SENTENZA - 198/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Paolo Novelli — Presidente

Rossella Cassaneti — Giudice

Alessandra Molina — Giudice relatrice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **74535 R.G**., instaurato a istanza della Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale nei confronti di **Anna BUONO**, nata il 30.03.1986 ad Agropoli (SA) ed ivi residente alla via Gennaro Serra, n. 84 (BNUNNA86C70A091G),

VISTI l'atto di citazione, gli altri atti e documenti di causa;

CHIAMATA la causa nella pubblica udienza del 27 marzo 2025, con l'assistenza del segretario dott. Francesco Fiordoro, è presente il Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore generale, dott. ssa Flavia Del Grosso. Nessuno è comparso per il convenuto.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con atto di citazione depositato in data 14.11.2024 e ritualmente notificato il 28.11.2024, la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale citava in giudizio Anna Buono per sentirla condannare al pagamento in favore dell'INPS della complessiva somma di €

35.000,00, di cui euro 29.795,12 a titolo di danno erariale diretto per un'asserita ipotesi di indebita percezione di provvidenze finanziarie relative al cosiddetto "reddito di cittadinanza" (RDC), ed euro 5.204,88 a titolo di danno erariale da disservizio, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia.

1.1. Il Requirente rappresentava che, dalla comunicazione ex articolo 129 disp. att. c.p.p. della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vallo della Lucania, relativa alla pendenza di procedimento penale a carico della Buono, nonché dalla successiva attività istruttoria compiuta dalla Procura contabile al riguardo, era emerso che la stessa aveva presentato domanda relativa al RDC connessa alle attestazioni ISEE del 14.6.2019 e dell'11.3.2020. A seguito dei controlli effettuati in modalità automatizzata e centralizzata, a decorrere dal mese di agosto del 2019 l'INPS aveva provveduto al pagamento del RDC (dal mese di agosto 2019 al mese di gennaio 2021) per un importo complessivo erogato nel periodo sopra indicato pari a € 17.203,24. A decorrere da febbraio 2023 l'Istituto aveva revocato la prestazione a favore di Anna Buono per accertamento di false dichiarazioni.

Successivamente, in data 09.03.2021 la BUONO aveva presentato rinnovo della domanda relativa al RDC, connessa alle attestazioni ISEE del 28.01.2021 e del 21.01.2022. A seguito dei controlli effettuati in modalità automatizzata e centralizzata, a decorrere dal mese di aprile del 2021 l'INPS aveva provveduto al pagamento del RDC (dal mese di aprile 2021 al mese di settembre 2022) per un importo complessivo

erogato nel periodo sopra indicato pari a € 12.591,88. A decorrere da febbraio 2023 l'Istituto aveva poi revocato la prestazione a favore di Anna Buono per accertamento di false dichiarazioni per un indebito di euro 12.591,88.

Più in particolare era emerso che, al fine di continuare a percepire il reddito di cittadinanza, la BUONO aveva omesso di fornire all'INPS le integrazioni delle predette domande, necessarie ai fini della rideterminazione dell'importo o della revoca della predetta prestazione sociale. In particolare, rispetto a quanto già dichiarato ai fini dell'ottenimento del RDC non aveva comunicato che il contratto per la "casa di abitazione" «in Agropoli, frazione G. Serra n.84 ... in locazione con canone annuale … € 4.200,00 ...» era cessato in data 31.3.2020, così percependo per diversi mesi una quota di contributo non dovuta (posto che, una quota del RDC, è determinata proprio dalla corresponsione del canone di locazione, come previsto dall'art. 3, comma 1, D.L. 4/2019).

Era altresì emerso che la convenuta non aveva indicato l'attività lavorativa svolta dal 03.01.2022 al 31.01.2022, prorogata fino al 30.11.2022, alle dipendenze della "M & C sas di Caputo Mario & C." essendo invece tenuta a dare comunicazione, entro 30 giorni dall'evento, della variazione della propria situazione lavorativa ex art. 3, comma 8, D.L. 4/2019. Dalle indagini risulta che Anna BUONO ha percepito complessivamente, dal 03.01.2022 al 30.11.2022, la somma di euro 6.427.02.

Era stata altresì condannata per delitti in materia di stupefacenti con sentenza definitiva del 07.4.2021 del Tribunale di Vallo della Lucania, confermata il 01.4.2022 della Corte di Appello di Salerno, irrevocabile il 16.5.2022. Pertanto, posto che l'assenza di condanne definitive è condizione per l'ottenimento del RDC, viene in rilievo la normativa nella parte in cui stabilisce che il RDC è riconosciuto solo per il periodo durante il quale il beneficiario si trova nelle condizioni previste all'art. 2 (art. 3, comma 6, D.L. 4/2019).

La Procura riteneva sussistenti tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.

Quanto alla giurisdizione contabile, rimarcava la sussistenza del rapporto di servizio che, all'epoca dei fatti, legava la Buono alla P.A., in virtù della percezione del reddito di cittadinanza.

In tal senso, richiamava la recente sentenza della Seconda Sezione giurisdizionale di appello della Corte dei conti, n. 468/2022, che, valorizzando la finalità di politica attiva del lavorodella misura in oggetto, ha ritenuto sussistente il rapporto di servizio in presenza di un progetto finalizzato alla cura della finalità pubblica di inserimento progressivo nel mondo lavorativo del beneficiario della erogazione economica.

Sussisterebbe altresì la condotta antigiuridica sopra descritta connotata da dolo per avere la convenuta volontariamente causato un pregiudizio all'erario, indebitamente percependo diverse mensilità del reddito attraverso la volontaria e consapevole violazione della

disciplina in materia.

Ne sarebbero derivate due poste di danno: un danno erariale diretto complessivo nonché un danno da disservizio, quale pregiudizio economico subito dalla Pubblica Amministrazione, per l'impegno resosi necessario per scoprire il danno erariale diretto con conseguente impiego di risorse aggiuntive a carico dell'organizzazione pubblica. Tale danno sarebbe da calcolare in via equitativa e sarebbe pari ad euro 5.204,88.

2. La convenuta non si costituiva in giudizio.

3. All'udienza del 27 marzo 2025, dopo la relazione del Giudice relatore, interveniva la Procura erariale che chiedeva preliminarmente che venisse dichiarata la contumacia del convenuto; indi, nel riportarsi a quanto rappresentato nell'atto di citazione, insisteva per l'accoglimento della domanda.

Al termine della discussione, la causa veniva trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. In via preliminare, deve essere dichiarata la contumacia della convenuta, che non si è costituita in giudizio, nonostante la ritualità della notificazione della citazione, come risulta *ex actis*.

2. La controversia in esame ha ad oggetto un'ipotesi di danno erariale derivante dalla percezione del c.d. reddito di cittadinanza asseritamente concesso sulla base di dichiarazioni non veritiere.

Ritiene al riguardo il Collegio che la vicenda debba essere pregiudizialmente esaminata sotto il profilo della corretta

perimetrazione dei confini di cognizione intercorrenti tra il Giudice ordinario e il Giudice contabile in subiecta materia.

2.1. Tale questione viene sollevata d'ufficio non sussistendo l'obbligo di provocare sul punto il preventivo contraddittorio delle parti, atteso che l'art. 101 c.p.c., richiamato dall'art. 7 del c.g.c., che prevede la nullità della sentenza nel caso di omessa indicazione alle parti del tema rilevato in via officiosa dal Giudice, disciplina una regola preordinata a impedire una decisione c.d. a sorpresa (o della "terza via") e trova applicazione esclusivamente in relazioni alle questioni di fatto o miste di fatto e di diritto, con esclusione di quelle di puro diritto e, segnatamente, di natura meramente processuale, per definizione ed implicitamente ricomprese (come quelle attinenti alla sussistenza dei presupposti processuali e delle condizioni dell'azione) nel *thema decidendum* (*ex multis*, Cass. civ., Sez. Unite, sent. n. 20935/2009 ; Cass. civ., Sez. III, sent. n. 3432/2016; Cass., Sez. II, sent. n. 12 n. 22778/2019). La piena osservanza dell'art. 101 c.p.c. è *a fortiori* assicurata laddove la questione, rilevata d'ufficio, sia una questione di mero diritto ricavabile, in via diretta o mediata, dagli elementi, fattuali e giuridici, emersi in sede processuale (Cassazione Civile, sent. n. 41670/2021).

Applicando le ridette coordinate ermeneutiche alla fattispecie scrutinata, è possibile dedurre - anche per motivi di economia processuale - la non necessità di alcuna previa segnalazione alle parti della rilevata questione di giurisdizione onde consentire loro di aprire la discussione su di essa. Infatti, la Procura agente, nei propri atti e

mediante le argomentazioni dispiegate oralmente in udienza, dimostrando di avere ben chiari i termini della problematica che si intende qui affrontare, ha già preso posizione sul tema esplicitamente ritenendo sussistente la giurisdizione di questa Corte attraverso la serie di argomenti richiamati nella parte in fatto; parte convenuta, a sua volta, optando per la contumacia, ha rinunciato alla facoltà di contraddire anche in punto di giurisdizione.

2.2. Occorre quindi procedere, ai fini della verifica della giurisdizione di questa Corte, allo scrutinio circa la sussistenza di un rapporto di servizio tra l'Amministrazione danneggiata e l'autore dell'illecito quale presupposto dell'azione di responsabilità ritenuta ascrivibile alla giurisdizione contabile.

A tale riguardo, è opportuno richiamare la consolidata giurisprudenza prevalente che, con un'operazione ermeneutica pretoria in tema di contributi pubblici di scopo, ha ravvisato l'elemento del rapporto di servizio nelle ipotesi di attività gestoria vincolata di pubblico denaro ove il responsabile risulti assoggettato all'osservanza di un programma amministrativo, vale a dire qualora il medesimo, in qualità di "extraneus", venga inserito funzionalmente nell'iter procedimentale pubblicistico con il compito di porre in essere, in luogo della stessa Amministrazione, un'attività tesa al perseguimento di una specifica finalità di interesse generale (Cassazione Civile, Sezioni Unite, sent. nn. 3899/2004, 22513/2006, 14825/2008, 26806/2009, 5019/2010, 3165/2011, 473/2015).

Ne consegue che, ai fini della sussistenza del rapporto di servizio, devono contestualmente ricorrere tre requisiti:

a) la provenienza pubblica delle risorse erogate; b) un vincolo funzionale di destinazione delle stesse ad un puntuale scopo pubblicistico con annessa attività gestoria; c) un obbligo di attivazione e rendicontazione a carico del percipiente in relazione alle somme ricevute. Soltanto in contestuale presenza di tutti i sopraindicati requisiti sarà configurabile un contributo di scopo tale da instaurare un rapporto di servizio in senso funzionale tra l'Ente erogante ed il percettore, così radicando in favore del Giudice contabile la cognizione sulle controversie afferenti all'irregolare fruizione della corrisposta provvidenza economica (Cassazione Civile, Sezioni Unite, sent. n. 21297/2017).

Così delineato il perimetro dei contributi di scopo, deriva che da essi devono essere tenuti distinti i meri sussidi, cioè le erogazioni di pubblico denaro con finalità solidaristico-assistenziale che, a differenza dei primi, non implicano alcuna attività amministrativa di gestione di denaro pubblico, limitandosi a prescrivere requisiti e obblighi che, se carenti e/o disattesi, comportano la decadenza dal beneficio, con legittimazione dell'Amministrazione erogante ad agire per il loro recupero innanzi al Giudice ordinario ai sensi dell'art. 2033 c.c. (Sez. Giur. Campania, sent. n. 367/2021).

In relazione alla fattispecie in esame, il Collegio intende richiamarsi, condividendola, alla giurisprudenza maggioritaria di questa Sezione,

compendiata nelle sentenze nn. 335, 336, 337, 367, 382, 504, 505, 677, 678, 789, 950 del 2021, non appellate e passate in giudicato, oltre che nelle recentissime decisioni nn. 14/2024, 46/2024, 86/2024 479/2024, 489/2024, le quali, in tema di reddito di cittadinanza, hanno declinato la giurisdizione della Corte dei conti in favore di quella del Giudice ordinario nelle ipotesi di sua indebita percezione.

Inquadrando il reddito di cittadinanza nella categoria dei meri sussidi, le richiamate pronunce ne hanno evidenziato la natura sociale di misura di solidarietà volta ad assicurare a persone indigenti una minima fonte di sostentamento economico, senza imporre alcuna attività gestoria o assunzione di compiti e attività amministrative direttamente riconducibili alla *voluntas* del percipiente.

Seguendo tale opzione ermeneutica, il Collegio ritiene quindi di discostarsi dalla successiva pronuncia n. 468/2022 della II Sezione d'Appello, che - in riforma della sentenza n. 439/2020 di questa Sezione – ha invece affermato la giurisdizione del Giudice contabile *in subiecta materia*, rimarcando la specifica finalità di inclusione occupazionale del reddito di cittadinanza sottesa alla sua natura di contributo di scopo.

Diversamente da quanto statuito dal Giudice di Appello nella testè richiamata decisione, reputa il Collegio che il citato d.l. n. 4/2019, al di là di programmatiche affermazioni di principio (si pensi alla qualificazione del reddito quale "*misura fondamentale di politica attiva del lavoro*" di cui all'art. 1, comma 1), "*persegua in modo esclusivo non già*

un concreto obiettivo occupazionale (la mobilitazione dei beneficiari verso la ricerca di un impiego), 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" (Sez. giur. Campania, sent. n. 479/2024).

Né, in senso contrario, valgano i riferimenti ai meccanismi di condizionalità integranti il c.d. "patto per lavoro" (art. 4 d.l. citato) o all'auspicato inserimento lavorativo dei soggetti inoccupati, non avendo tali previsioni 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 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: davvero troppo poco per potersi parlare del beneficiario come di soggetto inserito funzionalmente nella Pubblica Amministrazione (Sez. Giur. Campania, sent. nn. 14/2024, 46/2024 e 86/2024).

Come ha ricordato la Corte costituzionale, da ultimo con la sent. n. 31/2025, "*il beneficio economico erogato è inscindibile da una più complessa e qualificante componente di inclusione attiva, diretta a incentivare la persona nell'assunzione di una responsabilità sociale, che si realizza attraverso la risposta positiva agli impegni contenuti in un percorso appositamente*

predisposto e che dovrebbe condurre, per questa via, all'uscita dalla condizione di povertà". Ma le condizionalità e preclusioni che connotano l'erogazione della misura sono *anch'esse finalizzate al percorso di integrazione sociale*, mirando la stessa ad offrire "*una chance di integrazione sociale e lavorativa*".

Pertanto, la finalizzazione della misura all'inserimento lavorativo – già affermata, altresì, dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 126/2021 e n. 19/2022 - dev'essere più correttamente 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 (Sez. Giur. Campania, sent. nn. 14/2024, 46/2024 e 86/2024).

In tal senso, la generica finalità occupazionale, evocata dalla richiamata normativa del 2019, non risulta in grado di attribuire di per sé al privato percettore la qualifica di gestore di risorse pubbliche per il solo fatto di essere beneficiario di importi a carico del bilancio pubblico non essendo questi onerato di alcuna reale condotta attiva, mancando del tutto il profilo della gestione e rendicontazione delle risorse ricevute (Sez. giur. Campania, sent. n. 479/2024 e n. 489/2024).

Ne consegue che il reddito di cittadinanza non può che 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 delle figure professionali dei "navigator" che, astrattamente, avrebbero dovuto coadiuvare (e controllare) i percettori nella individuazione di un impiego (Sez. Giur. Campania, sent. nn. 14/2024, 46/2024, 86/2024 e 423/2024).

E difatti, i fruitori del reddito hanno liberamente goduto di tale provvidenza, in assenza di obblighi o dimostrati tentativi tesi ad un'assunzione lavorativa e tale percezione rientra a pieno titolo nei sussidi per gli indigenti senza che questi assumano alcun legame funzionale con la Pubblica Amministrazione idoneo a radicare la giurisdizione di questo plesso giudiziario la cui "vis expansiva" non può certo giungere – in assenza di adeguata "interpositio legislatoris" - a ricomprendere ogni forma di sindacato sull'utilizzo del denaro pubblico, pena la violazione dell'art. 102 della Costituzione.

In definitiva, le considerazioni sopra esposte inducono il Collegio a ritenere che "*il reddito di cittadinanza non conferisca al beneficiario la gestione di risorse secondo finalità pubbliche, risultando costui un mero destinatario di risorse di provenienza pubblica prive di vincolo di destinazione erogate nell'ambito di quelle forme di assistenza ai ceti più deboli, anche ai sensi dell'art. 38 della Costituzione. Ciò in quanto la evidente finalità solidaristico-assistenziale, nel conformare in via esclusiva struttura ed effetti della ridetta misura, ne esclude, in radice, l'inquadramento nel perimetro dei contributi di scopo per carenza di qualsiasi rapporto di servizio fra il percettore*

e l'Ente erogante, investendo, per l'effetto, il Giudice ordinario della "potestas iudicandi" *sulle controversie di suo indebito utilizzo, come nel caso di specie*" (Sez. giur. Campania, sent. n. 479/2024 e n. 489/2024).

Conseguenza logica del discorso sin qui svolto è che, tanto sul danno diretto da indebita percezione del reddito di cittadinanza, quanto sul danno da disservizio, ontologicamente collegato al primo, , in via preliminare e assorbente, deve essere 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.

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

PQM

la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale regionale per la Campania, definitivamente pronunciando, dichiara il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in favore del giudice ordinario.

Non vi è luogo a pronuncia sulle spese.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del 27 marzo 2025.

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Alessandra Molina	Paolo Novelli
(firma digitale)	(firma digitale)

Depositato in Segreteria il 09/06/2025

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

Maurizio Lanzilli

(firma digitale)