REPUBBLICA ITALIANA **15/2026**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Natale LONGO	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere relatore
Beatrice MENICONI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio d'appello in materia di responsabilità, iscritto al **n. 60800** del registro di segreteria, promosso da:

- **PROCURA REGIONALE** presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per il Piemonte, in persona del Procuratore regionale *pro tempore*, pec: piemonte.procura@corteconticert.it- *appellante*;
- **PROCURA GENERALE** presso la Corte dei conti in persona del Procuratore Generale *pro tempore*, pec: procura.generale.appelli@corteconticert.it - *appellante*;

nei confronti di

- **IMED Società Cooperativa** (p.i. 01510550054), sita in via Brofferio, n.

23, Asti, in persona del legale rappresentante *pro-tempore* e successivamente del Commissario liquidatorio – *appellata non costituita*;

- **SERENO Carlo** (c.f. SRNCRL63M21L750M), nato a Vercelli, il 21.08.1963, residente in Casale Monferrato (AL), Via Bistolfi, n. 10, elettivamente domiciliato in Asti, Corso Vittorio Alfieri, n. 310, presso lo studio dell'avv. Andrea Furlanetto (c.f. FRLNDR75P20A479G), che lo rappresenta e difende in forza di procura speciale in atti - *appellato*;
- **ZUYEVA Natalia** (c.f. ZYVNTL62T55Z138J), nata a Kiev (Ucraina), il 15.12.1962, già MOUDRITSKAIA Natalia (c.f. MDRNTL62T55Z138H), elettivamente domiciliata in Asti, Corso Vittorio Alfieri, n. 310, presso lo studio dell'avv. Andrea Furlanetto (c.f. FRLNDR75P20A479G), che la rappresenta e difende in forza di procura speciale in atti - *appellata*;
- **UNIONLINK s.r.l.** (p.i. 01581720057), in persona del Presidente e legale rappresentate *pro tempore* Mario Sacco, con sede in Asti, Via XX Settembre, n. 126, rappresentata e difesa dall'avv. Marcello Bonotto (c.f. BNTMCL57A02H501X), con studio in Roma, Via Sistina, n. 121, e presso quest'ultimo elettivamente domiciliata - *appellata*;
- **UNIONCOOP Unione Cooperative Servizi di Assistenza Soc. Coop.** (p.i. 01068030053), in persona del Presidente e legale rappresentate *pro tempore* Mario Sacco, con sede in Asti, Via XX Settembre, n. 126, rappresentata e difesa dall'avv. Marcello Bonotto

(c.f. BNTMCL57A02H501X), con studio in Roma, Via Sistina, n. 121, e presso quest'ultimo elettivamente domiciliata - *appellata*;

per l'annullamento

della sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per il Piemonte, n. 43, depositata il giorno 28 marzo 2023;

VISTO l'atto d'appello;

VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa;

UDITI, all'udienza del 12 dicembre 2025, con l'assistenza del segretario dott.ssa Rita Maria Dina Cerroni, il relatore cons. Donatella Scandurra, il rappresentante del Pubblico Ministero, in persona del V.P.G., cons. Fabrizio Cerioni, per la Procura generale appellante, l'avv. Maria Luisa Gioffrè su delega dell'avvocato Andrea Furlanetto per gli appellati Carlo Sereno e Natalia Zuyeva nonché l'avvocato Marcello Bonotto per UNIONLINK s.r.l. e UNIONCOOP - Unione Cooperativa Servizi Assistenza Società Cooperativa.

Svolgimento dei fatti

I. La Procura contabile presso la Sezione giurisdizionale per il Piemonte chiamava in giudizio gli amministratori e la società IMED, beneficiaria dei finanziamenti erogati in base alla legge regionale Piemonte 13 ottobre 2004, n. 23, destinati all'acquisto di arredi strumentali e di attrezzature, per sentirli condannare, in solido, a titolo di dolo o in via gradata di colpa grave, al pagamento dell'importo di euro 126.993,92, oltre a rivalutazione e interessi in favore di Finpiemonte s.p.a. e, per essa, della Regione Piemonte, per una ipotesi di danno erariale da distrazione dei finanziamenti ottenuti.

Sull'intero importo, il requirente chiedeva che venisse dichiarata la responsabilità sussidiaria delle due società - UNIONCOOP Unione Cooperative Servizi di Assistenza Soc. Coop. e UNIONLINK s.r.l. - incaricate della rendicontazione dei finanziamenti ottenuti, a cui IMED aveva delegato "*tutte le attività di gestione della parte amministrativa del contributo concesso all'impresa beneficiaria*", quali società inserite all'interno del procedimento amministrativo di concessione e rendicontazione dei finanziamenti.

Il danno, quantificato da Finpiemonte (con nota di messa in mora del 3 agosto 2020 e dichiarazione crediti residui inviata alla Procura contabile del 4 agosto 2020) in € 126.993,92, corrispondeva alla somma di € 120.301,14, quale quota di contributo indebitamente erogata con fondi pubblici e di € 6.692,78 per interessi maturati sul finanziamento pubblico regionale, calcolati utilizzando il tasso di riferimento determinato dalla Banca Centrale Europea vigente alla data di erogazione del finanziamento - 11/07/2012 - per il periodo intercorrente tra la data di assegnazione e la data della revoca - 27/02/2019.

La vicenda traeva origine dall'istruttoria avviata dal pubblico ministero contabile a seguito della nota (prot. STA/MM/20-10800) del 23 aprile 2020, con cui Finpiemonte S.p.A. aveva trasmesso un dettagliato prospetto di 606 posizioni debitorie riguardanti 568 soggetti, per un totale di 31,6 milioni di euro di mancate restituzioni dei finanziamenti erogati.

Nella prospettazione attorea, la condotta degli amministratori della società IMED risultava contraddistinta da dolo o, comunque, da colpa

gravissima, stante la gravità delle condotte evidenziate nel provvedimento di revoca della Regione Piemonte.

La revoca dei finanziamenti era stata disposta da Finpiemonte all'esito negativo dell'istruttoria condotta sulla rendicontazione finale, in considerazione dell'incompleta rendicontazione del finanziamento pubblico nelle forme e nei modi imposti dal bando (in relazione alla mancata presentazione dell'Allegato 1/1 alla Determinazione n. 627 del 06/11/2006, recante "*Modalità di attuazione del fondo di garanzia per lo sviluppo e la promozione della cooperazione*"); della mancata indicazione dei mezzi di copertura delle perdite di bilancio risultanti al 31/12/2015 e al 31/12/2016; del mancato rispetto del piano di rientro del finanziamento concesso; dell'omesso aggiornamento del piano di rientro rateizzato.

II. Con sentenza n. 43/2023 la Sezione giurisdizionale per il Piemonte non accoglieva la domanda attorea. Dopo aver precisato che "*il danno azionato dalla Procura non è quello derivante dalla mancata restituzione delle rate del finanziamento, fattispecie di rilievo esclusivamente civilistico, quanto, invece, la distrazione delle risorse pubbliche dalla loro destinazione pubblicistica*", i giudici di prime cure escludevano la sussistenza di un danno da sviamento delle risorse pubbliche; assumevano che "*ciò che, invece, può effettivamente rappresentare un sintomo dello sviamento delle risorse, anche in presenza di un inadempimento restitutorio, è la mancata rendicontazione degli investimenti effettuati come da domanda di finanziamento*" e che "*come risulta dalla documentazione in atti, nella fattispecie in esame la rendicontazione delle spese sostenute è stata correttamente inviata, seppure ritenuta non congrua da*

Finpiemonte" (pag. 9), in quanto la revoca dei finanziamenti disposta da Finpiemonte, in data 27 febbraio 2019 "*appare fondata su ragioni che, anche ove ritenute assolutamente legittime (mancata restituzione del finanziamento, irregolarità formali nella documentazione trasmessa, mancato rispetto degli equilibri di bilancio), non sono tali da evidenziare uno sviamento delle risorse dal fine loro dedicato*" (pag. 10).

III. Avverso la predetta sentenza proponeva appello il procuratore regionale del Piemonte, notificato a mezzo pec in data 21.04.2023, deducendo con distinti motivi di gravame: 1) "*Mancata valutazione della contumacia del convenuto principale IMED; errata estensione delle difese di merito degli amministratori alla posizione della società; violazione degli articoli 90 e 93 c.g.c.; violazione dell'art. 1, comma 1, della Legge n. 20/1994*"; 2) "*Errore motivazionale nella assoluzione nel merito per ritenuta insussistenza del dolo o della colpa grave; violazione del divieto di sostituzione del Giudice nelle scelte discrezionali dell'Amministrazione; travalicamento della giurisdizione contabile per la parte in cui la sentenza introduce presunti vizi del provvedimento amministrativo di revoca, in accoglimento di difese di merito dei convenuti*"; 2) (*rectius* 3) "*Violazione degli artt. 94 e 95 c.g.c. con riferimento alla ritenuta irrilevanza ai fini dell'obbligo restitutorio delle somme di dati di bilancio non veritieri e, comunque, resi in ritardo od in violazione della convenzione e del bando di concessione del finanziamento; errore motivazionale; violazione del principio della esclusiva disponibilità della prova in capo alle parti; travalicamento della giurisdizione contabile per la parte in cui la sentenza ritiene irrilevante il provvedimento di revoca regionale fondato sui disequilibri di bilancio*"; 4) "*Errore*

della motivazione per la parte in cui confonde l'illecito civile con quello amministrativo/contabile; irrilevanza degli obblighi civilistici del futuro a fronte di contestazioni di danno erariale concreto ed attuale"; 6) *(rectius* 5*) "Difetto di corrispondenza tra chiesto e pronunciato; omessa pronuncia sulle condotte tenute dai centri di assistenza*".

In sintesi, l'Ufficio appellante – con diverse argomentazioni – sosteneva la sussistenza dei presupposti della responsabilità erariale, lamentando l'erroneità della sentenza, in quanto la società IMED non avrebbe presentato documentazione idonea alla rendicontazione finale delle spese, né documentato che il contributo era stato fruito per il raggiungimento delle finalità pubblicistiche perseguite dal bando e per le quali il contributo era stato erogato.

IV. Si costituivano Zuyeva Natalia e Sereno Carlo, amministratori p.t. di IMED, chiedendo il rigetto dell'appello ovvero, previa dichiarazione di prescrizione del diritto azionato, la conferma dell'assoluzione da ogni avversa domanda. Parte appellata sosteneva che dal provvedimento di revoca del finanziamento non poteva trarsi, neppure indiziariamente, la prova dello sviamento-distrazione dei fondi pubblici, bensì la conferma - in ragione della totale assenza di contestazione sul punto da parte di Finpiemonte - che IMED aveva effettivamente utilizzato le somme erogate per la realizzazione del progetto. In estremo subordine, gli stessi amministratori chiedevano che l'eventuale condanna al risarcimento dei danni ad essi ascrivibili tenesse conto della evidente assenza di condotte dolose.

V. Si costituiva UNICOPER Asti – Società Cooperativa a responsabilità limitata - incorporante di UNIONCOOP Unione Cooperative Servizi di Assistenza Soc. Coop. - società incorporata - assumendo di avere sempre correttamente eseguito tutti i servizi oggetto di convenzione e che, pertanto, nessuna responsabilità, neanche sussidiaria, poteva essere ad essa ascritta. La società sottolineava che il motivo della revoca da parte di Finpiemonte non va ricercato nella rendicontazione incompleta o inviata tardivamente, quanto piuttosto nel mancato pagamento delle rate di finanziamento da parte di IMED. In conclusione, chiedeva in via istruttoria l'ammissione di capitoli di prova per testi; nel merito, il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza impugnata.

VI. Con ordinanza n. 11/2025, adottata all'udienza del 3 aprile 2025, veniva disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Commissario liquidatore della "IMED Società Cooperativa", non costituita in giudizio e fissata l'udienza di discussione alla data odierna.

VII. La Procura generale provvedeva in data 28 maggio 2025 alla notifica dell'atto di appello e dell'ordinanza n. 11/2025 a IMED, in persona del Commissario liquidatore, dott. Matteo Cuttano, presso l'indirizzo di posta elettronica certificata lcaimed@legalmail.it, nonché dell'ordinanza n. 11/2025 alle parti costituite in giudizio.

VIII. In data 17 novembre 2025, l'avv. Bonotto depositava l'atto di fusione (Rep. 62625, registrato ad Asti il 24/12/2024 al n. 7804 s. 1T) mediante incorporazione della società UNIONCOOP (società incorporata) nella società UNICOPER Asti (società incorporante), dando, altresì, atto che la

società UNIONCOOP era titolare di una partecipazione pari al cinque per cento del capitale sociale della società UNIONLINK S.r.l.

IX. All'odierna pubblica udienza, le parti, con articolate argomentazioni, ribadivano le conclusioni in atti.

Motivi della decisione

1. Nel sistema di progressione logica nella decisione delle questioni, delineato dall'art. 276 c.p.c. e dall'analogo art. 101 del codice di giustizia contabile (c.g.c.), approvato con D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 e s.m.i., il giudice decide gradatamente le questioni preliminari, dal momento che la relativa soluzione è astrattamente suscettibile di precludere la decisione nel merito della causa secondo motivate ragioni di logica giuridica, di coerenza e ragionevolezza.

L'ordine di trattazione delle questioni impone, dunque, la disamina prioritaria delle questioni di rito, delle preliminari di merito e, infine, del merito in senso stretto.

2. *In limine litis*, va dichiarata, ai sensi dell'art. 93 del codice di giustizia contabile, la contumacia di IMED società cooperativa in liquidazione coatta amministrativa, a cui la Procura ha correttamente notificato, in persona del Commissario liquidatore, dott. Matteo Cuttano, l'atto di appello.

3. In via preliminare, ritiene il Collegio che non può essere accolta la richiesta istruttoria formulata da UNICOPER Asti Società Cooperativa a responsabilità limitata (incorporante di UNIONCOOP Unione Cooperative Servizi di Assistenza Soc. Coop.) di ammissione di prova testimoniale sulle circostanze indicate.

I documenti versati consentono a questo giudice di accertare i fatti in esame senza la necessità di disporre ulteriori acquisizioni, oltre quelle già presenti in atti e il cui conseguimento non sembra possa aggiungere altri elementi utili di valutazione.

4. Venendo all'esame delle questioni preliminari di merito, gli amministratori della società IMED - Zuyeva Natalia e Sereno Carlo - lamentano l'avvenuta prescrizione dell'azione erariale con riferimento alla data di erogazione dell'ultima rata trimestrale - corrisposta a dicembre 2015 – ovvero alla data di richiesta (a inizio 2016) di presentazione dell'Allegato 1/1 alla Determinazione n. 627 del 06/11/2006, recante "*Modalità di attuazione del fondo di garanzia per lo sviluppo e la promozione della cooperazione*".

La doglianza è priva di pregio.

In continuità con la giurisprudenza di questa Sezione di appello, ritiene il Collegio che il fatto dannoso può dirsi sufficientemente conoscibile, se non dall'avvio del procedimento di revoca del finanziamento, quantomeno dallo spirare del termine di 20 giorni assegnato al percettore per controdedurre alle comunicate contestazioni: da tale momento, infatti, l'amministrazione danneggiata ha certamente avuto tutti gli elementi istruttori necessari per essere pienamente consapevole dell'illecito perpetrato nei suoi riguardi (Sez. I app., sent. n. 68/2025).

Nel caso di specie, il preavviso di revoca risulta adottato il 06.11.2018, sicché il termine di risposta è scaduto il successivo giorno 26. Il decorso del termine di prescrizione è stato, peraltro, interrotto dalla notifica del provvedimento di messa in mora della società IMED (3 agosto 2020) e dalla

contestuale "*Dichiarazione crediti residui*" inviata da Finpiemonte alla Procura contabile in data 4 agosto 2020. Ne consegue che da tale data a quella del successivo atto interruttivo - la notifica del (primo) invito a dedurre in data 13/12/2021 – non è decorso il quinquennio di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994.

5. Passando al merito del ricorso, la questione all'esame attiene ad un'ipotesi di distrazione dei finanziamenti pubblici.

La revoca dei finanziamenti in esame è stata disposta da Finpiemonte all'esito di un'articolata attività istruttoria condotta sulla rendicontazione finale, presentata da IMED con il supporto di UNIONCOOP e UNIONLINK, per omessa resa del conto nelle forme e nei modi imposti dal bando.

In attuazione del Programma regionale degli interventi (approvato con D.G.R. 7- 11332 del 04.05.2009 e previsto nell'Allegato A della legge regionale Piemonte n. 23/2004, recante "*Interventi per lo sviluppo e la promozione della cooperazione*") e dell'Allegato 1/1 (alla Determinazione n. 627 del 06/11/2006, concernente le "*Modalità di attuazione del fondo di garanzia per lo sviluppo e la promozione della cooperazione*"), Finpiemonte ha in sostanza disposto nei confronti di IMED la revoca dei finanziamenti per mancata indicazione dei mezzi di copertura delle perdite di bilancio risultanti al 31/12/2015 e al 31/12/2016, per mancato rispetto del piano di rientro del finanziamento concesso e per omesso aggiornamento del piano di rientro rateizzato.

Correttamente, la sentenza di prime cure ha ben messo in evidenza che la revoca dei finanziamenti in esame è stata predisposta perché la documentazione presentata non consentiva di ritenere rispettato l'obbligo di stabilità di bilancio previsto al punto 1 del predetto Programma regionale e che il riferimento al requisito dell'equilibrio di bilancio, ivi previsto, non era in alcun modo da ritenere rilevante ai fini della configurabilità di un danno erariale.

Lo stesso giudice di prime cure, con motivazioni ampiamente condivise da questo Collegio e dalle quali non vi è motivo di discostarsi, ha rilevato che la mancata assicurazione di una ragionevole stabilità di bilancio all'atto della rendicontazione finale non implica in alcun modo una distrazione delle risorse dal fine pubblico, cui le stesse sono destinate, rappresentando, piuttosto, un sintomo dell'andamento negativo dell'iniziativa imprenditoriale (evidentemente, comunque, posta in essere) ed integrando, sicuramente, una violazione degli obblighi convenzionali assunti dal beneficiario, tale da legittimare l'eventuale revoca civilistica del finanziamento.

La revoca assume rilievo sul piano del diritto civile, comportando l'obbligo di restituire il percepito, ma non (necessariamente) sul piano della responsabilità contabile, ravvisabile piuttosto nel (diverso) caso di sviamento delle risorse dai fini che gli sono propri.

Esattamente, il giudice di prima istanza ha assunto che ciò che, invece, può effettivamente rappresentare un sintomo dello sviamento delle risorse, anche in presenza di un inadempimento restitutorio, è la mancata

rendicontazione degli investimenti effettuati come da domanda di finanziamento.

Ipotesi questa che, tuttavia, non si è verificata nel caso di specie.

IMED, avvalendosi del supporto operativo di UNIONCOOP e di UNIONLINK (ora incorporate per fusione in UNICOPER Asti), ha effettivamente presentato una rendicontazione delle spese sostenute come indicate nella domanda di finanziamento; rendicontazione che Finpiemonte ha ritenuto tuttavia insufficiente, chiedendone una differente formalizzazione all'interno del rendiconto.

In risposta alle richieste istruttorie di Finpiemonte, IMED ha confermato l'esistenza di investimenti, per oltre 190 mila euro, e ha precisato che nell'Allegato 1 non erano stati suddivisi gli investimenti relativi alla medicina polispecialistica da quelli relativi ai trattamenti estetici, in quanto la cooperativa ha erogato solamente prestazioni di medicina polispecialistica.

IMED ha, dunque, dimostrato con evidenze documentali versate in atti l'effettiva realizzazione degli investimenti finanziati.

La revoca dei finanziamenti è avvenuta per ragioni diverse da quelle fondanti ipotesi di responsabilità contabile, correlate a fattispecie (nel caso di specie) insussistenti di distrazione delle risorse pubbliche dalla loro destinazione pubblicistica, attestandosi piuttosto su ragioni connesse al mancato rispetto degli equilibri di bilancio, tali in ogni caso da non evidenziare di per sé uno sviamento delle risorse dal fine loro dedicato.

La decisione qui impugnata ha, anzi, ribadito che un'iniziativa imprenditoriale può anche non andare a buon fine, senza necessariamente determinare la sussistenza di un danno erariale, ben potendo un finanziamento essere legittimamente revocato (banalmente, per il mancato rispetto del piano di rientro o di ammortamento), pur non configurando un'ipotesi di responsabilità erariale.

Nella fattispecie in esame le evidenze documentali dimostrano unicamente la fallacità delle scelte imprenditoriali, ma non la sussistenza di un comportamento doloso o gravemente colposo nella gestione (o distrazione) del finanziamento percepito.

Per le considerazioni sin qui esposte, ritiene il Collegio che l'atto di appello debba essere rigettato e che la sentenza di primo grado debba essere integralmente confermata.

6. Le spese di lite vanno poste a favore delle parti appellate costituite e liquidate in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori come per legge, a carico di Finpiemonte s.p.a. Nulla per le spese di giudizio.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Prima Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando, rigetta l'appello iscritto al **n. 60800** del registro di segreteria, promosso dalla **Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte.**

Liquida le spese di lite in favore di ciascuna delle parti costituite in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori come per legge, ponendole a carico di Finpiemonte S.p.A. Nulla per le spese di giudizio.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della Camera di consiglio del giorno 12 dicembre 2025.

IL CONSIGLIERE RELATORE **IL PRESIDENTE**

F.to Donatella SCANDURRA F.to Massimo LASALVIA

Depositata in Segreteria il 21/01/2026

IL DIRIGENTE

F.to Massimo BIAGI