

Rassegna della giurisprudenza della Corte di cassazione, a sezioni unite, sul rapporto di servizio

*a cura di Vittorio Raeli
(Consigliere della Corte dei conti)*

Sommario: 1. In generale. 2. Nesso di occasionalità. 3. Fattispecie . 4. In tema di concessione di contributi pubblici. 5. Questione di giurisdizione

1. In generale

Cass. civ., sez. Un., 4 dicembre 2009, n. 25504

Il rapporto di servizio è configurabile tutte le volte in cui il soggetto, persona fisica o giuridica, benché estraneo alla pubblica amministrazione, venga investito, anche di fatto, dello svolgimento in modo continuativo, di una determinata attività in favore della medesima pubblica amministrazione, nella cui organizzazione, perciò, si inserisce, assumendo particolari vincoli ed obblighi funzionali ad assicurare il perseguimento delle esigenze generali, cui l'attività medesima, nel suo complesso è preordinata.

Cass. civ., Sez. Un., 20 ottobre 2006, n. 22513

Si configura rapporto di servizio ogniqualvolta un soggetto, altrimenti estraneo alla p.a., viene investito del compito di porre in essere in sua vece un'attività, senza che rileva né la natura giuridica dell'atto di investitura (provvedimento, convenzione o contratto), né quella del soggetto (persona fisica o giuridica, pubblica o privata) che la riceve.

2. Nesso di occasionalità.

Cass. civ. Sez. Un., 2 novembre 2011, n. 22688/ord.

Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa di un soggetto che, legato all'Amministrazione da un rapporto di impiego o di servizio, causi un danno con azioni od omissioni connesse alla violazione non soltanto dei doveri tipici delle funzioni concretamente svolte, ma anche di quelli ad esse strumentali, attinendo al merito e, dunque, ai limiti interni della "*potestas iudicandi*", ogni questione attinente al tipo e all'ammontare del danno stesso diverso da quello all'immagine. (Fattispecie relativa a un magistrato venuto meno al dovere di chiedere l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extralavorativi e del conseguente obbligo di riversare all'Amministrazione i compensi per essi ricevuti).

Cass. civ. Sez. Un., 24 novembre 2009, n. 24672

Spetta alla Corte dei Conti la giurisdizione sulla richiesta di risarcimento avanzata nei confronti di un soggetto legato da un rapporto giuridico con un'azienda di trasporto regionale, costituita come s.p.a. a totale capitale pubblico, che svolge un servizio pubblico e le cui perdite sono destinate a risolversi in danno degli enti pubblici azionisti e quindi in danno erariale, quando si deduce, a fondamento dell'azione, che tale rapporto (Nella specie consistente nell'assunzione del servizio di manutenzione e riparazione degli autobus dell'azienda), indipendentemente dalla sua natura giuridica, ha costituito l'occasione per comportamenti fraudolenti in danno dell'ente, posti in essere dal soggetto in questione con il concorso doloso o colposo di agenti interni alla s.p.a. e con l'esercizio di poteri di fatto, tali da consentirgli di interferire sulle modalità di esecuzione di prestazioni strumentali all'attività della società a capitale pubblico e sulle procedure di liquidazione dei compensi a suo favore.

Cass. civ., Sez. Un., 2 dicembre 2008, n. 28540/ord.

La giurisdizione attribuita alla Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa presuppone che il soggetto, legato all'amministrazione da un rapporto d'impiego o di servizio, debba rispondere del danno da lui causato nell'esercizio di un'attività illecita connessa con detto rapporto, tale dovendosi considerare non solo quella costituente svolgimento diretto della funzione propria del rapporto d'impiego o di servizio, ma anche quella rivestente carattere strumentale per l'esercizio della medesima funzione, sempre che detta attività rinvenga nel rapporto l'occasione necessaria del suo manifestarsi, ancorché rappresenti un'illecita deviazione dalle attribuzioni del servizio (nella specie, la Suprema corte ha dichiarato infondato il ricorso avverso la sentenza con la quale la Corte dei conti aveva condannato un funzionario dell'ispettorato del lavoro che aveva richiesto e ottenuto, da un partecipante all'esame di abilitazione alla professione di consulente del lavoro, denaro in cambio di "raccomandazioni" a componenti della commissione d'esame, tutti dipendenti dell'amministrazione del lavoro, determinando, in esito alla scoperta della concussione, l'annullamento delle prove d'esame).

Cass. civ., Sez. Un., 25 novembre 2008, n. 28048

La giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa presuppone che il soggetto, legato all'amministrazione da un rapporto d'impiego o di servizio, debba rispondere del danno da lui causato nell'esercizio di un'attività illecita connessa con detto rapporto, tale dovendosi considerare non solo quella costituente svolgimento diretto della funzione propria del rapporto d'impiego o di servizio, ma anche quella rivestente carattere strumentale per l'esercizio della medesima funzione, sempre che detta attività rinvenga nel rapporto l'occasione necessaria del suo manifestarsi, ancorché rappresenti un'illecita deviazione dalle attribuzioni del servizio (nella specie, il dipendente era stato condannato dalla Corte dei conti per avere, abusando delle funzioni di responsabilità rivestite nell'ambito di una Asl, emesso illegittimi mandati di pagamento a favore di soggetti non aventi diritto e di essersi poi appropriato dell'importo dei mandati, all'uopo falsificandoli).

Cass. civ., Sez. Un., 1 aprile 2008, n. 8409/ord.

E devoluto alla giurisdizione della Corte dei conti il giudizio sull'azione di responsabilità amministrativa relativa al danno erariale che lo Stato assume di aver subito a seguito della mancata osservanza, da parte della banca delegata alla riscossione delle imposte (nella specie tassa di concessione governativa sulla partita IVA), dei termini previsti dalle disposizioni ministeriali, entro i quali inviare al centro informativo del Dipartimento delle Entrate del Ministero i supporti informatici contenenti i dati inerenti ai versamenti effettuati dai contribuenti; essendo tale adempimento, imposto anche al fine di consentire alla P.A. l'espletamento dell'attività di accertamento e repressione delle violazioni delle leggi tributarie, risulta configurabile un rapporto di servizio tra amministrazione e banca delegata, funzionalmente inserita in un procedimento amministrativo con finalità pubbliche. (Regola giurisdizione).

Cass. civ., Sez. Un., 22 febbraio 2002, n. 2628/ord.

La giurisdizione attribuita, in tema di responsabilità amministrativa, alla Corte dei conti, ai sensi degli art. 81 r.d. 18 novembre 1923 n. 2440 e 52 r.d. 12 luglio 1934 n. 1214, presuppone che il soggetto, legato all'amministrazione da un rapporto di impiego (o di servizio), debba rispondere del danno da lui causato nell'esercizio di un'attività illecita connessa con detto rapporto, tale dovendosi considerare non solo quella costituente svolgimento diretto della funzione propria del rapporto d'impiego (o di servizio), ma anche quella rivestente carattere strumentale per l'esercizio della medesima funzione, sempre che detta attività rinvenga nel rapporto l'occasione necessaria del suo manifestarsi, ancorché rappresenti un'illecita deviazione dalle attribuzioni dal servizio. Ne consegue, pertanto, che compete al giudice ordinario, e non alla Corte dei conti, l'accertamento

della responsabilità del funzionario sospeso dal servizio che abbia posto in essere una condotta criminosa (nella specie, di incendio doloso di uffici ministeriali) causante danno allo Stato, trattandosi, appunto, di attività non consumata nè nell'esercizio nè in occasione del servizio.

3. Fattispecie

Cass. Civ., Sez. Un., 9 maggio 2011, n. 10063

L'affidamento da parte di un ente pubblico ad un soggetto esterno, da esso controllato, della gestione di un servizio pubblico integra una relazione funzionale incentrata sull'inserimento del soggetto medesimo nell'organizzazione funzionale dell'ente pubblico e ne implica, conseguentemente, l'assoggettamento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, a prescindere dalla natura privatistica dello stesso soggetto e dello strumento contrattuale con il quale si sia costituito ed attuato il rapporto.

Cass. civ. Sez. Un. 30 dicembre 2011, n. 30786/ord.

Spetta alla giurisdizione della Corte dei conti la cognizione dell'azione revocatoria promossa dalla Procura della stessa corte avente ad oggetto gli atti di disposizione del patrimonio posti in essere da un professionista nominato consulente del P.M. ai sensi dell'art. 359 cod. proc. pen. e condannato penalmente per reati commessi nella qualità suddetta, atteso che la figura del consulente del P.M. deve considerarsi legata all'Amministrazione dello Stato da un rapporto di servizio pubblico in quanto investita del compito di porre in essere un'attività dell'Amministrazione medesima.

Cass. civ. Sez. Un., 22 novembre 2010, n. 23601

Spetta all'autorità giudiziaria ordinaria la giurisdizione in ordine alla responsabilità del consulente di una società privata per il danno da lui cagionato allo Stato mediante un'attività fraudolenta intesa a far ottenere alla società un finanziamento pubblico per attività mai realmente svolte (nella specie, la Suprema corte ha rilevato che al consulente non era stata ascritta, da parte del pubblico ministero presso la Corte dei conti, alcuna partecipazione alla gestione dei fondi di cui la società era stata indebitamente destinataria, con conseguente impossibilità di configurare alcun rapporto di servizio con la pubblica amministrazione ai fini dell'insorgenza di una responsabilità erariale).

Cass. civ. Sez. Un., 3 marzo 2010, n. 5019

Spetta alla Corte dei conti la giurisdizione nella controversia in ordine alla responsabilità dei componenti di una commissione ministeriale che abbiano omesso di accertare i presupposti di legge per la concessione di un contributo in conto capitale ad una società privata, la quale abbia, poi, ottenuto il contributo in assenza dei menzionati presupposti.

Cass. civ. Sez. Un., 22 novembre 2010, n. 23599/ord.

Ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato. Per tale estensione della responsabilità, peraltro, occorre che il "rapporto di servizio" (di fatto) con la P.A. si sia effettivamente realizzato in capo al soggetto privato, mediante la gestione del pubblico denaro; ne consegue che è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, e non della Corte dei conti, la controversia promossa nei confronti di un privato ritenuto responsabile di essersi attivato per far ottenere fraudolentemente un finanziamento pubblico non dovuto ad una società della quale sia consulente esterno o collaboratore, non potendo tale qualità integrare gli estremi del rapporto di servizio.

Cass. civ. Sez. Un., 27 aprile 2010, n. 9963

Rientra nella giurisdizione della Corte dei Conti il giudizio di responsabilità, per danno erariale, promosso nei confronti dell'amministratore di un'associazione con finalità umanitarie, in relazione alla distrazione delle somme ricevute da un comune per la gestione dei campi dei profughi provenienti dalla ex Jugoslavia, secondo le previsioni del d.l. 24 luglio 1992, n. 350, convertito con modificazioni dalla legge 24 settembre 1992, n. 390 e della O.P.C.M. 29 settembre 1994, configurandosi in tal caso l'attività assistenziale come un compito proprio della P.A., rispetto al quale i fondi pubblici posti a disposizione dell'ente privato costituiscono non il corrispettivo per l'esecuzione di una prestazione contrattuale, ma i finanziamenti da impiegare nell'attività stessa, svolta dall'associazione in sostituzione dell'ente pubblico, nell'ambito di rapporto di servizio con esso instauratosi. (Rigetta e dichiara giurisdizione, C.dei Conti Roma, 26/02/2008)

Cass. civ., Sez. Un., 4 dicembre 2009, n. 25504

Spetta alla Corte dei conti la giurisdizione sull'azione di responsabilità intentata dal pubblico ministero presso la stessa corte nei confronti di una società concessionaria del servizio pubblico di gestione della rete telematica del gioco lecito, per aver cagionato all'amministrazione un danno conseguente al ritardato compimento delle operazioni necessarie a consentire l'efficiente funzionamento del servizio e il raggiungimento degli obiettivi (la prevenzione e il contrasto del gioco illegale) cui era destinato l'impiego di ingenti risorse finanziarie pubbliche.

Cass. civ. Sez. Un., 24 novembre 2009, n. 24671/ord.

È devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti la cognizione dell'azione di responsabilità per danno erariale proposta nei confronti del **professionista incaricato da una società per azioni partecipata da ente locale (nella specie, partecipazione maggioritaria del Comune di Ancona) di redigere delle stime di congruità** (delle quali si contesta l'eccessiva discordanza tra loro) del prezzo di acquisto delle quote sociali di una compagine societaria titolare di area edificabile, giacché il professionista, tramite l'evidenziata attività, si è inserito nel procedimento deliberativo ed esecutivo dell'acquisto di dette quote da parte della società partecipata, risultando così integrati gli estremi del rapporto di servizio con l'Amministrazione, il quale ricorre ogni qual volta un soggetto, altrimenti estraneo all'Amministrazione stessa, venga investito del compimento in sua vece di un'attività, senza che a tal fine rilevi la natura pubblica o privata del soggetto medesimo o la fonte dell'investitura, che può scaturire da un provvedimento, da un contratto o anche da un mero fatto.

Cass. civ. Sez. Un., 4 novembre 2009, n. 23332/ord.

Spetta alla Corte dei conti la giurisdizione sull'azione di responsabilità amministrativa che il pubblico ministero presso la stessa corte abbia promosso **nei confronti di amministratori e dirigenti di una società privata** cui un ente pubblico aveva affidato la **gestione del proprio patrimonio immobiliare**, in relazione al danno da essi cagionato all'ente per averlo indotto a corrispondere, mediante false attestazioni di opere, il prezzo di lavori mai eseguiti (nella specie, si è ritenuto integrare il rapporto di servizio con l'INPDAP il contatto continuo, prolungato e diretto fra l'INPDAP e i ricorrenti che ne approfittarono per il soddisfacimento di un loro personale interesse diverso da quello della società per la quale lavoravano).

Cass. civ. , Sez. Un., 9 settembre 2008, n. 22652

L'esistenza di una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito causativo di un danno patrimoniale e l'ente pubblico che subisce tale danno, quale presupposto per un addebito di responsabilità amministrativa, devoluto alla cognizione della giurisdizione contabile, è configurabile non solo quando tra i due soggetti intercorra un rapporto di impiego in senso proprio, o un rapporto di immedesimazione organica, ma anche quando sia comunque ravvisabile un rapporto di servizio in senso lato, in quanto il soggetto, anche se estraneo alla pubblica amministrazione, venga investito,

anche di fatto, dello svolgimento in modo continuativo di una determinata attività in favore della pubblica amministrazione (fattispecie relativa a medico convenzionato risultato privo dei requisiti).

Cass. civ., Sez. Un., 20 marzo 2008, n. 7446/ord.

Con riferimento alla responsabilità per danni cagionati all'amministrazione appaltante da chi ha svolto sia l'incarico di progettista che quello di direttore dei lavori, atteso che quale direttore dei lavori il soggetto è temporaneamente inserito nell'apparato organizzativo della P.A. quale organo tecnico e straordinario della stessa, con conseguente giurisdizione del giudice contabile, mentre quale progettista la giurisdizione spetterebbe al giudice ordinario, mancando un rapporto di servizio, stante la necessaria approvazione del progetto da parte dell'amministrazione, e che, tuttavia, non può giungersi alla scissione delle giurisdizioni in presenza di un rapporto unitario, la domanda nella quale il danno lamentato è prospettato come derivante dal complesso di tali attività spetta alla giurisdizione del giudice contabile poiché dal cumulo di incarichi sorge una complessiva attività professionale nella quale la progettazione è prodromica alla successiva attività di direzione. (Regola giurisdizione)

Cass. civ. Sez. Un., 10 ottobre 2002, n. 14473

E' da qualificare rapporto di servizio l'affidamento da parte di una regione, della gestione di corsi di formazione professionale ad un ente privato se essa dà luogo ad un'attività che, esercitata nel rispetto dei vincoli e delle regole che disciplinano lo svolgimento delle attività amministrative, costituisca il mezzo per il raggiungimento dei fini legislativamente attribuiti all'amministrazione affidataria, senza rilevare, ai fini della configurazione del rapporto in questione, nè la natura giuridica dell'atto di affidamento nè quella del soggetto ricevente; e, pertanto, spetta alla Corte dei conti conoscere degli eventuali danni arrecati all'erario regionale dal soggetto destinatario dell'affidamento della gestione dei corsi in questione.

Cass. civ., Sez. Un., 24 luglio 2000, n. 515

E' devoluto alla giurisdizione della Corte dei conti il giudizio di responsabilità per il danno cagionato dal direttore dei lavori in relazione alla totale inutilizzabilità della rete idrica e fognaria di un Comune, atteso il rapporto di servizio configurabile tra il suddetto ente pubblico e il direttore dei lavori, a nulla rilevando che questi ultimi risultino finanziati da altro ente, giacchè l'individuazione del soggetto pubblico che subisce un danno non va compiuta con riguardo all'ente materialmente deputato al finanziamento, bensì con riguardo al destinatario finale delle somme il quale, per effetto dell'illecito, viene privato della "utilitas" che gli sarebbe derivata da una corretta realizzazione dell'opera pubblica.

4. In tema di concessione di contribute pubblici

Cass. civ., Sez. Un., 9 maggio 2011, n. 10062

Concorrendo il soggetto destinatario del contributo alla realizzazione del programma della P.A., tra la stessa ed il beneficiario si instaura un rapporto di servizio per cui il beneficiario assume, ai fini della giurisdizione della Corte dei conti la stessa posizione di un dipendente o amministratore della P.A..

In particolare, nel caso dei contributi dati a soggetti estranei, questi rispondono per la diversa ragione che, pur essendo estranei, gestiscono risorse pubbliche vincolate all'impiego preventivato, sicchè l'applicazione della disciplina della responsabilità amministrativa è diretta.

Cass. civ. Sez. Un., 5 maggio 2011, n. 9846

La giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale non sussiste in caso di illegittima percezione o utilizzazione di contributi o finanziamenti pubblici istituiti per ragioni di solidarietà sociale, come quelli volti a indennizzare i soggetti (imprenditori e non) che abbiano subito danni in conseguenza di gravi calamità naturali; in tal caso, infatti, deve escludersi l'esistenza di un collegamento funzionale del privato beneficiario con la P.A. e, quindi, la sua compartecipazione alla realizzazione di un programma finalizzato al perseguimento di un pubblico interesse. (Cassa e dichiara giurisdizione, C.dei Conti Roma, 04/06/2010).

Cass. civ., Sez. Un., 3 marzo 2010, n. 5019

La Corte dei Conti ha giurisdizione anche per l'azione di danno erariale proposta nei confronti non già della società a favore della quale il contributo pubblico sia stato erogato, ma direttamente di chi (amministratore) abbia distratto le somme oggetto del finanziamento, così frustrando gli scopi perseguiti dalla pubblica amministrazione.

L'instaurazione del rapporto di servizio è correlata non solo alla riferibilità alla società beneficiaria del contributo degli effetti degli atti dei suoi organi, ma anche alla attività stessa di chi, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, abbia provocato la frustrazione dello scopo direttamente perseguito dall'amministrazione.

5. Questione di giurisdizione

Cass. civ., sez. Un., 7 giugno 2012, n. 9188

Ad incardinare la giurisdizione della Corte dei conti è necessaria e sufficiente l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del rapporto di impiego o di servizio del suo preteso autore, mentre afferisce al merito ogni problema attinente alla sua effettiva esistenza.

Cass. civ., Sez. Un., 27 aprile 2010, n. 9963

Il sindacato delle sezioni unite della Corte di cassazione sulle decisioni della Corte dei conti è circoscritto al controllo dei limiti esterni della giurisdizione di tale giudice e, in concreto, all'accertamento dei vizi che attengano all'essenza della funzione giurisdizionale e non al modo del suo esercizio, talché rientrano nei limiti interni della giurisdizione, estranei al sindacato consentito, eventuali errori *in iudicando* o *in procedendo* (nella specie, la Suprema corte ha ritenuto che non avesse violato i limiti esterni della giurisdizione contabile la sentenza con la quale la sezione regionale della Corte dei conti aveva accertato l'instaurazione di un rapporto di servizio fra il comune e un'associazione privata, in dipendenza di una convenzione stipulata fra i due soggetti per l'assistenza, con fondi pubblici, ai profughi della ex Jugoslavia).

Cass. civ., Sez. Un., 3 marzo 2010, n. 5019

Se in ragione del diretto coinvolgimento dei soci nell'attività di amministrazione della società a responsabilità limitata e, dunque, di gestione del contributo pubblico erogato, anche essi debbano rispondere del danno provocato all'erario mediante l'illegittima percezione del contributo pubblico è questione che – una volta superata la configurabilità del rapporto di servizio esclusivamente con la società – attiene alle modalità di esercizio del potere giurisdizionale: dunque ai limiti interni della giurisdizione, estranei alla cognizione del giudice della giurisdizione.

Cass. civ., 24 novembre 2009, n. 24671

Per incardinare la giurisdizione della Corte dei conti è necessaria e sufficiente l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile al rapporto di servizio. Afferisce, invece, al merito ogni

problema relativo all'effettiva esistenza del danno e del rapporto di impiego o di servizio del suo autore.

Cass. civ., Sez. Un., 31 gennaio 2008, n. 2287

Deve dichiararsi inammissibile il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione ove con esso si deduca l'inesistenza del rapporto di servizio, in quanto siffatta deduzione evidenzia una questione di proponibilità dell'azione di responsabilità davanti al giudice contabile (e quindi concerne i limiti interni della sua giurisdizione) e non una questione di giurisdizione (profilabile in relazione ai limiti esterni delle attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti)