



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

PASQUALE D'ASCOLA

Primo Presidente

RAFFAELE GAETANO FRASCA

Presidente di Sezione

LORENZO ORILIA

Presidente di Sezione

ANNALISA DI PAOLANTONIO

Consigliere

ANTONELLA PAGETTA

Rel. Consigliere

GIUSEPPE GRASSO

Consigliere

ENZO VINCENTI

Consigliere

ALBERTO PAZZI

Consigliere

MARCO ROSSETTI

Consigliere

Oggetto



Ud. 25/11/2025 C.C.
Cron.

R.G. n. 7299/2024

ORDINANZA

Sul ricorso iscritto al n. r.g. 7299-2024 proposto da:

_____;
rappresentati e difesi dall'avvocato _____;

- ricorrenti -

contro

PROCURATORE GENERALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO MINISTERO
PRESSO LA CORTE DEI CONTI, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA
_____;

- controricorrente -

contro

ASSOCIAZIONE _____ - SOCIETA'
COOPERATIVA SOCIALE IN FALLIMENTO, _____

- intimati -



avverso la sentenza n. 19/2024 della CORTE DEI CONTI - Sezione II
Giurisdizionale Centrale d'Appello - ROMA, depositata il 22/01/2024.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 25/11/2025
dal Consigliere ANTONELLA PAGETTA;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale ANNA MARIA
SOLDI, la quale chiede che la Corte rigetti il ricorso.

FATTI DI CAUSA

1. Con sentenza n. 19/2024 depositata in data 22 gennaio 2024 la Corte dei
Conti – Sezione II giurisdizionale centrale d'appello, in parziale accoglimento
dell'appello proposto da [REDACTED] e [REDACTED]
[REDACTED] ha rideterminato nel minor importo di euro 255.577,65, oltre accessori,
la somma che i detti appellanti, erano stati condannati a pagare in solido a titolo
di risarcimento del danno erariale.

2. In punto di fatto la Corte contabile ha premesso che la vicenda alla base
della accertata responsabilità erariale traeva origine da gravi irregolarità
commesse nella gestione di fondi pubblici erogati sulla base di convenzioni aventi
ad oggetto l'espletamento dei servizi di accoglienza di migranti/richiedenti asilo
affidati dalla Prefettura di Lecco negli anni 2015 e 2016 alla società cooperativa
sociale "[REDACTED]". In sede di ispezione presso i centri di accoglienza gestiti dalla
cooperativa erano state infatti riscontrate carenze tanto gravi da dover
costringere in alcuni casi al trasferimento immediato degli ospiti presso altre
strutture.

3. In punto di diritto, richiamata la cornice normativa nella quale tale vicenda
si inquadrava, rappresentata dal d.lgs. n. 18 agosto 2015 n. 142 (Attuazione
della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti
protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure
comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione
internazionale), ha respinto la eccezione di difetto di giurisdizione, reiterata in
seconde cure dagli odierni ricorrenti, affermando che il regime "privatistico" al
quale erano stati assoggettati gli affidamenti in esame non elideva la



giurisdizione della Corte dei conti, ai fini della valutazione di condotte rilevanti in termini di responsabilità amministrativa. A tal fine ha valorizzato la circostanza che : a) lo stesso soggetto affidante nei vari contratti aveva sempre precisato, *che i servizi in oggetto dovevano essere resi dall'affidatario in stretto raccordo* con la Comunità Montana e la Prefettura –UTG di Lecco che si riservano di emanare direttive, richieste e chiarimenti e che i gestori si impegnavano a garantire la costante disponibilità per tutto il periodo dell'affidamento; b) tale raccordo si configurava come indispensabile in rapporto alla peculiare natura del servizio da espletare, non finalizzato a prestazioni di contenuto patrimoniale ma a contribuire all'accoglienza e integrazione del migrante, e, dunque, alla formazione e sviluppo della "persona" come garantito dall'art. 2 Cost.; c) nella stessa Circolare n. 2204 del 20.03.2014 del Ministero dell' Interno era richiamata la necessità che le convenzioni prevedessero "servizi per l'integrazione", ponendo a carico delle strutture di accoglienza una serie di obblighi (garantire la mediazione linguistico-culturale, erogare una serie prestazioni di contenuto "non patrimoniale", in quanto volte a favorire processi di integrazione sociale e assistenza alla persona ecc.).

4. Per il giudice contabile, dagli elementi richiamati scaturiva quindi un quadro di "coinvolgimento" del privato affidatario nella realizzazione di un obiettivo di interesse pubblico, rappresentato dalla realizzazione del servizio di accoglienza, alla quale era finalizzata l'erogazione di risorse pubbliche, per cui *quale che fosse lo strumento tecnico per la erogazione e quindi quand'anche la sua disciplina fosse originata da una convenzione* – il vincolo che ne scaturiva alla realizzazione di tale obiettivo determinava, alla stregua dei principi affermati dalla Corte regolatrice il radicarsi della giurisdizione contabile.

5. Per la cassazione della sentenza hanno proposto ricorso affidato ad un unico motivo [REDACTED] e [REDACTED] illustrato con memoria.

6. Il Procuratore Generale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti ha resistito con controricorso, concludendo per il rigetto del ricorso.



7. Il Procuratore generale ha depositato memoria nella quale ha concluso per il rigetto del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico motivo di ricorso [REDACTED] e [REDACTED] hanno impugnato la decisione denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 111 Cost.; sostengono che la concreta fattispecie si inquadrava nell'ambito di un rapporto paritario con l'Amministrazione venendo in rilievo la corretta esecuzione di una prestazione contrattuale assunta sulla base di convenzione. Premesso che la Prefettura di Lecco aveva affidato il servizio di accoglienza alla società cooperativa sociale "[REDACTED]" in un primo momento attraverso affidamenti diretti (inizio anno 2015) e quindi, in seguito a gara, della quale la detta cooperativa era risultata aggiudicataria, rappresentano che alla stregua del medesimo atto di citazione del Procuratore Regionale della Corte dei Conti per la regione Lombardia – il quale aveva chiesto la condanna al risarcimento del danno erariale patito dalla Prefettura di Lecco costituito dalle intere somme versate dalla Prefettura per i servizi di accoglienza dei migranti resi, secondo la tesi attorea, non in maniera conforme alla convenzione stipulata - emergeva che la Procura contabile aveva agito in realtà in giudizio per far valere un mero inadempimento contrattuale imputabile ad una presunta irregolare gestione del servizio; evidenziano, a conferma di tale assunto, che laddove erano stati riscontrati specifici inadempimenti la Prefettura aveva provveduto ad applicare le penali contrattualmente stabilite. Assumono di avere stipulato un contratto di servizi misto a forniture, a fronte di erogazioni non configuranti meri rimborsi ma veri e propri corrispettivi, in relazione al quale era da escludere la configurabilità di un rapporto di servizio con l'ente pubblico. Sottolineano che, a differenza di quanto ritenuto dalla sentenza impugnata, nei contratti sottoscritti dalla cooperativa, oggetto del contenzioso contabile, non era prevista alcuna clausola che imponeva lo *stretto raccordo* con la Comunità Montana e la Prefettura UTG di Lecco, come viceversa ritenuto dal giudice contabile.

2. Il ricorso è infondato.



2.1. Come noto, il tema dei presupposti per la configurabilità della responsabilità erariale è stato da tempo oggetto di rielaborazione da parte della Corte regolatrice, i cui tratti salienti vanno ricercati nell'adozione da parte del giudice di legittimità di una prospettiva per così dire "sostanzialistica", connotata dalla sostituzione ad un criterio eminentemente soggettivo, che identificava l'elemento fondante della giurisdizione della Corte dei conti nella condizione giuridica pubblica dell'agente, di un criterio oggettivo facente leva sulla natura pubblica delle funzioni espletate e delle risorse finanziarie a tal fine adoperate (v. tra le altre, Cass., Sez. Un. 2 febbraio 2018, n. 2584).

2.2. E' stato così affermato che nell'attuale assetto normativo, il dato essenziale che radica la giurisdizione della Corte dei conti è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una pubblica amministrazione e non più dalla natura - pubblica o privata - del soggetto dal quale proviene la condotta produttiva del danno (cfr. Cass. Sez. un. 5 dicembre 2019 n. 31755; Cass., Sez. Un., 18 luglio 2008; Cass., Sez. Un., 15 febbraio 2007, n. 3367,, n.19815; Cass., Sez. Un., 1 marzo 2006, n.4511; Cass., Sez. Un., 20 giugno 2006, n.14101; Cass., Sez. Un., 25 maggio 2005, n.10973).

2.3. In base alla richiamata evoluzione (per la cui più puntuale ricognizione si rinvia, tra le altre, a Cass., Sez. Un. 10 febbraio 2023, n. 4264 e a Cass., Sez. Un. 5 dicembre 2023, n. 31755) la responsabilità amministrativa per danno erariale postula una relazione funzionale tra il presunto autore dell'illecito e l'amministrazione pubblica, relazione che non implica necessariamente un rapporto di impiego in senso proprio, essendo sufficiente un rapporto di servizio inteso quale relazione funzionale che rende l'autore del danno compartecipe dell'operato dell'amministrazione o dell'ente. Tale rapporto di servizio sussiste allorché un ente privato esterno venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo nell'apparato organizzativo della P.A., mentre è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi secondo gli schemi generali previsti e disciplinati dalla legge, ovvero



discostarsene in tutto o in parte (Cass., Sez. Un., 15 aprile 2020, n. 7838; Cass., Sez. Un., 16 luglio 2020, n. 15195; Cass. Sez. Un. 12 dicembre 2019 n. 32608, che richiama Cass. Sez. Un. 14 gennaio 2015 n. 473 e Cass. Sez. Un. 30 agosto 2019 n. 21871; Cass., Sez. Un., 18 giugno 2019, n. 16336).

2.4. Sul piano sistematico, l'ampliamento della responsabilità erariale a soggetti non ricompresi nell'apparato amministrativo è avvenuto attraverso l'elaborazione di una nozione di rapporto di servizio in senso ampio, quale rapporto configurabile tutte le volte in cui il soggetto, persona fisica o giuridica, benché estraneo all'ente, si trovi investito, anche di fatto, dello svolgimento, in modo continuativo, di una determinata attività in favore dello stesso, venendo conseguentemente ad inserirsi nella sua organizzazione e ad assumere particolari vincoli ed obblighi funzionali ad assicurare il perseguimento delle esigenze generali, cui l'attività medesima, nel suo complesso, è preordinata" (Cass. Sez. Un. n.473/ 2015 cit.; Cass. Sez. Un. n. 21871/2019 cit.).

2.5. In particolare, la giurisdizione della Corte dei conti sul danno erariale è stata ritenuta allorché il soggetto privato, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato, abbia frustrato lo scopo perseguito dall'Amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate: ai fini del radicamento di quella giurisdizione speciale, risulta dunque decisiva la natura del danno conseguente alla mancata realizzazione degli scopi conseguiti con la contribuzione, non avendo rilevanza né la qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico, il quale ben può essere un soggetto di diritto privato destinatario della contribuzione, né il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta (Cass., Sez. Un., 22 novembre 2019, n. 30526).

2.6. Questa Corte con riferimento a fattispecie che ha molti profili in comune con quella oggetto di causa, ha ritenuto rientrare 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 costituivano 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 (Cass. Sez. Un., 27 aprile 2010, n. 9963).

2.7. E' da rimarcare poi che la violazione destinata a valere sul piano della responsabilità contabile si presenta concettualmente distinta dal mero inadempimento civilistico, seppure si tratta di posizioni in concreto cumulabili in capo al contraente generale. Ed invero, qualora si assuma che il danno derivi dalla violazione, da parte di quest'ultimo, del suo "dovere" (in senso lato) pubblicistico afferente all'attività e alle funzioni svolte come "agente dell'amministrazione pubblica", la cognizione dell'azione di responsabilità intentata dall'ente pubblico spetta alla giurisdizione della Corte dei conti, in ragione del temporaneo rapporto di servizio pubblico sorto per effetto dell'esercizio di quei poteri; con la conseguenza che, nel caso in cui invece si assuma che il danno derivi dall'inadempimento delle obbligazioni poste a carico del contraente generale come "controparte contrattuale dell'amministrazione pubblica", così da squilibrare il sinallagma contrattuale (ovvero da un mero illecito extracontrattuale), la cognizione dell'azione di responsabilità o risarcitoria spetta alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, non venendo in rilievo l'esercizio di poteri pubblicistici tale da far sorgere un temporaneo rapporto di servizio con l'ente pubblico (Cass. S.U. 10 gennaio 2019, n. 486).

2.8. Alla luce di tale criteri, in relazione alla fattispecie in esame, occorrerà quindi verificare in relazione se l' "inadempimento" che si assume fonte di responsabilità erariale si collochi sul piano della violazione dei doveri pubblicistici scaturenti dal temporaneo rapporto di servizio con l'Amministrazione o, come viceversa sostengono gli odierni ricorrenti, sul piano del mero inadempimento contrattuale con conseguente radicamento della giurisdizione del giudice ordinario.



2.9. A riguardo, in base alle coordinate sopra richiamate, alcuna valenza dirimente può riconoscersi al fatto che la erogazione di risorse pubbliche alla cooperativa "██████████" sia avvenuta mediante uno strumento privatistico, connotante un rapporto tipicamente paritario tra il soggetto privato e l'Amministrazione quale è, per l'appunto, la convenzione, richiedendosi invece di stabilire se l'attività del soggetto privato, persona fisica o giuridica, all'espletamento della quale risulta finalizzata la erogazione di danaro pubblico, sia pure nella forma di "corrispettivo" e non di contributo, si iscriva nell'ambito della realizzazione di obiettivi di interesse generale e di rilievo pubblicistico dei quali l'Amministrazione è chiamata a farsi carico.

2.10. La soluzione a quest'ultimo quesito non può che essere positiva ove si consideri, come già evidenziato dal giudice contabile, la cornice normativa nella quale si inquadra la concreta fattispecie, rappresentata dal d. lgs n. 142 del 2015 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), che già nell'enunciato di cui all'art. 1 comma 1, che recita, *Il presente decreto stabilisce le norme relative all'accoglienza dei cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea e degli apolidi richiedenti protezione internazionale nel territorio nazionale, comprese le frontiere e le relative zone di transito, nonché le acque territoriali, e dei loro familiari inclusi nella domanda di protezione internazionale*, colloca la materia regolata fra quelle concernenti interessi di obiettivo rilievo pubblicistico in quanto connessi all'esercizio della potestà statuale relativa all'ingresso e "gestione" sul territorio nazionale di soggetti richiedenti protezione internazionale non appartenenti all'Unione europea.

2.11. Per quel che più direttamente rileva in questa sede, vale sottolineare che il d. lgs n. 142/2015 cit. prevede un sistema di accoglienza fondato su diversi livelli di governo *"secondo le forme di coordinamento nazionale e regionale di cui all'articolo 16"*, e si articola in una fase di prima accoglienza assicurata nelle strutture di cui agli articoli 9 e 11 e una fase di seconda accoglienza disposta nelle strutture di cui all'articolo 14. (art. 8). In particolare, l'art. 9 (*Misure di*



prima accoglienza) al comma 2, stabilisce che *La gestione dei centri di cui al comma 1 può essere affidata ad enti locali, anche associati, alle unioni o consorzi di comuni, ad enti pubblici o privati che operano nel settore dell'assistenza ai richiedenti asilo o agli immigrati o nel settore dell'assistenza sociale, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici.* La possibilità legislativamente prevista per gli enti privati di essere affidatari, in alternativa agli enti locali, della gestione dei centri di accoglienza, dà contezza del fatto che detti enti (ed i relativi amministratori) devono ritenersi inseriti a pieno titolo nell'ambito dell'apparato organizzativo, *latu sensu* inteso, della P.A. in quanto concorrenti alla realizzazione dei medesimi interessi di natura pubblicistica a carico del soggetto pubblico, essendo assoggettati alla medesima disciplina regolatrice, in particolare in tema di modalità di accoglienza (art. 10) e di condizioni di trattamento (art. 7) dei richiedenti protezione internazionale.

2.12. Per definizione legislativa, quindi, l'affidamento a soggetti privati della gestione dei centri in questione concerne un' accoglienza per così dire completa, nel senso che non viene in rilievo la prestazione di singoli servizi o la fornitura di determinati beni ma un'attività complessiva di carattere generale, che deve essere modulata nel rispetto di standard normativamente previsti e nell'osservanza oltre che della legge ordinaria dei principi costituzionali e comunitari, primo fra tutti quelli in tema di tutela della dignità delle persona.

2.12. Le considerazioni che precedono consentono di configurare in relazione al servizio di accoglienza affidato alla cooperativa ed a prescindere dallo strumento privatistico adottato, un rapporto di servizio temporaneo tra il soggetto privato affidatario della gestione del centro di assistenza e la pubblica amministrazione e quindi la sussistenza del presupposto in diritto al quale è ancorata la responsabilità amministrativa. Tanto esclude ogni rilievo all'asserito errore nel quale sarebbe incorsa la sentenza impugnata nel ritenere inserita nelle convenzione stipulata dalla cooperativa " [REDACTED] la clausola <<I servizi devono essere resi dall'affidatario in stretto raccordo con la Comunità Montana e la Prefettura UTG di Lecco che si riservano di emanare direttive, ...>>", che parte ricorrente assume presente nei solo contratti stipulati da altra associazione.



2.13. In relazione all'ulteriore doglianza formulata dagli odierni ricorrenti al fine di contestare il radicamento della giurisdizione contabile, doglianza incentrata sul tipo di danno azionato dal Procuratore generale presso la Corte dei conti, non è fondato l'assunto secondo il quale tale danno rivestirebbe i caratteri del tipico danno civilistico da inadempimento di obbligazione contrattuale.

2.14. Si premette che il Procuratore Generale della Corte dei Conti, nella promozione dei giudizi, agisce nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, rivolta alla repressione dei danni erariali conseguenti ad illeciti amministrativi, rappresentando l'interesse generale al corretto esercizio, da parte dei pubblici dipendenti, delle funzioni amministrative e contabili, e cioè un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati (Cass., Sez. Un., 18 dicembre 2014, n. 26659) e non anche l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, siano pure essi convergenti con il primo (Corte cost. n. 104/1989, (Cass., Sez. Un., 18 dicembre 2014, n. 26659).

2.15. Il danno fatto valere nel presente giudizio appartiene alla prima categoria posto che ciò che si rimprovera al soggetto privato e da cui scaturisce la relativa responsabilità contabile è in sintesi, la lesione dell'interesse generale a realizzare un adeguato sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, lesione realizzata mediante la distrazione per altri scopi delle risorse pubbliche a tal fine erogate. Ciò a prescindere dal concreto rilievo che può assumere nell'ambito del rapporto paritario con la P.A. l'inadempimento agli specifici obblighi convenzionalmente assunti.

2.16. In base alle considerazioni che precedono, confermata la sussistenza della giurisdizione contabile, il ricorso deve essere respinto.

3. La natura di parte soltanto formale che riveste il Procuratore generale presso la Corte dei conti, in ragione della sua posizione istituzionale - di organo propulsore dell'attività giurisdizionale dinanzi alla Corte dei conti, al quale sono attribuiti poteri esercitati per dovere d'ufficio e nell'interesse pubblico, partecipando al giudizio non come esponente di un'amministrazione, ma quale



portatore dell'interesse generale dell'ordinamento giuridico - esclude l'ammissibilità di una pronuncia sulle spese processuali (cfr. tra le tante, Cass., Sez. Un., 2 aprile 2003, n. 5105; Cass. Sez. Un. 8 maggio 2017, n. 11139; Cass., Sez. Un. 30 aprile 2019, n. 11502, Cass., Sez. Un. 28 febbraio 2020 n. 5589) .

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso. Nulla per le spese

Ai sensi dell'art. 13 comma 1 quater del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte dei ricorrenti, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-bis, dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 25 novembre 2025

Il Presidente
Pasquale D'Ascola

