



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 30 luglio 2025, composta dai seguenti magistrati:

Paolo PELUFFO	Presidente
Gioacchino ALESSANDRO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Primo Referendario
Antonio TEA	Primo Referendario – relatore
Massimo Giuseppe URSO	Referendario

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

VISTO l'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3);

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTA la richiesta di parere del Libero Consorzio Comunale di Trapani (TP) acquisita in ingresso con prot. Cdc n. 4544 del 12 giugno 2025;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 79/2025 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore, Primo Referendario Antonio Tea;
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota richiamata in epigrafe, il Libero Consorzio Comunale di Trapani ha richiesto l'apporto consultivo della Sezione in ordine all'interpretazione dell'inciso «*spese di viaggio*» contenuto all'interno delle disposizioni di cui agli articoli 21, comma 5, della legge regionale siciliana 23 dicembre 2000 n. 30 e 84, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000.

In particolare, il predetto Ente ha chiesto se sia possibile «*interpretare l'espressione "spese di viaggio" in senso estensivo, così da ricomprendere anche le spese per la consumazione dei pasti (colazione, pranzo, cena) sostenute dai Presidenti dei Liberi Consorzi Comunali, dai Sindaci Metropolitani e dai loro delegati, nonché dai Consiglieri dei Liberi Consorzi Comunali e dai Consiglieri Metropolitani che siano residenti fuori dal Comune ove ha sede l'Ente Istituzionale a favore del quale espletano le loro funzioni, sia che si trattengano presso tale sede istituzionale per un numero di ore pari a quelle dei dipendenti dell'Ente, sia per un numero inferiore*» e, in caso di risposta affermativa, «*quali criteri e modalità devono essere applicati per il riconoscimento di tali rimborsi*» e «*se in virtù dell'autonomia statutaria i Liberi Consorzi Comunali e le Città Metropolitane hanno il diritto di disciplinare la materia con proprio regolamento*».

L'esposta esigenza conoscitiva è stata motivata, da un lato, prospettando la sussistenza di pronunciamenti non univoci e forieri di incertezze applicative e, dall'altro, evidenziando le conseguenze negative, soprattutto «*per i Presidenti dei Liberi Consorzi Comunali, per i Sindaci Metropolitani e i rispettivi Consiglieri*», derivanti dall'impossibilità di accedere al rimborso di spese ulteriori (con particolare riferimento agli esborsi per la consumazione dei pasti) rispetto a quelle inerenti al mero spostamento dalla propria residenza alla sede dell'Ente.

Sotto il primo profilo, ad avviso del Libero Consorzio istante, gli orientamenti giurisprudenziali formatisi sul punto sarebbero eterogeni e non riconducibili ad una sintesi unitaria: ad un indirizzo maggioritario, caratterizzato da un approccio restrittivo, sostenuto non solo da diverse Sezioni regionali, ma anche dalla Sezione delle Autonomie, dall'Ufficio Legislativo e Legale della Regione siciliana e dal TAR Sardegna, si contrapporrebbe la posizione espressa dalla Sezione di controllo ligure, con la deliberazione n. 10 del 21 febbraio 2011, che avrebbe adottato una *«interpretazione più estensiva del concetto “spese di viaggio” ritenendo che l'espressione costituisca “una sintesi verbale che include oltre le spese di viaggio in senso tecnico anche le spese di pernottamento e di consumazione dei pasti (c.d. spese di soggiorno) debitamente documentate”, equiparando sostanzialmente le spese di viaggio degli amministratori locali alle spese di missione»*.

Relativamente all'altro aspetto, è stato rappresentato che *«la questione assume particolare rilevanza per i Presidenti dei Liberi Consorzi Comunali, per i Sindaci Metropolitani e i rispettivi Consiglieri, che siano residenti fuori dal Comune ove ha sede l'Ente Istituzionale, i quali non percependo alcuna indennità per la carica, ai sensi dell'art. 20 L.R. 15/2015, sostengono spese per il vitto, essendo residenti in un Comune diverso da quello ove si trova la sede dell'istituzione ove espletano il mandato, sia quando si trattengano presso la sede istituzionale per un numero di ore pari a quelle dei dipendenti degli stessi Enti, nei casi in cui è prevista l'attribuzione del buono pasto, con conseguente disparità di trattamento, sia che si trattengano presso la sede istituzionale per un numero inferiore di ore»*.

In via preliminare, è necessario verificare la sussistenza delle condizioni soggettive ed oggettive di ammissibilità della prefata richiesta, secondo i noti e consolidati criteri enucleati dalla giurisprudenza contabile.

Per quanto concerne l'aspetto soggettivo, la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, ha chiarito che lo scrutinio rimesso alla Sezione regionale destinataria dell'istanza deve permettere di riscontrare sia l'appartenenza dell'ente istante al novero degli enti tassativamente elencati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (c.d. legittimazione soggettiva “esterna”), sia la sussistenza del potere di rappresentanza in capo al soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere (c.d. legittimazione soggettiva “interna”).

Nel caso in rassegna, il quesito proviene dal libero Consorzio comunale di Trapani ed è sottoscritto dal relativo Presidente, legale rappresentante dell'Ente ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. a), della legge regionale n. 15 del 2015.

Può dunque affermarsi, richiamando la posizione già espressa da questa Sezione in relazione ad analoghe fattispecie, che: «[...] la richiesta di parere, in quanto presentata dal Commissario Straordinario pro-tempore del Libero Consorzio Comunale di Trapani, organo rappresentativo dell'Ente (cfr. art. 50, comma 2, e 141 del TUEL e art.145 l. Regione Siciliana n.16 del 15 marzo 1963), si deve ritenere ammissibile» (cfr., Sez. Contr. Sicilia, deliberazioni n. 121/2022/PAR e n. 196/2021/PAR e, in precedenza, deliberazioni n. 117/2015/PAR e n. 271/2015/PAR).

Per quanto riguarda il secondo criterio, di ordine oggettivo, premesso che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, è necessario che la questione posta:

a) rientri nel concetto di contabilità pubblica, come progressivamente delineato e precisato, in chiave nomofilattica, sia dalla Sezione delle Autonomie (con deliberazione n. 5/AUT/2006 e, più di recente, con deliberazioni n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG, n. 9/SEZAUT/2022/QMIG e n. 14/SEZAUT/2022/QMIG) che dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (cfr. delibera n. 54/CONTR/2010);

b) non interferisca con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie (Cfr. Sez. Riunite per la Reg. sic., par. n. 6/2011, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG e n. 2/SEZAUT/2023/QMIG, Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 56/2011);

c) sia formulata in termini sufficientemente generali e astratti, in linea con le coordinate esegetiche di cui alla citata delibera 17/SEZAUT/2020/QMIG, secondo la quale «L'esigenza che i quesiti siano formulati in termini generali e astratti non implica [...] un'insostenibile interpretazione in astratto, che prescinda del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali ai quali applicare le norme coinvolte dalla richiesta stessa e che quindi spezzi il necessario circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto [...]. Più semplicemente, il fatto, alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare, non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione ipotetica,

restando in tal modo assicurata l'esclusione di un coinvolgimento della Sezione regionale in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali».

Alla luce degli esposti parametri, il Collegio è dell'avviso che la richiesta possa reputarsi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, trattandosi di questione vertente sull'esegesi di norme finalizzate al contenimento della spesa¹, e dunque rientrante nel concetto di contabilità pubblica, esposta con sufficiente grado di generalità e astrattezza nonché priva di elementi di potenziale interferenza o contrasto con le funzioni intestate ad altre Autorità ovvero ad altri Organi giurisdizionali.

Nel merito, la soluzione interpretativa *“estensiva”* ipotizzata dal Libero Consorzio Comunale istante, secondo la quale la nozione di *“spese di viaggio”* di cui al comma 3, dell'art. 84, del d.lgs. n. 267 del 2000, potrebbe intendersi in modo talmente ampio da ricomprendere anche le spese inerenti al vitto, non risulta condivisibile.

Tale tesi, infatti, muove dalla mera estrapolazione di un'affermazione contenuta nella richiamata deliberazione n. 10 del 21 febbraio 2011 della Sezione di Controllo per la Liguria che, tuttavia, effettuate le dovute contestualizzazioni e gli opportuni collegamenti sistematici, palesa, ad avviso di questo Collegio, un senso differente da quello suggerito dall'Ente richiedente.

In effetti, il ragionamento sviluppato nella pronuncia in questione² riguardava il comma 1 e non il comma 3 dell'art. 84 del d.lgs. n. 267 del 2000 e poneva in evidenza come l'espunzione³ dal testo (del primo comma) dell'inciso *«nonchè un rimborso forfetario onnicomprensivo per le altre spese»*, fosse da ascrivere all'intendimento del legislatore di *«eliminare forme di forfetizzazione, riconoscendo solo il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate»* e non già alla *«volontà di limitare il rimborso alle sole spese di viaggio in senso tecnico»* così che, pur rimanendo nel corpo della norma il riferimento alle sole *“spese di viaggio”*, quest'ultima locuzione avrebbe potuto continuare ad intendersi come relativa anche ad altre voci di spesa (quali quelle di vitto e pernottamento, c.d. spese di soggiorno), come confermato dal comma successivo che, nel disciplinare la liquidazione di tali somme,

¹ Sulla *“Corretta interpretazione dell'art. 84, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, in merito alle modalità di calcolo per il rimborso delle spese di viaggio sostenute da un consigliere comunale residente fuori dal territorio dell'ente”* si è, del resto, pronunciata anche la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 38/SEAUT/2016/QMIG.

² Riprendendo argomenti già illustrati dalla medesima Sezione di Controllo nella deliberazione n. 120 del 2010.

³ Ad opera dall'art. 5, comma 9, lett. a) e b), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122.

menziona la documentazione inerente non solo alle spese di viaggio, ma anche a quelle di soggiorno⁴.

Tale ricostruzione, dunque, era volta a chiarire il significato della disposizione di cui al primo comma dell'art. 84 del d.lgs. n. 267 del 2000, nella versione risultante a seguito delle modifiche apportate dal decreto-legge n. 78 del 2010, in materia di trattamento di missione spettante agli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, e non già la portata della disciplina posta dal comma terzo dello stesso articolo volta, invece, a riconoscere «*Agli amministratori che risiedono fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente [...] 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*».

La conclusione secondo cui «*L'espressione lessicale spese di viaggio indicata nel comma 1 del testo vigente dell'art. 84 del d.lgs. n. 267 del 2000 costituisce in tal modo una sintesi verbale che include oltre le spese di viaggio in senso tecnico (le spese cioè correlate ai mezzi di trasporto utilizzati per recarsi al luogo di missione e di ritorno) anche le spese di pernottamento e di consumazione dei pasti (c.d. spese di soggiorno) debitamente documentate*» è stata enucleata sulla base di un duplice ordine di argomenti: uno di carattere storico e uno di carattere logico-sistematico.

Sotto il primo profilo, è stato osservato come, sin da epoca risalente, la normativa afferente al trattamento di missione prevedesse il rimborso non solo delle spese di viaggio in senso tecnico, ma anche di altre componenti.

In particolare:

a) la versione del comma 1, dell'art. 84, del d.lgs. n. 267 del 2000 vigente fino al 2007, al pari del previgente art. 25, comma 1, della legge n. 265 del 1999 e del previgente art. 13, comma 1, della legge 816 del 1985, disponeva che, oltre al rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute, spettasse anche una *indennità di missione* alle condizioni dell'articolo 1, comma 1, e dell'articolo 3, commi 1 e 2, della legge 18 dicembre 1973, n. 836;

b) la versione della stessa norma, vigente dal 2008 al 2010⁵, disponeva che, oltre al rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute, spettasse anche un *rimborso*

⁴ Il testo è il seguente: «*La liquidazione del rimborso delle spese è effettuata dal dirigente competente, su richiesta dell'interessato, corredata della documentazione delle spese di viaggio e soggiorno effettivamente sostenute e di una dichiarazione sulla durata e sulle finalità della missione*».

⁵ Per la precisione fino al 30 maggio 2010.

forfetario onnicomprensivo per le altre spese, 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 locali⁶.

Appariva, quindi, plausibile che la novella del 2010, nell'eliminare il lemma relativo al rimborso forfetario onnicomprensivo, non avesse inteso distanziarsi dall'assetto precedente fino al punto di escludere il ristoro di tutte le spese diverse da quelle di viaggio, ma solo evitare che alla relativa corresponsione si procedesse applicando parametri predeterminati e non agganciati a elementi effettivi.

Il secondo criterio (logico-sistematico)⁷ confermava tale lettura, rilevando come il comma 2, dell'art. 84, del d.lgs. n. 267 del 2000, prescrivesse all'interessato, ai fini del rimborso delle spese di cui al comma 1, di presentare documentazione dimostrativa non soltanto delle spese di viaggio, ma anche di quelle di soggiorno effettivamente sostenute.

Diversamente dal comma 1, la norma di cui al comma 3, dell'art. 84, del d.lgs. n. 267 del 2000, ha sempre contemplato (in continuità con le analoghe disposizioni previgenti: art. 13, comma 4, della legge 816 del 1985 e art. 25, comma 4, della legge n. 265 del 1999) esclusivamente le *"spese di viaggio effettivamente sostenute"* e la portata di tale locuzione è stata costantemente circoscritta dalla giurisprudenza alle sole spese per lo spostamento dal luogo di residenza alla sede dell'ente (cfr. TAR Sardegna, sentenza n. 2100 del 1994, Corte conti, Sez. Contr. Piemonte, deliberazione n. 21/2017/PAR).

In relazione a tali spese non constano, inoltre, disposizioni simili a quella dell'art. 84, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, da cui trarre elementi idonei a fondare l'estensione del concetto a esborsi diversi e ulteriori rispetto a quelli correlati al compimento del predetto tragitto.

Dunque, nessuno degli argomenti addotti per attribuire alla espressione *"spese di viaggio"*, contenuta nel primo comma dell'art. 84, una portata tale da ricomprendere anche le spese di pernottamento e di consumazione dei pasti (c.d. spese di soggiorno), può essere

⁶ Poi effettivamente emanato con D.M. 4 agosto 2011.

⁷ Aderendo a siffatta impostazione, la Sezione di Controllo Veneto ha affermato che *«l'interpretazione sistematica trova la propria ragion d'essere nel fatto che le norme giuridiche non sono isolate, ma vanno inserite in un sistema unitario, rispetto al quale devono armonizzarsi; a seguito dell'applicazione di tale criterio, ben può avvenire che il significato di una norma ne risulti arricchito, come nel caso in analisi. Una diversa lettura dell'art.84, che considerasse le spese di viaggio di cui al primo comma in un'accezione stretta, finirebbe per determinare un'interpretazione parzialmente abrogatrice, con conseguente eliminazione, di fatto, dell'inciso "e soggiorno" contenuto nel secondo comma, in quanto ritenuto un refuso del legislatore»* (cfr. Sez. Contr. Veneto, deliberazione n. 282/2011/PAR).

validamente speso per declinare negli stessi termini il perimetro applicativo della medesima espressione indicata al terzo comma dell'articolo in esame.

Pertanto, come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie, le richiamate fattispecie (disciplinate, rispettivamente, dal comma 1 e dal comma 3) si presentano alquanto differenti anche per natura e funzione.

Infatti, quella di cui al terzo comma *«regola esplicitamente una fattispecie relativa ad una spesa per il funzionamento degli organi politico-amministrativi che risulti necessaria per il concreto espletamento dei relativi mandati nella condizione, costituzionalmente garantita, di effettiva libertà e uguaglianza di accesso»*, mentre l'altra (quella di cui al primo comma) *«attiene, invece, ad una spesa diversa per finalità (costituendo un rimborso delle spese di viaggio per le missioni degli amministratori e dei dipendenti pubblici) e per connotazione (non essendo caratterizzata dalla necessità)»* (cfr., Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 38/SEZAUT/2016/QMIG).

Ne deriva che, anche sul piano della *ratio* sottostante, non emergono elementi tali da giustificare la tesi delineata dal Libero Consorzio istante.

I restanti quesiti risultano assorbiti dal parere negativo espresso nei confronti della prima questione.

P.Q.M.

la Sezione di controllo per la Regione siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al Libero Consorzio Comunale di Trapani nonché all'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato nella camera di consiglio del 30 luglio 2025.

IL RELATORE
(Antonio Tea)

IL PRESIDENTE
(Paolo Peluffo)

Depositato in Segreteria il 31 luglio 2025

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura