



REPUBBLICA ITALIANA

In nome del popolo italiano

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta da

Oggetto:

Giacinto BISOGNI - Presidente -
Clotilde PARISE - Consigliere -
Marco MARULLI - Consigliere -
Guido MERCOLINO - Consigliere Rel. -
Luigi ABETE - Consigliere -

consiglieri comunali -
indennità - cumulo

R.G.N. 20401/2017

Cron.

CC - 27/09/2023

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 20401/2017 R.G. proposto da

[REDACTED]

[REDACTED], rappresentati e difesi dall'Avv. [REDACTED],

con domicilio eletto in Roma, [REDACTED], presso lo studio
dell'Avv. [REDACTED]

- *ricorrenti* -

contro



COMUNE DI FIRENZE, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'Avv. [REDACTED] con domicilio eletto in Roma, via [REDACTED], presso lo studio dell'Avv. [REDACTED]

- *controricorrente* -

avverso la sentenza del Tribunale di Firenze n. 1154/16, depositata il 22 marzo 2016.

Udita la relazione svolta nella pubblica udienza del 27 settembre 2023 dal Consigliere Guido Mercolino;

uditi gli Avv. [REDACTED];

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Alessandro PEPE, che ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso.

FATTI DI CAUSA

1. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED], in qualità di consiglieri comunali e di quartiere del Comune di Firenze, convennero in giudizio il Comune, per sentir accertare l'insussistenza del diritto alla restituzione degli importi da loro percepiti dal 1° gennaio 2008 al 10 gennaio 2010 a titolo di gettone di presenza per la partecipazione alle sedute della Conferenza dei capigruppo, della Conferenza di programmazione e dell'Ufficio di presidenza, con la condanna del Comune alla restituzione delle somme incamerate dal Comune in via coattiva e di quelle restituite spontaneamente, nonché al pagamento degli emolumenti nel frattempo maturati e non corrisposti al medesimo titolo.

A sostegno della domanda, affermarono che il divieto di cumulo dei predetti compensi con l'indennità di funzione, previsto dall'art. 83, comma secondo, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 riguarda altre attività, diverse dalla partecipazione ai consigli e alle commissioni previsti dall'art. 82, comma se-



condo, del medesimo decreto, per le quali la partecipazione non trova giustificazione nello *status* di consigliere, ma in altri requisiti soggettivi e personali non connessi all'esercizio delle funzioni di consigliere.

Si costituì il Comune, e resistette alla domanda, sostenendo l'illegittimità del regolamento comunale, nella parte in cui prevedeva il gettone di presenza per la partecipazione ai predetti organi, non compresi tra quelli tassativamente indicati dall'art. 82, comma secondo, del d.lgs. n. 267 del 2000, e non equiparabili alle Commissioni consiliari permanenti, aventi funzioni propositive, consultive, istruttorie e di studio rispetto ai lavori del Consiglio comunale.

1.1. Con sentenza del 22 marzo 2016, il Tribunale di Firenze rigettò la domanda.

A fondamento della decisione, il Tribunale esclude innanzitutto l'applicabilità dell'art. 83, comma secondo, del d.lgs. n. 267 del 2000, osservando che la controversia aveva ad oggetto il compenso dovuto per la partecipazione ad attività espletate all'interno di articolazioni del Consiglio comunale. Ritenne inoltre che l'espressione «consigli e commissioni», adoperata nell'art. 82, comma secondo, non includesse l'Ufficio di presidenza, la Conferenza dei capigruppo e la Conferenza di programmazione, non avendo portata onnicomprensiva, in quanto non riferibile a tutte le articolazioni del Consiglio comunale, ma solo ad alcune di esse, ed avendo, al pari dell'art. 83, comma secondo, la funzione di delimitare le attività dei consiglieri indennizzabili dallo ente locale. Concluse pertanto per la disapplicabilità degli artt. 11, comma terzo, e 12, comma quinto, del regolamento del Consiglio comunale, in quanto contrastanti con la predetta disposizione, nella parte in cui equiparavano le sedute dei predetti organi a quelle delle Commissioni consiliari.

2. L'impugnazione proposta dagli attori è stata dichiarata inammissibile dalla Corte d'appello di Firenze con ordinanza del 23 maggio 2017, emessa ai sensi dell'art. 348-bis cod. proc. civ.

Premesso che dal combinato disposto degli artt. 82, comma secondo, e 83, comma secondo, del d.lgs. n. 267 del 2000 si desume la volontà del legislatore d'introdurre un criterio di onnicomprensività dei compensi percepiti dai consiglieri degli enti locali e la conseguente tassatività dei casi in cui ma-



tura il diritto a percepire il gettone di presenza, la Corte ha ritenuto che la partecipazione all'Ufficio di presidenza, alla Conferenza dei capigruppo ed alla Conferenza di programmazione non è assimilabile a quelle previste dall'art. 82, comma secondo, in ordine alle quali è eccezionalmente previsto il riconoscimento del corrispettivo, rientrando invece nel divieto di cumulo dei compensi previsto dall'art. 83.

3. Avverso la sentenza di primo grado gli attori hanno proposto ricorso per cassazione, articolato in tre motivi, illustrati anche con memoria. Il Comune ha resistito con controricorso.

Con ordinanza del 20 aprile 2023, il ricorso, già avviato alla trattazione in camera di consiglio, è stato rimesso alla pubblica udienza, in considerazione della particolare rilevanza delle questioni di diritto proposte, aventi valenza nomofilattica, nonché obiettivamente suscettibili di riproporsi.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Preliminarmente, si rileva che con atti sottoscritti anche dal difensore rispettivamente il 18 dicembre 2018 e il 16 maggio 2019, notificati nelle medesime date alla controparte e depositati in Cancelleria il 30 gennaio 2023, [REDACTED] hanno dichiarato di rinunciare agli atti del giudizio, con l'adesione del Comune di Firenze, il quale, con atti sottoscritti anche dal difensore il 19 dicembre 2018 e il 17 maggio 2019, notificati rispettivamente il 21 dicembre 2018 e il 24 maggio 2019 e depositati unitamente alle rinunce, ha dichiarato di accettarle.

Essendo le rinunce intervenute in data anteriore a quella dell'adunanza camerale, sussistono i presupposti prescritti dall'art. 390 cod. proc. civ. per la dichiarazione di estinzione del procedimento, limitatamente ai ricorsi proposti dall'[REDACTED] e dal [REDACTED] senza che occorra provvedere al regolamento delle spese processuali, avuto riguardo all'accettazione delle rinunce, che, ai sensi dell'art. 391, quarto comma, cod. proc. civ., preclude la condanna dei rinuncianti alle spese.

2. Con il primo motivo d'impugnazione, i ricorrenti denunciano la violazione e/o la falsa applicazione degli artt. 82 e 83 del d.lgs. n. 267 del 2000, insistendo sull'equiparazione, anche agli effetti economici, dell'Ufficio di pre-



sidenza, della Conferenza dei capigruppo e della Conferenza di programmazione alle Commissioni consiliari, in considerazione dell'identità delle funzioni svolte. Premesso infatti che alle Commissioni sono attribuite funzioni consultive, referenti e redigenti, osservano che l'Ufficio di presidenza, oltre a coadiuvare il Presidente del Consiglio comunale nell'elaborazione di proposte di modifica dello statuto e del regolamento e dell'ordine del giorno, nella programmazione delle iniziative e nell'adozione di misure organizzative, esercita funzioni deliberative e consultive in ordine al funzionamento dei gruppi e della Commissione permanente di controllo ed alla convocazione della Conferenza di programmazione. La Conferenza di programmazione definisce invece il programma delle attività del Consiglio e discute dei problemi relativi alla programmazione delle attività consiliari, mentre la Conferenza dei capigruppo si occupa della definizione dell'ordine del giorno delle sedute e della programmazione dei relativi tempi, esercita il potere di convocazione del Consiglio al di fuori della propria sede e svolge una funzione di ausilio e supporto all'attività del Sindaco quale presidente delle adunanze consiliari.

3. Con il secondo motivo, i ricorrenti deducono la violazione e/o la falsa applicazione degli artt. 82 e 83 del d.lgs. n. 267 del 2000 2 degli artt. 117 e 118 Cost., sostenendo che il divieto di cumulo previsto dall'art. 83, comma secondo, opera nella sola ipotesi in cui i consiglieri comunali o circoscrizionali siano chiamati a partecipare alle sedute di organi o commissioni diversi da quelli indicati dall'art. 82, purché tale partecipazione sia collegata alla qualità di consigliere e non trovi fondamento in requisiti soggettivi e personali non connessi alle funzioni pubbliche, mentre la disciplina dettata dall'art. 82, comma secondo, trova applicazione nel caso in cui, come nella specie, l'ente locale, nell'esercizio della propria autonomia normativa ed organizzativa, riconosciuta dagli artt. 5 e 117, sesto comma, Cost., abbia previsto nel proprio statuto o regolamento l'equiparazione dell'organo alle Commissioni consiliari.

4. Con il terzo motivo, i ricorrenti lamentano il difetto di motivazione della sentenza impugnata, nella parte in cui ha esteso la disapplicazione delle norme regolamentari all'Ufficio di presidenza, la partecipazione al quale non era stata in alcun modo presa in considerazione dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, nel parere n. 362 dell'11 novembre



2009, sulla base del quale il Comune aveva preteso la restituzione delle somme corrisposte.

5. I predetti motivi, da esaminarsi congiuntamente, in quanto riflettenti profili diversi della medesima questione, sono infondati.

Premesso che le argomentazioni svolte dal Tribunale ai fini dell'esclusione del diritto al compenso per la partecipazione alle sedute della Conferenza dei capigruppo e della Conferenza di programmazione appaiono senz'altro riferibili anche alla partecipazione a quelle dell'Ufficio di presidenza, la cui omessa considerazione da parte della Corte dei conti nei pareri citati a sostegno della decisione non consente di ritenere sussistente un difetto di motivazione, si osserva che correttamente la sentenza impugnata ha ritenuto che il gettone di presenza previsto dall'art. 82, comma secondo, del d.lgs. n. 267 del 2000 in favore dei consiglieri comunali e provinciali non possa essere riconosciuto agli stessi per la partecipazione alle sedute dei predetti organismi, non essendo gli stessi annoverabili tra i «consigli e commissioni», cui fa riferimento la disposizione in esame.

Benvero, non può condividersi l'affermazione contenuta nell'ordinanza della Corte d'appello, secondo cui, in assenza della riconducibilità dei predetti organismi all'espressione utilizzata dal legislatore, troverebbe applicazione l'art. 83, comma secondo, che esclude il diritto a qualsiasi compenso «per la partecipazione ad organi o commissioni comunque denominate, se tale partecipazione è connessa all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche». In quanto collocata in una norma distinta dall'art. 82, e dedicata alla cumulabilità dei compensi previsti per gli amministratori locali con quelli relativi ad altre cariche pubbliche da loro rivestite, tale disposizione non appare riferibile alle indennità e ai gettoni di presenza dovuti agli stessi per lo svolgimento dell'attività istituzionale degli organi degli enti locali da loro ricoperti o dei quali fanno parte, riguardando piuttosto quelli dovuti per la partecipazione ad organi o commissioni diversi, che trovi pur sempre fondamento nella qualità di amministratore locale, ed escludendo la possibilità di percepire contemporaneamente i compensi previsti per tale partecipazione e quelli contemplati dall'art. 82.

E' tuttavia innegabile che entrambe le disposizioni rispondano alla mede-



sima logica di contenimento della spesa relativa al funzionamento degli organi degli enti locali, perseguita nel caso di cui all'art. 82, comma secondo, attraverso la previsione di un compenso correlato all'effettiva partecipazione ai lavori e la fissazione di limiti all'importo percepibile a tale titolo, e nel caso di cui all'art. 83, comma secondo, attraverso l'esclusione del diritto ad ulteriori emolumenti per lo svolgimento di attività comunque connesse alla carica rivestita. Non a caso, le norme in esame sono state entrambe introdotte dallo art. 2 della legge 23 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), il quale, oltre a sostituire il testo degli artt. 82, comma secondo, e 83, comma secondo, ha dettato altre disposizioni rispondenti alla medesima finalità, modificando i predetti articoli in altre parti, ed escludendo, in particolare, la facoltà di chiedere la trasformazione del gettone di presenza in un'indennità di funzione (art. 82, comma quarto), la cumulabilità delle indennità di funzione con i gettoni di presenza dovuti per mandati elettivi presso enti diversi (art. 82, comma sesto), il diritto dei parlamentari nazionali ed europei e dei consiglieri regionali alla percezione dei gettoni di presenza e degli altri emolumenti previsti per le funzioni, contemporaneamente svolte, di amministratore locale (art. 83, comma primo), e la cumulabilità delle indennità di funzione relative a cariche tra loro incompatibili (art. 83, comma terzo). Peraltro, già il testo originario dell'art. 82 conteneva disposizioni volte ad evitare la moltiplicazione e la sovrapposizione degli emolumenti dovuti agli amministratori locali, attraverso l'esclusione della possibilità di percepire contemporaneamente più indennità di funzione (comma quinto) e la previsione della non cumulabilità delle stesse con i gettoni di presenza previsti per la partecipazione a sedute degli organi collegiali del medesimo ente e di commissioni che di quegli organi costituissero articolazioni interne o esterne (comma settimo), in tal modo ribadendo un principio di omnicomprensività dei compensi, che trovava a sua volta riscontro nella disciplina precedentemente dettata dalla legge 27 dicembre 1985, n. 816.

Alla stregua di tale disciplina, caratterizzata da una rigorosa individuazione e regolamentazione degli emolumenti spettanti agli amministratori locali, volta a contemperare l'esigenza di garantire a tutti i cittadini la possibilità di accedere alle cariche elettive con quella di salvaguardare gli equilibri finan-



ziari degli enti locali, evitando un eccessivo aggravamento degli oneri economici connessi al predetto accesso, risulta ampiamente giustificata l'interpretazione restrittiva dell'art. 82, comma secondo, del d.lgs. n. 267 del 2000 fornita dalla sentenza impugnata, secondo cui «la partecipazione a consigli e commissioni», cui il legislatore ha inteso riferirsi ai fini del riconoscimento del diritto al gettone di presenza in favore dei consiglieri comunali e provinciali, non comprende la presenza alle sedute di altre articolazioni degli organi deliberativi del Comune e della Provincia, quali l'ufficio di presidenza, la conferenza dei capigruppo e la conferenza di programmazione. Tali collegi, infatti, pur essendo costituiti nell'ambito dei predetti organi ed essendo formati da componenti degli stessi, non esercitano le medesime funzioni consultive, referenti e deliberanti spettanti alle commissioni nell'ambito del procedimento di formazione degli atti consiliari, ma funzioni consultive e di supporto strumentali all'attività organizzativa e programmatoria del presidente, di talché, a differenza di quanto accade per le commissioni, l'art. 38 del d.lgs. n. 267 del 2000, che disciplina i consigli comunali e provinciali, non ne prevede neppure la costituzione. E' pur vero che lo stesso art. 38 riconosce ai consigli comunali e provinciali autonomia funzionale ed organizzativa (comma terzo), consentendo agli stessi di avvalersi di commissioni costituite nel proprio seno, quando lo statuto lo preveda, e demandando al regolamento comunale la determinazione dei relativi poteri e la disciplina della relativa organizzazione (comma sesto), senza imporre particolari limiti al numero e alle competenze delle commissioni. Tali limiti emergono peraltro indirettamente dall'art. 96, il quale detta una disposizione volta ad evitare la proliferazione degli organismi interni ai consigli e ad assicurare la riduzione del loro numero, al dichiarato fine di conseguire risparmi di spesa, oltre che un recupero di efficienza nei tempi dei procedimenti amministrativi: esso prevede infatti che «i consigli e le giunte, secondo le rispettive competenze, con provvedimento da emanare entro sei mesi dall'inizio di ogni esercizio finanziario, individuano i comitati, le commissioni, i consigli ed ogni altro organo collegiale con funzioni amministrative ritenuti indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali dell'amministrazione o dell'ente interessato», stabilendo che «gli organismi non identificati come indispensabili sono soppressi a decorrere dal mese successivo



all'emanazione del provvedimento» e «le relative funzioni sono attribuite all'ufficio che riveste preminente competenza nella materia». La necessità di evitare che la moltiplicazione di tali organismi si traduca in un eccessivo aggravamento degli oneri relativi al funzionamento degli organi deliberativi trova d'altronde conferma nel comma ottavo dell'art. 82, il quale, nel demandare ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia, la fissazione della misura delle indennità e dei gettoni di presenza spettanti agli amministratori locali, prevede, tra i criteri da osservare nell'esercizio di tale potere, il rispetto di un rapporto di proporzionalità con la dimensione demografica degli enti, da valutarsi anche in relazione alla percentuale delle entrate proprie dell'ente rispetto al totale delle entrate ed all'ammontare del bilancio di parte corrente, in tal modo stabilendo una diretta correlazione tra l'entità dei predetti compensi e le disponibilità economico-finanziarie dell'ente.

Non può condividersi, in contrario, la tesi sostenuta dai ricorrenti, secondo cui l'esclusione del diritto al gettone di presenza per la partecipazione all'Ufficio di presidenza, alla Conferenza dei capigruppo ed alla Conferenza di programmazione si tradurrebbe in una limitazione dell'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali, contrastante con gli artt. 117, sesto comma, e 118 Cost. Il carattere omnicomprensivo del compenso previsto dall'art. 82, comma secondo, del d.lgs. n. 267 del 2000 non comporta di per sé alcuna limitazione alla facoltà, riconosciuta ai consigli comunali e provinciali dall'art. 38, comma sesto, di costituire organismi collegiali nel proprio seno, ovviamente nel rispetto dei criteri stabiliti dall'art. 96 cit., restando esclusa soltanto la possibilità di prevedere un compenso distinto e ulteriore per la partecipazione agli stessi. In quanto finalizzata al contenimento della spesa per il funzionamento degli organi degli enti locali, in funzione di salvaguardia degli equilibri economico-finanziari degli stessi, tale esclusione, come correttamente sostenuto dal Procuratore generale nelle sue conclusioni scritte, costituisce d'altronde espressione di un principio generale della legge statale, la cui osservanza s'impone anche agli enti locali nell'esercizio della loro autonomia statutaria e regolamentare: come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale in tema di limitazioni alla spesa degli enti pubblici, le



norme statali che le prevedono sono infatti qualificabili come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, che possono incidere su una o più materie rimesse alla competenza amministrativa degli enti locali e determinare una parziale compressione degli spazi in cui può esercitarsi la loro autonomia (cfr. *ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 50 del 2015; n. 44 del 2014; n. 22 del 2014; n. 289 del 2008; n. 120 del 2008; n. 412 del 2007).

4. Il ricorso va pertanto rigettato.

La novità e la rilevanza della questione, in ordine alla quale non si riscontrano precedenti nella giurisprudenza di legittimità, giustifica l'integrale compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

dichiara estinto il processo nei confronti di [REDACTED]

[REDACTED]; rigetta il ricorso proposto da [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED] Compensa integralmente le spese processuali.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, inserito dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte di

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED] dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso dal comma 1-*bis* dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma il 27/09/2023

Il Presidente

