



REPUBBLICA ITALIANA Sent. n. 86/2026

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE

LOMBARDIA

Composta dai Magistrati:

Antonio Marco Canu

Presidente

Gabriele Vinciguerra

Giudice relatore

Barbara Pezzilli

Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. G 31003 del registro di segreteria ad istanza della Procura regionale per la Lombardia contro:

ARNOLDI Carla Alberta, nata a Bellano (CO) il 13.12.1966, C.F. RNLCLL66T53A745T, residente in Ardenno (SO), via Calchera n.14, rappresentata e difesa dall'Avvocato Antonella Gallo per mandato in atti, elettivamente domiciliata in Milano, Via Emilio Morosini n. 21, presso lo studio del difensore.

VISTO il D.Lgs. n. 26 agosto 2016, n. 174.

VISTO l'atto introduttivo.

LETTI gli atti e i documenti di causa.

UDITI all'udienza del 20.05.2026 il Giudice relatore Gabriele Vinciguerra, il Pubblico Ministero Valentina Papa e l'Avvocato Antonella Gallo per la convenuta.

FATTO

La Guardia di Finanza di Sondrio avviava un controllo in materia di spesa pubblica i nei confronti della società "G.EL.CO DATA s.a.s.", al fine di verificare la regolare percezione del contributo a fondo perduto erogato dall'Agenzia delle Entrate, in relazione all'emergenza COVID-19, ex art. 25 D.L. 19 maggio 2020, n. 34, da cui emergeva quanto segue.

In data 16.06.2020, la società "G.EL.CO DATA S.A.S." presentava telematicamente all'Agenzia delle Entrate l'istanza per accedere al contributo di cui all'art. 25 D.L. 19 maggio 2020 n. 34;

A tale fine, il rappresentante legale della società indicava fatture e corrispettivi riferiti a operazioni effettuate nel mese di aprile 2019 per un importo complessivo di euro 149.771,00 nonché fatture e corrispettivi riferiti a operazioni effettuate nel mese di aprile 2020 per un importo complessivo di euro 0,00;

Dal registro IVA delle fatture emesse relativo al mese di aprile 2019, esibito dal rappresentante legale in data 17.12.2021 all'atto dell'apertura del controllo, risultava tuttavia la registrazione di operazioni per euro 1.229,51 più IVA 22%, per un totale di euro 1.497,71 IVA inclusa.

L'art. 25 D.L. 19 maggio 2020, n. 34 prevede che, qualora i ricavi e compensi dell'anno 2019 siano inferiori o pari ad euro 400.000,00, l'ammontare del contributo venga calcolato applicando la percentuale del 20% alla differenza tra l'importo del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 e l'analogo importo del

mese di aprile 2019; il contributo è comunque riconosciuto per un importo non inferiore ad euro 1.000,00 per le persone fisiche e ad euro 2.000,00 per i soggetti diversi dalle persone fisiche.

In applicazione della normativa citata, alla società "G.EL.CO DATA s.a.s.", sulla base dei compensi riportati nei registri contabili obbligatori sopra indicati nel mese di aprile 2019, sarebbe spettato un contributo di euro 2.000,00, e non euro 29.954,00 pari a quanto effettivamente liquidato.

L'istanza presentata da ARNOLDI, legale rappresentante della società, per ottenere il contributo relativo al mese di aprile, esponeva infatti la cifra, erronea, di euro 149.771,00, e non quella, corretta, di euro 1.497,71.

Ciò era dovuto, a dire della stessa ARNOLDI, ad un *“errore nell'inserimento della virgola nel campo in cui andava indicato l'importo complessivo delle fatture relative al mese di aprile 2019”*.

Tale versione dei fatti trovava accoglimento nell'ambito del procedimento penale n. 126/2022 R.G.N.R. dinanzi al Tribunale penale di Sondrio, instaurato nei confronti di ARNOLDI, che esitava nella sentenza di non luogo a procedere n. 141/2023, ex art. 425 c.p.p..

Ritenuto sussistere danno erariale pari ad **euro 27.954,00** oltre accessori, la Procura contabile ha notificato rituale invito a dedurre nei confronti dell'odierna convenuta.

ARNOLDI non produceva memorie difensive, né chiedeva di essere ascoltata personalmente.

La Procura contabile ha notificato ad ARNOLDI atto di citazione, confermando la richiesta risarcitoria già contenuta nell'invito a dedurre.

La convenuta si è costituita in giudizio, eccependo in estrema sintesi il difetto dell'elemento soggettivo della colpa grave, trattandosi di mera svista, il concorso di colpa dell'amministrazione finanziaria, l'infondatezza della richiesta risarcitoria, in quanto avente ad oggetto l'intera somma, l'infondatezza della ripetizione dell'indebito vista la buona fede dell'*accipiens*.

La causa è stata discussa all'udienza del 20.05.2026.

Le parti si sono riportate agli atti e hanno insistito nelle proprie conclusioni; il Collegio ha invitato le parti ad affrontare, in sede di discussione, la problematica relativa alla sussistenza o meno della giurisdizione contabile.

Il rappresentante del P.M. si è espresso nel senso della sussistenza della giurisdizione di questa Corte in ragione delle finalità pubblicistiche sottese all'erogazione del contributo di che trattasi, volto al sostegno dell'economia durante il periodo emergenziale. Il difensore della convenuta si è rimesso alla decisione della Sezione.

La causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

L'art. 25 D.L. 19 maggio 2020, n. 34 stabilisce: "*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, titolari di partita IVA, di cui al testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917...”.

Il comma 12 della norma citata fondava la giurisdizione delle Corti di Giustizia Tributaria sulle controversie relative agli atti di “recupero”, di competenza dell’Agenzia delle Entrate, stabilendo che *“per le controversie relative all’atto di recupero si applicano le disposizioni previste dal decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546”*.

Per quanto interessa in questa sede, tale norma è stata dichiarata incostituzionale (Corte Costituzionale n. 123/2025), sul rilievo che il contributo COVID non ha natura tributaria, con la conseguente “riespansione” della giurisdizione ordinaria.

Ciò premesso, occorre ora valutare se, in applicazione del noto principio del “doppio binario”, nella specie concorra la giurisdizione della Corte dei conti, ovvero se il “recupero” delle somme indebitamente percepite possa avvenire anche attraverso l’azione di responsabilità amministrativo-contabile.

Ritiene il Collegio che la giurisdizione della Corte dei conti non sussista.

Secondo un indirizzo assolutamente consolidato della Corte di Cassazione, ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile, tra la pubblica amministrazione che eroga un contributo e il privato che lo riceve occorre che si instauri un rapporto di servizio: 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 (Cass. SSUU n. 2287/2014; SSUU n. 3310/2014; SSUU n. 1515/2016; SSUU n. 21297/2017; SSUU n. 28504/2017; SSUU n. 11183/2018; SSUU n. 15342/2018; 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).

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 investito del compito di porre in essere una serie di attività in sostituzione della PA (Cass. civ., Sez. Unite, sent. 05.05.2011 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 compartecipe dell'attività a fini pubblici (Cass. civ., Sez. Un. 26 febbraio 2004 n. 3899), *“essendo sufficiente la compartecipazione 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 funzionale nell'iter procedurale 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 uno scopo pubblicistico con annessa attività gestoria; c) un obbligo di attivazione e di rendicontazione a carico del percipiente in relazione alle somme ricevute.

Nella specie, la disciplina introdotta dall'art. 25 DL 19.05.2020 n. 34 non evidenzia l'esistenza di un programma finalizzato al perseguimento dell'interesse alla ripresa dell'attività

economica, né sussistono elementi per ritenere che il contributo erogato abbia assunto una specifica finalità di risolvere l'economia locale o nazionale e di arginare un possibile contesto di disoccupazione diffusa.

Come espresso da Corte dei conti, sez. Campania, n. 334/2025, *“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 ottenere al privato un vantaggio patrimoniale diretto senza che a questo corrisponde 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” (Corte dei conti, sez. Campania, n. 334/2025, citata).

Il Collegio non ignora l’opposto indirizzo giurisprudenziale che afferma, nella specifica materia del contributo COVID, la giurisdizione contabile (cfr. in particolare Corte dei conti, sez. II di Appello, n. 58 del 26 marzo 2026), ritenendo sussistere, nella fattispecie, *“l’inserimento del percettore in un programma, volto alla realizzazione di una finalità pubblicistica d’interesse generale...il quale, travalicando la posizione del singolo beneficiario della misura, si identifica, con ogni evidenza, nella salvaguardia dell’intero tessuto socioeconomico nazionale e degli stessi livelli occupazionali, registrati in epoca antecedente all’emergenza epidemiologica”*: ritiene tuttavia che tale indirizzo contrasti con l’orientamento della Corte di Cassazione sopra riportato, e che in particolare pecchi di genericità l’individuato obiettivo di *“salvaguardia dell’intero tessuto socioeconomico nazionale”* o dei *“livelli occupazionali”*, in assenza di esplicita, specifica destinazione finalistica del contributo.

Più in generale, la Pubblica Amministrazione erogante sempre agisce per una finalità pubblica, ma la giurisdizione

contabile deve essere affermata solo in presenza di un particolare vincolo o destinazione cui il privato deve indirizzare i contributi percepiti, agendo in luogo dell'Amministrazione nell'ambito di un procedimento amministrativo: ciò che, in materia di contributi ex art. 25 del DL 19/05/2020 n. 34, non è, non essendo il privato percettore del contributo onerato di obblighi ulteriori.

Occorre osservare che, limitandosi il beneficiario a percepire i fondi sulla base della presentazione di una domanda, e potendoli impiegare in totale libertà e senza alcun controllo (se non successivo, e sulla spettanza o meno dei fondi: la normativa non vieta neppure che il contributo vada a diretto vantaggio dell'imprenditore, o sia distribuito ai soci della società percipiente), è difficilmente configurabile un ipotetico "sviamento dai fini" cui sono destinate le risorse pubbliche, proprio perché tali "fini" non sono individuati con sufficiente specificità.

Si noti che, in applicazione dei principi più volte espressi dalla giurisprudenza di legittimità, e sopra richiamati, Cass. SS.UU. n. 9846/2011, ha escluso la giurisdizione contabile in materia di contributi ex art. 4 bis DL n. 279/2000, convertito in L. 365/2000, rubricato "*interventi urgenti in favore delle zone danneggiate dalle calamità idrogeologiche dell'ottobre e del novembre 2000*": fattispecie assimilabile, sebbene ovviamente più circoscritta, alla "calamità" globale costituita dalla epidemia di COVID 19.

Significativo che tale pronuncia sia stata ripresa da Cass. SS.UU. n. 13245/2019, secondo cui ... *la sentenza n. 9846 del 2011,*

che ha escluso la giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale nel caso di illegittima percezione o utilizzazione di contributi o finanziamenti pubblici volti a indennizzare i soggetti danneggiati da gravi calamità naturali, apparentemente distonica rispetto all'orientamento giurisprudenziale sopra menzionato, in effetti lo conferma a contrariis. Tale sentenza, infatti si fa carico di sottolineare che nella fattispecie ivi esaminata mancava, appunto, proprio il "programma" della pubblica amministrazione destinato ad essere gestito dal privato beneficiario: (si veda la relativa motivazione, pag. 4: "Nè si fa riferimento nella sentenza impugnata ad un qualche provvedimento della pubblica amministrazione, dal quale si possa ricavare l'esistenza di un programma finalizzato al perseguimento dell'interesse alla ripresa dell'attività produttiva, cui la società ricorrente sia stata chiamata a partecipare e che non abbia contribuito a realizzare, o ad un provvedimento dal quale si possa, comunque, ricavare che i contributi in questione sono stati erogati al fine specifico della ripresa dell'attività produttiva"). E' proprio il distinguo operato nella sentenza n. 9846/11 che impone, allora, di ritenere sussistente un rapporto di servizio allorquando l'erogazione del contributo sia funzionale alla realizzazione di un programma finalizzato al perseguimento di un pubblico interesse, come nel caso della erogazione di risorse pubbliche sulla base di atti normativi, nazionali o dell'Unione Europea, diretti alla realizzazione di politiche economiche pubbliche in determinati settori ritenuti meritevoli di sostegno (agricoltura, industria,

ricerca etc.)”.

La giurisdizione della Corte dei conti deve essere declinata,
in favore della giurisdizione dell’Autorità Giudiziaria Ordinaria.

Le spese di giudizio restano a carico di chi le ha affrontate,
non essendovi proscioglimento nel merito ai sensi dell’art. 31
comma 2 c.g.c..

P. Q. M.

La Corte, definitivamente pronunciando, dichiara il difetto
di giurisdizione della Corte dei conti, in favore della giurisdizione
dell’Autorità Giudiziaria Ordinaria.

Nulla per le spese.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del
20.05.2026.

IL GIUDICE ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Gabriele Vinciguerra

Antonio Marco Canu

(firmato digitalmente)

(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 27.05.2026

Il Direttore della Segreteria

Salvatore Carvelli

(firmato digitalmente)