



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MARCHE

composta dai magistrati:

Dr. Valter Camillo DEL ROSARIO

Presidente

Dr. Andrea LIBERATI

Consigliere

Dr. Giuseppe VELLA

Referendario (relatore)

ha emesso la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n. **23441** del
registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale per le Marche
nei confronti di:

Valerio Lucciarini De Vincenzi, nato a San Benedetto del Tronto (AP)

il 12 febbraio 1976 (c.f.: LCCVLR76B12H769D), residente a Offida (AP),

in via delle Tamerici n.39, rappresentato e difeso, congiuntamente e

disgiuntamente tra loro, dall'avv. Antonio Bartolini (c.f.:

BRTNTN67T27G478L, **pec:** *antonio.bartolini@pecavvocatiperugiapec.it*)

del Foro di Perugia e dall'avv. Davide Straccia (c.f.:

STRDVD74M24H769A, **pec:** *davide.straccia@pecavvocatiap.it*) del Foro di

Ascoli Piceno ed elettivamente domiciliato presso i sopra indicati

indirizzi PEC dei difensori nonché presso lo studio legale dell'avv.

Straccia, in San Benedetto del Tronto (AP), Piazza Pericle Fazzini n. 8.

	VISTO l’atto di citazione;	
	ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;	
	UDITI nella pubblica udienza del 12 dicembre 2023, con l’assistenza	
	del segretario dr. Matteo Quattrini, il referendario relatore dr. Giuseppe	
	Vella, il Pubblico Ministero, in persona della dr.ssa Mariaconcetta	
	Pretara, l’avv. Davide Straccia e l’avv. Andrea Pensi (su delega dell’avv.	
	Bartolini) per il convenuto Lucciarini De Vincenzi Valerio.	
	Ritenuto in	
	FATTO	
	I. Con atto di citazione depositato in segreteria in data 30/5/2023,	
	ritualmente notificato, la Procura regionale ha convenuto in giudizio	
	Valerio Lucciarini De Vincenzi, all’epoca dei fatti sindaco del Comune	
	di Offida, al fine di ottenerne la condanna al risarcimento dei danni	
	subiti dallo stesso Ente, per effetto delle somme corrisposte, in favore	
	del Lucciarini, all’I.N.P.S. ed all’associazione “Fondazione Democracy	
	in Progress”, per il complessivo importo di € 146.297,97.	
	II. A tal proposito, la Procura ha riferito che, con nota prot. n. 135005	
	del 12/7/2019, la Guardia di Finanza, Nucleo di Polizia Economico-	
	Finanziaria di Ascoli Piceno - Sezione Tutela Finanza Pubblica, aveva	
	trasmesso una segnalazione del danno subito dal Comune di Offida per	
	effetto dell’indebito versamento di oneri previdenziali, assistenziali e	
	assicurativi in favore del Lucciarini De Vincenzi, che aveva ricoperto la	
	carica di sindaco nel periodo 2009/2019.	
	Pervenivano, altresì, alla Procura altri esposti in date 26/11/2019 e	
	29/1/2021.	
	2	

Vincenzi presso l'associazione sarebbe stata meramente formale e strumentale ad ottenere il versamento dei contributi previdenziali da parte del Comune, sulla base del disposto dell'art. 86 del T.U.E.L.

III.1 A riprova del fatto che tale assunzione fosse stata meramente fittizia, la Procura ha evidenziato che dagli accertamenti svolti dalla G.d.F., confrontando le dichiarazioni dei redditi della suddetta associazione per il periodo 2008/2016 (in cui il Lucciarini De Vincenzi risultava dipendente) con le entrate e le uscite rilevate dai rendiconti finanziari della medesima, emergeva una situazione patrimoniale dell'associazione tale che, se il Lucciarini De Vincenzi non fosse stato eletto sindaco, sarebbe incorso, verosimilmente, in un licenziamento, non disponendo il datore di lavoro delle risorse finanziarie necessarie a far fronte all'erogazione di emolumenti e al versamento delle ritenute fiscali e previdenziali previste per legge, oltre che a proseguire l'attività associativa, già, peraltro, assai ridotta negli anni successivi al 2010.

III.2 Inoltre, la Procura ha rilevato che il convenuto era socio fondatore della stessa associazione, unitamente al presidente Sibillini Claudio, con il quale aveva condiviso l'esperienza amministrativa nel Comune di Offida per un decennio.

Dalla documentazione fornita dal Comune emergeva, peraltro, che l'Ufficio di Ragioneria dell'Ente sarebbe venuto a conoscenza del rapporto di lavoro del sindaco Lucciarini De Vincenzi e del correlativo collocamento in aspettativa non retribuita del medesimo con notevole ritardo, con conseguente ulteriore danno derivante dal pagamento all'I.N.P.S. degli interessi legali maturati nel corso degli anni sui

	contributi previdenziali dovuti.	
	IV. Replicando alle deduzioni con cui il Lucciarini De Vincenzi aveva	
	sostenuto:	
	a) l'insussistenza dell'ipotesi di fittizia costituzione del rapporto di	
	lavoro subordinato, così come prospettata dalla Procura, essendo	
	l'elezione a Sindaco un evento "lapalissianamente incerto e totalmente	
	aleatorio";	
	b) la continuità dell'attività dell'associazione "Fondazione Democracy	
	in Progress" nel periodo in cui egli si trovava in aspettativa per	
	mandato elettivo, allegando all'uopo varia documentazione;	
	c) la piena legittimità dell'espletamento dell'attività lavorativa	
	autonoma, pur trovandosi egli in aspettativa per mandato elettivo per	
	quanto riguardava il rapporto di lavoro dipendente;	
	d) l'insussistenza di danno a lui imputabile relativamente agli interessi	
	maturati, stante la correttezza del suo operato, in quanto, nel corso	
	degli anni, aveva regolarmente inoltrato all'I.N.P.S. le domande per	
	l'accredito dei contributi figurativi spettanti in correlazione	
	all'aspettativa, che era nota al Comune;	
	la Procura ha ritenuto che le tesi difensive e i documenti prodotti dal	
	convenuto non consentissero il superamento dei suddetti addebiti.	
	In proposito, il P.M. ha osservato che, secondo il Lucciarini De	
	Vincenzi, la perdurante operatività dell'associazione sarebbe	
	dimostrata:	
	- dall'assunzione di altri due dipendenti: il sig. Ficcadenti negli anni	
	2008-2009 e la sig.ra Celani negli anni 2015 (da dicembre) - 2017;	
	5	

- dallo svolgimento di varie attività, tra cui l'organizzazione di un corso di formazione e di alcuni eventi culturali, la presentazione di un libro dell'on. Agostini, le spese effettuate per saldare fatture emesse da terzi per servizi resi, l'assegnazione di una borsa di studio.

Orbene, secondo la Procura, tali circostanze, in realtà, *"nulla provano rispetto all'asserita operatività dell'associazione negli anni in cui l'odierno convenuto ne risultava dipendente. Infatti, l'assunzione del sig. Ficcadenti era precedente a quella del Lucciarini De Vincenzi (ed anzi cessò a maggio 2009, poco tempo dopo l'assunzione di quest'ultimo, avvenuta a marzo 2009), mentre l'assunzione della sig.ra Celani, avvenuta nel dicembre 2015, ugualmente nulla prova, in quanto i relativi oneri non trovano riscontro nei rendiconti di gestione dell'associazione relativi alle medesime annualità ed, inoltre, le buste paga prodotte dalla difesa confermano l'incapacità dell'associazione a far fronte agli oneri contributivi.*

Da questi documenti emerge, al contrario, una situazione di sostanziale inattività, che trova conferma, peraltro, negli stessi allegati alle deduzioni difensive depositate: l'associazione dal 2009 (anno di assunzione del Lucciarini De Vincenzi) al 2018 (anno delle sue dimissioni volontarie) risulta aver svolto un'unica rilevante attività, quella di patrocinio dell'evento di presentazione di un libro dell'on. Agostini. Anche le fatture prodotte, emesse nei confronti dell'associazione da terzi operatori (doc. 26 all. deduzioni), si riferiscono al medesimo evento; così come le ricevute di pagamento per attività di formazione e assistenza (doc. 27 all. deduzioni) sono state emesse nei confronti dello stesso Agostini e di Marucci Maurizio, commercialista dell'associazione e di Lucciarini De Vincenzi nonché segretario dell'associazione stessa".

In sostanza, secondo la Procura, il Lucciarini De Vincenzi non avrebbe

potuto legittimamente ottenere il versamento dei contributi

previdenziali ed assicurativi in suo favore, considerato che:

il suo rapporto di lavoro dipendente con l'associazione, a cui aveva

chiesto di essere collocato in aspettativa non retribuita durante il

mandato elettivo quale sindaco, sarebbe stato fittizio;

egli aveva continuato a svolgere attività lavorativa autonoma.

In pratica, per poter pretendere, ai sensi dell'art. 86 del T.U.E.L., il

versamento dei contributi da parte dell'Amministrazione, il sindaco

avrebbe dovuto essere non soltanto legato da un reale rapporto

lavorativo con l'associazione, con conseguente collocamento in

aspettativa non retribuita, ma anche aver cessato totalmente l'attività

lavorativa autonoma.

In proposito, la Procura ha sostenuto che, ove si ammettesse che un

soggetto (in possesso di un particolare status che gli consenta di

svolgere contemporaneamente sia attività lavorativa dipendente sia

attività lavorativa autonoma) possa, durante il mandato elettivo, da un

lato, esercitare attività professionale e, da un altro lato, far gravare

sull'Ente locale il versamento dei contributi previdenziali, in quanto in

"aspettativa senza assegni" quale lavoratore dipendente, si

verificherebbe una disparità di trattamento rispetto a coloro che

svolgono esclusivamente lavoro dipendente od autonomo.

Per di più, verrebbe ad essere vanificato lo scopo della normativa di cui

all'art. 86 del T.U.E.L., consistente nell'agevolare gli amministratori che

scelgono di dedicarsi a tempo pieno all'espletamento del mandato

elettivo, rinunciando a svolgere qualsiasi altra attività lavorativa.

V. Tenuto conto di quanto sopra evidenziato e ritenuti sussistenti il rapporto di servizio, il nesso di causalità e il danno subito dal Comune, la Procura ha emesso l'atto di citazione, con il quale ha contestato al Lucciarini De Vincenzi il danno che sarebbe stato da lui dolosamente cagionato all'Amministrazione, costituito da tutte le somme da essa versate sia all'I.N.P.S., a titolo di contributi previdenziali ed interessi di mora, sia all'associazione, a titolo di rimborso del T.F.R., per complessivi € 146.297,97, da maggiorarsi di rivalutazione monetaria, interessi legali e spese processuali (queste ultime da rifondarsi allo Stato).

* * * * *

VI. Con memoria depositata l'11 novembre 2023 (DAeD n. 38010), si è costituito il Lucciarini De Vincenzi, eccependo quanto segue.

VI.1 Mancata allegazione specifica dei documenti, da parte della Procura, in violazione dell'art. 163 del c.p.c. e dell'art. 87 delle disposizioni attuative, con conseguente violazione del diritto di difesa.

Secondo il Lucciarini De Vincenzi, la produzione documentale, posta dalla Procura a supporto dell'azione di responsabilità amministrativa, deve ritenersi "irrituale" ed "incomprensibile".

Essa sarebbe "irrituale", in quanto effettuata in violazione dell'art. 87 disp. att. del c.p.c., stante la necessità di un apposito indice dei documenti allegati, che non potrebbero essere indicati in maniera sommaria o per gruppi.

Essa sarebbe, altresì, “incomprensibile”, in quanto sarebbe stato necessario, al fine di garantire il diritto di difesa, indicare distintamente per ciascun documento la sua pertinenza alla vicenda.

VI.2 Insussistenza del nesso di causalità tra condotta e danno.

Il Lucciarini De Vincenzi ha sostenuto che, *“essendo egli stato assunto dall’associazione in data 30/3/2009, appare evidente, quale elemento incontrovertibile, non solo che la prestazione di lavoro subordinato fosse iniziata – e retribuita – ben prima dell’elezione a sindaco, avvenuta nel giugno 2009, ma anche che le due vicende (assunzione ed elezione) non sono e non possono essere, nella maniera più assoluta, tra loro collegate”*.

D'altronde, l'elezione a sindaco è un evento lapalissianamente incerto e totalmente aleatorio, sia perché proiettato nel futuro sia perché legato ad una competizione tra vari candidati, decisa esclusivamente dagli elettori.

Con la conseguenza che *“l’aleatorietà della competizione elettorale e, quindi, del conseguimento di un positivo risultato all’esito della stessa esclude, in radice, ogni ipotesi di condotta attiva del soggetto aspirante a pubbliche funzioni e, in ogni caso, declina una chiara carenza del nesso di causalità efficiente della condotta rispetto al danno erariale contestato dalla Procura contabile, nonché, ancora, esclude tassativamente l’elemento soggettivo del dolo, che, com’è noto, va accertato ex ante, ossia al momento dell’attuazione della condotta, e non ex post, sulla base di accadimenti successivi”*.

VI.3 Mancanza di prova del dolo.

In merito, il Lucciarini De Vincenzi ha sostenuto che la contestazione di un comportamento doloso, formulata dalla Procura, sia priva di valido

supporto probatorio.

Con riferimento al primo elemento a supporto dell'azione della Procura e, precisamente, all'affermazione che egli avrebbe agito dolosamente, in quanto *"la candidatura a sindaco del Comune di Offida del Lucciarini era nota e resa pubblica già nel settembre 2008, come da articolo di stampa del 29/9/2008 (allegato 31 relazione GdF)"*, il Lucciarini De Vincenzi ha eccepito che, sia all'epoca in cui annunciò la sua probabile candidatura sia all'epoca (marzo 2009) in cui fu assunto dall'associazione, egli non era legato da alcun rapporto di servizio con il Comune, ragion per cui tale circostanza determina l'insussistenza di qualsiasi ipotetico nesso di causalità tra l'assunzione in servizio e l'obbligo del Comune di corrispondere i contributi previdenziali in luogo del datore di lavoro, obbligo che, invece, è sorto soltanto quando egli, eletto sindaco (nel giugno 2009), chiese all'associazione datrice di lavoro di essere collocato in aspettativa non retribuita per la durata del mandato elettivo, avvalendosi di un beneficio previsto dalla normativa vigente e senza alcun intento doloso.

Ed ancora il convenuto ha ribadito che: *"L'assunzione del Lucciarini De Vincenzi da parte di Democracy in Progress è avvenuta, per l'appunto, in data antecedente alla sua elezione a sindaco e non è stata assolutamente fittizia, bensì concreta e reale. Infatti, è dimostrato in atti e confermato dalla stessa Procura nella propria citazione che dal 30/3/2009 al 9/6/2009 l'odierno convenuto ha regolarmente lavorato e percepito retribuzioni per complessivi € 4.609,00 e che l'associazione datrice di lavoro, per tale periodo, ha regolarmente versato i contributi previdenziali"*.

Con riferimento, invece, a quanto osservato dalla Procura in merito al fatto che il rapporto lavorativo del Lucciarini De Vincenzi con l'associazione fosse iniziato pochi mesi prima della sua elezione e fosse terminato alcuni mesi prima della sua cessazione dalla carica di sindaco, il convenuto ha riferito che dal 1° gennaio 2019 egli aveva assunto altro impiego presso la "ALI- Lega delle Autonomie Locali", con sede in Roma.

In merito alla circostanza, evidenziata dalla Procura, secondo cui il convenuto era "socio fondatore" dell'associazione, il Lucciarini De Vincenzi ha osservato che *"non esiste alcuna norma, né di legge né statutaria, che vieti ad un socio fondatore – peraltro, tra tanti altri - di una associazione di essere assunto e di prestare lavoro subordinato in favore della stessa"*; così come privo di rilevanza deve ritenersi il fatto che Sibillini Claudio, presidente dell'associazione "Democracy in progress", fosse stato consigliere comunale di maggioranza durante il mandato del convenuto.

Relativamente all'affermazione della Procura, secondo cui le poche attività svolte dall'associazione e, di conseguenza, le limitate risorse finanziarie a disposizione della medesima avrebbero indotto la datrice di lavoro, nel caso in cui il Lucciarini De Vincenzi non fosse stato eletto sindaco, a licenziarlo, il convenuto ha replicato che si tratta di una *"mera ipotesi"*, peraltro formulata astrattamente dalla Procura *"a posteriori"*.

D'altro canto, non può assumere alcuna rilevanza nel presente giudizio *"lo stabilire se l'associazione sarebbe stata in grado di pagare o meno lo stipendio al proprio dipendente"*, dovendosi, invece, vagliare *"la correttezza*

successivi al 2010”.

Infine, relativamente a tale profilo, il Lucciarini De Vincenzi ha osservato che il ragionamento della Procura può essere agevolmente confutato, potendosi ragionevolmente ritenere che, se egli avesse continuato a prestare la sua attività lavorativa presso l’associazione, senza essere collocato in aspettativa per mandato elettivo, avrebbe potuto contribuire, in quel periodo storico, ad incrementare l’operatività della medesima datrice di lavoro.

VI.4 In ordine alla legittimità della condotta.

In proposito, il Lucciarini De Vincenzi ha ribadito la piena legittimità del proprio operato, considerato che, non contemplando la normativa di cui all’art. 86 del T.U.E.L. l’ipotesi “intermedia” in cui, in capo ad uno stesso soggetto, legittimamente coesistono due differenti status, ossia quello di lavoratore subordinato e quello di lavoratore autonomo, da questa mancata previsione non si potrebbe *“far derivare una disciplina svantaggiosa nei confronti del soggetto interessato, tale per cui, se egli opera come lavoratore autonomo (sia prima che durante lo svolgimento del mandato elettivo), allora il suo eventuale rapporto di lavoro subordinato è da ritenersi, di per sé, fittizio e strumentale a conseguire benefici contributivi non dovuti”*.

Nel contestare i pareri di alcune Sezioni di Controllo della Corte dei conti, richiamati dalla Procura nell’atto di citazione al fine di confutare le tesi del Lucciarini De Vincenzi, il convenuto ha fatto riferimento, in primo luogo, al parere n. 13024, reso in data 25/5/2005 dal Ministero dell’Interno per una fattispecie analoga a quella oggetto del presente giudizio, parere a cui egli s’era attenuto all’epoca (giugno 2009) in cui

era stato eletto sindaco.

In tale parere, infatti, è stata data risposta ad un quesito in ordine all'obbligo per l'Amministrazione di versare i contributi previdenziali, assistenziali ed assicurativi in favore di un amministratore che, oltre ad essere lavoratore subordinato, collocatosi in aspettativa senza assegni, svolga attività lavorativa autonoma, evidenziandosi che:

l'Amministrazione ha l'obbligo di versare i contributi relativi alla posizione di lavoratore subordinato in aspettativa;

l'amministratore non può, però, pretendere dall'Amministrazione anche il versamento delle quote forfettarie dei contributi alla Cassa previdenziale cui egli sia iscritto in qualità di lavoratore autonomo, vigendo il principio dell'esclusività e della non cumulabilità dell'onere a carico dell'Ente presso cui viene espletato il mandato elettivo.

In secondo luogo, il Lucciarini De Vincenzi ha fatto riferimento alla recentissima ordinanza della Corte di Cassazione n. 24615 del 14/8/2023 (che ha confermato la sentenza della Corte d'Appello de L'Aquila, Sez. Lavoro, n. 764/2017).

In proposito, il Lucciarini De Vincenzi ha sottolineato che tale sentenza sancisce che: *"L'insorgenza dell'obbligo di versare, ai sensi dell'art. 86, comma 2, del T.U.E.L., la contribuzione in favore dei liberi professionisti impegnati in funzioni pubbliche elettive non richiede l'integrale sospensione dell'attività lavorativa autonoma"* e ciò a differenza dell'art. 86, comma 1, secondo cui l'obbligo di versare i contributi previdenziali in favore dei lavoratori subordinati, impegnati in funzioni pubbliche elettive, sorge a carico dell'Amministrazione a condizione che essi abbiano chiesto al

loro datore di lavoro di essere collocati in aspettativa non retribuita per tutta la durata del mandato elettivo.

D'altro canto, secondo la Cassazione, il lavoratore autonomo che svolge una funzione elettiva viene a subire ripercussioni negative sotto il profilo reddituale e, quindi, anche sotto il profilo della correlativa capacità contributiva, ragion per cui l'Amministrazione ha l'obbligo di versare in suo favore i contributi previdenziali, secondo le modalità stabilite dall'art. 86, comma 2, del T.U.E.L., anche se egli continui ad espletare l'attività autonoma (ferma restando, ovviamente, la non cumulabilità di contribuzioni, ove l'amministratore versi anche nella condizione di lavoratore subordinato in aspettativa senza assegni).

Secondo il Lucciarini De Vincenzi, pertanto, egli aveva diritto al versamento dei contributi previdenziali da parte del Comune, ai sensi dell'art. 86, comma 1, in quanto aveva sospeso la prestazione dell'attività lavorativa dipendente, avendo chiesto all'associazione "Fondazione Democracy in Progress" di essere collocato in aspettativa non retribuita per tutta la durata del mandato elettivo, mentre non aveva alcun obbligo di sospendere l'attività lavorativa autonoma.

Il Lucciarini De Vincenzi ha, infine, sottolineato che, in presenza di un quadro normativo oggettivamente complesso e di non agevole interpretazione (come dimostrato anche dall'evoluzione della giurisprudenza in materia), egli aveva operato in buona fede, ragion per cui sarebbe del tutto infondata la tesi della Procura, che ha ravvisato nel suo comportamento profili di dolo.

VI.5 In ordine al presunto ritardo nella comunicazione della

posizione di lavoratore subordinato in aspettativa senza assegni.

In proposito, il Lucciarini De Vincenzi ha evidenziato che, nel corso degli anni, egli aveva inoltrato all'I.N.P.S. apposite domande per ottenere l'accredito dei contributi figurativi, correlati alla sua posizione di lavoratore subordinato, in aspettativa non retribuita per l'espletamento del mandato elettivo quale sindaco, tant'è vero che l'I.N.P.S. aveva più volte richiesto al Comune di effettuare i versamenti contributivi.

La conoscenza, da parte del Comune, dell'obbligo di versare i contributi emerge chiaramente anche da interlocuzioni scritte con l'I.N.P.S., risalenti all'anno 2013, da cui si evince la pregressa esistenza di un percorso di confronto tra i due Enti per risolvere qualsiasi problematica in materia.

D'altro canto, il Comune erogava al sindaco l'indennità di funzione in misura intera (e non dimezzata) proprio perché a conoscenza della sua posizione di lavoratore subordinato in aspettativa non retribuita.

Pertanto, il ritardo nel versamento dei contributi, con conseguente maturazione di interessi moratori a carico del Comune, non potrebbe essere imputato al sindaco Lucciarini De Vincenzi ma, eventualmente, al competente funzionario comunale.

VI.6 Prescrizione dell'azione risarcitoria.

Il Lucciarini De Vincenzi ha eccepito che, in ogni caso, l'azione di responsabilità esercitata nei suoi confronti dalla Procura sarebbe prescritta, considerato che l'invito a dedurre gli è stato notificato il 19/12/2022, quand'erano decorsi oltre 5 anni sia dal suo collocamento

in aspettativa quale lavoratore dipendente dell'Associazione (2009) sia dalle interlocazioni scritte avvenute nel 2013 tra l'I.N.P.S. ed il Comune di Offida, riguardanti i versamenti contributivi in favore del sindaco, sia dall'approvazione nel 2015, da parte dell'I.N.P.S., del piano di rateizzazione dei versamenti contributivi proposto dal Comune.

VI.7 Carenza dell'elemento oggettivo del danno: applicazione del "principio di finanza allargata".

In subordine, il Lucciarini De Vincenzi ha sostenuto che, in ogni caso, *"non può parlarsi di danno erariale, laddove all'esborso effettuato da un'Amministrazione pubblica corrisponda un introito di altra Amministrazione e/o Ente pubblico, determinandosi, in realtà, un mero spostamento di somme all'interno di una finanza pubblica sostanzialmente unitaria"* (come, peraltro, affermato da taluni orientamenti giurisprudenziali della Corte dei conti).

VI.8 Difetto assoluto d'imputabilità del danno al sindaco, per carenza di un valido rapporto di servizio rispetto alle funzioni che sono state concretamente esercitate in materia.

Secondo il Lucciarini De Vincenzi, era esclusiva incombenza del Comune e, in particolare, del funzionario responsabile del Servizio Ragioneria il provvedere al versamento dei contributi previdenziali. Pertanto, era dovere di tale funzionario verificare, con le necessarie diligenza e perizia, la sussistenza del diritto del sindaco, in base ai presupposti delineati dall'art. 86 del T.U.E.L., ad ottenere il versamento dei contributi previdenziali figurativi da parte del Comune.

VI.9 Conclusivamente, il Lucciarini De Vincenzi ha chiesto:

	- in via principale , che sia rigettata la domanda risarcitoria proposta	
	nei suoi confronti dalla Procura, in quanto infondata sia in fatto che in	
	diritto;	
	- in via meramente subordinata , che sia dichiarata la maturata	
	prescrizione dell'azione di responsabilità.	
	VII. All'udienza odierna, dopo l'esposizione dei fatti da parte del	
	Giudice relatore, il Pubblico Ministero si è riportato all'atto di citazione,	
	replicando, altresì, alle eccezioni sollevate nella memoria del convenuto	
	e chiedendo, in subordine, la condanna del Lucciarini De Vincenzi al	
	risarcimento del danno correlato agli interessi di mora corrisposti	
	all'I.N.P.S., a causa della ritardata comunicazione, da parte sua, al	
	Comune di Offida della sussistenza del rapporto di lavoro con	
	l'associazione e del relativo avvenuto collocamento in aspettativa.	
	Il convenuto, come rappresentato in udienza, ha ampiamente illustrato	
	quanto dedotto negli scritti difensivi, confermando le conclusioni	
	formulate per iscritto.	
	La causa, quindi, è passata in decisione.	
	Considerato in	
	DIRITTO	
	1. La sequenza delle questioni da affrontare, in conformità al sistema	
	delineato dall'art. 101, comma 2, c.g.c., prevede la disamina delle	
	questioni pregiudiziali di rito, poi di quelle preliminari di merito e,	
	infine, di quelle di merito, fermo restando che l'ordine di trattazione è,	
	comunque, rimesso al prudente apprezzamento del Giudice, sulla base	
	di motivate ragioni di logica giuridica, di coerenza e ragionevolezza	
	18	

(Corte Cost. n. 272/2007 nonché Cass., SS.UU., 5 gennaio 2016 n. 29).

2. Il Collegio ritiene dunque di dover vagliare, in primo luogo, l'eccezione, sollevata dal convenuto, inerente all'allegazione, da parte della Procura, di documentazione in maniera non conforme all'art. 163 del c.p.c. ed all'art. 87 delle disposizioni attuative.

L'eccezione è priva di pregio.

Nessuna norma impone, infatti, di indicare distintamente, per ogni singolo documento, la sua "inerenza" e "pertinenza" alla vicenda sottoposta al vaglio del Collegio, essendo sufficiente, per garantire il contraddittorio e il diritto di difesa, che nell'atto di citazione sia chiaramente esposto il percorso argomentativo su cui si fonda l'azione e siano richiamati i documenti allegati a supporto.

Ciò che rileva, sotto il profilo sostanziale, è che i documenti richiamati nell'atto di citazione siano agevolmente consultabili.

Tali requisiti sono, nel caso di specie, ampiamente presenti nell'atto di citazione e, dunque, l'eccezione va rigettata.

3. Ciò assodato, il Collegio ritiene di dover procedere alla disamina nel merito della controversia.

In proposito, si osserva che l'art. 86 del T.U.E.L. testualmente dispone:

"1. L'Amministrazione locale prevede a proprio carico, dandone comunicazione tempestiva ai datori di lavoro, il versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi ai rispettivi istituti per i sindaci, per i presidenti di provincia, per i presidenti di comunità montane, di unioni di comuni e di consorzi tra enti locali, per gli assessori provinciali e per gli assessori dei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, per i

presidenti dei consigli dei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, per i presidenti dei consigli provinciali, che siano collocati in aspettativa non retribuita ai sensi del presente testo unico.

2. Agli amministratori locali che non siano lavoratori dipendenti e che rivestano le cariche di cui al comma 1 l'Amministrazione locale provvede, allo stesso titolo previsto dal comma 1, al pagamento di una cifra forfettaria annuale, versata per quote mensili. Con decreto dei Ministri dell'Interno, del Lavoro e della Previdenza Sociale, del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica sono stabiliti i criteri per la determinazione delle quote forfettarie in coerenza con quanto previsto per i lavoratori dipendenti, da conferire alla forma pensionistica presso la quale il soggetto era iscritto o continua ad essere iscritto alla data dell'incarico.

3. L'Amministrazione locale provvede, altresì, a rimborsare al datore di lavoro la quota annuale di accantonamento per l'indennità di fine rapporto entro i limiti di un dodicesimo dell'indennità di carica annua da parte dell'ente e per l'eventuale residuo da parte dell'amministratore”.

La *ratio* della normativa è, dunque, quella di evitare che il lavoratore dipendente e/o autonomo venga penalizzato sotto il profilo previdenziale ove decida d’impegnarsi al servizio della collettività, assumendo uno degli incarichi politici previsti dall’art. 86 del T.U.E.L.

Alla luce di tale previsione normativa, al Lucciarini De Vincenzi, che, all’epoca dell’assunzione dell’incarico di sindaco del Comune di Offida, svolgeva contestualmente due distinte attività lavorative, una dipendente e l’altra libero-professionale, la Procura ha contestato di aver tenuto una condotta illecita, in quanto, pur essendosi collocato in

aspettativa non retribuita quale lavoratore dipendente dell'associazione "Fondazione Democracy in Progress", con conseguente versamento in suo favore dei contributi previdenziali da parte del Comune, aveva, tuttavia, continuato a svolgere l'attività libero- professionale.

La Procura ha argomentato in proposito, richiamando l'orientamento espresso da talune Sezioni di controllo della Corte dei conti, in conformità ai pareri del Ministero dell'Interno n. 15900/TU/086 del 9/4/2014 e n. 15900/TU/00/86 del 7/8/2014, secondo cui i commi 1 e 2 dell'art. 86 del T.U.E.L. sono improntati ad una medesima *ratio*, che sarebbe *“da rinvenirsi nel sostegno che l'ordinamento vuole assicurare a favore di chi opti per l'esclusività dell'incarico di amministratore, opzione che, in quanto tale, non può essere diversamente disciplinata per il lavoratore dipendente rispetto a chi non riveste tale posizione”*.

Pertanto, secondo la Procura, l'art. 86, secondo comma, del T.U.E.L. potrebbe trovare applicazione soltanto quando il lavoratore autonomo, che ricopra una delle cariche politiche indicate nel primo comma, si astenga del tutto dallo svolgimento dell'attività professionale, circostanza che il medesimo avrebbe l'onere di provare, rilasciando all'Ente locale un'attestazione in cui dichiarare la sospensione dell'attività in costanza di espletamento del mandato elettivo nonché notificando la medesima dichiarazione all'Ente previdenziale cui è iscritto. Ovviamente, nel termine "astensione" dall'attività lavorativa va ricompresa l'assenza di prestazione d'opera professionale a vantaggio di terzi.

Evidenzia, inoltre, la Procura, a sostegno della tesi dell'antigiuridicità della condotta del Lucciarini De Vincenzi, che l'assunzione in servizio del medesimo alle dipendenze dell'associazione "Fondazione Democracy in Progress" sarebbe stata fittizia e meramente strumentale ad assicurarsi indebitamente i benefici contributivi previsti dalla legge, circostanza che troverebbe conferma in vari elementi di fatto descritti nell'atto di citazione.

Il Lucciarini De Vincenzi ha, invece, sostenuto la piena legittimità del proprio operato, considerato che, non contemplando la normativa di cui all'art. 86 del T.U.E.L. l'ipotesi "intermedia" in cui, in capo ad uno stesso soggetto, legittimamente coesistano due differenti status, ossia quello di lavoratore subordinato e quello di lavoratore autonomo, da questa mancata previsione non si potrebbe *"far derivare una disciplina svantaggiosa nei confronti del soggetto interessato, tale per cui, se egli opera come lavoratore autonomo (sia prima che durante lo svolgimento del mandato elettivo), allora il suo eventuale rapporto di lavoro subordinato è da ritenersi, di per sé, fittizio e strumentale"*.

A sostegno della tesi dell'insussistenza di illegittimità nella propria condotta, il Lucciarini De Vincenzi ha fatto riferimento, in primo luogo, al parere n. 13024, reso in data 25/5/2005 dal Ministero dell'Interno in relazione ad una fattispecie analoga a quella oggetto del presente giudizio, parere a cui egli s'era attenuto all'epoca (giugno 2009) in cui era stato eletto sindaco.

In tale parere, infatti, è stata data risposta ad un quesito in ordine all'obbligo per l'Amministrazione di versare i contributi previdenziali,

assistenziali ed assicurativi in favore di un amministratore locale che, oltre ad essere lavoratore subordinato, collocatosi in aspettativa senza assegni, svolgeva attività lavorativa autonoma, evidenziandosi che: l'Amministrazione ha l'obbligo di versare i contributi relativi alla posizione di lavoratore subordinato in aspettativa; l'amministratore non può, però, pretendere dall'Amministrazione anche il versamento delle quote forfettarie dei contributi alla Cassa previdenziale cui egli sia iscritto in qualità di lavoratore autonomo, vigendo il principio dell'esclusività e della non cumulabilità dell'onere a carico dell'Ente presso cui viene espletato il mandato elettivo.

In secondo luogo, il Lucciarini De Vincenzi ha fatto riferimento alla recentissima ordinanza della Corte di Cassazione n. 24615 del 14/8/2023 (che ha confermato la sentenza della Corte d'Appello di L'Aquila, Sez. Lavoro, n. 764/2017).

In proposito, il Lucciarini De Vincenzi ha sottolineato che tale sentenza sancisce che: *“L'insorgenza dell'obbligo di versare, ai sensi dell'art. 86, comma 2, del T.U.E.L., la contribuzione in favore dei liberi professionisti impegnati in funzioni pubbliche elettive non presuppone l'integrale sospensione dell'attività lavorativa autonoma”* e ciò a differenza dell'art. 86, comma 1, secondo cui l'obbligo di versare i contributi previdenziali in favore dei lavoratori subordinati, impegnati in funzioni pubbliche elettive, sorge a carico dell'Amministrazione a condizione che essi abbiano chiesto al loro datore di lavoro di essere collocati in aspettativa non retribuita per tutta la durata del mandato elettivo.

D'altro canto, secondo la Cassazione, il lavoratore autonomo che

ricopre una carica elettiva viene a subire ripercussioni negative sotto il profilo reddituale e, quindi, anche sotto il profilo della correlativa capacità contributiva, ragion per cui l'Amministrazione ha l'obbligo di versare in suo favore i contributi previdenziali, secondo le modalità e nella misura stabilite dall'art. 86, comma 2, del T.U.E.L., anche se egli continui ad espletare l'attività autonoma (ferma restando, ovviamente, la non cumulabilità di contribuzioni, ove l'amministratore si trovi anche nella condizione di lavoratore subordinato in aspettativa).

Pertanto, secondo il Lucciarini De Vincenzi:

egli aveva diritto al versamento dei contributi previdenziali da parte del Comune, ai sensi dell'art. 86, comma 1, in quanto aveva sospeso la prestazione dell'attività lavorativa dipendente, avendo chiesto all'associazione "Fondazione Democracy in Progress" di essere collocato in aspettativa non retribuita per tutta la durata del mandato elettivo;

non aveva alcun obbligo di sospendere l'attività lavorativa autonoma.

* * * * *

3.1 Ciò premesso, il Collegio giudicante osserva che, in ordine alla portata dell'inciso *"allo stesso titolo previsto dal comma 1"*, contenuto nell'art. 86, comma 2, del T.U.E.L., sono state formulate nel tempo interpretazioni non uniformi.

Orbene, su tale problematica la Corte di Cassazione, con la recente ordinanza n.24615/2023, ha preliminarmente evidenziato che la condizione di *"aspettativa non retribuita"* non può che riguardare i soli lavoratori dipendenti, ragion per cui l'art. 86, comma 2, del T.U.E.L.,

nella parte in cui dispone i versamenti contributivi «allo stesso titolo» per gli amministratori locali che «non siano lavoratori dipendenti», non può intendersi come volto a stabilire, anche per i lavoratori autonomi, la condizione di cui al 1° comma (cioè l'aspettativa non retribuita), semplicemente perché tale condizione non è concepibile per i lavoratori che non siano dipendenti.

Pertanto, il rinvio contenuto nell'inciso del comma 2 dell'art. 86 non può che riguardare la medesima «causale» prevista per i lavoratori subordinati e, dunque, ha ad oggetto gli «oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi», dovuti alle Casse previdenziali di appartenenza dei liberi professionisti.

Inoltre, la Corte di Cassazione ha sottolineato che, per i lavoratori autonomi impegnati in funzioni pubbliche elettive, la tutela inerente alla conservazione del posto di lavoro- da intendersi estensivamente come mantenimento dell'attività lavorativa- diventa effettiva soltanto se agli stessi, da un lato, venga consentita la prosecuzione delle attività professionali e, da un altro lato, venga attribuito il beneficio previdenziale in esame, a compensazione della ridotta capacità di contribuzione.

Infatti, secondo la Cassazione, l'espletamento di un mandato particolarmente impegnativo, come quello correlato agli incarichi politici di cui al primo comma dell'art. 86, inevitabilmente incide sul proficuo esercizio dell'attività lavorativa, con prevedibili ripercussioni negative sul reddito percepito e, dunque, sulla capacità contributiva del libero professionista.

medesimo i benefici previdenziali previsti dall'art. 86 del T.U.E.L.

In proposito, il Collegio reputa necessario evidenziare preliminarmente che: non risulta dagli atti che in ordine a tale vicenda vi siano stati accertamenti giudiziali effettuati in altre sedi; pertanto, è compito di questa Corte valutare autonomamente se gli elementi forniti dalla Procura possano ritenersi sufficienti a provare quanto ipotizzato nell'atto di citazione.

Giova, all'uopo, rammentare il fondamentale principio del nostro ordinamento giuridico (v. art. 2697 c.c., art. 115 c.p.c.), secondo cui l'onere della prova grava sulla parte attrice, dimodoché - tranne i casi in cui eccezionalmente è ammessa la c.d. "inversione" - la medesima è tenuta a fornire al Giudice validi e convincenti elementi probatori a supporto della propria pretesa.

Tale onere probatorio va assolto dalla parte attrice in modo ancor più rigoroso, ove i fatti allegati siano specificamente contestati dalla parte convenuta, alla quale sia imputata una responsabilità a titolo di dolo.

Inoltre, con riferimento alla c.d. prova presuntiva, di cui all'art. 2729 del c.c., la giurisprudenza contabile ha costantemente richiamato gli orientamenti espressi dalla Corte di Cassazione in ordine alla necessità di elementi indiziari caratterizzati da gravità (rilevante grado di continuità tra fatto noto e fatto ignoto), precisione (oggettiva certezza del fatto noto) e concordanza.

Sul tema, la giurisprudenza contabile ha precisato che non occorre che i fatti su cui si basa la presunzione siano tali da far apparire l'esistenza del fatto ignoto come l'unica conseguenza possibile dei fatti accertati in

giudizio, “essendo sufficiente che l’operata interferenza sia effettuata alla stregua di un canone di rilevante probabilità, con riferimento ad una connessione altamente possibile o verosimile di accadimenti, la cui sequenza possa verificarsi secondo le regole di comune esperienza; basta, cioè, che, secondo le regole di esperienza colte dal giudice e secondo l’id quod plerumque accidit, il fatto ignoto costituisca, anche soltanto probabilmente, la conseguenza logica del fatto noto, secondo un motivato convincimento del giudice” (cfr. Corte dei conti, sez. III App., sentenza n.149/2000).

Orbene, nella vicenda in esame l’azione della Procura si basa sui seguenti elementi:

- la candidatura del Lucciarini De Vincenzi a sindaco del Comune di Offida era nota già dal settembre 2008, come da articolo di stampa del 29/9/2008;

- l’assunzione del medesimo da parte dell’associazione “Fondazione Democracy in Progress” avvenne in data 30/3/2009, ossia circa due mesi prima delle elezioni, mentre il rapporto di lavoro con l’associazione terminò, per dimissioni volontarie, in data 31/12/2018, ossia circa cinque mesi prima della cessazione dalla carica di sindaco;

- la suddetta associazione aveva tra i soci fondatori anche il Lucciarini De Vincenzi ed era rappresentata, come presidente, da Sibillini Claudio, consigliere comunale di maggioranza durante i due mandati del sindaco;

- tale associazione svolgeva una modesta attività, come si desume dalla documentazione in atti;

peraltro, confrontando le dichiarazioni dei redditi dell’associazione per

il periodo 2008/2016 (in cui il Lucciarini De Vincenzi risultava dipendente) con le entrate e le uscite rilevate dai rendiconti finanziari della medesima, emerge una situazione patrimoniale tale che, se il Lucciarini De Vincenzi non fosse stato eletto sindaco e non avesse, quindi, chiesto di essere collocato in aspettativa non retribuita per l'intera durata del mandato, sarebbe verosimilmente incorso nel licenziamento, non disponendo l'associazione datrice di lavoro delle risorse finanziarie necessarie per far fronte all'erogazione degli emolumenti e al versamento delle ritenute fiscali e previdenziali previste per legge, oltre che per proseguire l'attività istituzionale.

Orbene, ad avviso del Collegio, tali indizi non sono sufficienti a far ritenere provata la circostanza che il rapporto di lavoro tra il Lucciarini De Vincenzi e l'associazione "Democracy in Progress" fosse fittizio.

Premesso che non esiste alcuna norma che vieti ad un membro di un'associazione di prestare lavoro subordinato in favore della stessa, non possono assumere alcuna concreta rilevanza, al fine di provare la fittizietà del rapporto lavorativo, né il mero fatto storico che il convenuto fosse stato assunto in servizio alcuni mesi prima dell'elezione a sindaco né la circostanza che il rapporto lavorativo sia terminato alcuni mesi prima della cessazione da tale carica.

Quest'ultimo evento, infatti, come provato dal convenuto, trova plausibile giustificazione nel fatto che il Lucciarini De Vincenzi aveva assunto altro impiego presso la "ALI- Lega delle Autonomie Locali".

Ugualmente, l'assunzione del Lucciarini De Vincenzi alle dipendenze dell'associazione alcuni mesi prima delle elezioni non viene ad

	assumere alcuna valenza probatoria dell'asserita fittizietà del rapporto	
	lavorativo.	
	Infatti, la vittoria in una competizione elettorale è un evento del tutto	
	incerto ed aleatorio, che dipende dalla volontà della maggioranza degli	
	elettori e non dall'operato del singolo candidato.	
	D'altro canto, le circostanze che, una volta assunto in servizio, il	
	Lucciarini De Vincenzi abbia prestato attività lavorativa subordinata,	
	abbia percepito i relativi emolumenti retributivi (per un ammontare di	
	€ 4.609,00) ed abbia beneficiato del versamento, da parte	
	dell'associazione, dei relativi contributi previdenziali assumono	
	rilevanza in senso diametralmente opposto rispetto a quanto sostenuto	
	dalla Procura, avvalorando la tesi del convenuto, secondo cui	
	l'assunzione era avvenuta per soddisfare esigenze dell'associazione.	
	Peraltro, non è possibile sindacare in questa sede l'operato	
	dell'associazione, estranea al presente giudizio.	
	Parimenti, non appaiono dirimenti le affermazioni della Procura in	
	ordine alla modesta operatività dell'associazione ed alle limitate risorse	
	finanziarie a sua disposizione.	
	In proposito, va, in primo luogo, evidenziato che tali circostanze non	
	avevano alcuna attinenza con ipotetiche condotte del Lucciarini De	
	Vincenzi, dipendendo esse da fattori estrinseci, suscettibili di	
	evoluzioni non prevedibili, sia in senso migliorativo che peggiorativo.	
	In secondo luogo, va rammentato che il Lucciarini De Vincenzi ha	
	documentatamente riferito come l'associazione abbia, comunque,	
	continuato a svolgere la propria attività sino all'attualità, aggiungendo	
	30	

alla sede principale di Castel di Lama (AP) altra sede ubicata in San Benedetto del Tronto (AP), via Manara, n. 34, ed assumendo altro personale (come tale Celani Ramona).

D'altro canto, non può ragionevolmente escludersi, come osservato dal Lucciarini De Vincenzi, che il medesimo, ove non avesse chiesto il collocamento in aspettativa per mandato elettivo ed avesse, quindi, continuato a prestare attività lavorativa alle dipendenze dell'associazione, avrebbe potuto contribuire ad un incremento delle attività del proprio datore di lavoro.

In conclusione, il Collegio ritiene che non sussistano elementi "gravi", "precisi" e "concordanti", idonei a provare che l'assunzione del convenuto alle dipendenze dell'associazione fosse fittizia e che conseguentemente il Lucciarini De Vincenzi abbia tenuto comportamenti dolosamente finalizzati ad ottenere il versamento in suo favore, da parte del Comune, di contributi previdenziali non dovuti.

Ne consegue che va respinta la domanda risarcitoria proposta, in via principale, dalla Procura nei confronti del convenuto.

3.3 Parimenti non può essere accolta la domanda subordinata avanzata dalla Procura, che ha chiesto la condanna del Lucciarini De Vincenzi a risarcire il danno correlato agli interessi moratori pagati dal Comune di Offida all'I.N.P.S., danno che sarebbe stato causato dalla ritardata comunicazione, da parte del convenuto, al Comune della sussistenza del rapporto di lavoro con l'associazione "Fondazione Democracy in Progress" e del conseguente collocamento in aspettativa non retribuita

durante il mandato elettivo.

In proposito, il Collegio giudicante rileva che dagli atti del giudizio si desume che vi erano state, già prima dell'agosto del 2013, interlocuzioni tra l'I.N.P.S., il dirigente del Servizio Ragioneria del Comune, il commercialista del Lucciarini De Vincenzi e l'associazione, in ordine all'obbligo dell'Amministrazione di versare i contributi previdenziali in favore del sindaco, interlocuzioni che nel 2015 hanno, tra altro, portato alla predisposizione ed all'approvazione di un piano di rateizzazione dei versamenti dovuti.

In ogni caso, appare dirimente la circostanza (espressamente confermata all'odierna udienza) che al sindaco Lucciarini De Vincenzi veniva corrisposta dal Comune di Offida l'indennità di funzione in misura intera (e non dimezzata), ai sensi dell'art. 82 del T.U.E.L., proprio in considerazione del fatto che egli era stato collocato in aspettativa non retribuita.

L'Ente, dunque, era a conoscenza del presupposto (il collocamento in aspettativa) che legittimava l'erogazione in misura intera dell'indennità al sindaco, ragion per cui avrebbe dovuto diligentemente attivarsi, tramite il competente Ufficio, per richiedere all'associazione datrice di lavoro il prospetto dei contributi dovuti, per poi provvedere ai relativi versamenti periodici all'I.N.P.S.

Alla luce di tali considerazioni, non possono essere contestati al convenuto inescusabili omissioni e/o ritardi produttivi di danno e, quindi, anche la domanda risarcitoria proposta, in via subordinata, dal P.M. va respinta.

	Resta assorbita ogni altra questione, in quanto ritenuta dal Collegio	
	priva di rilevanza per la concreta definizione del presente giudizio.	
	4. In ordine alla regolazione delle spese di difesa, il proscioglimento nel	
	merito comporta la liquidazione delle stesse in favore del convenuto,	
	con oneri da porsi a carico del Comune di Offida, per un importo di €	
	3.000,00, oltre ad IVA, C.P.A. e rimborso forfettario delle spese generali	
	nella misura di legge.	
	P.Q.M.	
	la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Marche,	
	definitivamente pronunciando:	
	RIGETTA	
	le domande risarcitorie proposte dalla Procura nei confronti di Valerio	
	Lucciarini De Vincenzi;	
	liquida le spese di difesa in favore del convenuto nella misura di €	
	3.000,00, oltre ad IVA, C.P.A. e rimborso forfettario delle spese generali	
	nella misura di legge, ponendo i relativi oneri finanziari a carico del	
	Comune di Offida.	
	Così deciso in Ancona, nella camera di consiglio del 12 dicembre 2023.	
	Il Giudice Estensore	Il Presidente
	Giuseppe Vella	Valter Camillo Del Rosario
	(f.to digitalmente)	(f.to digitalmente)
	Depositata in Segreteria il 09.01.2024 x Il Direttore della Segreteria (Dott.ssa Tiziana Camaioni) Il funzionario amministrativo (Dott. Matteo Quattrini) F.to digitalmente	
	33	