

■ ■ ■ Art. 86 Oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi e disposizioni fiscali e assicurative

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 fra 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. La medesima disposizione si applica per i presidenti dei consigli circoscrizionali nei casi in cui il comune abbia attuato nei loro confronti un effettivo decentramento di funzioni e per i presidenti delle aziende anche consortili fino all'approvazione della riforma in materia di servizi pubblici locali che si trovino nelle condizioni previste dall'art. 81.*

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 e 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.*

4. *Alle indennità di funzione e ai gettoni di presenza si applicano le disposizioni di cui all'art. 26, comma 1, della l. 23 dicembre 1994, n. 724.*

5. *Gli enti locali di cui all'articolo 2 del presente testo unico, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato. Il rimborso delle spese legali per gli amministratori locali è ammissibile, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel limite massimo dei parametri stabiliti dal decreto di cui all'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, nel caso di conclusione del procedimento con sentenza di assoluzione o di emanazione di un provvedimento di archiviazione, in presenza dei seguenti requisiti:*

- a) assenza di conflitto di interessi con l'ente amministrato;*
- b) presenza di nesso causale tra funzioni esercitate e fatti giuridicamente rilevanti;*
- c) assenza di dolo o colpa grave⁽¹⁾.*

6. *Al fine di conferire certezza alla posizione previdenziale e assistenziale dei soggetti destinatari dei benefici di cui al comma 1 è consentita l'eventuale ripetizione degli oneri assicurativi, assistenziali e previdenziali, entro cinque anni dalla data del loro versamento, se precedente alla data di entrata in vigore della l. 3 agosto 1999, n.*

265, ed entro tre anni se successiva.

⁽¹⁾ Comma sostituito dall'art. 7-bis, co. 1, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2015, n. 125.

BIBLIOGRAFIA

CARINGELLA – GIUNCATO - ROMANO, *L'ordinamento degli enti locali nel testo unico*, 2001; CARPINO, *Testo unico degli enti locali*, 2007; CAVALLO PERIN - ROMANO, *Commento breve al testo unico sulle autonomie locali*, 2006; MAGLIOZZI, *Lo status degli amministratori locali*, in De Marzo - Tomei, *Commentario al testo unico degli enti locali*, 2002; PINTO - D'ALFONSO (a cura di), *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità e status degli amministratori locali*, 2001; MASUELLI, in Piterà - Vigotti (a cura di), *La riforma degli enti locali*, Torino, 2002, I; ROMBOLÀ, in Bertolissi, *L'ordinamento degli enti locali*, 2002.

SEZ. I

L'INQUADRAMENTO

Sommario •1. Ambito applicativo dell'istituto: i soggetti beneficiari. •2. Modalità di versamento degli oneri a favore degli amministratori che sia-no lavoratori dipendenti in aspettativa non retribuita (co. 1). •3. (*segue*): sul Decreto di determinazione delle quote forfettarie degli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi a carico degli EE.LL. •4. La quota annuale di accantonamento per l'indennità di fine rapporto (co. 3). •5. Il regime fiscale degli emolumenti a favore degli amministratori locali (co. 4). •6. Assicurazioni a favore degli amministratori locali contro i rischi conseguenti all'espletamento del mandato (co. 5). •7. (*segue*): le assicurazioni per coprire le spese legali sostenute dagli amministratori per fatti inerenti all'espletamento del loro mandato. •8. Ricongiungimento delle posizioni previdenziali e assistenziali (co. 6).

■ ■ 1. Ambito applicativo dell'istituto: i soggetti beneficiari.

Hanno diritto al versamento degli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi gli amministratori locali che siano collocati in aspettativa non retribuita ai sensi dell'art. 81 TUEL.

Dal novero degli amministratori locali beneficiari del trattamento in esame è dunque esclusa la generalità dei componenti degli organi consiliari degli EE.LL. (cfr. circolare INPS del 26 novembre 2012, n. 133).

Con l'art. 16, co. 15, D.L. 3 agosto 2011, n. 138 conv. in Legge 14 settembre 2011, n. 148 il novero dei beneficiari dell'art. 86 è stato esteso alla generalità degli amministratori delle nuove Unioni di Comuni (presidente, assessori e consiglieri).

Non sono inoltre contemplati dall'art. 86 alcuni amministratori che, ai sensi dell'art. 81 TUEL, possono essere collocati a richiesta in aspettativa non retribuita per tutto il periodo di espletamento del mandato:

- gli Assessori di Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti;
- i Presidenti dei Consigli comunali con popolazione inferiore a 50.000 abitanti;

Con legge n. 56/2014 sono stati ricompresi nell'ambito applicativo dell'art. 86 sindaco metropolitano, consigliere metropolitano e componente della conferenza metropolitana (cfr. art. 1 co. 24 l. n. 56/2014); similmente è stato previsto per i pubblici amministratori provinciali, quali presidente della provincia, consigliere provinciale e componente

dell'assemblea dei sindaci (cfr. art. 1 co. 84 l. n. 56/2014).

■ ■ 2. Modalità di versamento degli oneri a favore degli amministratori che siano lavoratori dipendenti in aspettativa non retribuita (co. 1).

L'obbligo di provvedere agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi spetta all'Amministrazione locale presso cui l'amministratore interessato espleta il proprio mandato; dell'avvenuto pagamento la stessa amministrazione ne dà «*comunicazione tempestiva ai datori di lavoro*» (cfr. Ministero Interno parere del 27 aprile 2010, class. 15900/TU/00/86).

Per quanto riguarda l'arco temporale nel corso del quale l'Ente locale è tenuto ad assolvere agli oneri in esame, esso corrisponde al solo periodo in cui l'amministratore in aspettativa non retribuita abbia effettivamente svolto il mandato (cfr. parere del Ministero dell'Interno del 15 aprile 2010, class. n. 15900/TU/86; v. altresì Ministero dell'Interno, parere del 11 agosto 2006).

Il comma 2° dell'art. 86 prevede a favore degli amministratori locali che non siano lavoratori dipendenti che l'ente locale di appartenenza provveda al pagamento di una cifra forfetaria annuale versata per quote mensili e determinata mediante decreto interministeriale.

■ ■ 3. (segue): sul Decreto di determinazione delle quote forfetarie degli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi a carico degli EE.LL.

Nel caso di lavoratori non dipendenti le quote degli oneri previdenziali, assistenziali e assicurative poste a carico degli Enti di appartenenza degli aventi diritto sono determinate con decreto dei Ministri dell'interno, del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e versate dall'ente locale di appartenenza a titolo di rimborso degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi in favore degli enti previdenziali presso i quali il soggetto era iscritto o continua ad essere iscritto alla data dell'incarico.

Circa i criteri per la determinazione delle quote forfetarie mensili è previsto che essi siano stabiliti «*in coerenza*» con quanto previsto per i lavoratori dipendenti in aspettativa non retribuita.

In attuazione del comma 2 dell'art. 86 venne emanato il Decreto Ministero dell'Interno 25 maggio 2001 (in *Gazz. Uff.* 14 giugno 2001, n. 136).

La regola generale (alla quale sono sottratte alcune categorie di lavoratori autonomi, quali ad esempio i geometri, i farmacisti e i notai) è rappresentata dalla determinazione della quota in base al reddito minimo imponibile ed all'aliquota contributiva considerata dai rispettivi istituti di previdenza.

Tali quote forfetarie devono essere versate dall'ente locale all'Ente previdenziale presso il quale l'eletto era iscritto o continua ad essere iscritto alla data dell'incarico (sul punto v. parere del Ministero dell'Interno del 25 ottobre 2004).

Sulla decorrenza del beneficio v. parere Ministero dell'Interno 9 ottobre 2007, class. 15900/TU/00/86.

Con riferimento all'obbligo di versamento degli oneri contributivi in favore degli amministratori locali lavoratori autonomi, secondo la costante giurisprudenza contabile, non hanno diritto al versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi gli amministratori lavoratori autonomi, che non abbiano in concreto sospeso l'attività professionale o lavorativa in costanza del mandato amministrativo (cfr. *ex multis*, Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr., Molise, par. 17 febbraio 2016, n. 32). È l'esclusività dell'incarico, (espressamente prevista dalla fattispecie del primo comma) che subordina l'obbligo di versamento del pagamento degli oneri contributivi a carico dell'ente locale a favore dell'amministratore locale dipendente, che si sia previamente collocato in aspettativa non

retribuita ex art. 81 TUEL (Cfr. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr., Molise, par. 17 febbraio 2016, n. 32; nello stesso senso, Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr., Abruzzo, par. 13 luglio 2017, n. 118; Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr., Molise, par. 14 maggio 2015, n. 86; *contra*: Corte di Appello, Sez. lav. L'Aquila, 21 dicembre 2017, n. 764).

■ ■ 4. La quota annuale di accantonamento per l'indennità di fine rapporto (co. 3).

La disposizione in esame stabilisce che, nel caso di amministratori che siano lavoratori dipendenti (pubblici o privati), l'ente locale rimborsi al datore di lavoro la quota annuale di accantonamento per l'indennità di fine rapporto, nella misura di «*un dodicesimo dell'indennità di carica annua*», mentre l'eventuale residuo è posto a carico dell'amministratore (cfr. parere Ministero dell'Interno del 4 marzo 2009, class. n. 15900/TU/00/86; v. altresì nota I.N.P.D.A.P. del 18 marzo 2003, n. 5).

■ ■ 5. Il regime fiscale degli emolumenti a favore degli amministratori locali (co. 4).

Ai sensi del comma 4 dell'art. 86, «*alle indennità di funzione e ai gettoni di presenza si applicano le disposizioni di cui all'art. 26, comma 1, della l. 23 dicembre 1994, n. 724*».

Si ricorda che il comma 1 dell'art. 26 («*Soppressione di regimi fiscali particolari*») l. n. 724/1994 stabilisce che:

«*1. Sono soppressi i regimi fiscali particolari concernenti:*

a) le indennità percepite dai membri del Parlamento e del Governo nazionale, del Parlamento europeo, della Corte costituzionale, dei consigli e delle giunte regionali, nonché dai titolari di cariche elettive negli enti locali e dagli amministratori locali;

b) gli assegni vitalizi spettanti ai membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo, della Corte costituzionale e dei consigli regionali per la quota parte che non derivi da fonti riferibili a trattenute effettuate al percettore e già assoggettate a ritenute fiscali».

Per effetto di tale disposizione gli emolumenti percepiti dagli amministratori degli EE.LL. sono dunque soggetti al regime fiscale ordinario. Cosicché, il reddito degli amministratori locali è tassato per l'intero, venendo assimilato *tout court* ai redditi da lavoro dipendente ai sensi del comma 1 lett. f) dell'art. 50 («*Redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente*») d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

■ ■ 6. Assicurazioni a favore degli amministratori locali contro i rischi conseguenti all'espletamento del mandato (co. 5).

Il comma in esame attribuisce agli EE.LL. la facoltà di «*assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato*» (cfr. Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr., Lombardia, par. 18 dicembre 2015 n. 470; negli stessi termini, Corte dei Conti, Sez. Reg. Contr., Marche, par. 25 marzo 2016, n. 74).

Al di fuori dei casi espressamente previsti, deve escludersi la possibilità di stipulare polizze assicurative a favore degli eletti, a cagione del divieto generale per le P.A. di stipulare polizze assicurative a favore di terzi (in tal senso Corte Conti, Sez. I, 13 febbraio 1990, n. 27, in *Foro Amm.*, 1990, 772).

In ordine alla natura dei rischi che possono essere indennizzati, la norma non fornisce particolari indicazioni se non che tali rischi sono quelli «*conseguenti all'espletamento del loro mandato*».

Secondo la giurisprudenza contabile possono essere assicurati gli amministratori locali esclusivamente con riferimento alla responsabilità civile verso i terzi (cfr. Corte dei Conti, Sez. Giurisdizionale Veneto, 8 luglio 2008, n. 756; v. anche Corte dei Conti, Sez. Giurisdizionale Lombardia, 10 maggio 2002, n. 942).

Non sono invece indennizzabili i rischi da responsabilità amministrativa e contabile (Corte dei Conti, Sez. Giurisdizionale Veneto, 8 luglio 2008, n. 756; nello stesso senso, Corte dei Conti, Giurisd. Appello, Sez. I., 24 luglio 2018, n. 303, che conferma Corte dei Conti, Sez. Giurisd. Toscana, 12 ottobre 2017, n. 243). Del resto, ai sensi del comma 59 dell'art. 3, l. 24 dicembre 2007, n. 244 il relativo contratto di assicurazione è affetto da nullità *ex lege*.

■ ■ **7. (segue): le assicurazioni per coprire le spese legali sostenute dagli amministratori per fatti inerenti all'espletamento del loro mandato.**

Il rimborso delle spese legali è subordinato alla ricorrenza dei seguenti presupposti:

- a) la mancanza di conflitto di interessi con l'Ente di appartenenza a causa dei predetti fatti;
- b) la connessione con i compiti e le funzioni di ufficio dei fatti oggetto del processo,
- c) assenza di un elemento soggettivo a titolo del quale vengano imputati i fatti che non sia ascrivibile come dolo o colpa grave (sul punto v. *amplius* Corte dei Conti, Sez. giurisd. Reg. Liguria, 29 ottobre 2008 n. 636).

■ ■ **8. Ricongiungimento delle posizioni previdenziali e assistenziali (co. 6).**

Mediante la disposizione in esame il legislatore ha inteso fissare un termine decadenziale entro cui è concesso all'amministratore locale di richiedere la ricongiunzione delle posizioni previdenziali ed assistenziali esistenti presso diverse gestioni previdenziali, per ottenere, invece dei diversi spezzoni contributivi, una sola pensione che sarà erogata dalla gestione accentrante.

Il trasferimento dei contributi tra INPS, INPDAP, INPDAL, ENPALS, INPGI, Gestioni speciali Inps per i lavoratori autonomi, fondi aziendali è disciplinata dalla l. 7 febbraio 1979, n. 29; mentre la l. 5 marzo 1990, n. 45 regola il trasferimento di contributi tra Casse dei liberi professionisti e le gestioni di previdenza obbligatorie.

SEZ. II

LE DOMANDE E LE RISPOSTE

Sommario •1. L'elencazione di cui al primo comma dell'art. 86 ha carattere tassativo? •2. Cosa accade nel caso in cui un amministratore locale oltre ad essere dipendente pubblico in aspettativa svolga anche attività lavorativa autonoma? •3. Nel caso in cui un amministratore locale, lavoratore autonomo, non sia iscritto alla relativa forma pensionistica, l'ente locale è tenuto al versamento della cifra forfettaria annuale?

1. L'elencazione di cui al primo comma dell'art. 86 ha carattere tassativo?

L'art. 86 primo comma non solo non contempla tutte le categorie di amministratori locali elencate all'art. 77, co. 2, TUEL, ma esclude anche alcuni degli amministratori locali che, ai sensi dell'art. 81 TUEL, possono a richiesta essere collocati in aspettativa non retribuita. Il Ministero dell'Interno, pronunciandosi su di un quesito relativo alla possibilità di applicare anche ai componenti della giunta delle municipalità la norma dell'art. 86 del TUEL n. 267/2000, ha ritenuto che «*l'elencazione recata dalla citata norma ha carattere tassativo, per cui non è consentito estendere il beneficio in questione a cariche, come quella di componente della giunta delle municipalità, non espressamente contemplata dal legislatore*» (parere del 9 febbraio 2007).

2. Cosa accade nel caso in cui un amministratore locale oltre ad essere dipendente pubblico in aspettativa svolga anche attività lavorativa autonoma?

Secondo il Ministero «la differenziazione tra il trattamento previdenziale, assistenziale ed assicurativo, prevista dai commi 1 e 2 del citato art. 86, che trae ragion d'essere in relazione alle rispettive tipologie di lavoro (lavoro dipendente – lavoro autonomo) ha il carattere dell'esclusività e della non cumulabilità, una volta che sia determinata la fattispecie della posizione lavorativa. Pertanto, si ritiene non sussista alcun onere da parte dell'ente dove l'amministratore svolge il mandato, che già provvede al pagamento delle predette incombenze, di farsi carico anche delle quote forfettarie alla Cassa Forense» (parere del 25 maggio 2005).

3. Nel caso in cui un amministratore locale, lavoratore autonomo, non sia iscritto alla relativa forma pensionistica, l'ente locale è tenuto al versamento della cifra forfettaria annuale?

Presupposto affinché l'ente locale versi la cifra forfettaria annuale in favore dell'amministratore lavoratore autonomo, è rappresentato dal fatto che questi risulti iscritto ad una forma pensionistica al momento di assunzione della carica e continui ad esserlo (cfr. Ministero dell'Interno, parere del 25 ottobre 2004).