SENTENZA - 141/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

Michele	**Oricchio**	Presidente
Eugenio	**Musumeci**	Consigliere
Rossella	**Cassaneti**	Consigliere (relatore)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel **giudizio di responsabilità** iscritto al numero **74532** del registro di Segreteria, instaurato a istanza della Procura Regionale presso questa Sezione Giurisdizionale nei confronti di **TORRONE Raffaele**, nato a Napoli il 29/7/1967 (C.F. TRRRFL67L29F839V) ed ivi residente in via Vincenzo De Monte n. 25;

VISTO l'atto di citazione della Procura regionale, depositato presso questa Sezione giurisdizionale il 12 novembre 2024;

VISTI gli altri atti del giudizio;

CHIAMATA la causa nella pubblica udienza del giorno 20 marzo 2025, con l'assistenza del segretario dott.ssa Alessandra Polese, sentiti il relatore cons. Rossella Cassaneti e il rappresentante del pubblico ministero in persona del S.P.G. Michele Ferrante;

Ritenuto in

FATTO

Il giudizio è stato instaurato dalla Procura Regionale con atto di citazione depositato in data 12/11/2024, con cui TORRONE Raffaele è stato evocato in giudizio per sentirlo condannare al pagamento in favore dell'Agenzia delle Entrate della complessiva somma di € 85.000,00 (di cui € 76.168,00 a titolo di danno erariale diretto ed € 8.832,00 a titolo di danno erariale da disservizio), oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia. La richiesta risarcitoria è correlata alla indebita percezione di un contributo a fondo perduto, erogato nell'importo di € 76.168,00 dall'Agenzia delle Entrate, ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 34/2020 (cd. "decreto rilancio") e ss.mm.ii., avendo il TORRONE, secondo le risultanze dell'apposita segnalazione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate – Direzione provinciale II di Napoli e dell'attività istruttoria conseguentemente eseguita dal requirente erariale, falsamente attestato un calo di fatturato da aprile 2019 ad aprile 2020 di almeno il 33% (e le altre condizioni previste per l'accesso al beneficio), con conseguente insorgenza a carico del percettore, dell'obbligo di restituire, nel suo intero importo, il contributo ricevuto.

Nell'atto introduttivo del giudizio si descrivono l'attività istruttoria eseguita dall'Ufficio di Procura a seguito della predetta segnalazione dell'Agenzia delle Entrate, la finalizzazione pubblicistica della provvidenza, la procedura prescritta per la sua elargizione, gli elementi che ne hanno fatto desumere l'illecita percezione da parte del TORRONE, nonché le ragioni della ritenuta sussistenza sia del danno patrimoniale diretto che del danno da disservizio, con prospettazione a carico del predetto illecito percettore di responsabilità erariale a titolo di dolo contrattuale. Nell'atto

di citazione ci si sofferma, in particolare, nell'argomentare sulle ragioni per le quali dovrebbe reputarsi sussistente il rapporto di servizio, con conseguente radicarsi della giurisdizione contabile sulla fattispecie dedotta in giudizio, richiamando sul punto recente pronuncia favorevole della Sezione Giurisdizionale Toscana; si precisa, altresì, che nonostante la regolare notifica dell'invito a dedurre, l'odierno convenuto non ha fatto pervenire deduzioni difensive.

Alla pubblica udienza odierna il PM ha confermato l'atto di citazione.

La causa è stata, all'esito dell'odierno dibattimento, trattenuta per la decisione.

Considerato in

DIRITTO

A. In via preliminare, ai sensi dell'art. 93 C.G.C., va dichiarata la contumacia del convenuto TORRONE Raffaele, che non si è costituito in giudizio nonostante la regolare notifica dell'atto di citazione e del decreto di fissazione di udienza, avvenuta in data 2/12/2024 mediante consegna di copia conforme dei ridetti atti a mani dello stesso TORRONE Raffaele, ad opera degli Ufficiali di P.G. della Guardia di Finanza – Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Napoli.

B. La questione oggetto di causa è rappresentata dalla percezione, illecita secondo la prospettazione attorea, di un contributo a fondo perduto di cui all'art. 25 D.L. n. 34/2020 ("Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito con modificazioni nella L. n. 77/2020), previsto a favore di soggetti esercenti

attività d'impresa e di lavoro autonomo, nonché di soggetti produttori di reddito agrario, titolari di partita IVA, di cui al Testo Unico delle Imposte sui Redditi (DPR n. 917/1986) che abbiano registrato un significativo calo di fatturato tra l'aprile del 2020 e l'aprile del 2019 per effetto dell'emergenza epidemiologica da Covid 19. L'attività istruttoria svolta dall'Ufficio di Procura a seguito della segnalazione trasmessa dall'Agenzia delle Entrate con riferimento alla specifica vicenda oggetto di causa, ha consentito la ricostruzione dei vari passaggi procedurali intesi, in fattispecie, alla concessione della suindicata provvidenza, nonché l'insussistenza in capo all'istante, odierno convenuto Raffele TORRONE, di titolo ad ottenere il contributo, avendo egli posto in essere artifici e/o raggiri volti a far credere di essere in possesso del medesimo titolo. La medesima attività istruttoria, svolta con l'ausilio di specifica delega alla Guardia di Finanza riscontrata con relazione precisa e dettagliata, ha permesso, infatti, di appurare che il soggetto in parola, all'epoca dei fatti rappresentante legale della società American Shop S.r.l. semplificata, aveva presentato, al fine di conseguire il contributo a fondo perduto previsto dalla sopra citata normativa, istanza in data 18/6//2020 riportando quali elementi al fine della determinazione del contributo spettante i seguenti dati: importo delle fatture emesse al mese di aprile 2019, € 381.750,00; medesimo importo al mese di aprile 2020, € 910,00. Dati che, facendo risultare apparentemente esaudito il requisito del calo reddituale nel confronto tra 2020 e 2019 nella misura richiesta dalla normativa di riferimento, hanno consentito alla società richiedente di ottenere già in data 29/6/2020 l'erogazione da parte dell'Agenzia

delle Entrate, del contributo a fondo perduto in modalità automatizzata -come espressamente previsto dal comma 11 dell'art. 25 sopra richiamato- nel complessivo ammontare di € 76.168,00. Tuttavia, attivati i controlli previsti dal comma 12 del medesimo art. 25 sopra citato, non risultava possibile per l'Agenzia delle Entrate erogante, effettuare il riscontro dei dati indicati nell'istanza, dal momento

che non risultavano presentati i modelli dichiarativi IVA relativi al periodo d'imposta 2019 e 2020 né risultavano emesse fatture elettroniche negli anni in esame. Al fine di verificare, dunque, la effettiva spettanza del contributo erogato, l'AdE provvedeva ad inviare alla società comunicazione finalizzata a presentare la documentazione fiscale o, in mancanza dei requisiti, a restituire spontaneamente quanto indebitamente riscosso mediante l'istituto del ravvedimento operoso. Tale richiesta rimaneva inevasa da parte della società, per cui il contributo erogato di euro € 76.168,00 veniva sottoposto alla procedura di recupero. La Procura Regionale ha altresì riferito che le indagini delegate alla GdF hanno consentito di far emergere che *"la società, nel mese di aprile 2019, non era stata costituita (ed il fatturato dell'anno 2019 della medesima società è stato pari a € 0) […] la società non ha presentato dichiarazioni dei redditi e dichiarazioni ai fini IVA, per gli anni 2019 e 2020; […] ha chiesto il contributo il 18/06/2020 e ha cessato la sua attività in data 24/06/2020"*.

C. Più in dettaglio, la Procura attrice ha segnalato la sussistenza della giurisdizione contabile al riguardo, evidenziando *"in perfetta sintonia ad un recentissimo pronunciamento reso dalla Sezione giurisdizionale*

Toscana, che, allorquando il finanziamento pubblico si inserisca in un quadro di politiche economiche di più ampio respiro volte ad ottenere la ripresa economica in seguito a periodi depressivi (come quelli post pandemici) «il riparto di giurisdizione debba fondarsi su un criterio sostanziale, e non meramente formale, di radicamento, valorizzando i fini e gli effetti del Programma pubblicistico in essere, piuttosto che la forma adottata per la sua realizzazione e, quindi, nella specie, il fine di pubblico interesse perseguito (…)» (C. conti, Sez. Giur. Toscana, n. 23/2024)".

Il Collegio, pur reputando apprezzabile lo sforzo ermeneutico compiuto dal requirente per attrarre la fattispecie in esame nell'alveo della giurisdizione contabile, reputa di confermare l'orientamento già espresso con la sentenza n. 422/2024 di questa Sezione Giurisdizionale e non ritiene, di conseguenza, di poter aderire all'interpretazione attorea, incentrata sulla finalità pubblicistica del contributo in questione e, dunque, sulla sussistenza nel caso di specie, del rapporto di servizio tra soggetto privato percettore della provvidenza e P.A. erogante.

La sopra citata decisione (sentenza n. 422/2024) contiene motivazione che di seguito si riproduce, laddove si osserva, in particolare, che "*viene in rilievo,* [in fattispecie]*, la questione, oggetto di ampio e prolungato dibattito giurisprudenziale, della sussistenza della giurisdizione di questa Corte in materia di finanziamenti pubblici indebitamente erogati a soggetti privati o, comunque, da questi ultimi utilizzati male o distratti; questione in linea generale risolta attraverso l'individuazione di un criterio di collegamento, idoneo a radicare la giurisdizione contabile ai sensi degli artt. 13 e 52 R.D. 1214/1934, laddove il soggetto privato, pur non*

stabilmente inserito nell'apparato della P.A. erogante, partecipi ad un'attività volta al perseguimento di fini pubblici non latamente intesi, ma istituzionali, alla cui realizzazione essi concorrano con la predetta P.A. Si è così affermata la giurisdizione contabile quando la non spettanza, la distrazione o la cattiva utilizzazione dei fondi pubblici destinati ad un determinato scopo arrechino un evidente danno patrimoniale all'ente pubblico erogatore, che si veda privato delle utilità che sarebbero derivate da un corretto uso dei fondi stessi (cfr. Cass., SS.UU., n. 18991/2017).

In generale, il contributo (al pari di ogni altra forma di pubblica sovvenzione) viene concesso a favore di chi, al momento dell'adozione del provvedimento, risulti in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa che disciplina l'incentivazione finanziaria. Occorre, però, distinguere i contributi pubblici aventi mere finalità solidaristiche, come quelli erogati a privati in occasione di eventi emergenziali -quale, ad avviso del Collegio, è quello in esame, che è stato previsto a titolo di riparazione del danno patito a causa dell'emergenza covid in relazione all'attività d'impresa- da altri contributi, rispondenti comunque a ragioni di pubblica utilità. Tra questi ultimi rientrano quei finanziamenti che, per la connotazione spiccatamente pubblicistica del danaro investito, sono di regola volti a realizzare finalità di interesse pubblico, sulla base di un programma specifico, fissato dall'ente finanziatore e accettato dal privato percettore, con un accordo che vale ad instaurare un rapporto di servizio di fatto tra il soggetto privato e la P.A., che vale a radicare la giurisdizione contabile in ragione dell'obbligo, per il soggetto esterno

inserito nell'iter procedimentale dell'attività amministrativa, di svolgerla secondo i fini pubblici cui il finanziamento è preordinato. In tal caso, essendo il privato beneficiario vincolato alla realizzazione dell'obiettivo proposto, approvato e finanziato, secondo un determinato e specifico programma, nell'ambito di un rapporto di servizio non organico, bensì funzionale, egli assume il ruolo di

compartecipe dell'attività del soggetto pubblico erogatore del contributo finalizzato alla realizzazione del pubblico interesse (C. Cass., SS.UU., n. 21297/2017). E, dunque, qualora il privato a cui siano erogati fondi pubblici di tale tipologia, adotti poi scelte che compromettano la realizzazione del programma imposto dalla P.A. cui egli è chiamato a partecipare come esecutore, in virtù dell'atto di concessione del contributo, determinando uno sviamento delle risorse pubbliche dalle finalità perseguite, allora sicuramente sussiste un danno per l'ente pubblico che radica la giurisdizione della Corte dei conti. <Nella fattispecie in esame, invece, trattasi di contributi riconosciuti a titolo di riparazione del danno patito a causa dell'emergenza covid in relazione all'attività d'impresa. Vengono, dunque, in rilievo contributi connotati da finalità spiccatamente solidaristiche, riconosciuti singulatim agli imprenditori privati ritenuti meritevoli di tutela in quanto in possesso di requisiti specifici, ma non vincolati alla realizzazione di un dettagliato programma di recupero di più ampio respiro […] Nei contributi quale quello in esame, il controllo avviene a campione e dunque non sussistono, per tutto quanto esplicitato, i presupposti della giurisdizione contabile, considerata la mancanza, a monte, di un programma

specificato dall'ente di cui il privato si renda esecutore, con conseguente insussistenza, nella specie, di un rapporto di servizio di fatto> (Sez. Giur. Umbria, sent. n. 4/2023)".

Secondo le osservazioni svolte dalla Sezione Giurisdizionale Toscana nella sentenza richiamata dalla P.R. attrice, riprodotte nella decisione n. 107/2024 della medesima Sezione, la finalità pubblicistica riconoscibile alla tipologia di contributo la cui illecita percezione ha originato l'odierna azione di responsabilità erariale, risiederebbe nella circostanza che "*nell'ambito di una generale politica di sostegno al settore produttivo, il contributo finanziario pubblico è stato destinato a fornire ristoro agli imprenditori colpiti dalla contrazione delle attività economiche, causata dalle misure di contenimento della pandemia. Tale misura si colloca […] all'interno di un disegno più ampio di politica economica, finalizzato a compensare le imprese per le perdite subite e a preservare, con un intervento di sostegno alla copertura dei costi operativi, la loro continuità, onde evitare un depauperamento della capacità d'investimento o, nei casi più gravi, la loro estromissione dal mercato, con conseguente compromissione del potenziale produttivo complessivo e dei livelli occupazionali*"; ovvero, in buona sostanza, "*con i contributi ex art. 25, d.l. 34/2020, che qui vengono in rilievo <il legislatore […] aveva inteso salvaguardare e sostenere le imprese dei settori economici più fortemente colpiti dalle restrizioni conseguenti alla crisi pandemica, al fine di evitare la dispersione del tessuto produttivo del Paese> (Corte conti, Sez. Emilia-Romagna, sent. n. 29/2024 […]). In tale contesto, quindi, l'architettura pubblicistica del programma di rilancio giustifica*

l'attribuzione della relativa giurisdizione a questa Corte dei conti".

Tuttavia, il Collegio non reputa di poter condividere il surriportato orientamento della Sezione territoriale toscana, nonostante l'apprezzabile sforzo ermeneutico di cui è certamente frutto. Invero, è in primo luogo, lo stesso oggetto del D.L. n. 34/2020 (cd. "Decreto Rilancio"), in cui si collocano le disposizioni di riferimento della fattispecie oggetto di causa, che chiarisce come esso contenga, tra l'altro, "*politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", già in tal modo evocando le caratteristiche del contributo a fondo perduto -qui in rilievo- destinato a soggetti esercenti attività d'impresa, di lavoro autonomo e di reddito agrario, titolari di partita IVA, in crisi economica e di liquidità, identificabile cioè, quale vero e proprio bonus (o indennizzo) a fondo perduto, privo di obbligo di restituzione, riconosciuto a imprese, artigiani e commercianti che hanno registrato un calo del fatturato nel mese di aprile 2020 a seguito della diffusione del rischio pandemico da Covid-19. Se la finalità della norma è, chiaramente, quella di sostenere imprese, artigiani e commercianti, inficiati gravemente dal momento economico e sanitario correlato all'emergenza pandemica, lo scopo puramente solidaristico della misura si rivela evidente.

Già con la sentenza n. 422/2024 di questa Sezione si è, infatti, posto in risalto che "*è lo stesso primo comma dell'art. 25 del D.L. n. 34/2020 che, nel prevedere quale fine del contributo a fondo perduto oggetto dell'odierno giudizio, quello di<"sostenere i soggetti colpiti dall'emergenza epidemiologica <Covid-19>>, ne indica la finalità*

meramente solidaristica di utilità sociale, in quanto tale insuscettibile di ricomprendere obiettivi di più ampio carattere pubblicistico, per nulla desumibili dalle disposizioni normative di riferimento, bensì frutto di una rappresentazione, suggestiva sì ma irrealistica, del requirente. Tanto ciò è vero, che il comma 12 del surrichiamato art. 25 stabilisce che <Per le controversie relative all'atto di recupero [regolarmente adottato nel caso di specie, come in precedenza ricordato] si applicano le disposizioni previste dal decreto legislativo 31dicembre1992, n. 546>, disciplinante il processo tributario; chiaramente, trattandosi in fattispecie di credito di natura non fiscale, la giurisdizione spetta al giudice ordinario (C. Cass., SS.UU., sent. n. 1864/2011, intervenuta in ordine ai limiti della giurisdizione tributaria, a confermare l'indirizzo secondo il quale il comma 1 dell'articolo 2 del Dlgs 546/1992, nella parte in cui prevede che <Appartengono alla giurisdizione tributaria le controversie aventi ad oggetto … le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari>,va interpretato nel senso che, laddove si sia in presenza di pretese sanzionatorie non aventi carattere tributario, sussiste non la giurisdizione delle commissioni tributarie ma quella del giudice ordinario)".

Per quanto sin qui considerato, l'atto di citazione va dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione della Corte dei conti, sussistente invece, in capo al Giudice ordinario.

D. Non vi è luogo a pronuncia sulle spese di giudizio, stante la mancata costituzione del convenuto.

P.Q.M.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

definitivamente pronunciando:

1- DICHIARA ai sensi dell'art. 93 C.G.C. la CONTUMACIA del convenuto TORRONE Raffaele;

2- DICHIARA INAMMISSIBILE l'atto di citazione per difetto di giurisdizione della Corte dei conti, in favore del Giudice ordinario.

Nulla per le spese.

Così deciso, in Napoli, nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2025.

Il Cons. estensore	Il Presidente
(Rossella Cassaneti)	(Michele Oricchio)
(firma digitale)	(firma digitale)

Depositata in Segreteria il giorno della firma digitale in data 06/05/2025

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(Maurizio Lanzilli)

(firma digitale)