



Regione Autonoma  
Trentino-Alto Adige/Südtirol

Region Autonoma  
Trentin-Südtirol

Autonome Region  
Trentino-Südtirol

Ripartizione II – Enti locali, previdenza e competenze ordinamentali  
**Ufficio Enti locali, elettorale e competenze ordinamentali**

Tel: 0461 201037 / 0461 201207 / 0461 201328 / 0461 201040

e-mail: entilocali@regione.taa.it / elettorale@regione.taa.it

pec: ripaist@pec.regione.taa.it / elettorale@pec.regione.taa.it



Numero di protocollo e data di registrazione associati al documento come metadato (DPCM 3.12.2013, art. 20).  
Verificare l'oggetto della PEC o i files allegati alla medesima.

## CIRCOLARE N. 2/EL/2024

Ai Comuni della regione autonoma  
Trentino-Alto Adige

Alla Provincia autonoma di Trento  
Dipartimento enti locali, agricoltura,  
ambiente e cooperazione

Alla Provincia autonoma di Bolzano  
Ripartizione 7 – Enti locali

Al Consorzio dei comuni trentini

Al Consorzio dei comuni  
della provincia di Bolzano

Alle Comunità  
della provincia autonoma di Trento

Alle Comunità comprensoriali  
della provincia autonoma di Bolzano

Ai Consorzi dei comuni BIM  
della regione Trentino-Alto Adige

**Oggetto: Articolo 86, comma 2, TUEL. Presupposti per il versamento della quota forfetaria oneri previdenziali agli amministratori locali lavoratori autonomi. Non è richiesta la sospensione dell'attività lavorativa.**

### IN SINTESI

Secondo l'Atto di orientamento circa l'applicazione dell'articolo 86, comma 2 del TUEL, approvato dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali nel giugno 2024:

“Quanto al presupposto per il versamento, a carico dell'ente, della quota forfetaria contributiva spettante ai liberi professionisti, su loro richiesta, impegnati in funzioni pubbliche elettive di cui all'art. 86, comma 2, TUEL, l'orientamento applicativo da seguire nell'applicazione della norma è quello indicato dalla recente giurisprudenza della Corte suprema di Cassazione, secondo cui **non si configura come necessaria la rinuncia da parte di detti liberi professionisti, allo svolgimento della propria attività professionale**”.

### 1. L'ambito e le modalità applicative dell'articolo 86, comma 2, del TUEL

Come noto, in materia di aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali, l'articolo 71 del Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol approvato con l.r. 3 maggio 2018, n. 2 rinvia – per quanto non espressamente disposto dallo stesso CEL – alle disposizioni contenute nella Parte I Titolo III Capo IV “Status degli amministratori locali” del TUEL (articoli da 77 a 87 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267).

In particolare gli aspetti previdenziali, assistenziali e fiscali conseguenti all'applicazione delle norme in materia di status degli amministratori locali sono disciplinati dall'articolo 86 (“Oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi e disposizioni fiscali e assicurative”) del TUEL.

Destinatari della disposizione sono i lavoratori che rivestano la carica di: sindaci; presidenti di provincia; presidenti di comunità montane, di unioni di comuni e di consorzi fra enti locali; assessori provinciali; assessori di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti; presidenti dei consigli dei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti; presidenti dei consigli provinciali; presidenti dei consigli circoscrizionali nei casi in cui il comune abbia effettuato nei loro confronti un effettivo decentramento di funzioni; presidenti di aziende, anche consortili, fino all'approvazione della riforma in materia di servizi pubblici locali.

In relazione agli amministratori locali che non siano lavoratori dipendenti, il comma 2 del citato articolo 86 del TUEL dispone che le amministrazioni locali devono provvedere al pagamento, **“allo stesso titolo previsto dal comma 1”** [questo è il passaggio che ha dato luogo alle incertezze applicative] di una cifra forfetaria annua, da versare per quote mensili alle forme pensionistiche alle quali il soggetto era iscritto o continua a essere iscritto alla data dell'incarico.

In attuazione dell'articolo 86 del TUEL, il decreto del Ministero dell'Interno (di concerto con i Ministeri del Lavoro, del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica) fin dal 25 maggio 2001, aveva individuato, per ogni categoria di lavoratori non dipendenti le quote forfetarie che gli enti locali devono corrispondere per i propri amministratori alle gestioni di appartenenza.

Le quote forfetarie sono determinate, alla stregua dei criteri stabiliti dall'articolo 2 del decreto, per gli artigiani e gli esercenti attività commerciale, con l'applicazione delle aliquote vigenti al minimale imponibile.

Il medesimo criterio viene sostanzialmente adottato anche per i lavoratori autonomi (professionisti) iscritti alla Gestione separata (l. n. 335/1995).

Rimangono a carico del professionista-amministratore locale i contributi previdenziali sulla quota parte del reddito imponibile eccedente la quota forfetaria.

Per i collaboratori coordinati e continuativi invece, la quota forfetaria si configura come aggiuntiva rispetto ai contributi dovuti dai committenti.

Secondo il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno (parere del 17 febbraio 2004):

“Detto beneficio si basa sul presupposto che l'assunzione di cariche pubbliche particolarmente impegnative interferiscono sull'attività del professionista, con ripercussioni prevedibili sul reddito e quindi sulla sua capacità contributiva.

A differenza dei lavoratori dipendenti, infatti, i lavoratori autonomi non hanno la possibilità di porsi in aspettativa e difficilmente possono sospendere l'attività professionale.

Il versamento dei predetti oneri da parte degli enti locali, costituisce pertanto un beneficio che va accordato a prescindere dall'incidenza dell'espletamento della carica elettiva sull'effettivo esercizio dell'attività professionale.”.

Tale linea interpretativa ha trovato pacifica applicazione fino all'inizio del 2014.

## **2. La lettura restrittiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti**

A partire dal gennaio del 2014 si sono espresse in senso contrario alcune Sezioni regionali della Corte dei conti (Basilicata, parere 15 gennaio 2014, n. 3; Lombardia, parere 5 marzo 2014, n. 95; Liguria, parere n. 16/2014).

Secondo tali pareri, dal momento che i lavoratori autonomi/amministratori locali, a differenza dei lavoratori dipendenti, non possono optare per il godimento di periodi di aspettativa (e ricevono “comunque” l’indennità di funzione in misura piena), per aver diritto al pagamento da parte dell’ente locale delle quote forfetarie degli oneri previdenziali, gli autonomi dovrebbero dichiarare di rinunciare totalmente all’esercizio dell’attività professionale durante il mandato elettivo. Altrimenti si creerebbe una situazione di disparità di trattamento tra lavoratori dipendenti e non-dipendenti, perché questi ultimi, continuando a esercitare la propria attività professionale durante il mandato elettivo, verrebbero a cumulare due benefici (indennità di funzione in misura piena + versamento dei contributi previdenziali forfetari). Il TUEL infatti (ultimo periodo del primo comma dell’articolo 82) stabilisce che l’indennità di funzione è dimezzata per i (soli) lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l’aspettativa.

Secondo le citate Sezioni regionali della Corte dei conti, il secondo comma dell’articolo 86 del TUEL nella parte in cui prevede il pagamento in favore dell’amministratore locale – che non sia lavoratore dipendente – di una cifra forfetaria “allo stesso titolo previsto dal comma 1” dovrebbe essere interpretato come riferito non (solo) agli oneri previdenziali, che costituiscono per l’appunto l’oggetto del versamento, ma (anche) alla “causa” dello stesso pagamento, ovvero il favore e il sostegno del legislatore per gli amministratori locali che optano per l’esclusività dell’incarico pubblico.

I giudici contabili ritengono altresì che l’impossibilità, per i lavoratori non-dipendenti, di accedere all’istituto dell’aspettativa senza assegni, previsto per i soli lavoratori dipendenti, e la difficoltà pratica di verificare il mancato esercizio contemporaneo della professione autonoma da parte dell’amministratore locale, non possono essere argomenti decisivi per sostenere che l’articolo 86, commi 1 e 2 del TUEL abbia ad oggetto due fattispecie diversamente costruite a seconda che si abbia riguardo ai lavoratori dipendenti (comma 1) o ai lavoratori non-dipendenti (comma 2).

Secondo le Sezioni regionali della Basilicata, della Lombardia e della Liguria, le due disposizioni avrebbero la medesima ratio e richiederebbero i medesimi presupposti.

Inoltre, se si ammettesse che il lavoratore non-dipendente, in pendenza di mandato, possa continuare a svolgere la sua professione facendo gravare sul bilancio dell’ente locale il pagamento dei contributi (sia pur nella misura minima forfetaria) altrimenti da lui dovuti, si finirebbe per alterare le condizioni di mercato dal momento che l’amministratore locale/lavoratore non-dipendente, non essendo gravato dagli oneri contributivi, avrebbe margini di ricavo più ampi rispetto alla concorrenza.

Infine, i giudici contabili ritengono che dal silenzio del legislatore (il secondo comma dell’articolo 86 del TUEL nulla dispone circa un obbligo – e nemmeno circa un onere – di astenersi dall’attività professionale da parte del lavoratore-non dipendente durante lo svolgimento del mandato elettorale) non possa derivare un’assenza di tale obbligo (rectius: onere) di esclusività in relazione al pagamento dei contributi forfetari.

## **3. Il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali si adegua all’interpretazione restrittiva della Corte dei conti**

Con il parere n. 15900/TU/086 del 9 aprile 2014 il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell’Interno abbandona la propria precedente interpretazione (v. parere del 17 febbraio 2004 già citato) e si adegua alla nuova linea restrittiva della Corte dei conti, essenzialmente per ragioni di contenimento della spesa pubblica (“questo Dipartimento, tenuto anche conto dei generali principi di buon andamento e di contenimento della spesa pubblica ... ritiene condivisibili le argomentazioni formulate dalle citate Sezioni regionali di controllo in merito all’ambito applicativo dell’articolo 86 comma 2 del TUEL”).

#### 4. La diversa lettura della Corte di Cassazione

Un decennio dopo la lettura restrittiva della Corte dei Conti dell'articolo 86, comma 2 del TUEL, la Corte di Cassazione (Sez. lavoro, ordinanza del 14/08/2023, n. 24615) ne ha rovesciato l'interpretazione (anche) sulla base di una ricostruzione costituzionalmente orientata:

“Il comma 1 dell'articolo 86 pone a carico dell'amministrazione locale il versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi, ai rispettivi istituti, per gli amministratori che, durante il mandato elettorale, richiedono l'aspettativa non retribuita.

Si tratta, con riferimento a quest'ultima, di un condizione che, all'evidenza, può riguardare esclusivamente i “lavoratori dipendenti”, cui solo è riferibile l'istituto dell'aspettativa non retribuita.

Da ciò consegue, prima ancora di ogni considerazione di ordine sistematico, che la disposizione contenuta nel comma 2 dell'articolo in commento, nella parte in cui stabilisce il versamento “allo stesso titolo” per gli amministratori locali che “non siano lavoratori dipendenti” non può intendersi come volta a stabilire, anche per i lavoratori autonomi, la condizione di cui al comma 1 (cioè l'aspettativa non retribuita), semplicemente perché detto presupposto è inconcepibile per il lavoratori che non siano dipendenti.

L'espressione che ha ingenerato il dubbio interpretativo è, a giudizio del Collegio, correttamente inteso dalla Corte di Appello. Con essa, si chiarisce solo che, anche per i lavoratori autonomi, il versamento ha la medesima “causale” di quello previsto per i lavoratori subordinati e che, quindi, ha ad oggetto gli “oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi” dovuti alle Casse previdenziali di appartenenza dei professionisti. Null'altro.

La prescelta ricostruzione risponde alla ratio della disciplina, volta ad attuare il principio di cui all'articolo 51, comma 3, Cost. di sostegno dell'Ordinamento ai soggetti chiamati a svolgere funzioni pubbliche elettive, cui deve essere garantito il diritto di dedicare, ad esse, il tempo necessario al loro adempimento, senza pregiudizio delle relative prerogative previdenziali e assistenziali.

In concreto, la realizzazione della indicata finalità deve tener conto della diversità dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi, trattandosi di categorie in alcun modo tra loro assimilabili.

In modo condivisibile, la Corte di appello ha perciò osservato che, ove si dovesse subordinare l'obbligo del versamento della contribuzione alla cessazione dell'attività lavorativa, anche per i lavoratori autonomi, verrebbe vanificata la garanzia costituzionale di cui all'articolo 51 Cost. estesa altresì alla conservazione del “posto di lavoro”.

Per i liberi professionisti impegnati in funzioni pubbliche elettive, la tutela al mantenimento del posto di lavoro – da intendersi estensivamente come mantenimento dell'attività lavorativa – diviene effettiva solo se agli stessi, da un lato, è consentita la prosecuzione degli incarichi professionali e, dall'altro, è attribuito il beneficio previdenziale in discussione, a compensazione della ridotta capacità di contribuzione.

La previsione del beneficio dell'accollo contributivo, senza rinuncia allo svolgimento dell'attività professionale, considera la situazione del lavoratore autonomo e ne tutela le peculiarità; per quest'ultimo, la sospensione integrale dell'attività lavorativa avrebbe riflessi fortemente negativi per il futuro, rendendo[ne] oltremodo difficoltosa la ripresa; d'altro canto, lo svolgimento di un mandato, particolarmente impegnativo, come è quello connesso agli incarichi di cui al comma 1 dell'articolo 86, inevitabilmente interferisce sull'attività di lavoro, con ripercussioni prevedibili sul reddito e quindi sulla capacità contributiva del professionista”.

## 5. L'Atto di orientamento dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali

L'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali, costituito presso il Ministero dell'interno ai sensi dell'articolo 154 del TUEL, ha pubblicato un Atto di orientamento (approvato, con voti unanimi, nel giugno 2024) relativo alla corretta applicazione dell'articolo 86, comma 2, del TUEL.

A partire dalle divergenti interpretazioni della giurisprudenza contabile – secondo la quale il versamento della quota forfetaria contributiva a carico dell'ente locale spettante ai liberi professionisti impegnati in funzioni pubbliche elettive sarebbe condizionata al presupposto dell'astensione lavorativa a garanzia dei principi costituzionali della concorrenza e della parità di trattamento tra lavoratori dipendenti (art. 86, c. 1) e non dipendenti (art. 86, c. 2) – e della Corte di cassazione – secondo cui il versamento non sarebbe condizionato al presupposto dell'astensione lavorativa sulla base del principio costituzionale di cui all'articolo 51 Cost. da estendere alla conservazione del “posto di lavoro” – l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali, anche in vista di un possibile contenzioso innanzi al Giudice del lavoro, ha ritenuto preferibile per gli enti locali l'opzione ermeneutica proposta dalla Corte di cassazione, in considerazione del potere nomofilattico della Cassazione cui fa riferimento la giurisprudenza di merito del giudice del lavoro, pronunciandosi pertanto come segue:

“Quanto al presupposto per il versamento, a carico dell'ente, della quota forfetaria contributiva spettante ai liberi professionisti, su loro richiesta, impegnati in funzioni pubbliche elettive di cui all'art. 86, comma 2, TUEL, l'orientamento applicativo da seguire nell'applicazione della norma è quello indicato dalla recente giurisprudenza della Corte suprema di Cassazione, secondo cui non si configura come necessaria la rinuncia, da parte di detti liberi professionisti, allo svolgimento della propria attività professionale”.

Con i migliori saluti.

LA DIRIGENTE LA RIPARTIZIONE II

Loretta Zanon

firmata digitalmente

Questo documento, se trasmesso in forma cartacea, costituisce copia dell'originale informatico firmato digitalmente, valido a tutti gli effetti di legge, predisposto e conservato presso questa Amministrazione (D. Lgs. 82/05). L'indicazione del nome del firmatario sostituisce la sua firma autografa (art. 3 D. Lgs. 39/93).

Allegati: c.s.

PF

Per ulteriori informazioni è a disposizione Paolo Franceschi tel. 0461 201037  
e-mail [paolo.franceschi@regione.taa.it](mailto:paolo.franceschi@regione.taa.it).