SENTENZA

N. 95 /2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti magistrati:

Leonardo **Venturini** Presidente relatore

Marco **Scognamiglio** I° Referendario

Khelena **Nikifarava** I° Referendario –

ha emesso la seguente:

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **63346** del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti ed instaurato con atto di citazione depositato in Segreteria in data 17 marzo 2026, nei confronti di:

- **CAPPELLI Luisa,** nata in Ucraina (EE) il 01/07/1999 e residente in Pieve a Nievole (PT) via Deledda n.11, CF CPPLSU99L41Z138V, titolare della ditta individuale CAPPELLI LUISA, P.IVA 07089570480, con sede legale in Uzzano (PT) via G. Puccini n. 54, luogo di esercizio via Pieve a Nievole (PT) via Ponte di Monsummano n. 73;

- **Gina GROSSI** (C.F. GRSGNI73P47A561L), nata a Montecatini Terme (PT) il 7 settembre 1973 e residente in Pescia (PT), via 8 Settembre 1944 n. 16E, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Piero Narese (C.F. NRSPRI66T13D612R, PEC piero.narese@firenze.pecavvocati.it) e Fiore Pandolfi (C.F.

PNDFRI79H26L628V, PEC fiore.pandolfi@firenze.pecavvocati.it), entrambi del Foro di Firenze, presso il cui Studio è elettivamente domiciliata in Firenze, Via dell'Oriuolo n. 20, come da procura in atti, per sentirli condannare, nei termini e per le ragioni di cui in motivazione, al risarcimento, in favore della Regione Toscana, del danno complessivo pari a € 19.835,01, cui devono aggiungersi la rivalutazione monetaria dall'evento lesivo e, dalla data di pubblicazione della sentenza di condanna, gli interessi legali, oltre alle spese di giustizia.

ESAMINATI gli atti ed i documenti tutti del giudizio;

UDITI nella pubblica udienza del 10 settembre 2026 - celebrata con l'assistenza del segretario Dott.Pitzalis- il relatore Pres. Estensore Leonardo Venturini il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del S.P.G. Dott. Alpini e l'Avv.Fiore Pandolfi per la convenuta Gina Grossi, nessuno comparso per la convenuta Cappelli.

Ritenuto in

FATTO

I. Con atto di citazione depositato in Segreteria in data 19 marzo 2026, preceduto dalla regolare notifica dell'invito a dedurre, la Procura regionale conveniva in giudizio innanzi a questa Sezione giurisdizionale la Sig.ra Luisa CAPPELLI, all'epoca dei fatti titolare della ditta individuale CAPPELLI LUISA, P.IVA 07089570480, con sede legale in Uzzano (PT) via G. Puccini n. 54, luogo di esercizio via Pieve a Nievole (PT) via Ponte di

Monsummano n. 73, esercente “commercio al dettaglio di prodotti via internet” “chiedendone la condanna in solido con Gina Grossi, a titolo di dolo, al risarcimento del danno in favore della Regione Toscana, quantificato in misura di euro 19.835,01 (oltre interessi legali e rivalutazione monetaria) derivante da indebita percezione di finanziamenti a titolo di microcredito; la CAPPELLI Luisa ha presentato, infatti, in data 20.04.2021, una domanda di finanziamento agevolato per € 23.800,00 a fronte di un investimento di € 35.000,00 nell’ambito del Bando POR FESR 2014-2020 Azione 3.5.1. di cui al DGR n. 20082 del 25/11/2020 a sostegno delle nuove imprese. In seguito, la richiesta è stata approvata con delibera di concessione N.267/Resp.Serv.I.F. del 04.06.2021. Nella delibera, viene indicato l’importo dell’investimento di € 34.000,00 anziché € 35.000,00. In data 07.07.2021 la ditta individuale in oggetto ha ricevuto a titolo di acconto la somma di € 9.520,00 e, in data 14.09.2021, l’ulteriore somma a titolo di SAL per € 9.520,00

II. La prima *notitia damni* derivava dalla segnalazione di cui alla nota n. 122797 dell’8 aprile 2024, acquisita al prot. CdC n. 1209 dell’11 aprile 2024 proveniente dalla Guardia Finanza Nucleo Polizia Economico - Finanziaria Firenze Gruppo Tutela Spesa Pubblica - Sezione Tutela Spesa Pubblica Nazionale e Frodi Comunitarie - in merito all’attività della Sig.ra Gina Grossi, finalizzata a fare ottenere alla propria clientela fondi pubblici mediante la predisposizione di documentazione idonea a

superare i vincoli del predetto bando, documentazione in molti casi poi rivelatasi materialmente falsificata. In particolare, si tratta di contributi ricadenti, si ripete, nell'ambito dell'Azione 3.5.1. POR FESR 2014-2020, finalizzati al consolidamento dello sviluppo economico e all'accrescimento dei livelli di occupazione giovanile e femminile. Al riguardo, si precisa che la Regione Toscana pubblica, periodicamente, un bando denominato "Creazione Impresa Giovanile, Femminile e dei destinatari di Ammortizzatori Sociali", allo scopo di agevolare la realizzazione di progetti di investimento per l'avvio di micro e piccole iniziative imprenditoriali e il consolidamento dello sviluppo economico e l'accrescimento dei livelli occupazionali delle categorie indicate nel bando. Il contributo consiste nella concessione di un finanziamento a tasso zero, da restituire nel termine indicato. Al fine di ottenere il finanziamento, i soggetti interessati (micro e piccole imprese, o soggetti intenzionati ad avviare un tale tipo di attività imprenditoriale) presentano, unitamente alla domanda di agevolazione, una proposta progettuale. L'importo del finanziamento è compreso tra € 8.000,00 e € 35.000,00, a condizione che l'agevolazione non superi l'80% dell'importo ammissibile del progetto di investimento. A seguito dell'ottenimento del finanziamento, il soggetto deve poi ottemperare ad una serie di obblighi, tra cui: realizzare il progetto ammesso; mantenere i requisiti di ammissibilità per tutta la durata del progetto; comunicare le eventuali variazioni che

intervengano durante il progetto; rispettare le prescrizioni in materia di informazione e pubblicità; mantenere attivo l'indirizzo di posta elettronica certificata; non alienare, cedere o distrarre dall'uso previsto i beni acquisiti o realizzati con il finanziamento. La Regione Toscana, per la gestione del bando in questione, con decreto n. 5725/2013 ha aggiudicato il servizio al RTI Toscana Muove, composto da Fidi Toscana S.p.A. (capogruppo), Artigiancredito Toscano S.C. e Artigiancassa S.p.A.. Con tale società è stato stipulato, poi, un apposito contratto di servizio. Dopo un primo rinnovo, che ha prorogato l'affidamento fino al 10 marzo 2023, la Regione Toscana ha poi affidato la gestione del fondo attraverso cui vengono erogati i finanziamenti in questione alla società in house Sviluppo Toscana S.p.A. È anche da precisare che il fondo utilizzato per l'erogazione di tali somme è cofinanziato per il 50% dall'Unione Europea, per il 35% dal bilancio statale e per il restante 15% dal bilancio regionale.

III. A seguito dell'attività espletata dal Nucleo segnalante, è emerso quanto segue. Nell'ambito del bando sopra descritto, è stata riscontrata l'esistenza di un consolidato sistema illegittimo con il quale soggetti senza i necessari requisiti sono riusciti ad ottenere, complessivamente, cospicui finanziamenti pubblici. Il dominus di tale sistema è risultata essere la già menzionata Sig.ra Gina Grossi, *medio tempore* raggiunta anche da un decreto di perquisizione e sequestro. emesso dalla Procura Europea (EPPO) che, al riguardo, ha aperto il procedimento penale RG

98/2022. Tra la documentazione sequestrata alla Grossi, ci sono numerosissimi fascicoli relativi ai contributi in questione, nei quali sono state rinvenute, nella gran parte dei casi, le firme digitali dei beneficiari dei contributi, con le relative credenziali, e i documenti relativi alla rendicontazione dei progetti, recanti contraffazioni e falsificazioni. Alla stregua della documentazione sequestrata, e dell'ulteriore attività di indagine svolta, secondo la prospettazione accusatoria, Gina Grossi avrebbe assunto un ruolo di *dominus* di tale sistema. In particolare, la Procura rileva l'accertata presenza di carte nazionali dei servizi intestati ai beneficiari, credenziali e codici di accesso, documentazione utilizzata per la presentazione delle domande, atti relativi alla rendicontazione dei progetti, documenti e carte che, secondo gli investigatori, presentavano alterazioni, contraffazioni e falsificazioni. La Requirente rappresenta che anche la pratica relativa alla ditta individuale Cappelli Luisa, esercente commercio al dettaglio di prodotti via Internet, si inserirebbe nel descritto sistema. Si rammenta che, secondo l'atto di citazione, la Cappelli presentò una domanda di finanziamento agevolato per euro € 23.800 a fronte di un investimento indicato nella domanda di euro 35.000. (nella delibera approvativa era indicata la somma di 34.000), la domanda fu approvata con delibera numero 267 del 4 giugno 2021. La Procura espone che la beneficiaria presentò la rendicontazione finale e la redazione conclusiva del progetto, ma non fornì i chiarimenti richiesti da

Toscana Muove. In merito alla documentazione prodotta, non essendo state superate le criticità riscontrate, la Regione Toscana ha adottato il decreto n. 8447 del 29 aprile 2022, con il quale ha revocato l'agevolazione e coordinato la restituzione della somma erogata. La revoca sarebbe stata motivata, tra l'altro, dalla mancata dimostrazione dell'effettiva realizzazione del progetto, dal sostenimento delle spese nella misura minima prevista dal bando; il mantenimento dei requisiti di ammissibilità, dell'adempimento degli obblighi di collaborazione documentale con la regione e soggetto gestore. La Procura rappresenta che nel fascicolo sequestrato presso la Grossi sarebbe stata rinvenuta, si rileva ancora, la carta nazionale dei servizi intestata a Luisa Cappelli, unitamente a documentazione legante i codici PIN e PUK. Da tale circostanza, parte attrice ricava che la consulente avrebbe avuto la materiale disponibilità degli strumenti necessari per redigere e sottoscrivere digitalmente e trascrivere e trasmettere gli atti della pratica. In sede di rendicontazione sarebbero state prodotte due fatture emesse dalla società Infinito SRL, rispettivamente la fattura numero 1 dell'otto luglio 2021 e la fattura numero 3 del 18 novembre 2021. La Procura afferma che le fatture sarebbero state utilizzate per rappresentare spese sostenute dalla ditta Cappelli nell'ambito del. Progetto finanziario: parte attrice, richiama, a dimostrazione della sussistenza del sistema illecito. una serie di collegamenti personali e societari. In particolare, espone che Massimiliano

Vezzosi, divenuto successivamente coniuge della Cappelli, aveva ricoperto cariche societarie nella società fantasia SRLI, poi rappresentata dalla stessa Cappelli. La sede operativa di tale società sarebbe coincisa con il luogo di esercizio dichiarato dalla ditta individuale beneficiaria. La Procura sostiene che la Grossi fosse a conoscenza dei rapporti esistenti fra Cappelli e Vezzosi, da indirizzo riferibile alla società sopra riferita, da messaggi di posta elettronica intercorsi da un indirizzo ricondotto alla Grossi e da un rinvenimento nel fascicolo sequestrato, i documenti retributivi emessi dalla società "infinito s.r.l." nei confronti della Cappelli sino alla complessiva documentazione. dalla consulente. Secondo parte convenuta le spese non potevano essere considerate inammissibili per il solo rapporto personale esistente tra i soggetti e non sussisteva nessun obbligo di specifica comunicazione. La Procura rappresenta che le due fatture non risulterebbero registrate nella Banca Dati fatture e corrispettivi della Agenzia tributaria. Parte attrice rileva inoltre che la società Infinito e la ditta Cappelli avrebbero manifestato un'operatività fiscale molto limitata. L'oggetto di una delle fatture, relative alla vendita di computer, sedi, scrivanie e programmi informatici usati non sarebbe stato coerente con l'attività dichiarata dalla società in questione operante nel settore dell'autoriparazione. L'indicazione che si trattava di materiale usato sarebbe stata inserita, secondo l'ipotesi accusatoria, per rendere meno evidente tale difformità; quanto alla Cappelli, la

parte pubblica richiama il consolidato principio secondo il quale il privato beneficiario di un finanziamento pubblico, partecipando alla realizzazione del programma amministrativo, entra in un rapporto funzionale con l'amministrazione erogante. Il percettore sarebbe tenuto a utilizzare le somme esclusivamente per il perseguimento delle finalità pubblicistiche indicate nel bando e nel provvedimento di concessione. Poiché si tratta di un'impresa individuale, la Procura sottolinea che non esiste separazione tra la persona fisica e l'impresa beneficiaria. L'orientamento appena riportato, cristallizzato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione in sede di regolamento di giurisdizione, e abbondantemente valorizzato in sede contabile, è così pacifico, rileva la Procura, che non sarebbe necessario neppure indicare puntualmente la relativa giurisprudenza, di legittimità o contabile che sia. Si indicano comunque, ex multis, la sentenza n. 18991/2017 delle SS.UU. della Corte di cassazione e la sentenza n. 176/2019 della Sezione Seconda Giurisdizionale d'Appello della Corte dei conti

IV. La parte pubblica afferma che anche la Grossi avrebbe instaurato un rapporto di servizio con l'amministrazione. La tesi viene sostenuta sotto due distinti profili. In primo luogo, la Grossi avrebbe svolto attività preparatorie, istruttorie o operative indispensabili per l'ottenimento e la gestione del finanziamento. Il suo apporto, secondo la citante, sarebbe stato integrativo o sostitutivo dell'attività istruttoria dell'amministrazione. La

Procura richiama a sostegno ampia giurisprudenza. In particolare, secondo le Sezioni Unite della Cassazione, ordinanza n. 14436/2018: "*In caso di indebito conseguimento di un finanziamento pubblico, sussiste la giurisdizione della Corte dei Conti sulla domanda risarcitoria formulata … nei confronti di un privato che – non importa se in qualità di libero professionista o di dipendente del futuro percettore – abbia eseguito perizie o svolto analoghe attività preparatorie indispensabili all'ottenimento di fondi pubblici, essendosi il rapporto di servizio instaurato in forza di tale condotta, immancabilmente integrativa o sostitutiva dell'attività istruttoria della PA erogante, che costituisce un indefettibile presupposto dell'erogazione poi rivelatasi non dovuta*" E, sempre le Sezioni Unite della Cassazione hanno affermato, nell'ordinanza 1994/2022: *"Alla stregua del suddetto principio di diritto, al quale il Collegio intende dare conferma e seguito, risulta dunque irrilevante che la società gestita dagli odierni ricorrenti non abbia ricevuto direttamente i contributi pubblici. Per incardinare la giurisdizione contabile, infatti, è sufficiente che al convenuto venga contestato di essersi inserito, in via di fatto, nell'iter procedimentale dell'amministrazione di realizzazione del programma pubblico, concorrendo con la propria opera alla produzione del danno erariale, configurandosi, in tali ipotesi, il rapporto di servizio con la Amministrazione anche del soggetto non diretto percettore del contributo"*. Tali principi sono stati affermati anche dalla giurisprudenza contabile. Ad esempio, con la

sentenza n. 78/2023, la Sezione Giurisdizionale Lombardia ha affermato che: "*La giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione, a cui si ritiene di dar seguito in questa sede, è consolidata nell'affermare che sussiste la giurisdizione contabile, oltre che con riferimento al percettore dei finanziamenti pubblici, anche nei confronti dei soggetti che hanno coadiuvato il beneficiario della contribuzione pubblica svolgendo ruoli professionali e istruttori decisivi ai fini dell'ottenimento del contributo, a prescindere che abbiano sottoscritto la domanda per accedere al contributo finanziario (Cass. Sez. Un., sent. 24.11.2021, n. 36375; id., Sez. Un., sent. 24.1.2022 n. 1994)*". Prosegue poi la Procura affermando **"**Pacifica è la giurisdizione sui soggetti privati beneficiari di finanziamenti in pubblici nel caso della loro deviazione dalle finalità al cui impiego erano normativamente destinati. *Secondo la consolidata e condivisa giurisprudenza della Corte di cassazione, sussiste la giurisdizione della Corte dei conti ogni qualvolta il privato, a cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A., alla cui realizzazione con l'atto di concessione di contributi pubblici esso è chiamato a partecipare, e l'incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite"* (Cass. Sez. un. ord. n. 14436/2018), in tal modo, infatti, egli provoca un danno all'ente pubblico, "*anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altri enti il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del*

piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso privato, danno di cui deve rispondere davanti al giudice contabile" (Cass. Sez. un. ord. n. 14436/2018). La giurisdizione contabile sussiste, altresì, nel diverso caso in cui il soggetto non sia il destinatario del finanziamento, ma abbia "*prestato la sua attività (non rilevando allora se in qualità di libero professionista o di dipendente della futura percettrice) in quanto autore delle perizie e di altre analoghe attività preparatorie o lato sensu istruttorie assolutamente indispensabili (tanto da potersi definire immancabilmente sostitutive od integrative della specifica attività istruttoria incombente alla P.A. erogante) per l'indebito conseguimento del finanziamento da parte del beneficiario di questo*" (Cass. Sez. un. ord. n. 14436/2018). In questi casi, infatti, la Corte di cassazione ha riconosciuto che "*il rapporto di servizio è stato instaurato appunto per tale sua condotta o quota di attività, che - ed in quanto - costituiva un indefettibile presupposto dell'erogazione poi rivelatasi non dovuta"* (Cass. Sez. un. ord. n. 14436/2018). La giurisprudenza della Cassazione, pertanto, non richiede che vi sia un rapporto organico fra la società percettrice del contributo ed il professionista, ma piuttosto precisa espressamente che, ai fini del radicamento della giurisprudenza contabile, non rileva la qualità di dipendente o di libero professionista, ma unicamente l'apporto causale che il professionista ha dato, con la sua attività, all'erogazione del *finanziamento. È in quest'ultimo caso che "si instaura, infatti, un*

peculiare rapporto di servizio tra quest'ultimo e l'amministrazione, ravvisabile tutte le volte in cui detto privato sia incaricato di svolgere o di concorrere a svolgere, con risorse pubbliche e nell'interesse dell'amministrazione, un'attività o un servizio pubblico: in relazione ai quali il soggetto esterno resta tale, ma è inserito, per la quota di attività che dedica alla p.a., nell'organizzazione funzionale di questa" (Cass. Sez. un. ord. n. 14436/2018, la cui motivazione, con particolare riferimento al "*privato che - non importa se in qualità di libero professionista o di dipendente del futuro percettore - abbia eseguito perizie o svolto analoghe attività preparatorie indispensabili all'ottenimento di fondi pubblici*" è espressamente richiamata da Cass. Sez. un. ord. n. 36375/2021). Nel caso in giudizio, sussiste, secondo la Procura, pertanto, sulla base dei principi richiamati, la giurisdizione della Corte dei conti anche nei confronti della convenuta Gina Grossi, che, in qualità di professionista, ha istruito e inviato la domanda del soggetto qui invitato consentendo di ricevere il finanziamento. La stessa Sezione Giurisdizionale Toscana si sarebbe espressa in senso conforme alla giurisprudenza fin qui citata, facendone propri i principi in una recente sentenza, la n. 63/2025, relativa proprio a una fattispecie analoga a quella qui in esame e coinvolgente la medesima Sig.ra Grossi

V. Parte attrice sostiene che la convenuta, in quanto *dominus* dell'ipotizzato sistema come destinataria di compensi corrisposti

dai beneficiari dovrebbe essere considerata una percettrice di fatto di una parte delle risorse pubbliche. La consulente non sarebbe stata dunque un soggetto meramente esterno, ma avrebbe beneficiato indirettamente delle erogazioni e partecipato sostanzialmente allo sviamento delle risorse. Alla beneficiaria Cappelli viene contestato di aver richiesto e utilizzato il finanziamento senza realizzare il processo secondo gli impegni assunti. e di aver presentato documentazione inidonea a dimostrare il corretto utilizzo delle somme. La sua condotta avrebbe violato le disposizioni del bando, il contratto di finanziamento e le norme europee, nazionali e regionali che regolavano l'agevolazione. La parte pubblica chiede, come già detto, che Luisa Cappelli e Gina Grossi siano condannati in solido a risarcire alla Regione Toscana Euro 19.835,01 più la rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo, più gli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza, più le spese di giustizia. La Procura precisa, inoltre, che la legge numero 1 del 2006 non avrebbe introdotto modificazioni idonee a incidere sulla fattispecie contestata.

VI. La fattispecie dettata dalla difesa della Grossi ricostruisce la vicenda in termini radicalmente differenti. La parte convenuta sostiene, *contra*, che il finanziamento non fu ottenuto da un soggetto privo dei requisiti né, mediante false dichiarazioni, tale reso all'aumento della domanda. La ditta Cappelli, secondo la memoria, era regolarmente costituita, ottenne legittimamente il

finanziamento a seguito dell'istruttoria svolta dall'amministrazione. La difesa afferma che la revoca non fu determinata dall'indebito ottenimento originario del contributo. ma dal successivo mancato completamento del progetto e dalla mancata regolare rendicontazione delle spese. Il danno, pertanto, si sarebbe prodotto soltanto in una fase successiva, quando la beneficiaria non portò a termine l'iniziativa imprenditoriale e non rispose adeguatamente alle richieste del soggetto gestore. La memoria difensiva sottolinea che l'ammissione alle domande è la compiuta istruttoria e la valutazione dell'amministrazione effettuata mediante Toscana Muove. Dopo la concessione, il bando prevedeva l'erogazione del primo acconto del successivo stato di avanzamento in presenza di determinati requisiti oggettivi. La difesa rileva che nessun funzionario pubblico è stato convenuto in giudizio. Ciò dimostrerebbe che l'amministrazione aveva correttamente concesso ed erogato la somma in applicazione delle previsioni del bando. La difesa nega che la convenuta abbia rivestito il ruolo di *dominus* dell'operazione. La stessa ha depositato una dichiarazione sottoscritta dalla Cappelli il 4 marzo 2026, nella quale la beneficiaria avrebbe confermato di aver conferito l'incarico alla Grossi, attestato affermante che la consulente si era limitata a gestire la pratica, assunto su di sé la responsabilità del mancato completamento dell'iniziativa, escludendo che la Grossi fosse consapevole del successivo esito negativo del progetto. La memoria difensiva sostiene che la

Procura avrebbe impropriamente ricostruito la specifica vicenda Cappelli alla luce di quanto emerso in altre pratiche e in un più ampio procedimento penale, mentre contro la responsabilità amministrativa deve essere accertata con riferimento alla singola fattispecie. In rito, la difesa eccepisce il difetto di giurisdizione della Corte dei Conti e il correlato difetto di legittimazione passiva della Grossi. Secondo la memoria difensiva, la giurisdizione contabile in materia di finanziamenti pubblici può normalmente riguardare i funzionari pubblici che abbiano legittimamente disposto l'erogazione a beneficiari privati che abbiano ricevuto le somme e le abbiano distratte dalle finalità pubblicistiche. La Grossi non rientrerebbe in nessuna delle due categorie. La stessa richiama alcune pronunce delle sezioni unite di Cassazione. Il patrono della Grossi respinge anche la tesi secondo cui la stessa sarebbe una percettrice sostanziale del finanziamento per il fatto di aver ricevuto compensi professionali dai beneficiari. La convenuta afferma di aver percepito dalla Cappelli un compenso complessivo di euro 344 documentato mediante fattura e in via subordinata e con riserva di impugnazione. Chiede quindi che l'eventuale responsabilità sia limitata a tale importo. Nel merito si eccepisce l'assenza del dolo. L'atto di difesa richiama l'art.1 della legge 20 del 1994, come modificato dall'articolo 21 del decreto legge n. 76 del 2020, secondo cui la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso.

Quanto alla mancata registrazione delle fatture nell'anagrafe

tributaria e ai dubbi sulla loro genuinità, la convenuta sostiene che la Procura avrebbe formulato soltanto un'ipotesi senza dimostrare la falsità materiale o ideologica dei documenti; la Grossi si sarebbe limitata a trasmettere le fatture ricevute dalla cliente e non avrebbe partecipato alla loro emissione o predisposizione. Anche sotto tale profilo, la memoria richiama il mancato esercizio dell'azione penale nella specifica pratica quale elemento contrario all'ipotesi di una consapevole contraffazione. La difesa della Grossi richiede quindi di dichiarare inammissibile la domanda formulata nei suoi confronti per difetto di giurisdizione contabile oppure per difetto di legittimazione passiva. In rito chiede di rigettare integralmente la domanda.e mandare la convenuta assolta da ogni addebito per mancanza del dolo, assenza di una condotta antigiuridica, insussistenza nel nesso causale e mancata prova di una partecipazione consapevole all'eventuale irregolarità delle beneficiarie in via subordinata; chiede di limitare l'eventuale condanna a euro 344, corrispondente al compenso professionale ricevuto dalla ditta Cappelli. La convenuta chiede infine la condanna alle spese e ai compensi di giudizio.

VII. All'odierna udienza di discussione, nessuno comparso per la convenuta Cappelli, il PM Fabio Alpini chiedeva la dichiarazione di contumacia della suddetta convenuta e l'accoglimento integrale della domanda azionata dalla Procura regionale.

L'Avv. Fiore Pandolfi per la convenuta Grossi chiedeva

l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nella memoria di costituzione.

La causa è, quindi, stata trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

I. In via preliminare, il Collegio rileva che la Sig.ra Cappelli è stata citata sia in proprio sia in qualità di titolare dell'impresa individuale con un'apparente duplicazione di soggetti chiamati in giudizio.

Tuttavia, trattandosi di un'impresa individuale, la circostanza è del tutto irrilevante, in quanto "*la citazione di un imprenditore individuale ovvero di una impresa individuale, identificata con il nome ed il cognome del titolare*", ha comunque "*come destinatario la persona fisica dell'imprenditore stesso e va notificata a quest'ultimo secondo le regole delle notificazioni a persone fisiche ex artt. 138 e segg. c.p.c., e non già ai sensi dell'art. 145 c.p.c.*" (Cass. ord. n. 7041/2020).

Inoltre, "*la domanda proposta nei confronti di una ditta individuale deve ritenersi intentata, ai fini della legittimazione passiva, contro la persona fisica del suo titolare, in quanto la ditta non ha soggettività giuridica distinta ma si identifica con il titolare, sotto l'aspetto sia sostanziale che processuale*" (Cass. Lav., sent. n. 3052/2006; in termini analoghi, *ex plurimis*, Cass. III, sent. n. 9260/2010, nonché Cass. V, sent. n. 288888/2008). Nei termini, anche questa Sezione sent. n. 304/2022 e n. 237/2023.

Di conseguenza, la domanda azionata dalla Procura erariale nel presente giudizio deve intendersi proposta nei confronti della Sig.ra Luisa Cappelli che continua a rispondere dei debiti derivanti dall'esercizio della predetta impresa in via personale ed illimitata, mentre la cancellazione dell'impresa individuale dal Registro delle Imprese determina esclusivamente la decorrenza del termine annuale per la possibilità di dichiarare la liquidazione giudiziale (già "fallimento") dell'imprenditore.

VIII. Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata la contumacia della convenuta Cappelli, stante la regolare notifica dell'atto di citazione e la mancata costituzione in giudizio.

IX. Ancora in via preliminare, il Collegio dichiara ammissibile la memoria di costituzione della convenuta Grossi, unitamente alla documentazione allegata.

X. In via pregiudiziale, il Collegio rigetta l'eccezione di "*inammissibilità della domanda per difetto di giurisdizione*" formulata dalla convenuta Grossi.

XI. Sul tema della giurisdizione in materia di finanziamenti pubblici, il Collegio richiama la consolidata e condivisa giurisprudenza della Corte di cassazione, che ritiene sussistente la giurisdizione della Corte dei conti ogni qualvolta il privato, a cui siano erogati fondi pubblici, "*per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A., alla cui realizzazione con l'atto di concessione di contributi pubblici esso è chiamato a partecipare, e l'incidenza sia tale da*

poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite" (Cass. Sez. un. ord. n. 14436/2018). In tal modo, infatti, egli provoca un danno all'ente pubblico, "*anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altri enti il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso privato, danno di cui deve rispondere davanti al giudice contabile*" (Cass. Sez. un. ord. n. 14436/2018).

La stessa giurisprudenza riconosce la sussistenza della giurisdizione contabile non solo nei confronti del destinatario diretto del finanziamento, ma anche nei confronti di tutte le persone fisiche che si siano adoperati, con un'autonoma efficacia causale, ivi compresa "*anche la condotta di un professionista privato che, se pure estraneo alla compagine della società indebitamente percettrice delle agevolazioni e privo di qualsiasi diretto rapporto con l'ente pubblico, si sia comunque inserito, quale professionista incaricato dalla società istante e con determinante efficacia causale, nell'iter volto a conseguire il contributo pubblico, così ponendo in essere, in concorso con altri, i presupposti indispensabili per la sua illegittima percezione (v. Cass., Sez. U., 5.6.2018, n. 14436 cit.)*" (in tal senso da ultimo Cass. Sez. Un. ord. n. 35001/2025). Nei termini, anche questa Sezione sent. n. 63/2025.

Nel caso in giudizio, sussiste, pertanto, sulla base dei principi richiamati, la giurisdizione della Corte dei conti anche nei

confronti della convenuta Gina Grossi, che, secondo la prospettazione della Procura attrice, avrebbe consentito alla convenuta Luisa Cappelli di ricevere il finanziamento sviato rispetto alle finalità dello stesso, fermo restando che sul diverso piano del merito deve essere valutata l'effettiva configurabilità della sussistenza in concreto di un rapporto di servizio e dell'effettivo apporto causale da parte della consulente.

XII. In conclusione, deve essere dichiarata sussistente la giurisdizione della Corte dei conti non solo nei confronti della convenuta Massini, ma anche nei confronti della convenuta Grossi.

XIII. Nel merito, la domanda attorea è fondata nei confronti di entrambe le convenute.

Infatti, reputa il Collegio che per entrambe risulta ravvisabile nella fattispecie la sussistenza di tutti gli elementi tipici della responsabilità amministrativa: il rapporto di servizio; la condotta antigiuridica, connotata da dolo; il pregiudizio finanziario pubblico; il nesso eziologico tra la condotta e l'evento dannoso.

XIV. Con particolare riferimento alla posizione della convenuta Grossi, il Collegio ritiene doveroso precisare che nell'ambito del presente giudizio la valutazione della responsabilità della stessa per danno erariale è stata operata esclusivamente in base alle risultanze documentali relative allo specifico finanziamento ottenuto dalla convenuta Cappelli, senza, nella presente fattispecie poter aderire alla ricostruzione della Procura attrice

per cui la Sig.ra Grossi si sarebbe "*assurta al ruolo di vero e proprio* dominus *del sistema illecito che ha consentito lo sviamento di contributi pubblici per centinaia di migliaia di euro*".

Infatti, qualora la condotta contestata alla Sig.ra Grossi non fosse circoscritta allo specifico finanziamento oggetto del presente giudizio, ma dovesse, invece, essere valutata unitariamente – come, peraltro, è avvenuto nell'ambito del giudizio penale avviato dalla Procura Europea (EPPO) – anche la conseguente azione della Procura contabile avrebbe dovuto essere concentrata in un unico giudizio complessivo avente ad oggetto l'intero danno erariale derivante da tale condotta..

Tuttavia, ritiene il Collegio che il riferimento della Procura attrice all'esistenza di un presunto sistema fraudolento, di cui la convenuta Grossi sarebbe stata l'autrice e la promotrice, appare fatto che l'insieme di altre condanne attribuite alla Grossi renda non implausibile la definizione della Grossi come sopra fattane anche se i fatti in concreto contestati alla Sig.ra Grossi nel presente giudizio riguardano esclusivamente la condotta della stessa con riferimento allo specifico finanziamento ottenuto dalla Sig.ra Cappelli.

XV. In primo luogo, in relazione alla condotta posta in essere dalle convenute Cappelli e Grossi, il rapporto di servizio con la Regione Toscana in relazione al finanziamento in questione deve ritenersi instaurato nei confronti di entrambe.

XIV.. Deve essere, innanzitutto, affermata la sussistenza del

rapporto qualificato di servizio che legava all'Ente pubblico finanziatore la Sig.ra Luisa Cappelli.

Riprendendo concetti invalsi per affermare la giurisdizione di questa Corte sulla Grossi va ribadito che, Secondo giurisprudenza costante, infatti, il privato, estraneo alla compagine amministrativa, che abbia percepito fondi pubblici per la realizzazione di programmi di intervento in specifici settori economico–sociali, viene ad instaurare un rapporto funzionale di servizio con l'Ente erogante che lo rende responsabile del danno causato dall'utilizzo indebito delle somme ricevute rispetto al programma stabilito, in ragione della frustrazione dello scopo perseguito dal soggetto pubblico (*ex multis*, Cass. Civ., sent. nn. 1775/2013, 3310/2014, 1515/2016, n. 28504/2017, 11185/2018; Sez. Giur. Campania, sent. nn. 272/2019 e 239/2024).

Infatti, la giurisprudenza della Suprema Corte ricorda come anche "*al privato che richiede ed ottiene il finanziamento sono evidentemente demandati puntuali doveri di correttezza che sottendono altrettanti obblighi di servizio e che involgono tanto la fase della domanda di finanziamento, quanto quella della gestione dei fondi una volta erogati, obblighi che a loro volta si inquadrano nell'ambito di un rapporto con la pubblica amministrazione concedente che non può, pertanto, più intendersi alla stregua del tradizionale rapporto organico, ma deve invece valutarsi come rapporto di servizio funzionale, appunto perché imperniato*

collettivo sotteso al finanziamento concesso".

Lo stesso rapporto di servizio con l'Ente pubblico finanziatore si è ravvisato nel caso di specie anche nella condotta della Sig.ra Gina Grossi, in quanto in relazione alla domanda di finanziamento dell'impresa individuale di Luisa Cappelli la stessa non si era limitata a svolgere la propria attività di consulente.

Peraltro, come sarà specificato meglio nell'esame della condotta antigiuridica e dell'elemento soggettivo, il preventivo poi utilizzato per la presentazione della domanda di finanziamento non solo era frutto di una scelta imprenditoriale della convenuta Grossi, ma risultava anche materialmente artefatto dalla stessa.

In altri termini, la domanda di finanziamento della Sig.ra Cappelli, se formalmente faceva capo esclusivamente all'imprenditrice individuale, di fatto risulta essere stata presentata da una *societas* di cui faceva parte anche la convenuta Grossi.

La circostanza che la convenuta Grossi abbia definito la propria quota di "partecipazione agli utili" di tale *societas* fraudolenta in misura minima e sotto forma di compensi per la propria attività professionale di consulente non muta la natura sostanziale della compartecipazione della stessa al progetto volto a trarre in inganno l'Ente finanziatore.

Quanto alla condotta antigiuridica e all'elemento soggettivo, risulta dimostrata sia la volontà della convenuta Cappelli ad

ottenere il finanziamento senza avviare effettivamente l'attività imprenditoriale prevista dal progetto approvato sia il concorso doloso della convenuta Grossi nella realizzazione del predetto obiettivo da parte della convenuta Cappelli.

Con riferimento alla posizione della convenuta Cappelli, la condotta antigiuridica dolosa finalizzata prima ad ottenere un finanziamento pubblico in assenza di requisiti sostanziali previsti dal bando e poi anche a destinare l'anticipo ricevuto alle finalità estranee al progetto predisposto, su delega della stessa, dalla convenuta Grossi, risulta con particolare evidenza.

Tale assenza di progetto imprenditoriale effettivo in capo al soggetto richiedente il finanziamento implica anche l'assenza dei requisiti sostanziali per percepire il relativo anticipo; seppure in presenza di una documentazione formalmente corretta l'ente pubblico erogatore è stato indotto in errore circa la genuinità del progetto presentato.

Tale condotta antigiuridica – posta in concorso dalle convenute Cappelli e Grossi - risulta intrinsecamente caratterizzata dalla dolosa simulazione dell'esistenza di un progetto imprenditoriale *effettivo, posta in essere al solo fine di ottenere l'anticipo del* finanziamento.

In conclusione, la condotta antigiuridica della convenuta Cappelli risulta dolosa sotto il profilo soggettivo sin dalla presentazione della domanda e poi per tutto il periodo successivo fino alla revoca del finanziamento medesimo.

Con riferimento alla posizione della convenuta Grossi, la condotta antigiuridica dolosa risulta certamente dimostrata con riferimento alla prima – e determinante - fase di concorso alla presentazione a nome della Sig.ra Cappelli di una domanda non corrispondente ad un progetto imprenditoriale effettivo.

La fonte del danno erariale da sviamento è la stessa ammissione al finanziamento in base ad un progetto imprenditoriale simulato. Al descritto comportamento doloso delle convenute Cappelli e Grossi è, dunque, riconducibile, sul piano eziologico, un danno erariale certo, concreto ed attuale cagionato dallo sviamento dei fondi pubblici che sono stati destinati ad un progetto imprenditoriale meramente simulato.

Ciò in quanto la mancata esecuzione degli investimenti dichiarati ai fini dell'ammissione al Bando – risultando peraltro nel caso di specie dimostrata la totale carenza *ab origine* dell'intenzione di eseguire gli investimenti indicati nella domanda - implica il mancato raggiungimento dell'interesse pubblico perseguito con la concessione del finanziamento, sicché l'esborso del denaro sostenuto dall'Ente pubblico si rivela privo di utilità e quindi dannoso per l'Erario, specie sotto il profilo dello sviamento di risorse dal finanziamento di altre attività imprenditoriali (Sez. Giur. Calabria, sent. n. 28/2014; Sez. Giur. Toscana, sent. n. 49/2017).

In particolare, dall'esame delle condotte antigiuridiche delle convenute Cappelli e Grossi emerge il nesso causale tra la dolosa

cooperazione tra le stesse al fine di "confezionare" un progetto imprenditoriale formalmente perfetto, ma non corrispondente alle reali intenzioni della dichiarata imprenditrice, ed il danno erariale da sviamento delle risorse pubbliche.

In piena sostanza, le condotte antigiuridiche dolose della convenuta Cappelli valgono a definire con maggiore chiarezza l'intensità del dolo in capo alla stessa rispetto alla gestione dell'anticipo di un finanziamento comunque non dovuto e, quindi, la cui erogazione ha prodotto un danno erariale.

XV. Venendo alla quantificazione del danno erariale da risarcire, lo stesso è quantificato nell'atto di citazione in misura di euro 19.835,01, pari all'importo dell'anticipo del finanziamento erogato.

A tale riguardo, deve essere osservato che l'adozione di autonome iniziative di recupero da parte dell'Amministrazione danneggiata (consistenti, nel caso di specie, nella revoca del finanziamento e nell'iscrizione della somma a ruolo) non è ostativa alla concorrente azione esercitata in questa sede dall'attore pubblico, stante l'autonomia delle rispettive procedure, e fermo restando che l'eventuale futuro recupero delle somme, che dovesse determinare la reintegrazione, in tutto o in parte, del danno erariale qui azionato, potrà essere fatto valere dalle convenute in sede di esecuzione. Inoltre, va sottolineato che all'importo del finanziamento erogato, pari a € 19.040,00, la Procura ha aggiunto la somma di € 795,01, a titolo di spese ed interessi per

il ruolo: da ciò il danno è dunque pari a € 19.835,01 Quest'ultima posta di danno non va imputata ai convenuti in quanto correlata all'attività autonoma dell'ente danneggiato, ed ai suoi procedimenti amministrativi o giudiziari.

XVI. In relazione a tutto quanto sopra, la domanda azionata dalla Procura Regionale merita accoglimento, con la condanna in solido delle convenute Luisa Cappelli e Gina Grossi al pagamento alla Regione Toscana dell'importo di euro 19.040,00.

Al predetto importo si applica la rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT dalla data di erogazione dell'anticipo del finanziamento) al deposito della presente sentenza; sulla somma così rivalutata saranno corrisposti gli interessi legali dal deposito della sentenza fino al soddisfo.

Resta fermo che in sede esecutiva l'Amministrazione dovrà avere cura di evitare ogni eventuale duplicazione risarcitoria.

XVII. Le spese di giudizio, liquidate come da dispositivo a favore dello Stato, seguono la soccombenza, con responsabilità in solido tra le convenute e riparto interno ai fini dell'azione di regresso in misura del 50%. (9520 euro)

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale della Regione Toscana, definitivamente pronunciando sul giudizio in epigrafe:

1. Dichiara la contumacia della convenuta Luisa Cappelli;

2. Condanna le convenute Luisa Cappelli e Gina Grossi, in solido tra loro, al pagamento a favore della Regione Toscana

dell'importo di euro 19.040,00, oltre la rivalutazione monetaria dalla data di erogazione del finanziamento fino al deposito della presente sentenza ed interessi legali dal deposito fino al soddisfo;

Ai fini dei rapporti interni tra le convenute, individua le quote di responsabilità in misura del 50% ciascheduna

3. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate, in solido tra le convenute Cappelli e Grossi (con riparto interno ai fini dell'azione di regresso in misura del 50%), a favore dello Stato nella misura pari a euro 381,27(trecentottantuno/27).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del giorno 10 settembre.

Il Presidente Estensore

Leonardo Venturini

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 23/10/2026

Il Funzionario

Daniele Iliceto

F.to digitalmente