

Trib. Trapani, ord. 30 maggio 2012, imp. Giurlanda, Giud. Brignone

Il Giudice, dott. Caterina Brignone, sciogliendo la riserva, espressa all'udienza del 4 aprile 2012, in ordine all'eccezione di inammissibilità della costituzione di parte civile avanzata dalla Difesa dell'imputato, pronuncia la seguente

ORDINANZA

A sostegno dell'eccezione in esame, la Difesa ha denunciato la violazione dell'art. 78, comma 1, lett. d), c.p.p., la mancanza dell'autorizzazione a stare in giudizio rilasciata al legale rappresentante del Comune di Trapani ed il difetto e la nullità della procura speciale.

In particolare, sotto il primo profilo, è stata ritenuta la genericità ed astrattezza delle motivazioni poste a fondamento della dichiarazione di costituzione, ove si richiama l'interesse pubblico all'ordinato sviluppo del territorio e dell'assetto urbanistico nonché alla tutela dell'ambiente, interesse che – nella prospettazione difensiva – non può dirsi leso dalla violazione delle prescrizioni relative alla ristrutturazione di un manufatto già esistente, che è la condotta contestata all'imputato. Proseguendo il ragionamento, quindi, si arriva a sostenere la mancanza di un danno patito dal Comune di Trapani che possa porsi in rapporto di derivazione immediata e diretta rispetto alla condotta ascritta al prevenuto.

Quanto al secondo motivo di censura, è stato rilevato che il Sindaco, nell'ambito dell'ordinamento regionale siciliano delle autonomie locali, non è – nella veste di legale rappresentante dell'amministrazione – legittimato a stare in giudizio senza preventiva autorizzazione.

Infine, è stato dedotto il difetto, nella procura in calce all'atto di costituzione di parte civile, dei requisiti essenziali per qualificarla tale, trattandosi piuttosto di mera nomina di difensore della parte offesa.

Ebbene, le censure sopra riassunte meritano di essere esaminate partitamente, a cominciare da quelle che attengono alla legittimazione a stare in giudizio ed alla validità della procura.

In ordine al **potere di agire e stare in giudizio del Sindaco**, va dato atto all'Avv. Alagna di aver puntato l'attenzione su una questione decisamente controversa. Se, infatti, a livello nazionale, è certo che il Sindaco abbia competenza a conferire al difensore la procura alle liti al fine della costituzione del Comune come parte civile nel processo penale – senza necessità, quindi, della previa autorizzazione della Giunta municipale – (Cass., 2 dicembre 2005, n. 7527, Leporale ed altri, CED 233684), la stessa chiarezza non si registra nell'ambito

della Regione Sicilia, tanto che la Suprema Corte è intervenuta sul punto più volte e manifestando indirizzi contrastanti.

Non si può prescindere, allora, dal segnalare l'intervento delle Sezioni Unite civili del 2001, allorquando è stato argomentato che, «nella normativa regionale siciliana posteriore alla legge statale n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, non vi è alcuna disposizione che attribuisca direttamente al sindaco il potere di agire e resistere in giudizio per conto del comune, o che, comunque, preveda la possibilità che tale potere sia attribuito dallo statuto comunale al sindaco medesimo, o ad un assessore, poiché, al contrario, l'art. 1 della legge regionale siciliana n. 48 del 1991 recepisce senza alcuna modifica gli artt. 35 e 36 della predetta legge statale n. 142 del 1990, mentre l'art. 41 della successiva legge regionale n. 26 del 1993, pur conferendo al sindaco il potere di nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi e dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, non gli conferisce alcun potere di autonoma valutazione degli interessi sottesi all'agire in giudizio, non valendo in contrario il rilievo che il legislatore siciliano, a differenza di quello statale, individua espressamente, ed in maniera tassativa, le competenze del consiglio e della giunta, e solo in via residuale quella del sindaco, sicché l'autorizzazione a stare in giudizio, non essendo annoverata tra le prime, non potrebbe che ascriversi alla competenza residuale del sindaco, poiché tale rilievo, oltre a non tenere conto del già rilevato recepimento degli artt. 35 e 36 della legge statale n. 142 del 1990 ad opera della legge regionale siciliana n. 48 del 1991, postula, al di fuori di precisi referenti normativi, una singolare coincidenza in capo al sindaco dei poteri di autorizzare l'ente a stare in giudizio e di rappresentarlo nel medesimo» (Cass., S.U., 9 agosto 2001, n. 10979, CED 548926).

Le successive pronunce sul tema – sempre delle Sezioni civili – sono state soltanto due, delle quali l'una conforme (Cass., 23 febbraio 2007, n. 4212, CED 595613) e l'altra in aperto e consapevole contrasto (Cass., 18 maggio 2006, n. 11740, CED 590821).

Quest'ultima, in particolare, ha evidenziato che, «nell'ambito della regione Sicilia, avente competenza legislativa esclusiva sull'ordinamento degli enti locali (art. 14, lett. p, dello Statuto), il Sindaco, per agire o resistere in giudizio in rappresentanza del Comune, doveva essere autorizzato con deliberazione della Giunta municipale, vigente la legge reg. Sicilia n. 16 del 1963 ed anche dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento delle autonomie locali, introdotto dalla legge statale n. 142 del 1990, i cui artt. 35 e 36 erano stati recepiti dall'art. 1 della legge regione Sicilia n. 48 del 1991, con disciplina non modificata dalla successiva legge reg. Sicilia n. 26 del 1993. Successivamente, sebbene non sia stato ancora emanato il testo coordinato delle leggi regionali relative all'ordinamento degli enti locali, previsto dall'art. 26 della legge reg. Sicilia n. 30 del 2000, la nuova normativa regionale in tema di ripartizione delle competenze in conformità alla distinzione tra organi di indirizzo e di controllo pubblico-amministrativo ed organi responsabili dell'ente della gestione amministrativa dei suoi servizi (art. 1 legge reg. Sicilia n. 48 del 1991, art. 13 legge reg. Sicilia n. 7 del 1992, art. 41, comma 20, legge reg. Sicilia n. 26 del 1993), in linea con l'intervenuta modifica del titolo V della Costituzione e la sopravvenuta legge n. 131 del 2003, nonché con il nuovo quadro delle competenze degli organi del comune, già delineato

dalla legge statale n. 142 del 1990 e completato dalle disposizioni successive sino al T.U. approvato con d.lgs. n. 267 del 2000, ha profondamente innovato le precedenti attribuzioni della giunta municipale, più non includendo fra le sue competenze le delibere aventi ad oggetto le autorizzazioni alla proposizione delle liti attive e passive, che, quale atto gestionale e tecnico, più non necessita anche per i comuni della Regione siciliana dell'autorizzazione giuntale (come anche confermato dalle leggi regionali nn. 23 e 39 del 1997, che hanno sostituito l'originario tenore dell'art. 15 della legge reg. Sicilia n. 44 del 1991, in tema di materie di competenza della Giunta soggette o meno al controllo di legittimità, fra le quali non è inclusa l'autorizzazione al sindaco o ai dirigenti a stare in giudizio in nome e per conto del comune)».

Il ragionamento suesposto risulta pienamente convincente, in quanto imperniato su una ricostruzione ragionata dell'evoluzione del quadro normativo, che supera il precedente *dictum* delle Sezioni Unite, fondato quest'ultimo su un quadro normativo radicalmente diverso dall'attuale e nell'ambito del quale – in forza della legge sulle autonomie locali n. 142/1990, i cui artt. 35 e 36 sono stati recepiti senza modifiche dalla legge regionale siciliana n. 48/1991 – era certo che il sindaco, per agire e resistere in giudizio nonché per conferire procura speciale al difensore, dovesse essere autorizzato con deliberazione della giunta municipale, perciò costituente condizione di efficacia per la costituzione in giudizio delle amministrazioni comunali. In seguito, però, la modifica del Titolo V della Carta e la citata legge 131 del 2003 di adeguamento dell'ordinamento al nuovo assetto costituzionale hanno accentuato l'autonomia degli enti locali, rafforzando, nella gerarchia delle fonti, il peso degli statuti, «ormai da considerarsi atti normativi atipici con caratteristiche di rango paraprimary o sub primary» (Cass., 18 maggio 2006, n. 11740, *cit.*). Ed allora, in termini generali, l'autorizzazione della giunta non ha più ragione di esistere in un sistema in cui il sindaco non è eletto dal consiglio – chiamato ad esprimere anche la giunta –, ma trae la propria investitura dal corpo elettorale e costituisce egli stesso la fonte di legittimazione degli assessori che compongono la giunta; resta salva, però, «la possibilità per lo statuto comunale – competente a stabilire i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio (T.U. leggi sull'ordinamento delle autonomie locali approvato con il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *ex art.* 6, comma 2) – di prevedere l'autorizzazione della giunta, ovvero di richiedere una preventiva determinazione del competente dirigente (ovvero, ancora, di postulare l'uno o l'altro intervento in relazione alla natura o all'oggetto della controversia)» (Cass., 18 maggio 2006, n. 11740, *cit.*). Tali principi – alla luce di una ricostruzione sistematica e teleologica – non possono che valere anche per la Regione Sicilia.

A ciò si aggiunga che il testo coordinato delle leggi regionali relative all'ordinamento degli enti locali – non ancora emanato nel 2006, ma pubblicato poi nel supplemento ordinario alla G.U.R.S. n. 20 del 9 maggio 2008 – non ha avuto portata innovativa.

In questo quadro, allora, non è privo di importanza segnalare che lo Statuto del Comune di Trapani, ai fini della costituzione in giudizio dell'ente, non pone la condizione della previa autorizzazione della giunta o della preventiva determinazione del dirigente competente; per converso, attribuisce al Sindaco il potere di rappresentare il Comune in

giudizio e di incaricare «i dirigenti e gli avvocati interni all'Ente, dipendenti dell'Ufficio Legale, se iscritti al relativo albo speciale, ad assumere il relativo patrocinio legale del Comune» (art. 49, comma 1, lett. k), mentre richiede l'autorizzazione della giunta solo per il conferimento del mandato difensivo a legali esterni all'ente per la rappresentanza in giudizio dello stesso (art. 43, comma 3, lett. t). A quest'ultimo proposito, però, non v'è nulla da dire, atteso che, nella procura speciale, l'Avv. Carmela Santagelo è qualificata componente dell'Avvocatura comunale e la Difesa non ha mosso rilievi in proposito.

Quanto alla **esistenza e validità della procura speciale**, è bene ricordare che non è prescritto l'impiego di formule sacramentali od il ricorso ad una particolare impostazione dell'atto. In questo senso, la giurisprudenza della Suprema Corte non ha incertezze nell'affermare che, «nei casi in cui nel giudizio penale sia prescritto che la parte stia in giudizio col ministero di difensore munito di procura speciale, il mandato, in virtù del generale principio di conservazione degli atti, deve considerarsi valido (...) anche quando la volontà del mandante non sia trasfusa in rigorose formule sacramentali, ovvero sia espressa in forma incompleta, potendo il tenore dei termini usati nella redazione della procura speciale e la sua collocazione escludere ogni incertezza in ordine all'effettiva portata della volontà della parte» (Cass., 3 febbraio 2004, n. 14863, Micucci, CED 228595, in fattispecie in cui si è ritenuta valida la formula di conferimento di procura speciale *ad litem* alla luce di una interpretazione sostanzialistica della volontà della parte – costituita dall'espressione “nominiamo nostro difensore l'Avv. (...) conferendogli ogni facoltà di legge” apposta in calce alla costituzione di parte civile).

Nel caso di specie, peraltro, il conferimento del più ampio potere di rappresentanza processuale è chiarissimo.

Venendo, infine, alla denunciata **violazione dell'art. 78, comma 1, lett. d), c.p.p.**, non può prescindere, in generale, dal pacifico riconoscimento che, «nei procedimenti per violazioni urbanistico-edilizie è legittima la costituzione di parte civile del Comune nel cui territorio insiste l'opera, atteso che nell'ente locale è identificabile una situazione di interesse personale e differenziato distinto dall'interesse diffuso all'osservanza delle norme urbanistiche comune alla generalità dei cittadini. In tal caso il danno discende dall'offesa al bene specifico individuato proprio nel territorio il cui assetto urbanistico viene ad essere pregiudicato dall'intervento abusivo» (Cass., 14 giugno 2002, n. 29667, Arrostuto, CED 222116). Il bene giuridico tutelato dalle fattispecie che colpiscono le violazioni urbanistico-edilizie si identifica, infatti, nel «diritto di ogni ente pubblico al riconoscimento, al rispetto e all'inviolabilità della propria posizione funzionale, così come del diritto alla realizzazione e alla conservazione di un ordinato sviluppo di un predeterminato assetto urbanistico» (Cass., 12 aprile 2005, n. 26121, Rosato, CED 231952).

Fatte queste premesse, ne deriva che, ai fini del riconoscimento della legittimazione alla costituzione di parte civile in capo al Comune, non è dato distinguere a seconda del tipo di violazione penalmente sanzionata della normativa urbanistico-edilizia, perché il danno alla posizione funzionale del Comune ed al suo diritto di regolare l'assetto urbanistico-

edilizio è insito nell'offesa tipica dei reati *de quibus*. In altri termini, l'integrazione di tal genere di reati implica, per definizione, il prodursi di un danno ai predetti beni quale conseguenza immediata e diretta dell'illecito, proprio come – ragionando per paragoni arditi – l'uccisione di un uomo produce sempre la lesione del bene vita, senza che possa distinguersi a seconda dell'età, dello stato di salute o di altre condizioni e qualità della vittima.

D'altro canto – in ossequio a quel principio di personalità della responsabilità penale (art. 27, comma 1, Cost.), che impone, tra l'altro, una valutazione puntuale e differenziata della condotta del singolo –, la specificità della fattispecie contestata e la connotazione concreta dell'agire del soggetto attivo non vengono negletti, ma tornano in prima linea e ricevono la giusta considerazione in caso di condanna, allorquando si tratti di quantificare adeguatamente la misura del risarcimento del danno da riconoscere all'ente.

Per di più, nel caso di specie, la dichiarazione di costituzione della parte civile non si limita alle mere enunciazioni di principio né al pedissequo richiamo all'imputazione, ma specifica e addirittura quantifica e, in parte, documenta l'allegato danno.

Ciò posto, l'eccezione difensiva in esame va disattesa, con conseguente ammissione della costituzione quale parte civile nel presente giudizio del Comune di Trapani.

P.Q.M.

Visti gli artt. 74 e ss., c.p.p.,

rigetta l'eccezione di inammissibilità della costituzione di parte civile sollevata dalla Difesa dell'imputato all'udienza del 4 aprile 2012 ed ammette la costituzione quale parte civile nel presente giudizio del Comune di Trapani.

Trapani, 30 maggio 2012

Il Giudice
Dott. Caterina Brignone