



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai magistrati:

dott. Guido Carlino	Presidente
Dott. Giuseppe Grasso	Giudice
dott.ssa Carola Corrado	Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A 243/2019

nel giudizio ad istanza di parte, iscritto al n. **66175** del registro di segreteria, promosso da:

Vincenzo Tascarella, nato a Grotte (AG) il 03.12.1953 e residente in Agrigento in via Navarro D/La Miraglia n. 2, elettivamente domiciliato in Palermo via G. Oberdan n. 5 presso lo studio dell'Avv. Girolamo Rubino (pec: girolamorubino@pec.it) che lo rappresenta e difende unitamente e disgiuntamente all'Avv. Vincenzo Airò (pec avv.vincenzoairo@pec.it);

contro

- Agenzia delle Entrate, in persona del legale rappresentante;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del legale rappresentante;
- Fondo di previdenza per il personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del legale rappresentante;
- I.N.P.S. – Gestione dipendenti pubblici, in persona del legale rappresentante;
- Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana;

Esaminati gli atti e documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 27 febbraio 2019, il relatore, dott.ssa Carola Corrado, per il ricorrente l'Avv. Vincenzo Airò ed il Pubblico Ministero, nella persona del dott. Salvatore Chiazzese.

Ritenuto in

F A T T O

Con ricorso *ex art.* 172 d.lgs. 174/2016 il Sig. Vincenzo Tascarella chiedeva l'annullamento, previa declaratoria di illegittimità e/o nullità e/o inefficacia:

- del provvedimento 36/Reg. decr. del 06.12.2018, notificato in data 10 dicembre 2018, con il quale l'Agenzia delle Entrate, ai sensi dell'art. 69, ult. comma, r.d. 2440/1923, disponeva nei confronti del ricorrente il fermo amministrativo di un quinto dell'importo netto complessivamente dovuto a titolo di indennità aggiuntiva di fine servizio erogata dal settore finanze del Fondo di previdenza per il personale del M.E.F.;

- del provvedimento 37/Reg. decr. Del 06.12.2018, notificato in data 10 dicembre 2018 con il quale l'Agenzia delle Entrate, ai sensi dell'art. 69, ult. comma, r.d. 2440/1923, disponeva nei confronti del ricorrente il fermo amministrativo su di un quinto dell'importo netto complessivamente dovuto a titolo di indennità di buonuscita erogata dalla Gestione dipendenti pubblici – I.N.P.S. (ex INDPAD);

- nonché di ogni altro atto presupposto e/o connesso e consequenziale.

Il ricorrente innanzitutto rappresentava che lo stesso era dipendente dell'Agenzia delle Entrate e nei suoi confronti era stata adottata, unitamente ad altri soggetti, un'ordinanza di custodia cautelare in carcere in data 5 dicembre 2015, essendo stato indagato per il delitto di cui agli artt. 110, 319 e 321 c.p., per il delitto di cui agli artt. 81, 110, 476 e 479 c.p. e per il delitto di cui agli artt. 81, 110 e 323 c.p.

Tale custodia cautelare in carcere era stata sostituita, in data 24.12.2015, con gli arresti domiciliari dalla sezione per il riesame dei provvedimenti cautelari personali e reali del Tribunale di Palermo.

Successivamente il GUP del Tribunale di Agrigento disponeva nei confronti del ricorrente il rinvio a giudizio con decreto del 28.11. 2017.

Dal proprio canto l' Agenzia delle Entrate applicava la sanzione disciplinare del licenziamento senza preavviso, impugnata dal ricorrente, e contemporaneamente disponeva il fermo di un quinto dell'importo netto complessivo dovuto a titolo di indennità di buonuscita erogata dalla Gestione dipendenti pubblici dell' I.N.P.S. e di un quinto dell' indennità aggiuntiva di fine servizio erogata dal Settore finanze del Fondo di Previdenza per il personale del MEF. Avverso tali provvedimenti il Tascarella proponeva ricorso presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana, che lo dichiarava improcedibile, essendo stata emessa nelle more un' ordinanza dal Tribunale di Agrigento per la reintegrazione nel posto di lavoro.

Infine, avendo il Tribunale di Agrigento dichiarato con sentenza n. 1225/2018 del 13.10.2018 la legittimità del licenziamento, l' Agenzia delle Entrate emetteva nuovamente nei confronti del ricorrente i provvedimenti di fermo, indicati sopra, fino alla concorrenza massimo dell' importo di € 280.624,20 e rispetto ai quali era proposto il ricorso oggetto del presente giudizio.

L' impugnazione verteva su tre motivi di ricorso.

Con il primo motivo di ricorso il ricorrente sosteneva che vi sarebbe stata la violazione o falsa applicazione degli artt. 3 e 7 l. 241/90. I decreti impugnati non erano infatti preceduti dalla comunicazione di avvio del procedimento, ritenendo così lesa l' interesse alla partecipazione al procedimento amministrativo.

Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente invocava la violazione e falsa applicazione dell' art. 69 r.d. 2440/1923 e dell' art. 3 l. 241/90. A tal proposito lo stesso sosteneva che il Fondo di previdenza per il personale del MEF e la Gestione dipendenti pubblici non avrebbero potuto considerarsi amministrazioni statali ai fini dell' applicabilità dell' art. 69 r.d. 2440/1923. Pertanto l' Agenzia non avrebbe potuto incidere su somme, dovute al ricorrente, da enti pubblici diversi dallo Stato.

Con il terzo motivo di ricorso, invocando sempre la violazione e falsa applicazione dell' art. 69 r.d. 2440/1923 e dell' art. 3 l. 241/90, il ricorrente riteneva che vi sarebbe stata la mancanza di *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, tali da giustificare l' adozione del provvedimento di fermo amministrativo.

Rispetto al *fumus* le ragioni di credito dell'amministrazione erano costituite da un credito per il possibile danno erariale connesso alle ipotesi di reato, pari ad € 227.458,90, un credito per danno all'immagine, pari ad € 18.000,00 e un credito per le somme erogate, sulla base della provvisoria esecuzione della sentenza n. 5652/2017 del Tribunale di Agrigento, a titolo di risarcimento del danno e spese di lite, pari ad € 35.165,30.

Il ricorrente quanto al credito di € 227.458,90, connesso alla contestazione dei reati, sosteneva che, avendo chiarito il Tribunale del riesame l'inesistenza del *fumus commissi delicti* in relazione all'abuso d'ufficio, l'amministrazione non avrebbe potuto configurare un'ipotesi di danno erariale connessa. Inoltre tale danno sarebbe stato calcolato sulla base dei mancati introiti per le conciliazioni negli anni 2006 e 2007 e i procedimenti di adesione nel 2008. Invero il Tascarella affermava di non aver preso parte a tutti i procedimenti che conducevano ad una riduzione delle pretese erariali, anzi di aver rigettato il procedimento di adesione in via amministrativa in relazione agli accertamenti per il 2006 e 2007. In ogni caso in una relazione dell'Ufficio centrale audit dell'Agenzia delle Entrate risulterebbe affermata la legittimità dell'operato riguardante le suddette conciliazioni.

Con riguardo al credito per danno all'immagine, il ricorrente sosteneva che lo stesso credito non sarebbe configurabile, perché non ancora concluso il procedimento penale. E non sarebbe peraltro applicabile il comma 1 *sexies* dell'art. 1 l. 20/94, poiché nel caso concreto sarebbe stato calcolato il dovuto ritenendo percepita dal ricorrente un'utilità pari ad € 9.000,00. Tale calcolo terrebbe conto di sponsorizzazioni, prodotti ittici e computer ricevuti gratuitamente dal ricorrente. La sponsorizzazione sarebbe però avvenuta nei confronti della Pol. Dil. Invicta Magione, ma il ricorrente affermava che quest'ultima avrebbe ricevuto soltanto € 1.240,00 (€ 1.500,00 compresa IVA) e non € 5.000,00 come ipotizzato. Peraltro il Tascarella non sarebbe amministratore della polisportiva, ma solo istruttore tecnico, ed il denaro sarebbe stato ricevuto nell'ambito di un normale rapporto di sponsorizzazione, occupandosi la polisportiva di offrire servizi anche a ragazzi extracomunitari. Con riguardo ai prodotti ittici, si sarebbe trattato invece, ove accertata in sede penale la ricezione, di una cassetta di pesce

inferiore nel valore ad € 150,00, che è il valore massimo ammesso per le regalie ai pubblici dipendenti.

Ed infine il computer sarebbe stato acquistato dal ricorrente, come emergerebbe dalle intercettazioni, per un valore all'epoca dell'acquisto di € 500,00 ed oggi di € 250,88.

In relazione alla pretesa creditoria per la restituzione di quanto percepito a titolo di risarcimento del danno, il ricorrente riteneva che la sentenza, dichiarativa della legittimità del licenziamento, nulla disponga sulla restituzione delle somme. Tale richiesta sarebbe stata infatti effettuata dall'amministrazione non con domanda riconvenzionale nel giudizio, ma solo in via stragiudiziale.

Da ultimo con riguardo al *periculum in mora*, il ricorrente contestava all'Agenzia delle Entrate di aver motivato il provvedimento di fermo ritenendo che, con il licenziamento, si sarebbe sottratta alla stessa la possibilità di disporre delle indennità in questione a garanzia del credito. Secondo il ricorrente l'amministrazione avrebbe dovuto previamente verificare l'esistenza di altri beni che fungessero da garanzia.

In data 18 gennaio 2019 con decreto del presidente della sezione giurisdizionale era fissata l'udienza di trattazione e assegnato termine alle parti per il deposito di memorie e documenti entro il 6 febbraio 2019.

In data 12 febbraio 2019 si costituivano in giudizio l'Agenzia delle Entrate - Direzione regionale per la Sicilia, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Fondo di previdenza per il personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana attraverso l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo.

In data 19 febbraio 2019 l'avvocatura distrettuale dello Stato depositava documentazione a difesa delle suddette amministrazioni. In particolare erano depositati gli atti e i provvedimenti dell'Agenzia delle Entrate, nonché il parere e la giurisprudenza, utilizzata da quest'ultima a supporto del proprio operato.

Da ultimo anche l'I.N.P.S. si costituiva con memoria depositata in data 25.02.2019.

All'udienza del 27. 02. 2019 l'Avv. Airò, per il ricorrente, si soffermava sul difetto di istruttoria da

parte dell’Agenzia delle Entrate nel procedimento amministrativo volto all’emissione dei provvedimenti di fermo. Quest’ultima amministrazione non avrebbe tenuto conto infatti di atti successivi alle indagini penali e, in particolare, non avrebbe tenuto conto della nota dell’ufficio di audit dell’Agenzia, nella quale veniva affermata la legittimità dell’operato nell’ambito delle conciliazioni. La difesa insisteva quindi sul difetto di istruttoria e dichiarava che, in data 7 marzo 2019, ci sarebbe stata l’udienza presso la Corte d’Appello nell’ambito del giudizio di impugnazione della sentenza dichiarativa della legittimità del licenziamento.

La Procura rassegnava oralmente all’udienza le proprie conclusioni e sottolineava la rilevanza per la decisione della n. 4457/2012 del Consiglio di Stato, richiamata nel ricorso. Questa riguarderebbe infatti una fattispecie sovrapponibile a quella odierna, affermando la non possibilità di emettere provvedimenti di fermo che debbano essere eseguiti da amministrazioni previdenziali. Sul punto richiamava anche giurisprudenza della Corte di Cassazione di pari avviso.

Inoltre sul danno all’immagine riteneva prematuro un provvedimento cautelare nell’attuale fase del procedimento penale, essendo necessaria una sentenza di condanna passata in giudicato per l’esercizio della relativa azione di risarcimento.

Alla luce di tali considerazioni, la Procura concludeva per l’accoglimento del ricorso.

Esaurita la discussione, la causa è stata posta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. L’odierno giudizio ha ad oggetto l’accertamento della illegittimità, nullità o inefficacia ed il conseguente annullamento dei provvedimenti di fermo, sopra indicati, emessi dall’Agenzia delle Entrate rispetto alle somme dovute al ricorrente dall’INPS e dal Fondo di previdenza per il personale del Ministero dell’Economia e delle Finanze.

Il ricorrente impugnava tali provvedimenti, facendo valere tre motivi. Due di questi motivi hanno riguardo a vizi del procedimento o a presupposti del provvedimento nel suo concreto atteggiarsi.

Mentre uno dei motivi, ancorché riferito ai provvedimenti, pone una questione che mina l'astratta configurabilità degli stessi.

Specificatamente, col primo motivo di ricorso viene sottoposto al giudizio di questo collegio un vizio del procedimento amministrativo posto in essere dall'Agenzia delle Entrate e con il terzo motivo viene fatto valere un vizio inerente ai presupposti dei provvedimenti di fermo, in particolare in relazione al *fumus boni iuris* ed al *periculum in mora* necessari per giustificare l'adozione dei medesimi. In entrambi i casi si tratta di vizi che hanno riguardo ad aspetti che in astratto potrebbero non impedire, in mancanza degli stessi, l'adozione dei provvedimenti di fermo da parte dell'Agenzia dell'Entrate sui crediti dovuti dal Fondo e dall'INPS. Infatti con i suddetti motivi di ricorso non si censura la possibilità di adottare un provvedimento di fermo, ma si lamenta che il procedimento seguito in concreto sia affetto da vizi e che i provvedimenti siano privi dei presupposti richiesti.

Per converso, il secondo motivo di ricorso attiene invece alla possibilità che un provvedimento di fermo possa avere ad oggetto somme dovute da amministrazioni non statali. In tal modo viene in gioco proprio la possibilità stessa di configurare un provvedimento di tal sorta nei confronti di enti previdenziali. Si tratta infatti della «*perimetrazione dell'ambito di applicazione della norma, con specifico riguardo all'individuazione delle amministrazioni che possono risultare coinvolte nel procedimento*» (Tar Emilia Romagna, n. 231/2007). Per tale ragione si ritiene di dover affrontare come prima questione quella posta dal ricorrente col secondo motivo di ricorso, perché, se fondato tale motivo, si escluderebbe a monte la possibilità di adottare i provvedimenti di fermo, rendendo assorbita e, quindi superflua, qualunque indagine su eventuali vizi in concreto del procedimento o dei provvedimenti.

2. Nel caso di specie oggetto dei provvedimenti di fermo sono le somme dovute al Sig. Tascarella dall'INPS (*ex* INPDAP) e dal Fondo di Previdenza presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, rispettivamente a titolo di indennità di buonuscita e di liquidazione del fondo. Questi ultimi enti non potrebbero, secondo il ricorrente, considerarsi amministrazioni statali ai fini dell'applicabilità

dell'art. 69 r.d. 2440/1923. Tale norma prevederebbe infatti la possibilità di disporre il fermo per un credito che l'amministrazione può esigere a compensazione di un'obbligazione a cui è tenuta essa stessa o altra amministrazione statale.

Questo collegio reputa fondate le argomentazioni espresse. A tal riguardo, la giurisprudenza amministrativa consolidata ritiene, anche sulla base di assunti della Corte di Cassazione, che il fermo rappresenti una forma eccezionale di autotutela cautelare rispetto al patrimonio dello Stato, con il fine di regolare i rapporti reciproci tra due soggetti: lo Stato e un soggetto al contempo debitore e creditore di quest'ultimo. Si sospende, quindi, un pagamento in favore di un soggetto allo scopo di salvaguardare un credito dello Stato, consentendone così la compensazione. Per tale motivo il fermo presuppone la sua adozione e la sua attuazione fra amministrazioni statali e non può avere ad oggetto somme facenti capo ad amministrazioni non statali. Tali sono gli enti previdenziali, in quanto dotati di personalità giuridica distinta dallo Stato, pur perseguendo *«fini prossimi»* a quelli statali. Pertanto nel caso di specie *«non può applicarsi l'istituto del fermo amministrativo, per l'assenza del requisito soggettivo inerente al rapporto tra i soggetti che, secondo l'ipotesi legislativa, possono avvalersi di tale misura»* (così Cons. Stato n. 4457/2012, nello stesso senso vedi anche T.A.R. Lombardia Milano, n. 1725/2017; T.A.R. Puglia Lecce n. 1692/2013; Cons. Stato n. 1620/2010; T.A.R. Emilia-Romagna Bologna, n. 231/2007; Cons. Stato, n. 967/2005).

Invero, non può tacersi che secondo altro orientamento minoritario, rispetto agli enti previdenziali, la soggettività e l'autonomia deriverebbero dall'evoluzione di moduli organizzativi della pubblica amministrazione, tesi a garantire maggiore efficienza nell'azione amministrativa, nell'ambito di una garantita unità dell'apparato amministrativo, per la cura degli interessi pubblici. Gli enti previdenziali, in quest'ottica, sarebbero enti pubblici non economici, a carattere strumentale ovvero con *«funzioni proprie dello Stato in un regime di entificazione»*. Con riguardo alla soppressa INPDAP infatti non avrebbe potuto affermarsi l'estraneità dell'Istituto agli interessi dello Stato, solo formalmente distinto, ed il requisito della soggettività di per sé avrebbe indicato *«solo l'intenzione legislativa di*

dare evidenza ed enucleare una sfera autonoma di imputazione ad un centro organizzato ed operativo, ma giammai, per solo stesso, indicare una cesura fra l'amministrazione di riferimento e l'ente servente» (Così Corte dei conti, Emilia Romagna, n. 2158/2003).

Pur apprezzando tali considerazioni, però questo collegio ritiene di aderire al primo orientamento, come sopra espresso.

Il fermo costituisce una misura eccezionale e la norma deve essere sottoposta ad un'interpretazione rigorosa. Si aggiunga infatti in tal senso un ulteriore argomento: a fronte del ristretto perimetro di amministrazioni che potevano avvalersi del fermo, il legislatore, con l'art. 3, comma 5 *decies*, del d.l. 9 settembre 2005, n. 182, convertito con l. 231/2005, ha aggiunto all'art. 69 r.d. 2440/1023 un ultimo comma, nel quale si stabilisce che "tra le amministrazioni dello Stato devono intendersi le Agenzie da esso istituite, anche quando dotate di personalità giuridica". Il legislatore ha ritenuto così necessario dover approvare un'apposita norma per ampliare il novero degli enti a cui riferire la norma. Da ciò si trae quindi l'argomento *a contrario*, che porta ad escludere l'applicazione in senso ampio della norma a tutti gli enti pubblici distinti dallo Stato.

3. In conclusione, alla luce delle ragioni illustrate e assorbiti gli altri motivi proposti, il ricorso deve essere accolto e conseguentemente annullati i provvedimenti impugnati.

4. Le spese di causa seguono la soccombenza sostanziale in capo all'Agenzia delle Entrate, ai sensi degli art. 91 c.p.c. e 31 d.lgs. 174/2016 e in favore del ricorrente sono, conseguentemente, liquidati gli onorari difensivi in conformità al D.M. 10 marzo 2014, n. 55, come modificato dal D.M. 8 marzo 2018, n. 37. A tal fine si tiene conto che:

- i provvedimenti di fermo disposti presso il Fondo di previdenza per il personale del MEF è per una somma pari ad € 8.602,44 e quello presso l'INPS per una somma pari ad € 9.397,57, determinando così un valore della controversia pari ad € 18.000,00 (compreso nello scaglione da € 5.200,01 a € 26.000,00);

- non essendo stata effettuata alcuna istruttoria, non deve essere calcolato l'importo previsto dalla

tariffa forense per tale fase (€ 540,00).

Si liquida quindi un compenso pari ad € 2.355,00, al netto di IVA e oneri di legge.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando:

- accoglie il ricorso;
- condanna l'Agenzia delle Entrate al pagamento in favore del ricorrente delle spese di € 2.355,00, al netto di IVA e oneri di legge.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 27 febbraio 2019.

L'estensore

F.to Carola Corrado

Il Presidente

F.to Guido Carlino

Depositata in segreteria nei modi di legge.

Palermo, 8 aprile 2019

Il Direttore della Segreteria

F.to Dott.ssa Rita Casamichele