



SENT. 25/2026

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

Roberto **RIZZI**

Consigliere

Nicola **RUGGIERO**

Consigliere-relatore

Maria Cristina **RAZZANO**

Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA-nel giudizio sull'appello iscritto al **n. 61867** 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. 489/2024, depositata il 27 settembre 2024;

*nei confronti di***- LAURO Cristina**, nata a Napoli il 23 luglio 1969 (C.F.:

LRACST69L63F8390), rapp.ta e difesa, giusta procura alle liti in

	calce alla memoria di costituzione pervenuta il 30 dicembre 2025,	
	dall'Avv. Roberto De Masi, con il quale elegge domicilio digitale	
	presso il seguente indirizzo PEC:	
	robertodemasi@avvocatinapoli.legalmail.it, dove è possibile	
	trasmettere ogni eventuale comunicazione anche al seguente	
	numero di fax 081.683402 – <i>appellata</i>	
	VISTI l'atto d'appello e tutti i documenti di causa;	
	UDITI , nella pubblica udienza del giorno 22 gennaio 2026,	
	celebrata con l'assistenza del Segretario, dott. Riccardo Giuseppe	
	Carlucci: il Magistrato relatore, Cons. Nicola Ruggiero, che ha	
	brevemente relazionato sui fatti di causa, il rappresentante del	
	Pubblico Ministero, in persona del Vice Procuratore generale Giulia	
	De Franciscis, per la parte appellante, nonché l'Avv. Andrea Di Lisa,	
	su delega dell'Avv. Roberto De Masi, per la parte appellata;	
	Ritenuto in	
	FATTO	
	1. Con gravata sentenza la Sezione giurisdizionale per la Regione	
	Campania ha dichiarato il difetto di giurisdizione contabile, in favore	
	del Giudice ordinario, in ordine alla domanda con cui la Procura	
	regionale aveva chiesto la condanna della convenuta/odierna	
	appellata, sig.ra LAURO Cristina al pagamento, in favore dell'INPS	
	di Napoli, dell'importo complessivo di €. 19.296,00 (ovvero della	
	diversa somma determinata dal Collegio), oltre accessori di legge e	
	spese di giustizia, a titolo di responsabilità dolosa riconducibile,	
	nell'impostazione attorea, alla percezione indebita del c.d. reddito	
	2	

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 una comunicazione ex art. 129 disp. att. c.p.p., con la quale la Procura erariale veniva notiziata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli della pendenza del procedimento penale n. 33096/22 a carico della sig.ra Lauro, in ordine a una fattispecie di indebita percezione del reddito di cittadinanza.

E invero, dalla richiesta di rinvio a giudizio del 16.3.2023, per i reati di cui all'art. 7, comma 1, d.l. n. 4/2019, conv. in l. n. 26/2019, e 640 *bis* c.p. (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche), sarebbe emerso che l'imputata, percettrice di una somma pari a €. 17.346,72, avrebbe omesso di dichiarare, nelle domande presentate per l'ottenimento del beneficio negli anni 2020 e 2022, così come nelle dichiarazioni sostitutive ivi allegate, di disporre di un patrimonio mobiliare superiore alla soglia prevista dalla legge.

In particolare, dagli accertamenti della Guardia di finanza, compendiati nella nota n. 3062 del 20.3.2023, sarebbe emerso che la sig.ra Lauro, a far data dal 12.10.2015, avrebbe acquisito la carica di socio unico della società Averno Residence S.r.l., con sede legale in Napoli e luogo d'esercizio in Pozzuoli, con un capitale sociale dichiarato pari a €. 98.100,00, per la gestione in proprio e per conto terzi di immobili, proprietaria di numerosi immobili.

	n. 468/2022 (espressamente menzionata) e dalle successive	
	pronunce di questa Sezione d'appello.	
	Tutto ciò per la ritenuta insussistenza del c.d. <i>"rapporto di servizio"</i>	
	tra il percettore del reddito e l'Ente erogante.	
	E invero secondo il primo giudice tale rapporto sarebbe ravvisabile	
	in tutte le ipotesi in cui il privato estraneo alla Pubblica	
	Amministrazione risulti assoggettato all'osservanza di un	
	programma amministrativo, con inserimento funzionale nell' <i>iter</i>	
	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.	
	Dovrebbero pertanto sussistere contestualmente tre requisiti: a) la	
	provenienza pubblica delle risorse erogate; b) un vincolo funzionale	
	di destinazione delle stesse a un puntuale scopo pubblicistico, con	
	annessa attività gestoria; c) un obbligo di attivazione e	
	rendicontazione a carico del percipiente in relazione alle somme	
	ricevute.	
	La presenza contemporanea di tali requisiti consentirebbe di	
	configurare un contributo di scopo, tale da radicare un rapporto di	
	servizio in senso funzionale con l'Ente erogatore, da tenere distinto	
	rispetto ai meri sussidi, ovvero le erogazioni di pubblico denaro con	
	finalità solidaristica, non implicanti alcuna attività amministrativa di	
	gestione di denaro pubblico.	
	Ad avviso del collegio di prime cure il c.d. reddito di cittadinanza	
	rientrerebbe, per l'appunto, nella categoria dei meri sussidi, quale	
	5	

	misura di natura sociale, 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 <i>voluntas</i> del percipiente.	
	Il primo giudice ha ritenuto 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 fare 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	
	6	

Pubblica Amministrazione (Sez. Giur. Campania, sent. nn. 14/2024, 46/2024 e 86/2024).

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, 46/2024 e 86/2024).

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

	<i>immobilismo (e fallimento) delle figure professionali dei "navigator"</i>	
	<i>che, astrattamente, avrebbero dovuto coadiuvare (e controllare) i</i>	
	<i>percettori nella individuazione di un impiego (Sez. Giur. Campania,</i>	
	<i>sent. nn. 14/2024, 46/2024, 86/2024 e 421/2024).</i>	
	<i>Ne consegue che i fruitori del reddito hanno liberamente goduto di</i>	
	<i>tale provvidenza, in assenza di obblighi o dimostrati tentativi tesi</i>	
	<i>ad un'assunzione lavorativa e tale percezione rientra a pieno titolo</i>	
	<i>nei sussidi per gli indigenti senza che questi assumano alcun legame</i>	
	<i>funzionale con la Pubblica Amministrazione idoneo a radicare la</i>	
	<i>giurisdizione di questo plesso giudiziario la cui "vis expansiva" non</i>	
	<i>può certo giungere - in assenza di adeguata "interpositio</i>	
	<i>legislatoris" - a ricomprendere ogni forma di sindacato sull'utilizzo</i>	
	<i>del denaro pubblico, pena la violazione dell'art. 102 della</i>	
	<i>Costituzione.</i>	
	<i>In definitiva, le considerazioni sopra esposte inducono il Collegio a</i>	
	<i>ritenere che il reddito di cittadinanza non conferisca al beneficiario</i>	
	<i>la gestione di risorse secondo finalità pubbliche, risultando costui</i>	
	<i>un mero destinatario di risorse di provenienza pubblica prive di</i>	
	<i>vincolo di destinazione erogate nell'ambito di quelle forme di</i>	
	<i>assistenza ai ceti più deboli, anche ai sensi dell'art. 38 della</i>	
	<i>Costituzione. Ciò in quanto la evidente finalità solidaristico-</i>	
	<i>assistenziale, nel conformare in via esclusiva struttura ed effetti</i>	
	<i>della ridetta misura, ne esclude, in radice, l'inquadramento nel</i>	
	<i>perimetro dei contributi di scopo per carenza di qualsiasi rapporto</i>	
	<i>di servizio fra il percettore e l'Ente erogante, investendo, per</i>	
	8	

l'effetto, il Giudice ordinario della "potestas iudicandi" sulle controversie di suo indebito utilizzo, come nel caso di specie" (così, pagg. 7 e ss della sentenza impugnata).

2. Avverso la richiamata sentenza n. 489/2024, 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 gli argomenti spesi dalla Sezione di prime cure, fondati essenzialmente su due assunti, ritenuti entrambi non condivisibili (impossibilità di ritenere concretizzato un rapporto di servizio tra il privato beneficiario di pubbliche risorse e l'amministrazione concedente il beneficio, in assenza di un vincolo di destinazione delle risorse pubbliche, ovvero in assenza di specifici obblighi di *facere* da parte del privato; natura prevalentemente "assistenziale" della provvidenza).

In relazione al primo aspetto, l'Organo requirente ha sostenuto, in senso contrario a quanto affermato dall'impugnata sentenza, che un rapporto di servizio sussisterebbe in tutte le ipotesi in cui il privato si inserisca, volontariamente, attraverso una sua iniziativa personale (nello specifico, domanda tesa all'ottenimento del contributo) in un binario orientato al perseguimento di una politica e/o finalità di interesse pubblico, alla cui realizzazione sono destinate pubbliche risorse.

	Tale volontario inserimento farebbe sì che il privato, percettore di	
	una provvidenza pubblica orientata al perseguimento di un	
	determinato obiettivo di interesse generale, entri <i>ipso facto</i> in un	
	rapporto di servizio con l'amministrazione pubblica concedente.	
	Con l'ulteriore conseguenza che, anche in assenza di obblighi	
	gestori specifici e/o di rendicontazione contabile del denaro	
	ricevuto, il privato percettore diverrebbe attore e artefice di quella	
	politica pubblica tesa, nella fattispecie all'esame, a sostenere	
	l'obiettivo macroeconomico della tendenziale piena occupazione,	
	direttamente influente sul Pil del Paese, rispondendo, nei confronti	
	dell'amministrazione concedente, di ogni deviazione del contributo	
	ricevuto da quella specifica e pubblica finalità perseguita a titolo di	
	danno erariale.	
	Nella fattispecie all'esame, tutto l'impianto normativo in materia di	
	reddito di cittadinanza (come asseritamente confermato dalla	
	discussione politica che ha preceduto l'emanazione del d.l. 4/2019	
	e dai lavori preparatori del disegno di legge) sarebbe stato	
	concepito dal Legislatore italiano col dichiarato (nell' <i>incipit</i> stesso	
	della legge) intento di favorire lo sviluppo e l'incremento	
	dell'occupazione attiva.	
	Conseguentemente, il privato che (volontariamente) si inserisce in	
	tale binario, risulterebbe avvinto da un rapporto di servizio con	
	l'amministrazione.	
	In relazione al secondo profilo, la Procura regionale ha rimarcato	
	che l'esegesi normativa, sia letterale che sistematica, farebbe	

	emergere la ricorrenza di una misura volta a realizzare	
	l'occupazione del percettore (fine) assicurando al soggetto	
	condizioni reddituali minime (mezzo).	
	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 pubblicitario di complessivo aumento	
	dei livelli occupazionali generali).	
	Allo stesso modo, non risulterebbe dirimente, al fine di segnare il	
	confine tra le giurisdizioni, il regime fiscale cui risulta assoggettata	
	la misura (previsione di esenzione dall'Irpef, contenuta nell'art. 3,	
	comma 4, del d.l. n. 4 del 2019), atteso che verrebbe in rilievo non	
	un reddito prodotto, bensì una provvidenza concessa	
	dall'amministrazione al fine di agevolare l'inserimento	
	occupazionale del soggetto percipiente.	
	La Procura appellante ha inoltre sostenuto, anche attraverso	
	richiami giurisprudenziali alle misure concepite dal Legislatore	
	all'indomani dell'emergenza pandemica, che il c.d. 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 <i>facere</i> , secondo paradigmi contrattuali) e di rendicontazione, ma	
	11	

	anche quando il soggetto percepisca una contribuzione pubblica	
	prevista per la realizzazione di una finalità e di un programma di	
	natura pubblicistica, essendo egli 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 quel denaro	
	pubblico è stato destinato (dal decisore politico) a realizzare.	
	In ogni caso, con riferimento al c.d. reddito di cittadinanza, specifici	
	obblighi in capo al privato percipiente sarebbero rinvenibili nel	
	cosiddetto "patto per il lavoro".	
	Quest'ultimo, oltre a richiamare in sé un chiaro concetto di	
	funzionalizzazione, non potrebbe ritenersi eliso dalle vicende	
	relative alla mancata, concreta ed effettiva attuazione della	
	normativa (così per le previsioni, rimaste sostanzialmente	
	inattuate, relative ai " <i>navigators</i> "), rappresentando tale circostanza	
	un elemento metagiuridico, al di fuori della norma, da interpretarsi	
	con esclusivo riferimento alla formulazione letterale e all'intenzione	
	del Legislatore.	
	In conclusione, la Procura regionale, nel richiamare il percorso	
	argomentativo di cui alla sentenza n. 468/2022 di questa Sezione,	
	ha chiesto la riforma dell'impugnata sentenza, nella parte in cui ha	
	negato la sussistenza della giurisdizione contabile.	
	3. Con memoria di costituzione pervenuta il 30 dicembre 2025, la	
	sig.ra LAURO Cristina , con il patrocinio dell'Avv. Roberto De Masi,	

	ha eccepito l'inammissibilità e infondatezza dell'appello, nonché	
	sostenuto la correttezza della sentenza gravata.	
	Ha, in particolare, affermato l'insussistenza, nella fattispecie	
	all'esame, del c.d. rapporto di servizio, atteso che mancherebbero	
	tanto la gestione delle risorse pubbliche, secondo un determinato	
	programma imposto dalla Pubblica Amministrazione, quanto un	
	soggetto investito del compito di realizzare le attività in vece	
	dell'Amministrazione.	
	Tanto più alla luce della dedotta sottoposizione di ogni problematica	
	inerente, in ipotesi, alla restituzione del reddito di cittadinanza agli	
	ordinari rimedi ripetitori, e quindi alla giurisdizione del G.O.	
	In conclusione, l'appellante, nel richiamare le pregresse difese in	
	ordine all'insussistenza dell'impianto accusatorio ricostruito in	
	prime cure dell'Organo requirente campano, ha chiesto il rigetto	
	dell'appello, con integrale conferma della sentenza di primo grado	
	e della declinatoria di giurisdizione contabile, in favore del giudice	
	ordinario.	
	4. La discussione della causa, già prevista per il giorno 11 dicembre	
	2025, è stata rinviata d'ufficio all'odierna udienza per esigenze	
	organizzative della Sezione.	
	Alla pubblica udienza del 22 gennaio 2026, il P.M. ha ribadito le	
	richieste formulate nell'atto d'appello.	
	L'Avv. Andrea Di Lisa, su delega dell'Avv. Roberto De Masi, si è	
	riportato alla memoria, insistendo per il rigetto del gravame.	
	Esaurita la discussione, il giudizio è passato, dunque, in decisione.	

	Considerato in	
	DIRITTO	
	1. 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	
	univocamente espresso in materia da questa Sezione d’appello.	
	Ci si riferisce, in particolare, alla sentenza n. 468/2022 e alle più	
	recenti decisioni n. 83/2025, n. 106/2025, n. 117/2025, n.	
	135/2025, n. 158/2025, n. 199/2025, n. 203/2025, n. 208/2025,	
	n. 232/2025, n. 236/2025 e n. 237/2025 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 c.d. “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 c.d. rapporto di servizio tra il percettore e	
	l’Amministrazione erogante, per essere il primo funzionalmente	
	inserito all’interno di uno specifico programma pubblicitario,	
	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 <<...//	

	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	
	15	

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

	<i>legge, può risultare rilevante l'eventuale mancata effettiva</i>	
	<i>realizzazione dell'obiettivo occupazionale, pur a fronte del corretto</i>	
	<i>ed esaustivo espletamento degli adempimenti richiesti dalla legge.</i>	
	<i>Come già sostenuto da questa Sezione nella più volte menzionata</i>	
	<i>sentenza n.468/2022, la giurisprudenza di legittimità,</i>	
	<i>pacificamente, ha da tempo affermato il principio secondo il quale</i>	
	<i>la sussistenza del rapporto di servizio è da intendere in senso lato</i>	
	<i>e la giurisdizione contabile può prescindere dal trasferimento di</i>	
	<i>funzioni e poteri autoritativi al privato percettore e da qualsiasi</i>	
	<i>obbligo di rendicontazione finale delle somme ricevute. Ai fini del</i>	
	<i>radicamento della giurisdizione contabile in merito alla illecita</i>	
	<i>percezione di un contributo pubblico, risulta decisivo il mancato</i>	
	<i>perseguimento degli scopi voluti dalla legge con la contribuzione,</i>	
	<i>non avendo rilevanza né la natura pubblica o privata del soggetto</i>	
	<i>che gestisce il denaro pubblico, né il titolo in base al quale avviene</i>	
	<i>la gestione della risorsa pubblica. Il rapporto di servizio tra la</i>	
	<i>pubblica amministrazione erogatrice di un contributo e il soggetto</i>	
	<i>privato si configura, dunque, in tutti i casi in cui quest'ultimo,</i>	
	<i>ponendo in essere i presupposti per la illegittima percezione di un</i>	
	<i>finanziamento pubblico, abbia frustrato lo scopo perseguito</i>	
	<i>dall'amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità</i>	
	<i>cui erano preordinate (ex plurimis, Cass. SS.UU., 11 aprile 2023,</i>	
	<i>n.9659). L'inserimento funzionale si realizza ogni volta che il</i>	
	<i>soggetto privato viene chiamato a concorrere alla realizzazione</i>	
	<i>dell'interesse pubblico sotteso al finanziamento e il danno consegue</i>	
	19	

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,

	<i>erano idonee a determinare il venir meno del diritto alla prestazione</i>	
	<i>sarebbero risultate, infatti, del tutto inconciliabili con una</i>	
	<i>qualificazione meramente assistenziale per la quale, viceversa,</i>	
	<i>prevale l'esigenza di rispondere ai bisogni primari >> (così,</i>	
	testualmente Corte conti, Sez. II App., n. 106/2025 e n. 83/2025;	
	id., Sez. II App. n. 468/2022, n. 158/2025 e n. 203/2025).	
	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 c.d. 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.	
	2. 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	
	22	

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. 489/2024 della Sezione giurisdizionale per la Regione Campania e, per l'effetto, in riforma della menzionata sentenza:

-**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 22 gennaio 2026.

IL Consigliere ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(dott. Nicola RUGGIERO)

(dott.ssa Rita LORETO)

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 03 FEBBRAIO 2026

P. Il Dirigente

(dott. Massimo Biagi)

Firmato digitalmente

Il Funzionario Preposto
Lucia Bianco