



Sent. 12/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL MOLISE

composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Stanco	Presidente
Gennaro Di Cecilia	Consigliere
Luigia Iocca	Primo Referendario <i>relatore</i>

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 3984/R del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale per il Molise, nei confronti della sig.ra Emanuela CAPASSO, c.f. CPSMNL66S58A512V, nata ad Aversa il 18/11/1966 e residente a Cesa (CE) in via G. Leopardi, n. 9, non costituita;

Visti l'atto di citazione e la documentazione tutta prodotta agli atti del giudizio;

Uditi - all'udienza del 22/2/2024, svoltasi con l'assistenza del Segretario dott.ssa Donatella Petrollino - il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del S.P.G. dott. Roberto Formisani;

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato in Segreteria il 25/9/2023 e ritualmente notificato, la Procura regionale ha convenuto in giudizio la sig.ra Emanuela CAPASSO, per sentirla condannare al pagamento della somma di

euro 12.700,00 in favore dell'Inps e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a titolo di indebita percezione del reddito di cittadinanza.

Il requirente ha riferito che la notizia di danno è costituita dalla ricezione, in data 12/4/2021, della comunicazione con la quale la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Isernia aveva trasmesso la richiesta di rinvio a giudizio a carico della convenuta, per il reato di cui all'art. 7, d.l. n. 4/2019, recante Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. In quel procedimento, la sig.ra CAPASSO era accusata di aver falsamente dichiarato di risiedere, con il proprio nucleo familiare, nel Comune di Rionero Sannitico, pur essendo stato accertato che *"dal 2017 aveva fatto rientro a Cesa (CE) con tutta la famiglia, così come confermato dagli accertamenti dei Carabinieri di Rionero Sannitico"*. La falsa dichiarazione sarebbe stata resa al fine di ottenere indebitamente il beneficio economico del reddito di cittadinanza per i periodi *infra* illustrati.

Ne è seguita un'attività istruttoria, con l'acquisizione documenti ed informazioni dall'Inps e dagli uffici del Gup e della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Isernia.

Ha riferito il requirente che l'Inps ha comunicato che alla convenuta *"la sede scrivente ha revocato entrambe le domande e per effetto con richiesta del 18/08/2021 ha intimato la restituzione della somma di € 9.100,00 ed € 3.600,00 per la seconda domanda, per violazione dell'articolo 7 della legge 26/2019"*. Inoltre, *"a fronte del provvedimento di revoca e della prima intimazione per la restituzione delle somme di euro 9.100,00 ed euro 3.600,00, sono state inviate successive richieste di sollecito in data 19/10/2021 e 01/02/2022"*. Più in particolare, è risultato che *"la sig.ra CAPASSO aveva richiesto il reddito di cittadinanza con le seguenti domande:*

1. INPS-RDC-2019-493761, presentata in data 07/03/2019, fruita dal mese di aprile 2019 al mese di aprile 2020 [...]. La prestazione è stata REVOCATA, ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 26/2019 in data 30/03/2021 [...] con allegato Avviso di Pagamento per euro 9.009,63 [...]; 2. INPS-RDC-2020-2820474 presentata in data 07/09/2020 [...], RESPINTA [...]; 3. INPS-RDC-2020-3430810 presentata in data 06/11/2020 [...], RESPINTA [...]; 4. INPS-RDC-2021-4302019 presentata in data 23/03/2021 [...], ha fruito della prestazione dal mese di aprile 2021 al mese di luglio 2021. La prestazione è stata REVOCATA in data 18/08/2021 con la seguente motivazione: 'accertamento false dichiarazioni rese nell'istanza RDC o non comunicazione di variazioni di composizione, reddito o patrimonio inerenti il nucleo' [l'importo fruito a seguito della seconda domanda è pari ad euro 3.600, 00, n.d.e.];

5. INPS-RDC-2021-4781683 presentata in data 13/09/2021 [...], RESPINTA [...];

6. INPS-RDC-2022-5463766 presentata in data 17/03/2022 [...], RESPINTA".

La cancelleria del Tribunale penale, inoltre, ha comunicato il rinvio a giudizio della sig.ra CAPASSO, disposto con decreto del Gup acquisito dalla Procura contabile in data 6/3/2023. La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Isernia, a propria volta, ha trasmesso copia degli atti dell'indagine penale. Infine, "in data 16/01/2023 il Direttore Provinciale confermava, con la relazione periodica, la situazione dianzi illustrata, senza alcun esito positivo in ordine al recupero delle somme illecitamente percepite dalla sig.ra CAPASSO e richieste con l'intimazione di pagamento".

Si legge inoltre nell'atto di citazione che, notificato in data 28/6/2023 il rituale invito a dedurre, "La sig.ra CAPASSO non svolgeva attività difensiva, non depositava deduzioni né chiedeva di essere convocata in audizione ai sensi

dell'art. 67 del Codice di Giustizia Contabile, né presentava istanza di accesso al fascicolo".

Ricostruito il contesto normativo inerente alla misura del reddito di cittadinanza, il Pubblico Ministero ne ha articolatamente illustrato i tratti caratterizzanti, escludendone la funzione assistenziale e chiarendo che *"Già la espressa definizione normativa di 'patto' per il lavoro e di 'patto' per la inclusione sociale (cfr. art. 4 L. 26/19) evidenziano che si è in presenza di un rapporto 'sinallagmatico' in virtù del quale la percezione del contributo in questione, sotto forma di 'reddito', è condizionato, a pena di decadenza, all'assunzione, da parte del percettore, di una serie di obblighi, legislativamente individuati, consistenti, in pratica, nell'attivarsi concretamente per la ricerca del lavoro".* Ne conseguirebbe l'inserimento del percettore del reddito in un programma della p.a. (funzionalizzato al suo ricollocamento nel mondo del lavoro) che darebbe quindi luogo ad un rapporto di servizio, radicando la giurisdizione contabile nella materia *de qua*. In proposito, il requirente ha evidenziato l'esistenza di un più recente orientamento *"avallato dalla pronuncia della Seconda Sezione Centrale di Appello della Corte dei conti n. 468/2022, [che] ha ammesso la giurisdizione della Corte dei conti in materia di reddito di cittadinanza"*.

La Procura ha quindi affermato la sussistenza di tutti gli elementi strutturali della responsabilità amministrativa in capo all'odierna evocata in giudizio, rilevando la dannosità degli emolumenti da essa illegittimamente percepiti, in forza di dichiarazioni mendaci e quindi dolosamente effettuate.

Infatti, la convenuta avrebbe scientemente *"presentato documentazione falsa al fine di ottenere delle risorse finanziarie pubbliche che ben sapeva non dovute, con conseguente consapevolezza e volontà di arrecare danno all'Amministrazione"*.

pubblica". Secondo la prospettazione attorea, conclusivamente, il danno erariale in discorso è da ravvisare *"nella percezione indebita, a seguito di constatazione della falsità dei requisiti dichiarati, di quote di reddito di cittadinanza da parte della convenuta CAPASSO Emanuela"*, nella misura di euro 12.700,00.

Sebbene ritualmente evocata in giudizio, la sig.ra CAPASSO non si è costituita.

All'udienza del 22/2/2024, è comparso il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del S.P.G. dott. Roberto Formisani, che ha richiamato le argomentazioni contenute nell'atto introduttivo del giudizio, chiedendone l'accoglimento. Ha richiesto, inoltre, che sia dichiarata la contumacia della convenuta.

Considerato in

DIRITTO

Malgrado abbia ricevuto la notifica dell'atto di citazione mediante consegna nelle sue proprie mani, in data 29/9/2023, la sig.ra CAPASSO non si è costituita in giudizio. Conseguentemente, se ne deve dichiarare la contumacia.

Sul piano pregiudiziale, dev'essere scrutinata la questione di giurisdizione (rilevabile d'ufficio *ex art. 15 del c.g.c.*), che va risolta con una pronuncia declinatoria, in favore del giudice ordinario, per le ragioni di seguito esposte.

L'istituto del reddito di cittadinanza è stato introdotto con il d.l. n. 4/2019, e successivamente sostituito con misure di inclusione sociale e lavorativa parzialmente alternative (v. d.l. n. 48/2023).

Un recente orientamento della giurisprudenza di questa Corte

(espresso, in particolare, nella sent. n. 468/2022 della II Sez. App., richiamata nell'atto di citazione), ritenendo la prevalenza di finalità pubbliche ulteriori rispetto a quella assistenziale, riconosce la giurisdizione contabile nelle fattispecie inerenti all'illecita percezione del reddito di cittadinanza.

La presenza di condizionalità, alle quali sono sottoposti i beneficiari del reddito, 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”*.

Il collegio ritiene non condivisibile 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 destano perplessità, non può omettersi di considerare che il beneficiario del reddito è il nucleo familiare, e ciascun componente del nucleo, ricorrendone i requisiti previsti, è tenuto alla stipula del patto. 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.

Si ritiene di dover valutare, invero, che il reddito di cittadinanza è un sussidio corrisposto a titolo assistenziale. La qualificazione del beneficio come assistenziale è 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"*.

Tale natura risulta, peraltro, corroborata dalla connotazione letterale assunta dal citato art. 3, comma 4, d.l. cit., per effetto della modifica introdotta con la l. n. 234/2021, che vi ha aggiunto il periodo di seguito enfaticizzato: *"Il beneficio economico di cui al comma 1 è esente dal pagamento dell'IRPEF [...] e si configura come sussidio di sostentamento a persone comprese nell'elenco dei poveri ai sensi dell'articolo 545 del codice di procedura civile"*.

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. Alleviare lo stato di bisogno è uno scopo immanente e viene sempre perseguito con l'erogazione del sussidio, mentre le ulteriori pur rilevanti funzioni sono eventuali, ipotizzabili in relazione alle diverse situazioni dei componenti del nucleo (che potrebbero anche essere già occupati ma con redditi inferiori ai limiti di accesso).

La connotazione assistenziale non viene cancellata dalla compresenza delle altre finalità dichiarate dal legislatore, né il possibile onere, imposto ai percettori, di aderire a un percorso orientato all'eliminazione delle cause della loro condizione di povertà ed emarginazione sociale ne muta la natura.

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.

Premesso che il ruolo della funzione assistenziale del sostegno economico appare, per le ragioni sopra indicate, non sempre meramente strumentale, la permanenza di tale funzione, indipendentemente da un criterio di prevalenza, appare confliggere con la configurazione di una relazione funzionale dei destinatari del reddito di cittadinanza con la pubblica amministrazione. Non sembra ragionevole sostenere, in particolare, che un soggetto in condizioni di difficoltà e bisognoso di intraprendere un percorso di inclusione sociale sia, viceversa, nonostante le sue irrisolte situazioni, ritenuto suscettibile di immediato inserimento

nell'organizzazione e nell'attività della pubblica amministrazione, applicandosi uno schema logico che mal si adatta alla peculiare situazione di debolezza della persona tutelata.

L'insufficiente emersione di elementi che possano validamente sostenere la piena compatibilità della percezione del sussidio assistenziale con il riconoscimento di un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, anche se inteso in senso ampio, conduce a negare la sussistenza della giurisdizione.

Sovvengono, da ultimo, alcuni recenti arresti della Sez. giur. Campania che, in fattispecie analoghe a quella che ne occupa, hanno declinato la giurisdizione contabile (v. sentt. nn. 14, 46, 62 e 86/2024), 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).

D'altra parte, in un'ottica ordinamentale, l'implementazione del mercato del lavoro e la riqualificazione professionale dei soggetti che ne sono attualmente esclusi costituisce un obiettivo macroeconomico (in senso lato) difficilmente attuabile se non coordinato in un più ampio contesto di misure legate anche, ad esempio, al superamento del divario geografico esistente nel suddetto mercato.

Infine, anche accogliendo la tesi attorea, mancherebbe in ogni caso, nella vicenda in esame, la possibilità di affermare la giurisdizione contabile.

L'assunto di base della prospettazione accusatoria, infatti, è che la sottoscrizione del patto assoggetti il percettore del reddito agli obblighi

indicati dalla norma, rendendolo compartecipe del programma della p.a., e tuttavia manca agli atti la dimostrazione che la sig.ra CAPASSO abbia sottoscritto tale patto.

Conclusivamente, deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice contabile, appartenendo quest'ultima al giudice ordinario.

Nulla per le spese.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Molise, definitivamente pronunciando, dichiara la contumacia della sig.ra Emanuela CAPASSO e il difetto di giurisdizione, affermandone la sussistenza in capo al giudice ordinario.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del 22/2/2024.

Magistrato estensore

Presidente

Luigia Iocca

Maurizio Stanco

(firmato digitalmente)

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 4 marzo 2024

F.to Il Responsabile della Segreteria

Maria Grazia Sechi *(f.to digitalmente)*