



**MASSIMARIO DELLE SEZIONI UNITE DELLA CASSAZIONE CIVILE IN
MATERIA DI GIURISDIZIONE CONTABILE**

di

Vittorio Raeli

(Consigliere della Corte dei Conti)

30 dicembre 2009

***Sommario:** 1. Rapporto di servizio. 2. Questioni di giurisdizione. 3. In tema di danno ad ente diverso da quello di appartenenza. 4. In tema di discrezionalità amministrativa. 5. In tema di responsabilità amministrativa del magistrato e di individuazione della nozione di “materie di contabilità pubblica”. 6.-Rapporti con gli altri giudizi*

1. Rapporto di servizio.

- In tema di gestione del servizio delle pubbliche affissioni e della pubblicità.

16 dicembre 2009, n. 26280/ord.

Sussiste il rapporto di servizio, ravvisabile ogni qualvolta si instauri una relazione (non organica ma) funzionale caratterizzata dall’inserimento del soggetto esterno nell’iter procedimentale dell’ente pubblico, come compartecipe dell’attività a fini pubblici di quest’ultimo, tra la società concessionaria del servizio di gestione e riscossione dell’imposta comunale sulle pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni e l’ente territoriale.

Riveste, altresì, la qualifica di agente contabile e come tale soggetta al giudizio di conto la società concessionaria, posto che l'indicata figura è assolutamente indipendente dalla natura, pubblica o privata, del soggetto e dal titolo giuridico in forza del quale la gestione viene svolta.

- In tema di gestione telematica delle scommesse.

4 dicembre 2009, n. 25504/ord.

Sussiste il rapporto di servizio non soltanto sulla base del criterio c.d. della appartenenza – cioè dell'essere il soggetto parte integrante (e costitutiva) di una p.a. – soprattutto in virtù di un rapporto organico o di pubblico impiego, ma anche quando la relazione tra l'autore dell'illecito e l'amministrazione pubblica sia meramente funzionale, essendo sufficiente la compartecipazione di un soggetto all'attività amministrativa e divenendo irrilevante che lo stesso sia una persona fisica o una persona giuridica, pubblica o privata. (c.d. rapporto di servizio in senso lato).

La natura giuridica dell'atto di affidamento (nella specie, una concessione/convenzione) e quella del soggetto che la riceve (nella specie, una società di diritto privato) non sono di ostacolo alla configurazione di un rapporto di servizio, allorché l'affidamento non è semplicemente diretto a procurare un servizio (ovvero un bene) alla pubblica amministrazione, ma riveste carattere strumentale per l'esercizio di una funzione pubblica alla stessa devoluta, e perciò costituisce il mezzo per il raggiungimento di una delle finalità che alla Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato sono attribuiti dalla legge

- In tema di appalto di servizi per la gestione di interventi manutentivi del patrimonio pubblico

Spetta alla Corte dei conti la giurisdizione in ordine all'azione di responsabilità amministrativa relativa al danno erariale che un ente pubblico (Inpdap) assuma di aver subito nell'ambito dell'esecuzione di un contratto di appalto di servizi, stipulato con una società privata per la gestione di interventi manutentivi del patrimonio dell'ente, in relazione a responsabilità concorrenti della società e di un dipendente per la sua condotta integrante un fatto-reato. Infatti, ai fini della configurabilità di un rapporto di servizio, idoneo a radicare la giurisdizione contabile, assume rilievo l'effettivo svolgimento da parte della società privata di funzioni istituzionalmente spettanti all'ente pubblico, mentre è ininfluenza la natura privatistica delle prestazioni individuate nella convenzione regolatrice del contratto.

- In tema di concessione di contributi pubblici

23 settembre 2009, n. 20434/ord.

Ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, non deve aversi riguardo alla qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico - che può anche

essere un privato o un ente pubblico non economico - bensì alla natura del danno e degli scopi perseguiti. Ne consegue che qualora l'amministratore di un ente, anche avente natura privata, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A., alla cui realizzazione esso è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, in tal modo determinando uno sviamento dalle finalità perseguite, egli provoca un danno per l'ente pubblico, del quale deve rispondere davanti al giudice contabile. (Nella specie, la S.C. ha ritenuto sussistere la giurisdizione della Corte dei conti in relazione al giudizio contabile promosso nei confronti del presidente dell'Opera Pia Santissima di Costantinopoli, ente privato gestito con fondi in gran parte di provenienza pubblica ed in particolare con fondi regionali e comunitari accreditati dalla Regione Puglia per l'attuazione di programmi di formazione professionale)

- In tema di perizia di stima

Sussiste il rapporto di servizio tra l'amministrazione danneggiata dal pagamento di un prezzo di acquisto di immobile risultato più elevato di quello ritenuto equo e il libero professionista a cui è stato affidato l'incarico di stimare il valore dell'immobile medesimo, in virtù della posizione assunta da quest'ultimo di sostanziale compartecipe del procedimento deliberativo ed esecutivo dell'effettuato acquisto

- In tema di direzione lavori e collaudo

9 marzo 2009, n. 5631

Va affermata la giurisdizione della Corte dei Conti in relazione al comportamento tenuto dal professionista collegato al complesso dell'attività svolta quale direttore dei lavori e collaudatore dell'opera pubblica

- In tema di inserimento organico di fatto

24 novembre 2009, n. 24672/ord.

Lo svolgimento da parte dell'autore di illecito penale di un'attività che la stessa amministrazione danneggiata avrebbe dovuto espletare basta a postulare e ravvisare quel rapporto di servizio, che ricorre ogni qual volta un soggetto venga investito del porre in essere un'attività della P.A. senza che a tal fine rilevi la natura (pubblica o privata) del soggetto stesso, nè la fonte della sua investitura che può scaturire da un provvedimento, da un contratto e da un mero fatto

- In tema di nesso di " occasionalità necessaria "

13 ottobre 2009, n. 21659

Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti anche nel caso in cui il comportamento ascritto all'incolpato trovi nella funzione propria del rapporto di impiego l'occasione necessaria e sia posto in essere con violazione di doveri, anche generici, connessi alla particolare qualità (nella fattispecie, in ragione della sua qualità di direttore amministrativo e delle conseguenti possibilità da lui avute nell'interferire comunque sull'aggiudicazione delle gare)

2. Questioni di giurisdizione

- In generale

24 novembre 2009, n. 24672/ord.

Per incardinare la giurisdizione della Corte dei Conti è necessaria e sufficiente l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema indicato. Afferisce invece al merito ogni problema relativo all'effettiva esistenza del danno e del rapporto di impiego o di servizio del suo autore.

Da ciò consegue che è inammissibile il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione proposto in relazione ad un giudizio per responsabilità contabile pendente dinanzi alla Corte dei conti, ove con esso si deduca (come avvenuto nel caso in esame) l'inesistenza del rapporto di servizio: tale deduzione, infatti, attiene ad 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, configurabile in relazione ai soli limiti esterni delle attribuzioni giurisdizionali della Corte dei Conti

12 maggio 2009, n. 10857

E' inammissibile il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione proposto in relazione ad un giudizio per responsabilità contabile pendente dinanzi alla Corte dei conti ove con esso si deduca l'inesistenza del rapporto di servizio: tale deduzione attiene, infatti, ad 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, configurabile in relazione ai soli limiti esterni delle attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti

- In tema di eccesso di potere giurisdizionale

19 marzo 2009, n. 6600

La figura dell'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore è di rilievo meramente teorico, in quanto postulando che il giudice applichi non la norma esistente, ma una norma da lui creata, può ipotizzarsi solo a condizione di potere distinguere un'attività di formale produzione normativa inammissibilmente esercitata dal giudice, da un'attività interpretativa che, come si riconosce dalle più recenti ed accreditate teorie post illuministiche, non ha una funzione meramente euristica, ma si sostanzia in opera creativa della volontà di legge nel caso concreto.

- In tema di prescrizione

12 maggio 2009, n. 10859

L'accertamento se si è, o meno, verificata la prescrizione implica una pronuncia di merito che non può che essere di esclusiva competenza del giudice cui l'ordinamento demanda la cognizione di quel diritto o di quel rapporto e non pone una questione di giurisdizione

- In tema di azione civile

12 maggio 2009, n. 10857

La giurisdizione civile per risarcimento dei danni derivanti da reato, da un lato, e la giurisdizione contabile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investo un medesimo fatto materiale e l'eventuale interferenza che può determinarsi tra tali giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità davanti al giudice contabile, senza dar luogo a questione di giurisdizione

3. In tema di danno ad ente diverso da quello di appartenenza

9 novembre 2009, n. 23677/ord.

Alla stregua del dettato normativo di cui alla legge n. 20/1994, art. 1, comma 4, la Corte dei Conti è competente a giudicare sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche nel caso in cui il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, per i fatti connessi successivamente alla data di entrata in vigore della legge medesima. (Nella fattispecie, la S.C. ha ritenuto sussistente la giurisdizione della Corte dei Conti, dal momento in cui, la condotta causativa del danno era stata posta in essere nel vigore della disposizione di cui all'art. 1 della legge n. 20/1994).

12 maggio 2009, n. 10858

E' del tutto irrilevante – al fine di identificare il giudice competente a conoscere l'azione di responsabilità contro gli amministratori – la circostanza che successivamente al verificarsi del danno, stante la qualità di “ ente locale dissestato “, questo sia stato sanato, pro quota, in forza del D.P.R. 24 agosto 1993 n. 378 e della normativa ad essa correlata dall'Amministrazione dello Stato, stante la titolarità del debito in capo al Comune.

4. In tema di discrezionalità amministrativa

13 ottobre 2009, n. 21660

Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nel caso in cui il giudice si è limitato a rilevare, senza invadere il “ merito”, che la nomina dell'esperto è stata effettuata al di fuori dei casi previsti dalla legge, che la consentiva al sindaco soltanto per l'espletamento di attività connesse con le materie di sua competenza.

5 marzo 2009, n. 5288

La Corte dei conti rispetta i limiti della «riserva di amministrazione» e non viola i limiti esterni della propria giurisdizione quando, nel valutare se i mezzi liberamente scelti dagli amministratori di un Comune siano adeguati o esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire, ritenga illegittimo il ricorso ad incarichi esterni in assenza dei presupposti previsti dalla legge (art. 51, comma 7, legge n. 142 del 1990 e art. 7, comma 6, d.lg. n. 29 del 1993, applicabili *ratione temporis*), dell'alto contenuto di professionalità e di eventi straordinari ai quali non si possa far fronte con la struttura burocratica.

5. In tema di responsabilità amministrativa del magistrato e di individuazione della nozione di “ materie di contabilità pubblica “

27 maggio 2009, n. 1248

A norma dell'art. 103 Cost., l'attribuzione alla Corte dei conti della giurisdizione in materia di contabilità pubblica non ha carattere cogente ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale, sicché la concreta individuazione delle singole fattispecie necessita della *interpositio legislatoris*; ne consegue che - pur dovendosi riconoscere, alla stregua della normativa vigente e di alcune pronunce della Corte costituzionale, che non sussistono ragioni per escludere la responsabilità amministrativa dei magistrati qualora vi sia un comportamento riconducibile ad ipotesi di reato - la controversia promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti, nei confronti di un magistrato ordinario, per il danno colposamente arrecato all'Amministrazione a seguito del ritardato dissequestro di due autoveicoli affidati in custodia giudiziale, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, e non della Corte dei conti, non essendo configurabile alcuna ipotesi di reato e trattandosi di danno causato - alla luce della legge 13 aprile 1988 n. 117 - nell'esercizio delle funzioni giudiziarie.

La questione in merito al pagamento delle spese di custodia giudiziale rifuse dall'Amministrazione per il ritardo nell'emissione di un provvedimento di dissequestro non rientra fra le tassative ipotesi in cui è prevista la giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, in quanto la condotta del magistrato non è collegata a un fatto-reato né riguarda un'irregolarità di pagamento al custode dei veicoli.

6. Rapporti con gli altri giudizi.

- In tema di rapporti concessori

4 dicembre 2009, n. 25504/ord.

In fattispecie di violazione degli obblighi concessori, la giurisdizione della Corte dei conti non è condizionata dalle determinazioni dell'amministrazione interessata, attesa la autonomia della azione di responsabilità promossa dinanzi alla Corte dei conti, e la possibilità che sia proposta anche se l'amministrazione abbia adottato provvedimenti in ipotesi favorevoli all'agente che si assuma avere cagionato un danno all'erario, e l'azione contrattuale proposta dalla società concessionaria dinanzi al giudice amministrativo, volta a far valere l'adempimento ovvero le conseguenze dell'inadempimento nascenti dal rapporto concessorio. Non sussiste alcuna norma che proclami la pregiudizialità del procedimento amministrativo inerente all'accertamento degli inadempimenti della società né di quello giurisdizionale eventualmente successivo

Il coesistere delle due diverse azioni non determina un conflitto fra giurisdizioni, ma soltanto una eventuale preclusione all'esercizio di un'azione quando con l'altra si sia ottenuto il medesimo bene della vita.

11 maggio 2009, n. 10667

L'azione di responsabilità promossa dal P.G. presso la Corte dei conti per il risarcimento del danno cagionato all'erario dalla mancata esazione dei ruoli ad opera del concessionario del servizio di riscossione delle imposte non è condizionata al previo esperimento del procedimento amministrativo di accertamento del diritto al rimborso o al discarico delle quote d'imposta anticipate e dichiarate inesigibili (ex art. 85 del d.P.R. n. 43 del 1988 e, successivamente, art. 19 e 20 del d.lg. n. 112 del 1999) e dell'eventuale giudizio avanti alla Corte dei Conti, in caso di ricorso contro il provvedimento di rigetto, stante l'autonomia del giudizio di responsabilità contabile, la cui anticipazione pur investendo il giudice contabile del medesimo rapporto e dei medesimi fatti oggetto di possibile valutazione dell'Amministrazione in sede di richiesta di rimborso o di domanda di discarico, non viola i limiti esterni della giurisdizione della Corte dei conti, ma concerne piuttosto la modalità ed il tempo del suo esercizio.

- In tema di giudizi ad istanza di parte.

La domanda proposta dal messo comunale dipendente dell'ente locale e addetto all'ufficio del giudice di pace (cosiddetto «messo del giudice di pace»), diretta all'accertamento del diritto a trattenere le somme incassate a titolo di «diritto di notifica», appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario (e non della Corte dei conti), in quanto volta a far valere esclusivamente un'obbligazione retributiva derivante dal rapporto di lavoro subordinato con il comune, non rilevando (e comunque attenendo al merito della lite) la natura pubblicistica o privatistica dell'entrata e la sussistenza eventuale di un obbligo di rendiconto nei confronti dell'erario.

Ne consegue la non riconducibilità della causa ai giudizi previsti del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, art. 61 e L. 13 agosto 1933, n. 1038, art. 58, norme che, nell'ambito della summa divisio tra giudizi a iniziativa del pubblico ministero e giudizi a istanza di parte, ricomprendono tra questi ultimi, oltre alle fattispecie tipizzate, anche ipotesi genericamente indicate come "altri giudizi ad istanza di parte" (art. 58 del regolamento approvato con L. n. 1038 del 1933), categoria residuale, aperta, di giudizi che possono essere instaurati avanti il giudice contabile ad iniziativa di soggetti privati, con l'unico limite, posto dal medesimo art. 58, che si verta in materia di competenza della Corte dei conti. Come si è già avvertito, la pronuncia chiesta al giudice concerne esclusivamente le obbligazioni derivanti dal rapporto, senza alcuna incidenza sulla questione della responsabilità contabile per violazione dell'obbligo di rendere il conto e di versarle all'amministrazione competente a riceverle.