



Sent. 46/2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA
CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

Paolo NOVELLI	Presidente
Eugenio MUSUMECI	Giudice
Gabriele PEPE	Giudice- relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **74011** del registro di Segreteria, instaurato ad istanza della Procura presso questa Sezione Giurisdizionale nei confronti di **RUGGIERO Salvatore**, (c.f. RGGSVT68B04H243B), nato il 04.02.1968 ad Ercolano (NA) ed ivi residente in via Supportico Bosco n. 6;

VISTI l'atto di citazione e i documenti di giudizio;

CHIAMATA la causa nella odierna pubblica udienza, con l'assistenza del segretario dott.ssa Alessandra Polese è presente soltanto il Rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del S.P.G. Davide Vitale.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione, del 14.7.2023, la Procura Regionale presso questa Sezione Giurisdizionale evocava in giudizio Ruggiero Salvatore per quivi sentirlo condannare a risarcire il danno erariale cagionato all'INPS pari ad euro 29.670,00, oltre rivalutazione

monetaria, interessi legali e spese di giustizia con riferimento agli addebiti descritti e contestati nel predetto atto.

La vicenda in oggetto trae origine da un'informativa di reato (procedimento penale n. 20657/21), trasmessa in data 2.2.2022 dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, a seguito della quale il P.M. contabile, a mezzo indagini della Guardia di Finanza, ricostruiva la fattispecie erariale nei termini che seguono: Nel periodo compreso tra il 2019 ed il 2021, era emerso che l'attuale convenuto aveva richiesto e fruito di più di una mensilità del reddito di cittadinanza per il complessivo ammontare di euro 29.670,00, in violazione delle prescrizioni dettate dal d.l. n. 4/2019, conv. in l. n. 26/2019 e dal d.p.c.m. n. 159/2013, a pena di decadenza dal beneficio.

Nella prospettiva del requirente, l'illecito amministrativo in esame discendeva dalla condotta con cui l'interessato aveva scientemente omesso di comunicare all'INPS la variazione del proprio patrimonio mobiliare a seguito di rilevanti vincite *on line* conseguite tra il 2017 ed il 2021, indebitamente percependo varie mensilità del reddito di cittadinanza da aprile 2019 ad ottobre 2021, in spregio dei limiti reddituali all'uopo fissati.

Il danno patrimoniale veniva quantificato nell'intero importo delle somme ricevute, atteso lo sviamento del contributo dalla finalità di pubblico interesse ad esso sottesa, con sottrazione di risorse economiche ad altri possibili aventi diritto.

L'elemento soggettivo dell'illecito veniva individuato nel dolo contrattuale ossia nella consapevole e volontaria

inosservanza di obblighi conosciuti ed accettati dal convenuto con la sottoscrizione dell'istanza.

A seguito della notifica dell'invito a dedurre, ritualmente compiuta in data 11.5.2023, l'invitato non faceva pervenire alcuna deduzione difensiva, sicché il P.M. esercitava l'odierna azione di responsabilità con atto di citazione notificato in data 27.7.2023.

Instauratosi il contraddittorio, il Ruggiero Salvatore non si costituiva in giudizio nei termini di legge.

All'odierna udienza, il Presidente ha preliminarmente dichiarato la contumacia del convenuto, non costituito ancorché ritualmente evocato.

In sede di discussione, il P.M., nel riportarsi al contenuto dell'atto di citazione, ha rimarcato la sussistenza della giurisdizione di questa Corte, concludendo per l'accoglimento della domanda.

All'esito della discussione la causa è stata trattenuta per la presente decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. In via pregiudiziale, il Collegio è tenuto ad accertare la sussistenza delle condizioni di legge per poter decidere il merito della questione ad esso sottoposta e, in particolare, quella relativa alla provvista di giurisdizione del Giudice contabile in materia di reddito di cittadinanza, problematica che ha già registrato difformi orientamenti giurisprudenziali.

Sul punto nel libello introduttivo di lite l'Attore pubblico ha trovato modo di esprimersi evidenziando la presenza di *“una relazione tra amministrazione erogante e soggetto percipiente qualificabile in termini di rapporto di servizio, che radica, per l'effetto, la giurisdizione del giudice contabile. In tal senso vale richiamare la recente sentenza*

della seconda Sezione giurisdizionale di appello della Corte dei conti, n. 468/2022, che, all'esito di ampia ricostruzione della normativa e del contesto giurisprudenziale, compreso il perimetro da ultimo tracciato da due recenti sentenze della Corte Costituzionale (n. 126/2021 e n. 19/2022) che "(...) valorizzano fortemente la finalità di politica attiva del lavoro" della 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".

In proposito, il Collegio innanzitutto ritiene, in adesione ad un consolidato orientamento giurisprudenziale, che le questioni pregiudiziali e di rito sollevate *"ex officio"* e decise non necessitano di essere previamente sottoposte al contraddittorio delle parti ai sensi dell'art. 101 c.p.c., - come richiamato dall'art. 7 c.g.c. -, trattandosi di questioni di puro diritto afferenti alla verifica dello *"ius dicere"* in capo all'organo giudicante ossia del potere di esplicitare la funzione giurisdizionale se non devoluta dalla legge ad altri Giudici (Cass. Civ., sent. n. 15019/2016; Corte conti, I Sez. Appello, sent. n. 385/2018).

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 (Cass. Civ., 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, 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 innanzi richiamati; parte convenuta, a sua volta, optando per la contumacia, ha rinunciato alla facoltà di contraddire anche in punto di giurisdizione.

Tanto precisato, occorre 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 della formulata azione di responsabilità ritenuta ascrivibile alla giurisdizione contabile.

Bisogna, a tal proposito, 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 (Cass. Civ., Sez. Un., 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 alla irregolare fruizione della corrisposta provvidenza economica (Cass. Civ., Sez. Un., 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).

2. In relazione alla vicenda portata all'odierno esame, il Collegio, condividendola, intende richiamarsi 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 nella recentissima decisione n. 14/2024, 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.

Inquadrandolo 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, coerentemente, di discostarsi dalla successiva pronuncia n. 468/2022 della II Sezione d'Appello, la quale - 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 II grado nella testè richiamata decisione, reputa questo Giudice che il citato d.l. n. 4/2019 e s.m.i. 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. Né, in senso contrario, valgono 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. n. 14/2024).

Pertanto, la finalizzazione della misura all’inserimento lavorativo - affermata, altresì, dalla Corte costituzionale nelle pronunce nn. 126/2021 e 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. n. 14/2024).

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, tale da inserirlo scientemente in programmi di pubblica utilità.

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

Ne consegue che 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.

3. Conseguenza logica del discorso sin qui svolto è che, 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.

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

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania, definitivamente pronunciando:

1. Dichiarare 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 in Napoli, all'esito della camera di consiglio dell'11 gennaio 2024.

L'ESTENSORE

(Gabriele Pepe)

Firma digitale

IL PRESIDENTE

(Paolo Novelli)

Firma digitale

Depositata in Segreteria il giorno 30/01/2024

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(Maurizio Lanzilli)

(Firma digitale)