REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Giuseppina Maio	Presidente
Giovanni Comite	Consigliere
Giuseppina Mignemi	Consigliere
Antonio Palazzo	Consigliere
Marco Fratini	Consigliere relatore

ha emesso la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello iscritto al n. 59683 del registro di segreteria, promosso dall'Agenzia delle Entrate, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Sato, elettivamente domiciliata come in atti;

contro

Mario Giannitelli, rappresentato e difeso dall'avv. Manlio Formica, elettivamente domiciliato come in atti.

e nei confronti di

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), rappresentato e difeso dall'avv. Gino Madonia e dall'avv. Piera Messina, elettivamente domiciliato come in atti;

Fondo di previdenza per il personale del Ministero dell'Economia e

delle Finanze, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Sato, elettivamente domiciliato come in atti;

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

Procura generale della Corte dei conti;

avverso

la sentenza della Corte dei Conti – Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio n. 877/2021, depositata il 23 novembre 2021 e notificata in data 30 novembre 2021.

Esaminati tutti gli atti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 17 settembre 2025, svolta con l'assistenza del segretario, Dott.ssa Lucia Pellegrino, data per letta, con il consenso delle parti presenti la relazione del Cons. Marco Fratini, gli avv.ti Fedeli, Formica e Messina, e il V.P.G. Sabrina D'Alesio, in rappresentanza della Procura Generale, la causa è posta in decisione.

Considerato in

FATTO

Con la sentenza appellata, la Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, nel giudizio introdotto ai sensi dell'art. 172 c.g.c., ha accolto la domanda proposta da Giannitelli Mario per l'annullamento di due provvedimenti di fermo amministrativo adottati, ex art. 69 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, dal direttore regionale dell'Agenzia delle Entrate – Direzione regionale per il Lazio, a valere sul quinto dell'indennità di buonuscita erogata dall'Inps e sul Fondo di previdenza per il personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'Agenzia delle Entrate aveva motivato l'adozione di tali provvedimenti adducendo la presenza di un danno all'immagine conseguente ad un procedimento penale, all'epoca pendente davanti al Tribunale ordinario di Frosinone, per i reati di truffa aggravata ed abuso d'ufficio a carico del signor Giannitelli, ex dipendente dell'Agenzia delle Entrate e destinatario di un provvedimento di licenziamento disciplinare per i medesimi avvenimenti.

Il giudice territoriale, con la sentenza in epigrafe, dopo aver rigettato l'eccezione di parte, secondo cui nella definizione di "*altre amministrazioni*" che possono ricorrere all'istituto del fermo amministrativo rientrano solo quelle statali e che, pertanto, non sia possibile ricorrervi in relazione ai crediti di altri enti pubblici, ha ritenuto fondato il ricorso nel merito.

Ed invero, il Collegio, dopo aver precisato che il presupposto per l'emanazione di un provvedimento di fermo è la sussistenza di un *fumus* del credito erariale, da accertare in base all'esistenza di elementi oggettivi tali da portare in tempi ragionevoli al definitivo accertamento del credito, ha ritenuto illegittimi i due provvedimenti di fermo proprio perché carenti sotto il profilo del *fumus.*

Tale mancanza sarebbe comprovata dalle seguenti circostanze: allo stato degli atti non risultava aperto un procedimento contabile istruttorio da parte del requirente, diretto all'accertamento di una responsabilità amministrativa in capo al signor Giannitelli, né risultava che questi fosse stato rinviato a giudizio dal giudice penale. Ha aggiunto, inoltre, che nelle fattispecie in esame, il signor Giannitelli non era stato raggiunto da

una sentenza penale di condanna passata in giudicato, requisito quest'ultimo, necessario ai fini dell'esperibilità dell'azione contabile di risarcimento del danno all'immagine.

Avverso la sentenza di condanna ha proposto appello l'Agenzia delle Entrate.

Con il primo motivo l'appellante ha dedotto la violazione e falsa applicazione dell'art. 69 del R.D. n. 2440 del 1923, censurando la parte della sentenza in cui il giudice di prime cure ha ritenuto i provvedimenti di fermo illegittimi, data l'assenza, all'epoca dei fatti, di elementi oggettivi e, segnatamente, quella di un procedimento istruttorio da parte del PM contabile e del rinvio a giudizio da parte del giudice penale, tali da portare, in tempi brevi, ad un definitivo accertamento circa la spettanza della pretesa creditoria.

Secondo l'appellante il Collegio avrebbe errato nell'interpretare ed applicare la norma richiamata, la quale, se correttamente intesa, prevedrebbe che, ai fini dell'emanazione del provvedimento di fermo, in ragione della particolare natura cautelare, sia sufficiente l'esistenza *della ragionevole apparenza della fondatezza del credito*, la quale, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice di primo grado, sussisterebbe nel caso in esame, attesa la pendenza di un procedimento penale (peraltro conclusosi in primo grado con la condanna per il reato di truffa aggravata e con l'assoluzione per quello d'abuso d'ufficio in quanto, nelle more, abrogato in parte qua, come da sentenza del Tribunale Penale di Frosinone n. 67/2023, depositata dall'Agenzia delle Entrate in data 4.6.2024) e l'intervenuto licenziamento del dipendente.

L'appellante deduce che la *ragionevole temporaneità* dei provvedimenti di fermo è individuabile *per relationem* al tempo occorrente per lo svolgimento del processo penale e l'accertamento dei fatti di reato, elemento che sfugge al controllo dell'amministrazione stessa, ma che non può o, meglio, non dovrebbe, pregiudicare la futura potenziale soddisfazione del credito.

Con il secondo motivo d'appello, l'Agenzia delle entrate lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 69, comma 6, R.D. n. 2440/1923, per asserita impossibilità di disporre fermi amministrativi in mancanza di una sentenza di condanna passata in giudicato per delitto contro la pubblica amministrazione o in danno della stessa.

Secondo l'appellante tale passaggio della sentenza risulterebbe intrinsecamente errato, atteso che il danno all'immagine è, per sua natura, connesso all'esistenza di un giudicato penale di condanna del quale è necessario comprendere l'esito per definire la vicenda nel suo *quantum*; pertanto, è del tutto logico e corretto in diritto che l'amministrazione danneggiata agisca dapprima con una misura cautelare in attesa dell'esistenza dei presupposti utili ai fini dell'azione di recupero vera e propria. Ciò è tanto vero che se l'Amministrazione avesse già avuto un titolo valido ed esecutivo per escutere il proprio credito non avrebbe avuto la necessità di azionare una misura cautelare quale è il fermo amministrativo.

Con il terzo motivo d'appello, l'Agenzia delle entrate censura la parte della sentenza in cui il Collegio di prime cure evidenzia l'assenza del *fumus* in capo all'amministrazione di un danno all'immagine in quanto

pare aderire all'orientamento secondo cui l'art. 17 comma 30 ter del d.l. 78/2009, conv. in L. n.102/2009, va interpretato nel senso di limitare l'esperibilità dell'azione per il suddetto danno alle condanne passate in giudicato per i soli reati contro la PA, non anche, come nel caso in esame, quando viene contestato un reato a danno della PA.

L'appellante lamenta, da un lato, la laconicità della motivazione sul punto, dall'altro lato, l'interpretazione accolta dalla Sezione territoriale in base alla quale nel caso di specie opererebbe, per il reato di truffa aggravata, contestato al signor Giannitelli, la limitazione legislativa prevista dall'articolo già menzionato.

Secondo la difesa dell'Agenzia, l'interpretazione normativa più convincente e rispettosa dell'avvicendarsi normativo è nel senso che, a seguito dell'entrata in vigore del codice contabile, sia stato esteso il novero dei reati che legittimano l'esercizio dell'azione risarcitoria del danno all'immagine conseguente a delitti commessi da dipendenti pubblici *a danno di pubbliche amministrazioni,* e ciò per effetto dell'abrogazione dell'art. 7 della legge n. 97/2001 da parte dell'art. 4, comma 1, lett. g), dell'allegato III al d.lgs. n. 174/2016 (c.g.c.), a decorrere dal 7 ottobre 2016, e del richiamo normativo previsto dall'art. 17, comma 30 ter, d.l. n. 78/2009, conv. in L. n. 102/2009, il quale deve essere oggi riferito all'art. 51, comma 7, d.lgs. n. 174/2016, il quale, a sua volta, fa riferimento alle sentenze di condanna per reati "*a danno della pubblica amministrazione*".

Si è costituito il sig. Giannitelli, chiedendo il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza di primo grado.

L'appellato deduce che, nella vicenda in esame, risulta *per tabulas* che al momento dell'adozione dei provvedimenti di fermo (29 aprile 2021):

- nessuna azione di responsabilità amministrativo-contabile era stata intrapresa;

- non risultava alcun rinvio a giudizio da parte del giudice penale;

A tuttora, a distanza di oltre sei anni dall'inizio della vicenda, il Sig. Giannitelli non è mai stato reso partecipe di comunicazioni relative all'avvio nei suoi confronti di un procedimento contabile per eventuale responsabilità amministrativa.

In questo contesto, dunque, l'"*efficacia ragionevolmente temporanea*" (cfr. pag. 8 sentenza n. 877/2021) delle misure di fermo, predicata dalla sentenza oggi impugnata e di cui la difesa erariale si duole, si pone come corollario della natura "cautelare" dei provvedimenti in questione, i quali, proprio per questo, hanno carattere necessariamente provvisorio, essendo in ogni caso destinati ad esaurire i propri effetti a seguito dell'accertamento della sussistenza o meno del credito erariale.

L'appellato deduce inoltre che la Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio non ha motivato nel senso della necessità di una sentenza penale di condanna passata in giudicato per disporre il fermo amministrativo, ma ha accolto il ricorso sempre sulla base della insussistenza, nella vicenda in parola, del "*fumus*" di credito erariale (presupposto necessario per l'adozione del fermo amministrativo "*che 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*" (cfr. pag. 8 sentenza n. 877/2021), sulla scorta della mancata attivazione

di qualsiasi giudizio di responsabilità amministrativa, della mancanza perfino di un rinvio a giudizio in sede penale al momento dell'adozione dei fermi, nonché per effetto dell'art. 17, comma 30 ter, d.l. n. 78/2009, da ritenersi tuttora vigente e che limita la configurabilità del danno all'immagine dell'amministrazione ai soli delitti del pubblico ufficiale contro la pubblica amministrazione di cui capo I, titolo II, libro II del Codice penale, fattispecie che non erano contestate al Sig. Giannitelli in sede penale.

L'appellato deduce anche che entrambi i provvedimenti di fermo sono stati disposti dall'Agenzia delle Entrate individuando la "ragione di credito" che si intendeva tutelare nel "danno all'immagine" arrecato all'Amministrazione finanziaria dalle condotte contestate al Sig. Giannitelli nel parallelo procedimento penale. Le condotte addebitate in sede penale a carico del Giannitelli riguardavano esclusivamente le fattispecie di truffa (art. 640 c.p.) e di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) per violazione di regolamenti, condotte per le quali il danno all'immagine non è risarcibile.

L'appellato deduce inoltre la violazione da parte dei provvedimenti di fermo impugnati dell'art. 69, co. 6, R.D. n. 2440/1923 per inconfigurabilità degli Enti di previdenza quali "*amministrazioni dello Stato*", nonché l'illegittimità dei predetti atti anche in considerazione del travisamento dei fatti che emerge dalla motivazione dei provvedimenti stessi, segnatamente nella parte in cui essi giustificano l'adozione delle misure cautelari in autotutela in considerazione della circostanza che, al momento della loro emissione (29 aprile 2021), il GUP del Tribunale di

Frosinone avesse già disposto il rinvio a giudizio del Giannitelli, così ritenendo "*esaustivi*" e "*idonei a suffragare le ipotesi accusatorie*" gli elementi raccolti nel procedimento penale a suo carico.

La Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni, ritenendo che i motivi di appello siano fondati e meritino accoglimento.

Con riferimento al primo motivo, in particolare, la Procura osserva che secondo un'interpretazione ormai consolidata, con l'espressione "a qualsiasi titolo, ragione di credito", l'art. 69 del R.D. n. 2440 del 1923 si indica una pretesa creditoria dotata di *ragionevole apparenza e fondatezza*. Per la natura cautelare ed intrinsecamente provvisoria, 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.

La Procura evidenzia anche che, trattandosi di crediti dell'Amministrazione derivanti dal compimento di reati, sia la giurisprudenza civile che quella amministrativa, ritengono sufficiente l'esistenza di un procedimento penale, anche non ancora concluso, per assicurare con il fermo amministrativo le ragioni di credito dell'Amministrazione, che saranno definitivamente accertate all'esito del procedimento.

Con riferimento al caso di specie, la Procura osserva che il provvedimento di fermo è stato emanato dall'Amministrazione dopo l'instaurazione di un procedimento penale nei confronti di un soggetto, già dipendente dell'Agenzia delle Entrate, accusato di aver compiuto

gravi delitti contro la pubblica amministrazione durante l'esercizio delle sue funzioni. La ragione di credito dell'Amministrazione derivante dal danno all'immagine, da accertarsi dinanzi al giudice contabile al termine del giudizio penale, può, pertanto, ritenersi sufficiente per i provvedimenti cautelari di fermo amministrativo in attesa della definizione del procedimento penale e di quello contabile.

Con riferimento al terzo motivo d'appello, la Procura rileva come lo stesso sia fondato e corroborato dai più recenti arresti di questa Corte.

Poiché nel caso di specie i fatti contestati al signor Giannitelli si sono svolti nel periodo 2016 - 2019 e, quindi dopo l'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, l'azione erariale per il risarcimento del danno all'immagine non incontrerebbe più i limiti di cui al citato art. 17, c. 30 ter del decreto- legge 1° luglio 2009, come riferito all'abrogato art. 7 della L. n. 97/2001, con la conseguente piena applicazione dell'art. 51, c. 7 del c.g.c..

Chiamata la causa all'udienza del 5 febbraio 2025 il Collegio ha ordinato l'integrazione del contradditorio nei confronti dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e del Fondo di previdenza per il Personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze mediante notifica dell'atto di appello e di un estratto del verbale di udienza, rinviando la causa all'udienza del 17 settembre 2025.

L'agenzia delle entrate ha ottemperato all'integrazione del contraddittorio depositando, in data 3 marzo 2025, la documentazione a supporto.

Si è costituito l'INPS "al solo fine di partecipare al presente giudizio,

riservandosi di dare esecuzione alle statuizioni, chiedendo la condanna della parte soccombente alla refusione delle spese e competenze di lite".

Si è costituito anche il Fondo di previdenza per il Personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze chiedendo di accogliere il gravame dell'Agenzia delle entrate.

All'odierna udienza le parti hanno concluso come in atti.

DIRITTO

Il Collegio è chiamato a giudicare su una controversia riconducibile ai giudizi ad istanza di parte, attualmente previsti dall'art. 172 e segg. c.g.c..

L'Agenzia delle entrate ha appellato la sentenza di primo grado, con la quale la Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio ha accolto il ricorso a istanza di parte, proposto avverso il provvedimento di fermo amministrativo, disposto dalla stessa Agenzia delle entrate e i conseguenti atti applicativi, assunti dal Fondo di previdenza per il personale Mef e dall'Inps.

L'appello non può essere accolto per il profilo dirimente e assorbente rappresentato dall'assenza del *fumus boni iuris*.

L'istituto del fermo amministrativo può essere utilizzato dall'amministrazione a difesa di un proprio credito assistito unicamente dal *fumus boni iuris* in relazione alla pendenza di un qualsiasi procedimento, dal cui esito deriverà il suo accertamento.

In via generale, sono, dunque, da ritenere legittimi i provvedimenti di fermo amministrativo assunti da un'amministrazione, destinati alla futura compensazione dei diritti all'indennità di fine rapporto di un ex

dipendente con il credito risarcitorio per il danno subìto dall'amministrazione, in conseguenza di fatti costituenti reato, in relazione ai quali i provvedimenti di custodia cautelare e di rinvio a giudizio costituiscono una ragionevole aspettativa di credito (in tal senso, App., Sez. I, n. 95 e 96 del 2025).

Nel caso di specie, l'Agenzia delle entrate, nell'adottare il provvedimento di fermo nei confronti dell'odierno appellato, ha operato una eccessiva anticipazione della tutela cautelare, applicando una misura in uno stadio anteriore a quello della cautela, in una situazione in cui, ancora, non si palesava la sussistenza del necessario presupposto del *fumus boni iuris*.

E' ciò che si evince dall'esame della motivazione dei provvedimenti di fermo oggetto del presente giudizio.

La ragione di credito, infatti, è genericamente individuata nella pendenza di un procedimento penale e dalla irrogazione della sanzione disciplinare del licenziamento.

Il titolo del presunto credito da tutelare è indicato in un'ipotesi di danno all'immagine derivante da reato.

L'entità della pretesa creditoria non è indicata nell'atto di fermo amministrativo. Quest'ultimo non contiene neanche criteri di determinazione della somma.

E' proprio il mancato riferimento, nel provvedimento di fermo, alla misura del presunto diritto di credito a destare forti perplessità in ordine al corretto utilizzo dello strumento cautelare, dal momento che il Giannitelli risulterebbe debitore nei confronti dell'Agenzia delle entrate

di un'indefinita somma a titolo di danno all'immagine, in assenza di alcun criterio di quantificazione.

Per queste stesse ragioni, l'azionata cautela non si appalesa neppure rispettosa del principio di proporzionalità, sotto il profilo della congruità tra mezzo impiegato e fine da perseguire: il presunto credito erariale, essendo non quantificato, non può giustificare l'applicazione di una misura amministrativa che comprime in modo illimitato i diritti di credito del privato.

Conseguentemente, la decisione di primo grado va confermata, sebbene con una motivazione in parte diversa.

Le spese di difesa e di giudizio sono compensate tra le parti ex art. 31, comma 3, c.g.c. per l'obiettiva novità della questione.

P.Q.M

La Corte dei conti

Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'appello

definitivamente pronunciando, rigetta l'appello.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria peri i conseguenti adempienti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 17 settembre 2025.

L'Estensore	Il Presidente
Marco Fratini	Giuseppina Maio
F.to digitalmente	F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 05/11/2025

Il dirigente

F. to digitalmente