



Sent. n. 344/2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA

Composta dai Signori Magistrati

Paolo Novelli	Presidente
Marzia De Falco	Giudice
Michele Minichini	Giudice - relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità erariale iscritto al n. 74548 R.G.
promosso dalla Procura regionale presso questa Sezione nei confronti
di Salvatore Carmelina, nata a Pomigliano D'Arco (NA) l'11.8.1974 e
ivi residente in via Camillo Cucca n. 85 - Brusciano C.F.
SLVCML74M51G812J, in qualità di titolare della ditta con P.IVA.
08673311216 e con sede in via Napoli n. 488 Maddaloni (CE).

Visti l'atto di citazione e gli atti tutti del giudizio;

uditi nell'udienza del giorno 19.6.2025, con l'assistenza della
Segretaria dott.ssa Alessandra Polese, il relatore Michele Minichini e
il rappresentante del Pubblico Ministero VPG Davide Vitale.

Fatto

1. Con atto di citazione depositato in data 22 novembre 2024 e ritualmente notificato ex art. 140 c.p.c., la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale citava in giudizio la Sig.ra Salvatore Carmelina, titolare della ditta con partita iva n. 08673311216, chiedendo nei suoi confronti la condanna al risarcimento dei danni erariali quantificati nella somma di € 44.945,00, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia, nonché al pagamento delle spese legali, queste ultime a favore dello Stato, in conseguenza della prospettata illecita percezione del contributo a fondo perduto previsto dall'articolo 25 del decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34 (c.d. "decreto Rilancio").

L'attore erariale rappresentava che la predetta normativa, al fine di sostenere i soggetti colpiti dall'emergenza epidemiologica "Covid-19", riconosceva un contributo a fondo perduto a favore degli esercenti l'attività d'impresa, di lavoro autonomo e di reddito agrario e che tale contributo era corrisposto a condizione che l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 fosse inferiore di due terzi dell'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019 (comma 4 dell'art. 25 del DL 34/2020).

Ebbene, a seguito della denuncia ex art. 52 c.g.c. dell'Agenzia delle Entrate, Direzione Provinciale di Napoli, emergeva che la convenuta Salvatore con istanza del 6.8.2020 aveva chiesto l'erogazione del suddetto contributo, percependo l'importo di € 44.945,00.

Successivamente, nella fase di controllo, l'Agenzia non era riuscita ad effettuare il riscontro dei dati indicati nella domanda (come previsto dal comma 12, dell'articolo 25 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34) atteso che non risultavano presentati corrispettivi, né risultavano emesse fatture elettroniche nel 2019 e nel 2020; cosicchè l'Agenzia chiedeva chiarimenti il 10.2.2022, senza che però la convenuta fornisse alcun riscontro.

Pertanto, con atto del 27.4.2022 l'Agenzia chiedeva la restituzione del contributo con successiva iscrizione nel ruolo straordinario.

Tanto premesso la Procura evidenziava che, a seguito della mancata restituzione del quantum dovuto, provvedeva all'esercizio della presente azione di responsabilità amministrativa in ordine alla indebita percezione della suindicata provvidenza finanziaria.

Al riguardo riteneva sussistente la giurisdizione di questo Giudice non avendo il contributo uno scopo meramente solidaristico e assistenziale, ma di contrasto agli effetti negativi sull'economia nazionale generati dall'emergenza pandemica; nel merito riteneva sussistenti tutti gli elementi tipici della responsabilità amministrativo-erariale, e cioè il danno patrimoniale economicamente valutabile arrecato alla pubblica amministrazione, la condotta connotata da dolo, il nesso di causalità tra la condotta e l'evento dannoso.

Il Requirente, nella fase preprocessuale, con invito a fornire deduzioni dell'8 agosto 2024, ritualmente notificato ex art. 140 cpc, chiedeva alla

convenuta, ai sensi dell'art. 67 del codice di giustizia contabile (d.lgs. 26.8.2016 n. 174), di dedurre avverso le contestazioni ad esso formulate; la convenuta non inviava le proprie deduzioni, e pertanto l'Ufficio requirente provvedeva a formalizzare l'atto di citazione.

2. In accoglimento della richiesta della Procura, l'udienza del 3.4.2025 veniva rinviata al 19.6.2025.

3. All'udienza del 19.6.2025 la Procura insisteva sull'aspetto della giurisdizione del Giudice contabile, ritenendo la finalità solidaristica della misura in esame di carattere strumentale e servente rispetto al prioritario obiettivo di limitare gli effetti dell'emergenza Covid sulla contrazione dei ricavi delle imprese per non depotenziare il tessuto produttivo e occupazionale; nel merito, nel riportarsi all'atto introduttivo, insisteva per la condanna del convenuto in considerazione del danno amministrativo-contabile arrecato alla Pubblica Amministrazione.

4. La causa veniva quindi trattenuta per la presente decisione.

Diritto

1. In via preliminare, va dichiarata la contumacia della convenuta perché nonostante la citazione sia stata ritualmente notificata, la stessa non si è costituita in giudizio a norma dell'art. 93 del codice della giustizia contabile (d.lgs. 26.8.2016 n. 174).

2. La controversia in esame ha ad oggetto un'ipotesi di danno erariale derivante dalla percezione del contributo a fondo perduto di

cui all'art. 25 D.L. 19.5.2020 n. 34 ("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 l'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.

3. Ebbene, il Collegio ritiene che la vicenda debba essere pregiudizialmente esaminata sotto il profilo della corretta perimetrazione dei confini di cognizione intercorrenti tra il Giudice ordinario e il Giudice contabile in subiecta materia.

La Procura, in un apprezzabile sforzo ermeneutico, ritiene sussistente nel caso di specie la giurisdizione contabile, in quanto il contributo non avrebbe un esclusivo scopo solidaristico/assistenziale, ma sarebbe rivolto a privati e imprese per fronteggiare, sotto il profilo economico, le conseguenze negative dell'emergenza pandemica e consentire quindi di far fronte al calo dei fatturati delle aziende con il preminente interesse pubblico di evitare un eccessivo e diffuso indebolimento dell'assetto economico delle imprese nazionali e mantenere accettabili livelli di occupazione.

Il Collegio non condivide la posizione dell'attore erariale e ritiene che

nel caso in esame non sussista il c.d. rapporto di servizio tra il percettore della provvidenza pubblica e l'amministrazione erogatrice del beneficio.

La Corte di Cassazione, con un granitico indirizzo giurisprudenziale, afferma da tempo che, ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile, tra la pubblica amministrazione che eroga un contributo e il privato che lo riceve si instaura un rapporto di servizio, e quindi il percettore del contributo o del finanziamento risponde per danno erariale innanzi alla Corte dei conti, qualora, disponendo della somma in modo diverso da quello programmato, risulti frustrato lo scopo perseguito dall'ente pubblico (SSUU n. 1775/2013; SSUU n. 2287/2014; SSUU n. 3310/2014; SSUU n. 1515/2016; SSUU n. 21297/2017; SSUU n. 28504/2017; SSUU n. 11185/2018; SSUU n. 15342/2018; SSUU n. 13245/2019; SSUU ord. n. 1994/2022).

Quindi, il requisito del rapporto di servizio tra l'Amministrazione danneggiata e il soggetto danneggiante, ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile, va valutato in senso ampio, sussistendo ogni qualvolta un soggetto, pubblico o privato, sia vincolato alla "gestione di pubblico denaro" secondo un "programma imposto dalla pubblica amministrazione", inserendosi così il beneficiario dell'importo nel procedimento di realizzazione degli obiettivi pubblici (Cass. civ., Sez. Unite, ord. 1 marzo 2006 n. 4511, sent. 20 ottobre 2006 n. 22513, sent. 16.5.2019 n. 13245, sent. 24858 del 4.10.2019, ord. 10 maggio 2023

n. 12664). In sostanza, per radicare la giurisdizione della Corte dei Conti il privato dev'essere chiamato alla gestione di risorse pubbliche messe a disposizione secondo un programma imposto della PA, e che quindi il privato sia investito del compito di porre in essere una serie di attività in sostituzione della PA (Cass. civ., Sez. Unite, sent. 5.5.2011 n. 9846).

Il rapporto di servizio, quindi, sussiste ogni qual volta si instauri una relazione funzionale con la pubblica amministrazione caratterizzata dall'inserimento del soggetto privato esterno nell'iter procedimentale dell'azione amministrativa come partecipante dell'attività a fini pubblici (Cass. civ., Sez. Un. 26 febbraio 2004 n. 3899), "essendo sufficiente la partecipazione del soggetto all'attività dell'amministrazione pubblica ed essendo altresì irrilevante che tale soggetto sia una persona fisica o una persona giuridica, pubblica o privata" (Cass. civ., Sez. Unite, sent. 31 gennaio 2008 n. 2289, sent. 5 giugno 2008 n. 14825, sent. 14 gennaio 2015 n. 473).

Il rapporto di servizio è così ravvisabile in tutte le ipotesi in cui il privato estraneo alla Pubblica Amministrazione risulti assoggettato all'osservanza di un programma amministrativo, con inserimento funzionalmente nell'iter procedimentale pubblicistico e con il compito di porre in essere, in luogo della stessa Amministrazione, un'attività tesa al perseguimento di una specifica finalità di interesse generale (Cass. Civ., Sez. Un., sent. nn. 3899/2004, 22513/2006, 14825/2008,

473/2015).

Devono pertanto sussistere contestualmente tre requisiti: a) la provenienza pubblica delle risorse erogate; b) un vincolo funzionale di destinazione delle stesse a un puntuale scopo pubblicistico con annessa attività gestoria; c) un obbligo di attivazione e di rendicontazione a carico del percipiente in relazione alle somme ricevute.

Quindi, la natura pubblicistica del denaro non risulta sufficiente per radicare la giurisdizione contabile, essendo anche necessaria la gestione delle risorse pubbliche secondo un determinato programma imposto dalla Pubblica Amministrazione, nonchè che il soggetto sia anche investito del compito di porre in essere le attività in vece dell'Amministrazione (Cass. civ., Sez. Unite, ord. 14 settembre 2017 n. 21297).

Ciò premesso l'art. 25 del Decreto legge 19/05/2020 n. 34 (rubricato contributo a fondo perduto) prevede che *“Al fine di sostenere i soggetti colpiti dall'emergenza epidemiologica “Covid-19”, è riconosciuto un contributo a fondo perduto a favore dei soggetti esercenti attività d'impresa e di lavoro autonomo e di reddito agrario”*.

Ebbene dalla normativa in esame non si ravvisa l'esistenza di un programma finalizzato al perseguimento dell'interesse alla ripresa dell'attività economica, né sussistono elementi per ricavare che il contributo erogato abbia assunto una specifica finalità di risollevare

l'economia locale o nazionale e di arginare un possibile contesto di disoccupazione diffusa.

I predetti pubblici interessi di certo possono ritenersi rientrare nel quadro generale dell'azione amministrativa, specialmente nel contesto emergenziale che ha dato origine alla normativa qui in esame, ma la finalità immediata e principale dell'attribuzione patrimoniale di cui all'art. 25 è di spiccato carattere solidaristico, essendo orientata al sostegno delle aziende in difficoltà in occasione di un evento emergenziale; il sostegno qui in esame ha una funzione riparatoria del danno patito da determinati soggetti (imprenditori privati) e solo in via mediata e ancillare è teso alla tutela dell'assetto socio economico della zona colpita dall'emergenza. A ciò va aggiunto che il privato non è nemmeno destinatario di un obbligo di rendicontazione delle somme percepite (Cass. SS.UU. ord. 17 febbraio 2022 n. 5228 e ord. 11 aprile 2023 n. 9659), elemento di certo sintomatico che induce il Collegio a ritenere che nel caso in esame si sia in presenza di un'attribuzione volta a far conseguire al privato un vantaggio patrimoniale diretto senza che a questo corrisponda una fattiva compartecipazione all'agere della PA.

Quindi, dal dettato normativo appare abbastanza chiaro che il legislatore abbia teso conferire alla misura in oggetto una preminente finalità solidaristica, essendo, si ripete, il sussidio per supportare le imprese danneggiate dall'emergenza pandemica; non si rinviene

alcun vincolo alla realizzazione di un dettagliato programma di interesse pubblico, mancando in sostanza il vincolo di destinazione delle risorse pubbliche, configurandosi così più un aiuto di carattere provvisorio.

Quanto affermato porta, in definitiva, a escludere l'esistenza tra il convenuto e la Pubblica amministrazione di un collegamento funzionale per la realizzazione di un pubblico interesse, in quanto il privato non risulta compartecipe fattivo di un programma di attività definito dalla Pa per la realizzazione di detto interesse (Cass. civ., Sez. Unite, sent. 9.9.2008 n. 22652, sent. 5.5.2011 n. 9846).

Il Collegio pertanto ritiene di condividere e di fare proprio quanto già affermato da questa Sezione in vicende del tutto analoghe, v. sentt. n. 422 del 29.7.2024, n. 426 del 2.8.2024 e n. 141 del 6.5.2025, nonché dalla Sezione giurisdizionale Umbria sent. n. 4 del 10.1.2023.

Con ciò la Sezione consolida la sua posizione anche rispetto a differenti pronunce richiamate dalla Procura tra cui quelle della Sezione Emilia Romagna sent. n. 29 del 5.4.2024, della Sezione giurisdizionale Liguria sent. n. 97 del 19.11.2024 e della Sezione Toscana sent. n. 107 del 21.11.2024 e che pongono particolare risalto alla finalità del rilancio economico del Paese sottesa al provvedimento normativo in esame, con conseguente giurisdizione contabile.

Nemmeno possono essere prese in considerazione le pronunce della Corte dei conti, sempre indicate dalla Procura, in particolare della

Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello sent. n. 200 del 5.8.2024 (nello stesso senso Sez. Toscana sent. n. 23 del 28.2.2024), e della Sez. Calabria n. 126 del 20.5.2025, che hanno affermato la giurisdizione contabile in riferimento alle provvidenze pubbliche previste rispettivamente dall'art. 13 del D.L. n. 23/2020 (decreto liquidità) e dal bando regionale "Lavora Calabria" approvato con DDG n. 6393 del 16 giugno 2020, che riguardano attribuzioni patrimoniali pubbliche con specifiche peculiarità che non possono formare oggetto di analisi in questa sede.

Tanto considerato conduce, quindi, a ritenere che nel caso in esame non possa essere ritenuta sussistente la giurisdizione della Corte dei Conti, e pertanto il Collegio declina la giurisdizione in favore del Giudice ordinario innanzi al quale la causa deve essere riassunta nei modi e nei termini di cui all'art. 17 c.g.c.

4. Non vi è luogo a pronuncia sulle spese trattandosi di pronuncia in rito.

PQM

la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Campania, definitivamente pronunciando sulla domanda come in atti proposta dalla Procura regionale:

- dichiara il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in favore del giudice ordinario;
- nulla per le spese di lite.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso a Napoli, nella Camera di consiglio del 19.6.2025.

Estensore

Presidente

Michele Minichini

Paolo Novelli

(firma digitale)

(firma digitale)

Depositata in Segreteria il giorno 06/11/2025

Il Direttore della segreteria

Maurizio Lanzilli

(firma digitale)