



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA PUGLIA

composta dai seguenti magistrati:

dott. Pasquale Daddabbo Presidente

dott. Giovanni Natali Primo Referendario, relatore

dott. Andrea Costa Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 37788 del registro di Segreteria, a

istanza della Procura regionale, nei confronti di:

1) Domenico LAPENNA, nato il 2.5.1970 a Taranto e ivi residente alla via
Galeso n. 60 (LPNDNC70E02L049C),

2) Michelangelo PALMISANO, nato a Taranto il 17.11.1970 e residente in
Statte (TA) alla via Galuppi n. 2, sc. A, p. 1 (PLMMHL70S17L049A),

entrambi non costituiti;

visto l'atto introduttivo del giudizio ed esaminati tutti gli altri atti e documenti
di causa;

data per letta, nella pubblica udienza del 9.4.2025 – svolta con l'assistenza del
segretario dott. Francesco Gisotti – la relazione del giudice Giovanni Natali e
udito il P.M. nella persona del S.P.G. Lucia Minervini, nessuno comparso per
i convenuti.

Ritenuto in

FATTO

1. Con atto di citazione depositato il 16.12.2024, ritualmente notificato unitamente al decreto presidenziale del 18.12.2024 di fissazione dell'odierna udienza, la Procura regionale ha chiesto la condanna in via solidale e per l'intero dei sig.ri Lapenna e Palmisano al risarcimento del danno per complessivi € 84.000,00 in favore della Regione Puglia, oltre accessori e spese di giudizio.

La Procura regionale riferisce di aver appreso la *notitia damni* da un articolo di stampa pubblicato il 24.11.2015 sul «*Corriere del Mezzogiorno*» (edizione di Bari), a seguito della quale ha avviato specifica attività istruttoria in ordine a numerose possibili fattispecie (tra cui quella in esame) di danno erariale relative a un indebito conseguimento di contributi pubblici.

Più in dettaglio, la Procura ha rappresentato che:

- nel quadro del POR Puglia 2007-2013, Fondo Sociale Europeo (FSE), con determinazione dirigenziale n. 137 del 13.3.2009 la Regione approvava l'avviso pubblico n. 10/2009, destinato a *«finanziare interventi finalizzati a rafforzare la competitività del sistema economico pugliese attraverso lo sviluppo delle competenze delle donne disoccupate, potenziali destinatarie di successive assunzioni»*;

- l'avviso pubblico prevedeva, tra l'altro, i seguenti obblighi:

- *«L'impresa beneficiaria degli incentivi per l'assunzione si impegna, pena la revoca del contributo, al mantenimento dei rapporti di lavoro creati, per almeno trentasei mesi dalla notifica del provvedimento di ammissione al finanziamento da erogare ai sensi del presente avviso, salvo i casi indicati al successivo punto. In caso di interruzione del rapporto di lavoro anteriore*

G. 37788

alla scadenza dei tre anni, per motivi diversi dal licenziamento per giusta

causa o giustificato motivo soggettivo, in deroga al requisito di cui sopra,

il soggetto proponente/impresa non perde il diritto al contributo relativo

all'unità lavorativa assunta se provvede, entro 3 mesi dalla interruzione del

rapporto di lavoro, alla sostituzione della stessa attraverso l'assunzione a

tempo indeterminato di un' altra lavoratrice nelle medesime condizioni»

(paragrafo «I) Modalità di erogazione del contributo», commi 11 e 12);

- *«L'impresa ammessa al contributo dovrà inoltre presentare ogni 3 mesi,*

pena la revoca con conseguente recupero delle somme erogate, alla

REGIONE PUGLIA [...]: • copia conforme all'originale del libro unico

attestante la continuità del rapporto di lavoro con le persone indicate; •

Buste paga, regolarmente vidimate dall'I.N.A.I.L. dei lavoratori assunti; •

Copia conforme del D.M. 10» (paragrafo «L) Obblighi dell'impresa»,

comma 2);

- *il 4.10.2011 veniva costituita la ditta individuale Lapenna Domenico, con*

sede legale prima in Taranto (alla via D'Aquino n. 48/50) e successivamente

in Massafra (alla via Marconi n. 92), avente a oggetto l'attività di «bar e altri

esercizi simili senza cucina»;

- *il 13.10.2011 il sig. Lapenna, nella sua qualità di titolare e rappresentante*

legale dell'omonima ditta, presentava alla Regione Puglia la «Domanda di

finanziamento e relativo Dossier di candidatura in risposta all'Avviso

pubblico n. 137/13 MARZO 2009», con cui:

- *rappresentava di non avere, a quella data, alcun soggetto alle proprie*

dipendenze e di voler assumere entro novembre 2011 n. 12 lavoratrici

disoccupate da più di 12 mesi;

G. 37788

- chiedeva alla Regione un finanziamento di € 168.000,00;
- dichiarava di *«impegnarsi a mantenere i posti di lavoro creati per almeno 36 mesi dalla notifica del provvedimento di ammissione a finanziamento, salvo i casi di licenziamento per giusta causa o giustificato motivo soggettivo o in caso di dimissioni volontarie dell'unità lavorativa, ove provvederà entro 3 mesi dall'uscita della lavoratrice dall'impresa, alla sostituzione della stessa attraverso l'assunzione a tempo indeterminato di un'altra lavoratrice nelle medesime condizioni»;*
- con atto dirigenziale n. 16 del 16.1.2012 dell'Area Politiche per lo sviluppo, il Lavoro e l'Innovazione - Servizio Politiche per il Lavoro della Regione Puglia veniva approvata la sedicesima graduatoria dei progetti ammessi a finanziamento, tra cui quello presentato dalla ditta Lapenna che si vedeva riconosciuto un contributo di € 168.000,00;
- con atto dirigenziale n. 838 del 10.5.2012 il medesimo ufficio regionale – constatata la regolarità degli atti prodotti e preso atto della richiesta del 50% del contributo accordato, avanzata dalla ditta Lapenna in linea con quanto previsto dal bando – disponeva la liquidazione di € 84.000,00 a favore della medesima ditta; la somma veniva corrisposta con mandati di pagamento n. 7020 (€ 75.600,00) e n. 7058 (€ 8.400,00) del 16.5.2012;
- dopo averla trasmessa sino ad aprile 2013, la ditta Lapenna non produceva più con cadenza trimestrale la documentazione richiesta dall'avviso pubblico n. 10/2009 a pena di revoca del contributo pubblico erogato;
- il 19.6.2013 l'Amministrazione regionale effettuava una verifica ispettiva presso il consulente del lavoro della ditta, conclusa con esito negativo relativamente al seguente aspetto: *«buste paga non quietanzate nel periodo*

G. 37788

gennaio/aprile 2013 e mancata tracciabilità dei pagamenti»; a seguito di

ulteriori controlli emergeva che, tra febbraio 2013 e luglio 2013, si erano

dimesse sei delle dodici lavoratrici assunte nel marzo 2012 e che, a giugno

2013, erano state effettuate solo due sostituzioni;

- dopo aver chiesto alla ditta Lapenna la restituzione delle somme

corrisposte (con nota prot. n. 23545 del 7.10.2013, rimasta priva di riscontro),

con determinazione dirigenziale n. 886 del 22.11.2013 l'Amministrazione

regionale disponeva la revoca del contributo concesso;

- con nota del 20.12.2013 la compagnia assicurativa City Insurance S.A.

comunicava alla Regione di non aver emesso alcuna polizza fideiussoria a

nome di Domenico Lapenna e che, pertanto, quella posta a corredo della

domanda di finanziamento rappresentava un documento apocrifo;

- il 13.1.2014 la Regione Puglia denunciava innanzi alla Procura della

Repubblica presso il Tribunale di Taranto i fatti relativi alla presente vicenda

e quelli relativi a vicende connesse; il procedimento penale n. 9457/2014

RGNR conseguentemente aperto veniva definito con sentenza n. 774

depositata il 25.5.2023, con cui il Tribunale di Taranto dichiarava non doversi

procedere, per intervenuta prescrizione dei reati contestati, nei confronti di

alcuni dei soggetti imputati, tra cui gli odierni convenuti;

- nelle more del suddetto procedimento penale la Regione Puglia notificava

al sig. Lapenna plurimi atti idonei alla costituzione in mora.

2. Oltre alla responsabilità amministrativa del sig. Lapenna sussisterebbe, ad

avviso della Procura, quella del su citato sig. Palmisano, amministratore di

fatto della ditta individuale Lapenna e fulcro delle iniziative illecite assunte –

in questa e in altre fattispecie – in danno della Regione Puglia.

G. 37788

A tal fine rileverebbero le dichiarazioni dello stesso sig. Palmisano raccolte nell'ambito del procedimento penale n. 9457/2014 RGNR (in sede di perquisizione locale e personale) e le ulteriori risultanze di tale procedimento, comprese le dichiarazioni da questi rese nell'ambito del dibattimento sfociato nella citata sentenza penale n. 774/2023, da cui emerge che egli era il *dominus* di svariate e consimili operazioni illecite tra cui quella di cui qui si opina, per realizzare le quali si avvaleva di amici e parenti ai quali intestava la titolarità delle ditte presentatrici delle domande di aiuto.

3. Con atto del 19.7.2024 la Procura regionale rivolgeva ai sig.ri Lapenna e Palmisano formale invito a dedurre *ex art.* 67 del d.lgs. 26.8.2016, n. 174 (c.g.c.) con contestuale costituzione in mora; la notifica si perfezionava in data 6.8.2024 nei confronti del sig. Lapenna e in data 13.8.2024 nei confronti del sig. Palmisano; entro il successivo termine di quarantacinque giorni (scaduto il 15.10.2024), i due soggetti invitati non depositavano deduzioni e documenti.

4. Nessuno dei convenuti si è costituito in giudizio, nonostante la rituale e regolare notifica dell'atto di citazione, ragion per cui ne va dichiarata la contumacia.

5. All'udienza odierna la parte pubblica ha confermato la richiesta di condanna formulata nell'atto di citazione e insistito per il relativo accoglimento.

La causa è stata, quindi, trattenuta per la decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Preliminarmente il Collegio, preso atto della mancata costituzione dei sig.ri Lapenna e Palmisano, ne dichiara la contumacia, essendo stati l'atto di citazione e il pedissequo decreto di fissazione di udienza ritualmente notificati

G. 37788

a mezzo della Guardia di Finanza (GdF) in data 19.12.2024 nei confronti di entrambi i convenuti, come risulta da relazioni di notifica depositate in giudizio.

2. La pretesa della Procura è fondata e la domanda va accolta integralmente.

3. Per quanto concerne la posizione del sig. Lapenna, deve convenirsi con la Procura in ordine alla ricorrenza di tutti gli elementi per l'affermazione della responsabilità amministrativo-contabile.

3.1 In primo luogo, è indubbio che tra il sig. Lapenna e la Regione Puglia si sia instaurato un *rapporto di servizio*, idoneo a radicare la giurisdizione della Corte dei conti.

In particolare, per quanto concerne i privati percettori di contributi pubblici, la giurisprudenza contabile afferma in modo unanime che il soggetto destinatario del contributo, concorrendo alla realizzazione di un programma della pubblica amministrazione, instaura con la stessa un rapporto di servizio c.d. funzionale, sicché il beneficiario assume, ai fini della giurisdizione contabile, la stessa posizione propria di un dipendente o amministratore pubblico.

A partire dalla sentenza n. 4511 del 2007 si è infatti affermato che «[...] *ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, in ragione del sempre più frequente operare dell'amministrazione al di fuori degli schemi del regolamento di contabilità di Stato e tramite soggetti in essa non organicamente inseriti, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo tale titolo 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,*

G. 37788

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, cosicché ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla pubblica amministrazione, 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) e di tale danno deve rispondere davanti al giudice contabile. Tali principi sono poi stati costantemente ribaditi nella giurisprudenza successiva, potendosi qui citare, tra le molte, le sentenze n. 20434/09, n. 1774/13 (ove espressamente si afferma che “tra la pubblica amministrazione che eroga un contributo e il privato che lo riceve si instaura un rapporto di servizio”), n. 3310/14, n. 23897/15, n. 1515/16, n. 18991/17, n. 21297/17, n. 14436/18» (Corte di cassazione, SS.UU., n. 13245 del 16.5.2019, richiamata da Corte dei conti, seconda Sez. centr. app., n. 468 del 28.10.2022).

3.2 Quanto all'elemento oggettivo, il sig. Lapenna, nella sua qualità di titolare e rappresentante legale dell'omonima ditta individuale, ha violato gli obblighi giuridici posti a suo carico in virtù del rapporto di servizio instaurato con l'Amministrazione regionale, vanificando la finalità pubblicistica a cui era orientato il finanziamento concesso.

In tal senso, i fatti di causa documentano *per tabulas* come la ditta Lapenna (operativa solo per tre mesi – da agosto a ottobre 2012 – dopo la riscossione

G. 37788

del contributo pubblico):

- da un lato, in violazione del paragrafo «*I Modalità di erogazione del contributo*» (commi 11 e 12) dell'avviso pubblico n. 10/2009, non abbia mantenuto i rapporti di lavoro instaurati per almeno 36 mesi dalla notifica del provvedimento di ammissione al finanziamento e, nei tre mesi successivi all'interruzione dei rapporti di lavoro, non abbia provveduto alla sostituzione delle unità lavorative uscite dall'impresa attraverso l'assunzione a tempo indeterminato di lavoratrici nelle medesime condizioni;

- dall'altro, abbia disatteso gli obblighi di comunicazione previsti dal paragrafo «*L) Obblighi dell'impresa*» (comma 2), omettendo di trasmettere alla Regione (a partire da aprile 2013) la documentazione prevista a pena di revoca del finanziamento pubblico concesso.

Al riguardo, questa Sezione – in linea con una giurisprudenza costante nello stigmatizzare gli effetti dell'omessa comunicazione della mancata integrazione delle condizioni richieste per l'erogazione del contributo – ha già avuto modo di chiarire che «*gli obblighi gravanti sul soggetto che ha ottenuto una pubblica contribuzione ricomprendono tutti gli adempimenti fissati nel contratto di concessione del contributo, sicché lo sviamento rispetto alla finalità voluta dalla legge può realizzarsi sia nella fase di concessione della provvidenza (ad esempio attraverso false attestazioni preliminari all'ammissione al beneficio, cfr. Sez. Sardegna, sent. n. 142/2013) sia nella fase conclusiva dell'attività, allorché – unitamente alla circostanza di non avere protratto l'attività stessa per il periodo minimo prefissato – sia occorsa la colposa omissione della comunicazione della cessazione*» (Sez. giur. reg. Puglia, sent. n. 259 del 30.4.2015, richiamata da sent. n. 59 del 28.2.2025).

G. 37788

3.3 Non sussiste poi dubbio in ordine al fatto che la responsabilità del sig.

Lapenna si connoti, sul piano dell'*elemento soggettivo*, a titolo di dolo, avendo

egli consapevolmente e intenzionalmente violato la normativa e le disposizioni

convenzionali regolanti la concessione dei contributi pubblici di che trattasi,

provocando lo svilimento del fine di interesse generale perseguito

dall'Amministrazione, poi sottraendosi alle richieste di pagamento notificatele

dalla stessa Amministrazione.

3.4 Infine, il *danno erariale* procurato dal sig. Lapenna alla Regione Puglia

per effetto della frustrazione delle finalità pubbliche corrisponde all'importo

del finanziamento erogato (€ 84.000,00) in favore della ditta individuale di cui

era titolare e rappresentante legale lo stesso convenuto.

4. Per quanto concerne la posizione del sig. Palmisano, la responsabilità per il

danno erariale *de quo* deve essere ascritta anche a lui perché, nel periodo in cui

la ditta Lapenna ha esercitato (fittiziamente) la propria attività, il

sig. Palmisano ne è stato l'*amministratore di fatto*, compiendo gli atti

significativi tipici gestori dell'impresa e condizionandone le scelte nella fase

genetica e in quella funzionale, incluse (soprattutto) le scelte relative alla

indebita percezione del finanziamento pubblico di cui ora si tratta.

4.1 Convincente è l'impianto probatorio prodotto sul punto dalla parte attrice,

che fa leva su diversi elementi.

4.2 Rilevano in primo luogo le dichiarazioni rese il 25.11.2014 alla GdF in

occasione di una perquisizione del locale e personale, con cui il convenuto

Palmisano ha rappresentato di avere:

- messo a capo delle imprese richiedenti prevalentemente suoi parenti e

amici, provvedendo all'apertura delle partite IVA, all'invio delle domande,

G. 37788

alle pratiche relative alle assunzioni, all'accensione di conti correnti sui quali dovevano poi essere bonificati i contributi e a quant'altro necessario per l'ottenimento del finanziamento. Nell'elenco delle imprese menzionate figura anche quella riconducibile al sig. Lapenna;

- provveduto, una volta accreditate da parte della Regione Puglia le somme relative ai finanziamenti concessi alle imprese, a prelevare gli importi accreditati prevalentemente con l'ausilio della persona titolare del conto aziendale.

Inoltre, nel corso della perquisizione la GdF rinveniva presso l'abitazione del sig. Palmisano una carta ricaricabile VISA Electron intestata al sig. Lapenna.

Altresì probanti sul punto sono le dichiarazioni rese dal sig. Palmisano in occasione dell'interrogatorio del 9.2.2015 innanzi al Sostituto Procuratore della Repubblica di Taranto, sostanzialmente confermate di quelle in precedenza rese alla GdF.

4.3 Infine, a disvelare il ruolo di amministratore di fatto della ditta Lapenna (oltre che delle altre ditte individuali i cui titolari sono stati imputati nel procedimento penale) concorrono altre risultanze del procedimento penale n. 9457/2014 RGNR, valorizzate dalla sentenza n. 774/2023 e segnatamente:

- le dichiarazioni rese nell'udienza del 18.5.2018 dalla Dirigente del Servizio Politiche per il Lavoro, secondo cui il sig. Palmisano si era recato più volte presso gli uffici regionali per sollecitare l'istruttoria delle pratiche;

- le dichiarazioni testimoniali del tenente colonnello in servizio presso il Nucleo PEF della GdF di Taranto, secondo cui il sig. Palmisano rappresentava il gestore di fatto di tutte le imprese richiedenti i finanziamenti, disponendo della documentazione afferente a tali aziende ed essendo legato da rapporti di

G. 37788

parentela e/o amicizia con i titolari delle stesse;

- le dichiarazioni testimoniali rese da alcune dipendenti delle imprese beneficiarie dei finanziamenti pubblici, che hanno dichiarato di aver ricevuto le offerte di lavoro dal sig. Palmisano e di conoscere esclusivamente quest'ultimo e non anche i titolari effettivi delle ditte alle cui dipendenze erano state assunte;

- le dichiarazioni rese dal sig. Lapenna, sostanzialmente confermate del legame con il sig. Palmisano e delle condotte da entrambi posti in essere in vista dell'indebito conseguimento del finanziamento pubblico di che trattasi.

4.4 Quanto precede consente di rimproverare anche al sig. Palmisano la violazione *i)* tanto delle disposizioni del paragrafo I, commi 11 e 12, dell'avviso pubblico n. 10/2009 e degli speculari obblighi assunti con la domanda di finanziamento, *ii)* quanto degli *Obblighi dell'impresa* di cui al paragrafo L, comma 2, del medesimo avviso pubblico.

Infine, anch'egli ha agito con dolo, avendo consapevolmente e intenzionalmente indotto in errore l'Amministrazione regionale e avendo violato la normativa e le disposizioni convenzionali regolanti la concessione dei contributi pubblici di specie, provocando lo svilimento del fine di interesse generale perseguito dall'Amministrazione.

5. In conclusione, per tutto quanto precede, gli odierni convenuti vanno condannati in solido (*ex art. 1, comma 1-quinquies*, della l. 14.1.1994, 20) al risarcimento del danno come contestato dall'attore pubblico, nella misura di € 84.000,00, in favore della Regione Puglia, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data di ogni pagamento fino alla data di pubblicazione della presente decisione e interessi legali dalla data di pubblicazione della decisione fino al

	G. 37788	
	soddisfo.	
	Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da	
	dispositivo.	
	P.Q.M.	
	La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Puglia,	
	definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 37788	
	del registro di segreteria, così provvede:	
	- dichiara la contumacia, <i>ex art. 93 c.g.c.</i> , dei sig.ri Domenico LAPENNA	
	e Michelangelo PALMISANO, in epigrafe generalizzati;	
	- accoglie la domanda risarcitoria proposta e, per l'effetto, condanna i sig.ri	
	LAPENNA e PALMISANO al pagamento, in solido, della somma di	
	€ 84.000,00 in favore della Regione Puglia, oltre alla rivalutazione monetaria	
	dalla data di ogni pagamento fino alla data di pubblicazione della presente	
	decisione e agli interessi legali dalla data di pubblicazione della presente	
	sentenza fino al soddisfo;	
	- condanna i convenuti al pagamento, in solido, delle spese di giudizio, nella	
	misura liquidata dalla Segreteria con nota a margine.	
	Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 9.4.2025.	
	L'Estensore	Il Presidente
	(Giovanni Natali)	(Pasquale Daddabbo)
	Depositata in Segreteria 15/4/2025	
	Ai sensi dell'art. 31, comma 5, del D. Lgs. 26 Agosto 2016 n. 174, le spese di	
	giustizia del presente giudizio sino a questa decisione si liquidano in € 288,00.	
	Il Funzionario	
	Francesco Gisotti	
	13	