

REPUBBLICA ITALIANA **SENT. 4/2025**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

composta dai signori magistrati:

Bruno Domenico Tridico Presidente

Stefano Grossi Giudice Relatore

Andrea Liberati Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. **20820/R** del Registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale nei confronti della sig.:

- **Angela DI NENNO, (C.F.: DNNNGL75L46A485Y)**, nata il 06/07/1975 ad Atessa (CH), **in qualità di percettrice di reddito di cittadinanza**, non costituita.

Uditi all'udienza pubblica del 14 gennaio 2025 il relatore Consigliere Stefano Grossi, il SPG Maria Stella Iacovelli, assente la convenuta, l'avv. Emanuela Capannolo per l'INPS, con l'assistenza del Segretario d'udienza sig. Silvana Di Luca.

Ritenuto in

FATTO

1. Con atto di citazione del 18 giugno 2024 la Procura Regionale ha convenuto in giudizio la Sig. **Angela DI NENNO** (**C.F.: DNNNGL75L46A485Y)**, in qualità di percettrice di reddito di cittadinanza, davanti alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per l'Abruzzo, per sentirla condannare al

pagamento, in favore dell'INPS e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, della complessiva somma di **€ 10.929,84** (*euro diecimilanovecentoventinove,84*), oltre rivalutazione monetaria e interessi legali da ciascuna diminuzione patrimoniale sofferta dall'amministrazione, nonché interessi legali dalla pubblicazione della sentenza fino al soddisfo ed alle spese del giudizio in favore dello Stato.

1.1. Di seguito una breve sintesi dei fatti di causa.

La Procura ha riferito di aver aperto un fascicolo istruttorio a seguito di una specifica e concreta *notitia damni,* acquisita da notizie pubblicate dai locali organi di stampa circa un'operazione condotta dalla Guardia di Finanza nell'ambito delle misure di contrasto all'illecita percezione del reddito di cittadinanza (di seguito RdC).

In particolare, il citato articolo dava contezza dell'attività investigativa svolta dalla GdF di Chieti con riferimento ad un episodio di indebita percezione del beneficio economico posto in essere da un nucleo familiare composto da "*coniugi che vivono in una villa di ben 26 vani, estesa su un terreno di 5000 mq., per la quale viene corrisposto un affitto mensile di oltre 2.000,00 euro*".

Ritenuto necessario acquisire ulteriori circostanziate informazioni in merito alla vicenda, la Procura chiedeva alla GdF di trasmettere gli atti dell'indagine penale avviata.

Perveniva, pertanto, alla Procura contabile la copia della notizia di reato inviata dalla Procura ordinaria presso il Tribunale di Lanciano per il delitto di cui all'art. 7, comma 1, d. l. n. 4/2019, unitamente a conferente documentazione.

Dall'esame degli atti emergeva che la convenuta Di Nenno, al fine di ottenere il RdC, aveva presentato, nelle date del 01/07/2019 e del 28/08/2019, dichiarazioni sostitutive uniche, al fine di determinare il valore dell'ISEE in funzione

dell'accesso al beneficio economico, fornendo dati non corrispondenti al vero e omettendo informazioni di rilievo.

Nel dettaglio, nel riquadro FC3 relativo al patrimonio immobiliare del coniuge, la Di Nenno aveva omesso di dichiarare la proprietà di quest'ultimo consistente in n. 3 immobili (un fabbricato inscritto in catasto del Comune di Casoli, in Contrada Coste Martino, cat. A/4, nonché n. 2 terreni censiti in catasto del Comune di Atessa della superficie, rispettivamente di mq 11.050 e mq 6.257 + 73, come meglio specificati nella relazione della GdF n. 176357 del 30/11/2022).

Inoltre, la convenuta, nello spazio relativo all'attività lavorativa svolta dal coniuge, aveva barrato la casella "non occupato", sebbene il marito risultasse titolare di un'omonima ditta individuale avente sede in Contrada Saletti di Atessa.

In ultimo, i militari sottolineavano l'esistenza di elementi incompatibili con le condizioni di accesso al RdC evidenziando che l'abitazione di residenza della convenuta Di Nenno, sita in Contrada Querceto n. 63 ad Atessa, risultava essere un immobile composto da 3 fabbricati attigui, esteso su circa 5.000 mq di terreno.

Peraltro, l'immobile in questione, di proprietà della Banca di Credito Cooperativo Sangro Teatina, risultava locato al coniuge, con valore dichiarato di fitto annuale di € 26.760,00, mentre invece la convenuta aveva dichiarato la disponibilità dell'immobile di residenza a titolo di "comodato gratuito".

L'accoglimento della domanda di accesso al RdC, conseguente a quanto attestato dall' odierna convenuta, nelle dichiarazioni sostitutive di cui sopra, le consentiva di percepire, dal mese di ottobre 2019 al mese di gennaio 2021, un importo complessivo pari a € 10.930,66.

In riscontro ad ulteriore decreto istruttorio dell'Attore pubblico, l'INPS trasmetteva ulteriore documentazione riguardante la vicenda, ivi compresa la

richiesta, indirizzata alla convenuta Di Nenno, di restituzione dell'importo di **€ 10.929,84**. indebitamente ricevuto a titolo di RdC, precisando che nessuna somma era stata ancora rimborsata nonostante il sollecito di pagamento formulato dopo la revoca del RdC.

1.2 La Procura, individuando nella fattispecie un'ipotesi di danno erariale, ha notificato, in data 26.02.2024, invito a presentare deduzioni al fine di ottenere la restituzione delle somme percepite dalla sig. Di Nenno la quale, attraverso dichiarazioni non corrispondenti al vero e omissione di informazioni dovute, chiedeva ed otteneva l'erogazione del Rdc, ponendo in essere una condotta antigiuridica causalmente determinante il danno pari ad **€ 10.929,84.**

La convenuta Di Nenno non ha depositato le proprie deduzioni e non ha chiesto di essere sentita.

1.3 La Procura ha introdotto l'odierna azione di responsabilità amministrativa, ritenendo sussistere tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa a carico della Sig.ra Di Nenno la quale, al fine di ottenere il reddito di cittadinanza, istituito dal decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), conv. con mod. dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, avrebbe reso dichiarazioni false e omesso di fornire dati di rilievo in ordine alla situazione patrimoniale e reddituale del nucleo familiare, accedendo al beneficio economico in questione.

1.4 La questione relativa alla sussistenza della giurisdizione contabile in materia di indebita percezione del beneficio in oggetto, ad avviso dell'Attore pubblico, sarebbe stata positivamente risolta dalla sentenza della II Sezione Centrale d'Appello n. 468/2022 che, con articolata e condivisibile motivazione, ha ravvisato l'esistenza di un "*rapporto di servizio in presenza di un progetto finalizzato alla cura della*

finalità pubblica di inserimento progressivo nel mondo lavorativo del beneficiario (…) il quale dunque assume il ruolo di compartecipe alla realizzazione del programma e all'attività dell'amministrazione a fini pubblici, attraverso la sottoscrizione del patto per il lavoro (o il patto per l'inclusione sociale) e mediante l'assunzione dei numerosi obblighi - rafforzati da una fitta rete di sanzioni e controlli - la cui osservanza condiziona la percezione medesima del beneficio. In tale quadro, il contributo economico assume la veste strumentale di sostegno al reddito del percettore fintanto che il soggetto destinatario della misura non si formi e non accetti una delle offerte di lavoro, così partecipando alla realizzazione del programma di pubblica utilità di cui il privato è chiamato a rispondere. La legge in esame, come delineata secondo le intenzioni del legislatore del 2019, costituisce dunque la base normativa che legittima i contributi finalizzati al perseguimento dell'obiettivo di incremento occupazionale che, così, concretizzano il "contributo di scopo": la natura del danno erariale è conseguente alla mancata realizzazione degli scopi perseguiti con la contribuzione. È, quindi, di tutta evidenza che il petitum sostanziale è fondato sulla cattiva utilizzazione dei fondi pubblici e sullo sviamento dalle finalità del contributo (anche solo attraverso la sottrazione del medesimo - tenuto conto della limitatezza delle risorse - ad altri soggetti in grado di realizzarle), con conseguente riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti a conoscere del connesso danno erariale (Cass. S.U. n. 25138 del 2014)".

La giurisdizione contabile deriverebbe, pertanto, dall'acclarata natura di "contributo di scopo" del Rdc resa palese, tra l'altro, dalla possibilità di procedere all'erogazione del beneficio unicamente in seguito all'assunzione di una serie di obblighi (con la sottoscrizione del "Patto per il lavoro" o del "Patto di inclusione sociale"), orientati sostanzialmente ad una collocazione lavorativa del percettore, finalità ultima dell'istituto che si contraddistingue per essere una misura di politica attiva del lavoro accompagnata dall'assunzione, da parte del beneficiario, delle obbligazioni dettagliate al comma 8 dell'art. 4 d.l. 4/2019.

L'elargizione del temporaneo contributo economico sarebbe condizionata dal ricorrere di precisi requisiti patrimoniali ma anche dall'adempimento delle obbligazioni poste dal citato art. 4 per il conseguimento della finalità pubblica rappresentata dall'inclusione nel mondo del lavoro del percettore che diviene titolare di un rapporto di servizio che si connota "*per la partecipazione attiva dell'interessato richiedente il beneficio alla ricerca di un'occupazione e per la sua soggezione a una variegata tipologia di obblighi e vincoli che si pongono quali precipue condizioni alla stessa percezione del beneficio. Il rapporto di servizio, dunque, appare delineato nella sua triplice valenza: come relazione soggettiva tra il privato e l'amministrazione, come dimensione oggettiva riferita al coacervo degli obblighi di servizio la cui violazione costituisce il primo anello della responsabilità, e come momento di collegamento tra un fine pubblico che determina l'assoggettamento alla giurisdizione contabile*" (II Sezione Centrale d'Appello n. 468/2022)

1.5 Posta l'esistenza, in via generale, di un rapporto di servizio idoneo a radicare la giurisdizione contabile tra l'amministrazione e colui che usufruisce del Rdc, nel caso di specie, il danno erariale viene ricondotto dalla Procura contabile al contegno antigiuridico della Di Nenno che, mossa dalla finalità di ottenere illecitamente il reddito di cittadinanza, non avrebbe esitato a rendere dichiarazioni false con riferimento ai presupposti cui la legge subordinava la concessione del contributo che, in seguito all'attività investigativa delle Fiamme gialle e alla successiva istruttoria condotta dell'INPS, portavano alla revoca del contributo da parte dell'Istituto e alla richiesta di restituzione del medesimo, stante il disposto dell'art. 7 d. l. n. 4/2019 all'epoca vigente che prevedeva la revoca/decadenza dal RdC nel caso di attestazioni non veritiere ovvero di omissioni circa dati rilevanti.

Seconda la ricostruzione attorea, le falsità e le omissioni contestate (attestazione di

detenzione in "comodato" della casa di residenza familiare invece locata a fronte di un canone annuo di circa 26mila euro nonché proprietà immobiliari e attività lavorativa del coniuge non dichiarate) avrebbero avuto efficacia causale determinante rispetto all'illecita percezione del RdC, dal mese di ottobre 2019 al mese di gennaio 2021, per l'ammontare di **€ 10.929,84** e causato un danno erariale nei confronti dell'INPS pari all'importo complessivo del contributo ricevuto dalla convenuta, autrice della condotta ascritta dolosamente indirizzata e idonea a determinare lo sviamento del contributo rispetto alla finalità di pubblico interesse impressa dalla legge, con l'addizionale effetto di sottrarre risorse economiche ad altri possibili aventi diritto.

1.6 Con riguardo all'elemento soggettivo, la Procura ritiene di poter rintracciare il dolo dalla consapevole e volontaria inosservanza dell'obbligo di rendere dichiarazioni corrispondenti al vero, avendo la Di Nenno intenzionalmente dichiarato il falso ed omesso di fornire dati rilevanti al fine di condizionare in senso riduttivo il calcolo dell'ISEE e di fare apparire sussistenti i presupposti per la percezione del contributo pubblico, con piena coscienza e volontà di produrre un evento di danno nella misura corrispondente alle somme riscosse in assenza dei requisiti legislativamente imposti.

La Procura conclude ritenendo sussistere tutti i presupposti per la condanna della convenuta, stante l'anti doverosità della condotta causalmente determinante l'evento di danno, assistita dall'elemento psicologico da qualificare come doloso, avendo la Nenno volutamente omesso di rappresentare la reale situazione patrimoniale ed economica del proprio nucleo familiare allo specifico fine di procurare l'evento di danno nella misura corrispondente al personale indebito vantaggio patrimoniale.

2. Risulta in atti, inoltre, una richiesta, depositata in data 05/09/2024, con la quale l'Inps, dichiarando di avere interesse ad intervenire in giudizio, ha chiesto di essere autorizzata a depositare atto di intervento.

3. All'udienza pubblica del 14 gennaio 2025 sono intervenuti il SPG Maria Stella Iacovelli e l'avv. Capannolo per l'INPS, come da verbale al quale si rinvia.

Esaurita la discussione orale, la causa è stata trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Preliminarmente, il Collegio, ai sensi dell'articolo 93 c. g. c., dichiara la contumacia della sig. Angela Di Nenno, non costituita nel presente giudizio, nonostante la regolarità della notifica dell'atto di citazione.

2. La fattispecie oggetto della contestazione in giudizio concerne l'accertamento della responsabilità della Sig. Angela Di Nenno per il danno erariale di **€ 10.929,84**, pari a quanto da lei percepito a titolo di Reddito di Cittadinanza, dal mese di ottobre 2019 al mese di gennaio 2021, essendo l'ammissione al beneficio in parola avvenuta sulla base di dichiarazioni, da parte della percettrice, di circostanze non rispondenti al vero (attestazione di detenzione in "comodato" della casa di residenza familiare invece locata a fronte di un canone annuo di circa 26mila euro, nonché proprietà immobiliari e attività lavorativa del coniuge non dichiarate).

3. In via pregiudiziale, il Collegio è tenuto ad accertare la sussistenza delle condizioni di legge per poter decidere il merito della questione sottoposta al suo esame e, in particolare, quella relativa alla sussistenza della giurisdizione del Giudice contabile in materia di reddito di cittadinanza.

Su tale piano, la questione di giurisdizione va risolta con una pronuncia declinatoria, in favore del giudice ordinario, per le ragioni di seguito esposte.

Con sentenza n. 125/2024, depositata il 31 ottobre 2024, questa Sezione ha già deciso un ricorso concerne l'accertamento della responsabilità amministrativa di un soggetto per il danno erariale quantificato pari a quanto percepito a titolo di Reddito di Cittadinanza, difettando la propria giurisdizione.

Con la citata sentenza, alla cui motivazione si fa pieno rinvio, la Sezione non ha ritenuto di aderire ad un recente orientamento della giurisprudenza di questa Corte (espresso, in particolare, nella sentenza n. 468/2022 della II Sez. App., richiamata puntualmente dall'Attore pubblico nell'atto di citazione), che riconosce la giurisdizione contabile nelle fattispecie inerenti all'illecita percezione del reddito di cittadinanza, valorizzando la presenza di condizionalità, alle quali sarebbero sottoposti i beneficiari del reddito, che ha portato a riconoscere la sussistenza del "*rapporto di servizio in presenza di un progetto finalizzato* [all']*inserimento progressivo nel mondo lavorativo* […]*, attraverso la sottoscrizione del patto per il lavoro (o il patto per l'inclusione sociale) e mediante l'assunzione dei numerosi obblighi – rafforzati da una fitta rete di sanzioni e controlli - la cui osservanza condiziona la percezione medesima del beneficio*".

3.1. Il collegio ritiene di non aderire a tale impostazione, che riconduce la nascita del rapporto di servizio alla stipula dell'accordo, in quanto, oltre a presentare profili di criticità, muove da una visione non convincente dell'effettiva ed essenziale natura del beneficio in esame.

Per quanto riguarda gli aspetti che più destano perplessità, questo Collegio ritiene che la sussistenza del rapporto di servizio, necessaria per radicare la propria giurisdizione in questa materia, non sia facilmente rinvenibile.

Infatti, non può essere disconosciuto il fatto che il beneficiario del reddito è l'intero nucleo familiare e ciascun componente del nucleo, ricorrendone i requisiti previsti, è tenuto alla stipula del patto. A questo riguardo, l'art. 2, 1 comma, del d.

l. n. 4/2109 recita che il Rdc è riconosciuto ai nuclei familiari in possesso cumulativamente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, di una serie di requisiti espressamente indicati.

Può esservi, quindi, anche una differenza tra il componente eventualmente assoggettato alla stipula del patto lavorativo o di inclusione sociale e quello che ha effettuato la richiesta, se non obbligato alla stipula del suddetto patto.

Risulta problematico poter accedere all'idea che legati al rapporto di servizio siano tutti i componenti del nucleo, in quanto essi potrebbero essere meri percettori, senza la presenza di specifici obblighi pattizi.

Nel diverso caso, invece, che si ritengano unicamente i sottoscrittori del patto inseriti nella p.a., dovrebbe concludersi che non potrebbe essere evocato dinanzi al giudice contabile il componente richiedente il beneficio con dichiarazioni non veritiere che non sia anche sottoscrittore del patto.

Questa situazione comporta non lievi difficoltà per l'individuazione di chi sia astretto da un rapporto di servizio e sia partecipe all'attività della pubblica amministrazione.

3.2. Per quanto riguarda la natura dell'istituto sottoposto all'esame, invece, diversamente da quanto statuito dal Giudice di II grado nella richiamata decisione, questo Collegio ritiene che il citato d. l. n. 4/2019 e s. m. i., al di là di programmatiche affermazioni di principio richiamate nel citato art. 1, comma1, come "*misura fondamentale di politica attiva del lavoro*", persegua, in modo esclusivo, non già un concreto obiettivo occupazionale, bensì una finalità sociale di sostegno economico, attraverso la corresponsione mensile di importi in denaro ai soggetti più bisognosi al dichiarato fine primario di contrastare la povertà.

Questo Collegio, pertanto, è dell'avviso che il reddito di cittadinanza è,

prevalentemente, un sussidio corrisposto a titolo assistenziale. La qualificazione del beneficio come assistenziale è sicuramente normativa, ed è rinvenibile nella previsione di esenzione dall'Irpef, contenuta nell'art. 3, comma 4, del d. l. n. 4 del 2019, che espressamente richiama l'art. 34, comma 3, d.p.r. n. 601 del 1973, per il quale "*I sussidi corrisposti dallo Stato e da altri enti pubblici a titolo assistenziale sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche e dall'imposta locale sui redditi nei confronti dei percipienti*".

L'attribuzione del reddito di cittadinanza anche a nuclei familiari con soggetti esenti ed esonerati dagli obblighi di stipulazione dei patti di promozione lavorativa e di inclusione sociale rende la funzione di sostegno economico e di contrasto alla povertà il minimo comune denominatore del beneficio.

La sussistenza di numerose condizionalità, alle quali sarebbero sottoposti i beneficiari del reddito, ad avviso dell'Attore pubblico, consentirebbero di considerare il beneficiario del Rdc come un soggetto inserito funzionalmente nella Pubblica Amministrazione e quindi consentirebbero di radicare la giurisdizione della Corte dei conti.

Anche sotto questo particolare aspetto, occorre tuttavia evidenziare che tali previsioni/condizioni non hanno avuto alcun riscontro effettivo nella prassi attuativa dell'istituto che necessitava di un intervento dell'Amministrazione (ad es. tramite i c.d. "*navigator*") che non si è mai realizzato e che non richiedeva, sostanzialmente, alcun *facere* del percipiente che doveva solo rendersi disponibile ad accettare proposte di lavoro o percorsi di reinserimento lavorativo e sociale predisposte e procurate dall'apparato pubblico all'uopo soltanto ipotizzato dalla normativa di riferimento.

Pertanto, anche sotto questo profilo, non può ritenersi che il percettore del reddito

sia un gestore di risorse pubbliche per conto dell'amministrazione erogatrice, non essendo onerato di condotta tesa al perseguimento dell'interesse dell'amministrazione.

Il percettore del reddito è destinatario di risorse pubbliche senza alcun vincolo di destinazione e senza un programma dell'amministrazione da realizzare sicché non si può in alcun modo considerarlo inserito funzionalmente in un programma di rilevanza ed interesse pubblico.

3.3. Il collegio è consapevole che, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, è stato affermato che il reddito di cittadinanza non ha una esclusiva funzione di garanzia del minimo vitale e che il suo carattere assistenziale è stato giudicato non prevalente nell'ambito dello specifico scrutinio di costituzionalità cui era chiamato il giudice delle leggi (v. sent. n. 19/2022), ma ciò non sembra possa influire sulla valutazione da compiere ai fini dell'individuazione della giurisdizione.

La finalizzazione della misura all'inserimento lavorativo - affermata dalla Corte costituzionale nelle pronunce nn. 126/2021 19/2022 - dev'essere più interpretata quale mero auspicio di politica legislativa o, tutt'al più, quale obiettivo esterno ed eventuale rispetto al tipico ed esclusivo obiettivo di contrasto alla povertà e al disagio sociale che connota la suddetta misura economica, per esplicita ammissione degli stessi ideatori.

3.4. Questo Collegio ritiene che il reddito di cittadinanza non possa configurarsi alla stregua di un sussidio pubblico *sic et simpliciter* per l'assenza tanto di una puntuale e specifica finalità pubblicistica quanto di una gestione amministrativa delle risorse erogate come evidentemente confermato: a) dalla erogazione del beneficio anche ai c.d. "inoccupabili assoluti", ossia a quei soggetti non idonei a svolgere alcuna attività lavorativa; b) dal pressoché totale immobilismo (e

fallimento) delle figure professionali dei *navigator* che, astrattamente, avrebbero dovuto coadiuvare (e controllare) i percettori nella individuazione di un impiego.

Sono presenti, da ultimo, alcuni recenti arresti della Sezione giurisdizionale Campania e Molise che, in fattispecie analoghe a quella che occupa questo Collegio, hanno declinato la giurisdizione contabile (v. sent. Campania nn. 14, 46, 62 e 86/2024 e sent. Molise n. 12/2024), rimarcando la natura di sussidio del reddito di cittadinanza, anche in ragione della concreta inattuazione delle concorrenti finalità di politica attiva perseguite dalla suddetta misura (negandosi, quindi, l'effettiva prevalenza delle altre funzioni).

4. Conseguentemente, in via preliminare ed assorbente, va dichiarato il difetto di giurisdizione di questa Corte in favore del Giudice ordinario, innanzi al quale la causa andrà riassunta nei modi e termini sanciti dall'art.17 c. g. c.

5. Resta assorbita nelle suesposte considerazioni ogni altra questione proposta.

6. Non vi è luogo a pronuncia sulle spese, trattandosi di pronuncia in rito.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo, definitivamente pronunciando,

1. Dichiara il difetto di giurisdizione di questa Corte in favore del Giudice ordinario.

2. Non vi è luogo a pronuncia sulle spese.

Manda alla segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso nella camera di consiglio del 14 gennaio 2025.

Il giudice estensore	Il Presidente
Stefano Grossi	Bruno Domenico Tridico
(firmato digitalmente)	(firmato digitalmente)

Depositato in Segreteria, lì 06.02.2025

Il Direttore della Segreteria

F.to Antonella Lanzi