



SENT. 208/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Rita LORETO Presidente

Roberto RIZZI Consigliere

Nicola RUGGIERO Consigliere

Ilaria Annamaria CHESTA Consigliere

Cosmo SCIANCALEPORE Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello, iscritto al **n.61731** del registro segreteria,

proposto dal:

- **Procuratore regionale** p.t. della Corte dei conti presso la Sezione
giurisdizionale per la regione Campania

contro

- **Antonio DOVERE**, nato a Napoli il 24 marzo 1970, C.F.
DVRNTN70C24F839B, contumace;

avverso

la sentenza n.273/2024 della Sezione giurisdizionale della Corte dei
conti per la regione Campania, depositata il giorno 14 maggio 2024.

Visti l'atto di appello e tutti i documenti di causa;

uditi, nella pubblica udienza del 18 settembre 2025, svolta con
l'assistenza del segretario dott. Riccardo Giuseppe Carlucci, il relatore

	Cons. Cosmo Sciancalepore e il Pubblico Ministero nella persona del	
	V.P.g. Emanuela Rotolo, non costituito l'appellato.	
	FATTO	
	1. La Procura regionale della Corte dei conti per la regione Campania,	
	a seguito di segnalazione della Procura della Repubblica presso il	
	Tribunale di Napoli, con atto di citazione del 4 luglio 2023 ha	
	convenuto in giudizio Antonio DOVERE per sentirlo condannare al	
	pagamento, in favore dell'I.N.P.S., di €. 21.170,12, oltre accessori, per	
	aver illecitamente percepito il “reddito di cittadinanza”.	
	La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione	
	Campania, con l'impugnata sentenza n.273/2024, dopo aver	
	dichiarato la contumacia del DOVERE, dissentendo espressamente	
	dalla precedente sentenza di questa Sezione n.468/2022, ha	
	dichiarato d'ufficio il proprio difetto di giurisdizione, in favore del	
	Giudice ordinario, ritenendo insussistente il rapporto di servizio tra il	
	percettore del reddito di cittadinanza e l'Amministrazione erogatrice	
	del beneficio. Secondo il primo Giudice, la natura pubblica del denaro	
	non risulterebbe sufficiente per radicare la giurisdizione contabile,	
	essendo anche necessaria la gestione delle risorse pubbliche secondo	
	un determinato programma imposto dalla Pubblica Amministrazione e	
	che il beneficiario sia anche investito del compito di realizzare le	
	attività in vece dell'Amministrazione.	
	Secondo il Giudice di prime cure, che ha richiamato la propria	
	univoca e costante giurisprudenza sulla questione, il reddito di	
	cittadinanza è una misura di carattere assistenziale che non conferisce	
	2	

	al beneficiario la gestione di risorse pubbliche, essendo le stesse prive	
	di vincolo di destinazione. In particolare, il reddito di cittadinanza	
	sarebbe un pubblico sussidio volto al supporto economico dei ceti	
	meno abbienti in attesa dell'inserimento nel mondo del lavoro.	
	A sostegno di quanto asserito con riferimento all'assenza del rapporto	
	di servizio necessario per il riconoscimento della giurisdizione	
	contabile, il collegio di primo grado fa presente altresì che non sussiste,	
	a carico del beneficiario, alcun obbligo di rendicontazione delle somme	
	percepite. In conclusione, tra il beneficiario del reddito di cittadinanza	
	e l'Amministrazione erogatrice mancherebbe il necessario	
	collegamento funzionale per la realizzazione di un pubblico interesse	
	in quanto il privato non risulterebbe fattivo partecipante di un	
	programma di attività definito dalla Pubblica amministrazione per la	
	realizzazione di detto interesse.	
	2. La Procura regionale per la Campania ha interposto appello e ha	
	chiesto, in riforma della menzionata sentenza n.273/2024, che sia	
	dichiarata la giurisdizione contabile e che il giudizio sia rimesso al	
	primo Giudice.	
	L'atto di appello, che rinvia espressamente alla sentenza n.468/2022	
	di questa Sezione, la quale ha dichiarato la giurisdizione contabile in	
	analoga fattispecie, si fonda sostanzialmente sull'assunto secondo cui	
	il reddito di cittadinanza costituisce in realtà uno strumento del	
	programma pubblicistico, di natura macroeconomica, volto	
	all'incremento occupazionale attraverso l'inserimento nel mondo del	
	lavoro dei relativi percettori. Questa conclusione sarebbe confermata	
	3	

sia dal legislatore, nel momento in cui qualifica il reddito di cittadinanza come “*misura fondamentale di politica attiva del lavoro*” (art.1 del d.l. n.4/2019), sia dalla Corte costituzionale che ha considerato il reddito di cittadinanza una misura strumentale alla realizzazione dell’obiettivo di politica economica di aumento dei livelli occupazionali (sentenza n.19/2022).

A conferma della costituzione di un rapporto di servizio tra beneficiario del reddito di cittadinanza e Pubblica amministrazione, elemento necessario ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile, il Procuratore appellante ha, altresì, rappresentato che il riconoscimento del beneficio in parola è legato alla sottoscrizione di un Patto per il lavoro con conseguente assunzione di obblighi da parte dello stesso beneficiario, a pena di revoca della misura, consistenti nello svolgimento di specifiche attività (art.4 del d.l. n.4/2019).

L’appellante ritiene infine che, per la costituzione del rapporto di servizio tra percettore del reddito di cittadinanza e Amministrazione pubblica, non sia necessaria l’assunzione da parte del primo di specifici obblighi gestori o di rendicontazione, obblighi che assumono, rispetto all’obiettivo di pubblico interesse perseguito, valore di *adminicula*, influenzando solo sul *quomodo* dell’utilizzo.

3. Alla odierna pubblica udienza, nessuno presente per l’appellato contumace, il Pubblico Ministero si è riportato all’atto introduttivo del gravame, richiamando la giurisprudenza di questa Sezione che ha affermato la giurisdizione contabile, insistendo per il suo accoglimento. Il giudizio è, quindi, passato in decisione.

	DIRITTO	
	1. Il presente giudizio riguarda l'appello per la riforma della sentenza	
	della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione	
	Campania n.273/2024 con la quale, acclarata la contumacia del	
	convenuto, per le motivazioni elencate in fatto è stato dichiarato il	
	difetto di giurisdizione del Giudice contabile in ordine alla domanda di	
	condanna di Antonio DOVERE, proposta dal Procuratore regionale per	
	avere il convenuto indebitamente percepito il c.d. "reddito di	
	cittadinanza", in violazione dell'allora vigente d.l. n.4/2019.	
	2. In via preliminare, va dichiarata la contumacia di Antonio	
	DOVERE nel presente giudizio d'appello in quanto lo stesso, pur	
	ritualmente evocato, non si è costituito in giudizio. Dagli atti risulta	
	infatti che all'appellato, già contumace in primo grado, sono stati	
	regolarmente notificati l'appello della Procura regionale per la	
	Campania (ex art.140 c.p.c., con raccomandata spedita il 30 luglio	
	2024) e il decreto di fissazione dell'odierna udienza in data 30 maggio	
	2025 (ex art.139 c.p.c.).	
	3. Prima di entrare nel merito della questione, risulta utile illustrare	
	la normativa relativa al c.d. "reddito di cittadinanza", con particolare	
	riferimento agli aspetti rilevanti per il presente giudizio.	
	Come già sostenuto da questa Sezione nella sentenza n.468/2022,	
	alla quale si rinvia in applicazione dell'art.39, comma 2, lettera d),	
	c.g.c., il reddito di cittadinanza costituiva un particolare beneficio	
	economico, introdotto nell'ordinamento italiano dal d.l. 28 gennaio	
	2019, n.4, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 28 marzo	
	5	

	2019, n.26, 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, definiva il reddito di	
	cittadinanza <i>“quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro”</i> .	
	Ai sensi del successivo art.4, per beneficiare del reddito di	
	cittadinanza, era necessario rispettare alcune condizionalità:	
	immediata disponibilità al lavoro, con obbligo di accettare una delle	
	offerte di lavoro congrue proposte dall'Amministrazione e adesione a	
	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, erano tenuti i componenti del nucleo familiare	
	maggiorenni, non occupati e non frequentanti un regolare corso di	
	studi. Il venir meno agli obblighi previsti comportava 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 specificava che il reddito di	
	cittadinanza era riconosciuto per il periodo durante il quale il	
	beneficiario si trovava nelle condizioni previste dall'art.2 del medesimo	
	decreto-legge (che non richiedeva la preventiva stipulazione del patto	
	6	

	per il lavoro o del patto per l'inclusione sociale). Il successivo art.4,	
	comma 4, del d.l. n.4/2019 precisava che la domanda di reddito di	
	cittadinanza, resa dall'interessato all'I.N.P.S., equivaleva a	
	dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, condizione	
	necessaria per l'erogazione del beneficio. L'art.7, comma 5, del	
	menzionato decreto-legge disponeva la "decadenza" dal reddito di	
	cittadinanza, tra l'altro, a eccezione dei casi di esclusione o esonero,	
	quando uno dei componenti il nucleo familiare non sottoscriveva il	
	patto per il lavoro o il patto per l'inclusione sociale.	
	Ciò premesso, il reddito di cittadinanza aveva, dunque, la chiara	
	finalità di favorire l'ingresso nel mondo del lavoro e costituiva uno	
	strumento di politica attiva del lavoro. Le condizionalità che	
	caratterizzavano la misura, tutte finalizzate all'inserimento lavorativo	
	dei beneficiari, escludevano la riconducibilità dell'istituto a una	
	prestazione avente natura esclusivamente o prevalentemente	
	assistenziale.	
	Elemento necessario per l'inserimento degli interessati nel	
	programma pubblico di ingresso nel mondo del lavoro era, quindi, la	
	domanda di reddito di cittadinanza, resa dall'interessato all'I.N.P.S.,	
	equivalente a dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (art.4,	
	comma 4, del decreto-legge citato). La stipulazione del patto per il	
	lavoro costituiva, pertanto, un adempimento successivo e non un	
	requisito preliminare. La mancata stipulazione del patto per il lavoro	
	determinava infatti, la decadenza dal reddito di cittadinanza già	
	riconosciuto.	
	7	

	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	
	determinava, 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 n.126/2021). In altre parole, il reddito di cittadinanza,	
	pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla	
	povertà, non si risolveva 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 (sentenza n.169/2023).	
	Questo chiaro orientamento è stato recentemente ribadito dalla Corte	
	costituzionale nella sentenza n.31/2025 dove si legge: <i>“in definitiva, gli</i>	
	<i>strumenti apprestati non consistono in meri sussidi per rispondere alla</i>	
	8	

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”.

4. 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 beneficiava 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 e nelle pronunce successive di questa Sezione,

secondario e strumentale, va senz'altro riconosciuta la sussistenza del rapporto di servizio tra chi beneficiava della misura in esame 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 n.468/2022, *“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”*; e 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”*.

Per le ragioni illustrate, la giurisdizione contabile in tema di reddito di cittadinanza è stata costantemente affermata da questa Sezione anche con le successive sentenze n.83/2025, n.106/2025, n.117/2025, n.135/2025, n.158/2025, n.199/2025 e n.203/2025 alle quali si rinvia ai sensi dell'art.39, comma 2, lettera d), c.g.c.

5. Non risultano, quindi, condivisibili le argomentazioni addotte dal

Giudice di prime cure per motivare il diniego di giurisdizione.

Come già illustrato, il reddito di cittadinanza non è una misura di carattere prevalentemente assistenziale che conferisce al beneficiario risorse pubbliche prive di vincolo di destinazione. Il riconoscimento della giurisdizione contabile non deriva solo dalla natura pubblica delle somme erogate ma anche dalla chiara finalità, espressione di una politica attiva del lavoro di natura pubblicistica, di favorire l'ingresso nel mondo del lavoro per i beneficiari. Quanto alla assenza di un obbligo di rendicontazione delle somme percepite, come già indicato, trattasi di aspetto non decisivo ai fini della sussistenza della giurisdizione.

6. In conclusione, non si ravvisano plausibili motivi per discostarsi dall'orientamento seguito da questa Sezione dalla sentenza n. 468/2022 e dalle più recenti decisioni n. 83/2025, n. 106/2025, n. 117/2025, n. 135/2025 n. 158/2025, n. 199/2025 e n. 203/2025, al quale ha aderito una parte significativa della giurisprudenza contabile di primo grado (Sez. giur. Emilia-Romagna n.76/2024, n.90/2024 e n.2/2025; Sez. giur. Sicilia n.248/2024, n.356/2024, n.220/2025, n.238/2025 e n.249/2025; Sez. giur. Toscana n.86/2025, n.101/2025 e n.111/2025). L'appello della Procura regionale per la Campania va, quindi, accolto e, per le ragioni esposte, va dichiarata la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti sulla questione.

Conseguentemente, ai sensi dell'art.199, comma 1, lettera a), c.g.c., va disposto il rinvio al Giudice di primo grado per la prosecuzione del giudizio sul merito, in diversa composizione, e per la pronuncia sulle

spese anche del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello,
definitivamente pronunciando, in riforma dell'impugnata sentenza:

- **accoglie** l'appello proposto dalla Procura regionale avverso la sentenza n.273/2024 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, lettera a), c.g.c., per la prosecuzione, in diversa composizione, del giudizio sul merito e per la pronuncia anche sulle spese del presente giudizio di appello.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 18 settembre 2025.

L'Estensore

Il Presidente

(Cons. Cosmo Sciancalepore)

(Pres. Rita Loreto)

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il

3 OTTOBRE 2025

P. Il Dirigente

(Dott. Massimo Biagi)

f.to digitalmente

Il Funzionario Preposto
Lucia Bianco