



SENT. 58/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE

D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita **LORETO** PresidenteLucia **d'AMBROSIO** ConsigliereNicola **RUGGIERO** Consigliere-relatoreMaria Cristina **RAZZANO** ConsigliereCosmo **SCIANCELEPORE** Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

-nel giudizio sull'appello iscritto al **n. 61846** del Registro di Segreteria, promosso dal:

-Procuratore regionale, rappresentante il Pubblico Ministero presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Campania-
appellante;

avverso

-la sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, n. 480/2024, depositata il 24 settembre 2024;

nei confronti del

-sig. PERNA Massimo (C.F.: PRNMSM71H30L259B), nato a Torre del Greco (NA) il 30 giugno 1971, in proprio e quale rappresentante

	legale e liquidatore della società Opus Multiservizi Soc Coop in	
	liquidazione (C.F. e P. IVA 07681741216) - appellato;	
	VISTI l’atto d’appello e tutti i documenti di causa;	
	UDITI , nella pubblica udienza del giorno 19 marzo 2026, celebrata	
	con l’assistenza del Segretario, dott. Gianfranco Lepore: il	
	Magistrato relatore, Cons. Nicola Ruggiero ed il rappresentante del	
	Pubblico Ministero, in persona del Vice Procuratore generale, dott.	
	Antongiulio Martina;	
	Ritenuto in	
	FATTO	
	1. Con la gravata sentenza la Sezione giurisdizionale per la Regione	
	Campania ha dichiarato il difetto di giurisdizione contabile, in favore	
	del giudice ordinario, in ordine alla domanda con cui la locale	
	Procura regionale aveva chiesto la condanna del convenuto/odierno	
	appellato, sig. PERNA Massimo , in proprio e quale rappresentante	
	legale e liquidatore della società Opus Multiservizi Soc Coop in	
	liquidazione, al pagamento, in favore dell’Agenzia delle Entrate -	
	Direzione prov.le di Napoli, dell’importo complessivo di euro	
	58.554,00 , oltre accessori di legge e spese di giustizia.	
	Tutto ciò a titolo di responsabilità dolosa riconducibile,	
	nell’impostazione attorea, alla percezione indebita di contributi a	
	fondo perduto, ex art. 25 del d.l. n. 34/2020 (cd. decreto rilancio)	
	ed art. 2 d.l. n. 149/2020 (cd decreto “ristori bis”).	
	E invero, secondo la Procura erariale, il sig. Perna avrebbe	
	falsamente attestato un calo di fatturato da aprile 2019 ad aprile	
	2	

	2020 di almeno il 33% (condizione per l'accesso al beneficio), con	
	conseguente insorgenza, a carico del precettore, dell'obbligo di	
	restituire il contributo ricevuto, nel suo intero importo.	
	1.a) Nello specifico, alla luce di quanto riportato in sentenza e nello	
	stesso atto di citazione introduttivo del giudizio di primo grado, la	
	società Opus Multiservizi Soc. Coop. in liquidazione aveva	
	presentato, in data 17/06/2020, istanza finalizzata a conseguire i	
	contributi a fondo perduto ex art. 25 d.l. 34/2020 e ss.mm.ii.	
	In tale istanza, la società aveva rappresentato il requisito del calo	
	reddituale nel confronto tra gli anni 2020 e 2019, nella misura	
	richiesta dalla normativa, conseguendo dall'Agenzia delle Entrate il	
	contributo di euro 19.518,00 (accredito in data 26.6.2020 in	
	modalità telematica sul c/c indicato, così come espressamente	
	previsto dal comma 11 dell'art. 25 della normativa citata).	
	Successivamente (in data 24.11.2020), sulla base della medesima	
	istanza, veniva accreditato anche il contributo previsto dall'art. 2	
	del decreto-legge 9 novembre 2020 n. 149 (cd. " <i>ristori bis</i> "), per	
	ulteriori euro 39.036,00.	
	Gli importi accreditati risultavano, dunque, pari a euro 58.554,00	
	complessivi.	
	Attivate le verifiche sulla corretta fruizione dei suddetti contributi	
	(come previsto dal comma 12 dell'articolo 25 del decreto-legge 19	
	maggio 2020, n. 34), l'Ufficio Controlli della Direzione Provinciale	
	inviava comunicazione, notificata a mezzo pec in data 14.1.2022,	
	invitando la società a presentare la documentazione fiscale a	
	3	

	supporto o, in mancanza dei requisiti, a restituire spontaneamente	
	quanto indebitamente riscosso, mediante l'istituto del	
	ravvedimento operoso.	
	Essendo tale richiesta rimasta inevasa, veniva emesso e notificato	
	al soggetto inadempiente l'atto di recupero prot. n. 0294683 del	
	02/11/2022, nonché operata l'iscrizione a ruolo in data	
	16/01/2023, a seguito di mancata opposizione nei confronti	
	dell'atto di recupero.	
	Nella prospettiva della Procura erariale, l'accertata assenza di	
	qualsiasi documentazione contabile necessaria alla verifica, per le	
	annualità 2019 e 2020, del volume di affari (rispetto al fisiologico	
	calo dello stesso, causato dall'emergenza epidemiologica da COVID	
	19), avrebbe privato il contributo concesso della sua finalizzazione	
	pubblicistica, sì da integrare gli estremi di un danno erariale da	
	sviamento della funzione sottesa alla pubblica contribuzione.	
	Veniva pertanto attivata l'azione di responsabilità amministrativo-	
	contabile, onde ottenere la restituzione dell'intero importo della	
	provvidenza pubblica illecitamente ottenuta, pari ad euro	
	58.554,00.	
	La succitata fattispecie di danno "da sviamento" veniva	
	causalmente ricondotta alla condotta tenuta dal sig. Perna, cui si	
	imputava di avere prodotto, nella sua qualità di legale	
	rappresentante della ditta sopraindicata, un'istanza e ottenuto i	
	relativi contributi, in assenza dei necessari presupposti (l'accertato,	
	e accertabile, calo di fatturato rispetto all'anno precedente	

	all'emergenza pandemica).	
	L'elemento soggettivo dell'illecito contabile veniva rappresentato in	
	termini di dolo contrattuale, inteso come consapevolezza	
	dell'assenza dei requisiti richiesti per l'ottenimento del contributo.	
	Ancor prima, l'Organo requirente si soffermava sulla normativa di	
	riferimento, per rimarcare la sussistenza della giurisdizione	
	contabile nella fattispecie all'esame, in ragione dell'affermata	
	ricorrenza del cd. rapporto di servizio tra l'amministrazione	
	concedente il contributo (il quale sarebbe finalizzato alla	
	realizzazione della finalità di pubblico interesse del mantenimento	
	di un livello di fatturato sostanzialmente coerente con quelli	
	realizzati nel periodo prepandemico) e il privato percettore dello	
	stesso.	
	1.b) All'esito del giudizio, nell'ambito del quale il soggetto	
	convenuto rimaneva contumace, la Sezione territoriale dichiarava il	
	difetto di giurisdizione contabile in favore del Giudice ordinario,	
	ritenendo insussistente, nel caso di specie, il rapporto di servizio tra	
	il soggetto privato percettore della provvidenza e la P.A. erogante.	
	Nello specifico, il primo giudice sosteneva, attraverso il richiamo	
	della pronuncia di altra Sezione territoriale (Sezione Umbria n.	
	4/2023), sosteneva che i contributi qui in rilievo, riconosciuti a titolo	
	di riparazione del danno patito a causa dell'emergenza covid in	
	relazione all'attività d'impresa, fossero connotati da finalità	
	spiccatamente solidaristiche.	
	I medesimi contributi sarebbero, infatti, riconosciuti <i>singulatim</i> agli	

	imprenditori privati ritenuti meritevoli di tutela in quanto in	
	possesso di requisiti specifici, ma non vincolati alla realizzazione di	
	un dettagliato programma di recupero di più ampio respiro.	
	Emergerebbe, dunque, la mancanza, a monte, di un programma	
	specificato dall'ente di cui il privato si renda esecutore, con	
	conseguente insussistenza, nella specie, di un rapporto di servizio	
	di fatto.	
	Nel contempo, lo stesso art. 25 d.l. n. 34/2020 smentirebbe la	
	prospettazione attorea circa la finalità pubblicistica riconoscibile ai	
	contributi oggetto dell'odierna azione di responsabilità erariale	
	(stabilizzazione della curva occupazionale, direttamente influenzata	
	da brusche variazioni del reddito di impresa, attraverso un effetto	
	compensativo su quest'ultimo, finalizzato a neutralizzare le	
	conseguenze deleterie della pandemia, sì da evitare il licenziamento	
	di un numero più o meno elevato di lavoratori in conseguenza della	
	diminuzione dell'attività imprenditoriale causata dall'emergenza	
	pandemica).	
	E infatti, la richiamata disposizione, nel prevedere al primo coma	
	quale scopo del contributo il sostegno ai soggetti colpiti	
	dall'emergenza epidemiologica <Covid-19>, ne indicherebbe la	
	finalità meramente solidaristica di utilità sociale, in quanto tale	
	insuscettibile di ricomprendere obiettivi di più ampio carattere	
	pubblicistico, (asseritamente) non desumibili dalle disposizioni	
	normative di riferimento.	
	Quanto sopra troverebbe conferma nel comma 12 del surrichiamato	

	art. 25, relativo, in particolare, all'applicabilità delle norme	
	disciplinanti il processo tributario alle controversie concernenti l'atto	
	di recupero (regolarmente adottato nel caso di specie).	
	Allo stesso modo, il primo giudice riteneva non pertinenti i richiami	
	operati nell'atto di citazione ai precedenti giurisprudenziali	
	concernenti fattispecie ritenute differenti (reddito di cittadinanza e	
	fondi erogati dalle banche con garanzia statale).	
	2. Avverso la richiamata sentenza n. 480/2024, ha proposto appello	
	la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la	
	Regione Campania, con atto ritualmente notificato e depositato.	
	La Procura appellante, dopo la ricostruzione delle vicende oggetto	
	del giudizio di primo grado, ha in primo luogo sottolineato	
	l'irrilevanza, ai fini dell'esperimento dell'azione di responsabilità	
	amministrativo-contabile, del regime di impugnazione dell'atto	
	amministrativo di recupero previsto dal comma 12 dell'articolo 25	
	del d.l. 34/2020.	
	Ha poi affermato che la sentenza impugnata si porrebbe in frontale	
	contrasto con lo spirito che anima la legislazione nazionale di cui si	
	discute, e, ancor più, con la cornice normativa comunitaria da cui	
	la prima prenderebbe le mosse, traendone linfa.	
	A tale ultimo riguardo, la Procura appellante ha richiamato le	
	Comunicazioni del 13 e del 20 Marzo 2020 (Gazzetta U.E.	
	C911/2020), con le quali la Commissione europea è intervenuta a	
	dare indicazioni agli Stati membri per superare gli effetti negativi	
	dei divieti di circolazione e delle chiusure delle attività commerciali	
	7	

	imposte dall'emergenza sanitaria pandemica su <i>"tutte le imprese di</i>	
	<i>tutti i tipi ... (piccole, medie e grandi imprese)" e,</i>	
	conseguentemente, sull'economia degli Stati Membri, ammettendo	
	a tal fine, il ricorso alle deroghe previste dal Trattato alle	
	disposizioni generali in tema di Aiuti di Stato (2020/C 91 I/01).	
	Ciò per concludere che << <i>...tutte le misure di sostegno al reddito</i>	
	<i>d'impresa previste e variamente articolate dalla normativa</i>	
	<i>nazionale, secondo le indicazioni fornite dalla Commissione europea</i>	
	<i>nel delineato "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di stato a</i>	
	<i>sostegno dell'economia nell'attuale situazione del COVID-19", sia</i>	
	<i>sotto forma di erogazioni dirette di liquidità alle imprese sia sotto</i>	
	<i>forma di garanzia statale per i prestiti contratti dalle stesse col</i>	
	<i>sistema bancario, appaiono rispondere all'unico, chiaro ed</i>	
	<i>intuitivamente percepibile obiettivo di politica economica</i>	
	<i>comunitaria del sostegno della curva della domanda, curva che,</i>	
	<i>com'è noto, risulta direttamente influenzata da brusche variazioni</i>	
	<i>del reddito di impresa e la cui flessione direttamente refluisce in</i>	
	<i>termini di calo dei livelli occupazionali complessivi e, quindi, di</i>	
	<i>diminuzione del PIL.</i>	
	<i>Si tratta, con tutta evidenza, di un ambizioso ed articolato progetto</i>	
	<i>di stabilizzazione economica ed occupazionale successiva ad un</i>	
	<i>evento, quello pandemico, che, per dimensioni ed aggressività, non</i>	
	<i>è in alcun modo assimilabile a quelle provvidenze, pur eccezionali</i>	
	<i>ma con effetti circoscritti sia contabilmente che geograficamente,</i>	
	<i>contemplate in funzione risarcitoria e concesse dallo Stato a privati</i>	

singulatim e con finalità meramente solidaristiche (come invece ritenuto dal Primo Giudice).

(...) la pur sussistente finalità solidaristica non potrebbe essere riguardata come il fine bensì, più correttamente, come il mezzo o, ancor meglio, come l'effetto di quello che è l'obiettivo trainante dell'intera impalcatura legislativa, tesa a sostenere e rilanciare l'economia comunitaria fortemente danneggiata, ed in maniera sistemica, dal fenomeno pandemico.

Ne discende che, anche in assenza di obblighi gestori specifici e/o di rendicontazione contabile del denaro ricevuto - obblighi che, nella delineata prospettiva, assumono, rispetto all'obiettivo di pubblico interesse perseguito, valore di adminicula, influenzando solo sul quomodo dell'utilizzo - il privato percettore diventa attore ed artefice di quella politica pubblica tesa, nella fattispecie che si esamina, a sostenere l'obiettivo macroeconomico della tendenziale piena occupazione, direttamente influente sul Pil del Paese.

Le superiori argomentazioni spingono ad affermare l'esistenza, nei provvedimenti normativi oggetto di esame, di un Programma pubblico di ripresa economica nazionale, sostenuto per legge, nell'ambito del regime derogatorio degli Aiuti di Stato.

Programma che, sempre nella prospettiva tracciata, rappresenta il vero bene giuridico ritenuto meritevole di tutela da parte dell'ordinamento e la cui lesione integra il danno erariale, inteso non in forma "statica", come mera diminuzione del patrimonio pubblico, bensì in forma "dinamica", vale a dire come violazione di

	<i>un pubblico interesse meritevole di tutela, protetto</i>	
	<i>dall'ordinamento ed economicamente valutabile.</i>	
	<i>(...) La finalità perseguita dal Legislatore nazionale, all'indomani</i>	
	<i>dell'emergenza pandemica e nel contesto di politica comunitaria</i>	
	<i>sopra delineato, non è dunque "(...) di mera assistenza, intendendo</i>	
	<i>il Legislatore, mediante i contributi in discorso, salvaguardare e</i>	
	<i>sostenere le imprese dei settori economici più fortemente colpiti</i>	
	<i>dalle restrizioni conseguenti alla crisi pandemica, al fine di evitare</i>	
	<i>la dispersione del tessuto produttivo del Paese"...>> (così</i>	
	<i>testualmente pagg. 8 e ss dell'atto d'appello).</i>	
	La posizione sopra espressa troverebbe, infine, conferma nella	
	recente sentenza n. 200/2024, con cui questa Sezione d'appello,	
	nella diversa ma sovrapponibile (secondo la Procura appellante)	
	fattispecie dell'intervento statale sotto forma di garanzia di prestiti	
	erogati dal sistema creditizio, ha riconosciuto la sussistenza del	
	rapporto di servizio, sul presupposto:	
	-dell'inserimento dei finanziamenti in questione, ancorché concessi	
	da un soggetto privato (ossia un istituto bancario), sulla base di	
	contratti civilistici, in una cogente disciplina pubblica, sì da integrare	
	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;	
	-della finalità pubblica sottesa alla normativa di riferimento,	
	individuata, per l'appunto, nella straordinaria necessità e urgenza	
	di contenere gli effetti negativi che l'emergenza epidemiologica da	
	10	

	Covid 19 ha prodotto sul tessuto socioeconomico nazionale, con la	
	previsione di misure di sostegno alla liquidità delle imprese aventi	
	sede in Italia.	
	In definitiva, dall’inserimento della provvidenza entro un	
	programma pubblicitario di più ampio respiro, deriverebbe	
	l’inserimento del suo percettore, <i>ipso facto</i> , in un rapporto di	
	servizio con l’amministrazione concedente.	
	Egli, infatti, sarebbe attore e artefice di tale politica pubblica di	
	ripresa economica, nonché tenuto a orientare finalisticamente il	
	denaro ricevuto, sussistendone le condizioni di legge (momento	
	genetico), alla produzione di impresa, refluenta sulla ripresa	
	economica del Paese <i>post</i> pandemia (momento funzionale).	
	Con la conseguenza che la provvidenza conseguita in assenza delle	
	condizioni di legge e/o non orientata all’obiettivo di impiego	
	produttivo nel tessuto imprenditoriale, integrerebbe una tipica	
	ipotesi di sviamento del denaro pubblico ricevuto dalla funzione a	
	esso sottesa e declinabile in termini di minore apporto alla ripresa	
	economica <i>post</i> pandemica.	
	Verrebbe allora confermata la sussistenza del rapporto di servizio,	
	idoneo a radicare la giurisdizione del Giudice contabile.	
	In conclusione, per tutto quanto sopra esposto, la Procura regionale	
	ha chiesto la riforma dell’impugnata sentenza, con declaratoria della	
	giurisdizione contabile e rinvio al Primo giudice, ai sensi dell’art. 199	
	c.g.c.	
	3. Con ordinanza n. 12/2025, depositata il 4 novembre 2025 in	

	esito all'udienza del 18 settembre 2025, questa Sezione	
	giurisdizionale, rilevata la mancata costituzione dei soggetti	
	appellati, già contumaci in primo grado, nonché l'intervenuta	
	notifica del d.f.u. senza il rispetto dei termini minimi di	
	comparizione, ha fissato l'odierna udienza per la discussione del	
	giudizio, onerando la Procura erariale di provvedere alla notifica	
	dell'ordinanza, unitamente al precedente d.f.u., nei confronti del	
	sig. PERNA Massimo , in proprio e quale rappresentante legale e	
	liquidatore della società Opus Multiservizi Soc Coop. in	
	liquidazione.	
	Tutto ciò entro il termine perentorio di 30 giorni dalla relativa	
	comunicazione, intervenuta il 5 novembre 2025.	
	Tale notifica risulta tempestivamente avvenuta in data 24	
	novembre 2025.	
	Le parti appellate non si sono costituite.	
	4. Alla pubblica udienza del 19 marzo 2026, il P.M. si è riportato	
	all'atto d'impugnazione, chiedendone l'accoglimento.	
	Esaurita la discussione, il giudizio è passato, dunque, in decisione.	
	Considerato in	
	DIRITTO	
	1. In via preliminare, va dichiarata la contumacia del sig. PERNA	
	Massimo (in proprio e quale rappresentante legale e liquidatore	
	della società Opus Multiservizi Soc Coop. in liquidazione), il quale	
	non si è costituito in giudizio, benché destinatario di rituale notifica	
	tanto dell'atto d'appello (in data 9 dicembre 2024, a mani proprie)	
	12	

	quanto dell'ordinanza n. 12/2025 di fissazione dell'odierna udienza	
	(in data 24 novembre 2025, ovvero 10 gg dalla spedizione della	
	raccomandata informativa ex art. 140 c.p.c., avvenuta il 14	
	novembre 2025; Corte cost., n. 3/2010).	
	2. Ciò detto in via preliminare, il presente appello merita	
	accoglimento, nei termini sottoindicati.	
	Il Collegio ritiene, infatti, non condivisibili le argomentazioni	
	dispiegate dal primo giudice per negare la giurisdizione contabile	
	nella presenta controversia, incentrate, in particolare, sulla natura	
	meramente assistenziale dei contributi oggetto di causa, che	
	impedirebbe di ravvisare un rapporto di servizio tra il percettore e	
	l'Amministrazione erogante.	
	2.a) A tal riguardo, giova osservare in termini generali che, per	
	consolidata giurisprudenza, <i>"...in tema di danno erariale, ai fini della</i>	
	<i>sussistenza di un rapporto di servizio tra la pubblica</i>	
	<i>amministrazione erogatrice di un contributo e il soggetto privato</i>	
	<i>percettore, con conseguente radicamento della giurisdizione</i>	
	<i>contabile, è sufficiente che la risorsa sia stata illegittimamente</i>	
	<i>percepita dal beneficiario.</i>	
	<i>In generale, un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione</i>	
	<i>erogatrice di un contributo e il soggetto privato si configura in tutti</i>	
	<i>i casi in cui quest'ultimo, ponendo in essere i presupposti per la</i>	
	<i>illegittima percezione di un finanziamento pubblico o disponendo</i>	
	<i>della somma erogata in modo diverso da quello preventivato, abbia</i>	
	<i>frustrato lo scopo perseguito dall'amministrazione, distogliendo le</i>	
	13	

risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate” (così testualmente, Cass., Sez. Un., n. 9659/2023, richiamante Cass., Sez. Un., n. 1994/2022 e n. 7740/2023).

Sotto questo punto di vista, perseguendo l’amministrazione sempre più frequentemente i suoi fini tramite soggetti ad essa non organicamente riconducibili, “...allo scopo del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro viene effettuata, potendo esso consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato. Il punto di discriminare della giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, dunque, spostato dalla qualità del soggetto - che può ben essere un privato - alla natura del danno e degli scopi perseguiti. Pertanto, il privato fruitore di fondi pubblici, ove per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A., alla cui realizzazione è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, realizza un danno per l'ente pubblico di cui deve rispondere davanti al giudice contabile.

In altri termini, il soggetto destinatario dei fondi concorre alla realizzazione del programma della pubblica amministrazione, di modo che tra questa ed il soggetto in questione si instaura un rapporto di servizio, sicché il beneficiario assume, ai fini della giurisdizione della Corte dei conti, la stessa posizione propria di un

dipendente o amministratore della pubblica amministrazione.

L'inserimento funzionale si realizza ogni volta che il soggetto privato

viene chiamato a concorrere alla realizzazione dell'interesse

pubblico sotteso al finanziamento e il danno consegue allo

sviamento delle somme ricevute da tali finalità" (così testualmente,

tra le altre, Cass., Sez. Un., n. 5228/2022; id., Cass., Sez. Un., n.

32523/2023; negli stessi termini, Corte conti, Sez. II App. n.

31/2025 e n. 106/2025).

In ogni caso, la ricorrenza del rapporto di servizio - idoneo a

radicare la stessa giurisdizione contabile - può essere riconosciuta,

oltreché in capo alla persona giuridica percettrice del finanziamento

pubblico, anche direttamente nei confronti di colui il quale, nella

veste di amministratore, abbia concretamente predisposto la falsa

autocertificazione o si sia adoperato per commettere l'illecito (in

termini, Corte conti, Sez. II App., n. 31/2025).

Allo stesso tempo, la sussistenza del predetto rapporto può

prescindere dal trasferimento di funzioni e poteri autoritativi al

privato percettore e da qualsiasi obbligo di rendicontazione finale

dalle somme ricevute (tra le tante, Corte conti, Sez. II App., n.

117/2025 e n. 468/2022).

Ciò in quanto "...l'inserimento funzionale si realizza ogni volta che

il soggetto privato viene chiamato a concorrere alla realizzazione

dell'interesse pubblico al finanziamento, sicché il rapporto di

servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice di un contributo

e il soggetto privato si configura in tutti i casi in cui quest'ultimo,

	<i>ponendo in essere i presupposti per la illegittima percezione di un</i>	
	<i>finanziamento pubblico, abbia distolto le risorse conseguite dalle</i>	
	<i>finalità cui erano preordinate” (così Corte conti, Sez. II App, n.</i>	
	<i>164/2025; in termini analoghi, Cass. Sez. Un. n. 32523/2023).</i>	
	2.b) L’applicazione delle coordinate ermeneutiche sopra esposte	
	porta a riconoscere la giurisdizione contabile nella presente	
	fattispecie.	
	Il quadro normativo di riferimento consente, infatti, di escludere la	
	natura meramente solidaristica dei contributi qui in rilievo e di	
	affermare, per converso, l’inserimento del percettore in un	
	programma, volto alla realizzazione di una finalità pubblicistica	
	d’interesse generale.	
	Nello specifico, l’art. 25 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34	
	(significativamente noto come “ <i>decreto rilancio</i> ”), convertito nella	
	legge 17 luglio 2020, n. 77, prevede che:	
	<i>“1. Al fine di sostenere i soggetti colpiti dall'emergenza</i>	
	<i>epidemiologica "Covid-19", è riconosciuto un contributo a fondo</i>	
	<i>perduto a favore dei soggetti esercenti attività d'impresa e di lavoro</i>	
	<i>autonomo e di reddito agrario, titolari di partita IVA, di cui al testo</i>	
	<i>unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente</i>	
	<i>della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, di seguito testo unico</i>	
	<i>delle imposte sui redditi.</i>	
	<i>2. Il contributo a fondo perduto di cui al comma 1 non spetta, in</i>	
	<i>ogni caso, ai soggetti la cui attività risulti cessata alla data di</i>	
	<i>presentazione dell’istanza di cui al comma 8...”</i> (trattasi dell’istanza	

	telematica da inoltrare all’Agenzia delle Entrate al fine di ottenere il	
	contributo, con l’indicazione della sussistenza dei requisiti di legge).	
	(...)	
	<i>4. Il contributo a fondo perduto spetta a condizione che</i>	
	<i>l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020</i>	
	<i>sia inferiore ai due terzi dell'ammontare del fatturato e dei</i>	
	<i>corrispettivi del mese di aprile 2019...</i>	
	(...)"	
	A sua volta, l’art. 2 del decreto-legge 9 novembre 2020, n. 149	
	(abrogato dall’art. 1, comma 2, legge n. 176/2020, a decorrere dal	
	25 dicembre 2020), statuisce che:	
	<i>"1. Al fine di sostenere gli operatori dei settori economici interessati</i>	
	<i>dalle misure restrittive introdotte con il decreto del Presidente del</i>	
	<i>Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2020 per contenere la</i>	
	<i>diffusione dell'epidemia «Covid-19», è riconosciuto un contributo a</i>	
	<i>fondo perduto a favore dei soggetti che, alla data del 25 ottobre</i>	
	<i>2020, hanno la partita IVA attiva, dichiarano, ai sensi dell'articolo</i>	
	<i>35 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972 n.</i>	
	<i>633, di svolgere come attività prevalente una di quelle riferite ai</i>	
	<i>codici ATECO riportati nell'Allegato 2 al presente decreto e hanno il</i>	
	<i>domicilio fiscale o la sede operativa nelle aree del territorio</i>	
	<i>nazionale, caratterizzate da uno scenario di massima gravità e da</i>	
	<i>un livello di rischio alto, individuate con ordinanze del Ministro della</i>	
	<i>salute adottate ai sensi dell'articolo 3 decreto del Presidente del</i>	
	<i>Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2020 e dell'articolo 30 del</i>	
	17	

	<i>presente decreto. Il contributo non spetta ai soggetti che hanno</i>	
	<i>attivato la partita IVA a partire dal 25 ottobre 2020.</i>	
	<i>2. Con riferimento al contributo a fondo perduto di cui al comma 1,</i>	
	<i>si applicano le disposizioni di cui ai commi da 3 a 11 dell'articolo 1</i>	
	<i>del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137. Il valore del contributo</i>	
	<i>è calcolato in relazione alle percentuali riportate nell'Allegato 2 al</i>	
	<i>presente decreto.</i>	
	<i>3. Agli oneri derivanti dal presente articolo, valutati in 563 milioni</i>	
	<i>di euro per l'anno 2020, conseguenti all'ordinanza del Ministro della</i>	
	<i>salute del 4 novembre 2020, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale,</i>	
	<i>Serie Generale, n. 276 del 5 novembre 2020, si provvede ai sensi</i>	
	<i>dell'articolo 31”.</i>	
	Orbene, la misura di cui all’art. 25 d.l. 34/2020, per come	
	configurata dalla norma di riferimento, è chiaramente diretta a	
	compensare e/o neutralizzare la perdita di fatturato o di	
	corrispettivi, nei termini quantitativi ivi previsti, patita dagli	
	appartenenti a talune categorie di soggetti, specificamente	
	individuati, operanti sul mercato della produzione/cessione di beni	
	o servizi (esercenti attività d’impresa, come nel caso all’esame, ma	
	anche di lavoro autonomo e di reddito agrario), in conseguenza	
	degli effetti negativi della pandemia (in termini, Corte cost., n.	
	124/2025).	
	Il tutto, però, secondo questo Collegio, in funzione preminente del	
	perseguimento di un interesse generale, il quale, travalicando la	
	posizione del singolo beneficiario della misura, si identifica, con ogni	
	18	

	evidenza, nella salvaguardia dell'intero tessuto socioeconomico	
	nazionale e degli stessi livelli occupazionali, registrati in epoca	
	antecedente all'emergenza epidemiologica.	
	La provvidenza mira, infatti, a consentire la continuità operativa e/o	
	il mantenimento sul mercato dei soggetti, a tale scopo individuati,	
	operanti nei settori economici maggiormente colpiti dalle restrizioni	
	imposte per fronteggiare la pandemia, quale condizione	
	indispensabile per la salvaguardia del tessuto produttivo	
	complessivo del Paese, così come già condivisibilmente rilevato da	
	talune Sezioni territoriali di questa Corte (tra le altre, Corte conti,	
	Sez. giur. Toscana, n. 107/2024, richiamante Sez. giur. Emilia-	
	Romagna, n. 29/2024; Sez. giur. Liguria, n. 97/2024).	
	Il dato trova conferma nella preclusione, normativamente prevista,	
	della concessione della misura <i>de qua</i> rispetto a soggetti economici,	
	la cui attività risulti già cessata al momento della presentazione	
	dell'istanza (comma 2 dell'art. 25 del d.l. n. 34/2020).	
	Tale preclusione, infatti, non si giustificherebbe qualora si trattasse	
	di una misura dalla natura meramente assistenziale (di mero ristoro	
	della perdita di fatturato e/o corrispettivi, conseguente al COVID).	
	E invero, l'esigenza di semplice ristoro di pregiudizi già emersi e	
	cristallizzati, sussisterebbe anche a fronte di una attività già	
	terminata, risultando anzi massimamente presente proprio in tale	
	ultima ipotesi.	
	Analoghe conclusioni possono svolgersi per il contributo di cui	
	all'art. 2 d.l. n. 149/2020, concedibile ai soli operatori economici	

	con partita IVA attiva alla data del 25 ottobre 2020.	
	Resta allora confermata la sussistenza di un programma pubblico di	
	più ampio respiro, della cui attuazione il percettore del contributo è	
	fatto partecipe, con conseguente configurabilità del rapporto di	
	servizio.	
	Sotto questo punto di vista, come correttamente rilevato dalla	
	Procura appellante, le provvidenze oggetto di causa condividono la	
	medesima finalità perseguita, sia pure con altre modalità operative,	
	dalla misura della garanzia statale sui finanziamenti a favore di	
	imprese danneggiate dalla pandemia, quale prevista dall'art. 13 d.l.	
	n. 23/2020.	
	Trattasi, in particolare, dell'esigenza di <i>"...contenere gli effetti</i>	
	<i>negativi che l'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha prodotto</i>	
	<i>sul tessuto socioeconomico nazionale"</i> (così testualmente, Corte	
	conti, Sez. II App., n. 200/2024).	
	Le provvidenze in questione si inseriscono, in definitiva, nell'ambito	
	di un complesso di misure emergenziali, rivolte alle imprese e non	
	solo, varate dal Governo nazionale, nell'ambito di una direzione	
	normativa nazionale tracciata già a livello comunitario, per	
	fronteggiare le negative ricadute prodotte dalla pandemia sul	
	tessuto economico-produttivo, sia nazionale che produttivo (vedasi,	
	al riguardo, le comunicazioni della Commissione europea del 13 e	
	20 marzo 2020, richiamate nell'atto di gravame della Procura	
	appellante).	
	Le conclusioni appena esposte non sono inficiate dall'espressa	
	20	

	qualificazione delle misure qui in rilievo quali contributi “a fondo	
	<i>perduto”</i> (comma 1 dell’art. 25 d.l. n. 34/2020; comma 1 dell’art.2	
	d.l. n. 149/2020).	
	E invero, come anticipato, ai fini della sussistenza del cd. rapporto	
	di servizio, risulta possibile prescindere dal trasferimento di funzioni	
	e poteri autoritativi al privato percettore e da qualsiasi obbligo di	
	rendicontazione finale dalle somme ricevute (tra le tante, le già	
	richiamate, Corte conti, Sez. II App., n. 117/2025 e n. 468/2022).	
	Allo stesso modo, contrariamente a quanto adombrato dalla	
	Sezione territoriale, alcun rilievo può annettersi, ai fini	
	dell’esclusione della giurisdizione contabile, alla previsione	
	dell’applicabilità, alle controversie concernenti l’atto di recupero	
	adottato dall’Agenzia delle Entrate, delle disposizioni concernenti il	
	processo tributario ex d.lgs n. 546/1992 (comma 12 dell’art. 25 d.l.	
	n. 34/2020).	
	Ciò in quanto il regime di impugnazione dell’atto di recupero, in	
	sede amministrativa, di un contributo pubblico indebitamente	
	erogato, non condiziona affatto l’individuazione della giurisdizione	
	in ordine alla distinta responsabilità, di natura erariale e rispondente	
	a peculiari presupposti, connessa all’adozione di condotte che	
	hanno reso possibile, a monte, l’erogazione e percezione del	
	medesimo contributo.	
	3. In conclusione, per tutto quanto sopra esposto, l’odierno appello	
	va accolto, con conseguente affermazione della giurisdizione	
	contabile nella controversia oggetto del presente giudizio e rinvio al	

	giudice di primo grado, ai sensi dell'art. 199, comma 1, lett. a),	SENT. 58/2026
	c.g.c., per la prosecuzione in diversa composizione del giudizio sul	
	merito e la pronuncia anche sulle spese del presente grado	
	d'appello.	
	P.Q.M.	
	-la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale	
	d'appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione,	
	definitivamente pronunciando:	
	- ACCOGLIE l'appello proposto dalla Procura regionale avverso la	
	sentenza n. 480/2024 della Sezione giurisdizionale per la Regione	
	Campania e, per l'effetto:	
	- DICHIARA la giurisdizione della Corte dei conti nella presente	
	controversia;	
	- DISPONE il rinvio al giudice di primo grado, ai sensi dell'art. 199,	
	comma 1, lett. a), c.g.c., per la prosecuzione in diversa	
	composizione del giudizio sul merito e la pronuncia anche sulle	
	spese del presente grado d'appello.	
	Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 19 marzo	
	2026.	
	IL Consigliere ESTENSORE	IL PRESIDENTE
	(dott. Nicola RUGGIERO)	(dott.ssa Rita LORETO)
	Firmato digitalmente	Firmato digitalmente
	Depositata in Segreteria il 26 MARZO 2026	
	P. Il Dirigente (dott. Massimo Biagi)	
	Firmato digitalmente Il Funzionario Preposto Lucia Bianco	