



n. 31010

Sent.132/2026

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

La Corte dei conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia

composta dai seguenti magistrati:

Antonio Marco Canu Presidente

Gabriele Vinciguerra Giudice

Laura De Rentiis Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio di responsabilità iscritto al n. 31010 del registro di segreteria ad istanza della Procura regionale per la Lombardia contro:

- CIOFFI CARMELINA ANTONIETTA (C.F. CFFCML73C49Z404R),

nata a New York (USA) il 09.03.1973 e residente a Paderno Dugnano (MI), in via Monte Adamello, n. 19, scala 1 interno 1, fraz. Cassina Amata, in proprio e nella sua qualità di rappresentante legale della società OUTSOURCING s.r.l.;

- OUTSOURCING s.r.l. (C.F. e P.IVA 10049680969), esercente l'attività di "Servizi di disinfestazione", con sede legale in Milano, Piazza Gerusalemme, n. 5, in persona del predetto legale rappresentante *pro tempore* Cioffi Carmelina Antonietta, PEC risultante dal registro INIPEC outsourcing-srl@legalmail.it.

Nell'udienza pubblica del giorno 15 luglio 2026, con l'assistenza del segretario Ludovico Rossari, su consenso della Procura erariale, è stata

data per letta la relazione di causa e, quindi, è stato udito il Pubblico ministero dott.ssa Enrica Farci.

FATTO

Con atto di citazione depositato in Segreteria il 17 dicembre 2025, il Procuratore regionale presso questa Sezione giurisdizionale della Corte dei conti conveniva in giudizio la società OUTSOURCING s.r.l. in persona del legale rappresentante p.t. e il legale rappresentante CIOFFI CARMELINA ANTONIETTA per sentirli condannare, in solido tra loro, a rispondere del danno erariale quantificato allo stato degli atti in complessivi euro 34.903,23, oltre interessi, rivalutazione e spese di giustizia in favore di SIMEST S.p.A. e del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI).

Il Procuratore regionale esponeva che, in data 15.05.2024, la Guardia di Finanza - Nucleo di Polizia economico finanziaria di Milano - ha trasmesso a questa Procura la notizia di danno (nota prot. 0319062/2024, doc. 1 citazione) con la quale comunicava quanto emerso nel corso di un controllo amministrativo nei confronti della OUTSOURCING s.r.l., mirato alla verifica dei presupposti oggettivi e soggettivi, nonché del corretto utilizzo delle agevolazioni concesse dal Fondo rotativo 394/81, gestito da SIMEST e istituito con l'articolo 2, primo comma, del D.L. 28 maggio 1981, n. 251, conv. con mod. dalla l. 29 luglio 1981, n. 394 (fondo volto al sostegno dei processi di internazionalizzazione delle imprese tramite la concessione di finanziamenti agevolati e cofinanziamenti a fondo perduto nell'ambito del PNRR).

	Secondo quanto appurato dalla Guardia di Finanza, la predetta	
	OUTSOURCING S.r.l. aveva percepito somme erogate da SIMEST	
	S.p.A. nell’ambito dell’intervento “Partecipazione delle PMI a Fiere e	
	Mostre Internazionali” di cui alla Circolare n. 3/PNRR/394/2021.	
	Nella <i>notitia</i> di danno acquisita, la Procura erariale veniva a	
	conoscenza che la società OUTSOURCING S.r.l. aveva, in data	
	22.10.2021, inserito sul portale SIMEST, la domanda per la “Richiesta	
	di Finanziamento” per la “Partecipazione delle PMI a Fiere e Mostre	
	Internazionali anche in Italia e missioni di sistema”, per un importo	
	complessivo pari ad € 66.000,00 e per la durata di 4 anni.	
	In data 29.12.2021, la SIMEST S.P.A. comunicava, a mezzo PEC,	
	l’avvenuta deliberazione da parte del Comitato Agevolazioni della	
	concessione di un contributo di importo complessivo di € 66.000,00 per	
	finanziare iniziative promozionali da realizzare in Kosovo Pristina –	
	Exopoks (Fiera internazionale dedicata alla tecnologia, alle costruzioni	
	e all’industria in generale).	
	SIMEST S.p.a., quindi, in data 01.02.2022 erogava la prima quota del	
	finanziamento in misura corrispondente al 50% (pari ad € 33.000.00)	
	sul conto corrente dedicato n. 000003287X12 acceso dalla Outsourcing	
	S.r.l. presso la Banca Popolare di Sondrio.	
	Alla prima <i>tranche</i> del finanziamento non seguiva l’erogazione della	
	successiva in seguito al mancato adempimento dell’obbligo di	
	rendicontazione delle spese sostenute. In particolare, in data	
	17.07.2023, SIMEST avviava il procedimento di revoca del	
	finanziamento e chiedeva alla società beneficiaria la restituzione	

dell'importo già percepito.

In seguito all'istruttoria svolta in sede contabile, la Procura, in data 26 settembre 2025, emetteva invito a dedurre, notificato *ex art. 140 c.p.c.* alla odierna Cioffi e tramite *pec* alla società. Con i predetti inviti a dedurre, la Procura procedeva alla costituzione in mora dei presunti responsabili ai sensi e agli effetti degli articoli 1219 e 2943 cod. civ..

Gli invitati non presentavano deduzioni, né chiedevano di essere auditi ai sensi dell'art. 67, comma 2, del Codice di giustizia contabile.

A fronte della sopra richiamata citazione in giudizio, la società convenuta e il suo legale rappresentante non si costituivano in giudizio.

Nell'udienza del 15 luglio 2026, la Procura insisteva per l'accoglimento delle conclusioni formulate con l'atto di citazione, previa dichiarazione di contumacia dei convenuti.

DIRITTO

In via pregiudiziale questo Collegio procede alla verifica della sussistenza della giurisdizione contabile sulla domanda azionata dalla Procura erariale nei confronti dei soggetti privati che hanno percepito finanziamenti (in parte a fondo perduto) erogati da un soggetto pubblico.

La linea di demarcazione tra la giurisdizione ordinaria -che si pronuncia sul "danno" da inadempimento delle obbligazioni contrattuali nascenti da un negozio di finanziamento- e la giurisdizione contabile -che accerta la sussistenza del "danno" ascrivibile alla materia della "contabilità pubblica" (art. 103, secondo

	comma, Cost.)- è rappresentato dalla contemporanea esistenza dei due	
	presupposti che radicano la giurisdizione della Corte dei conti.	
	La giurisprudenza della Corte di cassazione in tema di giurisdizione è	
	consolidata (Sezioni unite Cass., sent. n. 363/1969) nell’affermare che,	
	alla stregua del secondo comma dell’art. 103 Cost., la nozione di	
	contabilità pubblica trova la sua qualificazione nella compresenza di	
	due elementi: un danno erariale (c.d. presupposto oggettivo) e	
	l’imputabilità del danno ad un soggetto (persona fisica o giuridica)	
	legato alla Amministrazione pubblica da un rapporto di servizio (c.d.	
	presupposto soggettivo). Il presupposto oggettivo è riconducibile alla	
	qualificazione pubblica del denaro o del bene in cui si identifica	
	l’evento dannoso, mentre quello soggettivo presuppone la natura	
	pubblica dell’ente al quale l’agente che commette l’illecito è legato da	
	un rapporto di impiego o di servizio.	
	Il Giudice della giurisdizione, nel definire il concetto di rapporto di	
	servizio, ha superato il criterio c.d. dell'appartenenza (che ricorre	
	quando c’è un rapporto organico o di pubblico impiego) ed ha adottato	
	un criterio funzionale: ricorre il rapporto di servizio quando la persona	
	fisica o giuridica alla quale si imputa la condotta illecita, anche se	
	estranea all’organico della Amministrazione pubblica, è comunque,	
	anche solo in via di fatto, investita del compito di svolgere una	
	determinata attività in favore della medesima Amministrazione, nella	
	cui organizzazione si inserisce, <i>«assumendo particolari vincoli ed obblighi</i>	
	<i>funzionali ad assicurare il perseguimento delle esigenze generali, cui l'attività</i>	
	<i>medesima, nel suo complesso, è preordinata»</i> (cfr. Cass. sez. un.	
	5	

15599/2009; 22652/2008; 24002/2007; 22513/2006; 1377/2006). Infatti, «in ragione del sempre più frequente operare dell'amministrazione fuori degli schemi del regolamento di contabilità di Stato e tramite soggetti in essa non organicamente inseriti (...) la responsabilità amministrativa per danno patrimoniale ad ente pubblico richiede ormai una relazione meramente funzionale tra l'autore dell'illecito e l'amministrazione pubblica che non implica necessariamente un rapporto di impiego in senso proprio: essendo sufficiente la compartecipazione del soggetto all'attività dell'amministrazione pubblica e divenendo irrilevante che lo stesso sia una persona fisica o una persona giuridica, pubblica o privata; così come divengono irrilevanti la natura giuridica dell'atto di affidamento ed il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta. Ed il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile viene così spostato dalla qualità del soggetto e da quella dell'atto di investitura - che ben possono essere "privati" - all'evento dannoso prodotto, nonché alla natura del danno e degli scopi perseguiti» (Cass., Sez. Un, Ord. n. 25495 del 04/12/2009 che richiama Cass. sez. un. 19815/2008; 14825/2008; 4511/2006).

In buona sostanza, alla luce della nozione di rapporto di servizio latamente inteso, in sede di verifica del c.d. presupposto soggettivo si ritiene che sussista la giurisdizione contabile «anche nei confronti di soggetti estranei all'Amministrazione danneggiata ma legati alla stessa da un rapporto di servizio, che si configura quando una persona fisica od anche giuridica (es. banca tesoriere di un Ente pubblico, società concessionaria per la riscossione), venga inserita a qualsiasi titolo (volontario, coattivo, onorario od impiegatizio) nell'apparato organizzativo pubblico ed investita, sia

autoritativamente che convenzionalmente, dello svolgimento in modo continuativo di una attività retta da regole proprie dell'azione amministrativa, così da esserne partecipe. Ad integrare il predetto rapporto è sufficiente, secondo la Cassazione a Sezioni Unite, l'esistenza di una relazione funzionale che implichi la partecipazione del soggetto alla gestione di risorse pubbliche e il suo conseguente assoggettamento ai vincoli ed agli obblighi volti ad assicurare la corretta gestione di tali beni» (Corte conti, sez. giur. Lombardia, sent. n. 733/05).

Dunque, «per rapporto di servizio si deve intendere una relazione con la PA, caratterizzata per il tratto di investire un soggetto, altrimenti estraneo all'amministrazione, del compito di porre in essere in sua vece un'attività, senza che rilevi nè la natura giuridica dell'atto di investitura, provvedimento, convenzione o contratto, nè quella del soggetto che la riceve, altra persona giuridica o fisica, privata o pubblica» (Cass., sez. un., 20 ottobre 2006, n. 22513; Cass., sez. un., 30 marzo 1990, n. 2611; Cass., sez. un., 5 giugno 2000, n. 400). Ne consegue che «l'esistenza di una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito causativo di danno patrimoniale e l'ente pubblico che il danno subisce, quale presupposto per la formulazione di un addebito di responsabilità amministrativa - riservata, pur differendo dalla cosiddetta responsabilità formale per gestione diretta o maneggio di pubblico denaro, alla giurisdizione contabile della Corte dei conti, ai sensi degli artt. 30 e 31 della legge 19 maggio 1976, n. 335, per quanto concerne gli amministratori e i dipendenti delle Regioni - è individuabile non solo quando tra i due soggetti intercorra un rapporto di impiego in senso proprio e ristretto, ma anche quando sia comunque individuabile un rapporto di servizio in senso lato, tale

cioè da collocare il soggetto preposto in posizione di attivo partecipante dell'attività amministrativa dell'ente pubblico preponente» (Cass., sez. un., 25 gennaio 2006, n. 1377).

L'evoluzione della nozione di rapporto di servizio si inserisce in una più ampia e generalizzata rivisitazione dell'agire della Pubblica amministrazione che, nell'esercizio delle funzioni che le sono state attribuite per perseguire i fini pubblici, non necessariamente adotta provvedimenti amministrativi, bensì può avvalersi di «*modelli procedurali più vicini al diritto privato*» (Cass., Sez. un., ord. 22 dicembre 2003, n. 19667). D'altra parte, questa affermazione di principio delle Sezioni Unite ha trovato conferma nella successiva novella introdotta dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 che ha modificato l'art. 1, della legge n. 241/1990, stabilendo al comma 1 bis che «*la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente*».

In altri termini, l'affermarsi di modelli privatistici come *modus operandi* della pubblica amministrazione impone anche una rivisitazione della nozione di "attività amministrativa", intesa secondo una nozione "oggettiva" che consente di qualificarla come tale in chiave funzionale, in ragione della pubblica funzione svolta o del pubblico servizio erogato e non in ragione del tipo di atto posto in essere. D'altra parte, gli atti tipici del diritto privato, diversamente dai provvedimenti amministrativi, si connotano per una maggiore duttilità e, quindi, garantiscono una maggiore efficienza dell'azione

amministrativa.

La nozione di “rapporto di servizio” riletta, per le ragioni sin qui riportate, in chiave c.d. funzionale (ossia, che prescinde dalla natura del soggetto convenuto in sede contabile e dalla natura degli strumenti di cui si avvale detto soggetto), assume particolare rilievo in tema di danno erariale derivante da illecita erogazione di contributi pubblici che, tra le diverse modalità, possono essere distribuiti anche sotto forma di finanziamenti o di agevolazione all’accesso di finanziamenti mediante il rilascio di garanzie coperte da risorse pubbliche.

La Magistratura contabile, in sede di controllo, ha ricordato che «*i soggetti investiti di pubblici poteri per lo svolgimento di funzioni demandate per legge sono chiamati ad attuare programmi che, talvolta, si realizzano mediante vere e proprie politiche attive implicanti la cogestione da parte di una pluralità di attori coinvolti nell’attuazione della politica stessa. La complessità dell’attuazione di un programma sovente è generata dalla interazione tra questi soggetti che operano su diversi livelli di potere: a livello sovranazionale (ambito comunitario) e a livello nazionale (governo centrale e governo decentrato nelle sue articolazioni a carattere regionale e locale). Si aggiunga che, in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale, in sede di attuazione di politiche attive possono essere coinvolti anche attori economici, sociali e singoli cittadini. Ad una politica attuata in un contesto in cui operano una molteplicità di attori (pubblici e privati), corrisponde una interazione di diversi soggetti in sede di programmazione ed individuazione di obiettivi, nonché una interazione nella destinazione delle risorse finanziarie necessarie per l’attuazione dei programmi. La complessità dell’azione pubblica si*

appalesa dunque già a livello di programmazione, sia nella fase di individuazione degli obiettivi, sia in sede di reperimento delle risorse finanziarie da destinare all'attuazione dei programmi. In proposito, viene in rilievo il principio di sussidiarietà verticale per cui, in ragione della minore o maggiore vicinanza territoriale all'area di intervento, il soggetto pubblico è chiamato a definire in modo più o meno dettagliato le finalità che si intendono realizzare con l'intervento programmato» (C. conti, sez. contr. Lombardia, del. 31/2013/FRG di approvazione della "Relazione sulla gestione dei fondi rotativi della regione Lombardia").

Ne consegue che la verifica della sussistenza della giurisdizione contabile non va compiuta in ragione del «titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato. Il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, infatti, spostato dalla qualità del soggetto - che può ben essere un privato o un ente pubblico non economico - alla natura del danno e degli scopi perseguiti». In altri termini, «ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A., alla cui realizzazione esso è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, esso realizza un danno per l'ente pubblico - anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore -, di cui deve rispondere davanti al

giudice contabile» (Cass., sez. un., 1° marzo 2006, n. 4511).

Concludendo sul punto, «*il dato essenziale che radica la giurisdizione contabile è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una P.A. e non più dal quadro di riferimento - pubblico o privato - nel quale si colloca la condotta produttiva del danno» (Cass., sez. un., ord. 15 febbraio 2007, n. 3367; Cass., sez. un., 20 giugno 2006, n. 14101).*

Sempre in tema di finanziamenti (pubblici o garantiti da risorse pubbliche) distratti dalla finalità per la quale sono stati programmati dal Legislatore affinché una Amministrazione possa perseguire una politica attiva di sua competenza, è necessaria un'ulteriore precisazione sul presupposto oggettivo che radica la giurisdizione contabile, ossia il danno che subisce l'erario nella veste di ente erogatore di un contributo.

Nell'esercizio delle funzioni di controllo, questa Magistratura, con riferimento all'erogazione di contributi pubblici, ha ricordato che, salvi i vincoli derivanti dall'Unione europea in materia di aiuti di Stato, «l'intervento pubblico nell'economia può essere diretto o indiretto. Si parla di intervento diretto quando i pubblici poteri operano sotto la veste imprenditoriale (con la forma dell'impresa-organo o con quella di impresa-ente pubblico o ancora con quella di società per azioni a partecipazione pubblica). Diversamente, l'intervento pubblico "indiretto" nell'economia si realizza o attraverso un'attività di pianificazione o attraverso forme di finanziamento in favore di soggetti privati» (C. conti, sez. contr. Lombardia, del. 31/2013/FRG di approvazione della "Relazione sulla gestione dei fondi rotativi della

	regione Lombardia”).	
	Lo “Stato finanziatore”, nei limiti dei divieti e vincoli imposti	
	dall’Unione Europea, <i>«può prestare ausili finanziari ma non può compiere</i>	
	<i>atti di liberalità in favore di un soggetto privato; in altri termini, le elargizioni</i>	
	<i>di denaro devono sempre essere finalizzate al perseguimento di un interesse</i>	
	<i>pubblico e non in favore dello specifico interesse di cui è portatore il privato</i>	
	<i>beneficiario»</i> . Tra le forme attraverso le quali i pubblici poteri hanno	
	svolto il ruolo di finanziatori si ricordano, a titolo non esaustivo, <i>«tre</i>	
	<i>tipologie: a) il c.d. contributo a fondo perduto che si sostanzia in una</i>	
	<i>elargizione di denaro in favore di un soggetto privato (generalmente la somma</i>	
	<i>viene determinata in percentuale dell’investimento economico realizzato dal</i>	
	<i>privato); b) il c.d. premio che differisce dal contributo a fondo perduto in</i>	
	<i>quanto viene corrisposto ex post (e non ex ante), in ragione dell’obiettivo</i>	
	<i>realizzato; c) il c.d. credito agevolato che si innesta in un rapporto di credito</i>	
	<i>tra pubblici poteri- soggetto privato beneficiario, traducendosi in una</i>	
	<i>contribuzione a fondo perduto in diminuzione degli interessi che dovrebbero</i>	
	<i>essere pagati dal soggetto che beneficia del finanziamento»</i> (C. conti, sez.	
	contr. Lombardia, del. 31/2013/FRG di approvazione della “Relazione	
	sulla gestione dei fondi rotativi della regione Lombardia”).	
	La Giurisprudenza contabile afferma che, nelle ipotesi in cui viene	
	accertata una condotta illecita volta a falsare la sussistenza dei requisiti	
	prescritti per l’accesso al contributo pubblico (nel caso di specie in	
	parte come contributo a fondo perduto ed in parte come finanziamento	
	agevolato) viene meno la giustificazione causale del finanziamento in	
	quanto <i>«non inidoneo a realizzare le finalità di interesse generale per le quali</i>	
	12	

esso è stato erogato, ovvero perché sottratto alla realizzazione di altre iniziative di analogo valore finanziario e merito economico» (App., Sez. II sent. n. 313 del 30 dicembre 2020 che richiama App. Sez. I n. 322/2014 e nn. 9 e 27/2016, Sez. II n. 114/2015 e nn. 26 e 182/2018, Sez. III n. 838/2011). In quest'ottica si deve ritenere che il danno erariale vada identificato nello sviamento delle risorse pubbliche dalla finalità o, in un'ottica civilistica, lo "scopo" che permea la causa negoziale del contratto di finanziamento- per la quale i contributi sono stati erogati.

Le risorse finanziarie pubbliche, nel caso di specie, alimentano un fondo (c.d. Fondo 394/81) che l'art. 2, comma 1, del D.L. n. 251/1981 (conv., con mod., dalla l. n. 394/1981), definisce «un fondo a carattere rotativo destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici a fronte di programmi di penetrazione commerciale di cui all'art. 15, lettera n), della legge 24 maggio 1977, n. 277, in Paesi diversi da quelli delle Comunità europee nonché a fronte di attività relative alla promozione commerciale all'estero del settore turistico al fine di acquisire i flussi turistici verso l'Italia». Il Fondo in discorso si compone della "Sezione Prestiti" (che alimenta il finanziamento a tasso agevolato in regime c.d. *de minimis*) e della "Sezione Contributi" (che è destinata a dare copertura alla quota di cofinanziamento a fondo perduto).

In linea generale, il "fondo rotativo" costituisce "una provvista finalizzata di denaro". Detto strumento finanziario è ritenuto tra i più agevoli per consentire ai soggetti pubblici e privati di interagire tra loro per la realizzazione dell'intervento economico. Infatti, da un lato, «l'istituzione di un fondo, presupponendo la creazione di un vincolo di

destinazione tra la dotazione finanziaria e le attività incentivate, rende più agevole ed intelligibile l'individuazione delle finalità che il soggetto pubblico intende perseguire con quel determinato intervento» e, dall'altro lato, «la creazione di un unico fondo, la cui dotazione finanziaria è generalmente ripartita per stanziamenti ai quali corrispondono diverse linee di intervento, consente al soggetto gestore una certa duttilità nell'impiego delle risorse finanziarie. In altri termini, il soggetto gestore del fondo, purché operi nel rispetto delle finalità per le quali esso è stato istituito, nonché nel rispetto dei criteri e delle modalità operative del fondo medesimo, può gestire le risorse finanziarie stanziare adattandole alle mutevoli situazioni di fatto che emergono in sede di attuazione dell'intervento pubblico (spesso realizzato avvalendosi di soggetti beneficiari privati). La "duttività" di questi strumenti finanziari consente, pertanto, di individuare, in sede di programmazione, le risorse finanziarie da destinare a specifiche finalità nell'intero periodo di riferimento ma, una volta stabilita la dotazione finanziaria complessiva e le linee tra cui ripartirla, è possibile nel corso delle singole annualità articolare le risorse per interventi mediante decreti annuali di ripartizione che, in buona sostanza, rappresentano gli stanziamenti su base annuale (c.d. massa impegnabile)» (C. conti, sez. contr. Lombardia, del. 31/2013/FRG cit.).

La destinazione funzionale delle risorse pubbliche avviene nel momento in cui «individuate le finalità da realizzare mediante una politica attiva e le risorse finanziarie da destinare al relativo intervento, il soggetto pubblico che intende avvalersi dello strumento in parola procede all'istituzione di un fondo. L'istituzione di un fondo, quindi, implica necessariamente: 1. la fissazione di specifiche finalità da realizzare in un'area

	<i>di intervento riconducibile alle funzioni proprie, o conferite, del soggetto</i>	
	<i>pubblico che istituisce il fondo; 2. l'individuazione delle risorse finanziarie da</i>	
	<i>destinare all'attuazione del programma (c.d. dotazione finanziaria); 3.</i>	
	<i>l'indicazione dei criteri e delle modalità per erogare le risorse finanziarie</i>	
	<i>confluite nel fondo; 4. l'individuazione dell'organo o del soggetto gestore, nel</i>	
	<i>caso in cui la gestione sia demandata ad un ente distinto da quello che</i>	
	<i>istituisce il fondo» (C. conti, sez. contr. Lombardia, del. 31/2013/FRG</i>	
	<i>cit.).</i>	
	Nello specifico, l'intervento che grava sul c.d. fondo rotativo 394 è	
	finanziato con risorse del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza	
	(P.N.R.R.), gestito da SIMEST S.p.A. - finalizzato alla “partecipazione	
	delle PMI a fiere e mostre internazionali, anche in Italia, e missioni di	
	sistema”, regolamentato dalla circolare SIMEST n. 3/PNRR/394/2021.	
	Il c.d. “Fondo 394” è lo strumento gestito da SIMEST in convenzione	
	con il Ministero degli Affari Esteri (MAECI) per finanziare gli	
	investimenti per la crescita estera delle imprese italiane, in prevalenza	
	PMI. SIMEST è una società controllata al 76% dalla Cassa Depositi e	
	Prestiti.	
	Come statuito dalla circolare n. 3/PNRR/394/2021 che disciplina	
	l'intervento «“Partecipazione delle PMI a fiere e mostre internazionali,	
	<i>anche in Italia, e missioni di sistema” Finanziamento con risorse dell'Unione</i>	
	<i>Europea – NextGenerationEU - PNRR-Misura 1, – Componente 2, –</i>	
	<i>Investimento 5, Linea progettuale “Rifinanziamento e Ridefinizione del Fondo</i>	
	<i>394/81 gestito da SIMEST”», il ruolo di Comitato Agevolazioni (ex art.</i>	
	<i>1, comma 270, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, e s.m.i.) è svolto da</i>	
	15	

SIMEST s.p.a.. Il Comitato Agevolazioni è l'Organo competente ad amministrare il fondo e, in adempimento di detto ruolo gestorio, effettua le verifiche sulle spese ammissibili rendicontate e sulla documentazione presentata, nonché dispone l'erogazione del finanziamento e, in caso di inadempimento, ne dispone la revoca.

Sulla identificazione del Ministero che destina le risorse finanziarie al fondo rotativo (in questo caso il MAECI), quale Amministrazione danneggiata in favore della quale la Procura erariale invoca la condanna *nulla questio*. In ogni caso, la Magistratura contabile ha ritenuto in una recente decisione che anche la società a controllo pubblico SIMEST s.p.a. possa essere identificata come Amministrazione danneggiata in quanto, oltre a gestire denaro pubblico, ha la natura giuridica di «ente strumentale dello Stato (preposto, ai sensi della l. 24 aprile 1990, n. 100, allo svolgimento di funzioni concernenti l'internazionalizzazione delle imprese e l'assistenza degli imprenditori italiani nelle loro attività nei mercati stranieri)» (C. Conti, sez. giur. Molise, sent. n. 42 del 19 giugno 2025 che richiama C. Conti, Sez. controllo sugli enti, 17 dicembre 2020, n. 126).

Da ultimo, in merito alla sussistenza della giurisdizione nei confronti di tutte le parti convenute, si aggiunga che è pacifica la sussistenza del rapporto di servizio (che, insieme al presupposto della sussistenza di un danno erariale, incardina la giurisdizione di questa Corte), sia in capo alla società Outsourcing s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, sia in capo a Cioffi Carmelina Antonietta che, nella qualità di legale rappresentante *pro tempore*, è la persona

	fisica che materialmente si è ingerita nel procedimento volto	
	all’ottenimento per accedere al finanziamento pubblico	
	sottoscrivendone la relativa domanda. In questo senso, la consolidata	
	giurisprudenza della Corte di cassazione afferma che <i>«è configurabile</i>	
	<i>un rapporto di servizio tanto con la persona giuridica beneficiaria di un</i>	
	<i>contributo quanto con chi, amministratore o legale rappresentante dell'ente</i>	
	<i>collettivo, sia stato incaricato di realizzare il programma di interesse pubblico</i>	
	<i>a cui il contributo risultava vincolato, sicché, in caso di sviamento della</i>	
	<i>somma dalla finalità programmata, sussiste una responsabilità contabile</i>	
	<i>anche di coloro che con la predetta società abbiano intrattenuto un rapporto</i>	
	<i>organico, ove si ipotizzi che dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la</i>	
	<i>distrazione delle risorse dal fine pubblico cui erano destinate, con conseguente</i>	
	<i>radicamento della giurisdizione della Corte dei conti nei loro confronti» (ex</i>	
	<i>multis ord. n. 15893 del 17/05/2022).</i>	
	In conclusione, chiarita la sussistenza del rapporto di servizio, definite	
	le modalità con le quali, attraverso un fondo, viene posto il vincolo di	
	destinazione sulle risorse pubbliche destinate al perseguimento di un	
	pubblico interesse ed identificate le Amministrazioni danneggiate,	
	l’accertamento della responsabilità patrimoniale di un soggetto legato	
	da rapporto di servizio (come sopra inteso) che pone in essere una	
	condotta finalizzata a sviare le risorse pubbliche dalla realizzazione di	
	un “programma” (nel caso di specie, la partecipazione al progetto	
	denominato “Partecipazione delle PMI a Fiere e Mostre Internazionali	
	anche in Italia e Missioni di sistema”), compete alla giurisdizione di	
	questa Corte che è chiamata a valutare se la condotta posta in essere	
	17	

	dai percettori delle risorse pubbliche fosse connotata dal carattere	
	dell'illeceità integrando i presupposti della responsabilità erariale.	
	1. Dichiarazione di contumacia.	
	Preliminarmente, ai sensi dell'art. 93 del codice di giustizia contabile	
	(d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174), va dichiarata la contumacia delle parti	
	convenute non costituite alle quali l'atto di citazione e il pedissequo	
	decreto presidenziale di fissazione dell'udienza di discussione	
	risultano regolarmente notificati. La notifica è stata eseguita alla	
	società con pec del 15 gennaio 2026 e alla convenuta Cioffi, con	
	consegna a mani, il 16 gennaio 2026.	
	La motivazione, ai sensi dell'art. 17, c. 1 delle norme di attuazione del	
	c.g.c., sarà data anche con riferimento al contenuto della citazione.	
	2. Merito.	
	Passando all'esame del merito della domanda attorea, questo Collegio	
	ne vaglia la sua fondatezza procedendo all'accertamento in concreto	
	dei medesimi presupposti che radicano, in astratto, la giurisdizione	
	contabile, ossia l'accertamento in concreto della condotta illecita	
	produttiva del danno imputato alle parti convenute e la sussistenza	
	dell'evento dannoso.	
	Con la <i>notitia</i> di danno acquisita al fascicolo processuale, la Procura	
	erariale ha appreso che la società OUTSOURCING S.r.l., in data	
	22.10.2021, ha inserito, sul portale SIMEST, la domanda per la	
	"Richiesta di Finanziamento" per la "Partecipazione delle PMI a Fiere	
	e Mostre Internazionali anche in Italia e missioni di sistema", per un	
	importo complessivo pari ad € 66.000,00 e per la durata di 4 anni.	

In data 29.12.2021, la SIMEST S.P.A. ha comunicato alla società istante, a mezzo PEC, l'avvenuta deliberazione da parte del Comitato Agevolazioni della richiesta di Finanziamento per l'importo complessivo di € 66.000,00; ciò al fine di finanziare iniziative promozionali da realizzare, come da domanda, in Kosovo Pristina – Exopoks (Fiera internazionale dedicata alla tecnologia, alle costruzioni e all'industria in generale).

Alla prima *tranche* del finanziamento non è seguita l'erogazione di quella successiva in seguito al mancato adempimento dell'obbligo di rendicontazione delle spese sostenute. In particolare, in data 17.07.2023, SIMEST ha avviato il procedimento di revoca del finanziamento e ha chiesto alla società beneficiaria la restituzione dell'importo già percepito.

Stante la mancata restituzione dell'importo erogato, in questa sede, la Procura erariale ha contestato alla società convenuta e al suo legale rappresentante le seguenti condotte illecite foriere di danno erariale: la violazione del criterio dell'esclusività di cui all'art. 1 della Circolare n. 3/PNRR/394/2021 in quanto sul conto corrente dedicato sono transitate movimentazioni finanziarie in entrata ed in uscita per la maggior parte non riconducibili al finanziamento; la circostanza che le fatture indicate in sede di rendicontazione sono in parte riconducibili a finalità diverse da quelle alle quali era destinato il finanziamento, mentre altre fatture sono prive delle certificazioni richieste dalla circolare per accedere al finanziamento.

Parallelamente, in data 24.10.2024, la Procura della Repubblica presso

	il Tribunale di Milano ha adottato l'avviso di conclusione delle	
	indagini preliminari, <i>ex art. 415-bis c.p.p.</i> , nei confronti dell'odierna	
	convenuta Cioffi (notificato alla stessa in data 06.11.2024)	
	contestandole il reato di cui all'art. 316- <i>ter</i> c.p. rubricato "Indebita	
	percezione di erogazioni pubbliche".	
	In linea generale, con riferimento alla condotta qualificabile come fonte	
	di responsabilità amministrativa, in tema di illecita percezione di fondi	
	pubblici, la giurisprudenza contabile configura lo "sviamento" rispetto	
	alla finalità voluta dalla legge, sia in presenza di condotte che si	
	inseriscono nella fase dell'accesso alla domanda di contribuzione, <i>«in</i>	
	<i>caso di violazione da parte del soggetto aderente degli obblighi assunti con il</i>	
	<i>contratto di concessione del contributo e delle condizioni legali sottese</i>	
	<i>all'erogazione del medesimo»</i> (ad esempio, attraverso false attestazioni	
	preliminari all'ammissione al beneficio, così C. Conti, sez. giur. Molise,	
	sent. n. 42 del 19 giugno 2025 che richiama che richiama Sez. Sardegna,	
	sent. n. 142/2013); sia in presenza di condotte che interessano la	
	successiva fase gestoria (ad esempio, mediante la predisposizione di	
	false fatturazioni attestanti attività mai realizzate, cfr. C. Conti, sez.	
	giur. Molise, sent. n. 42 del 19 giugno 2025 che richiama Sez. Sardegna,	
	sent. n. 356/2013; Sez. Calabria, sent. n. 203/2014) oppure, come nel	
	caso di specie, non adempiendo l'obbligo della corretta	
	rendicontazione delle spese sostenute; sia in presenza di condotte che	
	interessano la fase conclusiva dell'attività, quando non viene portato a	
	compimento il programma cui era finalizzata la concessione del	
	contributo pubblico (C. Conti, sez. giur. Molise, sent. n. 42 del 19	
	20	

finanziata.

In primo luogo, la Procura erariale contesta la mancata partecipazione della società all'evento previsto a Pristina. In particolare, la Cioffi, il 23 novembre 2023 in sede di audizione svolta nell'ambito del controllo amministrativo, ha dichiarato che sia lei sia i suoi dipendenti non si sono mai recati in Kosovo. Ha, quindi, aggiunto di non sapere nulla dello *stand* che avrebbe dovuto essere allestito in occasione dell'intervento fieristico ivi previsto.

In secondo luogo, con riferimento all'inidoneità della documentazione prodotta a supporto della rendicontazione delle spese transitate sul conto corrente di appoggio del finanziamento percepito, come unica giustificazione ha addotto che su di esso operavano suo cognato (Simone Fattore) e i suoi dipendenti. Detta affermazione non è sufficiente a giustificare una esimente della responsabilità in quanto il legale rappresentante di una società non può esimersi dai doveri di vigilanza connessi alla concreta destinazione dei contributi a fondo perduto percepiti. Si aggiunga che la convenuta non ha nemmeno prodotto le dichiarazioni rilasciate dai fornitori circa l'effettiva esecuzione delle prestazioni fatturate.

In altri termini, la Procura erariale ha allegato il fatto dell'utilizzo delle somme ottenute a titolo di finanziamento (richiamando le relative fatture) per spese non ammissibili e non finanziabili. Più nello specifico, la Procura ha contestato alla società il mancato adempimento dell'obbligo di rendicontazione delle spese sostenute e che questa aveva l'onere di adempiere, a pena di revoca, nei tempi e con le

modalità indicate dal paragrafo 6 della circolare n. 3/PNRR/394/2021.

In terzo luogo, nella citazione si contesta la violazione del criterio dell'esclusività di cui all'art. 1 della Circolare n. 3/PNRR/394/2021 in quanto sul conto corrente dedicato erano transitate movimentazioni finanziarie in entrata ed in uscita per la maggior parte non riconducibili al finanziamento.

Questo Collegio si limita a ricordare che gli obblighi di rendicontazione non sono meri obblighi formali ma sono strettamente funzionali alle attività di controllo che l'Amministrazione deve assolvere per verificare che le spese sostenute e finanziate siano coerenti con la finalità del contributo pubblico e, quindi, quando l'inadempimento è grave e ripetuto, come nel caso di specie, costituisce *ex se* un ulteriore indice dello sviamento delle risorse pubbliche.

Dunque, alla luce dei fatti costitutivi allegati e documentalmente provati dalla Procura erariale, questo Collegio ritiene che sia stato provato lo sviamento dalle finalità pubblicistiche connesse all'erogazione del contributo pubblico (ossia, è stato provato che le somme erogate non sono state impiegate per la partecipazione all'evento Exopoks -Fiera internazionale dedicata alla tecnologia, alle costruzioni e all'industria in generale- che era previsto in Kosovo, a Pristina).

Concludendo, questo Collegio ritiene che la Procura erariale abbia provato che le somme effettivamente erogate (e mai restituite) integrano un danno erariale. In altri termini, le condotte sin qui contestate e provate dalla Procura erariale hanno impedito che le

	risorse finanziarie, messe a disposizione per il progetto	
	imprenditoriale presentato, fossero validamente utilizzate per il	
	raggiungimento della finalità pubblica che il finanziamento mirava a	
	perseguire.	
	Sotto il profilo dell'elemento soggettivo le condotte sin qui descritte si	
	desumono, per le modalità con cui sono state poste in essere, sorrette	
	dall'elemento psicologico del dolo.	
	Le false dichiarazioni tese ad attestare falsamente la partecipazione	
	all'evento fieristico, la mancata realizzazione dell'attività oggetto di	
	finanziamento (l'assenza, evidentemente volontaria e consapevole,	
	all'evento programmato), nonché la mancata restituzione	
	dell'anticipazione ottenuta a seguito della risoluzione del contratto,	
	sono condotte caratterizzate dall'intenzionalità.	
	Questo Collegio, infine, ritiene che la quantificazione del danno vada	
	calcolata prendendo come riferimento l'importo effettivamente	
	erogato (€ 33.000,00) fino alla data dell'intervenuta revoca.	
	Dunque, questo Collegio accertati gli elementi costitutivi della	
	responsabilità amministrativo - contabile, accoglie la domanda	
	azionata dalla Procura erariale di condanna della società Outsourcing	
	s.r.l. e di Cioffi Carmelina, legale rappresentante della società,	
	condannandoli in solido al pagamento dell'importo di € 33.000,00, oltre	
	rivalutazione monetaria calcolata dalla data della concessione del	
	finanziamento e sino alla data della presente sentenza. Sulla somma	
	così rivalutata andranno altresì corrisposti gli interessi nella misura	
	legale dalla data della sentenza e sino al soddisfo.	
	24	

In applicazione del principio della soccombenza, di cui all'art. 31 c.g.c.,
le spese di giudizio sono liquidate come in dispositivo e poste a carico
delle parti convenute.

PQM

La Corte, definitivamente pronunciando, condanna in solido CIOFFI CARMELINA ANTONIETTA (C.F. CFFCML73C49Z404R) e OUTSOURCING s.r.l. (C.F. e P.IVA 10049680969), al pagamento, in favore di SIMEST S.p.A. e del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), della somma di euro € 33.000,00 (trentatremila/00), oltre interessi e rivalutazione da calcolare come indicato in parte motiva.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in euro
148,42 (centoquarantotto/42).

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

L'estensore

Il Presidente

(dott. Laura De Rentiis)

(dott. Antonio Marco Canu)

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

Depositato in Segreteria il 04/08/2026

Il Direttore di Segreteria

Firmato digitalmente