



REPUBBLICA ITALIANA

In nome del popolo italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita	LORETO	Presidente
Ida	CONTINO	Consigliere
Roberto	RIZZI	Consigliere
Nicola	RUGGIERO	Consigliere
Ilaria Annamaria	CHESTA	Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. 61403 promosso da:

CICCHETTI LUIGI, nato a San Severo il 14 dicembre 1967, (C.F. CCCLGU67T14I158G), rappresentato e difeso dall'avvocato Raffaele Irmici (C.F. RMCRFL60L31I158Q pec: irmici.raffaeleignazio@avvocatifoggia.legalmail.it), presso il cui studio in San Severo, alla Via Sabotino n. 4, ha eletto domicilio

contro

PROCURA REGIONALE presso la Sezione giurisdizionale per la regione Puglia della Corte dei conti, in persona del Procuratore regionale p.t.

PROCURA GENERALE della Corte dei conti, in persona del Procuratore generale p.t.

per la riforma

della sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Puglia, n. 359/2023, depositata il 5.12.2023

Uditi, nella pubblica udienza del giorno 20 marzo 2025, con l'assistenza del Segretario di udienza, dott.ssa Giorgiantoni Eliana, la relatrice Cons. Ilaria Annamaria Chesta, l'avv. Irmici Raffaele, per la parte appellante e il V.P.G. Emanuela Rotolo, in rappresentanza della Procura generale.

Esaminati l'atto di appello, l'atto conclusionale della Procura generale, gli altri atti e i documenti del fascicolo di causa.

Rilevato in

FATTO

1.Con la gravata sentenza, in parziale accoglimento della domanda attorea, è stata disposta la condanna del sig. Luigi Cicchetti, in qualità di Dirigente del Comune di Torremaggiore, al pagamento, in favore del Comune stesso, della somma complessiva di € 10.000,00.

Con atto di citazione, depositato il 31 maggio 2023, la Procura regionale contestava al signor Cicchetti un danno erariale di €. €. 14.949,99 per aver rilasciato, con comportamento gravemente superficiale e negligente, rispettivamente a OMISSIS e OMISSIS, gli illegittimi permessi di costruire n.10 del 21 gennaio 2013 e n. 65 del 11 giugno 2013 per la realizzazione, nel cimitero comunale, di n.2 cappelle funerarie, a seguito di concessione dei corrispondenti suoli cimiteriali con contratti rep. n.2897 (per OMISSIS) e rep. n.2899 (per

OMISSIS), entrambi sottoscritti dallo stesso Cicchetti in data 19 dicembre 2012.

Il requirente aveva sostenuto che il danno contestato (nelle diverse componenti indicate nell'atto di citazione) fosse derivato dall'adozione, con comportamento gravemente superficiale e negligente da parte del Cicchetti, di atti palesemente illegittimi.

In proposito evidenziava che, con le sentenze n.23/2014 del TAR Puglia e n.2256/2014 del Consiglio di Stato, era stato definitivamente accertato che le concessioni cimiteriali rilasciate al OMISSIS e al OMISSIS, oggetto del contenzioso, riguardavano aree cimiteriali nelle quali non era consentita l'edificazione di cappelle cimiteriali in quanto destinate alla viabilità.

Lo stesso Comune, nel corso dei giudizi amministrativi, non aveva potuto negare tale aspetto e, tentando di sanare le contestate concessioni, con la deliberazione della Giunta comunale n.128 del 4 settembre 2013 aveva sostanzialmente confermato il divieto di realizzare cappelle cimiteriali nelle aree destinate a viabilità.

Circa la colpa grave del convenuto la Procura regionale rilevava, oltre alle illegittimità riferite al rilascio dei permessi e delle concessioni amministrative, anche la circostanza che non era stato effettuato un riesame della procedura, nemmeno a seguito dell'atto di diffida del 9 settembre 2013, con il quale vari cittadini interessati, prima del deposito del ricorso al TAR

Puglia, avevano chiesto al Comune di Torremaggiore l'immediata interruzione delle opere di edificazione delle edicole funerarie per le medesime ragioni poi riconosciute fondate dai Giudici amministrativi.

Il requirente formulava, quindi, la richiesta risarcitoria per l'importo di €. 14.949,99 riferita, quanto a €. 4.866,66, alla demolizione delle cappelle cimiteriali di OMISSIS e OMISSIS (mandati n.2405 e n.2406 del 27 luglio 2016); quanto a €. 10.000,00 alla somma liquidata a OMISSIS a seguito della transazione del 21 dicembre 2020 (mandati n.1818 e n.1819 del 16 giugno 2021) e quanto a €. 83,33 alle spese di negoziazione assistita relativa al contenzioso con il OMISSIS (50% del mandato di pagamento n.4243 del 16 dicembre 2016).

2. Con la gravata sentenza il giudice di primo grado ha accolto parzialmente l'eccezione di prescrizione, sollevata dal convenuto, relativamente alla spesa di demolizione della seconda cappella funeraria pari a €. 2.524,63 e per la spesa riferita alla negoziazione assistita, nel contenzioso con il OMISSIS, atteso che tra la data dei mandati di pagamento (27.7.2016 e 16.12.2016) e quella del primo atto utile alla costituzione in mora sono trascorsi più di cinque anni.

Nel merito, ha ritenuto provati gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa dell'Arch. Cicchetti il quale, in qualità di Capo del Servizio Urbanistica del Comune di Torremaggiore, aveva prima concesso i suoli del cimitero

comunale ai predetti sig.ri OMISSIS e OMISSIS e poi aveva rilasciato i permessi di costruire; atti tutti annullati dal giudice amministrativo a seguito di ricorso collettivo proposto dai proprietari di altre edicole funerarie insistenti nella stessa area cimiteriale denominata campo OMISSIS.

Nel merito, il giudice di prime cure ha respinto la deduzione difensiva secondo cui il convenuto avrebbe adottato atti vincolati (concessione dei suoli e premessi di costruire) rispetto ai precedenti provvedimenti degli organi di governo.

La Giunta comunale, con la deliberazione n. 36 del 30.8.2005, ridefiniva i campi nn. 8 e 11 del cimitero comunale lasciando invariati gli altri campi: l'allegato A a tale provvedimento (prodotto in giudizio dal requirente contabile) individuava i vari campi e il campo OMISSIS prevedeva due file di cappelle laterali e un ampio viale centrale ove non erano previste edicole funerarie.

Con determinazione dirigenziale n. 640 in data 3.12.2012 l'arch. Cicchetti, richiamando la delibera di Giunta comunale n. 36 del 1.2.2008, stabiliva di concedere, tra l'altro, ai sig.ri OMISSIS e OMISSIS rispettivamente i lotti OMISSIS e OMISSIS del campo OMISSIS della superficie di mq.9, ubicati proprio nello spazio destinato al viale centrale; stipulava poi i contratti di concessione in data 19.12.2012 e rilasciava, su conforme parere del responsabile del procedimento, i permessi per la costruzione delle cappelle funerarie (permesso n. 10 del

21.1.2013 per il sig. OMISSIS e n.65 dell'11.6.2013 per il sig. OMISSIS).

Secondo il primo giudice il convenuto, contrariamente a quanto dal medesimo asserito, non si è affatto conformato a quanto stabilito dai precedenti atti programmatori emessi dagli organi di governo ma ha adottato la determinazione n. 640/2012, ha sottoscritto i contratti di concessione e ha emesso i successivi permessi di costruire in palese contrasto con gli stessi.

Ha ulteriormente rilevato che sul campo OMISSIS era previsto un viale centrale su cui non era indicata la costruzione di cappelle funerarie.

La deliberazione di Giunta comunale n. 128 del 4.9.2013 - che confermava che la concessione delle aree cimiteriali non poteva essere effettuata nelle parti individuate a viabilità cimiteriale- è stata anch'essa censurata dal giudice amministrativo, per evidente contraddittorietà dell'agire amministrativo: tale provvedimento non avrebbe comportato, pertanto, alcuna sanatoria degli atti illegittimi rilasciati dal convenuto posto che, come chiarito sempre dal Consiglio di Stato, tale atto comprovava la sussistenza delle illegittimità rilevate dal primo giudice in termini di violazione della destinazione impressa alle aree ricadenti nel cd campo OMISSIS.

La Sezione ha quindi ritenuto sussistenti gli elementi costitutivi della responsabilità a carico del Cicchetti e, circa il *quantum* da risarcire, ha determinato il danno non prescritto

nell'importo di €. 12.342,03. Ha peraltro ritenuto che l'importo complessivo del danno non potesse essere interamente addebitato al convenuto, considerando l'apporto all'istruttoria del responsabile del procedimento e la proposta favorevole dello stesso (a mente dell'art. 20, co. 3, del DPR 380/2001); che la circostanza che il danno patito dal OMISSIS per aver realizzato la cappella funeraria in virtù dell'illegittimo permesso di costruire non risultasse comprovata in sede di procedura negoziata e che da tale procedura il convenuto sia rimasto estraneo; inoltre che nell'accordo concluso a seguito di procedura negoziata si utilizzasse una formula che non chiariva se la somma riconosciuta al sig. OMISSIS comprendesse o meno anche il danno derivante dalla spesa che questi si accollava per l'abbattimento della cappella stessa.

L'addebito a carico del convenuto è stato, quindi, ricondotto alla misura complessiva di €. 10.000, oltre rivalutazione monetaria, a decorrere dagli esborsi da parte del Comune di Torremaggiore e da maggiorarsi degli interessi legali maturati dalla data di pubblicazione della sentenza fino al soddisfo.

3. Con atto di appello il signor Cicchetti Luigi ha impugnato la pronuncia di primo grado deducendo i seguenti motivi di censura.

“Nullità della sentenza impugnata per violazione e falsa applicazione degli articoli 7, comma 2, 94, commi 1 e 2, e 95, comma 1, del codice di giustizia contabile e 101,

comma 2, del codice di procedura civile”.

Secondo l'appellante il primo Collegio, a dispetto della lacuna sia di allegazione sia argomentativa da parte dell'attore pubblico, si adoperava d'ufficio per integrare il compendio documentale e rettificarne la portata, attraverso la “consultazione dell'archivio storico delle deliberazioni, presente sul sito istituzionale del Comune ...”.

Ciò avrebbe consentito agli stessi giudici di interpretare in termini sfavorevoli al Cicchetti le sentenze del Tar di Bari e del Consiglio di Stato.

Tale opera di supplenza della Sezione di primo grado sarebbe censurabile in quanto non sarebbe stata attivata dalla Corte la possibilità di interloquire e la sentenza avrebbe determinato un effetto cd. a sorpresa ovvero della terza via, risultando affetta da nullità, come espressamente stabilito dal citato art. 101 c.p.c..

Gli atti ricercati e individuati d'ufficio dai primi giudici non sarebbero stati sottoposti alla valutazione e al contraddittorio delle parti, con evidente *vulnus* al diritto, segnatamente, del convenuto, il quale non avrebbe neppure potuto contestarne o disconoscerne il contenuto. In particolare, la Sezione giurisdizionale di Bari, attraverso l'acquisizione d'ufficio della delibera n. 17 del 1.2.2008, avrebbe stabilito che “la planimetria allegata alla delibera di C.C. n. 9 del 28.2.2008 (è) identica a quella allegata alla delibera di G.C. n. 17/2008”.

Rammenta l'appellante che in base agli articoli 94 e 95 del codice di giustizia contabile resta *“a carico delle parti l'onere di fornire le prove che siano nella loro disponibilità concernenti i fatti posti a fondamento delle domande e delle eccezioni”* (comma 1); il secondo, che, *“nel decidere sulla causa il giudice pronuncia secondo diritto”*.

Né potrebbe essere invocato, al fine di smentire la violazione del principio espresso dall'art. 101 c.p.c., il disposto del comma 2 dell'art. 94 c.g.c., a mente del quale *“il giudice può richiedere d'ufficio alla pubblica amministrazione le informazioni scritte relative ad atti e documenti che siano nella disponibilità dell'amministrazione stessa, che ritiene necessario acquisire al processo”*. La disposizione, anzi, ribadirebbe che tale integrazione deve essere richiesta ed eseguita prima della chiusura del dibattimento.

Sarebbe quindi stato violato il combinato disposto degli artt. 7, comma 2, del codice di giustizia contabile e dell'art. 101, comma 2, secondo periodo, del codice di procedura civile non potendo, il primo giudice, porre a fondamento della decisione una questione rilevata d'ufficio, senza assegnare alle parti, a pena di nullità, un termine non inferiore a venti giorni e non superiore a quaranta giorni dalla comunicazione, per il deposito in cancelleria di memorie contenenti osservazioni sulla medesima questione.

“Ingiustizia della sentenza impugnata per mancato

riconoscimento della eccepita insussistenza di responsabilità amministrativa”.

Gli atti concessori adottati dal Cicchetti discendevano dalle direttive degli organi di indirizzo ed esecutivo del Comune di Torremaggiore.

La Giunta comunale, con quella deliberazione, aveva confermato il divieto di realizzare cappelle cimiteriali nelle aree destinate a viabilità, ma *“con salvezza di quelle già rilasciate”* (sentenza Tar di Bari) e *“salvo quelle già individuate”* (sentenza Consiglio di Stato). Ciò detto, le stesse pronunce del Tar Puglia e del Consiglio di Stato avrebbero certificato, in realtà, la mancanza di responsabilità del Cicchetti che avrebbe posto in essere atti vincolati, presupponenti, rispetto ai presupposti provvedimenti del Consiglio e della Giunta comunale.

Attraverso l’acquisizione d’ufficio, gli stessi giudici stabilivano che *“la planimetria allegata alla delibera di C.C. n. 9 del 28.2.2008 (è) identica a quella allegata alla delibera di G.C. n. 17/2008”.*

I primi giudici, dunque, in via officiosa, avrebbero individuato una circostanza (mediante l’acquisizione o la consultazione di un atto non allegato dalla Procura), che costituiva il fondamento della ritenuta responsabilità del Cicchetti e della conseguente decisione di condanna. Su tale circostanza, l’appellante dichiarava di non intendere accettare il contraddittorio, se non nei termini di illustrazione complessiva

della fattispecie.

Alla luce degli accertamenti e delle conclusioni cui erano pervenuti gli stessi giudici amministrativi nelle suddette pronunce di primo e secondo grado, non potrebbe, dunque, condividersi quanto opinato dalla Corte dei conti di Bari nella impugnata sentenza, nella parte in cui, segnatamente, sosteneva che *“è incontestabile che il convenuto, contrariamente a quanto asserito, non si è affatto conformato a quanto stabilito dai precedenti atti programmatici emessi dagli organi di governo ma ha adottato la determinazione n. 640/2012 (sottoscritto i contratti di concessione) ed ha emesso i successivi premissi di costruire in palese contrasto con gli stessi”*.

Si tratterebbe di statuizione che contraddice quanto annotato, in particolare, dal Consiglio di Stato; come già esposto, infatti, il Supremo Consesso amministrativo avrebbe stabilito un vincolo per i successivi atti dell'amministrazione.

Non sarebbe chiaro, quindi, in quali termini, ad avviso della Sezione giurisdizionale pugliese, l'appellante avrebbe potuto discostarsi da quegli atti presupposti, poi ritenuti vincolanti addirittura dai giudici amministrativi di primo e di secondo grado.

“Ingiustizia della sentenza impugnata per mancato riconoscimento della eccepita insussistenza di profili di colpa grave”.

Pur volendo ammettere, per mero esercizio dialettico, che

l'architetto Cicchetti avesse agito con superficialità, valorizzando erroneamente gli atti precedenti di Giunta e Consiglio comunale (tuttavia, considerati vincolanti dai giudici amministrativi), non sarebbe possibile attribuire allo stesso appellante, non già semplici negligenza, trascuratezza e imperizia, bensì addirittura una condotta improntata a una sconsideratezza e a una irrazionalità e illogicità tali da potere accreditare come “grave” il livello di inosservanza dei parametri della diligenza richiesti.

“Ingiustizia della sentenza impugnata in relazione agli esborsi sostenuti dal Comune di Torremaggiore in sede transattiva”.

Nell'atto di costituzione di primo grado, il Cicchetti aveva evidenziato che non poteva essere avallata la richiesta di pagamento della somma di “*€. 10.000,00, per somma liquidata a OMISSIS a seguito della transazione del 21 dicembre 2020 (e di) €. 83,33 per spese di negoziazione assistita ...*”.

Si tratterebbe di esborsi determinati da scelte discrezionali del Comune di Torremaggiore, alle quali, peraltro, il convenuto sarebbe rimasto estraneo. Ha richiamato il principio per cui “*la transazione è esercizio di un potere discrezionale da parte dell'Amministrazione, la quale deve pur sempre agire rispettando il canone di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost, in tal modo mirando alla migliore cura dell'interesse intestato all'ente che,*

nel caso delle transazioni, si risolve essenzialmente in un contenimento della spesa pubblica”.

La Corte adita avrebbe dovuto verificare se la scelta compiuta dalla civica amministrazione fosse improntata ai criteri delineati dalla giurisprudenza e se, in definitiva, fosse conveniente, mentre non sarebbe giusto addebitare all’arch. Cicchetti le somme che, autonomamente, la Giunta comunale aveva deciso di pagare.

Laddove chiamato in trattativa, il Cicchetti avrebbe potuto orientare diversamente la decisione ovvero accordarsi personalmente con la controparte per una somma inferiore.

Non solo. Nell’atto di transazione, le parti facevano riferimento al pagamento di € 10.000,00 anche per *“l’abbattimento di una cappella funeraria”* mentre l’amministrazione, con propri personale e mezzi, avrebbe potuto (e dovuto) provvedere all’abbattimento, che, con tali modalità, sarebbe costato una cifra tanto irrisoria, da non essere neppure considerata dal punto di vista erariale.

“Ingiustizia della sentenza impugnata per erroneità del quantum debeatur e per mancata ripartizione di responsabilità – violazione dell’art. 1-quater della L. 14.1.1994, n. 20”.

Proprio alla luce della correttezza della decisione, in ordine a una responsabilità anche del Rup, autore dell’istruttoria e del parere favorevole nel rilascio dei permessi di costruire, non si

comprenderebbe la ragione per cui la Corte non abbia scrutinato il motivo addotto dal convenuto, relativo alla commissione da parte di più soggetti del preteso fatto dannoso.

I componenti, quantomeno, della Giunta comunale, per i quali risulta una responsabilità sia commissiva (adozione degli atti che avevano vincolato la successiva azione) sia omissiva (modifiche non apportate), avrebbero dovuto essere citati in giudizio. Non sarebbe giusto che la responsabilità ricada solo sul soggetto che aveva dovuto eseguire gli atti presupposti, adottati da altri soggetti. Inoltre, nella *vocatio in jus* di primo grado era dato leggere che *“nessuna rilevante responsabilità amministrativa può essere invece attribuita al Geom. OMISSIS, nei confronti del quale l’Amministrazione comunale ha proceduto più volte all’interruzione della prescrizione, per aver espresso parere favorevole al rilascio del permesso di costruire in favore di OMISSIS, atteso che l’atto è stato sottoscritto dal Cicchetti che, nella presente vicenda, ha chiaramente rivestito il ruolo di unico protagonista”*. Si tratterebbe di una scelta immotivata da parte dell’attore pubblico, condivisa dal primo Collegio. Così argomentando, dovrebbe concludersi che i funzionari che esprimono i pareri di regolarità tecnica e contabile sono, sempre e comunque, in quanto non firmatari dell’atto finale, esenti da responsabilità.

“Ingiustizia della sentenza impugnata per mancato esercizio del potere riduttivo”.

L'appellante censura, inoltre, la sentenza di primo grado in relazione alla mancata riduzione dell'importo della condanna che avrebbe dovuto essere disposta, oltre che alla luce della corresponsabilità del Rup, anche delle altre circostanze evidenziate dalla Corte nelle pagine 12 e 13 della pronuncia impugnata.

4. Con atto in data 31 gennaio 2025 la Procura generale ha formulato le proprie conclusioni, preliminarmente confutando l'assunto di parte appellante secondo cui la Sezione territoriale avrebbe impropriamente integrato d'ufficio gli atti del giudizio, affermandone la responsabilità con una decisione c.d. a sorpresa.

Le deliberazioni in discussione sarebbero, *ab initio*, parte integrante del compendio documentale del giudizio, in quanto oggetto di scrutinio nelle pronunce del giudice amministrativo, che sono state allegate all'esposto presentato all'ufficio della Procura contabile nel 2016: esse, dunque, connoterebbero il contenuto della *notitia damni* e, come tali, costituirebbero elementi fondanti dell'azione di responsabilità promossa nei confronti dell'arch. Cicchetti, unitamente agli altri atti acquisiti al fascicolo processuale. Non vi sarebbe stata, pertanto, alcuna integrazione probatoria *ex officio*, da parte della Sezione territoriale, né specularmente alcun *deficit* istruttorio del Pubblico ministero.

Nel merito, parimenti infondate si presenterebbero le doglianze,

volte a disattendere la sussistenza delle condizioni per l'affermazione della responsabilità del Cicchetti in quanto, in primo luogo, diversamente da quanto *ex adverso* dedotto, le pronunce del giudice amministrativo non recherebbero alcun elemento esimente in suo favore, laddove richiamano la deliberazione giuntale del 4 settembre 2013, n. 128.

Esse comproverebbero il mancato rispetto, da parte del Cicchetti, della regolazione vigente al momento in cui ha adottato la determinazione n. 640/2012, atteso che ne ribadirebbero la vigenza e il contenuto ostativo, risultando la clausola di salvezza delle concessioni rilasciate in violazione di tale disciplina un mero tentativo di sanatoria *ex post*, che – peraltro – sarebbe stato anch'esso censurato dal giudice amministrativo, per contraddittorietà.

Secondo la Procura generale risulta quindi immune da vizi la statuizione circa il carattere gravemente colposo della condotta tenuta dall'appellante, atteso che si è inescusabilmente discostata dal quadro normativo vigente, che il Cicchetti era tenuto indefettibilmente a conoscere e applicare. Parimenti non potrebbero trovare spazio le doglianze ulteriori in merito alla quantificazione del danno posto a suo carico, nella misura in cui la Sezione territoriale ha ponderato la sua responsabilità, anche in relazione all'apporto riferibile al responsabile del procedimento non evocato in giudizio, nonché a ulteriori fattori giudicati rilevanti.

In conclusione, è stata chiesta la reiezione dell'impugnazione, con le conseguenti statuizioni sulle spese del giudizio.

5. All'udienza pubblica l'avv. Irmici, per l'appellante, ha rimarcato la ritenuta violazione delle garanzie partecipative, in quanto il giudice di prime cure avrebbe acquisito d'ufficio atti non sottoponendoli al contraddittorio. In merito alla responsabilità del suo assistito, l'avvocato ha fatto riferimento alla sentenza del Tar Puglia e a quella del Consiglio di Stato del 2014, dalle quali emergerebbe che il Cicchetti aveva posto in essere atti esecutivi di provvedimenti di natura programmatica. Ha richiamato l'atto di gravame, chiedendone l'accoglimento.

Il Pubblico ministero ha replicato a quanto affermato dalla difesa in merito alla presunta decisione a sorpresa del giudice di primo grado, che avrebbe deciso in base all'acquisizione non consentita di nuova documentazione. Il motivo non coglierebbe nel segno, in quanto l'avvio dell'istruttoria processuale prenderebbe le mosse dalle sentenze del TAR e del Consiglio di Stato che hanno visto soccombente il Comune.

La contestazione sollevata all'odierno appellante avrebbe trovato il proprio fondamento su un chiaro disposto del giudice amministrativo; disposto che a sua volta si fondava sull'esame delle menzionate delibere, a prescindere dall'acquisizione o meno, da parte del giudice di primo grado, di tali atti.

Ha quindi insistito per la reiezione del gravame, riportandosi

alle conclusioni scritte.

Il Collegio, conclusa la discussione, ha assunto la causa in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

I. Con il primo motivo di gravame l'appellante deduce la nullità della sentenza impugnata, con riguardo alla circostanza che il collegio giudicante avrebbe integrato il compendio probatorio del giudizio, attraverso *“la consultazione dell'archivio storico delle deliberazioni, presente sul sito istituzionale del Comune”*, ponendo a fondamento dell'addebito in capo al Cicchetti la riscontrata corrispondenza delle planimetrie allegate alle deliberazioni n. 17/2008 e n. 9/2008.

Ha contestato la violazione dell'art. 7 comma 2 del c.g.c., degli artt. 94 commi 1 e 2 e 95 comma 1 del c.g.c., nonché dell'art. 101 comma 2 del c.p.c..

Il motivo è del tutto destituito di fondamento giuridico.

Elemento fondante dell'azione di responsabilità amministrativa promossa nei confronti del Cicchetti discende dalla soccombenza dell'amministrazione comunale nei due gradi di giudizio avanti al TAR Puglia e al Consiglio di Stato, a causa della riconosciuta illegittimità dei provvedimenti adottati dall'attuale appellante.

Nell'atto introduttivo del giudizio la *causa petendi* è ben individuata nel risarcimento del danno indiretto, subito dal

Comune, a seguito del pagamento di somme “consequenza diretta e immediata dell’adozione, da parte del Cicchetti...per un comportamento gravemente superficiale e negligente, di atti palesemente illegittimi. È stato, infatti, definitivamente accertato dalle sentenze n. 23/2014 del TAR Puglia e n. 2256/2014 del Consiglio di Stato, che le concessioni cimiteriali rilasciate al OMISSIS e al OMISSIS, oggetto del contenzioso, riguardavano palesemente aree cimiteriali nelle quali non era consentita l’edificazione di cappelle cimiteriali in quanto destinate alla viabilità...”.

La prospettazione dell’addebito recepisce i pronunciamenti del giudice amministrativo, ove è statuita la palese illegittimità degli atti adottati dal Cicchetti; illegittimità riconosciuta anche dall’amministrazione comunale, con deliberazione della Giunta comunale n. 128 del 4 settembre 2013, ove nell’obiettivo di sanare le concessioni illegittimamente rilasciate dal Cicchetti, viene riconfermato il divieto di realizzazione delle cappelle cimiteriali nelle aree destinate a viabilità.

In tal senso è chiara la pronuncia del TAR Puglia che afferma, tra l’altro, che “è pacifico che l’ente resistente ha rilasciato varie concessioni di aree cimiteriali (in epigrafe compiutamente indicate) per lotti siti in una porzione del campo OMISSIS destinata a viabilità cimiteriale...” e che “con successiva delibera comunale n. 128/2013 (impugnata nella misura in cui fa salve le concessioni già rilasciate), l’ente stesso ammette la perdurante

sussistenza della viabilità cimiteriale relativa alla porzione di suolo oggetto delle concessioni impugnate ed esclude la possibilità di rilasciarne ulteriori, con salvezza di quelle già rilasciate...”, ritenute in contrasto con la destinazione a viabilità della porzione di suolo cui ineriscono.

Ancor più esplicita è la pronuncia definitiva del Consiglio di Stato che, contrariamente a quanto affermato dall'appellante, sostiene la piena identità della planimetria allegata sia alla delibera di c.c. n. 9 del 28.2.2008 sia alla delibera di giunta comunale n. 17/2008, con esclusione della edificabilità del campo OMISSIS e l'illegittimità dei soli atti attribuiti al Cicchetti, poiché in palese contrasto con le delibere, aventi carattere programmatico.

Come risulta dalla mera lettura della sentenza definitiva del Consiglio di Stato, la circostanza dell'esclusione di edificabilità risultante dalla planimetria allegata a entrambe le deliberazioni, lungi dal costituire elemento nuovo – rilevato dalla Sezione territoriale della Corte dei conti con accesso autonomo agli atti- costituiva il nucleo centrale della decisione del Consiglio di Stato che, richiamando espressamente le delibere, ha affermato che *“la planimetria allegata sia alla delibera di c.c. n. 9 del 28.2.2008 che alla delibera g.c. n. 17/2008, ha valenza programmatica quanto allo sviluppo urbanistico cimiteriale e sebbene a livello di mera direttiva, vincola i successivi atti dell'amministrazione...”*.

Proprio in considerazione dell'accertata esclusione di edificabilità nel campo OMISSIS, come risultante da quanto accertato dal giudice amministrativo, in ordine all'unica planimetria allegata a entrambe le deliberazioni e alla natura vincolante dei detti atti programmatori, il Consiglio di Stato ha dichiarato l'illegittimità dei soli provvedimenti impugnati, ovvero quelli adottati dal Cicchetti, in quanto ritenuti in palese contrasto con gli atti programmatori, disponendo la rimozione delle opere realizzate in violazione delle stesse prescrizioni.

L'appellante fraintende il contenuto delle pronunce amministrative assumendo una pretesa coerenza tra i propri provvedimenti concessivi e gli atti programmatori adottati a monte (non oggetto di impugnazione), laddove il Consiglio di Stato ne ha evidenziato e censurato il palese contrasto.

Emerge con evidenza la pretestuosità delle affermazioni del Cicchetti, il quale adduce una pretesa violazione del diritto di difesa e del contraddittorio per avere il giudice di primo grado richiamato una deliberazione di Giunta comunale, recante indicazioni programmatiche sulle aree cimiteriali, posta espressamente a fondamento delle ben note sentenze amministrative; provvedimenti che il medesimo appellante non solo doveva conoscere e applicare ma che lo stesso evidentemente ben conosceva.

Ma vi è di più. Come noto, il giudizio di responsabilità amministrativa non è un giudizio sull'atto ma riguarda la

diversa categoria dell'illiceità, desunta da condotte illecite dei dipendenti pubblici, rispetto alle quali l'accertamento di antigiuridicità è integrato da trasgressioni a regole di comportamento costituenti obblighi di servizio.

Ciò che assume rilevanza è la violazione dei doveri d'ufficio e l'inadempimento degli obblighi di gestione mentre il giudice contabile non svolge un sindacato di legittimità o illegittimità dell'atto, che rileva solo in quanto possibile indice sintomatico dell'illiceità della condotta dannosa.

In tale contesto la Procura contabile ha prospettato il danno indiretto derivante dalle sentenze amministrative versando in giudizio i documenti rilevanti, avuto riguardo alle proprie allegazioni, ovvero le pronunce del TAR e Consiglio di Stato, di soccombenza del Comune di Torremaggiore, dalle quali è disceso il danno indiretto e i provvedimenti del Cicchetti dichiarati illegittimi dallo stesso giudice amministrativo, che ne fondano l'addebito di responsabilità.

L'onere della prova incombente sulla Procura contabile, in ordine all'illiceità della condotta del Cicchetti, è stato quindi assolto con la produzione in giudizio delle sentenze amministrative da cui è disceso il danno per l'amministrazione comunale e dei provvedimenti, adottati dal Cicchetti, annullati dal giudice amministrativo, non essendo le delibere di giunta state oggetto di impugnazione avanti al Giudice amministrativo.

Incombeva sullo stesso convenuto la prova contraria, a fondamento della sostenuta liceità del proprio comportamento.

Nessuna violazione del diritto di difesa può, conseguentemente, ritenersi integrata in danno del Cicchetti; nessun termine doveva essere assegnato, ai sensi dell'art. 101 c.p.c., non risultando rilevata d'ufficio dal giudice alcuna nuova questione, che non fosse stata eccepita dalle parti, sulla quale le stesse non abbiano avuto possibilità di contraddire.

Neppure possono trovare accoglimento gli ulteriori profili di pretesa nullità della sentenza di primo grado, riguardanti le diverse censure dell'appellante mosse al giudicante di primo grado.

Anche in relazione a tale profilo il Cicchetti omette di considerare, tra l'altro, la natura generale e il regime di pubblicità legale degli atti di cui si discute, assoggettati a pubblicazione sul sito istituzionale oltre che nell'albo pretorio, ex art. 124 d.lgs. n. 267/2000.

Sul punto il Collegio osserva, altresì, che la legge n. 69 del 18 giugno 2009 ha riconosciuto l'effetto di pubblicità legale alla pubblicazione sui siti informatici dell'Amministrazione, stabilendo che *“a far data dal 1° gennaio 2010 gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione sui propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati”*. Nella fattispecie,

come affermato dal primo giudice, la pubblicazione sul sito dell'ente ha riguardato anche atti precedenti alla l. n.69/2009, consentendone la consultazione generalizzata anche oltre i termini di legge.

A conferma dell'infondatezza della censura prima ancora rileva, in via assorbente, il particolare regime degli atti di programmazione urbanistica, che qui vengono in rilievo.

La delibera di Giunta di cui trattasi, della quale è affermata dal Consiglio di Stato la natura "*programmatoria*" in materia di pianificazione delle aree cimiteriali, ha valenza *latu sensu* regolamentare, rivolgendosi alla generalità degli amministratori.

Come chiarito dalla giurisprudenza, allorquando gli atti abbiano natura di atti normativi, di atti amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione, la disciplina anche in materia di esclusione degli obblighi di partecipazione procedimentale (art. 13, l. n. 241/1990) e di pubblicità (Cons. Stato, Sez. VI, 14/04/2016, n. 1516; Cons. St., sez. VI, 26 marzo 2024, n.2854).

Quanto agli atti a valenza regolamentare, restano fermi anche i principi che obbligano il giudice a conoscere e applicare la disciplina regolatoria della materia per statuire sulle questioni sottoposte al suo esame.

In merito alla consultabilità, anche in sede decisoria, di tale tipologia di atti, ove pubblicati sui siti istituzionali, è

inequivoca anche la giurisprudenza amministrativa.

Proprio avuto riguardo alla consultazione di una parte di un atto di pianificazione urbanistica, non versato agli atti del giudizio ma disponibile sul sito del Comune, il giudice amministrativo ha avuto modo di affermare che *“A tale mancanza è stato comunque possibile supplire, in sede decisoria, con il reperimento, al link riportato sul sito istituzionale del Comune di omissis (segnatamente alla pagina (omissis), della medesima relazione in formato completo, che, in quanto ricompresa tra gli elaborati allegati alla delibera consiliare n. 6/2004, regolarmente oggetto di pubblicazione sull'Albo pretorio, assume valenza di fatto notorio e rende pertanto ultroneo provvedere sulla richiesta formulata con il ricorso...”* (T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 9 marzo 2023 n.3951).

Lo stesso codice di giustizia contabile, del resto, nel disciplinare il potere di acquisizione documentale da parte delle Procure contabili, statuisce che *“Gli atti e i documenti pubblicati su siti Internet delle pubbliche amministrazioni sono acquisiti mediante accesso ai medesimi siti”* (art. 69, c. 4), estendendo, per il requirente, tale facoltà di consultazione a tutti gli atti e documenti oggetto di pubblicazione.

Il motivo, in relazione ai diversi profili sollevati, va quindi respinto.

II. Con il secondo motivo di gravame l'appellante censura la ritenuta ingiustizia della sentenza impugnata per mancato

riconoscimento dell'eccezione insussistenza della responsabilità amministrativa, in quanto gli atti concessori adottati dal Cicchetti sarebbero discesi dalle direttive degli organi di indirizzo ed esecutivo del Comune di Torremaggiore; con il terzo motivo di gravame viene contestato il mancato riconoscimento dell'insussistenza della colpa grave.

I motivi, che possono essere esaminati congiuntamente, non possono trovare accoglimento in quanto giuridicamente infondati.

Come emerge inequivocabilmente dagli atti, le deduzioni dell'appellante circa una pretesa osservanza della regolazione vigente al momento dell'adozione dei provvedimenti contestati risultano smentite *per tabulas* dal pacifico contenuto delle sentenze del giudice amministrativo, che richiamano la deliberazione della Giunta comunale del 4 settembre 2013, n. 128, la quale riconosce la illegittimità delle concessioni e dei permessi rilasciati dal Cicchetti.

L'appellante equivoca il significato cristallino delle pronunce del giudice amministrativo che ha annullato non solo il "Permesso a Costruire n.65 del 11.06.2013 rilasciato al sig. OMISSIS (C.F.:OMISSIS) per la costruzione di una cappella funeraria nel nuovo cimitero CAMPO OMISSIS LOTTO OMISSIS" e il "• Permesso a Costruire n.10 del 21 .01 .2013 rilasciato al sig. OMISSIS (C.F.:OMISSIS) per la costruzione di una cappella funeraria nel nuovo cimitero CAMPO OMISSIS LOTTO OMISSIS",

ma anche il successivo provvedimento con quale si intendeva procedere a una sanatoria delle costruzioni abusivamente realizzate, sulla base dei provvedimenti del Cicchetti, nel lotto OMISSIS ovvero la *“Delibera G.C. 04.09.2013 n.128 avente ad oggetto “Concessione Aree Cimiteriali - Linee di Indirizzo”*; • *Determina Dirigenziale Settore III Ufficio Tecnico 03.12.2012 n.640*” che è stata impugnata e annullata *“...nella misura in cui fa salve le concessioni già rilasciate”* (come rimarcato dalla sentenza del TAR Puglia).

Gli atti impugnati in sede amministrativa sono le concessioni e i permessi rilasciati dal Cicchetti per realizzare le opere nel campo OMISSIS e la delibera successiva n. 128/2013, nella parte in cui -pur ammettendone l'illegittimità originaria- si mirava a sanare le posizioni dei beneficiari dei provvedimenti illegittimi.

Il giudice amministrativo di primo e secondo grado ha rilevato l'illegittimità degli atti che assentivano la costruzione nel campo OMISSIS e anche della delibera che, pur ammettendo la non edificabilità in tale area, mirava a sanare l'esistente.

Entrambe le sentenze del giudice amministrativo rimarcano il contrasto dei provvedimenti assunti dal Cicchetti con gli atti programmatori, annullando le concessioni e i permessi proprio per contraddittorietà rispetto a questi.

È palesemente smentita *per tabulas* la ricostruzione dei fatti che propone nuovamente il Cicchetti, frutto di un

travisamento di quanto emerso e chiaramente scolpito nelle pronunce amministrative, delle quali l'appellante travisa il significato.

È riconosciuto dalla stessa delibera di Giunta n. 128/2013 che gli atti programmatori esistenti (delibere di Giunta comunale nn. 9 e 17/2008) vietavano l'ubicazione dei lotti sul campo OMISSIS e che i provvedimenti adottati dal Cicchetti sono stati adottati in violazione di tali previsioni.

La prova inconfutabile della detta ricostruzione è rinvenibile nella stessa delibera che conferma il divieto già esistente di realizzazioni nel campo OMISSIS, facendo salve le concessioni già rilasciate; proprio tale sanatoria viene annullata dal giudice amministrativo in quanto posta in violazione dei vincoli riconosciuti come preesistenti, a riprova che il divieto relativo al campo OMISSIS sussisteva precedentemente all'adozione degli atti da parte del Cicchetti.

Il Consiglio di Stato afferma espressamente, con riferimento alla delibera n. 128/2013, che *“è proprio quest'ultimo atto che comprova la sussistenza delle illegittimità rilevate dal primo giudice, in termini di violazione della destinazione impressa alle aree ricadenti nel cd campo OMISSIS, oggetto delle concessioni contestate, e di contraddittorietà dell'azione amministrativa...”*

Già il TAR aveva accertato che *“è pacifico che l'ente resistente ha rilasciato varie concessioni di aree cimiteriali (in epigrafe compiutamente indicate) per lotti siti in una porzione del campo*

OMISSIS destinata a viabilità cimiteriale” rilevando che le concessioni in questione sono “evidentemente in contrasto con la immutata destinazione impressa a tale porzione del campo OMISSIS” (carattere grassetto aggiunto) e rimarcando che “con successiva delibera comunale n. 128/2013 (impugnata nella misura in cui fa salve le concessioni già rilasciate), l’ente stesso ammette la perdurante sussistenza della viabilità cimiteriale relativa alla pozione di suolo oggetto delle concessioni impugunate ...”.

Il riferimento alla “*delibera presupposta*” nella sentenza TAR è evidentemente alla delibera n. 128/2013 mentre il Consiglio di Stato ha ribadito che, se si fosse voluto costruire sul campo OMISSIS, si sarebbero dovuti modificare gli atti “*programmatori*” che invece lo precludevano con le forme previste in ragione della loro natura generale.

Alla luce di tali evidenze è esclusa la fondatezza anche del motivo di gravame riguardante la pretesa insussistenza dell’elemento soggettivo dell’illecito contabile.

Non è revocabile in dubbio che il Cicchetti abbia rilasciato le concessioni di aree cimiteriali destinate alla costruzione di cappelle funerarie e i successivi permessi di costruire disattendendo ripetutamente vincolanti criteri conformativi della destinazione delle aree cimiteriali alla costruzione delle edicole funebri

È di tutta evidenza l’estrema gravità della colpa, che rasenta

l'intenzionalità, se si pone attenzione allo sviluppo della vicenda, con l'ulteriore elemento della mancata considerazione dell'istanza di autotutela che avrebbe evitato all'ente la grave soccombenza in giudizio (con relative onerose spese di causa) e il danno conseguente alla riduzione in pristino delle aree, in esecuzione delle predette pronunce.

Si conferma, alla luce degli atti, il grave *vulnus* agli obblighi di servizio che incombevano sul Cicchetti, anche tenuto conto della qualifica rivestita e delle competenze tecniche che il medesimo doveva garantire nell'espletamento dei compiti assegnati.

III. Con il quarto motivo di gravame l'appellante denuncia la ritenuta erroneità della pronuncia rilevando che non si sarebbe potuta avallare la richiesta di pagamento della somma di €. 10.000 liquidata, a seguito di transazione, a favore di OMISSIS, non potendo ritenersi provata la convenienza dello stesso atto e non potendosi addebitare al Cicchetti l'importo stabilito autonomamente dall'Amministrazione comunale.

Con il quinto motivo di gravame l'appellante lamenta la mancata considerazione del concorso di una pluralità di soggetti alla commissione del fatto dannoso, richiamando il ruolo del Rup e anche quello dei componenti della Giunta comunale.

Entrambi i motivi sono destituiti di fondamento giuridico.

Come univocamente declinato dalla giurisprudenza contabile, e

anche da questa Sezione (*ex multis* sez. II app: sentenze nn. 198/2024; 75/2024, n.295/2023, n.245/2023, n.45/2022) il pagamento operato dall'amministrazione in attuazione di un accordo transattivo integra un elemento fattuale sottoposto all'attenzione del giudice che, tuttavia, è liberamente valutabile in ogni sua componente.

L'accordo transattivo non può ritenersi sindacabile, nel caso di specie, né sotto il profilo della ragionevolezza né della consistenza del risarcimento del danno accordato, neppure ponendosi questioni in ordine alla interruzione del nesso causale tra la condotta serbata dal Cicchetti e l'esborso sostenuto dal pubblico Erario.

La censura della difesa dell'appellante, intesa a far rilevare che il proprio assistito non era stato mai neppure coinvolto nella transazione, neppure si ripercuote negativamente sul diritto di difesa, che l'attuale appellante ha esercitato in giudizio. Come detto, peraltro, nel caso di specie, l'accordo transattivo non si fonda su scelte irragionevoli, arbitrarie, illogiche o abnormi, ma al contrario costituisce il frutto di una ponderata valutazione degli elementi rilevanti in fattispecie, ed è certamente finalizzata a salvaguardare gli interessi patrimoniali pubblici, mediante una ragionata analisi del rapporto costi/benefici, in relazione alla dinamica del caso concreto (Corte dei conti, Sez. II App., n. 198/2024, n. 741/2018; Sez. III App. nn. 536/2017 e 53/2017 e Sez. App. Sicilia n. 2719/2013).

In merito al *quantum* della condanna, contrariamente a quanto affermato dall'appellante, il primo giudice ha espressamente tenuto in considerazione sia il ruolo dei compartecipi non evocati in giudizio sia la prospettazione delle ulteriori circostanze evidenziate sin dal primo grado dal Cicchetti, abbattendo l'importo del danno da €. 12.342,03 a €. 10.000,00.

Non sussistono ragioni per discostarsi dalla quantificazione determinata dalla Sezione di primo grado, sulla base di valutazioni che appaiono esenti dai vizi prospettati.

Non emergono elementi che inducano a ritenere sussistente una partecipazione di ulteriori soggetti all'adozione dei provvedimenti illegittimi, se si tiene conto del ruolo preminente assunto dal Cicchetti e della circostanza che la componente ricollegabile al ruolo responsabile del procedimento RUP, comunque non decisivo, è stata adeguatamente considerata (pag. 12 sentenza di primo grado).

Del tutto erroneo è il riferimento contenuto nell'appello al preteso ruolo dei componenti della Giunta comunale, posto che il danno erariale è derivato dai provvedimenti adottati dal Cicchetti mentre l'unica deliberazione di giunta comunale ritenuta in parte illegittima dai giudici amministrativi (n. 128/2013), è stata annullata nella sola parte riguardante la sanatoria. Tutte le restanti delibere di Giunta richiamate dalle sentenze amministrative non sono state impugnate né ritenute illegittime; al contrario, le stesse hanno rappresentato il

parametro per la declaratoria di illegittimità dei provvedimenti assunti dal Cicchetti, in contrasto con le indicazioni programmatiche esistenti.

Il Consiglio di Stato ha rimarcato che, se si fosse inteso modificare la programmazione in ordine alla destinazione delle aree di cui al campo OMISSIS, tale modifica avrebbe dovuto avvenire mediante atto della Giunta e del Consiglio comunale mentre le diverse indicazioni pianificatorie non potevano essere assunte con le determinazioni dirigenziali del Cicchetti, annullate proprio per contrasto con gli atti di programmazione esistenti.

Neppure può trovare accoglimento la richiesta di riduzione dell'importo in considerazione della formula utilizzata nell'atto di transazione con il signor OMISSIS, considerato che non può ritenersi che, come sostenuto dall'appellante, la stessa ricolleggi l'importo convenuto alle spese di demolizione della struttura cimiteriale. In sostanza la somma di €. 10.000,00, individuata per il risarcimento di tutti i danni subiti dal privato, risulta del tutto congrua alla luce del grave pregiudizio della posizione giuridica del medesimo, il quale si è visto privato di una concessione di costruzione di una cappella funeraria già realizzata, cui è conseguita la distruzione di un'opera di particolare significato anche simbolico, già eseguita con materiali scelti dalla stessa proprietà (non acquisiti, con tale accordo, dall'amministrazione) e rispetto alla quale il

privato avrà dovuto riattivarsi per il reperimento di altro lotto per la realizzazione di nuova opera in un diverso sito, con lesione anche dell'affidamento ingenerato.

IV. Va respinto anche l'ultimo motivo di gravame, volto a conseguire l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito, considerata la già evidenziata gravità della condotta del Cicchetti anche alla luce del perseverare nelle violazioni compiute, non curandosi di porre rimedio con riadeguamento ai vincolanti criteri conformativi della destinazione delle aree cimiteriali, anche a seguito di richiesta di autotutela relativa ai provvedimenti indicati come illegittimi; con ciò esponendo l'amministrazione alla pregiudizievole soccombenza processuale.

L'appello va, quindi, respinto con condanna del Cicchetti alle spese di giudizio, ai sensi dell'art. 31 c.g.c., liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, rigetta l'appello in epigrafe e conferma la sentenza di prime cure.

Pone a carico dell'appellante soccombente le spese del presente grado di giudizio, nella misura di euro 176,00 (CENTOSETTANTASEI/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti e le comunicazioni di rito.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 20 marzo 2025.

L'Estensore

Il Presidente

(Ilaria Annamaria Chesta)

(Rita Loreto)

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 5 AGOSTO 2025

P.II Dirigente

(dott. Massimo Biagi)

f.to digitalmente

Il Funzionario Preposto

Lucia Bianco