



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario (relatore)
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del **26 giugno 2025** ha pronunciato la seguente

#### DELIBERAZIONE

#### **sulla richiesta di parere del Comune di Busto Arsizio (VA)**

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Busto Arsizio, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri il 22 maggio 2025, acquisita in pari data al protocollo della Sezione al n. 8049;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 132/2025 di assegnazione della richiesta di parere per la trattazione in camera di consiglio, tenuto conto dei criteri fissati con ordinanza presidenziale n. 43/2025;

UDITA la relatrice, Ref. Iole Genua;

### **PREMESSO**

Il Sindaco del Comune di Busto Arsizio ha posto alla Sezione alcuni quesiti concernenti l'applicazione dell'istituto previsto dall'art. 86, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (di seguito anche: "TUEL"), in forza del quale l'amministrazione locale è chiamata a farsi carico - attraverso il "pagamento di una cifra forfettaria annuale, versata per quote mensili" - del pagamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi, in luogo degli amministratori locali "che non siano lavoratori dipendenti". Dopo aver richiamato l'orientamento recentemente accolto dalla Corte di cassazione - secondo cui il versamento della "cifra forfettaria annuale" prevista dall'art. 86, comma 2, TUEL non presuppone la rinuncia dell'interessato all'esercizio dell'attività professionale durante l'espletamento del mandato (Cass., Sez. lav., ord. n. 24615/2023 e n. 18396/2024) - il richiedente ha formulato alla Sezione i seguenti quesiti: "1. il versamento della quota forfettaria in discorso deve essere esplicitamente richiesto dall'amministratore interessato, come risulta dalla lettura del parere dell'Osservatorio sulla Finanza e la Contabilità degli enti locali?; 2. in quanti anni si prescrive il diritto in parola e da quale data decorre?; 3. mentre le sentenze della Suprema Corte ed il parere dell'Osservatorio si riferiscono ad amministratori esercitanti la libera professione, l'art. 86 del TUEL fa riferimento, genericamente ad amministratori locali che non siano lavoratori dipendenti. È quindi possibile estendere il diritto al versamento dei contributi anche, per esempio, alle categorie degli artigiani e dei commercianti, peraltro già contemplate nel decreto adottato di concerto dal Ministro dell'Interno e dal Ministro del Tesoro in data 25.5.2001?".

### **CONSIDERATO**

L'accesso delle autonomie territoriali alla funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soggiace a un duplice filtro di ammissibilità, inerente al profilo soggettivo e oggettivo dell'istanza (*ex multis*, deliberazioni n. 11/SEZAUT/2020/QMIG e n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Nel caso di specie, l'istanza del Comune di Busto Arsizio risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal legale rappresentante dell'Ente.

Sul piano oggettivo, appare opportuno, in premessa, un accenno alle coordinate interpretative rese al riguardo dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte. Ebbene, nel 2018, nel dirimere una questione di massima originata da un quesito concernente l'interpretazione dell'art. 86, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e, in particolare, il versamento, ad opera degli enti locali, degli oneri ivi previsti in favore degli amministratori locali i quali, dopo l'assunzione della carica, non avessero

rinunciato all'esercizio della libera professione in costanza di mandato, la Sezione delle autonomie aveva affermato che detto quesito rientrasse senz'altro nella materia della contabilità pubblica, sulla base della ritenuta attinenza al corretto utilizzo delle risorse pubbliche, giungendo tuttavia a negare la propria competenza a pronunciarsi nel merito, in ragione della contestuale pendenza, all'epoca, di un contenzioso sulla medesima vicenda dalla quale era scaturita la richiesta di parere sottoposta alla Sezione regionale di controllo remittente (deliberazione n. 7/SEZAUT/2018/QMIG).

Di recente, la Sezione delle Autonomie è stata nuovamente chiamata a pronunciarsi su una questione di massima relativa al versamento di contributi assistenziali a favore di un amministratore locale-lavoratore autonomo, sollevata dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo con deliberazione n. 117/2025/QMIG, che ha evidenziato, con ampi richiami giurisprudenziali, come nel tempo numerose Sezioni regionali di controllo si siano espresse a favore della riconducibilità di simili quesiti alla materia della contabilità pubblica, e come, tuttavia, a seguito della pubblicazione delle pronunce della Corte di cassazione citate in premessa (peraltro, ragionevolmente risolutive delle questioni prospettate), talune Sezioni, inclusa questa, nuovamente investite di quesiti concernenti l'art. 86, comma 2, TUEL, e in particolare vertenti sulla legittimità del pagamento della contribuzione previdenziale di amministratori locali, non lavoratori dipendenti, che non abbiano rinunciato all'esercizio dell'attività professionale durante il mandato, abbiano dichiarato tali richieste oggettivamente inammissibili, per lo più in ragione di un'asserita, sebbene per l'appunto risolta, interferenza con le attribuzioni giurisdizionali della magistratura ordinaria.

Nelle more del deposito del presente parere, del resto, la stessa Sezione delle Autonomie, nel decidere in ordine alla questione di massima citata, pur giungendo ad affermare che il caso specifico sottoposto alla Sezione regionale attenesse alla materia previdenziale, piuttosto che a quella strettamente contabile, ha riconosciuto *“la ragionevolezza dell'orientamento giurisprudenziale richiamato dalla Sezione remittente, secondo cui l'art. 86, comma 2, TUEL consente il versamento dei contributi previdenziali anche ai professionisti che non sospendono formalmente l'attività, in quanto l'espletamento del mandato elettivo basta già da solo a giustificare tale contribuzione. L'obbligo di attestazione formale della sospensione si risolverebbe in un vincolo, non previsto dalla norma e inappropriato per il lavoro autonomo”* (deliberazione n. 16/SEZAUT/2025/QMIG).

Più specificatamente, a fronte dei quesiti formulati dalla Sezione abruzzese circa la possibilità di *“procedere a una revisione dell'orientamento assunto dalla Sezione delle autonomie nel 2018, al fine di escludere che i quesiti concernenti l'interpretazione dell'art. 86 TUEL rientrino nel perimetro della contabilità pubblica”*, chiarendo, peraltro, *“entro quali limiti la presenza di pronunce definitive rese da un altro plesso giurisdizionale, riguardanti l'interpretazione di norme in materia di contabilità pubblica, precluda la possibilità di esaminare il parere nel merito”*, ovvero di asseverare la possibilità di *“procedere al pagamento*

*dei contributi forfettari di legge agli istituti previdenziali dei lavoratori non dipendenti – investiti di un mandato elettivo – anche laddove questi ultimi non abbiano rinunciato allo svolgimento dell’attività professionale per tutta la durata della carica”, la Sezione delle Autonomie ha elaborato il principio di diritto in base al quale “i quesiti concernenti l’interpretazione dell’articolo 86, comma 2, TUEL devono essere ritenuti inammissibili poiché la questione non rientra nelle materie di contabilità pubblica”.*

Tanto premesso, nel caso di specie, la formulazione testuale della richiesta di parere rende evidente la piena conoscenza e condivisione, da parte del Comune, del pertinente contesto normativo, nonché degli orientamenti normativi e interpretativi esistenti a riguardo, dando per assunto consolidato in fatto e diritto che il versamento della cifra contributiva forfettaria annuale prevista dall’art. 86, comma 2, TUEL non presuppone la rinuncia dell’interessato all’esercizio dell’attività professionale durante l’espletamento del mandato.

Come ben evidente dal tenore letterale dei quesiti, infatti, la questione qui oggetto di esame non riguarda il tema posto all’attenzione dalla testé citata decisione sulla questione di massima, in primo luogo perché è la legge che stabilisce che ai soggetti lavoratori non dipendenti investiti del mandato di amministratore locale spetta la contribuzione previdenziale a carico dell’ente locale, e, in secondo luogo perché, già prima che venisse portata alla attenzione della Sezione delle Autonomie, era stato ormai definitivamente chiarito – in altra sede giurisdizionale – che detta contribuzione vada riconosciuta anche a chi non abbia sospeso la propria attività professionale o autonoma.

Entrambi questi aspetti, come detto, ormai pacificamente risolti e superati, sono dati per assodati dal Comune istante e non sono oggetto di quesito.

Va piuttosto precisato che il principio di diritto enunciato dalla Sezione delle Autonomie non può essere inteso in maniera *tranchant*, ovvero quale divieto di accesso *tout court* ad ogni interpretazione dell’articolo 86, comma 2, TUEL, ma solo quale inibizione all’ingresso nel campo della legislazione previdenziale dei lavoratori. In buona sostanza, non interessa la materia della contabilità pubblica l’an o il *quantum* della contribuzione previdenziale, ma solo se sussistano le condizioni di legge perché la stessa sia posta o meno a carico della amministrazione comunale presso la quale il lavoratore svolge il proprio mandato amministrativo.

Una valutazione, quest’ultima, che ha come premessa ineludibile che il lavoratore eletto o nominato quale amministratore locale abbia una posizione contributiva già aperta presso l’ente previdenziale di riferimento, perché risulta di tutta evidenza che chi non ha un conto previdenziale non ha diritto all’intervento sostitutivo previsto dall’art. 86 TUEL.

Diversamente argomentando, del resto, si arriverebbe al paradosso che anche il comma primo dell’articolo 86 TUEL (che riguarda il diritto alla contribuzione dei lavoratori dipendenti, significativamente specificando che debbano essere “*collocati in aspettativa non retribuita*”) - così come

tante altre questioni (si pensi, per esempio, al trattamento economico degli incarichi dei soggetti in quiescenza *ex art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012*) che incidono sui bilanci delle amministrazioni locali - sfuggirebbe al vaglio di questa Corte, anche con possibili abusi ed irregolarità non sindacabili in sede di controllo o prevenibili nell'esercizio della funzione consultiva, sol perché l'obbligo imposto alle amministrazioni pubbliche trova il suo ovvio presupposto nel previo riconoscimento dei diritti previdenziali, assistenziali e assicurativi presso i rispettivi istituti, anche a seguito di eventuali passaggi nelle sedi contenziose deputate.

È nei termini sopra esposti che l'intervento della Sezione delle Autonomie - che ai fini della soluzione dei quesiti avanzati dal Comune di Busto Arsizio e qui in esame, rileva esclusivamente in ordine al secondo di essi - deve essere correttamente inteso per non dover fare, altrimenti, ulteriore rinvio a maggior chiarimento al superiore consesso.

La differenza e la divaricazione logica e giuridica tra le due linee di intervento, quella della Corte dei conti nella materia di contabilità pubblica e quella del giudice ordinario nella materia previdenziale, la si evince chiaramente dal secondo quesito che risulta oggettivamente inammissibile perché riguarda perspicuamente la generale disciplina contributiva e non coinvolge in alcun modo l'ente locale che si deve limitare al versamento secondo il regime cui l'amministratore, in quanto lavoratore, è sottoposto. Peraltro, la varietà dei sistemi contributivi è tale che una risposta al quesito presupporrebbe un esame, necessariamente casistico, delle concrete condizioni di esercizio del diritto di credito del singolo amministratore locale nei confronti del Comune, precluso alla Sezione regionale di controllo, competente unicamente all'interpretazione di fattispecie generali e astratte, oltre che indubbiamente rimesso al giudice competente a conoscere di posizioni giuridiche di diritto soggettivo.

Quanto al primo quesito sull'individuazione delle categorie di lavoratori autonomi beneficiari dell'emolumento previsto dalla citata disciplina, soccorre anche il testo del decreto ministeriale del 25 maggio 2001 (*"Determinazione delle quote forfetarie degli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi da pagare da parte degli enti locali a favore dei regimi pensionistici cui erano iscritti o continuano ad essere iscritti i lavoratori non dipendenti che rivestono la carica di amministratori locali"*) menzionato nella richiesta di parere, oltre al nitido disposto dell'art. 86, comma 2, TUEL, il quale estende il beneficio a tutti gli amministratori locali *"che non siano lavoratori dipendenti"*, potendo essere, quindi, indifferentemente liberi professionisti, artigiani, commercianti ed in generale lavoratori autonomi. Allo stesso modo, il (terzo) quesito sull'ulteriore condizione legittimante il pagamento - ossia l'esplicita richiesta dell'interessato - trova riscontro, oltre che in ragioni di carattere sostanziale che onerano il beneficiario (l'ente locale non è tenuto a conoscere il regime contributivo dell'amministratore lavoratore non dipendente), nel parere reso ai sensi dell'art. 154, comma 2,

TUEL, dall'Osservatorio sulla Finanza e la Contabilità degli enti locali parimenti menzionato nella richiesta del Sindaco nonché, *obiter*, nel recente parere di questa Sezione n. 84/2025/PAR cui si rinvia.

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in risposta ai quesiti formulati dal Comune di Busto Arsizio,

- a) dichiara inammissibile il (secondo) quesito in ordine alla prescrizione ed alla decorrenza del diritto al versamento contributivo dell'amministratore/lavoratore non dipendente in quanto la questione non rientra nelle materie di contabilità pubblica a termini del principio di diritto enunciato dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2025/QMIG;
- b) esprime l'avviso che (primo quesito) il diritto al versamento dei contributi ai sensi dell'art. 86, comma 2, TUEL è esteso alle categorie degli artigiani e dei commercianti ed in generale di tutti i lavoratori cd. autonomi;
- c) e che (terzo quesito) il versamento del contributo forfettario riconosciuto ai lavoratori non dipendenti deve essere esplicitamente richiesto dall'amministratore interessato.

Copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune interessato, a cura della Segreteria.

Così deliberato nella camera di consiglio del 26 giugno 2025.

il Relatore  
(Iole Genua)

il Presidente  
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il  
13 agosto 2025  
il funzionario preposto  
(Susanna De Bernardis)