



SENT. 200/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita LORETO

Presidente relatore

Domenico GUZZI

Consigliere

Ida CONTINO

Consigliere

Roberto RIZZI

Consigliere

Maria Cristina RAZZANO

Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

-nel giudizio su ricorso in materia di responsabilità, iscritto al n. **61038**

del Registro di Segreteria, promosso da:

PROCURATORE GENERALE della Corte dei conti;*nei confronti di***- MASOTTI Massimiliano** (c.f. MSTMSM70D19D403V), nato a Empoli

(FI) il 19.04.1970, residente a Capraia e Limite (FI) in Via Gramsci n.

96/A, titolare della Ditta individuale M.M. di Masotti Massimiliano,

rappresentato e difeso dagli Avv.ti Laura Salvi

(laura.salvi@firenze.pecavvocati.it) e Marco Salvi

(marco.salvi@firenze.pecavvocati.it), presso il cui studio legale in

Empoli, alla Via Amendola n. 22, è elettivamente domiciliato, come da

procura speciale in atti;

	<i>per l'annullamento e/o la riforma</i>	
	- della sentenza della Corte conti, Sezione giurisdizionale per la	
	regione Toscana n. 179/2023, depositata il 16.06.2023, non notificata;	
	VISTI l'atto di appello e tutti i documenti di causa;	
	UDITI , nella pubblica udienza del giorno 9 luglio 2024, celebrata con	
	l'assistenza del Segretario, dott. Riccardo Giuseppe Carlucci, il	
	relatore, Pres. Rita Loreto, il rappresentante del Pubblico Ministero, in	
	persona del Vice Procuratore generale dott.ssa Adelisa Corsetti e gli	
	Avv.ti Marco e Laura Salvi per l'appellato.	
	FATTO	
	Il Procuratore regionale per la Toscana ha citato in giudizio il sig.	
	MASOTTI Massimiliano, titolare della ditta individuale M.M. di Masotti	
	Massimiliano, per il danno erariale cagionato al Ministero dello	
	Sviluppo Economico, quantificato in euro 3.500,00 oltre interessi e	
	spese di giudizio, per avere indebitamente distratto per finalità private	
	parte del finanziamento garantito dallo Stato, ottenuto ai sensi dell'art.	
	13, comma 1, lett. m) del D.L. n. 23/2020 e ricevuto sul conto corrente	
	aziendale in data 5 maggio 2020 per complessivi euro 25.000.	
	Risulta dagli approfondimenti investigativi effettuati dalla Guardia di	
	Finanza che una parte di tale finanziamento, pari a euro 5.000, era	
	stata trasferita sul conto corrente personale del Masotti, distraendola	
	dalla finalità a essa attribuita <i>ex lege</i> e destinata a incrementare le	
	attività imprenditoriali delle piccole e medie imprese, per essere invece	
	impiegata nell'acquisto <i>online</i> di fondi di investimento.	
	Successivamente, il Masotti aveva ritrasferito sul conto aziendale euro	
	2	

	1.500. Di qui l'atto di citazione, limitato nell'importo del danno erariale	
	alla differenza ritenuta illecitamente distratta di euro 3.500.	
	La Sezione territoriale, con la sentenza gravata, ha dichiarato il proprio	
	difetto di giurisdizione, in base all'orientamento seguito dalla Corte di	
	cassazione penale, Sez. VI, con la sentenza n. 22119/2021, secondo	
	cui a seguito del ricorso alle misure temporanee di sostegno alla	
	liquidità delle imprese di cui all'art. 1 del D.L. n. 23/2020, si assiste alla	
	instaurazione di due rapporti giuridici distinti: uno, tra l'impresa e il	
	soggetto finanziatore, riconducibile a un mutuo di scopo legale; l'altro	
	di carattere accessorio, avente a oggetto la garanzia a prima richiesta	
	rilasciata da SACE s.p.a. (a sua volta coperta dalla garanzia dello	
	Stato) al soggetto finanziatore per il caso di mancata restituzione del	
	finanziamento.	
	In sostanza, il Collegio di prime cure ha sostenuto che la garanzia	
	pubblica della S.A.C.E. spa era destinata a operare solo in caso di	
	mancato pagamento delle rate del piano di ammortamento del	
	finanziamento medesimo. Nel caso di specie, il Masotti aveva	
	regolarmente onorato le scadenze delle rate sino a quel momento	
	maturate, per cui, secondo il primo giudice, non sussistevano i	
	presupposti per l'attivazione della garanzia pubblica e l'eventuale	
	inadempimento del mutuatario riferito alla violazione dell'obbligo di	
	destinare le somme alle finalità espressamente previste dalla legge	
	atterrebbe al rapporto di natura civilistica di mutuo di scopo	
	intercorrente con l'istituto finanziario erogatore, da far valere dinanzi al	
	giudice ordinario. Incidentalmente, non sussisterebbe neppure il danno	
	3	

	erariale, avendo il Masotti adempiuto al pagamento di tutte le rate.	
	Avverso tale sentenza ha proposto appello il Procuratore generale,	
	contestando la statuizione di rigetto della giurisdizione contabile. Ha	
	rilevato l'appellante che le somme erogate all'interessato non	
	costituiscono un normale prestito, disposto dall'istituto bancario nei	
	confronti di un proprio cliente, bensì un finanziamento pubblico	
	garantito dallo Stato, disposto a favore di una impresa individuale sulla	
	base delle disposizioni di cui all'art. 13, comma 1, lett. m) del D.L. n.	
	23/2020. Tale erogazione non è liberamente utilizzabile dal	
	beneficiario, bensì è sottoposta a un vincolo di destinazione, per cui	
	essa deve essere utilizzata per coprire costi del personale, investimenti	
	o capitale circolante impiegati in stabilimenti produttivi e attività	
	imprenditoriali localizzate in Italia. Nulla di tutto ciò è avvenuto nel caso	
	di specie, in cui parte del finanziamento è stato destinato a finalità	
	egoistiche, con palese sviamento dal fine pubblico a cui era invece	
	dedicato.	
	Ha inoltre puntualizzato il Procuratore appellante che l'orientamento	
	della Suprema Corte seguito dai giudici di primo grado per supportare	
	il diniego di giurisdizione è stato del tutto rivisto con le successive	
	pronunce della Corte di cassazione, che hanno valorizzato la finalità	
	del meccanismo previsto dalla normativa emergenziale per l'accesso	
	ai finanziamenti, per il quale la garanzia pubblica è gratuita per il	
	beneficiario ed è il presupposto per l'erogazione dei finanziamenti	
	medesimi. La garanzia pubblica, infatti, è stata prevista proprio allo	
	scopo di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica	
	4	

	assicurando la necessaria liquidità alle piccole e medie imprese con	
	sede in Italia, colpite dall'epidemia Covid-19. Si tratta dunque di	
	finanziamenti che, sebbene concessi sulla base di contratti civilistici,	
	integrano una forma di intervento pubblico nell'economia vincolata alla	
	realizzazione dello scopo di sostegno per le imprese in crisi di liquidità	
	per effetto della pandemia.	
	Dal che scaturisce, secondo l'appellante, il rapporto di servizio tra il	
	beneficiario e lo Stato erogatore della garanzia pubblica, nonché la	
	giurisdizione del giudice contabile.	
	Inoltre, anche l'asserita integrale restituzione del finanziamento posta	
	a sostegno della eccezione di carenza di danno erariale, sulla quale	
	incidentalmente si è pronunciato il primo giudice, non sarebbe stata	
	rigorosamente provata.	
	Con comparsa di costituzione e risposta datata 17 giugno 2024 si è	
	costituito in giudizio il sig. Massimiliano Masotti, con il patrocinio degli	
	Avv.ti Laura e Marco Salvi, il quale ha ribadito il difetto di giurisdizione	
	contabile per assenza, nella specie, di un programma pubblico	
	finalizzato al perseguimento e alla realizzazione di un pubblico	
	interesse. Il Masotti avrebbe ricevuto un finanziamento erogato da un	
	soggetto privato qual è l'Istituto bancario e, pertanto, non	
	sussisterebbe alcun rapporto di servizio del Masotti con la P.A.	
	attraverso il quale perseguire i pubblici interessi. Inoltre, la garanzia	
	dello Stato si attiverebbe solo in ipotesi di inadempimento del privato	
	nella restituzione delle rate di finanziamento alla banca.	
	Nel merito, l'appellato ha sostenuto l'infondatezza dell'addebito poiché	

	il bonifico di euro 5.000 operato a favore dei coniugi Masotti	
	costituirebbe una mera restituzione di somme mutate dai coniugi a	
	uno di essi affinché lo stesso potesse mantenere <i>in bonis</i> la propria	
	attività commerciale durante il <i>lockdown</i> e in particolare potesse far	
	fronte alla copertura di costi fissi per approvvigionamento merce.	
	Ha quindi concluso per il difetto di giurisdizione e la conferma della	
	sentenza di primo grado.	
	Alla pubblica udienza Il P.M. ha precisato che l'odierna fattispecie	
	riguarda la concessione di un finanziamento assistito da una garanzia	
	pubblica, così come previsto dal d.l. 23/2020. In particolare, la	
	sentenza gravata sarebbe degna di essere riformata nella parte in cui	
	ha escluso dalla presente fattispecie la giurisdizione contabile, con	
	rinvio al giudice di primo grado ai sensi dell'art. 199, comma 1, lett. a)	
	c.g.c.. Il P.M. ha richiamato a sostegno delle proprie argomentazioni	
	varie pronunce (Corte dei conti, II Sez. app. sent. 65/23; nonché sul	
	rilievo pubblicistico della vicenda, Cass. penale, VI Sezione, nn.	
	2125/21, 11246/22, 28416/22) e ha concluso come in atti.	
	L'avv. Marco Salvi ha illustrato le deduzioni difensive svolte nella	
	propria memoria di costituzione e si è soffermato sulle circostanze	
	fattuali dell'odierna vicenda, anche in considerazione del periodo	
	emergenziale in cui è stato concesso il finanziamento. Ha concluso per	
	la conferma della sentenza appellata.	
	L'avv. Laura Salvi si è associata alle difese dell'avv. Marco Salvi.	
	Considerato in	
	DIRITTO	
	6	

	1. L'appello del Procuratore generale è fondato.	
	Il finanziamento di cui si discute è stato erogato ai sensi dell'art. 13 del	
	decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (<i>"Misure urgenti in materia di</i>	
	<i>accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri</i>	
	<i>speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e</i>	
	<i>lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali"</i>), convertito in	
	legge 5 giugno 2020, n. 40, con il quale lo Stato, attraverso l'intervento	
	della SACE (Sezione Speciale per l'Assicurazione del Credito	
	all'Esportazione) S.p.a. (artt. 2 e 3) per le grandi imprese, e del Fondo	
	centrale di garanzia (art. 13) per le piccole e medie imprese, ha	
	adottato una politica di sostegno alle imprese in crisi di liquidità per	
	effetto del blocco delle attività determinato dalla pandemia, mediante	
	la concessione di garanzia del credito.	
	La finalità pubblica che il menzionato decreto-legge si è prefisso di	
	tutelare è stata, appunto, la straordinaria necessità e urgenza di	
	contenere gli effetti negativi che l'emergenza epidemiologica da Covid-	
	19 ha prodotto sul tessuto socioeconomico nazionale, prevedendo	
	misure di sostegno alla liquidità delle imprese aventi sede in Italia.	
	Il decreto-legge ha, inoltre, previsto strumenti di finanziamento che	
	trovano nella garanzia statale il presupposto stesso per il loro	
	ottenimento, ricorrendo alla <i>partnership</i> con il sistema creditizio.	
	L'intervento del Fondo Centrale di Garanzia per le Piccole e Medie	
	Imprese è assistito dalla Garanzia dello Stato ai sensi della L. 28	
	gennaio 2009, n. 2 (di conversione del D.L. 29 novembre 2008 n.185);	
	in particolare, l'art. 13, comma 1, lett. m) del D.L. n. 23/2020 ha	

predisposto un peculiare procedimento per i soggetti che ambiscono a ottenere finanziamenti non superiori (nel testo in vigore alla data dei fatti di causa) a euro 25.000, consentendo tali finanziamenti minimi alle piccole e medie imprese, nonché alle persone fisiche esercenti attività di impresa, arti o professioni, la cui attività di impresa risulti danneggiata dall'emergenza Covid-19, in base a quanto attestato dall'interessato mediante autocertificazione. L'intervento del Fondo PMI si risolve, quindi, nella prestazione automatica di una garanzia a titolo gratuito e senza valutazione da parte del Fondo stesso; l'istituto di credito viene, inoltre, chiamato a effettuare una verifica di carattere meramente formale circa il possesso dei requisiti di ammissibilità alla concessione del beneficio autodichiarati dal richiedente.

2. Così riepilogato il sostrato normativo dei finanziamenti di cui si discute, si desume che – come già queste sezioni hanno avuto modo di precisare (Sez. Marche n. 18/2023, Sez. Liguria n. 67/2023), *“l'interesse pubblico sotteso a tale iniziativa, in presenza di una situazione eccezionale quale quella rappresentata dalla pandemia da Covid-19, consisteva, quindi, nell'assicurare, da parte del sistema bancario, le necessarie liquidità agli operatori economici che avessero dichiarato di possedere determinati requisiti (dimensionali e di operatività) al fine di consentire loro la regolare e ordinata effettuazione dei pagamenti e delle transazioni commerciali, attraverso la possibilità, concessa alle imprese che dichiaravano di essere state danneggiate dall'emergenza da Covid-19, di accedere al credito bancario garantito dallo Stato, a condizioni di eccezionale favore e secondo procedure in*

deroga alla normativa vigente. In tale prospettiva, non avendo la misura in questione finalità solidaristiche e/o assistenziali, la partecipazione attiva degli operatori economici costituiva elemento necessario e indefettibile per l'attuazione dell'interesse pubblico dalla stessa perseguito, atteso che l'accesso al credito garantito dallo Stato, secondo la disciplina sopra descritta, concorre <<alla relativa soddisfazione e, dunque, all'implementazione della scelta di politica economica sottesa alla decisione legislativa fin qui descritta >>".

Quanto appena esposto risulta pienamente coerente con le motivazioni articolate dal Procuratore generale appellante, secondo il quale la richiesta e l'ottenimento del finanziamento pubblico garantito dallo Stato di cui si discute crea un rapporto di servizio tra beneficiario e P.A., incardinando la giurisdizione della Corte dei conti. Tanto più che detta erogazione, diversamente da un normale prestito disposto da un Istituto di credito, non è utilizzabile liberamente da parte del beneficiario ma, considerata la finalità pubblica di sostegno economico alle PMI sottesa alla sua erogazione, è sottoposta a un vincolo di destinazione finalizzato all'utilizzo delle somme ottenute per i costi del personale, per investimenti o capitale circolante impiegati in stabilimenti produttivi e attività imprenditoriali localizzati in Italia, come disposto dall'art. 1, comma 2, lett. n) del citato D.L. n. 23 del 2020. In tale contesto, gli operatori economici richiedenti la misura, ottenendo l'accesso al credito garantito dallo Stato, venivano a concorrere al soddisfacimento e all'implementazione della scelta di politica economica in questione, così inserendosi nel programma pubblico

	finalizzato a contrastare i possibili effetti negativi sul tessuto economico	
	nazionale generati dall'emergenza sanitaria indotta dalla pandemia da	
	Covid-19, generando un rapporto di servizio in senso lato con lo Stato	
	secondo i principi elaborati dalla Corte di cassazione.	
	Il Collegio, inoltre, condivide pienamente quanto rilevato dal	
	Procuratore generale, e cioè che l'orientamento del giudice di	
	legittimità da cui ha tratto spunto la Corte territoriale per negare la	
	propria giurisdizione, mutuato dalla sentenza della Cassazione penale	
	n. 22119/2021, precedentemente illustrato, che ravviserebbe nella	
	fattispecie due rapporti distinti, quello principale di mutuo tra l'istituto di	
	credito e il privato beneficiario e quello accessorio di garanzia nei	
	confronti dello Stato, risulta ampiamente superato dal successivo	
	orientamento, che la stessa Corte di cassazione ha definito ormai	
	consolidato (sentenze nn. 28416/2022, 11246/2022 e 2125/2022) e	
	che ha optato per una lettura dell'operazione di finanziamento in chiave	
	marcatamente pubblicistica, attraendola nell'ambito del sistema	
	codicistico dedicato al contrasto delle frodi nelle pubbliche erogazioni.	
	Secondo la sentenza della Cass. pen. n. 2125 del 24/11/2021, dep. nel	
	2022, rientra, infatti, tra le erogazioni pubbliche comunque denominate	
	di cui all'art. 316-ter c.p. – nella versione vigente <i>ratione temporis</i> – la	
	concessione, sulla base di un'autodichiarazione mendace, di un	
	finanziamento bancario assistito da garanzia del Fondo PMI ex art. 13,	
	lett. m), del D.L. n. 23/2020 (cd. Decreto liquidità), costituendo la	
	garanzia a carico di un soggetto pubblico, gratuita per il beneficiario,	
	presupposto determinante l'erogazione del finanziamento da parte del	
	10	

	privato, nell’ambito del rapporto trilatero che lega il Fondo garante, la	
	banca concedente il finanziamento e l’imprenditore finanziato.	
	Secondo una ulteriore pronuncia (Cass. pen. n. 28416/2022) i	
	finanziamenti di cui si discute, ancorché concessi da un soggetto	
	privato (ossia un istituto bancario), sulla base di contratti civilistici, sono	
	inseriti in una cogente disciplina pubblica e integrano <i>“una forma di</i>	
	<i>intervento pubblico nell’economia vincolata alla realizzazione dello</i>	
	<i>scopo di sostegno per le imprese in crisi di liquidità per effetto della</i>	
	<i>pandemia”</i> , pertanto, l’erogazione di un prestito a titolo di mutuo	
	garantito dallo Stato attraverso il Fondo centrale per PMI, si	
	caratterizza come <i>“una forma di aiuto pubblico realizzato non</i>	
	<i>attraverso l’erogazione diretta del finanziamento da parte dello Stato,</i>	
	<i>ma favorendo l’accesso al credito e quindi l’erogazione del</i>	
	<i>finanziamento da parte degli istituti bancari alle imprese”</i> .	
	Il Fondo PMI, nel caso di specie, dunque, non garantisce condizioni	
	economiche di maggior favore, bensì consente la stessa realizzabilità	
	dell’operazione economica di finanziamento, esonerando con la	
	propria prestazione di garanzia la banca dall’esame del merito del	
	credito e assumendo l’onere patrimoniale della eventuale mancata	
	restituzione del finanziamento bancario.	
	In definitiva, <i>“senza la garanzia il prestito non sarebbe stato concesso,</i>	
	<i>mentre la stessa conferisce al prestito una funzione propriamente</i>	
	<i>pubblicistica insita nella necessità di assolvere alle finalità proprie</i>	
	<i>dell’ente pubblico che agisce tramite l’istituto bancario</i> (così, Cass.	
	pen. n. 11246 del 13/01/2022).	

		SENT. 200/2024
	Dalle considerazioni appena esposte il Collegio, condivisibilmente con	
	il Procuratore generale appellante, reputa sussistente nella fattispecie	
	la giurisdizione di questo giudice contabile.	
	Il Collegio non ritiene di pronunciarsi su quanto incidentalmente	
	affermato dal primo giudice in ordine alla insussistenza del danno	
	erariale, ritenendo quanto rilevato oggetto di <i>obiter dictum</i> che,	
	attenendo al merito della controversia, andrà vagliato dal giudice del	
	rinvio, in diversa composizione, a seguito dell'odierna riforma della	
	pronuncia impugnata con rimessione degli atti al primo giudice, ai sensi	
	dell'art. 199, primo comma, lett. a) e secondo comma c.g.c., per la	
	pronuncia sul merito e sulle spese del grado di appello.	
	P.Q.M.	
	La Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello,	
	definitivamente pronunciando, accoglie l'appello del Procuratore	
	generale e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, afferma	
	la giurisdizione contabile e rimette gli atti al primo giudice affinché, in	
	diversa composizione, si pronunci sul merito e sulle spese del grado	
	d'appello, ai sensi dell'art. 199, 1° c. lett. a) e 2° c. c.g.c.	
	Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 9 luglio 2024.	
	IL PRESIDENTE ESTENSORE	
	Rita Loreto	
	Firmato digitalmente	
	DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 5 AGOSTO 2024	
	P. IL DIRIGENTE	

(dott. Massimo Biagi)

SENT. 200/2024

Firmato digitalmente

Il Funzionario Preposto

Lucia Bianco

Firmato digitalmente