REPUBBLICA ITALIANA Sentenza 68/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL MOLISE

composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Stanco	Presidente
Marcello Iacubino	Consigliere
Luigia Iocca	Primo Referendario *relatore*

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 4078/EL del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale per il Molise, nei confronti dei sigg. Mariano BERTONE, c.f. BRTMRN59M15I238X, nato a S. Maria del Molise il 15/8/1959 ed ivi residente in via XXV settembre, n. 57, rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Romano, c.f. RMNMSM81S27A930W, presso il cui studio legale è elettivamente domiciliato a Campobasso in via Crispi, n. 4, pec avv.massimoromano@pec.it; e Costantino KNIAHYNICKI, c.f. KNHCTN52E30E779I, nato a Macchiagodena il 30/5/1952 e residente a Isernia in via Veneziale, n. 31, rappresentato e difeso dagli avv.ti Angelo Cima c.f. CMINLW56R15H273M e Pietro Colucci, c.f. CLCPTR 58D25B519P, presso il cui studio legale è elettivamente domiciliato a Campobasso in via Zurlo, n. 8; i difensori dichiarano di voler ricevere comunicazioni e notifiche agli indirizzi pec avvangelowaltercima@puntopec.it e avvpietrocolucci@puntopec.it;

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

Uditi – all'udienza del 18/12/2025, svoltasi con l'assistenza del segretario, funzionario Maria Grazia Sechi – il rappresentante del pubblico ministero nella persona della S.P.G. dott.ssa Maria Stella Iacovelli nonché gli avv.ti Massimo Romano e Pietro Colucci per i convenuti;

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato in Segreteria il 5/8/2025 e ritualmente notificato, la Procura regionale ha convenuto in giudizio i sigg. Costantino KNIAHYNICKI e Mariano BERTONE, per sentirli condannare al pagamento della somma complessiva di euro 26.333,02 in favore dell'Inps, per l'omissione di accertamenti, di spettanza comunale, in merito a taluni soggetti percettori del reddito di cittadinanza.

Il requirente ha riferito che la notizia di danno è derivata da un articolo di stampa nel quale si riferiva di "*centinaia di domande irregolari, presentate da soggetti stranieri che hanno falsamente dichiarato la residenza in Italia nei 10 anni precedenti la presentazione delle istanze*". Ne è seguita un'attività istruttoria delegata alla Guardia di Finanza di Isernia, che si è concentrata, ai fini di quanto rileva nella presente sede, sul Comune di Santa Maria del Molise.

Dalle indagini, è emerso che "*le funzioni di Coordinatore e Responsabile per i controlli anagrafici erano state rivestite dal 13/01/2020 al 20/09/2020 dal* […] ***KNIAHYNICKI Costantino*** *e dal 19/10/2020 al 31/07/2022 dal Sig.* ***BERTONE Mariano***", i quali sono accusati di aver omesso i controlli commessi alle suddette qualifiche, *ex* art. 5, comma 4, d.l. n. 4/2019. Il pubblico ministero ha

precisato, con riferimento alle condotte addebitate al convenuto KNIAHYNICKI, che questi aveva rivestito la carica di Sindaco soltanto sino al 29/3/2020, essendo subentrato il commissariamento dell'ente nel periodo dal 30/3/2020 al 20/9/2020. Nel merito, i militari delegati hanno accertato che 28 persone di nazionalità straniera, dichiaratisi residenti nel Comune in discorso, avevano in realtà indebitamente percepito il beneficio in quanto difettava loro il requisito di residenza decennale nel territorio dello Stato, *ratione temporis* richiesto dalla norma. Nei confronti di costoro, era stata disposta la revoca d'ufficio del trattamento ed il rinvio a giudizio penale. Posta la contestazione di aver omesso, ciascuno per il periodo di rispettiva competenza, i controlli entro il termine previsto dall'art. 5, comma 4, d.l. cit., la Procura ha fatto discendere – dalle condotte contestate ai convenuti – "*secondo la logica della preponderanza dell'evidenza e del «più probabile che non» il danno patrimoniale* […] *per un importo pari a euro 37.363,02, di cui euro 21.250,00 quale conseguenza delle condotte omissive tenute dal* […] ***KNIAHYNICKI Costantino*** *ed euro 16.113,02 riferibili alle condotte omissive del sig.* ***BERTONE Mariano***". Tali importi sono stati calcolati tenendo conto degli importi indebitamente erogati, richiedente per richiedente, in ragione degli omessi controlli.

Il p.m. ha peraltro riferito di aver ridefinito la commisurazione del danno, in ottemperanza alla sentenza n. 31/2025 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 4/2019 nella parte in cui prevedeva che il diritto al reddito di cittadinanza fosse subordinato alla residenza decennale, anziché quinquennale, in Italia. In conseguenza di ciò, l'istanza risarcitoria è stata limitata soltanto alle erogazioni illegittimamente avvenute in favore dei soggetti residenti in Italia

da meno di 5 anni. Per l'effetto, il danno contestato al sig. KNIAHYNICKI è stato definito in euro 10.200,00.

Notificato il rituale invito a dedurre, il sig. KNIAHYNICKI ha presentato controdeduzioni senza chiedere di essere sentito personalmente. Il sig. BERTONE non ha dispiegato attività difensiva preprocessuale.

Argomentando in merito al rapporto di servizio, il p.m. ha affermato la sussistenza della relazione funzionale tra autore del danno ed amministrazione danneggiata, richiamando l'art. 7, comma 13, d.l. n. 4/2019, ai sensi del quale "*La mancata comunicazione dell'accertamento dei fatti suscettibili di dar luogo alle sanzioni di decurtazione o decadenza della prestazione determina responsabilità disciplinare e contabile del soggetto responsabile, ai sensi dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20*". Ricostruito il contesto normativo inerente alla misura del reddito di cittadinanza, secondo la prospettazione accusatoria "*Tutto il sistema era* […] *congegnato e congeniale per garantire il corretto adempimento degli obblighi di legge*", attraverso l'individuazione delle figure di "responsabile" e "coordinatore" dei controlli. Si legge in citazione che "*Tale individuazione è quindi ricaduta, per quanto riguarda il Comune di Santa Maria del Molise, sui Sigg.ri KNIAHYNICKI e BERTONE, così come attestato dal Sindaco p.t. Michele Labella con atto ricognitivo prot. n. 2109 del 16/05/2024 (acquisito dal Nucleo delegato della Guardia di Finanza e allegato alla annotazione erariale)*".

Quanto all'elemento psicologico, il requirente ha ribadito che l'atteggiamento omissivo dei convenuti sarebbe connotato da inescusabile negligenza e palese trascuratezza. Qualora a tale atteggiamento si fosse sostituito il compimento delle condotte attese, il danno sarebbe stato impedito (giudizio controfattuale sul nesso di causalità).

La Procura ha concluso chiedendo la condanna dei convenuti "*al pagamento in favore dell'**I.N.P.S.** della somma complessiva così come dianzi specificata, pari a euro **26.333,02,** oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia, queste ultime in favore dello Stato*".

Con comparsa trasmessa mediante deposito telematico del 27/11/2025, si è costituito in giudizio il sig. Mariano BERTONE.

Ricostruiti i fatti di causa, ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, per insussistenza del rapporto di servizio. Valorizzando la circostanza che non è stato reperito, nel corso delle indagini, alcun provvedimento formale di nomina a Responsabile dei controlli, ha osservato che "*non vi è alcun provvedimento e/o atto amministrativo idoneo ad attribuire le suddette funzioni, né alcun elemento provvedimentale e/o documentale idoneo a dimostrare ovvero fornire anche solo un principio di prova circa l'accettazione dello stesso da parte del Bertone, né la propria consapevolezza della suddetta funzione, ove mai effettivamente ad esso dipendente assegnata*". Né tali funzioni potrebbero considerarsi implicitamente ricompresi tra le mansioni d'ufficio, afferendo ad un ruolo specifico assegnato in forza di un sistema regolatorio speciale. Ne è seguita l'ulteriore argomentazione circa l'insussistenza dell'elemento soggettivo, che non potrebbe dirsi rimproverabile in assenza di consapevolezza dell'incarico.

In via subordinata, il sig. BERTONE ha chiesto che sia sollevata questione di legittimità costituzionale sull'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76/2020, per ritenuto contrasto con gli artt. 3, 4, 32, 35, 38 e 97 Cost., nella parte in cui la norma non estende "*la limitazione di responsabilità anche alle condotte omissive colpose poste in essere durante l'emergenza pandemica*".

Ha concluso chiedendo di "*dichiarare infondata l'azione de qua per difetto di legittimazione del convenuto, per insussistenza del rapporto di servizio e dell'elemento soggettivo; - in via subordinata, sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, co. 2, del D.L. 76/2020, come modificato, da ultimo, dall'articolo 1, comma 1, del D.L. 12 maggio 2025, n. 68, convertito, senza modificazioni, dalla Legge 2 luglio 2025, n. 100, per contrasto con gli artt. 3, 4, 32, 35, 38 e 97 Cost..Con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese del presente giudizio*".

Con comparsa trasmessa mediante deposito telematico del 27/11/2025, si è costituito in giudizio il sig. KNIAHYNICKI Costantino.

Ricostruiti i fatti di causa, il convenuto ha posto l'accento sulla separazione tra attività d'indirizzo e controllo, rimessa agli organi politici, ed attività di gestione, spettante agli uffici ed ai servizi della struttura amministrativa. Ha richiamato, in proposito, il regolamento per l'organizzazione degli uffici e dei servizi approvato con delibera comunale n. 7/2015, sottolineando come la disciplina "*consenta agli enti locali la possibilità di adottare disposizioni regolamentari-organizzative, attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale, senza la necessità di dimostrare la mancanza non rimediabile di figure professionali idonee*".

Ha ricordato che, alla luce degli atti richiamati, con determina n. 4 del 16 giugno 2016, aveva assegnato ad un assessore la nomina a Responsabile dell'area amministrativa. Nella prospettiva difensiva, tale nomina, includendo anche i servizi demografici, avrebbe implicato altresì "*il ruolo di Coordinatore e Responsabile dei servizi anagrafici*" ai fini degli adempimenti collegati al reddito di cittadinanza. Tale circostanza sarebbe stata "*deliberatamente*

omessa" nella comunicazione prot. n. 2109 del 16/5/2024, con cui l'ex assessore – Sindaco al momento delle indagini – aveva corrisposto alle richieste della G.d.F. in merito a chi fosse il responsabile dei controlli anagrafici per il beneficio in causa.

Ha concluso chiedendo che "*sia esclusa qualsiasi responsabilità a proprio carico. In via subordinata e per mero tuziorismo difensivo, che sia ridotto l'ammontare del danno*".

All'udienza del 18/12/2025, sono comparsi il rappresentante del pubblico ministero nella persona della S.P.G. dott.ssa Maria Stella Iacovelli nonché gli avv.ti Massimo Romano e Pietro Colucci, anche in sostituzione dell'avv. Angelo Cima, per i convenuti. Il pubblico ministero ed i rappresentanti delle parti convenute hanno dispiegato le proprie trattazioni, richiamandosi ai rispettivi scritti difensivi, delle cui conclusioni hanno chiesto l'accoglimento, come da verbale d'udienza.

Considerato in

DIRITTO

La domanda è fondata nei confronti del sig. Costantino KNIAHYNICKI ed infondata nei confronti del sig. Mariano BERTONE, nei termini di seguito chiariti.

Quanto al sig. BERTONE, non è provato agli atti che questi avesse ricevuto una nomina formale al ruolo di Responsabile dei controlli anagrafici *ex* artt. 5 e 6 d.l. n. 4/2019, e che ne fosse effettivamente consapevole.

Infatti, la gestione dei suddetti controlli si caratterizzava per una specificità funzionale che derivava dalla particolare finalizzazione dell'attività. Quest'ultima ineriva non già alla ordinaria gestione dei servizi anagrafici e

demografici, istituzionalmente rimessa agli enti comunali, ma ad uno specifico adempimento che, pur scaturente da tale competenza ordinamentale, era tuttavia complementare ad una attività diversa, legata ad una specifica funzione di supporto all'intervento statale in discorso. Tale specificità, d'altra parte, è rispecchiata sul piano tecnico dall'esclusività dei criteri per l'abilitazione ad operare sulla piattaforma ed a conoscere i soggetti e i relativi dati sull'erogazione del beneficio.

Alla luce di queste premesse, non è possibile condividere il presupposto da cui muove la tesi attorea: che la comunicazione prot. n. 2109 del 16/5/2024 – con la quale il Sindaco ha comunicato ai militari della G.d.F. che il sig. BERTONE era tra i "*COORDINATORI E RESPONSABILI*" designati per i controlli – valga essa stessa ad attestare tale designazione.

In disparte la attitudine certativa della suddetta nota, tutt'altro che scontata, vi è che essa costituisce ad ogni buon conto la ricognizione *ex* post di un provvedimento che, quand'anche esistente, avrebbe dovuto essere conosciuto dal convenuto, ai fini dell'esigibilità della specifica condotta che gli veniva commessa. Che egli ne fosse avveduto – o che dovesse esserlo alla luce di altre specifiche circostanze – non risulta agli atti, sicché non è possibile rimproverargli l'omissione gravemente colposa di una condotta non rientrante tra le sue mansioni ordinarie d'ufficio, e della quale non è dimostrata la consapevolezza della doverosità.

Né soccorre, a tale fine, la copia della sua scheda anagrafica di famiglia, pur estratta il 19/10/2020, sulla quale tuttavia risulta semplicemente manoscritta l'annotazione "=> *nuovo responsabile*", sprovvista di data e firma (v. all. 11 all'annotazione G.d.F., doc. 4 alla citazione).

Le suesposte motivazioni conducono dunque a respingere la domanda proposta nei confronti del sig. BERTONE e rendono irrilevante la questione di legittimità costituzionale da questi proposta con riferimento all'art. 21, comma 2 del d.l. n. 76/2020, la quale risulta in ogni caso manifestamente infondata (v. Corte cost. sent. n. 132/2024). Per quanto potrebbe rilevare nei confronti del sig. KNIAHYNICKI, il collegio ritiene che, in base alla formulazione dell'art. 21, comma 2 cit., e tenuto conto delle sue dichiarate finalità (vagliate dalla Corte costituzionale e ritenute esenti da profili di censura), non sia irragionevole la distinzione tra condotte commissive ed omissive nella limitazione della responsabilità erariale.

Per quanto suggestivo, non è persuasivo neanche il parallelismo con l'abolizione del reato di abuso d'ufficio: un intervento normativo anch'esso orientato, nell'intento dichiarato dal legislatore, ad incoraggiare il libero dispiegarsi dell'attività amministrativa. Nell'art. 323 c.p., l'oggetto del disvalore era costituito dall'asservimento della funzione al vantaggio personale del soggetto agente, rispetto al quale la condotta censurata poteva assumere indifferentemente carattere omissivo o commissivo. Questo giustificava l'equiparazione. Eliminata la fattispecie, ne resta eliminato il doppio presupposto, ragionevolmente e logicamente diverso da quello che caratterizza la condotta nel caso della responsabilità erariale.

Venendo alla posizione del sig. KNIAHYNICKI, la domanda è fondata nei suoi confronti e va accolta, sebbene con i temperamenti di cui si dirà.

Il convenuto propone un'estesa ricostruzione della normativa sulle funzioni amministrative negli enti locali, valorizzando il principio di separa-

zione e l'istituto della delega, e sottolinea di aver nominato quale responsabile dell'Area amministrativa un assessore, estraneo al presente giudizio, "*attribuendo allo stesso anche i servizi demografici e, dunque, il ruolo di Coordinatore e Responsabile dei servizi anagrafici*".

Senonché, il decreto di incarico (n. 4/2016, doc. 2 alla comparsa di costituzione) non faceva alcun cenno alla funzione di coordinatore e responsabile dei controlli *ex* artt. 5 e 6, d.l. n. 4/2019 e, come lo stesso convenuto ha evidenziato, affidava all'incaricato "*l'adozione di determinazioni, ordinanze, decreti e, in generale, atti di ogni altra natura, sia di diritto pubblico che privato, purché rientranti nella competenza della materia assegnata*" (enfasi aggiunta, nde).

Ma, come detto, la gestione dei controlli anagrafici *ex* artt. 5 e 6 d.l. n. 4/2019 non rientrava affatto nella ordinaria gestione dei servizi demografici, costituendo un compito nuovo e successivo, legato ad una specifica funzione di supporto ad un intervento statale speciale, che intersecava le funzioni di anagrafe comunale solo sotto il profilo operativo. Di questo il sig. KNIAHYNICKI non poteva non essere avveduto, giacché lui stesso riporta che in qualità di Sindaco aveva "*provveduto a stipulare con* [il] *Direttore Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali* […] *la convenzione prot. 2364 del 23.09.2019, per l'abilitazione e l'utilizzo della piattaforma G.E.P.I. (Gestionale per i Patti per l'inclusione)*".

Pertanto, non condivisibilmente il convenuto inferisce – dalla circostanza della delega all'area amministrativa – che l'assessore delegato potesse accedere alla piattaforma, ed altrettanto non condivisibilmente lo definisce "*Coordinatore e Responsabile dei controlli Anagrafici*" senza produrre alcun provvedimento di nomina alla specifica funzione.

Risulta, al contrario, che con comunicazione pec del 13/1/2020 il Comune di S. Maria del Molise aveva comunicato all'Ambito sociale di Isernia che "*come responsabile dei controlli anagrafici si identifica la persona di Kniahynicki Costantino sindaco di Codesto Comune*". E ciò appare al collegio perfettamente coerente con il ruolo da lui consapevolmente assunto nella stipula di tutti gli accordi interistituzionali collegati alla gestione della nuova funzione.

Del resto, è sempre il sig. KNIAHYNICKI a riferire che l'assessore suddetto "*il 20 ottobre 2022 ha richiesto per se stesso l'abilitazione alla Piattaforme GEPI*", solo nella sua successiva qualità di Sindaco.

Per la somma delle ragioni sopra compendiate, il comportamento del convenuto è da qualificare gravemente colposo, essendogli chiari i contenuti e la tempistica dell'indefettibile attività di controllo prevista dall'esposta normativa (con il relativo regime di responsabilità), che risulta essere stata ingiustificatamente disattesa.

Ciò posto, il collegio ritiene di valorizzare due circostanze idonee ad incidere sulla commisurazione dell'onere risarcitorio a suo carico, ciascuna per quanto di ragione.

In primo luogo, sotto il profilo del nesso causale, vanno escluse dall'importo addebitabile le somme erogate, a titolo di prima mensilità del beneficio, al soggetto per il quale è stata proposta la domanda risarcitoria.

Infatti, ai sensi dell'art. 2, comma 1 dell'Accordo Stato-Città sopra citato, "*i controlli sul possesso dei requisiti di residenza* […] *sono effettuati dai comuni* […] *prioritariamente e comunque entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio*". Ne consegue che il convenuto non solo aveva i suddetti trenta giorni di

tempo per adempiere legittimamente ai propri obblighi, ma non poteva impedire l'erogazione della prima mensilità, il cui esborso è avvenuto per effetto di una sequenza causale che non conduce all'omissione a lui contestata.

Perciò, dall'importo di euro 10.200,00 va sottratta la somma della prima mensilità percepita dal non avente diritto, per l'ammontare di euro 784,61 (v. all. 16 al doc. 4 cit.). Conclusivamente, sul punto, l'esborso causalmente riconducibile alla condotta dell'odierno convenuto ammonta ad euro 9.415,39 (10.200,00 – 784,61).

Così commisurato, il danno da porre a carico del sig. KNIAHYNICKI va decurtato in ragione delle circostanze di contesto che – pur senza escludere la gravità della sua negligenza – ne riducono le conseguenze risarcitorie.

Non può infatti ignorarsi che – in un piccolo comune come quello di S. Maria del Molise, dall'organico estremamente ridotto rispetto alle esigenze amministrative comunque connesse all'espletamento della funzione istituzionale – il sig. KNIAHYNICKI si è trovato anche ad operare nel pieno esordio del fenomeno pandemico, con le connesse limitazioni di spostamento che come noto hanno difficoltato la prosecuzione dell'azione amministrativa.

Il danno cagionato dal pur negligente inadempimento di uno degli obblighi comunque formalizzati a suo carico, pertanto, va da lui risarcito secondo il collegio nella misura di euro 5.000,00 comprensivi della rivalutazione, in considerazione delle carenze e delle complessità di un contesto che ha indubbiamente influenzato, rendendolo più difficoltoso, l'espletamento delle sue funzioni. In fase esecutiva, si terrà conto delle somme eventualmente recuperate dall'amministrazione.

Le spese seguono la soccombenza e sono partitamente liquidate, per

ciascuno dei convenuti, come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Molise, disattesa ogni contraria istanza, deduzione od eccezione, definitivamente pronunciando, respinge la domanda proposta nei confronti del sig. Mariano BERTONE, in favore del quale il rimborso delle spese legali è liquidato in euro 3.000,00 oltre Iva, Cpa e rimborso spese come per legge, ed è posto a carico dell'Istituto nazionale della previdenza sociale.

Accoglie la domanda proposta nei confronti del sig. Costantino KNIAHYNICKI, condannandolo al pagamento, in favore dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, della somma di euro 5.000,00 comprensiva di interessi e rivalutazione. Lo condanna altresì al pagamento delle spese del presente giudizio, che sono liquidate dal funzionario di cancelleria con nota a margine del presente provvedimento (v. art. 31, c.g.c.).

Le spese del giudizio si liquidano in Euro 48,00 (quarantotto/00).
Il Responsabile della Segreteria
Maria Grazia Sechi

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del 18/12/2025.

Magistrato estensore	Presidente
Luigia Iocca	Maurizio Stanco
(firmato digitalmente)	*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria il 29 dicembre 2025

F.to Il Responsabile della Segreteria
Maria Grazia Sechi *(f.to digitalmente)*