

		SENT. 199/2025	
	REPUBBLICA ITALIANA		
	IN NOME DEL POPOLO ITALIANO		
	LA CORTE DEI CONTI		
	SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO		
	composta dai magistrati:		
	Rita	LORETO	Presidente relatore
	Roberto	RIZZI	Consigliere
	Nicola	RUGGIERO	Consigliere
	Ilaria Annamaria	CHESTA	Consigliere
	Cosmo	SCIANCELEPORE	Consigliere
	ha pronunciato la seguente		
	SENTENZA		
	nel giudizio di appello n. 61730 del registro segreteria, proposto dal:		
	PROCURATORE REGIONALE presso la Sezione giurisdizionale per		
	la regione Campania		
	<i>nei confronti di</i>		
	FERRARA Giuliana (c.f. FRRGLN78L50F839O), nata il 10.07.1978 a		
	Napoli e ivi residente alla Via Sant'Andrea Avellino n. 39;		
	<i>avverso</i>		
	la sentenza n. 14/2024 della Sezione giurisdizionale della Corte dei		
	conti per la regione Campania, depositata il 10 gennaio 2024;		
	Visto l'atto di appello;		
	Visti i documenti tutti di causa;		
	Nella pubblica udienza del 18 settembre 2025, con l'assistenza del		
	segretario, dott. Riccardo Giuseppe Carlucci, uditi: il relatore, Pres.		

Rita Loreto e il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore generale Emanuela Rotolo, non costituita l'appellata.

FATTO

I. La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Campania con l'impugnata sentenza ha dichiarato il difetto di giurisdizione in ordine alla domanda proposta dal Procuratore regionale nei confronti della signora FERRARA Giuliana, per sentirla condannare al pagamento, in favore dell'INPS, della somma di €. 41.226,35, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia, per il danno erariale cagionato a seguito di percezione del reddito di cittadinanza in violazione delle prescrizioni di cui al D.L. 28 gennaio 2019 n. 4, convertito nella L. 28 marzo 2019 n. 26.

Dagli atti di causa – e dal parallelo procedimento penale (n. OMISSIS NGNR) instaurato per i medesimi fatti - emerge che la signora FERRARA aveva presentato istanze volte ad ottenere il beneficio in data 7 marzo 2019, 1° ottobre 2020 e 3 maggio 2022 e aveva percepito dall'aprile 2019 e per varie mensilità, il reddito di cittadinanza, per complessivi €. 41.226,35. Tuttavia, da successivi accertamenti svolti dagli inquirenti era emerso che l'interessata aveva omesso di comunicare all'INPS la presenza nel proprio nucleo familiare del marito OMISSIS, proprietario di un patrimonio immobiliare di valore superiore a €. 30.000, comprendente, pro quota, dieci immobili, tutti situati in Napoli, così superando i limiti reddituali e patrimoniali previsti dal D.L. n. 4/2019 e dunque indebitamente percependo il contributo per gli anni dal 2019 al 2022, in violazione dell'art. 2, comma 1 del D.L. n. 4/2019.

Rappresentava il Procuratore regionale che la soglia di ammissibilità del requisito economico indispensabile quale presupposto per la concessione del beneficio (di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) viene dalla norma regolatrice sopra citata rapportata alla consistenza dell'intero nucleo familiare e che l'art. 3, comma 11, del D.L. n. 4/2019 prevede, a pena di decadenza dal beneficio (art. 7, comma 6, D.L. cit.) l'obbligo di tempestiva comunicazione all'ente erogatore del contributo di qualsiasi variazione del reddito relativamente ai componenti del nucleo familiare, che alterino i requisiti economici contemplati dall'art. 2 del D.L. citato, i quali devono sussistere al momento della presentazione della domanda e devono permanere per tutta la durata dell'erogazione del beneficio.

La disciplina sanzionatoria prevista dal successivo art. 7, comma 4, dispone, altresì, che l'omessa successiva comunicazione all'INPS di qualsiasi intervenuta variazione del reddito, del patrimonio e della composizione del nucleo familiare dell'istante determina l'immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva.

Su tali basi normative la Procura illustrava in primo luogo la natura del c.d. reddito di cittadinanza, quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale; richiamava la giurisprudenza costituzionale che aveva valorizzato fortemente la finalità di inserimento nel mondo del lavoro dei soggetti a rischio di emarginazione sociale e affermava la sussistenza del rapporto di servizio tra l'amministrazione erogante e il soggetto percipiente,

nell'ambito del progetto di cura della finalità pubblica di inserimento progressivo nel mondo lavorativo del beneficiario della erogazione economica.

Puntualizzava che l'erogazione di risorse pubbliche di cui si discute è volta a favorire i nuclei familiari (art. 2, comma 1) che versano in determinate condizioni e che presentano specifici requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, previamente individuati dalla norma come condizioni necessarie per l'ottenimento del contributo, al fine di indurre tali soggetti a porre in essere concrete azioni mirate a realizzare la finalità, di pubblico interesse, dell'utile e progressivo inserimento dei soggetti non occupati nel mondo del lavoro, di cui al primo comma dell'art. 4 della Costituzione.

Rappresentava infine che, con riferimento ai requisiti reddituali e patrimoniali, il nucleo familiare deve possedere: 1) un valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) inferiore ad € 9.360; 2) un valore del patrimonio immobiliare, come definito a fini ISEE, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a una soglia di € 30.000.

Ravvisava, quindi, nella fattispecie in esame, la sussistenza della relazione tra amministrazione erogante e soggetto percipiente, qualificabile in termini di rapporto di servizio, che radica la giurisdizione contabile e, con riferimento al caso di specie, riteneva causalmente ascrivibile alla condotta tenuta dalla sig.ra FERRARA il danno erariale pari a €. 41.226,35, scaturito dalla mancanza dei requisiti patrimoniali del proprio nucleo familiare richiesti dalla normativa, con conseguente

percezione indebita di quote di reddito di cittadinanza, per avere scientemente omesso di comunicare le variazioni di reddito del nucleo familiare, che aveva comportato la decadenza con efficacia retroattiva dal contributo percepito da aprile 2019 al 2022.

L'elemento soggettivo dell'illecito veniva, infine, qualificato in termini di dolo, quale consapevole e volontaria inosservanza di un chiaro obbligo, pattiziamente assunto con l'amministrazione erogante il beneficio.

La Procura richiamava la sentenza di questa Sezione di appello, n. 468/2022 che, in conformità anche alle pronunce della Corte costituzionale (n. 126/2021 e n. 19/2022) aveva valorizzato fortemente la finalità di politica attiva del lavoro della misura in esame, ritenendo pertanto sussistente il rapporto di servizio.

II. Con la sentenza n. 14/2024, depositata il 10 gennaio 2024, la Sezione giurisdizionale per la Campania, dopo aver dichiarato la contumacia della convenuta, dichiarava il difetto di giurisdizione contabile in favore del Giudice ordinario, richiamandosi al proprio 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). Tutto ciò per la ritenuta insussistenza del cd "*rapporto di servizio*" tra il percettore del reddito e l'Ente erogante. E invero tale rapporto sarebbe ravvisabile in tutte le ipotesi di un'attività gestoria vincolata di pubblico denaro in cui il privato estraneo alla Pubblica Amministrazione risulti assoggettato all'osservanza di un programma amministrativo, con inserimento

funzionale nell'iter procedimentale pubblicistico e con il compito di

porre in essere, in luogo della stessa Amministrazione, un'attività tesa

al perseguimento di una specifica finalità di interesse generale.

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, di

un contributo di scopo idonea a fondare il rapporto di servizio e,

dunque, a radicare la giurisdizione di questa Corte sulle controversie

afferenti all'indebita percezione della provvidenza.

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.

Invero, la Sezione territoriale, richiamandosi al proprio, pregresso orientamento in tema di reddito di cittadinanza e discostandosi dal diverso avviso espresso dalla richiamata sentenza n. 468/2022 di questa Sezione d'appello, 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. 8 della sentenza gravata).

Ciò sul presupposto che *"il citato d.l. n. 4/2019 e s.m.i. al di là di programmatiche affermazioni di principio (si pensi alla qualificazione del reddito quale "misura fondamentale di politica attiva del lavoro" di cui all'art. 1, comma 1) persegua, in modo esclusivo, non già un concreto obiettivo occupazionale (la mobilitazione dei beneficiari verso la ricerca di un impiego), bensì una finalità sociale di sostegno economico attraverso la corresponsione mensile di importi in denaro ai soggetti più bisognosi al dichiarato fine primario di contrastare la povertà. (...) Dunque, la finalizzazione della misura all'inserimento lavorativo - affermata, altresì, dalla Corte costituzionale nelle pronunce nn. 126/2021 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. In tal*

senso, la generica finalità occupazionale, evocata dalla richiamata normativa del 2019, non risulta in grado di attribuire ex se 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..." (così, testualmente, pag. 8 e ss della sentenza impugnata).

III. Avverso la richiamata sentenza n. 14/2024 ha proposto appello la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, che, 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 e ha contestato i nuovi argomenti spesi dalla Sezione, fondati essenzialmente su due assunti, ritenuti entrambi non condivisibili: la natura prevalentemente «assistenziale» della provvidenza e l'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 beneficiario.

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

l'esistenza, 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).

L'appellante ha poi precisato che la mancata, concreta ed effettiva

attuazione della normativa inerente all'organizzazione del sistema dei

«*navigators*» - evidenziata dalla sentenza gravata - non potrebbe

essere valorizzata, contrariamente a quanto affermato dal primo

giudice, al fine di negare l'esistenza di un programma pubblicistico e, dunque, della giurisdizione contabile, rappresentando tale circostanza un elemento metagiuridico, che attiene al fatto e non al diritto e che si pone al di fuori della norma, la quale deve 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 D.L. n. 4 del 2019.

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 e 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, 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 alla disciplina dell'IRPEF (art. 3, comma 4) 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, volti alla realizzazione di un «programma pubblicistico» di aumento dei livelli occupazionali, programma che non lo vedrebbe soggetto passivo, bensì attore e partecipante 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* dell'utilizzo 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 decisore 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.

Alla pubblica udienza del 18 settembre 2025, non costituita l'appellata, il Pubblico Ministero ha insistito per l'accoglimento dell'appello, richiamando le sentenze nel frattempo emesse da questa Sezione sull'argomento e la recente decisione della Corte costituzionale n. 31/2025.

DIRITTO

1. In via preliminare, va dichiarata la contumacia della sig.ra FERRARA Giuliana nel presente giudizio d'appello, in quanto la stessa, pur ritualmente evocata, non si è costituita.

Risulta dagli atti che sia l'atto di appello che il decreto di fissazione di udienza le sono stati notificati ai sensi dell'art. 143 c.p.c., dopo un precedente tentativo di notifica all'indirizzo risultante dal certificato anagrafico, dal quale l'interessata risulta trasferita, come da attestazione apposta dall'Ufficiale giudiziario sulla relazione di notifica.

2. Ciò premesso, 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, con la sentenza n. 468/2022, che non può più ritenersi isolata, in quanto, *medio tempore*, l'indirizzo da essa recato è stato confermato dalle sentenze di questa Sezione n. 106/25 (di riforma della sent. Sez. Campania n. 86/2024), n. 117/25 (riforma sent. n. 149/24), n. 135/25 (riforma sent. 253/2024), n. 158/25 (riforma sent. n. 46/24), n. 83/2025 (di riforma della sent. Sez. Molise n. 12/2024), 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 (sent. n. 83/2025) 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.

Pertanto, 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. 106/2025 e n. 83/2025; id., Sez. II App. n. 468/2022 e n. 158/2025).

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'irrelevanza 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 dal Procuratore regionale avverso la sentenza n. 14/2024 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 18 settembre 2025.

