

25 GENNAIO 2023

Giurisdizione contabile sull'indebita
percezione del reddito di cittadinanza.

Tra programma pubblicistico e
rinnovata nozione del rapporto di
servizio

di Sergio Foà

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Torino

e Emanuela Andreis

Dottoranda di ricerca in Diritti e Istituzioni
Università degli Studi di Torino

Giurisdizione contabile sull'indebita percezione del reddito di cittadinanza. Tra programma pubblicistico e rinnovata nozione del rapporto di servizio*

di Sergio Foà

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Torino

e Emanuela Andreis

Dottoranda di ricerca in Diritti e Istituzioni
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Il contributo approfondisce il tema della giurisdizione contabile per l'indebita percezione del reddito di cittadinanza, affermata per la prima volta dalla seconda Sezione giurisdizionale centrale d'Appello della Corte dei conti. Sono esaminati i due profili oggetto dei differenti orientamenti giurisprudenziali: natura giuridica, *ratio* e finalità del reddito di cittadinanza e configurazione del rapporto di servizio tra l'amministrazione che eroga il contributo e il privato beneficiario. Riconosciuta la primaria finalità di inserimento in ambito occupazionale della misura, l'attenzione è posta sull'evoluzione giurisprudenziale della nozione di rapporto di servizio ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile. In particolare, sono analizzate le caratteristiche di tale paradigma relazionale tra amministrazione che eroga contributi o finanziamenti pubblici e soggetti beneficiari nei due orientamenti: il più restrittivo, in cui il giudice di prime cure iscrive la misura del reddito di cittadinanza, e quello più permissivo, seguito invece dalla sentenza in commento. La costruzione teorica seguita da ultimo vede nel privato percettore il "gestore di un programma pubblicistico", le cui modalità di realizzazione sono definite da uno strumento pattizio accostabile all'accordo integrativo di provvedimento amministrativo.

Title: Accounting jurisdiction on the undue receipt of "citizenship income". Between the public programme and the renovated notion of the service relationship

Abstract [En]: The paper investigates the issue of accounting jurisdiction for the undue receipt of "citizenship income" (or basic income), affirmed for the first time by the Second Central Jurisdictional Chamber of Appeal of the Court of Auditors. The two issues addressed by the different jurisprudential orientations are examined: the legal nature, rationale and purpose of the citizenship income and the configuration of the "service relationship" between the administration providing the grant and the private beneficiary. After recognizing the primary employment purpose of the provision, the focus is placed on the jurisprudential evolution of the notion of "service relationship" for the establishment of the accounting jurisdiction. In particular, the peculiarities of this relational paradigm between the administration that provides public contributions or funding and the beneficiaries are analyzed in the two jurisprudential orientations: the more restrictive, in which the first instance judge inscribed the citizenship income measure, and the more permissive, followed by the judgment under consideration. The last theoretical construction followed considers the private beneficiary as the "manager of a public programme", whose implementation methods are defined by a contractual instrument comparable to the supplementary agreement of an administrative measure.

Parole chiave: Corte dei conti; responsabilità amministrativa; rapporto di servizio; reddito di cittadinanza; contributo pubblico

Keywords: Court of Auditors; administrative liability; service relationship; citizenship income; public grant

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo è frutto di elaborazione condivisa tra gli Autori. I paragrafi da 1 a 3 sono stati redatti da E. ANDREIS; il paragrafo 4 è stato redatto da S. FOÀ.

Sommario: 1. La giurisdizione della Corte dei conti in materia di indebita percezione del reddito di cittadinanza: orientamenti giurisprudenziali. 2. Natura giuridica, *ratio* e finalità del reddito di cittadinanza. 3. L'evoluzione della nozione di rapporto di servizio tra amministrazione che eroga contributi e privato beneficiario. 4. Considerazioni conclusive: il programma pubblicistico e le obbligazioni del privato percettore.

1. La giurisdizione della Corte dei conti in materia di indebita percezione del reddito di cittadinanza: orientamenti giurisprudenziali

Con una recente sentenza la seconda Sezione giurisdizionale centrale d'Appello della Corte dei conti¹, riformando la sentenza impugnata², ha dichiarato la giurisdizione contabile per il danno erariale da indebita percezione o illecito utilizzo del reddito di cittadinanza (per brevità, RdC), sussidio introdotto e disciplinato dal d.l. n. 4 del 2019, convertito con l. n. 26 del 2019.

Le precedenti pronunce della Corte dei conti in materia³, tutte della Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, a partire dalla sentenza impugnata, avevano al contrario declinato la giurisdizione perché non ravvisavano, a fronte della natura primariamente assistenziale del reddito di cittadinanza, un rapporto di servizio tra il soggetto destinatario del contributo e la pubblica amministrazione cui ricollegare il prodursi di un danno all'erario e su cui fondare la giurisdizione contabile. Secondo tali pronunce l'erogazione del contributo non avrebbe comportato da parte del beneficiario alcuna gestione di risorse pubbliche, né l'assunzione o lo svolgimento di attività in sostituzione della pubblica amministrazione, trattandosi di prestazione di natura prettamente assistenziale con spiccata finalità solidaristica di contrasto alla povertà, ritenuta prevalente sugli altri scopi pubblici, quali il sostegno occupazionale e l'inserimento sociale⁴.

In alcune di queste pronunce⁵ è stata precisata la necessità, ai fini della sussistenza del rapporto di servizio, di tre requisiti: la provenienza pubblica delle risorse, il vincolo di destinazione e l'obbligo di rendicontazione. Secondo la Sezione campana, tra le erogazioni pubbliche andrebbero distinte quelle con finalità assistenziali dai cosiddetti "contributi di scopo". Le prime, tra cui rientrerebbe anche il RdC, non implicano alcuna gestione amministrativa delle somme e si limitano a prescrivere requisiti ed obblighi di fruizione che, qualora disattesi, comportano la decadenza dal beneficio, con legittimazione dell'amministrazione ad agire per il suo recupero innanzi al giudice ordinario. I secondi, invece,

¹ Corte conti, Sez. II giur. centr. App., sent. 28 ottobre 2022, n. 468, in *Rivista Corte conti*, 2022, 5, pp. 185 ss., con nota di F. CERIONI, *La giurisdizione della Corte dei conti sul reddito di cittadinanza: obblighi del percettore, condizionalità e rapporto di servizio*.

² Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, sent. 2 ottobre 2020, n. 439, in *Diritto e conti*.

³ In ordine cronologico: Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, sent. 2 ottobre 2020, n. 439; *id.*, sent. 12 aprile 2021, n. 335; *id.*, sent. 12 aprile 2021, nn. 336 e 337; *id.*, sent. 15 aprile 2021, n. 367; *id.*, sent. 16 aprile 2021, n. 382; *id.*, sent. 20 maggio 2021, nn. 504 e 505; *id.*, sent. 8 giugno 2021 nn. 677 e 678; *id.*, sent. 2 luglio 2021, n. 789; *id.*, sent. 30 settembre 2021, n. 950. Tutte le sentenze citate sono disponibili nella Banca dati della Giurisdizione del sito web della Corte dei conti.

⁴ Così, in particolare, Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, sent. 8 giugno 2021 nn. 677 e 678; *id.*, sent. 20 maggio 2021 n. 505; *id.*, sent. 30 settembre 2021 n. 950; *id.*, sent. 12 aprile 2021 nn. 335, 336 e 337; *id.*, sent. 2 ottobre 2020, n. 439.

⁵ Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, sent. 16 aprile 2021, n. 382; *id.*, 15 aprile 2021, n. 367.

determinano un'attività gestoria di risorse collettive da parte di un soggetto estraneo all'amministrazione che assume la qualità di compartecipe di un programma pubblicitario, con vincolo di destinazione sulle somme concesse ed obbligo di rendicontazione. Soltanto in tale ultima ipotesi sarebbe ravvisabile un rapporto di servizio in senso funzionale con l'amministrazione, con conseguente giurisdizione del giudice contabile. L'orientamento della Sezione giurisdizionale regionale per la Campania ritiene pertanto il reddito di cittadinanza caratterizzato da una *“prevalente - ancorché non esclusiva - finalità solidaristico-assistenziale che ne preclude l'inquadramento tra i contributi di scopo, stante l'assenza di una gestione amministrativa di risorse pubbliche”*.

Pronunce più recenti della stessa sezione hanno affermato che tale sussidio si inscriverebbe in una visione *“dell'assistenza sociale di tipo universalistico, fondata sull'art. 38 Cost. e non più destinata a categorie marginali di soggetti, con una conseguente connotazione dei servizi sociali come prestazioni direttamente rivolte a rispondere ai bisogni di vita della persona che si trova in una situazione di disagio e, quindi, non standardizzabili ma personalizzati, in quanto correlati alle concrete esigenze e agli effettivi bisogni da soddisfare”*⁶.

La recente sentenza della seconda Sezione giurisdizionale centrale d'Appello costituisce pertanto una pronuncia innovativa nel contesto della misura specificamente intesa, ma si iscrive, come si dirà, nell'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale che connota in senso ampio il rapporto di servizio tra amministrazione che eroga un contributo e privato beneficiario.

Nel caso oggetto della sentenza di prime cure, il danno erariale contestato dalla Procura regionale sarebbe derivato dall'indebita percezione di quote di reddito di cittadinanza per la perdita dei requisiti prescritti dalla normativa e, in particolare, per la mancata comunicazione delle variazioni di reddito del nucleo familiare derivanti dall'esercizio da parte di una componente del nucleo familiare di venditore al dettaglio di tabacchi lavorati esteri di provenienza illecita. Il beneficio è infatti riconosciuto al nucleo familiare nel complesso che, ai sensi dell'art. 2, comma 1 della disciplina istitutiva, deve *“cumulativamente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione”* possedere i requisiti indicati. Eventuali variazioni delle condizioni occupazionali nelle forme dell'avvio di attività di lavoro dipendente o di attività di impresa o di lavoro autonomo *“da parte di uno o più componenti il nucleo familiare nel corso dell'erogazione del R.d.c.”* devono essere comunicate all'INPS ai sensi dell'art. 3, comma 8 e 9, così come *“ogni variazione patrimoniale che comporti la perdita dei requisiti”* (comma 11). La disciplina sanzionatoria dell'art. 7 prevede inoltre espressamente che l'omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio, *“anche se provenienti da attività irregolari”*, comporta l'immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva e conseguente restituzione di quanto indebitamente percepito.

⁶ Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, sent. 12 aprile 2021, nn. 336 e 337; *id.*, 12 aprile 2021, n. 335; *id.*, sent. 20 maggio 2021, nn. 504; *id.*, sent. 2 luglio 2021, n. 789.

Le ragioni a sostegno del difetto di giurisdizione della Corte dei conti poggiano sulla natura essenzialmente assistenziale del reddito di cittadinanza e, di conseguenza, sull'impossibilità di configurare nel caso di specie un rapporto di servizio anche latamente inteso tra la pubblica amministrazione che eroga il contributo e il soggetto privato percettore.

Al contrario, la seconda Sezione giurisdizionale centrale d'Appello della Corte dei conti, avuto riguardo alla configurazione del reddito di cittadinanza sia a livello normativo, sia sistematico, supportata anche dai principi enunciati nelle sentenze della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale, che valorizzano la finalità di politica attiva del lavoro⁷ e indicano come meramente strumentale il fine assistenziale, ha ritenuto configurabile il rapporto di servizio, dato atto dell'esistenza di un progetto finalizzato alla cura della finalità pubblica di inserimento progressivo nel mondo del lavoro del beneficiario, che diviene così compartecipe alla realizzazione del programma e all'attività dell'amministrazione ai fini pubblici. Lo sviamento dalle finalità del contributo, e dunque la mancata realizzazione degli scopi perseguiti con la contribuzione, determina pertanto il danno erariale su cui sussiste la giurisdizione della Corte dei conti.

È opportuno esaminare le posizioni della Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, in particolare nella sentenza impugnata, e della seconda Sezione giurisdizionale centrale d'Appello, con riferimento ai due profili su cui si è registrato il contrasto giurisprudenziale: natura giuridica, *ratio* e finalità del reddito di cittadinanza e configurazione del rapporto di servizio tra l'amministrazione che eroga il contributo e il privato beneficiario.

2. Natura giuridica, *ratio* e finalità del reddito di cittadinanza

Il reddito di cittadinanza è una misura ormai ampiamente nota e diffusa, istituita a decorrere da aprile 2019 e disciplinata dal d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con l. 28 marzo 2019, n. 26, e politicamente controversa, le cui sorti sono attualmente in discussione⁸. Si tratta di un sussidio economico di natura temporanea⁹, definito dall'art. 1 del citato d.l. quale "*misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia*

⁷ La cosiddetta "politica attiva del lavoro" consiste nella funzione di pubblico interesse volta a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, la cui gestione è affidata, a partire dall'entrata in vigore dei d.lgs. 14 settembre 2015, nn. 150 e 151 e 24 settembre 2016, n. 185, alla Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, coordinata da ANPAL, sulla base degli indirizzi del Ministero del lavoro e delle Regioni, per la parte di loro competenza.

⁸ La Legge di Bilancio 2023 (l. 29 dicembre 2022, n. 197) prevede il graduale tramonto del reddito di cittadinanza, a partire dalla riduzione delle mensilità di erogazione, ulteriormente diminuito nel corso delle discussioni da otto a sette mesi, fino alla definitiva abolizione del sussidio nel 2024, per essere probabilmente sostituito da nuovi strumenti di sostegno alla povertà che promuovano l'inclusione lavorativa. Ulteriori novità per il 2023 sono la previsione dell'obbligatorietà di percorsi di riqualificazione professionale di sei mesi per favorire il reinserimento nel mercato del lavoro, l'anticipazione della revoca del beneficio in caso di rifiuto della prima offerta congrua ricevuta (e non più dal secondo rifiuto), la compatibilità del sussidio, entro alcuni limiti, anche con il lavoro stagionale o intermittente, un aumento dell'esonero contributivo in favore dei datori di lavoro che assumono i percettori del reddito di cittadinanza.

⁹ Ai sensi dell'art. 3, comma 6 del d.l. n. 4 del 2019, cit. il reddito di cittadinanza "*è riconosciuto per il periodo durante il quale il beneficiario si trova nelle condizioni previste all'articolo 2 e, comunque, per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi*". Sono

del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro”.

L'attribuzione del beneficio è subordinata al rispetto di una serie di requisiti soggettivi di carattere personale e reddituale che devono sussistere al momento della domanda, cui si accompagna l'assunzione di alcune obbligazioni per tutta la durata di erogazione.

Il reddito di cittadinanza è riconosciuto ai nuclei familiari nel complesso in condizioni di disagio economico che presentano gli specifici requisiti di cittadinanza, residenza, soggiorno e patrimonio indicati dall'art. 2 della l. n. 26 del 2019, cit. che devono permanere nel periodo di erogazione del beneficio e le cui eventuali variazioni devono essere tempestivamente comunicate. Ai sensi dell'art. 4, l'erogazione del beneficio è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale attraverso la sottoscrizione di un “Patto per il lavoro” o, in caso di particolari criticità, di un “Patto per l'inclusione sociale”. Tali condizioni vincolano tutti i componenti del nucleo familiare maggiorenni, non occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, salvo eccezionali ipotesi di esonero disciplinate dal testo normativo¹⁰.

I beneficiari sono tenuti a rispettare le prescrizioni indicate nell'art. 4, comma 8, cit. per tutta la durata del beneficio: devono, tra gli altri, svolgere ricerca attiva del lavoro, sostenere i colloqui psicoattitudinali e le eventuali prove di selezione finalizzate all'assunzione, ed accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue¹¹.

A corollario della disciplina di requisiti, condizioni e obbligazioni, sono previsti i controlli e le sanzioni¹², che in ragione della gravità dell'inadempimento spaziano dalla decurtazione delle somme erogate, alla decadenza o revoca del beneficio con obbligo di restituzione delle somme indebitamente percepite.

tuttavia possibili rinnovi, previa sospensione dell'erogazione della misura per un periodo di un mese prima di ciascun rinnovo.

¹⁰ Sono esclusi, ai sensi dell'art. 4, comma 2, i beneficiari della pensione di cittadinanza ovvero i beneficiari del reddito di cittadinanza titolari di pensione diretta o comunque di età pari o superiore a 65 anni, nonché i componenti con disabilità, salva ogni iniziativa di collocamento mirato e la possibilità di chiedere la volontaria adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, che tenga conto delle condizioni e necessità specifiche dell'interessato. Possono inoltre essere esonerati i componenti con carichi di cura, valutati con riferimento alla presenza di soggetti minori di tre anni di età ovvero di componenti il nucleo familiare con disabilità grave o non autosufficienza.

¹¹ Definisce la congruità dell'offerta di lavoro l'art. 4, comma 9, anche con riferimento alla durata di fruizione del beneficio ed al numero di offerte rifiutate.

¹² Per un approfondimento sulle sanzioni penali in materia di reddito di cittadinanza, anche in confronto con altre fattispecie incriminatrici già presenti nell'ordinamento, si veda R. AFFINITO, M.M. CELLINI, *Il reddito di cittadinanza tra procedimento amministrativo e processo penale*, in *Sistema Penale*, 2021, 9, 5-18.

Molteplici sono le finalità sottese a tale beneficio¹³, ma diversa è la qualificazione espressa in sede giurisdizionale.

Nella sentenza riformata, così come in quelle successivamente intervenute in materia, la Sezione regionale ha individuato quale interesse pubblico primario perseguito dal reddito di cittadinanza la finalità assistenziale di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, ritenendo invece meramente strumentale il perseguimento di politiche per l'inserimento lavorativo. Tale finalità si collocherebbe *“nell’ambito della più generale ratio legislativa di contrasto alla povertà, sostegno economico e inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro”*.

Tale tesi troverebbe supporto nella circostanza che anche la c.d. “pensione di cittadinanza”, disciplinata dal comma 2 dell’art.1, cit. quale misura *“di contrasto alla povertà delle persone anziane”*¹⁴, perseguirebbe analoghe finalità assistenziali.

Dalla prevalenza della finalità assistenziale e solidaristica del contributo discenderebbe la giurisdizione del giudice ordinario, come affermato anche in precedenza dalla medesima Sezione in caso di indebita percezione di indennità di accompagnamento per l’assenza dei requisiti richiesti dalla relativa disciplina¹⁵. Al contrario, superando l’orientamento della Sezione giurisdizionale della Regione Campania, la Sezione d’Appello ha riconosciuto quale finalità primaria del reddito di cittadinanza il raggiungimento dell’obiettivo di pubblico interesse dell’inserimento progressivo di soggetti disoccupati nel mondo del lavoro, ritenendo il fine assistenziale dello stesso, pur presente, meramente strumentale a consentire al beneficiario di affrontare il percorso di inserimento occupazionale. Come si evince dalla lettura della norma posta in apertura del decreto-legge in esame, che lo definisce *“misura fondamentale di politica attiva del lavoro”*, si tratta di un sostegno economico volto ad integrare il reddito del soggetto percipiente e del relativo nucleo familiare per il tempo necessario ad assumere concrete iniziative per l’inserimento nel mondo del lavoro.

Ciò è rimarcato dalle condizionalità che accompagnano la misura, tutte finalizzate all’inserimento lavorativo: l’obbligo della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro dei componenti il nucleo che abbiano compiuto maggiore età, attraverso la sottoscrizione dei Patti per il lavoro; l’adesione obbligatoria a percorsi di formazione e inserimento; la comunicazione di variazioni reddituali, patrimoniali o di

¹³ La natura bifronte del reddito di cittadinanza, tra esigenze di sicurezza sociale e politica attiva del lavoro, riflette l’ambiguità teleologica irrisolta dal legislatore. La denominazione di “reddito di cittadinanza”, infatti, lungi dall’offrire come evocerebbe un sostegno economico minimo in grado di garantire lo *ius existantiae* per ogni cittadino, a prescindere dalla condizione di disoccupazione e dalla situazione reddituale, si scontra con i vincoli che limitano fortemente l’ambito di intervento della misura. Sulla natura incerta di tale erogazione, con particolare riferimento alle funzioni delle “condizionalità”, si veda L. CORAZZA, *La condizionalità “relazionale”: reddito di cittadinanza, mercato del lavoro, esclusione sociale*, in *Dir. Rel. Industriali*, 2022, 1, pp. 174 ss.

¹⁴ Si tratta di un beneficio rivolto ai nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni.

¹⁵ Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, sent. n. 520 del 2016.

consistenza del nucleo familiare che siano in grado di incidere sul diritto alla misura, cui si accompagnano i controlli dell'amministrazione erogante e le relative sanzioni (art. 7, cit.).

L'articolata disciplina in tema di condizioni, obblighi e sanzioni escluderebbe dunque la natura meramente assistenziale del beneficio, essendo piuttosto delineato come convenzione pubblicistica funzionalizzata tra l'amministrazione concedente ed i soggetti beneficiari.

Ad ulteriore sostegno del fine principalmente occupazionale del contributo, la Sezione di Appello richiama la previsione di sgravi fiscali per le aziende ed i privati che assumono beneficiari del RdC (art. 8, cit.) e l'esclusione dal beneficio dei nuclei con soggetti disoccupati a seguito di dimissioni volontarie non per giusta causa per dodici mesi successivi alle dimissioni (art. 3, comma 2).

La Sezione d'Appello procede dunque ad un confronto del reddito di cittadinanza con altri due sussidi, evidenziandone le profonde differenze.

Non sarebbe possibile l'analogia con la "pensione di cittadinanza" che, a differenza del RdC, persegue l'esclusiva finalità pubblica di contrasto alla povertà di soggetti di età pari o superiore a 67 anni, non più idonei all'inserimento nel mondo lavorativo. La differente natura giuridica di mero sostegno al reddito si coglie dalla mancata previsione della sottoscrizione del Patto per il lavoro o per l'inclusione sociale, oltre che dall'assenza di obblighi e divieti connessi all'occupazionalità.

Differente è, inoltre, la natura giuridica del reddito di cittadinanza introdotto in via sperimentale dalla legge della Regione Campania nel 2004¹⁶. Le Sezioni Unite¹⁷ della Cassazione ne avevano riconosciuto natura giuridica di "prestazione di natura assistenziale", dichiarando di conseguenza la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie sull'esistenza del diritto e sulla spettanza del beneficio.

È tuttavia necessario tenere distinte le due misure, pur accomunate dalla medesima denominazione. La misura introdotta in via sperimentale dalla legge regionale, a differenza di quella con legge nazionale, enunciava chiaramente la predominante finalità di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, pur riconoscendo anche la strumentalità del favorire "*condizioni efficaci di inserimento lavorativo e sociale*". La legge regionale richiedeva il possesso di differenti requisiti¹⁸ e non contemplava i meccanismi di condizionalità introdotti dalla legge n. 26 del 2019, cit. finalizzati agli obiettivi di politica attiva del lavoro; diversa era inoltre la durata del beneficio¹⁹. Tale erogazione prevedeva specifici interventi mirati all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo, tra i quali sussidi per l'acquisto di libri scolastici, agevolazioni per l'uso

¹⁶ Tale sussidio è stato introdotto in via sperimentale con legge regionale 19 febbraio 2004, n. 2 (poi abrogata dall'art. 19 comma 2 della legge regionale n. 16 del 2010) in applicazione della legge quadro n. 328 del 2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

¹⁷ Cass., Sez. Un., sent. 9 agosto 2010, n. 18480, in *Mass. Foro it.*, 2010, 827.

¹⁸ L'art. 2 della legge regionale Campania 19 febbraio 2004, n. 2 prevedeva tra i requisiti la residenza da almeno 60 mesi nella regione Campania, ed un reddito annuo inferiore a cinque mila euro.

¹⁹ Tale sussidio poteva essere erogato al massimo per dodici mesi.

di trasporti pubblici regionali, misure di sostegno per le spese di affitto, accesso gratuito ai servizi sociali e socio-sanitari. Differente era, inoltre, il procedimento per l'accesso al beneficio: il Rdc regionale era attribuito a semplice richiesta, con il solo limite delle risorse disponibili, mentre quello da ultimo disciplinato prevede una selezione a monte dei beneficiari, con alcune esclusioni²⁰.

Da ciò consegue la differente natura della misura introdotta in via sperimentale dalla Regione Campania, caratterizzata dalla precipua finalità di assistenza e contrasto alla povertà per la promozione del benessere fisico e psichico della persona, a prescindere dalla sua occupazione lavorativa, che giustificava quindi la devoluzione della materia al giudice ordinario, ma che non è possibile estendere analogicamente alla misura disciplinata dal d.l. n. 4 del 2019, cit. perché diversi sono il contesto, i requisiti e le condizioni.

Ad ulteriore conferma della finalità primariamente occupazionale del Reddito di cittadinanza, la Sezione centrale d'Appello richiama due recenti pronunce della Corte costituzionale.

La sentenza della Consulta n. 126 del 2021²¹, nel ritenere non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 *ter*, comma 1, del d.l. 4/2019 convertito in legge n. 26/2019, che impone di sospendere il reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario o richiedente cui è applicata misura cautelare personale, ha affrontato il tema della natura giuridica del contributo, riconoscendone il fine di *“operare un riordino del sistema di assistenza sociale e una generale razionalizzazione dei servizi per l'impiego, con l'obiettivo di una più efficace gestione delle politiche attive per il lavoro”*. Nell'affrontare il merito delle questioni sollevate, la Corte si è espressamente dissociata dalla prospettiva del reddito di cittadinanza quale misura connotata da principale finalità assistenziale e di inclusione, affermando al contrario che tale contributo *“definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica”*. Tale fine lo rende differente da altre provvidenze sociali la cui erogazione si fonda essenzialmente sul mero stato di bisogno, senza prevedere un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità. È, ad esempio, il caso della pensione di inabilità civile²², diretta alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili e alla tutela di bisogni primari della persona per garantire un minimo vitale di sussistenza a presidio del nucleo essenziale e indefettibile del diritto al mantenimento, garantito a ogni cittadino inabile al lavoro; della pensione di cittadinanza, *“misura di mero contrasto alla povertà delle persone anziane”*; dell'assegno sociale²³, contributo per

²⁰ Sono esclusi dall'erogazione del beneficio i nuclei familiari con soggetti disoccupati a seguito di dimissioni volontarie non per giusta causa o sottoposti a misura cautelare personale o che abbiano subito condanne definitive per specifici reati nei dieci anni precedenti la richiesta.

²¹ Corte cost., sent. 23 giugno 2021, n. 126, in *dirittifondamentali.it.*, 2021. Sul punto C. MORSELLI, *La “prova da sforzo” dell'incidente di costituzionalità sul reddito di cittadinanza. La Consulta che cristallizza il c.d. requisito negativo per usufruirne: l'assenza di una misura cautelare personale*, in *Giustizia Insieme*, 22 settembre 2022.

²² La pensione di inabilità civile è una misura di sostegno al reddito introdotta con art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118.

²³ Il cosiddetto assegno sociale è stato introdotto con art. 3, co. 6, legge 8 agosto 1995, n. 335.

far fronte a particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza, diretto a chi ha compiuto 65 anni e dispone di un reddito inferiore alla soglia di legge.

Da tali contributi si distingue il reddito di cittadinanza, che non ha natura meramente assistenziale, *“proprio perché accompagnato da un percorso formativo e d'inclusione che comporta precisi obblighi, il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso medesimo”*.

La Corte costituzionale ha successivamente confermato tale orientamento con la sentenza n. 19 del 2022²⁴, che ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lett. a), n. 1, del d.l. n. 4 del 2019, cit. nella parte in cui richiede tra i requisiti, ai cittadini stranieri, il possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Anche in questo caso è stata confermata la *“spiccata finalizzazione all'inserimento lavorativo”* della misura che, a differenza del “reddito di inclusione”²⁵, è caratterizzato da *“un più stringente meccanismo della condizionalità”* ed un'accentuazione degli impegni assunti dai beneficiari.

Infatti, il Rdc, pur presentando anche caratteristiche proprie 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”*. Coerentemente con tale finalità sono state previste la temporaneità della prestazione e le condizionalità, gli impegni che devono essere assunti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare, il sistema di controlli e sanzioni che ne fanno da corollario.

Il giudice delle leggi ha ulteriormente precisato che nemmeno il rilievo costituzionale del diritto alla *“sopravvivenza dignitosa”* e al *“minimo vitale”*, in attuazione degli articoli 2, 3 e 38, primo comma, Cost. *“può, tuttavia, legittimare questa Corte a intervenire “convertendo” verso esclusivi obiettivi di garanzia del minimo vitale una più complessa misura, come quella oggetto del presente giudizio, cui il legislatore ha assegnato, come visto, finalità prevalentemente diverse”*.

La Sezione giurisdizionale d'Appello ha quindi riconosciuto, in primo luogo sulla base dell'interpretazione letterale, ma anche sistematica, richiamando le recenti pronunce della Corte costituzionale e confrontando la misura con altri sussidi, la funzionalizzazione del contributo al raggiungimento dell'obiettivo, d'interesse pubblico, dell'inserimento di soggetti non occupati nel mondo del lavoro. Che si tratti di politiche pubbliche è evidente, basti rammentare che l'art. 4 della Costituzione dispone *“la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto”*. Di conseguenza, le erogazioni pubbliche volte a realizzare tale obiettivo non possono non rientrare nel perimetro dei programmi di pubblica utilità e dunque nella giurisdizione del giudice contabile.

²⁴ Corte cost., sent. 26 gennaio 2022, n. 19, in *Foro it.* 2022, 6, I, 1959.

²⁵ Il reddito di inclusione è stato introdotto con d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147, emanato in attuazione della legge delega 15 marzo 2017 con decorrenza dal 1 gennaio 2018.

A ben vedere, le ulteriori finalità indicate nell'art. 1 del d.l. n. 4 del 2019, cit. di “*garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale*” possono essere perseguite soltanto con l'attuazione di una politica attiva del lavoro e non sarebbero invece realizzabili mediante l'erogazione di un contributo, a fondo perduto e tempo determinato, a mero scopo assistenziale.

3. L'evoluzione della nozione di rapporto di servizio tra amministrazione che eroga contributi e privato beneficiario

Come è noto, l'ambito di applicazione soggettivo della responsabilità amministrativa²⁶ è stato oggetto di un'importante opera di interpretazione da parte della giurisprudenza contabile che ha esteso i ristretti e frammentati confini della disciplina normativa²⁷, ritenendo configurabile il danno erariale non solo in costanza di rapporto di impiego tra autore del comportamento illecito e amministrazione pubblica danneggiata, ma anche nei confronti di soggetti estranei all'organizzazione, uniti da quel legame qualificato “rapporto di servizio”²⁸. Tale relazione giuridica prescinde dalla natura pubblica o privata del soggetto così come dal titolo giuridico che costituisce il rapporto, ed è connotata dall'inserimento del soggetto investito in modo continuativo di una attività di interesse generale nell'organizzazione di un'amministrazione pubblica, con il vincolo di osservare obblighi funzionali per garantire lo svolgimento dell'attività affidata ed il perseguimento dell'interesse pubblico sotteso.

La relazione che deve sussistere tra soggetto danneggiante e amministrazione danneggiata al fine della sussistenza della giurisdizione contabile ha pertanto perso la connotazione di tipo formale per qualificarsi in senso sostanziale-funzionale; essa si riscontra quando un soggetto esterno contribuisce in concreto alla realizzazione delle attività in favore e per conto dell'amministrazione per la tutela degli interessi pubblici. La nozione di rapporto di servizio, di origine pretoria, è stata nel tempo ulteriormente arricchita di contenuto da parte della giurisprudenza, con una progressiva opera di espansione della platea di soggetti

²⁶ Sulla responsabilità amministrativa cfr., tra gli altri, F.G. COCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa e il suo processo*, Padova, 1997; S. PILATO, *La responsabilità amministrativa. Profili sostanziali e processuali nelle leggi 19/94, 20/94 e 639/96*, Padova, 1999; S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Milano, 2003; AA.VV., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*, Atti del LI Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Milano, 2006; A. ALTIERI, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Milano, 2012; C.E. GALLO, *La responsabilità amministrativa e contabile e la giurisdizione*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2013; G. BOTTINO, *Rischio e responsabilità amministrativa*, Napoli, 2017.

²⁷ I riferimenti normativi sono gli artt. 81, comma 1, e 82, comma 1, della legge sulla contabilità dello Stato (r.d.18 novembre 1923, n. 2440); l'art. 52 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti (r.d.12 luglio 1934, n. 1214); l'art. 18 del Testo unico delle disposizioni concernenti lo Statuto degli impiegati civili dello Stato (d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3); l'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Tali norme presuppongono, ai fini della configurabilità della responsabilità amministrativa, la sussistenza di un rapporto di impiego tra privato e amministrazione pubblica.

²⁸ Tra le prime pronunce ad aver proposto tale interpretazione, si vedano Corte conti, Sez. I, 30 gennaio 1958, n. 8471, in *Riv. Corte conti*, 1958, p. 45; Corte conti, Sez. riun., 15 aprile 1969, n. 92, in *Foro amm.*, 1969, p. 172.

nei cui confronti è possibile instaurare un giudizio di responsabilità per danno erariale²⁹. Tra questi³⁰, per quanto qui interessa, possono rientrare i beneficiari di contributi e finanziamenti pubblici.

Ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile rispetto ai soggetti percettori di contributi pubblici è stata elaborata nel tempo, da parte della giurisprudenza della Cassazione anche a Sezioni Unite e della Corte dei conti, una nozione di rapporto di servizio tra amministrazione danneggiata e soggetto danneggiante che supera la visione “formale” per connotarsi in senso “funzionale”.

A far data dalle ordinanze della Cassazione SS.UU. n. 19667/2003³¹ e n. 4511/2006³², è stata configurata una reinterpretazione della responsabilità amministrativa in termini prevalentemente finanziari, che ha spostato il fuoco dell’analisi dalla qualità del soggetto alla natura del danno e degli scopi perseguiti, senza tuttavia poter prescindere dalla sussistenza di un rapporto di servizio cui il danno erariale è legato.

Vi è rapporto di servizio quando il beneficio economico erogato dall’amministrazione introduce una relazione funzionale con la p.a. caratterizzata dall’inserimento del soggetto esterno nell’*iter* procedimentale dell’ente pubblico come compartecipe, attraverso l’assunzione di specifiche obbligazioni, dell’attività a fini pubblici³³, o quando sia previsto un vincolo alla “*gestione di pubblico denaro*” secondo un “*programma imposto dalla pubblica amministrazione*”³⁴. Irrilevante, invece, la qualità soggettiva del percettore del contributo, che può essere una persona fisica o una persona giuridica, pubblica o privata³⁵, così come il titolo in base al quale avviene la gestione del denaro, “*potendo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa od in contratto di diritto privato*”³⁶.

Le più recenti pronunce delle Sezioni Unite della Cassazione hanno ulteriormente ampliato la nozione, individuando un rapporto di servizio anche in assenza di peculiari e specifici obblighi di compartecipazione in capo al beneficiario: ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile è necessaria la funzionalizzazione del contributo pubblico alla realizzazione di un progetto, di modo che la sua

²⁹ Sarebbero ricompresi “*tutti coloro che, in un modo o nell’altro, giuridicamente o di fatto, vengono in contatto con una Amministrazione pubblica e stabiliscono con essa una relazione (anche solo funzionale)*”. Così F.G. SCOCA, *Fondamento storico ed ordinamento generale della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa*, in AA.VV., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*, cit.

³⁰ Ricostruisce l’elaborazione giurisprudenziale della nozione di rapporto di servizio, individuando alcune categorie di soggetti nei cui confronti è possibile instaurare un giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti, tra cui rientrano i beneficiari di contributi e finanziamenti pubblici, L. PREVITI, *Riflessioni sull’ambito soggettivo di applicazione della responsabilità amministrativa: tra esigenze di prevedibilità e tentativi di correzione della mala gestio pubblica*, in *Federalismi*, 2020, 4, pp. 180-203. In tema anche G. FRANCHINA, *La responsabilità erariale dei soggetti privati: aspetti funzionali e tutela processuale*, in *Giur. It.*, 2022, 3, pp. 772-782.

³¹ Cass., Sez. Un., ord. 22 dicembre 2003, n. 19667, in *Foro it.* 2005, I, 2676, con nota di D’AURIA.

³² Cass. Sez. Un., sent. 1 marzo 2006, n. 4511, in *Riv. corte conti*, 2006, 2, 237, con nota di REBECCHI.

³³ Così Cass., Sez. Un., sent. 26 febbraio 2004, n. 3899, in *Foro it.* 2005, I, 2675, con nota di D’AURIA.

³⁴ Cass., Sez. Un., sent. 20 ottobre 2006, n. 22513; *id.*, sent. 1° marzo 2006, n. 4511, cit.

³⁵ Cass., Sez. Un., sent. 31 gennaio 2008, n. 2289; *id.*, sent. 5 giugno 2008, n. 14825; *id.*, sent. 19 dicembre 2009, n. 26806; *id.*, sent. 3 marzo 2010 n. 5019; *id.*, sent. 9 febbraio 2011, n. 3165; *id.*, sent. 14 gennaio 2015, n. 473.

³⁶ Così Cass., Sez. Un., sent. 1 marzo 2006, n. 4511, cit.

erogazione sia “*strettamente legata all’effettività della relativa realizzazione, costituente la finalità di interesse pubblico giustificatrice dell’investimento di denaro pubblico*”³⁷.

Affinché sia riconosciuto un rapporto di servizio nell’ambito di erogazioni di contributi pubblici è dunque necessario che i benefici siano concessi al fine di realizzare superiori finalità di interesse pubblico distinte dalla sfera di esigenze del destinatario; che, per la realizzazione di tali finalità, sia previsto un concreto programma pubblicistico con precise e determinate attività a carico del beneficiario; che sia presente un vincolo di destinazione, anche non attinente all’utilizzo del contributo, ma che può coincidere con il puntuale adempimento degli obblighi correlati, la cui violazione ne determina lo sviamento del contributo dalla destinazione funzionale, con conseguente danno erariale.

Riconosciuto l’orientamento giurisprudenziale che ha determinato la trasformazione in senso oggettivo e funzionale del rapporto di servizio, la Sezione giurisdizionale campana ha tuttavia ritenuto che la percezione del reddito di cittadinanza non integri la gestione di risorse pubbliche o l’assunzione del compito di realizzare un’attività in vece della pubblica amministrazione, considerando il soggetto beneficiario “*un semplice destinatario di risorse di mera provenienza pubblica, prive di vincolo di destinazione*” ad un programma di natura pubblicistica.

Aderendo ad una visione più restrittiva del rapporto di servizio in materia di percezione di contributi pubblici, la Sezione regionale ha affermato che l’erogazione del Rdc sarebbe connotata dal carattere della pubblicità solo *ex ante*, per la provenienza delle somme erogate, e non *ex post*, per l’impiego delle risorse, non essendo, secondo la Sezione, destinate alla realizzazione di opere o alla soddisfazione di interessi o bisogni collettivi o, ancora, di attività con immediata rilevanza pubblica, non sussistendo vincoli di destinazione e rendicontazione degli importi corrisposti, né la compartecipazione fittiva del privato ad un programma pubblicistico. L’interesse pubblico all’inserimento nel mondo del lavoro rappresenterebbe, secondo la Sezione campana, la mera finalità politica alla base dell’intervento pubblico, concretizzandosi nella previsione della necessaria sussistenza di determinati requisiti e condizioni a cui è subordinata l’erogazione del beneficio. Di conseguenza, non potrebbe sussistere lo sviamento da finalità pubbliche che giustificerebbe la giurisdizione contabile.

Di diverso avviso, invece, la Sezione centrale di Appello, che aderisce all’orientamento della giurisprudenza di legittimità ormai consolidato nell’individuare la sussistenza del rapporto di servizio in senso lato, comunque instauratosi con l’ente pubblico danneggiato, prescindendo dal trasferimento di funzioni e poteri autoritativi al privato e dall’obbligo di rendicontazione delle somme ricevute, ad esempio nelle ipotesi di contributi pubblici finalizzati a realizzare programmi di pubblico interesse a cui partecipa

³⁷ Così Cass., Sez. Un., sent. 14 settembre 2017, n. 21297.

il beneficiario, come i contributi per favorire l'imprenditorialità, o quelli erogati a sostegno del comparto agricolo o destinati all'incremento occupazionale.

Ancora di recente le Sezioni Unite hanno affermato la giurisdizione contabile in tema di indebita percezione o incorretto utilizzo di risorse pubbliche nell'erogazione di contributi pubblici per l'agevolazione delle attività produttive³⁸, per l'editoria³⁹, per il miglioramento del settore agrario⁴⁰ e quelli finalizzati alla formazione professionale e all'incremento occupazionale⁴¹. In tali specifiche ipotesi è stato ritenuto configurabile il rapporto di servizio tra amministrazione concedente il beneficio e privato beneficiario, anche in assenza di vincoli di destinazione e di rendicontazione delle somme erogate, valorizzando piuttosto il profilo della funzionalizzazione delle risorse pubbliche e dell'assolvimento di peculiari obblighi che, qualora inadempiti, determinano lo sviamento del contributo dalle prefissate finalità e, di conseguenza, l'insorgere di responsabilità amministrativa per danno erariale.

È stato infatti evidenziato che per radicare la giurisdizione contabile non rileva né la qualità del soggetto, né il titolo in base al quale la gestione del denaro è svolta, essendo piuttosto dirimente la mancata realizzazione degli scopi perseguiti con la contribuzione. La condotta illecita sottrae il finanziamento, contributo o beneficio al corretto perseguimento del fine pubblico sotteso o alla realizzazione del programma imposto dalla amministrazione che avrebbe potuto farne altro soggetto in presenza dei requisiti. Lo sviamento dalle prescritte finalità causa, pertanto, un danno all'ente pubblico, cui consegue la responsabilità erariale del soggetto proprio per l'instaurazione di un rapporto di servizio con l'amministrazione erogatrice del contributo, essendo il beneficiario inserito nel procedimento di realizzazione degli obiettivi pubblici⁴².

Riconosciuto l'obiettivo primario del reddito di cittadinanza nell'incremento occupazionale di soggetti in condizioni di disagio socio-economico, e il carattere meramente strumentale del fine assistenziale della misura, la Sezione d'Appello della Corte dei conti ha ravvisato il rapporto di servizio nel rapporto sinallagmatico che si instaura tra amministrazione e privato percettore attraverso la partecipazione attiva dell'interessato alla ricerca di un'occupazione, l'assunzione di obblighi e la soggezione a vincoli posti quali precise condizioni per la stessa percezione del beneficio.

³⁸ Così Cass., Sez. Un., sent. 16 maggio 2019, n. 13245, in *Redazione Giuffrè*, 2020. Si erano già pronunciate in questo senso Cass., Sez. Un., 27 febbraio 2007, n. 4511; *id.* 25 gennaio 2013, n. 1774; *id.*, sent. 13 febbraio 2014, n. 3310; *id.*, sent. 24 novembre 2015, n. 23897; *id.*, sent. 27 gennaio 2016, n. 1515; *id.*, sent. 31 luglio 2017, n. 18991; *id.*, sent. 14 settembre 2017, n. 21297; *id.*, sent. 5 giugno 2018, n. 14436.

³⁹ Così Cass., Sez. Un., ord. 22 novembre 2019, n. 30526, in *Foro it.*, 2021, 5, I, 1794.

⁴⁰ Così Cass., Sez. Un., ord. 11 marzo 2020, n. 7009.

⁴¹ Così Cass., Sez. Un., sent. 19 maggio 2001, n. 211, in *Riv. cortei conti*, 2001, 3, 265.

⁴² Così Cass., Sez. Un., sent. 21 luglio 2020, n. 15490, in *Redazione Giuffrè*, 2020; *id.*, ord. 8 novembre 20201, n. 32418, in *Giust. Civ. Mass.*, 2021.

Non a caso, la disciplina normativa espressamente denomina quale “patto” – per il lavoro e per la inclusione sociale, art. 4 legge cit. – il vincolo che si instaura tra l’amministrazione e il privato nell’erogazione del beneficio in esame.

Oltre ai requisiti reddituali e patrimoniali, gli specifici e peculiari obblighi previsti dalla normativa non possono che ulteriormente evidenziare la funzionalità al perseguimento dello scopo anzidetto. Basti pensare all’obbligo della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro; di partecipazione alle iniziative formative o di riqualificazione; di accettazione di una delle tre offerte congrue (come definite dall’art. 4, comma 8, lett. b), cit.); di completamento degli studi; nonché gli impegni individuati dai servizi competenti per l’inserimento nel mercato del lavoro e l’inclusione sociale. Le stringenti condizioni ed obblighi devono sussistere in capo all’intero nucleo familiare non solo al momento della concessione, ma per tutta la durata di erogazione del beneficio, e qualsiasi variazione possa interessare uno o più componenti del nucleo deve essere tempestivamente comunicata, pena la decadenza e conseguente revoca del beneficio.

Tale complessa rete di obblighi, condizioni e requisiti, tutti finalizzati allo sviluppo occupazionale, che non avrebbero ragione di esistere nel caso di natura meramente assistenziale del contributo, rendono l’*extraneus* partecipe alla realizzazione di un vero e proprio *iter* procedimentale. Il soggetto è dunque funzionalmente chiamato alla gestione di risorse pubbliche secondo un piano imposto dalla pubblica amministrazione.

La Sezione ha dunque affermato che in tale contesto il rapporto di servizio appare delineato in triplice veste. In primo luogo, nella relazione soggettiva tra il privato e l’amministrazione. In secondo luogo, viene in rilievo la dimensione oggettiva relativa agli obblighi di servizio che connotano la richiesta del beneficio e permangono per tutta la sua durata. Infine, assume rilevanza il collegamento ad un fine pubblico che determina l’assoggettamento alla giurisdizione contabile.

È opportuno distinguere i sussidi destinati ad esclusivo scopo di solidarietà, la cui giurisdizione spetta al giudice ordinario, e quelli diretti ad attuare programmi predisposti dall’amministrazione.

In tale ultima ipotesi è la Corte dei conti l’organo deputato a conoscere degli eventuali danni causati dall’indebita percezione o dalla cattiva gestione delle risorse pubbliche, perché è ravvisabile un rapporto di servizio tra amministrazione erogante e soggetti beneficiari che non si rileva invece nelle erogazioni a scopo meramente solidali. Per tale ragione è inconferente il richiamo della Sezione regionale campana alla sentenza delle Sezioni Unite⁴³ che aveva escluso la giurisdizione della Corte dei conti per l’erogazione di contributi pubblici in favore di soggetti privati danneggiati da eventi calamitosi, in quanto nel caso di specie mancava la definizione da parte della pubblica amministrazione del programma gestito dal privato

⁴³ Così Cass., Sez. Un., sent. 5 maggio 2011, n. 9846, in *Giust. civ. Mass.*, 2011, 5, 698.

beneficiario⁴⁴. È inoltre assai arduo trovare elementi comuni con tale beneficio, posta la natura eccezionale, la finalità risarcitoria e riparatoria, che sono del tutto estranee al reddito di cittadinanza.

Sulla base dell'interpretazione letterale e sistematica della disciplina del reddito di cittadinanza, oltre che dei principi enunciati nelle richiamate sentenze della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale, la Sezione d'Appello ha dunque ritenuto ravvisabile il rapporto di servizio tra l'amministrazione erogante e il privato che percepisce il beneficio. Sussiste infatti un progetto finalizzato alla cura della finalità pubblica di inserimento progressivo nel mondo lavorativo del beneficiario della erogazione, che assume il ruolo di compartecipe alla realizzazione del programma e all'attività dell'amministrazione a fini pubblici. Ciò attraverso la sottoscrizione del Patto per il lavoro, o il Patto per l'inclusione sociale, e mediante l'assunzione dei numerosi obblighi, rafforzati da un sistema di sanzioni e controlli la cui osservanza condiziona la percezione stessa del beneficio.

Il reddito di cittadinanza, afferma in conclusione la Corte dei conti, è una misura volta a sostenere il reddito del percettore fino a che non si formi e non accetti una delle offerte di lavoro, partecipando così alla realizzazione del programma di pubblica utilità di cui il privato è chiamato a rispondere. La giurisdizione contabile, pertanto, si radica quando il destinatario del denaro pubblico *“utilizza la risorsa in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, o anche semplicemente sottraendo, con la propria condotta, ad altri possibili beneficiari il contributo che avrebbe potuto portare alla realizzazione della finalità prefigurata dal legislatore.”*

4. Considerazioni conclusive: il programma pubblicistico e le obbligazioni del privato percettore

La recente sentenza della Sezione giurisdizionale d'Appello della Corte dei conti sollecita diversi profili di interesse.

In primo luogo, attraverso un esame letterale e sistematico della disciplina del reddito di cittadinanza, supportato dai principi enunciati dalle recenti pronunce della Corte costituzionale, chiarisce la preminente finalità di inserimento in ambito occupazionale dell'istituto e precisa che la natura assistenziale è solo strumentale al perseguimento di tale obiettivo, superando i contrasti in letteratura ed i precedenti giurisprudenziali che ne avevano rilevato, al contrario, la preminente finalità di contrasto alla povertà. Da tale necessaria premessa, attraverso l'analisi dell'insieme di requisiti, vincoli e obbligazioni che si configurano come “condizionalità” da cui dipende l'accesso al beneficio e la sua permanenza, e che confluiscono nella stipulazione di un “patto” tra privato e amministrazione, riconosce la sussistenza di un rapporto di servizio che legittima la giurisdizione contabile.

⁴⁴ Sul punto Cass., Sez. Un., sent. 16 maggio 2019, n. 13245, in *Redazione Giuffrè*, 2020.

La natura giuridica di tale “patto” è invero poco esplorata ma non può né deve essere trascurata, proprio per l'importanza che assume nel ragionamento complessivo seguito dal giudice contabile. Ove gli obblighi assunti dal percettore fossero già declinati nel provvedimento che eroga il contributo, si tratterebbe di clausola particolare apposta al provvedimento, di natura prescrittiva, riferita ad elementi già certi o suscettibili di necessario avveramento in virtù dell'obbligo di adempimento imposto in capo al destinatario del provvedimento e costituiscono elementi immancabili, sia pure affidati alle scelte discrezionali nel *quid* e nel *quando*, del contenuto del provvedimento amministrativo⁴⁵. Lo schema imposto dalla legislazione vigente, sopra esaminato, pare invece accostare lo stesso strumento pattizio al modello dell'accordo integrativo rispetto al provvedimento amministrativo di erogazione: secondo la giurisprudenza, infatti, nell'ampia congerie di tali accordi rientrano tutte le pattuizioni che siano dirette a disciplinare aspetti obbligatori e patrimoniali connessi all'esercizio di potestà amministrative (e nel caso di specie, si ricorda, si tratta appunto di impegni di esecuzione di un “programma pubblicistico”)⁴⁶. Tale accostamento è teorico, per ora non recepito dalla giurisprudenza; tuttavia esso pare indotto dal carattere pubblicistico delle obbligazioni assunte dal privato, che sembrano allontanare il “patto” da un mero accordo contrattuale, giacché le obbligazioni assunte sono necessarie per adempiere al programma cui accede l'erogazione del beneficio. Come noto le controversie relative agli accordi, ivi comprese quelle riferite all'esecuzione, sono rimesse alla giurisdizione amministrativa. Ciò non di meno, l'iscrizione al rapporto di servizio del rapporto giuridico tra amministrazione erogatrice e privato beneficiario riporta al giudice contabile la giurisdizione su profili di responsabilità amministrativa discendenti da inadempimento dell'obbligo e conseguente indebita percezione⁴⁷.

La sentenza in commento, riconoscendo il rapporto sinallagmatico che si instaura attraverso la stipulazione dei patti per il lavoro o per l'inclusione sociale, accessori rispetto ad un programma pubblicistico, per la prima volta riconosce nel novero dei soggetti nei cui confronti è possibile instaurare azioni di responsabilità per danno erariale i percettori del reddito di cittadinanza che, integrando i presupposti per la illegittima percezione del contributo o disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato, abbiano frustrato lo scopo perseguito dall'amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate.

⁴⁵ Sul tema, da ultimo, A. PORPORATO, *Contributo allo studio dei provvedimenti amministrativi condizionati*, Torino, 2020, 1 ss. ed ivi richiami.

⁴⁶ Sulla atipicità degli accordi tra privati e p.a., ad esempio Cons. Stato, sez. IV, 20 maggio 2020, n. 3195. Per un inquadramento, S. FOÀ, *Il procedimento amministrativo e la partecipazione*, in C.E. GALLO (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, II ed., 2022, 230 ss.

⁴⁷ Sui rapporti di giurisdizione, talora conflittuali, tra giudice amministrativo e giudice contabile, da ultimo, S. FOÀ, *La giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione. Dalla tradizione cavouriana al dialogo con la Corte di giustizia dell'Unione europea*, in Atti del Convegno “Il ruolo della Corte dei conti al servizio della collettività nell'evoluzione delle sue funzioni”, Torino 11-12 ottobre 2022, ora in *Riv. Corte conti*, Quaderno n. 2/2022, 135 ss.

Ciò aderendo alla rinnovata visione di rapporto di servizio per i soggetti beneficiari di contributi e finanziamenti pubblici, che prescinde da obblighi di rendicontazione e dall'attribuzione di poteri autoritativi al soggetto, con l'effetto di estendere quel paradigma relazionale che assume contorni sempre più mobili.

Ribadendo la concorrenza e l'indipendenza dell'azione civile e di quella contabile, il danno erariale non preclude le azioni civilistiche per il recupero integrale del contributo erogato⁴⁸. Secondo tale condivisibile lettura, l'azione di responsabilità per danno erariale si configura quindi come ulteriore strumento per il contrasto agli illeciti in materia di reddito di cittadinanza.

La serie di obblighi, requisiti e condizioni richiesti per l'erogazione del reddito di cittadinanza è riscontrabile anche in ulteriori strumenti di politica attiva e passiva del lavoro, quali, ad esempio, le indennità di disoccupazione "Naspi"⁴⁹ e "DIS-COLL"⁵⁰, che sono condizionate alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa nonché ai percorsi di riqualificazione professionale proposti dai Servizi competenti, e la cui inosservanza comporta sanzioni che vanno dalla decurtazione di una frazione o di un'intera mensilità alla decadenza del beneficio. Le condizionalità di tali erogazioni sono state ulteriormente rafforzate con d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, che all'art. 21 prevede, tra gli altri, l'obbligo di contattare il Centro per l'impiego entro quindici giorni dalla presentazione di domanda di indennità di disoccupazione per stipulare il "patto di servizio personalizzato" cui il beneficiario di prestazione è tenuto ad attenersi. Sono inoltre puntualmente previste sanzioni in caso di mancata partecipazione alle attività proposte o mancata accettazione di un'offerta congrua di lavoro senza giustificato motivo.

Sembra delinearci pertanto un rapporto sinallagmatico tra amministrazione erogatrice il beneficio e privato beneficiario che connota alcuni strumenti di politiche attive e passive del lavoro, che se da un lato è stato ritenuto fondante un rapporto di servizio anche latamente inteso, da altro lato tende ad una maggiore responsabilizzazione dei soggetti destinatari dei contributi, che devono partecipare attivamente all'inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro⁵¹, pena soggezione al trattamento sanzionatorio delineato.

⁴⁸ Sul tema, in generale, G. COLOMBINI, *Il rapporto fra giurisdizione civile e contabile in materia di responsabilità erariale*, in Atti del Convegno "Il ruolo della Corte dei conti al servizio della collettività nell'evoluzione delle sue funzioni", Torino 11-12 ottobre 2022, ora in *Riv. Corte conti*, Quaderno n. 2/2022, 107 ss.

⁴⁹ La "Naspi", nuova assicurazione sociale per l'impiego, è una indennità mensile di disoccupazione a durata limitata istituita dall'art. 1 del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, erogata a richiesta dell'interessato in relazione agli eventi di disoccupazione involontaria verificati a decorrere dal 1° maggio 2015.

⁵⁰ La "DIS-COLL" è una indennità mensile di disoccupazione sostanzialmente analoga alla Naspi, ma rivolta ai collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, assegnisti di ricerca e dottorandi di ricerca con borsa di studio che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione. È disciplinata dall'art. 15 del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22.

⁵¹ Sul punto si veda M. COLUCCI, *Indebita percezione del reddito di cittadinanza: c'è la giurisdizione della Corte dei conti?*, in *Diritto & conti*, 16 luglio 2021. Secondo l'Autore, tuttavia, che commenta l'orientamento giurisprudenziale della Sezione

Si sta assistendo, per l'effetto, ad una progressiva trasformazione del rapporto tra privato e amministrazione, che vede il primo coinvolto in molteplici forme di collaborazione⁵² e partecipazione, talvolta anche di sostituzione⁵³, nello svolgimento di attività di pubblico interesse, cui consegue una progressiva responsabilizzazione⁵⁴, a fronte di una incauta de-responsabilizzazione dei soggetti formalmente inseriti nell'organizzazione pubblica⁵⁵.

regionale campana quando ancora non si era pronunciata la Sezione di Appello, il beneficiario di contributi pubblici non sarebbe comunque qualificabile come vero e proprio gestore di risorse pubbliche; *“lo stesso, piuttosto, potrebbe qualificarsi quale “destinatario responsabilizzato” di benefici posti a carico delle finanze pubbliche, rispetto a cui l’ordinamento prevede forme di responsabilità di natura penale e civile, oltre a meccanismi volti a farlo eventualmente “decadere” dalle opportunità di inserimento nel mercato del lavoro, in caso di comportamenti opportunistici e/o non collaborativi”*.

⁵² Il principio della collaborazione è stato espressamente introdotto nella legge sul procedimento amministrativo, n. 241 del 1990, con l'introduzione nell'art. 1 del comma 2-bis, che dispone *“i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede”*.

⁵³ Basti pensare all'irrompere delle autocertificazioni in sostituzione di atti amministrativi (SCIA, CILA), che ora si estendono a profili di ordine giuridico e tecnico complessi, e che in assenza di controlli preventivi accollano al privato inediti oneri interpretativi e sanzioni, anche in assenza della competenza specifica e del ruolo istituzionale che invece rivestono i funzionari pubblici. Sul punto S. FOÀ, *L'attività amministrativa*, in C.E. GALLO (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, II ed., 2022, 165 ss.; M.A. SANDULLI, *La “trappola” dell'art. 264 del dl 34/2020 (“decreto Rilancio”) per le autodichiarazioni. Le sanzioni “nascoste”, in Giustizia-insieme*, 2 giugno 2020.

⁵⁴ Rimarca i rischi di eccessiva semplificazione, S. FOÀ, *Gli appalti pubblici e la pandemia: criticità del sistema degli affidamenti e del contenzioso*, in S. FOÀ, A. CAMAIANI (a cura di), *Gestione nazionale della pandemia. Misure giuridiche tra Costituzione e Cedu. Profili critici*, Torino, 2022, 47 ss. Cfr. anche F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato “responsabilizzato”*, in *Federalismi*, 2020, 36, pp. 67 ss.

⁵⁵ Il riferimento è al cosiddetto “decreto semplificazioni”, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, che agli artt. 21 e 23 ha introdotto modifiche volte a delimitare, con misure temporanee o a regime, poi prorogate dal c.d. “decreto semplificazioni bis”, d.l. n. 77 del 2021, conv. in legge n. 108 del 2021, la responsabilità rispettivamente erariale e penale dei funzionari pubblici. Sul punto S. FOÀ, *Gli appalti pubblici e la pandemia: criticità del sistema degli affidamenti e del contenzioso*, in S. FOÀ, A. CAMAIANI (a cura di), *Gestione nazionale della pandemia. Misure giuridiche tra Costituzione e Cedu. Profili critici*, Torino, 2022, 51 s., ove si riferisce il *“grave equivoco secondo cui occorre insistere sulla limitazione della responsabilità per danno erariale ai casi in cui la produzione del danno è dolosamente voluta dal soggetto che ha agito, ad esclusione dei danni cagionati da omissione o inerzia. La limitazione della responsabilità del funzionario pubblico, che si ritiene paralizzato dalla paura della firma, è foriera di paradossi ben evidenziati dalla Magistratura contabile e di causazione di danno erariale”*. Sul tema specifico della limitazione della responsabilità per danno erariale, A. BENIGNI, *Prima lettura del D.L. n. 76/2020 tra formante legislativo e interpretazione costituzionalmente orientata*, in *Riv. Corte conti*, 2020, 5, 2; L. CARBONE, *Una responsabilità erariale transitoriamente “spuntata”. Riflessioni a prima lettura dopo il D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. “Decreto semplificazioni”)*, in *Federalismi*, 2020, 4, 4; G. CREPALDI, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa prima e dopo il Decreto semplificazioni*, in *Resp. civ. e prev.*, 2021, 1, 27 ss.; M. ATELLI, F. CAPALBO, P. GRASSO, U. MONTELLA, D. PERROTTA, R. SCHÜLMERS, *Il dolo contabile dopo l'art. 21 del Decreto-legge Semplificazioni fra contraddizioni e incoerenze di sistema*, in *Riv. Corte conti*, 2020, 6, p. 31; G. FRANCHINA, *Il Decreto semplificazioni alla prova dei fatti. Il venir meno del dolo contrattuale e la codificazione del criterio penalistico*, in *Giur. it.*, 2021, 5, 1242; C. PINOTTI, *La responsabilità amministrativa: problematiche attuali e prospettive future*, in Atti del Convegno *“Il ruolo della Corte dei conti al servizio della collettività nell'evoluzione delle sue funzioni”*, Torino 11-12 ottobre 2022, ora in *Riv. Corte conti*, Quaderno n. 2/2022, 95 ss., spec. 103 ss.