedimento disciplinare e il provvedimento di licenziamento contribuivano al quadro istruttorio.

La successiva decisione del giudice del lavoro, che aveva rilevato un vizio del procedimento di irrogazione della sanzione, non equivaleva a un accertamento di insussistenza materiale delle operazioni contestate e, in ogni caso, non elideva gli autonomi elementi tratti dall'audit e dai procedimenti giudiziari.

12. I provvedimenti impugnati contenevano una motivazione idonea a rendere conoscibile la ragione di credito. Essi indicavano il giudizio di responsabilità n. 78663, gli importi del danno diretto e da

disservizio, la natura delle operazioni contestate, il coinvolgimento di posizioni riferite alla dipendente, ai familiari e a terzi, nonché la sentenza penale di primo grado.

Precisavano, inoltre, che la sospensione era disposta nelle more della definizione del giudizio contabile.

Non si trattava, dunque, di un rinvio indeterminato alla denuncia della Procura.

Il contenuto essenziale della pretesa era riprodotto negli stessi atti e trovava corrispondenza in procedimenti specificamente identificati.

L'Amministrazione poteva legittimamente utilizzare le risultanze della propria Direzione Audit e gli atti giudiziari già formati, senza essere tenuta a rinnovare integralmente l'istruttoria del processo di responsabilità.

L'espressione utilizzata nei fermi, secondo cui la gravità e la riferibilità dei fatti erano state *"già accertate"* in sede penale, deve essere letta nel contesto dell'espresso richiamo alla sentenza n. 6516/2021. Essa descriveva l'esistenza di una pronuncia di primo grado e non attribuiva alla stessa un'inesistente efficacia di giudicato.

Anche qualora si ravvisasse, nella formula, un'enfasi impropria, resterebbero chiaramente identificati il titolo, il procedimento e la natura non ancora definitiva della complessiva vicenda.

13. La dedotta mancata disponibilità dei fascicoli cartacei non rendeva manifestamente infondata la ragione di credito.

La questione assumeva rilievo nel giudizio destinato ad accertare definitivamente la responsabilità, nel quale la Di Michele poteva

contestare l'onere della prova, la regolarità delle operazioni e il ruolo dei responsabili di team.

Nel presente giudizio, tuttavia, l'assenza dei fascicoli non cancellava i tracciamenti informatici, la coincidenza soggettiva delle posizioni beneficiarie, l'esito dell'audit, l'azione contabile già esercitata e la sentenza penale di primo grado.

Il controllo sul *fumus* non comporta alcuna inversione definitiva dell'onere probatorio. Esso prende atto che, al momento della sospensione, esistevano elementi obiettivi sufficienti a giustificare la conservazione temporanea delle somme, lasciando impregiudicato l'accertamento pieno dell'illecito nel giudizio proprio.

Anche la contestazione relativa all'inquadramento nell'area F4 anziché F5 investiva un profilo di quantificazione del danno da disservizio e non era idonea a privare di ogni consistenza l'intera pretesa, che comprendeva un autonomo danno diretto analiticamente collegato alle operazioni fiscali.

La controversia sul singolo criterio di calcolo non trasformava il credito in una mera affermazione arbitraria.

14. Non è fondata la censura relativa al *periculum in mora*.

Come già precisato, l'art. 69 non richiede la prova autonoma del pericolo secondo il modello delle misure cautelari giudiziali.

Nel caso concreto, peraltro, i provvedimenti avevano anche esplicitato che il pagamento integrale delle indennità conseguente alla cessazione del rapporto avrebbe sottratto la relativa provvista alla funzione di garanzia della ragione di credito.

La motivazione collegava, quindi, la misura a una concreta circostanza: la definitiva liquidazione di emolumenti di fine rapporto a una dipendente ormai cessata dal servizio, mentre era pendente il giudizio di responsabilità.

Anche applicando un criterio più rigoroso di verifica della necessità, il collegamento cautelare risultava intelligibile e non irragionevole.

15. Neppure è dimostrato il carattere sproporzionato della misura.

I fermi erano circoscritti a un quinto di ciascuna delle due distinte indennità e si riferivano a una pretesa complessivamente quantificata.

L'appellante non ha indicato gli importi effettivamente sospesi né ha dimostrato che il vincolo complessivo eccedesse la somma necessaria a garantire il credito.

16. La fattispecie in esame non è assimilabile a quella in cui il fermo sia fondato soltanto sulla generica prospettiva di un futuro danno, privo di quantificazione e non ancora tradotto in un'azione contabile o in un accertamento giudiziario.

Nel presente caso, alla data del provvedimento, esistevano un audit analitico, un giudizio di responsabilità già instaurato e quantificato, una sentenza penale di primo grado e l'indicazione precisa degli importi e delle operazioni contestate.

Proprio tali differenze rendono non trasferibile alla vicenda in esame una soluzione di annullamento adottata per fattispecie caratterizzate da una pretesa ancora indeterminata o meramente eventuale.

17. In conclusione, gli elementi disponibili al momento dell'adozione dei due provvedimenti di fermo oggetto del presente giudizio

integravano una ragione di credito specifica, oggettivamente supportata e non manifestamente infondata. I provvedimenti erano sorretti da un'istruttoria adeguata alla loro natura cautelare, contenevano una motivazione sufficiente e presentavano un collegamento proporzionato con la pretesa da garantire.

L'appello deve dunque essere rigettato e la sentenza impugnata deve dunque essere confermata.

18. Le spese del presente grado seguono la soccombenza, ai sensi dell'art. 31, comma 1, c.g.c., e sono poste a carico dell'appellante in favore dell'Agenzia delle Entrate e sono liquidate in € 1.500,00, oltre accessori di legge.

Alla medesima appellante sono addebitate anche le spese di giustizia liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti

Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'appello

definitivamente pronunciando, come in motivazione:

RIGETTA

l'appello **G 60150** proposto da Di Michele Carlotta e, per l'effetto, conferma la sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio n. 339/2022.

Condanna l'appellante alla rifusione delle spese di giudizio in favore dell'Agenzia delle Entrate, liquidate in € 1.500,00, nonché alle spese di giustizia pari ad € 208,00 (duecentotto/00).

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 15 luglio 2026.

L'Estensore

Il Presidente

Marco Fratini

Tammaro Maiello

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 03/08/2026

Il dirigente

F.to digitalmente