SENT. 106/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE

D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita **LORETO** Presidente

Lucia **d'AMBROSIO** Consigliere

Nicola **RUGGIERO** Consigliere-relatore

Maria Cristina **RAZZANO** Consigliere

Ilaria Annamaria **CHESTA** Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

-nel giudizio sull'appello iscritto al **n. 61577** del Registro di Segreteria, promosso dal:

-**Procuratore regionale, rappresentante il Pubblico Ministero presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Campania-appellante**;

avverso

-la sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, n. 86/2024, depositata il 15 febbraio 2024 e non notificata;

nei confronti del

-sig. PRINCIPE Giuseppe (C.F.: PRNGPP79M23H703S), nato a

Salerno il 23 agosto 1979 – **appellato;**

VISTI l'atto d'appello e tutti i documenti di causa;

UDITI, nella pubblica udienza del giorno 8 maggio 2025, celebrata con l'assistenza del Segretario, dott.ssa Alessandra Carcani: il Magistrato relatore, Cons. Nicola Ruggiero e il rappresentante del Pubblico Ministero, in persona del Vice Procuratore generale Fabrizio Cerioni;

Ritenuto in

FATTO

1. Con la gravata sentenza la Sezione giurisdizionale per la Regione Campania ha dichiarato il difetto di giurisdizione contabile in ordine alla domanda con cui la locale Procura regionale aveva chiesto la condanna del convenuto/odierno appellato, sig. **PRINCIPE Giuseppe,** al pagamento, in favore dell'INPS (e, in via mediata, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), dell'importo complessivo di **euro 5.604,13**, oltre accessori di legge e spese di giustizia, a titolo di responsabilità dolosa riconducibile, nell'impostazione attorea, alla percezione indebita del cd. reddito di cittadinanza.

1.a) Nello specifico, secondo quanto riportato in sentenza ed emergente dall'atto di citazione introduttivo del giudizio di primo grado, la vicenda in oggetto traeva origine da un'informativa di reato (procedimento penale n. 4632/2022), trasmessa in data 22.2.2023 dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Avellino.

A seguito della ricezione della predetta informativa, il P.M. contabile riteneva che le attività investigative espletate nel parallelo procedimento penale avessero fatto emergere la percezione, da parte del sig. Principe e nel periodo compreso tra il 2019 e il 2020, di talune mensilità del reddito di cittadinanza (per il complessivo ammontare di euro 5.604,13), in contestata violazione delle prescrizioni e limiti reddituali di cui al decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito nella legge n. 26 del 28 marzo 2019.

In particolare, il Principe avrebbe scientemente omesso, nelle dichiarazioni presentate all'INPS nelle date del 14.3.2019 e del 22.10.2020, la sussistenza di un rapporto di lavoro dipendente nonché la percezione di un reddito familiare superiore alla soglia prevista per l'ottenimento della provvidenza pubblica.

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

L'elemento soggettivo dell'illecito veniva, infine, declinato in termini di dolo, quale consapevole e volontaria inosservanza di obblighi conosciuti e accettati dal convenuto con la sottoscrizione dell'istanza.

1.b) All'esito del giudizio, la Sezione territoriale, dopo aver dichiarato la contumacia del convenuto, dichiarava il difetto di giurisdizione contabile in favore del Giudice ordinario.

In particolare, il primo giudice affermava la necessità, ai fini della

configurazione del cd. rapporto di servizio tra Ente erogante e percettore, alla luce della giurisprudenza in tema di contributi pubblici di scopo, della simultanea ricorrenza dei seguenti requisiti:

a) provenienza pubblica delle risorse erogate;

b) vincolo funzionale di destinazione delle stesse a un puntuale scopo pubblicistico, con annessa attività gestoria;

c) obbligo di attivazione e rendicontazione a carico del percipiente in relazione alle somme ricevute.

Solo in presenza di tali requisiti sarebbe, infatti, ravvisabile l'ipotesi, idonea a fondare il rapporto di servizio (e, dunque, a radicare la giurisdizione di questa Corte sulle controversie afferenti all'indebita percezione della provvidenza), di un'attività gestoria vincolata di pubblico denaro, con assoggettamento del percettore all'osservanza di un programma amministrativo e conseguente inserimento funzionale dello stesso, in qualità di "*extraneus*", nell'*iter* procedimentale pubblicistico, con il compito di porre in essere, in luogo dell'Amministrazione, un'attività tesa al perseguimento di una specifica finalità di interesse generale.

Dal perimetro dei contributi di scopo andrebbero, per contro, tenuti distinti i meri sussidi, cioè le erogazioni di pubblico denaro con finalità solidaristico-assistenziale che, a differenza dei primi, non implicherebbero alcuna attività amministrativa di gestione di denaro pubblico, limitandosi a prescrivere requisiti e obblighi, comportanti, per l'ipotesi di carenza e/o violazione, 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. Quest'ultima ipotesi ricorrerebbe nella fattispecie all'esame.

E invero, la Sezione territoriale, richiamandosi al proprio, pregresso orientamento in tema di reddito di cittadinanza e superando il diverso avviso espresso dalla sentenza n. 468/2022 di questa Sezione d'appello (espressamente menzionata), ha sostenuto che tale reddito andrebbe inquadrato nella categoria dei meri sussidi, rivestendo "..*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*" (così, pag. 7 della sentenza gravata).

Ciò sul presupposto che <<..*il 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, 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 e 46/2024).

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. nn. 14/2024 e 46/2024).

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 (Sez. Giur. Campania, sent. nn. 14/2024 e 46/2024).

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" (così, testualmente, pag. 8 e ss della sentenza impugnata).

2. Avverso la richiamata sentenza n. 86/2024, ha proposto appello la **Procura regionale** presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, con atto ritualmente notificato e depositato.

La Procura appellante, dopo la ricostruzione delle vicende oggetto del giudizio di primo grado, si è riportata ai percorsi argomentativi contenuti nella sentenza n. 468/2022 di questa Sezione.

Ha, dunque, dichiarato di volere insorgere avverso i nuovi argomenti spesi dalla Sezione, fondati essenzialmente su due assunti, ritenuti entrambi non condivisibili (natura prevalentemente «assistenziale» della provvidenza; impossibilità di ritenere concretizzato un rapporto di servizio tra il privato beneficiario di pubbliche risorse e l'amministrazione concedente il beneficio, nell'ipotesi in cui manchi un'attività gestoria di pubbliche risorse, ovvero difettino specifici obblighi di *facere* da parte del privato).

In relazione al primo aspetto, l'Organo requirente ha sostenuto, in

senso contrario a quanto affermato dall'impugnata sentenza, la sussistenza, alla base dell'intervento normativo in discussione, di un «programma pubblicistico», perseguito dal Legislatore (anche, ma non solo) attraverso lo strumento del reddito di cittadinanza.

Si tratterebbe, in particolare, di uno specifico programma pubblicistico di natura macroeconomica, volto all'incremento occupazionale complessivo per il tramite dell'inserimento lavorativo dei singoli percettori del reddito di cittadinanza.

Ciò sarebbe confermato dalla qualificazione dell'intervento come "*misura fondamentale di politica attiva del lavoro"*, operata dal legislatore, nonché dalle affermazioni rese in proposito dalla stessa giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sentenza 25 gennaio 2022, n. 19).

Verrebbe allora smentita l'impugnata sentenza nella parte in cui ha ritenuto che il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 – non recando in sé un «programma pubblicistico» - abbia, quale unico scopo, quello d'introdurre il reddito di cittadinanza, che perciò si configurerebbe quale misura meramente «assistenziale».

Tale conclusione, del resto, sarebbe smentita anche dall'inserimento, previsto dal d.l. n. 4/2019, dello strumento del reddito di cittadinanza nell'ambito di un complesso di misure integrate tra di loro, tutte funzionali alla realizzazione di un ambizioso «programma pubblicistico».

A tal fine, la Procura appellante ha richiamato la previsione di:

-ingenti sgravi fiscali a favore dei datori di lavoro che assumano i

percettori del reddito di cittadinanza (art. 8);

-a fini di controllo della regolare destinazione delle risorse impegnate, di un'apposita dotazione di ispettori della Guardia di Finanza, il cui organico viene aumentato di cento unità (art. 6, comma 6-*bis*);

-della promozione e dello sviluppo della formazione professionale continua e di percorsi formativi o di riqualificazione professionale per soggetti disoccupati o inoccupati, in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità dei lavoratori (art. 11-*bis,* che modifica l'art. 118 della L. 23 dicembre 2000, n. 388);

-di un impegno organizzativo ed economico rivolto all'emersione del lavoro irregolare, sia attraverso l'erogazione del reddito di cittadinanza sia mediante i controlli garantiti da un aumento del personale dell'Arma dei carabinieri (art. 7, comma 15-*quater* e 15-*quinquies*);

-dell'impegno dei percettori del reddito di cittadinanza in specifici programmi (elaborati dai singoli Comuni e definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali) utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni (art. 4, comma 15 e art. 6, comma 4);

-di un complesso programma di rafforzamento e di razionalizzazione dei servizi per l'impiego (art. 12) attraverso l'uso di piattaforme digitali, che, dialogando tra loro, rappresentano altresì uno strumento utile al coordinamento dei servizi per l'impiego a livello territoriale (art. 6).

-nel contesto della funzionalità dei centri per l'impiego, della figura dei c.d. *navigator* in funzione di ausilio ai Centri per l'impiego (art. 12, comma 3).

A tale ultimo riguardo, l'Attore pubblico ha sostenuto che la mancata, concreta ed effettiva attuazione della normativa inerente all'organizzazione del sistema dei «*navigators*» non potrebbe essere valorizzato (contrariamente a quanto affermato dal primo giudice) al fine di negare l'esistenza di un programma pubblicistico (e, dunque, della giurisdizione contabile), rappresentando un elemento metagiuridico, al di fuori della norma, da interpretarsi con esclusivo riferimento alla formulazione letterale e all'intenzione del Legislatore.

Conseguentemente, l'erogazione del reddito di cittadinanza, lungi dal rappresentare la finalità esclusiva e assorbente dell'intervento normativo esaminato, rappresenterebbe invece il principale (ma non l'unico) strumento concreto per la realizzazione del programma pubblicistico di politica economica e occupazionale perseguito dal Legislatore.

La menzionata erogazione risulterebbe allora strumentale alla realizzazione dell'obiettivo di incremento occupazionale, in quanto – assicurando ai percettori condizioni reddituali minime – renderebbe effettivamente possibile la ricerca, da parte degli stessi, di un'occupazione, l'adesione a percorsi formativi nonché l'adesione ai progetti di interesse sociale e culturale predisposti dai Comuni (tutte attività che, in assenza di garanzia di un reddito minimo,

sarebbero impraticabili per i percettori).

Né potrebbe parlarsi di prevalenza della finalità "assistenziale" della misura rispetto a quella di "inserimento occupazionale", sussistendo tra le stesse un rapporto non di prevalenza, ma bensì di strumentalità, per cui solo assicurando a un soggetto condizioni reddituali minime si renderebbe effettivamente possibile la ricerca, da parte dello stesso, di una occupazione (con conseguente realizzazione del «programma pubblicistico» di complessivo aumento dei livelli occupazionali generali).

Peraltro, la strumentalità della misura rispetto al raggiungimento di finalità pubblicistiche renderebbe chiara la sottrazione del reddito di cittadinanza alla disciplina dell'IRPEF (art. 3, comma 4).

Tale sottrazione, infatti, costituirebbe conseguenza necessaria della natura del reddito di cittadinanza, il quale, lungi dall'essere un reddito prodotto dal percettore, rappresenterebbe una provvidenza concessa dall'amministrazione al fine di agevolare l'inserimento occupazionale del soggetto percipiente.

La Procura appellante si è poi diffusamente soffermata sul ruolo, nell'ambito del programma pubblicistico, svolto dal singolo percettore, per ricavarne l'esistenza di un «rapporto di servizio» tra questi e la pubblica amministrazione, e ciò anche in assenza di obblighi di *gestione* o *rendicontazione* delle risorse economiche ottenute.

A tal riguardo, l'Organo requirente ha rimarcato che il richiedente/percettore del reddito di cittadinanza è chiamato dalla

legge a sottoscrivere un «Patto per il lavoro» (qualificato dallo stesso legislatore come «Patto di servizio»; art. 4, comma 7, che rinvia all'art. 20 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150), la cui sottoscrizione comporterebbe l'assunzione di obblighi di «servizio» nei confronti della pubblica amministrazione (obblighi volti alla realizzazione di un «programma pubblicistico» di aumento dei livelli occupazionali, programma che non lo vedrebbe soggetto passivo, bensì attore e compartecipe dello stesso).

In particolare, in adempimento degli obblighi assunti con il «Patto per il lavoro» e pena la revoca del beneficio, egli sarebbe tenuto a svolgere specifiche «*attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale*» (art. 4, comma 1)

Le condotte imposte ai percettori del reddito di cittadinanza, lungi dal rappresentare una condizionalità rispetto a una misura meramente assistenziale, rappresenterebbero – piuttosto – altrettanti obblighi, il cui mancato adempimento potrebbe frustrare la finalità pubblicistica perseguita dal Legislatore di aumento dei livelli occupazionali complessivi, secondo quanto asseritamente riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale (C. cost. 25 gennaio 2022, n. 19).

Verrebbe allora smentito l'argomento fatto proprio dall'impugnata sentenza, secondo la quale la legge non farebbe gravare sul

percettore del reddito di cittadinanza precisi obblighi di «*facere*».

E invero, per il solo fatto della percezione del reddito di cittadinanza, il privato cittadino – che volontariamente presenti domanda – diverrebbe attore e artefice del «programma pubblicistico» alla cui realizzazione è funzionalizzata la misura, perciò solo radicandosi la giurisdizione contabile.

In definitiva, secondo la Procura appellante, il rapporto di servizio tra il soggetto/percettore di una pubblica provvidenza e una amministrazione pubblica, si radicherebbe non solo quando tale provvidenza sia assistita dall'assunzione di specifici obblighi gestori (di *facere*, secondo paradigmi contrattuali) e di rendicontazione (laddove, peraltro, il rendiconto esprimerebbe solo la traduzione contabile di un utilizzo conforme allo scopo impresso, impingendo dunque sul *quomodo* e non sulla *ratio* della concessione).

Esso, per contro, sarebbe configurabile anche quando il soggetto percepisca una contribuzione pubblica prevista per la realizzazione di una finalità e di un programma di natura pubblicistica, sicché il soggetto percettore sarebbe tenuto (secondo una vera e propria obbligazione di giuridico rilievo) a orientare le risorse ottenute (sia nella fase genetica della nascita del rapporto che in quella del suo concreto svolgimento) in maniera conforme e confacente alla finalità di pubblico interesse che quei soldi pubblici sono stati destinati (dal decisorie politico) a realizzare.

Nel caso di specie, atteso che tutto l'impianto normativo in materia di reddito di cittadinanza sarebbe stato concepito dal Legislatore col

dichiarato intento di favorire lo sviluppo e l'incremento dell'occupazione attiva, risulterebbe logicamente conseguenziale che il privato che (volontariamente) si inserisca in tale perimetro, risulti avvinto da un rapporto di servizio con l'amministrazione, con conseguente assoggettamento alla giurisdizione contabile delle controversie afferenti a tutte le ipotesi di deviazione del contributo ricevuto dalla specifica e pubblica finalità perseguita.

In conclusione, per tutto quanto sopra esposto, la Procura regionale ha chiesto la riforma dell'impugnata sentenza, con declaratoria della giurisdizione contabile e rimessione degli atti al primo giudice per la prosecuzione del giudizio sul merito e la pronuncia anche sulle spese del grado d'appello, ai sensi dell'art. 199, comma 2, c.g.c.

3. Alla pubblica udienza del 8 maggio 2025, il P.M. ha insistito per l'accoglimento dell'appello, richiamando le sentenze di questa Sezione sul punto e la recente decisione della Corte costituzionale n. 31/2025.

Esaurita la discussione, il giudizio è passato, dunque, in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. In via preliminare, va dichiarata la contumacia del sig. **PRINCIPE Giuseppe** nel presente giudizio d'appello, in quanto lo stesso, pur ritualmente evocato, non si è costituito.

Dagli atti di causa risulta, infatti, che nei confronti dell'appellato, già contumace in primo grado, sono stati ritualmente e personalmente notificati tanto l'appello della Procura regionale per

la Campania (notifica eseguita ai sensi dell'art. 140 c.p.c. e perfezionata per compiuta giacenza, con restituzione dell'atto al mittente in data 22 giugno 2024) quanto il decreto di fissazione dell'odierna udienza (consegna a mani proprie in data 28 gennaio 2025).

2. Ciò detto in via preliminare, il presente appello merita accoglimento, nei termini sottoindicati.

A tal riguardo, il Collegio ritiene di dare continuità, in assenza di plausibili ragioni per discostarsene, all'orientamento già espresso in materia da questa Sezione d'appello.

Ci si riferisce, in particolare, alle due recenti sentenze n. 468/2022 e n. 83/2025, le quali, all'esito di un articolato percorso logico-argomentativo, da ritenersi qui integralmente richiamato (anche) ai sensi dell'art. 39, comma 2, lett. d), c.g.c., hanno riconosciuto la sussistenza della giurisdizione contabile in materia di indebita percezione del cd. "reddito di cittadinanza".

Tutto ciò valorizzando:

-la natura della misura in questione, ovvero essenzialmente quella di strumento di politica attiva del lavoro;

-la sussistenza del cd. rapporto di servizio tra il percettore e l'Amministrazione erogante, per essere il primo funzionalmente inserito all'interno di uno specifico programma pubblicistico, indipendentemente dal trasferimento al medesimo percettore di funzioni e poteri autoritativi e dalla configurazione, a carico dello stesso, di obblighi di rendicontazione delle somme percepite.

Nello specifico, è stato condivisibilmente affermato che <<...*il reddito di cittadinanza costituisce un particolare beneficio economico, introdotto nell'ordinamento italiano dal d.l. 28 gennaio 2019, n.4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n.26 e in gran parte successivamente abrogato dall'art.1, comma 318, della legge 29 dicembre 2022, n.197, al dichiarato fine di operare una generale razionalizzazione dei servizi per l'impiego, con l'obiettivo di una più efficace gestione delle politiche attive per il lavoro.*

L'art.1, comma 1, del menzionato decreto-legge, infatti, definisce il reddito di cittadinanza "quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro".

Ai sensi del successivo art. 4, per beneficiare del reddito di cittadinanza, è necessario rispettare alcune condizionalità: immediata disponibilità al lavoro, con obbligo di accettare una delle offerte di lavoro congrue proposte dall'Amministrazione e adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale attraverso la sottoscrizione di un "patto per il lavoro" e, in presenza di particolari criticità, di un "patto per l'inclusione sociale".

Al rispetto di tali condizioni, salvi taluni casi specifici di esonero, sono tenuti i componenti del nucleo familiare maggiorenni, non occupati e non frequentanti un regolare corso di studi. Il venir meno agli obblighi previsti comporta dirette conseguenze negative sulla percezione del beneficio (a seconda della gravità

dell'inadempimento, dalla decurtazione delle somme da erogare sino alla decadenza o alla revoca del beneficio con obbligo di restituire quanto indebitamente percepito).

L'art.3, comma 6, del d.l. n.4/2019 specifica che il reddito di cittadinanza è riconosciuto per il periodo durante il quale il beneficiario si trovava nelle condizioni previste dall'art. 2 del medesimo decreto-legge (che non richiede la preventiva stipulazione del patto per il lavoro o del patto per l'inclusione sociale).

Il successivo art.4, comma 4, del d.l. n.4/2019 precisa che la domanda di reddito di cittadinanza, resa dall'interessato all'INPS, equivale a dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, condizione necessaria per l'erogazione del beneficio. L'art.7, comma 5, dispone la "decadenza" dal reddito di cittadinanza, tra l'altro, ad eccezione dei casi di esclusione o esonero, quando uno dei componenti il nucleo familiare non sottoscrive il patto per il lavoro o il patto per l'inclusione sociale.

Il reddito di cittadinanza ha, dunque, la chiara finalità di favorire l'ingresso nel mondo del lavoro e costituisce uno strumento di politica attiva del lavoro. Le condizionalità che caratterizzano la misura, tutte finalizzate all'inserimento lavorativo dei beneficiari, escludono la riconducibilità dell'istituto ad una prestazione avente natura esclusivamente o prevalentemente assistenziale.

Elemento necessario per l'inserimento degli interessati nel programma pubblico di ingresso nel mondo del lavoro è, quindi, la

domanda di reddito di cittadinanza, resa dall'interessato all'INPS, equivalente a dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (art.4, comma 4, del d.l. citato). La stipulazione del patto per il lavoro costituisce, pertanto, un adempimento successivo e non un requisito preliminare. La mancata stipulazione del patto per il lavoro determina infatti, la decadenza dal reddito di cittadinanza già riconosciuto.

La qualificazione del reddito di cittadinanza come strumento di politica attiva del lavoro e non come prestazione di natura esclusivamente o prevalentemente assistenziale trova autorevole conferma nella costante e univoca giurisprudenza costituzionale in materia. Già prima della menzionata sentenza di questa Sezione n.468/2022, la Corte costituzionale aveva, infatti, avuto modo di affermare che il reddito di cittadinanza non aveva natura meramente assistenziale, proprio perché accompagnato da un percorso formativo e di inclusione che comportava precisi obblighi, il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso medesimo (sentenza n.126/2021). Il reddito di cittadinanza, non avendo natura meramente assistenziale ma anche di reinserimento lavorativo, non può quindi essere equiparato all'assegno sociale (sentenza n.137/2021) né, comunque, ad altre provvidenze sociali, la cui erogazione si fonda essenzialmente sul solo stato di bisogno, senza prevedere un sistema rigoroso di obblighi e condizionalità (sentenze n.122/2020 e 126/2021). In altre parole, il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti

propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale (sentenza n.169/2023).

Questo orientamento è stato recentemente ribadito nella sentenza n.31/2025 dove si legge: "In definitiva, gli strumenti apprestati non consistono in meri sussidi per rispondere alla situazione di povertà, dal momento che il beneficio economico erogato è inscindibile da una più complessa e qualificante componente di inclusione attiva (…) Non incoerentemente, quindi, il mancato rispetto degli impegni priva il soggetto del beneficio economico, in conseguenza dell'interruzione del percorso che era stato condiviso tra il beneficiario e il sistema pubblico. All'interno di questa peculiare struttura della misura, si giustificano anche le ulteriori condizionalità e preclusioni che la connotano, anch'esse finalizzate al percorso di integrazione sociale".

(…) Atteso quindi che il reddito di cittadinanza, pur presentando indubbiamente anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolveva esclusivamente o prevalentemente in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma perseguiva diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale, non vi sono motivi per negare la sussistenza del rapporto di servizio tra chi beneficia della misura e l'Amministrazione erogatrice e, quindi,

conseguentemente, la giurisdizione contabile in caso di indebita percezione del reddito di cittadinanza. Né, in senso contrario al riconoscimento del rapporto di servizio, atteso che ciò che conta è il perseguimento della finalità prevista dalla legge, può risultare rilevante l'eventuale mancata effettiva realizzazione dell'obiettivo occupazionale, pur a fronte del corretto ed esaustivo espletamento degli adempimenti richiesti dalla legge.

Come già sostenuto da questa Sezione nella più volte menzionata sentenza n.468/2022, la giurisprudenza di legittimità, pacificamente, ha da tempo affermato il principio secondo il quale la sussistenza del rapporto di servizio è da intendere in senso lato e la giurisdizione contabile può prescindere dal trasferimento di funzioni e poteri autoritativi al privato percettore e da qualsiasi obbligo di rendicontazione finale delle somme ricevute. Ai fini del radicamento della giurisdizione contabile in merito alla illecita percezione di un contributo pubblico, risulta decisivo il mancato perseguimento degli scopi voluti dalla legge con la contribuzione, non avendo rilevanza né la natura pubblica o privata del soggetto che gestisce il denaro pubblico, né il titolo in base al quale avviene la gestione della risorsa pubblica. Il rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice di un contributo e il soggetto privato si configura, dunque, in tutti i casi in cui quest'ultimo, ponendo in essere i presupposti per la illegittima percezione di un finanziamento pubblico, abbia frustrato lo scopo perseguito dall'amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità

cui erano preordinate (ex plurimis, Cass. SS.UU., 11 aprile 2023, n.9659). L'inserimento funzionale si realizza ogni volta che il soggetto privato viene chiamato a concorrere alla realizzazione dell'interesse pubblico sotteso al finanziamento e il danno consegue allo sviamento delle somme ricevute da tali finalità (ex plurimis, Cass. SS.UU., 17 febbraio 2022, n.5228).

Quindi, considerato che, in rapporto al reddito di cittadinanza, il prevalente fine pubblico era costituito dall'inserimento nel mondo del lavoro di persone in condizioni di disagio sociale ed economico, avendo il previsto beneficio economico un carattere assistenziale meramente secondario e strumentale, va senz'altro riconosciuta la sussistenza del rapporto di servizio tra chi beneficia della misura e l'Amministrazione erogatrice e, quindi, la giurisdizione contabile. Il beneficiario del reddito di cittadinanza non era, infatti, un mero destinatario di provvidenze pubbliche per alleviare precarie condizioni economiche ma il destinatario di risorse pubbliche alle quali era impresso uno specifico vincolo di destinazione, consistente nella partecipazione al programma pubblicistico di inserimento nel mercato del lavoro.

Come quindi condivisibilmente affermato nel citato precedente di questa Sezione "tratteggiato il perimetro entro cui la finalità di politica del lavoro deve realizzarsi, il rapporto di servizio si connota, perciò, per la partecipazione attiva dell'interessato richiedente il beneficio alla ricerca di una occupazione e per la sua soggezione ad una variegata tipologia di obblighi e vincoli che si pongono quali

precipue condizioni alla percezione stessa del beneficio"; ed ancora "la circostanza che la principale natura dell'istituto sia quella propulsiva rispetto al mondo del lavoro è rimarcata, appunto, dalle numerose condizionalità che lo accompagnano" (sentenza n.468/2022).

(…) *Parimenti non decisiva per il diniego della giurisdizione contabile in materia di reddito di cittadinanza risulta essere l'art.3, comma 4, del d.l. n.4/2019 secondo il quale il reddito di cittadinanza era esente dal pagamento dell'IRPEF e si configura come sussidio di sostentamento. Si osserva che il reddito di cittadinanza, come detto, pur presentando indubbiamente anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, perseguiva principalmente obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale e, quindi, il correlato beneficio economico, per il quale era prevista una esenzione fiscale, non ne mutava la natura. Peraltro, l'esenzione dall'IRPEF del beneficio economico ottenuto, così come avviene per ogni altra agevolazione fiscale, non implica automaticamente l'assenza di un rapporto di servizio rilevante ai fini del riconoscimento della giurisdizione contabile potendo, anzi, costituire una misura strumentale alla migliore realizzazione di un determinato interesse pubblico.*

Nel contempo, diversamente da quanto sostenuto dal Giudice di primo grado, risulta rilevante, ai fini della sussistenza del rapporto di servizio e del conseguente riconoscimento della giurisdizione contabile, il chiaro ed univoco orientamento costantemente

espresso dalla Corte costituzionale, secondo la quale il reddito di cittadinanza non costituiva una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma perseguiva obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale di interesse pubblico. La temporaneità della misura e la previsione di rigide condizionalità che, se disattese, erano idonee a determinare il venir meno del diritto alla prestazione sarebbero risultate, infatti, del tutto inconciliabili con una qualificazione meramente assistenziale per la quale, viceversa, prevale l'esigenza di rispondere ai bisogni primari >> (così, testualmente Corte conti, Sez. II App., n. 83/2025; id., Sez. II App. n. 468/2022).

Resta allora confermata l'infondatezza della posizione del giudice di prime cure, tenuto conto, alla luce di quanto sopra esposto:

-della vera, intima natura del reddito di cittadinanza (strumento di politica attiva del lavoro);

-della sussistenza del cd. rapporto di servizio tra privato percettore e Amministrazione erogante, la cui configurazione può prescindere dal trasferimento, in capo al primo, di funzioni e poteri autoritativi e dalla previsione, in capo allo stesso, di obblighi di rendicontazione finale delle somme di denaro ricevute;

-dell'irrilevanza della eventuale, mancata attuazione, in concreto, dell'obiettivo occupazionale, dovendosi guardare, come ben rimarcato dalla Procura appellante, alla formulazione letterale e all'intenzione del Legislatore e, dunque, alla finalità sottesa alla previsione normativa della misura.

3. In conclusione, per tutto quanto sopra esposto, l'odierno appello va accolto, con conseguente affermazione della giurisdizione contabile nella controversia oggetto del presente giudizio e rinvio al giudice di primo grado, ai sensi dell'art. 199, comma 1, lett. a), c.g.c., per la prosecuzione in diversa composizione del giudizio sul merito e la pronuncia anche sulle spese del presente grado d'appello.

P.Q.M.

-la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando:

-ACCOGLIE l'appello proposto dalla Procura regionale avverso la sentenza n. 86/2024 della Sezione giurisdizionale per la Regione Campania e, per l'effetto:

-DICHIARA la giurisdizione della Corte dei conti nella presente controversia;

-DISPONE il rinvio al giudice di primo grado, ai sensi dell'art. 199, comma 1, lett. a), c.g.c., per la prosecuzione in diversa composizione del giudizio sul merito e la pronuncia anche sulle spese del presente grado d'appello.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2025.

IL Consigliere ESTENSORE — IL PRESIDENTE

(dott. Nicola RUGGIERO) — (dott.ssa Rita LORETO)

Firmato digitalmente — Firmato digitalmente

SENT. 106/2025

Depositata in Segreteria il 13 MAGGIO 2025

P. Il Dirigente

(dott. Massimo Biagi)

Firmato digitalmente

Il Funzionario Preposto
Lucia Bianco