

STUDIO LEGALE ASSOCIATO

Avv. Renato Cola
Avv. Enrico Cacciamani
Avv. Lorenzo Cagli

Avv. Chiara Gioacchini
Avv. Maria Laura Sommese

Ancona, li 5.6.2018

Spett.le
AERDORICA S.P.A.

Parere sul rango del credito per versamento della addizionale comunale

Mi viene richiesto di rendere un parere sul rango del credito dell'INPS per recupero della "addizionale comunale sui diritti di imbarco" istituita per la prima volta dalla l. 350/2003 (legge finanziaria 2004) e successivamente fatta oggetto di numerosi interventi legislativi che ne hanno modificato la destinazione e l'ammontare.

Premetto un telegrafico excursus su natura e modalità di riscossione della "addizionale" in parola.

Nella sua formulazione originaria (quella, appunto, di cui alla l. 350/2003) essa aveva lo scopo di costituire un fondo in parte da destinarsi ai comuni del sedime aereoportuale, ed in parte per finanziare misure volte alla prevenzione e contrasto della criminalità.

Con il D.L. n. 7/2005 (convertito con l. 43/05) si dispose un incremento della addizionale, e l'aumento venne per la prima volta destinato a finanziare il fondo per il sostegno del reddito e della riconversione e riqualificazione del personale del settore del trasporto aereo (d'ora in poi anche "fondo volo").

Va qui fatto un breve cenno alla natura di tale fondo.

Si tratta di fondo istituito dall'art. 1-ter del DL 249/2004.

Pur essendo istituito presso l'INPS, nella sua costruzione originaria si trattava di organismo autonomo, dotato di un proprio comitato direttivo di nomina paritetica da parte delle organizzazioni datoriali di settore e dei sindacati maggiormente rappresentativi.

V. De Bosis 3 60123 ANCONA
Tel 071 20723 13 – Fax 071 203329
E mail: renato.cola@eudike.eu



STUDIO LEGALE ASSOCIATO

Avv. Renato Cola
Avv. Enrico Cacciamani
Avv. Lorenzo Cagli

Avv. Chiara Gioacchini
Avv. Maria Laura Sommese

Totalmente demandati al Comitato direttivo erano (e sono) in particolare i compiti di vigilanza sul versamento dei contributi; la decisione sulla erogazione delle prestazioni, la decisione sui reclami.

Come meglio vedremo infra, l'INPS funge dunque da esattore, ma non è il beneficiario del contributo, che, ripeto, è il "fondo volo".

Nella previsione originaria dell'art. 1-ter del DL 249/2004 era previsto che il fondo fosse alimentato da contributi in parte posti a carico dei dipendenti del settore ed in parte dal datore di lavoro. Si prevedevano inoltre *"contributi del sistema aeroportuale che gli operatori stessi converranno direttamente tra di loro per garantire la piena operatività del fondo e la stabilità del sistema stesso"*.

Questa forma di contribuzione da parte del sistema aereoportuale, da attuarsi su base negoziale, è stata sostituita dal D.L. n. 7/2005 in avanti, da una quota via via crescente della "addizionale comunale", imposta dunque per legge.

Concretamente la addizionale comunale viene incassata dai gestori dei servizi aereoportuali e riversata periodicamente all'INPS.

Va qui aggiunto che con decreto interministeriale 7.4.2016 il fondo è stato trasformato in una gestione dell'INPS.

La normativa in parola (art. 6), in vigore dall'1.1.2016 richiama l'art. 33 D. lgs. 14/09/2015, n.148, per il quale (ultimo comma) *"Ai contributi di finanziamento... si applicano le disposizioni vigenti in materia di contribuzione previdenziale obbligatoria"*.

Le prestazioni erogate dal fondo furono definite dal DL 249/2004 come segue:

a) finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale anche in concorso con gli appositi fondi nazionali, territoriali, regionali o comunitari;

b) erogazione di specifici trattamenti a favore dei lavoratori interessati da riduzioni dell'orario di lavoro, ivi compresi i contratti di solidarietà di cui al citato decreto-legge n. 148 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 236 del 1993, da sospensioni temporanee dell'attività lavorativa o da processi di



STUDIO LEGALE ASSOCIATO

Avv. Renato Cola
Avv. Enrico Cacciamani
Avv. Lorenzo Cagli

Avv. Chiara Gioacchini
Avv. Maria Laura Sommese

mobilità secondo modalità da concordare tra azienda ed organizzazioni sindacali.

Tali prestazioni sono state da ultimo dettagliatamente descritte e regolamentate con la circolare INPS n. 97 del 2017 come segue:

a) assicurare ai lavoratori una tutela in caso di cessazione del rapporto di lavoro integrativa rispetto all'ASpI/NASpI o dell'indennità di mobilità;

b) assicurare la protezione del reddito ai lavoratori che in costanza di rapporto di lavoro subiscano processi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa per le quali opera, a qualsiasi titolo, una integrazione salariale;

c) prevedere assegni straordinari per il sostegno del reddito riconosciuti nel quadro di processi di agevolazione all'esodo a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni;

d) contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'unione europea.

Poste queste doverose premesse, vengo a dare risposta al quesito rivoltomi.

Escludo anzitutto che possa avere natura privilegiata il credito per la quota della addizionale comunale da destinarsi ai Comuni del sedime aereoportuale, ed in parte per finanziare misure volte alla prevenzione e contrasto della criminalità.

Segnalo in proposito che l'art. 39 bis DL. 159/2007 ha esplicitamente escluso, con norma di interpretazione autentica, a valere dunque anche per l'epoca precedente, la natura tributaria di tale obbligazione.

Venuta meno per esplicita disposizione legislativa la possibilità di qualificare detti importi alla stregua di tributi non ritengo vi siano altri possibili

V. De Bosis 3 60123 ANCONA
Tel 071 20723 13 – Fax 071 203329
E mail: renato.cola@eudike.eu



STUDIO LEGALE ASSOCIATO

Avv. Renato Cola
Avv. Enrico Cacciamani
Avv. Lorenzo Cagli

Avv. Chiara Gioacchini
Avv. Maria Laura Sommese

profili di configurabilità della natura privilegiata del credito dell'Ente pubblico per tale titolo.

Discorso diverso, e più complesso, per la quota della addizionale comunale da destinarsi quale contributo al finanziamento del "fondo volo".

Premetto in proposito che le norme istitutive dei privilegi hanno natura eccezionale (in quanto derogative dal generale principio della "par condicio creditorum") e sono dunque di stretta interpretazione.

Il principio è stato affermato ad esempio da Cass. n. 5297 del 5.3.2009.

Cass. SS.UU. 13.4.2010 n. 11930 distingue tra i privilegi istituiti dal codice civile, che costituiscono la attuazione del principio costituzionale di eguaglianza sostanziale, e quelli *"istituiti da norme settoriali, che costituiscono sicuramente ius singulare, con tutte le conseguenze interpretative connesse"*.

Posta questa doverosa premessa ritengo che sia preferibile la tesi che esclude la natura privilegiata del credito anche per quanto riguarda la parte destinata al "fondo volo" della addizionale comunale, e ciò sia per ragioni "soggettive" cioè relative al soggetto beneficiario dei contributi, sia per ragioni "oggettive" e dunque legate alla natura del contributo.

Sotto il profilo soggettivo noto che l'art. 2753 c.c. favorisce con il privilegio *"i crediti derivanti dal mancato versamento dei contributi ad istituti, enti o fondi speciali, compresi quelli sostitutivi o integrativi, che gestiscono forme di assicurazione obbligatoria per l'invalidità la vecchiaia ed i superstiti"*.

A sua volta l'art. 2754 c.c. attribuisce natura privilegiata ai *"crediti per i contributi dovuti a istituti ed enti per forme di tutela previdenziale e assistenziale diverse da quelle indicate dal precedente articolo"*

Va dunque subito notato che i contributi dovuti a *"fondi speciali"* sono assistiti da privilegio solamente ai sensi dell'art. 2753 c.c., e dunque quando siano destinati al finanziamento forme previdenziali per *"l'invalidità la vecchiaia ed i superstiti"* il che evidentemente non è nel caso che ci occupa.

E' questa la prima ragione per escludere il privilegio.

V. De Bosis 3 60123 ANCONA
Tel 071 20723 13 – Fax 071 203329
E mail: renato.cola@eudike.eu



STUDIO LEGALE ASSOCIATO

Avv. Renato Cola
Avv. Enrico Cacciamani
Avv. Lorenzo Cagli

Avv. Chiara Gioacchini
Avv. Maria Laura Sommese

Va qui peraltro doverosamente aggiunto che sulla base di questa sola considerazione dovrebbero considerarsi avere natura privilegiata i soli contributi maturati dopo l' 1.1.2016.

Come abbiamo avuto modo di vedere infatti, dopo tale data il "fondo volo" è divenuto una gestione dell'INPS ed è stata disposta una generale equiparazione del contributo alla contribuzione previdenziale obbligatoria.

Vi sono peraltro ulteriori argomenti che fanno propendere per la esclusione tout court della natura privilegiata del credito.

Sempre sotto il profilo soggettivo si nota infatti che sia l'art. 2753 che l'art. 2754 c.c. dispongono che il privilegio gravi "*sui mobili del datore di lavoro*".

E' innegabile che la giurisprudenza della S.C. abbia esteso il concetto di "datore di lavoro" fino a ricomprendervi figure ad esso affini quali ad esempio il mandante nel rapporto di agenzia (v. ad esempio Cassazione civile sez. lav. 05 febbraio 1993 n. 1435) o l'artigiano, purtuttavia in quei casi si tratta pur sempre di un contributo dovuto da chi si giova delle prestazione d'opera del soggetto destinatario delle provvidenze, ancorchè ciò avvenga in regime di c.d. "parasubordinazione" e non in forza di un contratto di lavoro subordinato in senso stretto.

La ipotesi che ci occupa ha natura totalmente diversa perché il "contributo" è in definitiva a carico dei passeggeri come forma di aggio sui biglietti aerei, e l'ente di gestione aeroportuale opera come mero "agente contabile" nella attività di riscossione e riversamento della addizionale all'ente, senza che intercorra alcun tipo di rapporto (neppure "parasubordinato") tra lui ed i destinatari della prestazione.

Estendere all'ente gestore il privilegio posto a carico "del datore di lavoro" costituirebbe dunque una interpretazione molto al di là di quella estensiva, anche ove si ritenga quest'ultima consentita.

A ulteriore sostegno di questo argomento si deve anche evidenziare che, oltre alla addizionale comunale, il "fondo volo" è peraltro effettivamente finanziato anche da contributi a carico dei datori di lavoro (e degli stessi dipendenti) il che rafforza la convinzione che la addizionale comunale sia "altro" rispetto ad un contributo che pure è previsto dalla norma.

Ulteriori argomenti a favore della tesi della natura chirografaria del credito in parola possono trarsi esaminando l'aspetto oggettivo del contributo ed in particolare le forme di tutela che esso è destinato a finanziare.

V. De Bosis 3 60123 ANCONA
Tel 071 20723 13 – Fax 071 203329
E mail: renato.cola@eudike.eu



STUDIO LEGALE ASSOCIATO

Avv. Renato Cola
Avv. Enrico Cacciamani
Avv. Lorenzo Cagli

Avv. Chiara Gioacchini
Avv. Maria Laura Sommese

Sotto questo profilo va in primo luogo ribadito come sia pianamente da escludersi la applicabilità dell'art. 2753 c.c., non essendo il contributo destinato a finanziare forme di assicurazione per "*l'invalidità la vecchiaia ed i superstiti*".

A parere di chi scrive va peraltro escluso anche che esso finanzia "*forme di tutela previdenziale e assistenziale diverse da quelle indicate dal precedente articolo*".

Infatti scopo del fondo non è quello di assicurare un sostentamento a chi perda il lavoro, ma quello di garantirgli per quanto possibile la integrità del reddito fornendo prestazioni aggiuntive rispetto a quelle previdenziali.

Milita a favore di questa ricostruzione la circolare INPS n. 97 del 2017 che, nella parte relativa al trattamento fiscale delle prestazioni erogate dal "fondo volo", afferma:

Le prestazioni erogate dal Fondo di solidarietà, in quanto proventi conseguiti in sostituzione di redditi, costituiscono redditi alla stregua di quelli sostituiti (art. 6, comma 2, del TUIR) e pertanto sono assoggettate a tassazione come redditi di lavoro dipendente ed alle ritenute di acconto IRPEF"

Lo scrivente conosce l'orientamento giurisprudenziale e dottrinario che attribuisce natura previdenziale, e non retributiva, ad esempio, all'indennità CIG: purtuttavia, pur in assenza di precedenti specifici, non pare che le prestazioni offerte dal "fondo volo" possano assimilarsi a quelle di tali forme previdenziali, perché le prime garantiscono il sostentamento in casi di perdita di reddito, le seconde garantiscono per esplicita previsione di legge i livelli di reddito.

In conclusione dunque:

La soluzione che nega la natura privilegiata del credito per addizionale regionale (per la parte destinata al finanziamento del "fondo volo") appare preferibile in quanto:

-Soggetto debitore non è il "datore di lavoro" né soggetto a lui assimilabile

-Beneficiario degli importi è stato, almeno fino al 31.12.2015 un "fondo speciale", ipotesi non prevista dall'art. 2754 c.c. (a differenza di quanto statuito dall'art. 2753 c.c. per la diversa ipotesi di contributi di malattia, vecchiaia e superstiti). Sotto questo profilo la esclusione del privilegio non sarebbe sostenibile per il periodo successivo al 31.12.2015;

V. De Bosis 3 60123 ANCONA
Tel 071 20723 13 – Fax 071 203329
E mail: renato.cola@eudike.eu



STUDIO LEGALE ASSOCIATO

Avv. Renato Cola
Avv. Enrico Cacciamani
Avv. Lorenzo Cagli

Avv. Chiara Gioacchini
Avv. Maria Laura Sommesse

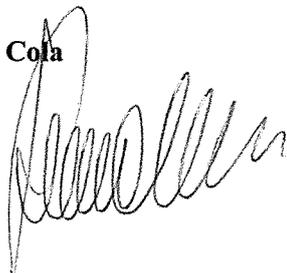
-Appare infine quanto meno dubbio che le prestazioni erogate dal fondo possano definirsi "previdenziali" in quanto volte ad assicurare i livelli di reddito goduti in costanza di rapporto di lavoro.

Ovviamente la particolarità della vicenda non consente di esprimersi in termini di certezza assoluta

Resto a Vs completa disposizione per ogni approfondimento che dovesse essere considerato utile.

Gradite i migliori saluti

Avv. Renato Cola

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Renato Cola', written in a cursive style.