



SENTENZA - 511/2024

REPUBLICA 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. **74279 R.G.**, instaurato a

istanza della Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale

nei confronti di **FUSCO Mario Angelo**, nato il 3.08.1967 a Castelfranci,

ivi residente alla Contrada Vallicelli n. 55, C.F.:

(FSCMING67M03C105G), rapp.to e difeso dall'Avv. Marco Tecce

(C.F.:TCCMRC76A15F839Z), elett.te dom.to presso il suo studio in

Avellino alla via Tagliamento n. 240 (ogni comunicazione potrà essere

effettuata al fax: 082531668 o all'indirizzo PEC:

marco.tecce@avvocatiavellinopec.it.);

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

CHIAMATA la causa nella pubblica udienza del 12 settembre 2024,

con l'assistenza del segretario dott.ssa Alessandra Polese, sono presenti

il Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore generale,

dott. ssa Flavia Del Grosso, nonché l'Avv. Marco Tecce per il

convenuto.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con atto di citazione depositato in data 26.03.2024 e ritualmente notificato, la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale citava in giudizio Fusco Mario Angelo per sentirlo condannare al pagamento in favore dall'INPS dell'importo di euro 17.500,00, a titolo di danno erariale per un'asserita ipotesi di indebita percezione da parte dello stesso di provvidenze finanziarie relative al cosiddetto "reddito di cittadinanza", a seguito della violazione degli obblighi prescritti dal Decreto legge n. 4 del 28.1.2019, convertito dalla legge n. 26 del 28.3.2019.

1.1. In particolare, in seguito alla segnalazione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Avellino, il Requirente aveva appreso della indebita percezione del sussidio da parte del Fusco, vicenda che aveva dato luogo al procedimento penale RGNR n. 1330/22, nei confronti del medesimo, per i delitti di false attestazioni finalizzate all'ottenimento del beneficio di sostegno reddituale, sotto il profilo dell'omessa indicazione fra i componenti del nucleo familiare della madre Schiavone Giuseppina, titolare di rendita INAIL.

Le plurime informazioni non conformi al vero in relazione al mancato cumulo nel calcolo dell'ISEE propedeutico all'accertamento dei requisiti per l'accesso al sistema di sostegno reddituale del richiedente, avrebbero condotto ad una artificiosa configurazione della situazione complessiva in favore dell'intimato, soprattutto sotto il profilo

dell'omesso cumulo dei redditi e del patrimonio della madre, che avrebbero fatto sicuramente superare il limite per l'ammissione al beneficio.

1.1 La Procura riteneva sussistenti tutti i requisiti della responsabilità amministrativa in capo al Fusco. Evidenziava la finalità di pubblico interesse della misura e un articolato sistema di condizioni e obblighi, previsti dalla legge a pena di decadenza.

Tale puntuale e dettagliata disciplina renderebbe palese come non si tratti di una forma di intervento puramente assistenziale, per così dire "a fondo perduto", sorretto da mere finalità di solidarietà sociale bensì, viceversa, di un contributo pubblico la cui fruizione è normativamente regolamentata nel perimetro concettuale di un vero e proprio "patto" tra l'amministrazione concedente ed i soggetti percipienti, parimenti alle analoghe ipotesi di concessione a privati di contributi comunitari intesi a realizzare le medesime finalità di sviluppo occupazionale.

Sussisterebbe, pertanto, una relazione tra amministrazione erogante e soggetto percipiente qualificabile in termini di rapporto di servizio, con conseguente giurisdizione del giudice contabile.

Al riguardo il requirente richiamava la recente sentenza della seconda Sezione giurisdizionale di appello della Corte dei conti, n. 468/2022, che 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.

Il danno in parola, inoltre, sarebbe causalmente ascrivibile alla condotta tenuto dal convenuto, che avrebbe scientemente violato le condizioni per ottenere il beneficio, condizioni dalla medesima conosciute ed espressamente accettate con la sottoscrizione dell'istanza di concessione del contributo.

L'elemento soggettivo dell'illecito contabile veniva declinato in termini di dolo, inteso come consapevole e volontaria violazione di un chiaro obbligo pattiziamente assunto con l'amministrazione erogante il beneficio.

2. Con memoria del 22.07.2014 si costituiva il Fusco, eccependo in via preliminare il difetto di giurisdizione del giudice contabile in favore del giudice ordinario competente. Richiamava al riguardo la giurisprudenza di questa Sezione giurisdizionale secondo cui il reddito di cittadinanza rientrando nella categoria dei meri sussidi, non conferisce 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.

In via subordinata eccepiva nel merito l'infondatezza della domanda.

Deduceva al riguardo che nell'anno 2016, affetto da grave patologia psichiatrica, aveva deciso di interrompere ogni rapporto con la madre, con la quale aveva fino a quel momento coabitato, e di formalizzare la sua separazione anche anagraficamente, fissando la propria dimora

abituale al secondo piano dello stabile in cui viveva, in modo da evitare ogni minimo contatto con lei.

Poiché nel 2016 non si intravedeva nemmeno la possibilità di beneficiare di misure di sostegno o sussidi assistenziali come il Reddito di cittadinanza, il comportamento tenuto non poteva essere finalizzato ad una indebita percezione del medesimo reddito o di altri sussidi.

3. All'udienza del 12 settembre 2024, sia il PM, sia l'Avv. Tecce per il convenuto insistevano per l'integrale accoglimento delle rispettive pretese.

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

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. 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 mendaci.

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. A tale proposito, il Requirente sia nell'atto introduttivo, sia mediante le argomentazioni dispiegate oralmente in udienza, ha evidenziato la presenza di una relazione tra amministrazione e soggetto percipiente qualificabile in termini di rapporto di servizio che radica, per l'effetto, la giurisdizione del Giudice contabile sulle

controversie afferenti all'indebita percezione del reddito di cittadinanza, richiamando le argomentazioni contenute nella sentenza della II Sezione Giurisdizionale di Appello di questa Corte n. 468/2022. Parte convenuta, a sua volta, ha eccepito il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in favore del Giudice ordinario richiamandosi alla giurisprudenza costante di questa Sezione.

2.2. Nel pronunciarsi su tale eccezione, il Collegio è chiamato a scrutinare la sussistenza di un rapporto di servizio tra l'Amministrazione danneggiata e l'autore dell'illecito quale presupposto dell'odierna azione di responsabilità.

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 scopopubblicistico 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 (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, 86/2024, 479/2024, 489/2024).

Pertanto, la finalizzazione della misura all’inserimento lavorativo - 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, tale da inserirlo scientemente in programmi di pubblica utilità (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, 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. Ai sensi dell'art. 31, co.3, c.g.c., poiché il giudizio è stato definito sulla base di una questione pregiudiziale, le spese tra le parti sono integralmente compensate.

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.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del 12 settembre 2024.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Alessandra Molina

Paolo Novelli

(firma digitale)

(firma digitale)

Depositato in Segreteria il 15/10/2024

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

Maurizio Lanzilli

(firma digitale)