



COMUNE DI FORMIA
(Provincia di Latina)

IL SEGRETARIO GENERALE

Responsabile
Sistema Integrato dei Controlli Interni
Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza

Formia lì, 12 dicembre 2019

Prot. n.° 62557

e, p.c.

Al Dirigente del 2° Settore "AA.GG."
Dott.ssa Tiziana Livornese

Al Sindaco
Capo di Gabinetto
Presidente del Consiglio Comunale
Assessori Comunali
Consiglieri Comunali
Collegio dei revisori dei conti

SEDE

Oggetto: Refusione delle spese di viaggio sostenute da consigliere comunale per la partecipazione alle sedute del consiglio comunale e per le presenze presso la sede dell'Ente per lo svolgimento delle funzioni consiliari - **Chiarimenti**.
(rif. Nota Prot. 61054 del 04.12.2019)

Si fa riferimento alla nota Prot. n. 61054 del 04 dicembre 2019 con la quale la S.V., nella qualità di Dirigente del 2° Settore "AA.GG.", ha richiesto chiarimenti in merito alla problematica relativa alla refusione delle spese di viaggio sostenute da consigliere comunale per la partecipazione alle sedute di consiglio comunale, delle commissioni consiliari e delle conferenze del capigruppo.

In particolare viene segnalato che l'amministratore dichiara di avere la "residenza anagrafica" nel comune di XXX (comune diverso da quello di Formia presso il quale svolge le funzioni consiliari) ma che, in realtà, il luogo in cui ha, attualmente, quella che lo stesso amministratore qualifica come "residenza civilistica", presso il comune di YYY.



Prot. n. 62557 del 12/12/2019 (P) 2

PREMESSA

Prima di esaminare nel merito la questione si ritiene opportuno evidenziare i **criteri generali indicati dalla vigente normativa in materia di rimborsi spese di viaggio sostenute da un consigliere comunale** per la partecipazione alle sedute del rispettivo organo assembleare, nonché per la presenza necessaria presso la sede per lo svolgimento delle funzioni proprie.

In particolare, l'attività pubblica dei rappresentanti del popolo impegna risorse di tempo e di natura economica per assolvere "degnamente" l'incarico elettivo, sicché l'amministratore dell'Ente locale ha titolo al rimborso delle spese viaggio sostenute per ragioni del proprio mandato, sia per partecipare alla vita degli organi che per le missioni inerenti l'esercizio della funzione, oltre ad un' indennità o gettone di presenza per la carica ricoperta non avente natura retributiva, stante il rapporto di servizio di natura onoraria.

La *ratio* è quella di assicurare il concreto esercizio della funzione di amministratore locale, garantendo il diritto costituzionale di accesso in condizioni di eguaglianza alle cariche elettive, la cui effettività viene assicurata dal rimborso delle spese sostenute per svolgere i relativi compiti (ex art. 3 e 51 Cost.): l'indennità di funzione, di cui all'art. 82 del D.Lgs. n. 267/2000-TUEL, ha essenzialmente lo scopo di rifondere l'amministratore del presunto mancato guadagno o comunque delle spese connesse con l'espletamento del pubblico mandato.

Nella stessa linea, l'art. 84 "Rimborso delle spese di viaggi" del TUEL prevede:

1. la rimborsabilità delle spese di trasferta, qualora l'amministratore si rechi fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente per motivi istituzionali (è una possibilità e/o facoltà), solo dopo la presentazione di apposita attestazione sulla durata e finalità della missione, e, ovviamente, la documentazione giustificativa dei costi effettivamente sostenuti (commi 1 e 2);
2. la rimborsabilità delle spese di viaggio, per gli amministratori che risiedono fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente: a) per la partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi (esigenza cogente ai fini di garantire il cd. *quorum* funzionale o strutturale); b) per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate (comma 3).

Va detto subito che, secondo un'interpretazione letterale, il criterio dell'effettività della spesa da rimborsare non risulta plausibile con un rimborso di tipo forfettario nella misura pari ad un quinto del costo di un litro di benzina (con le precisazioni che seguiranno); sono, quindi, rimborsabili solo le spese "effettive" e non anche quelle determinate in modo forfettario: l'interpretazione letterale è confermata anche sotto il profilo teleologico per cui la *ratio* sottesa agli interventi di razionalizzazione della spesa realizzati dal legislatore con le novelle prima del 2007 e poi del 2010, è quella di ancorare i rimborsi ad elementi effettivi della spesa anziché a valori predeterminati.

Inoltre, pare giusto rilevare che, ai fini della determinazione del luogo di residenza o dimora abituale, *interessa esclusivamente il luogo ove la persona dimora di fatto in modo abituale*, rivestendo le risultanze anagrafiche mero valore presuntivo circa il luogo di residenza e potendo essere superate, in quanto tali, da una prova contraria, desumibile da qualsiasi fonte di convincimento.

Il diritto al rimborso sorge esclusivamente mediante esibizione della documentazione a sostegno delle spese effettuate, rilevando che le date e i contenuti delle spese sono elementi di fatto non suscettibili di incertezza e, in quanto tali, di impossibile confutazione atteso che costituiscono le prove materiali delle missioni effettuate (salvo le ipotesi di falso); sicché, in via di principio, lo smarrimento della documentazione produce gli stessi effetti della mancanza di documentazione a meno che lo smarrimento sia giustificato da comprovate ragioni di forza maggiore e, in via eccezionale, quando la carenza di documentazione non impedisca di definire gli elementi fattuali oggettivamente e desumibili *allunde*.

Regola di correttezza e dovere di trasparenza, in chiave di prevenzione della corruzione, obbliga l'Ente locale alla diffusione delle spese sostenute dagli amministratori pubblici, ritenendo più che legittima la richiesta di accesso di un cittadino alle "pezze d'appoggio", utilizzate dal Comune, ai fini della liquidazione delle missioni degli amministratori, rientranti "certamente nella nozione di documento amministrativo", di cui all'art. 22 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché alla stregua delle coordinate tracciate in particolare dagli artt. 10 del TUEL e 1 e 14 D.Lgs. n. 33/2013: *non può opporsi il diniego alla ostensione dei rimborsi motivato dall'essere l'istanza preordinata ad esercitare un controllo generalizzato laddove gli atti richiesti, per giunta pubblici, afferiscano all'attività istituzionale della pubblica amministrazione per la quale il legislatore, lungi dal considerarle con sfavore, persino esige che siano promosse forme diffuse di controllo.*

Ciò posto, la Corte dei conti, Sez. controllo Toscana, con Parere n. 127 del 19 aprile 2017, interviene chiarendo subito che il rimborso delle spese per la presenza "qualificata" in sede, al di fuori dalla partecipazione alle sedute degli organi (formalmente deliberanti), deve essere collegata ad un'esigenza indispensabile intesa come "necessaria" in ragione di un preesistente obbligo giuridico dell'interessato che non gli consentirebbe una scelta diversa per l'esercizio della propria funzione, salvo il non esercizio della funzione stessa in quanto finalizzata ad assicurare il concreto esercizio dello status di amministratore locale.

In termini diversi, tale fattispecie impone la presenza fisica in loco dell'amministratore locale quale connotato imprescindibile dell'esercizio delle funzioni, un comportamento virtuosamente vincolato inerente l'assolvimento degli obblighi di legge non riconducibile ad una scelta discrezionale sotto il profilo dell'*an*, del *quomodo* o del *quando*, escludendo i casi determinati da fattori esterni non riscontrabili o catalogabili a priori legati alle scelte individuali sfuggendo, in tal modo, ad un controllo di stretta legalità ed in contrasto con il carattere tassativo ed inderogabile della disposizione in esame.

Appare acclarato che l'autodeterminazione della presenza, da parte dell'amministratore, non consente di distinguere la necessità dalla mera opportunità rispetto ad una presenza motivata da un preesistente obbligo giuridico, che elimini qualsiasi facoltà di operare, per l'esercizio della funzione, una scelta diversa.

In questo senso, le attività preparatorie di studio, disamina e consultazione degli argomenti posti all'ordine del giorno dei relativi organi non presentano quel carattere di eterodeterminazione della presenza *in loco* sottesa alla previsione del diritto al rimborso (ex art. 84 del TUEL), atteso che l'approfondimento è in funzione di scelte meramente discrezionali

dell'interessato che può svolgere tale incombenza anche al di fuori degli spazi comunali, soprattutto in considerazione della disponibilità della documentazione, anche on line del materiale depositato, e, comunque, di una selettiva valutazione del singolo amministratore, non strettamente legata alla presenza.

L'attività istruttoria può, infatti, essere espletata sotto diverse forme: presso gli uffici o in altri spazi (anche privati), senza necessità di definire un tempo e/o un luogo e/o un mezzo prestabilito, finendo per rappresentare un *modus* di esercizio della carica (cd. senza vincolo di mandato), indifferente all'esigenza della presenza fisica presso la sede comunale, potendo facilmente essere svolta nei giorni immediatamente precedenti alla seduta, ovvero in altri per una durata di una o più giornate, impedendo un effettivo controllo di verifica: incontrollabile e variabile esclusivamente in funzione di ragioni di opportunità rimesse alle scelte di ciascun eletto che non integrano il requisito della "necessarietà" della presenza richiesta.

Diversamente e a sostegno di tali argomentazioni inserite dalla Corte, è utile rammentare che quando è necessaria la presenza, e tale presenza non viene garantita per l'assenza, è indispensabile presentare una giustificazione capace di contrastare le misure decadenziali collegate alla mancata partecipazione alle sedute consiliari: l'ultimo comma dell'art. 43 del TUEL impone allo statuto di stabilire "i casi di decadenza per la mancata partecipazione alle sedute e le relative procedure", dimostrando un disvalore evidente per tutti quei comportamenti inerenti la condotta dell'eletto che fanno venire meno il dovere di attivarsi e di partecipare ai lavori e alle discussioni in seno al consiglio comunale, definendo e confermando in modo solare un precetto normativo in capo all'amministratore la cui violazione è sanzionata.

Fatte queste premesse, la Corte tiene a precisare (ipotesi del terzo comma) che il rimborso spese viaggio non è dovuto nemmeno quando l'amministratore non percepisca l'indennità di funzione, sia per atto proprio (rinuncia volontaria) che per mancata previsione di legge, giungendo a stendere un ulteriore decalogo sulla non debenza per attività (*alias* la presenza "necessaria") che assumono il requisito della discrezionalità/opportunità/facoltà, così indicate:

1. in orario di ricevimento al pubblico affissi alla casa comunale e pubblicizzati sul sito istituzionale dell'Ente locale;
2. incontri con professionisti e cittadini per discutere sui temi di interesse della comunità;
3. per incontri con i Responsabili dei Servizi per individuazione obiettivi di Piano Performance e monitoraggio della relativa attuazione subordinata a convocazione e verbalizzazione delle sedute;
4. commissioni consiliari subordinata a convocazione e verbalizzazione delle sedute.

Al termine pare utile sostenere che i rimborsi delle spese di viaggio degli amministratori locali devono seguire un procedimento istruttorio da parte del Responsabile della liquidazione, il quale dovrà accertare i presupposti di legge e le condizioni di legalità della spesa, documentando e giustificando la presenza "necessaria" in base alle dichiarazioni dell'interessato e le eventuali autorizzazioni ricevute, avendo cura di accertare l'effettività della presenza e l'obbligatorietà della stessa, evitando di omettere i dovuti controlli, pena la responsabilità erariale da colpa grave.

In assenza della prescritta documentazione attestante il fine delle missioni (data, luogo, durata, percorso, motivo) deve ritenersi privo di qualsiasi profilo di utilità e dannoso per l'Ente locale il provvedimento di liquidazione, rilevando che la verifica dei verbali delle sedute, per accertare la presenza necessaria, non possono ricomprendere quelle dichiarate deserte.

MERITO

Quanto sopra premesso, nel merito si osserva quanto segue.

Il riferimento alla nozione di "residenza civilistica", e alla Sentenza del Consiglio di Stato Sez. V del 24.09.2019, appare non confacente al caso in esame.

A norma dell'art. 43 Cod.Civ. il **domicilio** di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi, mentre la **residenza** è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale.

Nella fattispecie la disposizione di cui all'art. 84, comma 3, del TUEL appare chiara e categorica nell'attribuire il rimborso delle spese di viaggio unicamente agli amministratori che risiedono in comune diverso da quello in cui ha sede l'Ente presso il quale esercitano il mandato amministrativo.

Considerato il carattere tassativo ed inderogabile della disposizione in esame, la scelta di diritto positivo di concedere il rimborso solo agli amministratori che risiedono fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente non consente l'individuazione, in via interpretativa, di fattispecie ulteriori (quale quella prospettata) che non siano espressamente previste dalla norma.

Con deliberazione n. 4 del 10.01.2018 la Sezione regionale di controllo per la Campania ha escluso l'estensibilità del rimborso previsto dall'art. 84, comma 3, del TUEL alle spese di viaggio sostenute da amministratori residenti nel comune dove svolgono le proprie funzioni ma con domicilio in diverso comune, evidenziando, tra l'altro, quanto segue:

- *"In primo luogo, se la ratio della norma è quella di garantire un diritto costituzionalmente tutelato, il criterio a cui collegare tale tutela deve essere unico e certo. Orbene solo la residenza rappresenta il criterio unico e univoco a cui intestare gli obblighi giuridici del soggetto di diritto.*

Non così invece nel caso di domicilio che, sebbene rappresenti ai fini civilistici il luogo in cui è stabilita la sede principale degli affari e interessi (cfr. art. 43, comma 1, c.c.), potrebbe facilmente consentire all'interessato la possibilità di poter usufruire del rimborso spese, rimettendo la stessa valutazione al beneficiario stesso.

Infatti, la stessa sede in cui è stato eletto il consigliere potrebbe essere considerata quale domicilio agli effetti di legge trattandosi di una sede di affari e interessi";

- *"Altra valutazione che porta ad escludere la suddetta sussumibilità analogica è basata sull'interpretazione sistematica e letterale della norma. Qualora il legislatore non avesse voluto collegare la rimborsabilità esclusivamente alla residenza non lo avrebbe specificato. In tal senso, ad esempio, dove il criterio della rimborsabilità è collegato alla discrezionalità dell'attività svolta come nel caso del primo comma dell'art. 84 TUEL non è specificato che l'amministratore debba risiedere altrove. In tal caso, il punto di riferimento è che le attività poste in essere siano*

riconducibili ad una scelta discrezionale sotto il profilo dell'an, del quomodo o del quando, senza rilevare il luogo in cui dimora abitualmente il beneficiario del rimborso".

Il riferimento del richiedente il rimborso al Consiglio di Stato, Sez.V, sentenza 24 settembre 2019, n. 6359, non sembra potersi applicare al caso in esame in quanto attiene ad una fattispecie del tutto diversa e già positivamente normata.

Nel distinguere, infatti, la citata sentenza tra formale iscrizione nell'anagrafe di un Comune, e residenza effettiva nel Comune in cui si presta l'attività lavorativa, fa riferimento ad un consigliere comunale che è un sottufficiale della Guardia di Finanza trasferito d'autorità per esigenze di servizio in un comune diverso da quello nel quale risiede anagraficamente.

Per il militare, il luogo di residenza, è **obbligatoriamente** quello della sede di servizio, ove dimora abitualmente in quanto, ai sensi dell'art. 48 del D.P.R. 18 luglio 1986, n.545 "tutti i militari hanno l'obbligo di alloggiare nella località sede di servizio".

Proprio perché le peculiari caratteristiche del rapporto di servizio del personale militare impongono l'obbligo di residenza nella sede di servizio nel corso dell'intera sua carriera in servizio permanente effettivo, il legislatore ha emanato specifiche discipline in favore di tali soggetti.

Conclusivamente va infine richiamata la Delibera n. 44 del 21 giugno 2019 della Corte dei conti Basilicata, relativa alla richiesta di parere di un Sindaco sulla corretta interpretazione dell'art. 84, comma 3, del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL). La sezione specifica che il **domicilio** di una persona è nel luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi, mentre la **residenza** è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale. Il Legislatore ha attribuito una distinta valenza alle due nozioni, curando di specificare quando residenza e domicilio mantengono valore paritetico.

Nel caso di specie, la Sezione ha precisato che il rimborso delle spese di viaggio spetta unicamente agli amministratori che risiedono in Comune diverso da quello in cui ha sede l'Ente presso il quale esercitano il mandato amministrativo. Quindi, coloro che hanno un domicilio diverso per ragioni professionali e sostengono delle spese per recarsi presso l'Ente di residenza per l'esercizio delle proprie funzioni, non hanno diritto ad alcun rimborso.

CONCLUSIONI

Quanto sopra la presente da valersi quale mero indirizzo valutativo da parte della S.V. quale Dirigente responsabile in materia gestionale e, quindi, fatte salve le proprie competenze ex art. 107 del TUEL e corrispondenti norme di regolamenti interni, non potendosi estendere, e non estendendosi, alla valutazione nel merito delle scelte gestorie effettuate o da intraprendere.

Si rileva, infine, che la richiesta di parere attiene più propriamente a profili giuscontabili sottesi alla fattispecie in esame per cui, sotto tale profilo, sarebbe stato più opportuno attivare la funzione consultiva dell'Organo di controllo contabile interno (Collegio dei revisori dei conti) o esterno (Sezione regionale di controllo della Corte dei conti).

Alla luce delle suesposte considerazioni, e nei limiti di quanto specificato, le suesposte considerazioni aventi ad oggetto la corretta interpretazione dell'art. 84, comma 3, del TUEL in merito al rimborso delle spese di viaggio sostenute da amministratori locali che risiedono fuori dal Comune in cui ha sede il rispettivo Ente, e che hanno il domicilio in diverso Comune per ragioni professionali e sostengono delle spese per recarsi presso l'Ente di residenza per l'esercizio delle proprie funzioni, assumono il carattere di valenza generale per cui la presente viene trasmessa, per opportuna conoscenza, ai sopraindicati destinatari.

Se ne dispone, altresì, la pubblicazione in "Amministrazione Trasparente" - Sottosezione: "Altri contenuti prevenzione della corruzione", Voce: "Direttive e Circolari del Segretario Generale".



IL SEGRETARIO GENERALE

Responsabile

Sistema Integrato di Controlli Interni

Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza

Avv. Alessandro Izzi