



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario	NISPI LANDI	Presidente
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Rosaria	DI BLASI	Primo Referendario (relatore)
Anna	PETA	Primo Referendario
Lucia	MARRA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario

Nell'adunanza dell'11 settembre 2025,

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la legge regionale n. 22/1998, poi sostituita dalla legge regionale n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la convenzione del 16 giugno 2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la propria deliberazione n. 100/2025/INPR, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2025;

VISTA l'ordinanza n. 17/2025 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana, di ripartizione delle funzioni di controllo tra i magistrati della Sezione;

VISTA la richiesta di parere presentata dall'ente, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 25/2025 con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Primo Ref. Rosaria Di Blasi;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 16 luglio 2025, al n. 5275, il Sindaco del Comune di Cetona (SI) ha formulato richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003, n. 131.

2. La menzionata richiesta contiene un quesito concernente la corretta interpretazione dell'art. 84, comma 3, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nella parte in cui prevede il rimborso delle spese di viaggio sostenute dagli amministratori che risiedono fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, per la partecipazione agli organi assembleari ed esecutivi, nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici.

3. La richiesta dell'ente ha ad oggetto, nello specifico, l'interpretazione della nozione di "capoluogo" ai fini dell'attribuzione del predetto rimborso.

4. In particolare, l'ente, dopo aver richiamato il comma 3 dell'art. 84, comma 3, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), chiede alla Sezione se la predetta disposizione normativa "*Sia da interpretare nel senso che il rimborso per le spese di viaggio spetti agli amministratori che risiedono fuori del territorio comunale oppure spetti anche agli amministratori che risiedono in frazione o località o parte del territorio comunale diversa dal capoluogo, inteso come centro abitato all'interno del quale si trova il Municipio sede dell'Amministrazione Comunale*".

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il corretto esplicarsi della funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è subordinato all'esame, in via preliminare, delle condizioni di ammissibilità della richiesta, nel rispetto di quanto previsto all'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, così come interpretato e integrato dalla giurisprudenza di questa Corte. Secondo il consolidato orientamento al riguardo, occorre valutare, infatti, l'ammissibilità dei quesiti, sia con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente (profilo soggettivo), sia con riferimento all'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (profilo oggettivo).

Il legittimo esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale e astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente oppure esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, con l'effetto di interferire con le attività di altri organi magistratuali.

1. Ammissibilità soggettiva

1.1 Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere può ritenersi ammissibile, in quanto è formulata dal Comune di Cetona, è firmata dal Sindaco, quale legale rappresentante dell'ente, ai sensi e per gli effetti dell'art. 50, comma 2, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ed è stata sottoposta alla Corte per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, istituito, nella Regione Toscana, con L. R. 21 marzo 2000, n. 36.

2. Ammissibilità oggettiva

2.1. Sotto il profilo oggettivo, l'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, attribuisce agli enti locali la facoltà di rivolgere richieste di pareri *"in materia di contabilità pubblica"*. A tal riguardo, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno accolto una visione dinamica della nozione di contabilità pubblica, *"che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione di bilancio a quello inerente i relativi equilibri"* (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10). Ciò può legittimare richieste di parere che sollecitino l'interpretazione di materie di per sé estranee, nel loro nucleo originario, alla nozione stretta di contabilità. Le Sezioni Riunite hanno tuttavia chiarito che l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione (anzi, *"limitatamente all'interpretazione"*) di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10; Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

2.2. D'altra parte, la Sezione delle autonomie ha evidenziato la necessità di privilegiare una nozione di contabilità pubblica tale da non investire ogni attività che, direttamente o indirettamente, comporti una spesa e una conseguente fase contabile. La nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva deve essere pertanto limitata alla sola fase finanziaria degli interventi di settore (i bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli), non potendo estendersi a qualsivoglia attività amministrativa avente effetti finanziari. Ciò, infatti, determinerebbe una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

2.3. La Sezione delle Autonomie, inoltre, chiarisce che *"la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (...) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica", in quanto "si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede"* (Deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e 24/SEZAUT/2019). La funzione consultiva di questa Corte, infatti, non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). Le pronunce in sede consultiva della Corte dei conti, dunque, non possono interferire né sovrapporsi in alcun modo a quelle degli organi giudiziari.

2.4. La richiesta di parere, infine, deve connotarsi dei requisiti di generalità ed astrattezza, non potendo spingersi fino a valutazioni inerenti all'azione amministrativa da porre in essere in concreto (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). In tal senso, la richiesta deve attenere all'interpretazione di una disposizione di significato controverso, inerente alla materia contabile e non deve tradursi nella verifica di conformità a un parametro normativo di provvedimenti in corso di adozione ovvero già adottati. La Sezione di controllo non può, infatti, con la propria pronuncia, ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti dell'amministrazione.

2.5. Tutto ciò premesso il quesito, nei termini formulati dall'ente, deve considerarsi ammissibile in quanto la perimetrazione del concetto di "capoluogo" incide sul diritto alla spettanza del rimborso delle spese di viaggio in favore degli amministratori locali e pertanto è riconducibile alla materia della contabilità pubblica come sopra delineata.

3. La valutazione preliminare sull'ammissibilità del quesito consente di accedere all'analisi del merito.

Il quesito formulato dal Comune di Cetona concerne la possibilità di riconoscere, ai sensi dell'art. 84 co.3, il rimborso delle spese di viaggio - oltreché agli amministratori che risiedono fuori del territorio comunale - anche a quelli che risiedono in frazione o località o parte del territorio comunale diversa dal capoluogo, inteso come centro abitato all'interno del quale si trova il Municipio sede dell'Amministrazione Comunale.

3.1. Pare opportuno anteporre all'esame di merito della questione una breve esposizione del regime normativo e degli orientamenti giurisprudenziali relativi alla tematica *de quo*.

I rimborsi spesa a favore degli amministratori locali - come definiti dal comma 2 dell'art. 77 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 26 - sono disciplinati dall'art. 84 del TUEL, il quale prevede che "1. Agli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell'amministrazione, nel caso di componenti degli organi esecutivi, ovvero del presidente del consiglio, nel caso di consiglieri, è dovuto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute nella misura fissata con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. [...] 3. Agli amministratori che risiedono fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente spetta il rimborso per le sole spese di viaggio effettivamente sostenute per la partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi, nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate."

Con la disposizione in esame, il legislatore ha inteso, in particolare, "assicurare il concreto esercizio della funzione di amministratore locale, garantendo il diritto costituzionale all'accesso in condizioni di eguaglianza alle cariche elettive, la cui effettività viene assicurata dal rimborso delle spese sostenute per lo svolgimento dei relativi compiti" (deliberazione Sezione delle autonomie n. 38/SEZAUT/2016/QMIG).

Come, infatti, ribadito anche dal primo comma del già menzionato art. 77 "La Repubblica tutela il diritto di ogni cittadino chiamato a ricoprire cariche pubbliche nelle amministrazioni degli enti locali ad espletare il mandato, disponendo del tempo, dei servizi e delle risorse necessari ed usufruendo di indennità e di rimborsi spese nei modi e nei limiti previsti dalla legge."

A tal fine, pertanto, il legislatore ha previsto - all'art. 84 del TUEL citato - due distinte casistiche: la prima, nel caso in cui l'amministratore si debba recare in missione fuori dal capoluogo comunale (comma 1), la seconda, per l'amministratore locale che ha necessità di recarsi dal proprio luogo di residenza all'ente presso cui svolge il mandato. Come ribadito anche dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 38/SEZAUT/2016/QMIG "Il rimborso delle specie di viaggio assume una diversa natura e finalità nelle due fattispecie contemplate, rispettivamente, dal comma 1 e dal comma 3 dell'art. 84 del d.lgs. n. 267/2000. Nella seconda di tali fattispecie, la spesa sostenuta per il rimborso dei viaggi all'amministratore locale, il quale abbia la necessità di recarsi dal proprio luogo di residenza all'ente presso cui esercita il proprio mandato, non configura una spesa di missione bensì un onere finalizzato all'effettivo esercizio costituzionalmente tutelato della funzione."

3.2. L'art. 84, comma 3, oggetto del presente esame, prevede che "[...] agli amministratori che risiedono fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente spetta il rimborso per le sole spese di viaggio effettivamente sostenute per la partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi

organi assembleari ed esecutivi, nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate”.

Il rimborso di cui all’art. 84, comma 3, compete, pertanto, in due ipotesi: da un lato, nel caso di partecipazione alle sedute dei rispettivi organi assembleari o esecutivi; dall’altro, nei casi di svolgimento delle funzioni proprie o delegate, purché si tratti di presenza “necessaria”.

3.3 Questa Sezione si è già pronunciata sull’interpretazione di tale comma, con la deliberazione n. 2/2025/PAR, limitatamente alla seconda fattispecie ipotizzata nel capoverso precedente, ovvero in merito alla nozione di “*presenza necessaria*” per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate, precisando che “*il diritto al rimborso delle spese di viaggio ricorre nei casi in cui la presenza non sia rimessa all'apprezzamento discrezionale dell'interessato o sia aliunde qualificata dalla preesistenza di un obbligo giuridico che elimina in detto soggetto qualsiasi facoltà di una scelta diversa per l'esercizio della funzione.*” (In senso conforme Sezione delle autonomie deliberazione n. 38/SEZAUT/2016/QMIG e Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, deliberazione n. 31/2019/PAR).

3.4. Il quesito posto dal Comune di Cetona ha ad oggetto, invece, l’interpretazione della prima parte del terzo comma dell’art. 84 TUEL, che riconosce il diritto degli amministratori al rimborso delle spese di viaggio quando questi ultimi “*... risiedono fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente...*”.

In proposito, appare utile il richiamo ai precedenti orientamenti della giurisprudenza contabile in materia, che questa Sezione intende confermare, secondo i quali il “*capoluogo è il centro abitato di maggiore importanza di una circoscrizione amministrativa (comune, provincia, regione), in cui hanno sede gli organi centrali della circoscrizione*” (Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 105/2010/PAR).

La scelta del legislatore di impiegare un termine tecnico e circoscritto come “capoluogo”, in luogo della più ampia e omnicomprensiva dizione “Comune”, non appare casuale e va ricondotta alla finalità sostanziale della disposizione. L’art. 84, infatti, si colloca in un quadro normativo volto a garantire la piena partecipazione degli amministratori all’attività istituzionale dell’ente locale, evitando che la distanza dalla sede comunale si traduca in un ostacolo economico o logistico all’esercizio del mandato.

Ne consegue che il diritto al rimborso delle spese di viaggio deve essere riconosciuto non soltanto agli amministratori che risiedono al di fuori del territorio comunale, ma anche a coloro che, pur risiedendo entro i confini del medesimo ente, vivono in una frazione, località o parte del territorio distinta dal capoluogo, inteso nel significato sopra delineato.

4. Compete al Comune, pertanto, nell’esercizio della propria discrezionalità amministrativa, procedere – attraverso appositi atti interni – alla perimetrazione della parte del territorio comunale che può essere qualificata come “capoluogo”. A tale individuazione si collega, in via diretta e immediata, la possibilità di riconoscere agli amministratori il rimborso delle spese di viaggio sostenute per recarsi presso la sede dell’ente.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Cetona, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa a cura della Segreteria al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco dell’ente richiedente.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio dell'11 settembre 2025.

Il Relatore
Rosaria Di Blasi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 25 settembre 2025.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)