

Regione siciliana

M  
e  
n  
u**Ufficio legislativo e legale**Via Caltanissetta 2/e (Palazzo Florio)  
90100 - Palermo - Tf. 091 6964806

Pos. 6

Prot. N. 283.02.11

Oggetto: Art. 39 L.r. 145/80 e art. 30 L.r. 30/2000 - Rimborso spese legali ai componenti della C.E.C.

Allegati n.....

**Assessorato regionale Enti locali****Servizio 2****"Vigilanza e Controllo EE.LL."****(rif. fgl. 22.10.2002 n. 6082)****P A L E R M O**

1. Con il foglio in riferimento codesto Assessorato ha chiesto l'avviso dello Scrivente Ufficio sulla possibilità, prospettata dal comune di Xxxx, di rimborso delle spese legali a tutti indistintamente i componenti della commissione edilizia dello stesso comune, nonché sull'individuazione dell'Amministrazione competente ad erogare tale rimborso all'Ufficiale Sanitario ed al rappresentante dell'U.T.C., dipendente di altro ente pubblico in atto comandato presso il predetto comune. Con la medesima nota codesto Assessorato ha, altresì, chiesto l'avviso dello Scrivente sulla possibilità, prospettata dal comune di Yyyy, di estendere tale beneficio ad un professionista esterno incaricato della Direzione di un cantiere regionale di lavoro.

Al riguardo codesto Assessorato ha espresso l'avviso che il chiesto rimborso non è praticabile ai componenti della commissione edilizia comunale estranei all'amministrazione ed ha citato a conforto una sentenza pronunciata dal T.A.R. Abruzzo (18.3.1998).

Con foglio 17 febbraio 2003 n. 1186 codesto Assessorato ha trasmesso copia della documentazione necessaria allo Scrivente per rendere il chiesto avviso.

2. In ordine alla prima questione sottoposta all'esame dello scrivente concernente la richiesta di rimborso dei componenti della commissione edilizia va osservato che la commissione edilizia del comune (di Xxxx) è un organo di consulenza tecnica la cui composizione e le cui attribuzioni sono

previste ed elencate dal regolamento edilizio comunale.

In particolare, dall'estratto del predetto regolamento, pervenuto allo Scrivente il 24 febbraio 2003, risulta, all'art. 11 l'elenca-zione tassativa dei componenti della Commissione edilizia e, all'art. 12, sono specificate le attribuzioni del predetto organo tecnico il cui parere "è obbligatorio ma non vincolante per i provvedimenti che saranno adottati dal Dirigente" (cfr. stralcio di regolamento edilizio versato in atti). Considerata la natura dell'organo in questione, che svolge, ai sensi del vigente regolamento, funzioni di consulenza tecnica per l'amministrazione comunale fornendo un contributo consultivo interno ad un procedimento finalizzato all'emanazione dei provvedimenti concessori, è possibile formulare le seguenti considerazioni.

Posto che si tratta di un organo collegiale del comune, incardinato nella struttura stessa dell'ente, che esercita le attribuzioni consultive obbligatorie prescritte dal r.e.c., necessarie per la formazione della volontà amministrativa in materia tecnico-edilizia sembra fuor di dubbio che i soggetti che lo compongono e concorrono alla formazione della sua volontà siano riconducibili alla previsione dell'art. 24 della l.r. 30/2000 laddove dispone che la norma dell'art. 39 l.r. 145/80 si applica "a tutti i soggetti, ivi inclusi i pubblici amministratori, che in conseguenza di fatti ed atti connessi all'espletamento del servizio e dei compiti d'ufficio siano stati sottoposti a procedimenti di responsabilità civile, penale ed amministrativa e siano stati dichiarati esenti da responsabilità". Ed invero la dizione dell'articolo in esame è tale da ricomprendere al suo interno non solo gli amministratori elettivi ma anche gli altri soggetti, quali i componenti della commissione edilizia, che pure esercitano sebbene nell'ambito di un rapporto di servizio onorario, un'attività pubblicistica quale quella in esame che comporta attribuzioni necessarie alla formazione della volontà dell'ente (cfr. sul punto Nuove autonomie n. 1-2/2002 pagg. 209 e ss. Il rimborso delle spese legali agli amministratori sottoposti a procedimento giudiziario nella regione Sicilia).

In proposito si segnala che anche il Ministero dell'Interno, uniformandosi all'orientamento di una certa giurisprudenza, ha ritenuto rimborsabili le spese legali un favore dei componenti della commissione edilizia comunale. Invero sono state ritenute sufficienti le attribuzioni e le funzioni della commissione edilizia anzidetta a ricondurre l'attività di tutti i suoi membri, compresi quelli esterni - i quali concorrono alla formazione della volontà dell'organo - allo stesso Ente di cui la commissione fa parte (cfr. op. cit. pagg. 222 - 223). In tal senso si è espressa anche l'Avvocatura Generale dello Stato - con un parere reso il 27 ottobre 1997 - laddove ritiene che la dizione "espletamento del servizio" di cui alla norma dell'art. 3 della l.r. 145/80 (come autenticamente interpretata dall'art. 24 della l.r. 30/2000), ha esclusivo riferimento all'attività istituzionale direttamente riconducibile all'Amministrazione od ente (art. 28 Cost.) mentre l'altra dizione "compiti d'ufficio" (utilizzata sia dalla norma interpretativa che da quella interpretata) sembra abbia un più ampio contenuto comprensivo di tutte quelle funzioni che, nell'interesse dell'Amministrazione o dell'ente, il soggetto sia tenuto a ricoprire e svolgere.

Se poi si considera che l'orientamento surriportato, sia ministeriale che avvocaticio, è antecedente all'emanazione della surriportata norma interpretativa regionale, come pure la giurisprudenza contraria citata da codesto Assessorato, sembra che, a maggior ragione dopo l'entrata in vigore di tale legge, sia possibile procedere al rimborso delle spese sostenute da tutti indistintamente i componenti della commissione edilizia. Per gli amministratori e per i soggetti esterni tali spese, in forza della riferibilità al comune dell'attività consultiva obbligatoria posta in essere, saranno

rimborsate ai sensi del surriportato art. 24 della l.r. 30/2000, mentre per i dipendenti comunali la normativa in forza della quale procedere al rimborso dovrà essere quella contrattuale.

In particolare, per quanto concerne il membro di diritto rappresentante dell'Ufficio tecnico comunale, nella fattispecie dipendente di altro ente ma comandato presso il comune di Xxxx, il rimborso è dovuto dall'amministrazione comunale considerato che la sua presenza all'interno della commissione risponde ad un interesse proprio del comune che è quello di assicurare la partecipazione al suindicato organo del capo dell'Ufficio tecnico comunale o di un suo delegato.

Per la figura dell'Ufficiale sanitario, si osserva che essa risponde allo specifico interesse di garantire, ex art. 6, lett. b, del D.A. 18.11.94, emanato ai sensi dell'art. 18 della l.r. 20.8.94 n. 33 l'osservanza delle norme in materia di igiene pubblica in relazione alle attribuzioni del sindaco previste dall'art. 40 della l.r. 3.11.93 n. 30 e dall'art. 4 del medesimo decreto, fra le quali rientra il rilascio di autorizzazioni ed emissioni di provvedimenti in materia edilizia (cfr. lett. b) del citato art. 4). In forza della surrichiamata normativa l'attività in questione è inquadrabile fra quelle ascritte alle competenze esercitate dalle ex UU.SS.LL. delle quali il Sindaco deve avvalersi e, dunque, i relativi oneri dovranno gravare sull'Amministrazione sanitaria di appartenenza (cfr. T.A.R. Sicilia, sez. II, Catania, 3.7.90 n. 513, C.S., sez. V, 30.11.1982, n. 808).

3. Tanto premesso in ordine alla possibilità di rimborso e sugli enti sui quali questo deve gravare, si osserva che, in ogni caso, i soggetti interessati dovranno essere dichiarati completamente esenti da responsabilità con formula di proscioglimento ampiamente assolutoria e che non deve sussistere conflitto di interessi con l'ente.

Quanto al primo dei due requisiti occorre scindere la posizione del richiedente il rimborso nei cui confronti è stata emessa sentenza assolutoria ex art. 530 c.p.p. da quella dei componenti la commissione edilizia nei cui confronti è stata resa sentenza di non luogo a procedere.

Per quanto concerne la sentenza n. 2450/01 resa dalla Corte d'Appello di kkkk, sez. I i 26.7./24.9.2001, divenuta irrevocabile nei confronti dei soggetti (dipendente comunale e due amministratori) interessati al rimborso si osserva che la stessa conferma la sentenza resa dal Tribunale di hhhh il 29.7.2000. In particolare la sentenza di primo grado, come confermata in appello, ha assolto il sindaco e il comandante della Polizia Municipale dalle imputazioni di cui ai capi a) ed e) perché il fatto non sussiste e ha assolto l'Assessore comunale dalle imputazioni di cui ai capi b) e c) perché il fatto non costituisce reato.

In proposito si osserva che entrambe le formule assolutorie utilizzate comportano l'esonero da responsabilità che, tuttavia è totale soltanto con riguardo alla prima (il fatto non sussiste) atteso che manca uno degli elementi oggettivi del reato (Cass. Pen. Ser. IV, 15.2.1993, n. 134). Quanto alla formula "il fatto non costituisce reato" si segnala che la stessa non è preclusiva di azione civile ex art. 652 c.p.p. (cfr. c: dei Conti, sez. II centrale, 27.6.1997 n. 89/A; Cass. Sez. III, 16.7.02, n. 10287; 18.7.02 n. 10412) atteso che è stata accertata la carenza del solo elemento psicologico e non l'attribuibilità del fatto obiettivo all'imputato.

Sembra opportuno rilevare in proposito che per costante giurisprudenza "Sussiste l'interesse dell'imputato a impugnare una pronunzia di proscioglimento perché il fatto non costituisce reato al fine di ottenere l'assoluzione per insussistenza del fatto, attesa la diversità degli effetti

derivanti dalla formula adottata con riferimento all'efficacia della sentenza nei giudizi amministrativo, civile o disciplinare" (Cass., sez. VI, 09.01.2001). Dunque l'Assessore avrebbe potuto agire di conseguenza ed impugnare la suindicata sentenza.

Quanto alla sentenza di non luogo a procedere resa ex art. 425 c.p.p. dal G.U.P. del Tribunale di kkkk il 15.6.1999 e confermata in sede di appello dalla Corte di Appello di kkkk con sentenza n. 4/2000 dei 26.1/28.2.2000, divenuta irrevocabile il 16 marzo 2000, si osserva quanto segue.

La sentenza in questione è stata resa in primo grado prima dell'entrata in vigore della legge 16 dicembre 1999, n. 479 quando ancora l'art. 23 della suindicata legge non aveva sostituito la predetta norma del codice di procedura penale prevedendo, tra l'altro la possibilità per il G.U.P. (co. 3) di rendere la suddetta sentenza anche nei casi in cui "gli elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non idonei a sostenere l'accusa in giudizio".

L'art. 425, nel testo vigente alla data di deposito della sentenza di primo grado del G.U.P., così disponeva "1. Se sussiste una causa che estingue il reato o per la quale l'azione penale non doveva essere iniziata o non deve essere proseguita, se il fatto non è previsto dalla legge come reato ovvero quando risulta (evidente) che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o che si tratta di persona non imputabile o non punibile per qualsiasi altra causa il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere, indicandone la causa nel dispositivo. 2. Si applicano le disposizioni dell'articolo 537".

Ora, malgrado la funzione dell'udienza preliminare sia stata quella di verificare l'esistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda di giudizio formulata dal Pubblico Ministero e dunque la stessa abbia natura processuale (cfr. sul punto C. Cost. sentt. 311, 206 e 94 del 1997; ordd. nn. 91 del 1998, 367 e 97 del 1997, 410, 333, 279, 232 e 24 del 1996) non può sottacersi che, anche dopo l'eliminazione del qualificativo "evidente" dalla sua formulazione, "il G.U.P. può pronunciare sentenza di non luogo a procedere soltanto quando gli elementi rilevatori dell'insussistenza del fatto, della sua irrilevanza penale o dell'estraneità dell'imputato emergono dagli atti in modo incontrovertibile, sicchè essi devono essere verificati per constatazione e non già a seguito di apprezzamenti, caratterizzanti invece il giudizio di merito" (cfr. Cass, sez. VI, 4.11.1997; sez. III, 22.1.1997).

A ciò occorre aggiungere che, dopo le ulteriori modificazioni di cui alle leggi 16.12.1999 n. 479 e 7.12.2000 n. 397, l'udienza preliminare e le decisioni che la concludono sono venute a caratterizzarsi per la completezza del quadro probatorio di cui il giudice deve disporre e, pertanto, le statuizioni conclusive devono essere annoverate tra quei giudizi di maggiore pregnanza idonei a pregiudicare altri ulteriori (cfr. Corte Cost. sent. 335/2002).

Peraltro dall'esame delle succitate sentenze di primo grado e di appello - suffragata quest'ultima da svariati riferimenti a giurisprudenza costituzionale sulla valenza dell'udienza preliminare - risulta che sia il G.U.P. che la Corte d'appello hanno compiutamente valutato la chiara inconsistenza delle prove addotte e della conseguente inutilità del dibattimento.

Sembra, pertanto, ad avviso di chi scrive che sia possibile provvedere al chiesto rimborso considerata la motivazione della sentenza di non luogo a procedere.

4. Infine, quanto al quesito concernente il comune di Yyyy, occorre precisare che sono pervenute allo Scrivente Ufficio due sentenze relative a due distinti

procedimenti penali a carico del medesimo soggetto, estraneo all'amministrazione comunale, incaricato della direzione di lavori in cantieri del comune.

Dall'esame della sentenza n. 238/01 resa dal Tribunale di Bbbb P.G. l'11.10/22.10.2001 risulta che il soggetto è stato assolto con formula piena (il fatto non sussiste) dall'imputazione di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche in danno della regione Sicilia.

La seconda sentenza è stata resa il 17.11.2000 dal G.U.P. presso il Tribunale di Bbbb P.G. e risulta che il soggetto "in qualità di direttore dei cantieri di lavoro organizzati dalla regione Sicilia" era imputato di falsità ideologica in atti pubblici e di truffa in danno della Regione Sicilia.

Con la sentenza suddetta il G.,U.P. ha dichiarato il non luogo a procedere perché il fatto non sussiste.

In ordine alle richieste di rimborso si precisa che, con riguardo alla prima sentenza, la relativa imputazione, attinente la presunta realizzazione di opere interne ad una parrocchia, non riguarda un'attività svolta in diretta connessione con i fini dell'ente ed imputabile all'ente stesso (cfr. Cons. di Stato, sez. I, 27.3.2002, n. 1291).

Per quanto attiene alla seconda sentenza, quella di non luogo a procedere, non sembra che si possa ritenerla pienamente assolutoria come l'altra resa dal G.U.P. presso il Tribunale di jjjj per le seguenti ragioni.

La sentenza del G.U.P. presso il Tribunale di Bbbb P.G. è stata resa il 17.11.2000 dopo l'entrata in vigore della legge 16 dicembre 1999, n. 479 la quale, con l'art. 23 ha inserito il co. 3 all'art. 425 c.p.p. che prevede la possibilità per il G.U.P. di rendere tale sentenza anche nei casi in cui "gli elementi acquisiti risultano insufficienti, contraddittori o comunque non idonei a sostenere l'accusa in giudizio".

Ora sembra che la suddetta sentenza sia riconducibile alla suindicata previsione normativa atteso che in motivazione il contesto probatorio viene definito "alquanto lacunoso" e che "l'audizione dei testi non potrebbe che confermare l'attuale incertezza".

Non sembra pertanto che possa procedersi al rimborso per le richieste inoltrate dal comune di Yyyy.

\*\*\*\*\*

A termini dell'art. 15, del "Regolamento approvato con D.P. Reg. 16 giugno 1998, n. 18, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso inerenti il medesimo.

Codesta Amministrazione vorrà comunicare, entro novanta giorni dalla ricezione, l'eventuale possibilità che il parere stesso inerisca una lite, ovvero se intende differirne la pubblicazione sino all'adozione di eventuali provvedimenti amministrativi. Decorso tale termine senza alcuna comunicazione in tal senso si consentirà la diffusione sulla banca dati "FONS" giusta delibera di Giunta regionale n.229 dell'8 luglio 1998.

---

### Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale

*Ogni diritto riservato. Qualunque riproduzione, memorizzazione, archiviazione in sistemi di ricerca, anche parziale, con qualunque mezzo, è vietata se non autorizzata.*

*All rights reserved. Part of these acts may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, only with the prior permission.*

---