



Sent.53/2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL MOLISE

composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Stanco	Presidente
Gennaro Di Cecilia	Consigliere <i>relatore</i>
Luigia Iocca	Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 3959 del registro di Segreteria, promosso ad istanza della Procura regionale presso la Sezione, con atto di citazione del 5 ottobre 2022, depositato in Segreteria in pari data, emesso nei confronti dei signori:

1) Antonio SORBO, nato il 19.07.1964 a Venafro (IS), ivi residente in Corso Molise, n. 28, int.1 (C.F. SRBNTN64L19L725B), giuridicamente assistito dall'avv. Fabio D'Agnone ed elettivamente domiciliato all'indirizzo pec fabio.dagnone@pecavvocatiisernia.it, come da deduzioni difensive (acquisite al prot. n. 1208 del 10.06.2022);

2) Alfredo RICCI, nato il 04.12.1980 a Cassino (FR), residente in Venafro (IS), via Maria Pia di Savoia, n. 30 (C.F. RCCLRD80T04C034Q), rappresentato e difeso dall'avv. Stefano Scarano (Cod. Fisc. SCR-SFN65L17B519O), presso il cui studio elettivamente domicilia in Campobasso, alla via Umberto I, n. 43, fax n.0874 /418701, pec:

scaranoavvstefano@pec.giuffre.it;

3) Nicolò ROCCOLINO, nato il 31.07.1964 a Castelvetro (TP), residente in Isernia (IS), via Lazio, n. 8 (C.F. RCCNCL64L31C286W), rappresentato e difeso dall'avv. Giacomo Papa (c.f. PPAGCM73E05A783M) presso il cui studio in Bojano alla via Calderari n. 163 elettivamente domicilia, indirizzo pec papa@pec.giallonardipapa;

4) Dario OTTAVIANO, nato il 5.12.1963 a Venafro (IS), ivi residente in via Colonia Giulia, n. 109, int. 11 (C.F. TTVDRA63T05L725M), rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Moscardino (c.f. MSCLDA59C12L725F), presso il cui studio sito in Venafro alla via Nicandro Iosso n. 6 elettivamente domicilia, indirizzo pec avvaldo.moscardino@pecavvocatiisernia.it;

5) Carlo POTENA, nato il 20.03.1963 a Venafro (IS), ivi residente in Via Gioviano Pontano n. 19, int. 1 (C.F. PTNCRL63C20L725C), rappresentato e difeso dall'avv. Stefano Scarano (Cod. Fisc. SCRSFN65L17B519O), presso il cui studio elettivamente domiciliato in Campobasso, alla via Umberto I, n. 43, fax n. 0874/418701, pec: scaranoavvstefano@pec.giuffre.it;

Visti ed esaminati l'atto di citazione, le comparse di risposta e gli atti e documenti tutti versati nel processo:

Uditi, alla pubblica udienza del 18 maggio 2023, il Giudice relatore, Consigliere Gennaro Di Cecilia, il P.M., nella persona del S. Procuratore generale dott. Stefano Brizi, e gli avvocati Stefano Scarano per i convenuti Ricci e Potena, Giacomo Papa per il convenuto

Roccolino, Fabio D'Agnone per il convenuto Sorbo e Aldo Moscardino per il convenuto Ottaviano.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con atto di citazione, ritualmente notificato, la Procura regionale ha citato a comparire in giudizio dinanzi a questa Sezione i signori SORBO, RICCI, OTTAVIANO, POTENA e ROCCOLINO nella qualità rivestita all'epoca dei fatti, rispettivamente, di sindaci *pro-tempore* i primi due, di assessori gli altri due e di responsabile del Settore Tributi e Finanza l'ultimo, per sentirli condannare al pagamento, in favore del Comune di Venafro (IS), della somma complessiva di euro 35.280,00 corrispondente a due poste di danno:

- la prima di € 33.600,00 costituita dal pagamento effettuato, con mandato di pagamento n. 3124 del 31 dicembre 2020, dal Comune di Venafro a titolo di sanzione pecuniaria comminata da ARERA, con deliberazione n. 139/2020/S/IDR del 28 aprile 2020 per plurime e reiterate violazioni, di cui: 1) € 24.700,00 per la violazione delle deliberazioni dell'ARERA 444/2014/R/idr e 244/2015/R/idr; 2) € 2.600,00 per la violazione dell'art. 24, comma 1, della deliberazione 6/2013/R/com; 3) € 6.300,00 per la violazione dell'art. 2, comma 4, della deliberazione 88/2013/R/idr, dell'art. 7, comma 4, della deliberazione 643/2013/R/idr, dell'art. 10, comma 5, della deliberazione 664/2015/R/idr, nonché per inosservanza all'intimazione contenuta, da ultimo, nella deliberazione 444/2014/R/idr.;

- la seconda di € 1.680,00, corrispondente alla metà di € 3.360,00

inizialmente creduta e liquidata con mandato di pagamento n. 2049 del 22 luglio 2021 per maggiorazione di un decimo prevista dall'art. 27, comma 6, legge n. 689/1981 dovuta in caso di ritardato pagamento della sanzione irrogata dall'Autorità e di omessa proposta impugnazione della medesima, ma successivamente addebitata in via esclusiva al sindaco RICCI in misura ridotta in ragione dell'apporto causale di condotte omissive compite da altri soggetti ed organi.

Più in particolare, con riferimento alla prima posta di danno, la Procura ha proposto la seguente ripartizione, salva diversa valutazione rimessa al Collegio, in considerazione dell'apporto causale conferito da ciascuno:

- a) 30% del danno da porre a carico del sindaco SORBO, per un importo pari a € 10.080,00;
- b) 10% del danno da porre a carico del sindaco RICCI, per un importo pari a € 3.360,00;
- c) 10% del danno da porre a carico dell'assessore POTENA, per un importo pari a € 3.360,00;
- d) 10% del danno da porre a carico dell'assessore OTTAVIANO, per un importo pari a € 3.360,00;
- e) il restante 40% del danno da porre a carico del dott. ROCCOLINO, per un importo pari a € 13.440,00.

Con riferimento alla presunta voce di danno di € 3.360,00, aderendo in parte alle controdeduzioni del convenuto RICCI, la Procura, diversamente da quanto inizialmente ritenuto nell'invito a dedurre, rideterminava, in diminuzione, il pregiudizio erariale

addebitabile in euro 1.680,00 (50% del danno inizialmente contestato) in considerazione dell'apporto concausale di altri organi o soggetti dell'amministrazione comunale.

Somme da maggiorare per rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia, queste ultime da liquidare in favore dello Stato.

Riferiva la Procura che l'Autorità aveva intimato all'Amministrazione di Venafro di adottare la Carta dei Servizi entro il termine di 180 giorni con la citata deliberazione n. 444/2014 rimasta senza seguito per circa 7 anni, allorquando la giunta comunale, con deliberazione n. 55/2021, istituiva finalmente la Carta dei Servizi.

All'esito dell'attività istruttoria eseguita anche nei confronti dell'ente locale interessato (cfr. decreto istruttorio registrato al prot. n. 89 dell'11 gennaio 2021; doc.10 all. a citazione), il Segretario comunale del Comune di Venafro, con nota acquisita al prot. n. 167 del 23 gennaio 2021, trasmetteva apposita documentazione comprensiva di diversi allegati, tra cui relazione dettagliata, datata 18 gennaio 2021, prot. n. 1315, a firma del Responsabile del competente Settore Finanze e Tributi. Con successivo decreto, registrato al prot. n. 536 del 15 marzo 2021, la Procura delegava la Guardia di Finanza, Tenenza Venafro, a svolgere ulteriori accertamenti istruttori in riscontro ai quali (v. annotazione di polizia erariale, acquisita al prot. n. 563 dell'11 marzo 2022, e successiva al prot. n. 628 del 22 marzo 2022) emergeva che l'ARERA, in collaborazione con il Nucleo Speciale per l'Energia e il Sistema Idrico (ora Nucleo Speciale Beni e Servizi) della Guardia di

Finanza, aveva effettuato nel febbraio 2018 una verifica ispettiva nei confronti del Comune di Venafro, gestore in economia del Servizio Idrico Integrato entro l'omonimo centro cittadino [ricompreso nel territorio dell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) unico della Regione Molise], a seguito della quale venivano riscontrate le seguenti violazioni commesse dal Comune:

1) in violazione della deliberazione 444/2014/R/idr, non aveva osservato (anche mediante i debiti conguagli) il divieto di esclusione dall'aggiornamento tariffario, avendo applicato all'utenza, nelle fatture emesse nel 2015 e con riferimento ai consumi 2013 e 2014, un incremento del 35% delle tariffe relative al servizio di acquedotto (approvato con la deliberazione della G.C. n. 86 del 15 novembre 2013);

2) in violazione della deliberazione 244/2015/R/idr, non aveva applicato la tariffa determinata d'ufficio dall'ARERA con la medesima deliberazione, avendo continuato ad applicare all'utenza, nelle fatture emesse nel 2016 e con riferimento ai consumi 2015 e parte del 2016, la tariffa previgente senza operarne la prescritta decurtazione e non avendo provveduto, in merito alle tariffe già applicate per gli anni 2012-2014, ad accantonare la differenza tra le tariffe applicate e la tariffa d'ufficio; inoltre, il mancato invio dei dati per il calcolo della tariffa MTI aveva fatto sì che il moltiplicatore tariffario pari a 0,9 non era stato utilizzato a titolo di moltiplicatore tariffario "medio" in sede di definizione dei conguagli relativi alle annualità 2012-2015, così come prescritto dalla citata deliberazione 244/2015/R/idr (punto 2.2 e documento 2.2.g allegato alla *check list*);

3) in violazione dell'articolo 24, comma 1, della deliberazione 6/2013/R/com, non aveva mai applicato nelle fatture la componente UII ai clienti finali, come ammesso dal medesimo in sede ispettiva (punto 3.1 della *check list*);

4) in violazione dell'art. 2, comma 4, della deliberazione 88/2013/R/idr, dell'art. 7, comma 4, della deliberazione 643/2013/R/idr, dell'art. 10, comma 5, della deliberazione 664/2015/R/idr, nonché dell'intimazione contenuta, da ultimo, nella deliberazione 444/2014/R/idr, non aveva adottato la Carta dei servizi, come dichiarato dal medesimo ente in sede di verifica ispettiva.

Tutti gli organi politici, secondo la Procura, avevano continuato ad ignorare colpevolmente l'esistenza delle deliberazioni ARERA, a contenuto normativo e ad oggetto generale, che il Comune ha palesemente e reiteratamente violato, nonostante la doverosa conoscenza della vicenda (quanto meno il Potena, il Sorbo e il Ricci) avendo, l'ARERA, già nel 2014 "*acceso un faro*" sulla violazione dei diritti dei cittadini/utenti dei servizi di acquedotto, intimando di istituire la Carta dei Servizi e che da febbraio 2018 era in corso un'ispezione.

Quindi, in diversi tempi e nei diversi ruoli rivestiti, tutti gli organi politici avrebbero avuto piena contezza delle violazioni perpetrate in danno dell'interesse pubblico, della necessità di conformarsi alle puntuali prescrizioni dell'ARERA anche al fine di ricondurre l'operato della P.A. nei canoni normativi e far cessare la lesione dei diritti dei cittadini fruitori del Servizio Idrico Integrato.

In particolare, sia il sindaco SORBO (in carica fino al giugno 2018), sia il sindaco RICCI (in carica dal giugno 2018), sia l'assessore POTENA (in carica fino al giugno 2018) erano stati presenti anche durante la visita ispettiva della ARERA, iniziata nel febbraio 2018 e conclusasi nell'aprile 2020.

Sul punto, l'Organo requirente ha citato l'art. 52 del regolamento degli Uffici e dei Servizi, approvato con la deliberazione della Giunta Comunale n. 159/2001, che recita: *"Nel rispetto del principio di distinzione fra politica e amministrazione e della piena autonomia gestionale attribuita ai responsabili di settore, il Sindaco, gli Assessori e i Consiglieri comunali, hanno diritto di acquisire da questi ogni informazione sulle attività di competenza al fine di esercitare le proprie funzioni di controllo, di indirizzo e di stimolo inerenti alla realizzazione dei programmi e dei progetti, e per il conseguimento degli obiettivi assegnati"*.

La Procura procedeva, quindi, all'analisi delle singole posizioni processuali rivestite dai convenuti diffondendosi, in particolare, su quella del dott. ROCCOLINO Nicolò, responsabile del Servizio Finanziario, il quale:

a) istruiva (ex art. 5 del Regolamento Generale delle Entrate Comunali) la proposta di deliberazione di Giunta Comunale n. 109 del 15.11.2013, successivamente approvata dalla Giunta comunale con la deliberazione n. 86/2013;

b) esprimeva parere favorevole (ex art. 49 T.U.E.L.) in ordine alla regolarità tecnica finalizzata all'adozione della deliberazione 86/2013;

c) esprimeva parere favorevole (ex art 49 T.U.E.L.) in ordine alla regolarità contabile finalizzata all'adozione della deliberazione n. 86/2013;

d) non adottava le proposte e gli atti finalizzati a conformare le attività dell'Ente locale alle chiare indicazioni delle precitate deliberazioni dell'ARERA;

e) ometteva di formulare proposte di natura tecnico-amministrativa tese a far cessare le violazioni e ad attenuare e interrompere la lesione dei diritti degli utenti alla corretta applicazione delle tariffe del servizio idrico, anche in applicazione degli artt. 4, 5 e 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Come Responsabile del servizio finanziario, ai sensi dell'art. 3 del citato regolamento, gli erano attribuite un insieme di funzioni volte a garantire l'efficacia dell'intervento dell'Ente nell'ambito di un'area omogenea o "Settore" che costituisce la struttura organizzativa di massima dimensione dell'ente locale e punto di riferimento (art. 4) per:

- a) la gestione di insiemi integrati e autonomi di interventi e servizi, siano essi rivolti a funzioni trasversali (prevalentemente utilizzo interno) oppure a servizi finali (destinati all'utenza esterna);
- b) la verifica e la valutazione dei risultati degli interventi e dei servizi;
- c) la definizione di *budget* economici e sistemi di controllo di gestione;
- d) la rielaborazione di esperienze condotte e riaggiustamento

continuo delle strategie operative e degli obiettivi dell'azione amministrativa;

- e) l'imputazione, a norma dell'art. 4 della L. 241/1990 delle responsabilità dei procedimenti amministrativi di competenza dell'Ente.

Responsabile di Settore a cui spettavano (art. 5) funzioni di carattere organizzativo e gestionale tra cui, in particolare:

- a) vigilare sull'evoluzione del quadro istituzionale e ambientale inerenti alle funzioni di competenza del settore, sul mutare delle esigenze e l'insorgere di nuovi bisogni, di rischi e opportunità rilevanti per le finalità e le funzioni del Comune e dei suoi cittadini;
- b) partecipare attivamente alla definizione degli obiettivi strategici e indirizzi programmatici, sviluppando proposte e intervenendo nei momenti di impostazione delle politiche e di coordinamento posti in atto in ambito comunale;

omissis-;

- d) curare l'integrazione tra i diversi servizi e unità organizzative gerarchicamente dipendenti...

omissis-;

- f) assumere la responsabilità dei procedimenti amministrativi di competenza del settore..."

Nessuna attività conforme, coerente o comunque ispirata all'osservanza delle citate disposizioni regolamentari risulta essere stata posta in essere fin dal 2013/2014 dal dott. ROCCOLINO, per

cercare di ricondurre la gestione delle tariffe del Servizio Idrico Integrato nell'ambito dei parametri della legittimità posti a tutela dell'interesse collettivo del servizio pubblico essenziale, disattendendo totalmente le prescrizioni contenute nella deliberazione n. 444/2014.

A conferma delle sue inadempienze agli obblighi e ai doveri d'ufficio, si riporta uno stralcio degli accertamenti svolti dalla Tenenza della Guardia di Finanza di Venafro: *"Il Nucleo di Valutazione nel valutare le attività esercitate dal Dott. ROCCOLINO nell'esercizio 2019 quale Responsabile di posizioni organizzative del Settore Finanziario e del Settore Servizi Demografici, evidenziava il parziale raggiungimento dell'obiettivo assegnato al Funzionario, in quanto agli atti dell'Amministrazione Comunale risultava pervenuta una comunicazione ufficiale da parte di ARERA, in ordine ad una procedura sanzionatoria per l'applicazione delle tariffe della gestione ed il consumo idrico"*.

Occorre, poi, considerare che il medesimo aveva reso i pareri sulla deliberazione n. 86/2013, ex art. 49, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000, che non si configurano quale "atto dovuto" ma, al contrario, sarebbero sinonimo di un'attiva partecipazione procedimentale degli organi amministrativi alla formazione della volontà deliberante dell'organo, come inequivocabilmente affermato dal legislatore con l'espressa previsione della sottoposizione alla responsabilità amministrativo-contabile dei soggetti che esprimono i pareri (comma 3) ed alla necessità, nel caso in cui l'organo politico intenda discostarsene, di fornire adeguata motivazione (comma 4).

Inoltre, il ROCCOLINO non si limitava ad esprimere i precitati

pareri ma sottoscriveva la proposta n. 109/2013 sottoposta ad approvazione dell'organo giuntale (deliberazione n. 86/2013).

Condotte in grado di dimostrare, inoltre, la competenza del medesimo nella materia del Servizio Idrico Integrato fin dal 2013, dovendosi reputare, conseguentemente, a conoscenza della vicenda fin dal 2014 prestando servizio durante la visita ispettiva eseguita da ARERA, iniziata nel febbraio 2018.

In relazione alla posizione di tutti i convenuti, indistintamente, quanto all'elemento psicologico la Procura riteneva, come dedotto già nell'ambito dell'invito a fornire deduzioni, l'antigiuridicità delle condotte degli odierni convenuti, connotata da colpa grave (ai limite del dolo in considerazione della piena conoscenza delle violazioni e della scorretta gestione del Servizio Idrico Integrato), quale elaborata dalla giurisprudenza contabile, in termini di condotta caratterizzata da un comportamento connotato da notevole negligenza, imprudenza, imperizia, posto in essere senza l'osservanza di quel livello minimo di diligenza che il caso concreto richiede, avuto riguardo al tipo di attività svolta e alle cognizioni professionali degli agenti (*ex plurimis*, SS.RR. 10 giugno 1997, n. 56).

Nella specie, la gravità della colpa consisterebbe, come detto, nell'aver trascurato di porre in essere quelle azioni necessarie (sopra richiamate per ogni convenuto) per ricondurre la gestione del Servizio Idrico Integrato nell'ambito dei parametri della legalità, evitando la lesione dei diritti dell'utenza sia in merito al pagamento di tariffe maggiorate, sia in merito alla mancata istituzione della componente

Ul1 e della Carta dei servizi, la quale, occorre rammentare, costituisce uno strumento di tutela dei diritti degli utenti dei servizi pubblici.

Con la conseguenza, peraltro, che il Comune di Venafro risulta totalmente sconosciuto alla Cassa per i servizi energetici e ambientali in quanto non ha mai provveduto a effettuare i versamenti obbligatori relativi alla componente Ul1.

In buona sostanza, tutti gli odierni convenuti, nei rispettivi ruoli rivestiti, avrebbero trascurato di vagliare e approfondire preventivamente, prudentemente e diligentemente, la normativa e le puntuali prescrizioni provenienti dalla ARERA, con particolare riferimento alle deliberazioni n. 444/2014 e n. 244/2015, rimaste nella sostanza disattese, nonostante l'intimazione dell'Autorità.

2) Posizione processuale dei singoli convenuti e argomentazioni difensive rispettivamente elaborate.

Con memoria depositata il 27 aprile 2023 si è costituito il dott. Nicolò ROCCOLINO, Responsabile del Settore Tributi e Finanza del Comune di Venafro dal 2006 al 2019, rappresentato e difeso dall'avv. Giacomo Papa, il quale ha preliminarmente ricostruito la situazione finanziaria del Comune nel 2013, ricordandone la qualità di ente strutturalmente deficitario ai sensi dell'art. 242 del d.lgs. 267/2000, evidenziando che, in tale contesto, il Comune era normativamente obbligato a garantire, tramite la tariffa, la copertura di almeno l'80% dei costi del servizio idrico, cui ha provveduto mediante l'approvazione della delibera n. 86/2013. Solo successivamente, con deliberazione ARERA n. 643/2013/R/IDR del 27/12/2013, venivano

approvati i criteri di calcolo delle tariffe e introdotte norme transitorie.

Nel merito degli addebiti contestati dalla Procura ha eccepito:

a) la nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 86, comma 2, lett. c), del c.g.c.

In proposito, la responsabilità, pari al 40% dell'importo complessivo della sanzione irrogata dall'ARERA, gli sarebbe stata attribuita senza fornire alcuna spiegazione circa il metodo utilizzato per giungere a tale ripartizione. In presenza di una contestazione fondata sulla colpa grave – e non sul dolo – è imprescindibile che l'organo inquirente quantifichi con precisione la quota di danno imputabile a ciascun soggetto coinvolto, tenendo conto delle specifiche condotte e delle rispettive competenze. L'omissione di tale passaggio non solo compromette la chiarezza dell'azione, ma incide direttamente sulla possibilità del convenuto di difendersi efficacemente, rendendo l'atto di citazione nullo per difetto di uno dei suoi requisiti fondamentali;

b) l'insussistenza delle condotte illecite contestate.

Ha rivendicato, al riguardo, l'assenza di responsabilità del settore competente alla gestione del servizio idrico integrato diversamente attribuibile, come risulta chiaramente dalla deliberazione G.C. n. 159 del 2001 e dai suoi allegati, al Settore Lavori Pubblici e Manutenzione.

Secondo il convenuto, la Guardia di Finanza, nel redigere la propria annotazione, avrebbe erroneamente omissso di considerare l'intero quadro delle competenze, soffermandosi esclusivamente su

quelle del Settore Finanze e Tributi. Di conseguenza, le condotte censurate – in particolare quelle relative alla mancata adozione di atti conformativi e alla tutela dei diritti degli utenti – non possono essere attribuitegli poiché rientrano nella sfera di responsabilità di un altro settore dell'amministrazione comunale.

Quanto alla deliberazione n. 86/2013, ne rivendica la piena legittimità. Essa fu adottata in un momento in cui il Comune di Venafro, in quanto ente strutturalmente deficitario, era obbligato per legge a garantire la copertura dei costi del servizio idrico tramite tariffa. La deliberazione fu quindi un atto necessario per evitare un danno economico all'ente. Inoltre, al momento della sua adozione, non era ancora intervenuta la deliberazione ARERA n. 643/2013/R/IDR che avrebbe successivamente definito i criteri di calcolo delle tariffe;

c) l'interruzione del nesso causale.

Pur ammettendo che vi siano state delle irregolarità, il danno non si sarebbe comunque verificato se il Comune di Venafro avesse tempestivamente impugnato il provvedimento sanzionatorio dell'ARERA.

La deliberazione n. 139/2020/S/IDR, con cui è stata irrogata la sanzione, infatti, è stata adottata ben 656 giorni dopo l'avvio del procedimento, in violazione del termine perentorio di 220 giorni previsto dalla normativa e confermato dalla giurisprudenza amministrativa.

La mancata impugnazione da parte del Comune ha costituito, dunque, una causa sopravvenuta che ha interrotto il nesso causale tra

le condotte da lui poste in essere e il danno conseguente. In base all'art. 41, comma 2, c.p., e alla giurisprudenza della Corte dei conti, una causa sopravvenuta esclude il rapporto di causalità quando è da sola sufficiente a determinare l'evento. In questo caso, l'omissione del Comune ha avuto un ruolo determinante e autonomo nella produzione del danno;

d) la quantificazione del danno.

Infine, pur non volendo riconoscere l'interruzione del nesso causale, è evidente che la condotta omissiva del Comune – ovvero la mancata impugnazione del provvedimento – abbia concorso in modo significativo alla produzione del danno.

La Procura, infine, ha attribuito l'intero importo della sanzione ai convenuti senza considerare il contributo causale di altri soggetti o organi dell'amministrazione comunale. Tale impostazione è ritenuta non solo ingiusta ma anche giuridicamente infondata poiché ignora il principio di proporzionalità e la necessità di una valutazione complessiva delle distinte responsabilità.

Ha, quindi, concluso chiedendo:

1. la dichiarazione di nullità dell'atto di citazione;
2. in via subordinata, il rigetto della domanda per infondatezza;
3. in via ulteriormente subordinata, la riduzione dell'importo del danno eventualmente imputabile.

In data 28 aprile 2023 si è costituito il sig. Antonio Sorbo, Sindaco del Comune di Venafro dal maggio 2013 al giugno 2018,

rappresentato e difeso dall'avv. Fabio D'Agnone, il quale ha sostenuto la mancanza di connessione eziologica tra il suo operato e il danno contestato. In particolare, ha sottolineato che le comunicazioni di ARERA, contenenti diffide e richiami agli obblighi normativi, non sono mai state trasmesse al Sindaco, bensì indirizzate esclusivamente al Settore Tributi. Tale circostanza è documentata mediante protocolli comunali che attestano la mancata trasmissione al legale rappresentante dell'ente. Inoltre, la delibera di Giunta n. 86/2013, oggetto di contestazione, era stata proposta dal Responsabile del Settore Finanze e Tributi, dott. Roccolino, il quale ne aveva curato l'istruttoria e aveva rilasciato i pareri di regolarità tecnica e contabile. La Giunta, incluso il sindaco, si era limitata ad approvare l'atto in assenza di elementi che ne indicassero l'illegittimità, confidando nella competenza tecnica del proponente e nel controllo del Segretario comunale.

La difesa ha poi posto l'accento sulla netta distinzione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, proprie del Sindaco, e quelle gestionali, attribuite ai dirigenti. Il dott. Roccolino, oltre a essere responsabile del settore, rivestiva anche il ruolo di vice-segretario comunale, con obblighi di vigilanza e conformità normativa. Non risulta che il responsabile abbia mai segnalato all'organo politico la necessità di adeguare le tariffe idriche alle disposizioni di ARERA, né abbia proposto l'annullamento in autotutela della delibera contestata. La mancata attivazione del settore competente ha impedito al Sindaco di esercitare qualsiasi potere di indirizzo in merito.

La difesa ha richiamato il dettato normativo dell'art. 50 del T.U.E.L., sottolineando che il Sindaco non esercita una vigilanza tecnica sulle attività gestionali, bensì un controllo sull'attuazione delle linee di indirizzo politico. La gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è demandata ai dirigenti, come previsto dall'art. 107 del medesimo testo unico.

Pertanto, non è possibile imputare al sindaco una responsabilità per atti o omissioni che rientrano nella sfera gestionale del responsabile di settore, soprattutto in assenza di conoscenza o conoscibilità delle circostanze contestate.

La difesa ha contestato altresì la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave, richiesto ai fini della responsabilità amministrativa ai sensi della legge n. 20/1994 in quanto non è ravvisabile, nell'operato del sig. Sorbo, alcuna condotta connotata da negligenza, imprudenza o imperizia.

La Procura, infatti, non ha fornito prova che egli abbia agito con disinteresse o noncuranza verso i propri doveri, né ha dimostrato che un diverso comportamento da parte sua avrebbe evitato il danno. La responsabilità non può fondarsi su presunti obblighi generici di vigilanza, privi di riscontro concreto nella fattispecie.

Alla luce delle argomentazioni esposte, ha quindi chiesto il rigetto integrale della domanda attorea, per manifesta inammissibilità e infondatezza nel merito. In via subordinata, ha chiesto la riduzione della quota di danno attribuita al convenuto, tenendo conto della responsabilità concorrente degli altri membri della Giunta, del

Segretario comunale e dei dirigenti preposti alla gestione del servizio idrico.

Con memoria depositata in data 28 aprile 2023 si è costituito in giudizio il dott. Carlo Potena, assessore al Bilancio, Finanze e Tributi del Comune di Venafro nel periodo compreso tra il 13 giugno 2015 e il 23 giugno 2018, rappresentato e difeso dall'avv. Stefano Scarano.

Con essa ha contestato integralmente la fondatezza della domanda giudiziale della Procura regionale per le seguenti ragioni:

1. Infondatezza della responsabilità per mancata conoscenza e competenza.

In proposito, la delibera di Giunta n. 86/2013, che ha determinato l'applicazione delle tariffe oggetto di contestazione, è anteriore di oltre un anno e mezzo rispetto all'assunzione della carica di Assessore al Bilancio, Finanze e Tributi e non vi è alcuna prova documentale che attesti la sua conoscenza della diffida ARERA del luglio 2014, né prima né immediatamente dopo l'assunzione dell'incarico.

La competenza tecnica e gestionale in materia di tariffe del Servizio Idrico Integrato (SII) era esclusivamente attribuita al Responsabile del Servizio Finanziario, come previsto dal Regolamento comunale;

2. Assenza di poteri di intervento specifici in capo all'assessore.

L'assessore non disporrebbe di poteri gestionali o di intervento diretto sui procedimenti amministrativi. I poteri di indirizzo politico non si traducono in facoltà di ingerenza nella gestione tecnica, che è

riservata agli uffici amministrativi competenti.

La Procura non ha indicato norme specifiche che attribuiscono all'assessore poteri di vigilanza o intervento in materia tariffaria.

Le dichiarazioni rese dal dott. Giuseppe Santoro, Responsabile del Settore Finanze, confermano che l'assessore ha solo funzioni di indirizzo, non di gestione;

3. Partecipazione marginale all'ispezione ARERA.

La partecipazione alle operazioni ispettive del febbraio 2018 è stata limitata e marginale essendo egli stato delegato dal Sindaco solo il giorno precedente all'ispezione e avendo presenziato per poche ore nei due giorni di verifica, senza possibilità di approfondire la documentazione. Lo stesso verbale ispettivo non conteneva contestazioni tali da giustificare un intervento immediato.

A queste deve aggiungersi la cessazione dalla carica dopo pochi mesi, nel giugno 2018, circostanza che ha reso impossibile qualsiasi azione correttiva;

4. Assenza dell'elemento soggettivo della colpa grave.

In assenza di una concreta attribuzione di poteri gestionali o di vigilanza, non avrebbe potuto configurarsi alcuna responsabilità per omessa attivazione. La Procura, peraltro, non ha indicato quali obblighi specifici sarebbero stati violati, né ha fornito prova della conoscenza effettiva da parte del convenuto delle problematiche oggetto di contestazione, per cui in mancanza di una condotta omissiva concretamente censurabile l'elemento soggettivo della colpa grave deve ritenersi insussistente;

5. Mancanza del nesso causale.

Il collegamento tra la condotta osservata e il danno erariale contestato deve considerarsi inesistente in quanto la responsabilità gestionale ricadeva sul Responsabile del Servizio Finanziario e i poteri sostitutivi e avocatori, in caso di inerzia degli uffici, spettavano al Segretario Comunale - Direttore Generale, figura dotata di competenze specifiche e non coinvolta nel procedimento.

La difesa ha quindi concluso chiedendo il rigetto integrale della domanda attorea, per insussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativo-contabile; in subordine, ha chiesto la riduzione dell'addebito in considerazione dell'apporto causale limitato e delle condizioni organizzative del Comune di Venafro, in piano di riequilibrio finanziario, con organico ridotto e difficoltà operative.

Nel costituirsi in giudizio, con memoria depositata in data 28 aprile 2023, il dott. Alfredo Ricci, sindaco del Comune di Venafro dal giugno 2018, rappresentato e difeso dall'avv. Stefano Scarano, ha contestato la fondatezza della domanda attorea.

La difesa ha evidenziato innanzitutto che il convenuto non può essere ritenuto responsabile per le violazioni contestate da ARERA, in quanto:

- la delibera di giunta n. 86/2013, che ha determinato l'applicazione delle tariffe oggetto di contestazione, è anteriore di oltre quattro anni rispetto all'assunzione della carica di sindaco;
- non vi è alcuna prova documentale che attesti la sua

conoscenza della diffida ARERA del luglio 2014, né prima né dopo il suo insediamento come sindaco;

- la competenza tecnica e gestionale in materia di tariffe del SII era esclusivamente attribuita al Responsabile del Servizio Finanziario, come previsto dal Regolamento comunale.

Con riferimento alla presunta responsabilità derivante dall'art. 50 del TUEL, che attribuisce al sindaco il potere di sovrintendere al regolare funzionamento degli uffici comunali, la difesa ha chiarito che tale potere non si traduce in una facoltà di ingerenza nei procedimenti amministrativi gestiti dagli uffici tecnici e che il sindaco non ha potere sostitutivo o avocatorio rispetto ai responsabili di settore.

L'unico soggetto dotato di poteri concreti di intervento in caso di inerzia degli uffici è, quindi, il Segretario comunale – Direttore Generale, come previsto dall'art. 8 del Regolamento comunale.

La difesa ha contestato anche l'addebito relativo al pagamento tardivo della sanzione ARERA, pari a € 3.360,00, di cui € 1.680,00 imputati al sindaco in quanto:

- il pagamento era subordinato al riconoscimento del debito fuori bilancio, deliberato dal Consiglio comunale;

- il sindaco non aveva potere di convocazione del Consiglio, né poteva adottare atti prodromici al riconoscimento del debito;

- le competenze in materia di pagamento e gestione finanziaria erano esclusivamente attribuite agli uffici amministrativi e al Consiglio comunale, escludendo ogni responsabilità in capo al sindaco.

Ha contestato, inoltre, la fondatezza della domanda finanche

per l'assenza dell'elemento soggettivo della colpa grave. In particolare:

- la Procura non ha indicato quali poteri specifici il sindaco avrebbe dovuto esercitare;

- in assenza di conoscenza effettiva delle criticità e di competenze tecniche, non può configurarsi a suo carico una condotta omissiva connotata da negligenza, imprudenza o imperizia.

- la colpa grave non può essere desunta da una generica violazione di obblighi di vigilanza, non supportata da prova concreta.

Ha, infine, rilevato la mancanza del nesso causale tra la condotta contestata e il danno erariale in quanto:

- la responsabilità gestionale ricade sul Responsabile del Servizio Finanziario;

- i poteri sostitutivi e avocatori, in caso di inerzia degli uffici, spettavano al Segretario comunale – Direttore Generale, figura dotata di competenze specifiche e non coinvolta nel procedimento.

La difesa ha, quindi, concluso chiedendo il rigetto integrale della domanda attorea, per insussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativo-contabile; in subordine, ha chiesto la riduzione dell'addebito in considerazione dell'apporto causale limitato e delle critiche condizioni in cui versava l'Ente.

Con comparsa depositata il 17 maggio 2023, si è costituito il sig. Dario Ottaviano, assessore al Bilancio, Finanze e Tributi del comune di Venafro dal 13 giugno 2013 al 13 giugno 2015, rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Moscardino, il quale ha contestato la fondatezza della domanda attorea in quanto:

- non era mai stato informato dai funzionari comunali delle deliberazioni ARERA relative al servizio idrico;

- la competenza in materia di tributi e tariffe idriche era esclusivamente attribuita al Settore Finanze e Tributi, il cui responsabile, sig. Nicolò Roccolino, aveva istruito la proposta di delibera n. 86/2013 e rilasciato i pareri di regolarità tecnica e contabile;

- la delibera era stata approvata dalla giunta in buona fede, sulla base dei pareri tecnici, senza che gli amministratori avessero gli strumenti per poterne valutare la correttezza tecnica o giuridica;

- non possedeva competenze tecniche specifiche in materia di regolazione tariffaria e si trovava alla sua prima esperienza politica, essendosi insediato da pochi mesi, circostanza che escluderebbe la configurata condotta omissiva connotata da negligenza o imperizia capaci di qualificarla come dolosa o la gravemente colposa.

La difesa ha poi invocato l'applicazione della scriminante politica prevista dall'art. 1, comma 1-ter, della legge n. 20/1994, che esclude la responsabilità degli organi politici per atti approvati in buona fede, ricadenti nella competenza degli uffici tecnico-amministrativi.

La difesa ha concluso chiedendo il rigetto integrale della domanda attorea, per insussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativo-contabile; in subordine, ha chiesto la riduzione dell'addebito in considerazione dell'apporto causale limitato, della buona fede e delle condizioni soggettive tratteggiate.

All'odierna udienza di discussione le parti processuali

rappresentate hanno ulteriormente svolto e sviluppato gli argomenti, rispettivamente accusatori o difensivi, dedotti nelle scritture introduttive del giudizio, confermando le conclusioni ivi rassegnate.

Al termine, la causa è stata trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1) Secondo l'ordine logico-giuridico stabilito dall'art. 101, comma 2, c.g.c., va pregiudizialmente esaminata l'eccezione, sollevata dal convenuto Roccolino, di presunta nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 86, comma 2, lett. c), del c.g.c.

L'eccezione si rivela infondata ritenendo, contrariamente, il collegio che all'esito di attento ed approfondito esame del testo contenuto nell'atto di citazione emerga agevolmente e in modo piuttosto chiaro ed inequivoco la contestazione formulata in termini di identificazione degli elementi costitutivi dell'azione esercitata dalla pubblica accusa nei suoi confronti, sia sotto il profilo dell'elemento soggettivo attribuitogli (colpa grave) che dell'elemento oggettivo (specifica descrizione dell'evento dannoso conseguito alla condotta realizzata) con attribuzione della quota-parte di responsabilità del danno imputabile all'esito della ritenuta ripartizione effettuata in capo a ciascun soggetto coinvolto in considerazione dei singoli apporti concausali derivanti dalle funzioni e dai ruoli distintamente svolti dai medesimi all'interno della compagine amministrativa.

Pertanto, la chiarezza espositiva del corposo atto introduttivo del processo non incide minimamente, compromettendola o anche soltanto minandola ed affievolendola, sulla capacità difensiva

processuale del convenuto diffusamente argomentata, diritto il cui esercizio gode di tutela di rango costituzionale (art. 24 Cost.).

2) Nel pervenire al merito, il Collegio ritiene l'atto di citazione della Procura meritevole solo di parziale condivisione e, conseguente, accoglimento per i motivi di seguito esplicitati.

Nel rinviare, per brevità, a quanto già illustrato in parte narrativa (pagg. 3 e ss.), occorre, in sintesi, ricordare che la complessa vicenda ricostruita nell'atto di citazione riguarda la richiesta di risarcimento del presunto danno erariale, per complessivi € 35.960,00 (determinato, rispettivamente, dall'emissione dei mandati di pagamento n. 3124 del 31 dicembre 2020 e n. 2049 del 22 luglio 2021) - oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia, queste ultime da liquidare in favore dello Stato - riguardanti due distinte poste di danno. Danno asseritamente provocato al Comune di Venafro (IS) a seguito del pagamento effettuato dall'ente locale - peraltro in ritardo rispetto al termine legalmente stabilito, così comportando la seconda delle poste di danno contestata per la maggiorazione prevista ex art. 27, co. 6, legge n. 689/1981 - della sanzione pecuniaria irrogata all'ente locale dall'ARERA con Deliberazione n. 139/2020/S/IDR emessa il 28 aprile 2020, per effetto di numerose e reiterate violazioni e inadempimenti riguardanti varie prescrizioni impartite.

Ciò precisato, per completezza espositiva, il Collegio deve anche rilevare che l'ampia attività istruttoria eseguita dalla Procura nei confronti dell'ente locale interessato (cfr. decreto istruttorio registrato

al prot. n. 89 dell'11 gennaio 2021; doc.10 all. alla citazione) comportava la trasmissione, da parte del Segretario comunale del Comune di Venafro (v. nota acquisita al prot. n. 167 del 23 gennaio 2021), di apposita documentazione comprensiva di diversi allegati, tra cui relazione dettagliata, datata 18 gennaio 2021, prot. n. 1315, a firma del Responsabile del competente Settore Finanze e Tributi.

Ma pure che all'esito di ulteriori accertamenti istruttori eseguiti dalla Guardia di Finanza, Tenenza Venafro, opportunamente delegata al riguardo, emerge che l'ARERA, in collaborazione con il Nucleo Speciale per l'Energia e il Sistema Idrico (ora Nucleo Speciale Beni e Servizi) della Guardia di Finanza, aveva effettuato, nel febbraio 2018, una verifica ispettiva nei confronti del Comune di Venafro, gestore in economia del Servizio Idrico Integrato, a seguito della quale venivano riscontrate le seguenti violazioni commesse dal comune, in dettaglio:

- violazione della deliberazione dell'ARERA n. 444/2014/R/idr dell'11/9/2014 per il mancato adeguamento delle tariffe per il servizio idrico integrato (SII) comportante l'illegittima applicazione all'utenza, emergente dalle fatture emesse nel 2015 e relative ai consumi avvenuti negli anni 2013 e 2014, di una maggiorazione tariffaria del 35% delle tariffe del servizio di acquedotto, a loro volta approvate con delibera di G.C. n. 86 del 15/11/2013;
- violazione della deliberazione n. 244/2015/R/idr del 21/5/2015 per mancata applicazione delle tariffe, oggetto delle fatture emesse nell'anno 2016 – rideterminate d'ufficio da ARERA con la menzionata deliberazione – oltre al mancato invio dei dati per il calcolo della tariffa

MTI che aveva comportato che il moltiplicatore tariffario pari a 0,9 non era stata utilizzato a titolo di moltiplicatore tariffario medio in sede di definizione dei conguagli relativi alle annualità 2012-2015, così come prescritto dalla citata deliberazione 244/2015/R/idr (punto 2.2 e documento 2.2.g allegato alla *check list*);

- violazione dell'art. 24, comma 1, della deliberazione 6/2013/R/com per non aver applicato la componente U11 ai clienti finali, come ammesso dal medesimo in sede ispettiva (cfr. punto 3.1 della *check list*);

- violazione dell'art. 2, comma 4, della deliberazione 88/2013/R/idr, dell'art. 7, comma 4, della deliberazione 643/2013/R/idr, dell'art. 10, comma 5, della deliberazione 664/2015/R/idr, nonché per inosservanza all'intimazione contenuta, da ultimo, nella deliberazione 444/2014/R/idr., in ordine alla mancata predisposizione entro il 31 gennaio 2014 della Carta dei servizi, nonostante la diffida ad adempiervi entro il termine di 180 giorni (avendovi provveduto soltanto dopo 7 anni con deliberazione di Giunta comunale n. 55/2021, che istituiva finalmente tale "carta"), come dichiarato dal medesimo ente in sede di verifica ispettiva.

3) Tanto premesso, la puntuale disamina del coacervo dei fatti materiali narrati e sinora precisati o comprovati *ex actis* consente di pervenire – sotto il profilo della componente squisitamente oggettiva – ad un giudizio di inconfutabile costatazione delle condotte perpetrate direttamente collegate ad atti gestori e/o involgenti decisioni programmatiche e di indirizzo dell'ente di specifica competenza di amministratori e funzionari, così da rendere

incontestabile il loro coinvolgimento nella vicenda in esame, in modo diretto e principale oppure solo virtuale.

Argomentazione che fa ritenere sussistenti, in capo agli odierni ricorrenti – sindaci, assessori *pro-tempore* e funzionario competente - le componenti strutturali dell'azionata responsabilità amministrativa contestata in considerazione dell'apporto prestato dai medesimi nella concausazione del danno dedotto in giudizio.

Invero, ferma restando la sicura antigiuridicità delle condotte commesse dai convenuti, occorre comunque precisarne la portata riguardante l'esatta determinazione dell'evento dannoso ai fini dell'eventuale risarcibilità del danno imputato essendo riservato al giudice di perimetrarne l'ampiezza.

Con riferimento, in particolare, al profilo sostanziale del danno imputato dall'inquirente rientrante nell'elemento oggettivo della responsabilità patrimoniale amministrativo-contabile, il Collegio osserva che quello patito dal Comune di Venafro è costituito dall'importo delle sanzioni pecuniarie pagate in favore dell'ARERA.

Tuttavia, nella determinazione del danno risarcibile deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti da un ente pubblico diverso da quello di appartenenza, nella circostanza l'ARERA (cfr. questa Sezione, sentenza n. 33/2022). Ciò in quanto si reputa sussistano tutti i presupposti per l'applicazione dell'art. 1-bis della L. 14.1.1994, n. 20 nel testo modificato dal D.L. 23.10.1996, n. 543, conv. in L. 20.12.1996, n. 639, e s.m. e i. secondo cui *“Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi*

comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità";

Orbene, con riferimento ai vantaggi "*comunque*" conseguiti si intende aderire al più attento e ormai maggiormente consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui la valorizzazione dell'*utilitas* derivante dalla prestazione eseguita - al pari dell'ipotesi contemplata nella speculare norma del comma 4, dell'art. 1, della L. n. 20/1994 che ritiene risarcibile il danno arrecato da un pubblico dipendente anche an un'amministrazione diversa da quella di appartenenza - rientri nel doveroso, quanto ponderato e prudente apprezzamento del giudice contabile, sicché non possa escludersi, in astratto, che da una spesa determinata da una condotta illecita possa anche derivare un beneficio alla P.A. o alla comunità amministrata come espressione del principio generale ordinamentale, di matrice civilistica, della *compensatio lucri cum damno*; vantaggio che nella fattispecie non è possibile negare, come sostenuto dalle difese dei convenuti (Sez. II App., n. 1391/2016 e n. 549/2015; Sez. giur. Lombardia, sent. n. 32/2018; Sez. giur. Sardegna, sent. n. 5/2016; Sez. I App. n.261/2001; Sez. III App., n. 201/2000; SS.RR. n. 80/1996).

Tanto, pur in assenza di sufficienti elementi probatori comprovanti l'esatta misurazione dei vantaggi conseguiti, potendosi, in questo caso, ricorrere ad un giudizio formulato sulla sussistenza di semplici elementi presuntivi gravi, precisi e concordanti allegati dai

convenuti (art. 2929 c.c.) e ad una valutazione dei medesimi operata con criterio equitativo, ex art.1226 c.c. (SS.RR. n. 27/1998).

Purtuttavia, non ritiene il Collegio che l'introito derivato all'ARERA dal pagamento della sanzione pecuniaria irrogata - contrariamente a quanto in parte opinato dalle difese dei convenuti - possa costituire un vantaggio compensativo dell'intero pregiudizio patito dal comune molisano.

Invero, con le menzionate condotte illecite contestate - perpetrate fino al mese di ottobre 2019 e aprile 2020 come indicato nei paragrafi n. 29 e n. 31 della citata deliberazione n. 139/2020 - si è arrecata una lesione all'interesse pubblico curato dall'autorità indipendente ARERA; lesione che ha contribuito non solo a vanificare le risorse economiche precedentemente impegnate da quest'ultima nello svolgimento dell'attività istituzionale affidatale ma ha anche richiesto una complessa e ponderosa attività istruttoria volta all'accertamento nonché alla fisiologica reazione all'intervenuta violazione amministrativa esperita e conclusa nella fase decisoria.

Ebbene, tanto considerato, la produzione dei complessivi effetti negativi subiti da ARERA erode, sia pure parzialmente ma significativamente, il vantaggio economico conseguito dall'incameramento della sanzione pecuniaria, il cui spostamento di ricchezza ha incrementato, in pari misura, il patrimonio dell'ente.

Per cui, la valutazione del vantaggio, in concreto, non può corrispondere perfettamente al suo importo che, ricorrendo all'applicazione dei citati parametri tecnici di liquidazione di natura

equitativa in difetto di più circostanziati e specifici elementi processualmente offerti (ex art. 1226 c.c.) e attesa l'entità della sanzione, può essere ragionevolmente quantificato in misura pari a due terzi di quest'ultima (€ 22.400,00), con residua quota di un terzo (€ 11.200,00) che costituisce la misura del danno risarcibile.

Quanto, infine, all'elemento eziologico che completa l'esame della componente oggettiva dell'ascritta responsabilità amministrativa, il Collegio reputa sussistere un inscindibile nesso di causalità diretto tra il comportamento contestato ai convenuti e l'evento dannoso determinato dal pagamento della sanzione.

Nesso di causalità che, contrariamente a quanto reputato da alcune difese dei convenuti, non viene certamente reciso ed interrotto per effetto della mancata impugnazione della delibera irrogativa della sanzione in esame - mediante la proposizione di ricorso giurisdizionale - da parte dei competenti organi comunali di Venafro in servizio *pro-tempore*, ritenuta illegittima per mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento amministrativo sanzionatorio dell'ARERA ed evocato come "perentorio" dalle difese medesime, essendo decorsi n. 656 giorni totali (precisamente dal 12 luglio 2018 - data di avvio del procedimento sanzionatorio - al 28 aprile 2020 - data di emissione del provvedimento sanzionatorio finale).

E tanto - pur non ignorando certo il Collegio gli oscillanti orientamenti giurisprudenziali concernenti il superamento dei citati termini procedurali (cfr. T.A.R. Lombardia, sent. n. 4/2023) - non configurandosi tale decisione e conseguente decadenza dall'esercizio

del relativo potere impugnatorio quale “*causa sopravvenuta da sola sufficiente a causare l’evento*”, ai sensi e per l’effetto dell’art. 41, comma 2, c.p. applicabile in ragione del rinvio dinamico operato dal codice di giustizia contabile circa i principi generali (art. 7, co. 2, c.g.c.), in materia di concorso di cause, non rivelandosi evenienza del tutto eccezionale ed atipica o irragionevole la scelta o opzione esercitata dall’ente locale di non affrontare e sostenere l’alea e conseguenti spese derivanti da un contenzioso dall’esito favorevole quanto mai incerto in presenza, peraltro, di non univoca giurisprudenza in materia.

Ciò alla luce dei consolidati principi che governano il giudizio riservato al giudice contabile espresso *ex ante* o di prognosi postuma della condotta umana e dell’evento dannoso che sia conseguenza normale, sviluppo probabile, o, quantomeno, non improbabile (secondo l’*id quod plerumque accidit*) (Cass. civ. Sez. un. 11 gennaio 2008 n. 576; in termini già Sez. II 25.02.2019, n. 46) nonché del canone della preponderanza dell’evidenza circa la probabilità che determina l’attendibilità dell’ipotesi accusatoria sulla base dei relativi elementi di conferma ricostruiti nel quadro probatorio complessivo (in termini, Sez. II App., n. 30/2022 e Sez. III App., n. 191/2017).

Cionondimeno, per esaustività, occorre rilevare che la parziale incidenza della mancata impugnazione della sanzione potrebbe rilevare, tutt’al più, nell’ambito della ripartizione dell’onere risarcitorio tra corresponsabili (secondo il generale principio di parziarietà che informa il carattere sostanziale della responsabilità contabile e il processo risarcitorio celebrato dinanzi alla Corte dei

conti), giammai sotto il profilo scriminante determinato dall'elisione del nesso di causalità ipotizzato.

4) Sotto il profilo squisitamente psicologico, invece, la condotta contestata dalla Procura agli amministratori comunali (sindaci ed assessori delegati o competenti *pro-tempore* per materia) convenuti in giudizio non raggiunge quello stadio di gravità che costituisce la soglia minima di punibilità integratrice della responsabilità amministrativa.

Invero, indipendentemente dai profili della sua efficacia eziologica sul danno erariale contestato, la condotta osservata dagli organi di vertice o di indirizzo politico coinvolti nella vicenda, per quanto possa ritenersi colpevole, non riveste comunque quel grado di sicura gravità e inescusabilità dovuto al mancato esercizio di quei poteri di indirizzo o di vigilanza o di delimitata e generica sovrintendenza teleologicamente finalizzati all'efficienza e al buon funzionamento dei servizi e degli uffici o dell'esecuzione degli atti (ex art. 50, co. 1 e 2, t.u.e.l.) capaci di rimuovere, facendola cessare o attenuare, quella rilevante lesione del diritto degli utenti amministrati ad ottenere una corretta applicazione delle tariffe dei corrispettivi o canoni, di natura patrimoniale, dovuti in ragione dei servizi erogati e un'esatta conoscenza delle condizioni di erogazione dei medesimi (atteso che l'istituzione della "Carta dei servizi" è avvenuta solamente nel maggio del 2021, come dianzi precisato, a distanza di un anno solo dal provvedimento sanzionatorio, sebbene ne fossero trascorsi sette dall'intimazione contenuta nell'originaria deliberazione ARERA n. 444/2014).

E tanto:

- sia in ragione dei poteri esercitabili, comunque limitati e condizionati dal ruolo di vertice e/o di indirizzo politico rispettivamente loro riservato all'interno della compagine amministrativa, attesa la c.d. "separatezza" delle funzioni dispiagate rispetto all'apparato burocratico o tecnico-amministrativo di competenza che nessuna ingerenza loro consentiva;
- sia in considerazione della marginale quanto temporanea e delimitata attività di servizio prestata, semmai solo successivamente a fatti principali specifici nei termini emergenti dal coacervo delle risultanze istruttorie versate in atti (ad esempio, secondo quanto argomentato dalla difesa del Sorbo e del Potena, quest'ultimo assessore al Bilancio, Finanze e Tributi dell'ente, in ordine all'insussistenza della prova certa della sua conoscenza delle contestazioni mosse da ARERA, quanto meno sino al 20/21 febbraio 2018, momento nel quale avrebbe iniziato ad avere contezza della portata della criticità rilevate da ARERA partecipando alle operazioni di verifica ispettiva eseguite di cui sottoscriveva il p.v.c.; cfr. atto di costituzione, pag. 2, e rispetto alla delibera di Giunta n. 86/2013, che ha determinato l'applicazione delle tariffe oggetto di contestazione, adottata precedentemente alla sua nomina). Elementi, questi, che dimostrano una limitata e, comunque, non proprio perfetta o approfondita e capillare, quanto effettiva, conoscenza della criticità della situazione in cui versava l'ente locale e, in generale, in ordine all'intera vicenda che ci occupa che ne consentisse l'eliminazione;

- sia, infine e soprattutto, per la natura indiscutibilmente ed eminentemente tecnica rivestita dalla questione della gestione del s.i.i.

In proposito, vanno condivise le conclusioni cui è pervenuta la Sez. III centr. app., nella sentenza n. 306 del 2022, circa la valutazione della condotta del sindaco e la verifica della ricorrenza dell'elemento psicologico della colpa grave, in relazione al significato da attribuirsi alla disposizione dell'art. 50, comma 2, t.u.e.l., richiamando la precedente pronuncia n.828/2012, la quale, nel ribadire la distinzione tra funzione politica e funzione amministrativa, già implicitamente enunciata nel principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., e progressivamente rafforzata dalle riforme del pubblico impiego e dell'ordinamento degli enti locali, intervenute nel corso degli anni '90, ha affermato che la potestà di indirizzo politico e di controllo sull'attuazione dell'indirizzo è tipicamente di pertinenza degli organi di governo, mentre il potere di attuazione dell'indirizzo politico e della scelta degli strumenti tecnici, finanziari e giuridici rientra nella esclusiva dei dirigenti, che la esercitano mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Ai dirigenti, infatti, spetta l'attuazione di tutti i compiti di cui agli artt. 107 - 111 T.U.E.L., compresa l'adozione degli atti e dei provvedimenti di rilevanza esterna all'amministrazione. Sempre i dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione.

Principio della separazione delle funzioni che può essere derogato, peraltro, solo per espressa previsione di legge, come è quella che consente nei Comuni sino a 5.000 abitanti, privi di qualificato personale, di affidare ai componenti dell'organo esecutivo (Giunta comunale) la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnico-gestionale (art. 53, co. 23, L. n. 388/2000, modificato dal co. 4 dell'art. 29, L. 28 dicembre 2001, n. 448.).

Secondo tale condivisibile arresto, l'esegesi della nozione di *"sovrintendenza"* di cui all'art. 50, comma 2, in relazione alle previsioni dei successivi artt. 97 e 108 t.u.e.l. che attribuiscono il compito di sovrintendere alla gestione dell'ente rispettivamente al Segretario comunale o, ove nominato, al Direttore generale, dimostrerebbe che il Legislatore abbia utilizzato il medesimo termine con riferimento a figure distinte - da un lato, il Sindaco, organo politico, e dall'altro, il Segretario comunale e/o il Direttore generale, vertici dell'organizzazione amministrativa - per dedurre che il contenuto del compito di sovrintendenza spettante a questi ultimi assume il contenuto di *"vigilanza gestionale nel senso di controllo e vigilanza amministrativa"* mentre *"la sovrintendenza apicale del sindaco fa riferimento all'osservanza dell'indirizzo politico-amministrativo da lui impartito."*

Dimodoché, tra la funzione di sovrintendenza del sindaco e la funzione professionale del dirigente preposto all'ufficio di competenza, si colloca un livello intermedio di sovrintendenza o vigilanza esercitata dal Segretario comunale (e/o del Direttore generale), di cui deve tenersi conto nella valutazione

dell'adempimento dei compiti inerenti all'ufficio del sindaco, da svolgersi secondo i canoni di ragionevolezza (cfr., Sezione terza centrale d'appello, 19 dicembre 2012, n.828).

Tali elementi non sono privi di rilevanza ai fini della valutazione dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa che sarebbe allora possibile configurare in capo, semmai, al segretario comunale, dotato di compiti di vigilanza più pregnanti di quelli dell'organo politico e garante della legalità, al quale non sono stati, però, mossi addebiti, peraltro dotato di poteri di surrogazione e di avocazione delle funzioni riservate ai responsabili di settore inadempienti.

Coerentemente a quanto appena delineato, del resto, nella fattispecie concreta si colloca l'esegesi delle corrispondenti disposizioni, di rango secondario, che disciplinano i rapporti tra organi di indirizzo politico e di gestione contenute sia nel Regolamento comunale di organizzazione degli uffici e del personale (approvato con delibera di Giunta comunale del 13/4/2011, n. 159) che definiscono le rispettive competenze e le funzioni di assistenza e di collaborazione da prestare cui sono tenuti dirigenti e funzionari; norme si intendono integralmente richiamate (artt. 4, 5, 8 e 52, co. 2) sia nello Statuto comunale vigente *ratione-temporis* (art. 51, co. 2).

Conclusivamente, soprattutto la specifica competenza richiesta nel settore (determinazione e corretta applicazione delle tariffe idriche e istituzione della carta dei servizi) e sulla cui sussistenza confidava, ragionevolmente, la componente politico-amministrativa comunale in

difetto di specifici poteri - il cui esercizio avrebbe potuto tradursi in una illegittima interferenza o ingerenza travalicando quelli legittimamente conferiti - contribuisce a costituire, principalmente, circostanza idonea a qualificare come lievemente colposa la condotta omissiva (cfr., in termini, Sezione Terza centrale d'appello, n. 828/2012, cit.), comportando il venir meno dell'addebito loro imputato dalla Procura per la carenza dell'elemento della colpa grave che dovrebbe, invece, indispensabilmente qualificarne la condotta sotto il profilo soggettivo.

Gravità della colpa che va esclusa, parimenti, con riferimento alla quota di danno addebitata dalla Procura, sebbene contenuta nella misura dimidiata di € 1.680,00 come detto, in via esclusiva al sindaco Ricci, risultato, in realtà, privo di concreti ed efficaci poteri incidenti sulla tempestività del pagamento della sanzione inflitta onde evitarne la maggiorazione prevista dall'art. 27, co. 6, l. n. 689/1981. E ciò, pur volendo prescindere da ogni valutazione discendente dal parere, invocato dalla sua difesa, espresso dall'Avvocatura Generale dello Stato - Tipo affare Cs. 6729/2022 concernente il pagamento degli interessi a fronte delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate ad enti che versano in stato di dissesto finanziario o di procedure di liquidazione (artt. 243-bis e ss. t.u.e.l.) - documento allegato nel fascicolo processuale digitale dalla Procura erariale.

Invero, depongono univocamente per tale conclusione le conformi affermazioni rese dal dott. Santoro - responsabile del servizio finanziario di Venafro subentrato al Roccolino (cfr. nota prot. n. 6690

dell'8/4/2021, prodotta dalla Procura), circa il pagamento di tale sanzione attraverso la necessaria procedimentalizzazione del prodromico riconoscimento del debito fuori bilancio – intervenuto con delibera di C.C. n. 22 del 30/11/2020 – su cui non avrebbero potuto avere alcuna incidenza sollecitatoria i poteri e le competenze sindacali (secondo il noto ed inscindibile binomio poteri/responsabilità) riservate, in materia, a funzionari e responsabili amministrativi degli uffici comunali e al massimo organo deliberativo consiliare dell'ente nel quale il sindaco – attese la strutturazione in ragione della sua consistenza demografica – non rivestiva alcun ruolo. Pertanto, gli era preclusa sia la convocazione dell'organo collegiale che l'adempimento delle fasi di gestione della spesa (artt. 182-185 t.u.e.l.), articolate sia nell'impegno contabile che nella liquidazione e pagamento tempestivo del debito assunto rientrando nella sfera di competenza di ben altri soggetti (quale il responsabile del procedimento, appunto, che non può sottrarsi all'obbligo di avviare il procedimento, ex artt. 191 e 194 del d.lgs. n. 267/2000, e l'organo consiliare stesso), ivi compreso quello di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa e con le regole del patto di stabilità interno.

Il proscioglimento degli amministratori, per principio di causalità, ne comporta il rimborso delle spese di difesa con relativo onere posto a carico dell'amministrazione di appartenenza (art. 31, co. 2, c.g.c.).

Contrariamente, per ragioni che riposano anche sulle suesposte

considerazioni, la responsabilità amministrativo-contabile ipotizzata nella domanda non può escludersi nei confronti del dott. Roccolino.

Nel rinviare alle precisazioni già riepilogate in parte narrativa (pagg. 8-12) nonché alle motivazioni appena espresse per economia di scrittura ed esigenze di sinteticità (ai sensi degli artt. artt. 5 e 39 c.g.c. e 17, co. 1, disp. att. c.g.c.), occorre ricordare che al predetto funzionario, già responsabile del settore finanze e tributi del comune di Venafro sin dal 2006 e fino 2019, proprio in ragione della fiducia risposta e della specifica competenza ed elevata professionalità possedute, veniva, con decreto sindacale n. 19 dell'1/12/2016, conferito l'incarico vicario di vice-segretario del Comune di Venafro, con i correlati compiti e funzioni scolpiti nell'art. 107, co. 2 e 3, del d.lgs. n. 267/2000 e nell'art. 8, co. 1, lett. a, del C.C.N.L. del 31/3/1999.

Orbene, come dedotto dalla Procura e confermato dalle dichiarazioni in atti rese, in parte, dalla Guardia di Finanza delegata alle indagini nonché dal suo stesso successore nell'incarico di responsabile del settore finanze e tributi dal 2020, dott. Giuseppe Santoro, emerge perspicuo che il medesimo: 1) aveva istruito la proposta di deliberazione di Giunta Comunale n. 109 del 15.11.2013, successivamente approvata dalla Giunta comunale con la deliberazione n. 86/2013; 2) aveva espresso pareri favorevoli di regolarità tecnica e contabile (ex art. 49 T.U.E.L.) finalizzati all'adozione di detta deliberazione n. 86/2013; 3) non adottava le proposte e gli atti finalizzati a conformare le attività dell'ente locale alle chiare indicazioni delle precitate deliberazioni dell'ARERA omettendo

di formulare proposte di natura tecnico-amministrativa tese a far cessare le violazioni attenuando e interrompendo la lesione dei diritti degli utenti alla corretta applicazione delle tariffe del servizio idrico, anche in applicazione degli artt. 4, 5 e 6 della l. 7 agosto 1990, n. 241.

Proprio per effetto della centralità del ruolo ricoperto a seguito dalla prefata qualità di Responsabile del servizio finanziario, anche per effetto degli artt. 3 e 5 del citato regolamento comunale, derivava che al medesimo erano attribuite rilevanti funzioni di carattere organizzativo e gestionale tra cui, in dettaglio:

a) vigilare sull'evoluzione del quadro istituzionale e ambientale inerenti alle funzioni di competenza del settore cui era preposto, sul mutare delle esigenze e l'insorgere di nuovi bisogni, di rischi e opportunità rilevanti per le finalità e le funzioni del Comune e dei suoi cittadini;

b) partecipare attivamente alla definizione degli obiettivi strategici e indirizzi programmatici, sviluppando proposte e intervenendo nei momenti di impostazione delle politiche e di coordinamento posti in atto in ambito comunale;

c) curare l'integrazione tra i diversi servizi e unità organizzative gerarchicamente dipendenti;

d) assumere la responsabilità dei procedimenti amministrativi di competenza del settore;

e) monitorare, adeguare e predisporre la misura delle tariffe da proporre all'approvazione della Giunta comunale, ivi compresa, evidentemente, l'applicazione nelle fatture della componente Ul1 ai

clienti finali, oltre ad emettere determine di impegno e successivi mandati di pagamento e fatture (ex artt. 182-185 t.u.e.l.), come avvenuto, sebbene non correttamente, per gli anni 2012-2014;

f) istruttoria e predisposizione della Carta dei servizi in materia di SII per la successiva approvazione, avvenuta soltanto nel 2021, ben oltre il termine del 31 gennaio 2014 originariamente fissato da ARERA.

Nonostante ciò, nessuna attività conforme e coerente quanto propositiva e compulsiva volta all'adozione di misure correttive idonee a ristabilire una corretta situazione di prelievo patrimoniale effettuato nei confronti degli utenti del servizio idrico, comunque ispirata all'osservanza delle citate disposizioni normative primarie e regolamentari, risulta essere stata posta in essere, fin dal 2013/2014, dal dott. Roccolino, per tentare di ricondurre la gestione delle tariffe del Servizio Idrico Integrato nell'ambito dei parametri della legittimità posti a tutela dell'interesse collettivo del servizio pubblico essenziale, nonostante e disattendendo totalmente le prescrizioni contenute nella deliberazione n. 444/2014 e le diffide ricevute in qualità di interlocutore privilegiato a conferma delle sue inadempienze agli obblighi e ai doveri d'ufficio e preso atto della situazione esistente, che avrebbe dovuto ben conoscere alla luce delle sue competenze e del bagaglio tecnico professionale ipoteticamente posseduto, dimostrando, in definitiva e in modo inescusabile, scarso zelo e grave disinteresse e trascuratezza nella cura di interessi collettivi, benché esigibili poiché sinallagmaticamente connessi al rapporto di impiego intercorrente con l'ente locale datore di lavoro.

Per le suesposte ragioni, la domanda attrice va ritenuta parzialmente fondata, dovendo, con riferimento al danno erariale definitivo risarcibile dal funzionario convenuto, il Collegio tener conto sia del delineato concorso dell'apparato amministrativo che ha inciso nella produzione del danno, finanche laddove non evocato in giudizio, ex art. 83, co. 2, c.g.c., come del resto invocato dalla difesa del convenuto - e non contestato dalla stessa Procura nell'udienza di discussione - sia dell'ulteriore mitigazione del suo importo in virtù dell'esercizio del potere di riduzione dell'addebito contestato, alla cui applicazione ancora una volta la Procura si è opposta (artt. 82 r.d. n. 2440 del 1923, 52 r.d. n. 1214 del 1934 e art. 1 della l. n. 20 del 1994).

Con riferimento a tale ultimo profilo, in particolare, non potendo ignorare il Collegio: per un verso, la circostanza oggettiva determinata dal delicato contesto storico in cui versava l'ente locale, strutturalmente deficitario (artt. 242 e ss. t.u.e.l.) e il clima di generale incertezza e farraginosità sussistente nell'ambito di applicazione della specifica materia; per l'altro, quella soggettiva dell'assenza di precedenti specifici sfavorevoli di carriera del convenuto.

Pertanto, il Collegio reputa equo determinare l'importo della condanna del convenuto al risarcimento del danno in favore del Comune di Venafro nella definitiva misura di euro 7.000,00 (settemila/00), comprensivi di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali decorrenti dalla data della sentenza fino al soddisfo, nonché alle spese di giudizio, in favore dello Stato, liquidate dal competente funzionario di segreteria con nota a margine, ex art. 31, co. 5, c.g.c.

Nel ritenere esaustivi i motivi esposti, resta inevitabilmente assorbita o si intende implicitamente respinta, per le suesposte considerazioni, ogni ulteriore questione dedotta giovando, comunque, ricordare che il giudice non è tenuto ad esaminare punto per punto tutte e indistintamente le deduzioni formulate dalle parti, al fine di confutarle o di condividerle specificamente, dovendo limitarsi ad esporre, nell'ambito della pronuncia, il ragionamento logico e giuridico che sostiene la decisione assunta che consenta di desumere l'implicito superamento delle eccezioni sollevate dai patrocinatori o delle contestazioni mosse da parte pubblica, in quanto incompatibili con il percorso della motivazione. In altre parole, e con maggiore ampiezza esplicativa, è sufficiente che il giudice indichi, in maniera lineare e logica, le ragioni del raggiunto convincimento, dovendosi in tal caso ritenere implicitamente disattese tutte le argomentazioni delle parti logicamente con esse contrastanti o incompatibili (*ex multis*, Corte di cassazione, Sez. I, n. 7014/2024, Sez. III, nn. 4815/2012 e 19944/2023; Sez. VI, n. 5088/2012 e Sez. Trib. n. 5583/2011 e n. 7662/2020).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Molise, definitivamente pronunciando:

- respinge l'eccezione pregiudiziale di nullità dell'atto di citazione;
- respinge la domanda attorea proposta nei confronti di Antonio Sorbo, disponendo il rimborso delle spese legali in suo favore e a carico del Comune di Venafro da liquidarsi in

euro 2.474,00 per onorari, oltre al rimborso delle spese generali forfettarie (15%), IVA e CPA, da distrarre in favore del suo procuratore dichiaratosi antistatario;

- respinge la domanda attorea proposta nei confronti di Dario Ottaviano disponendo il rimborso delle spese legali in suo favore e a carico del Comune di Venafro da liquidarsi in euro 1.460,00 per onorari, oltre spese generali forfettarie (15%), IVA e CPA;

- respinge la domanda attorea proposta nei confronti di Alfredo Ricci Alfredo e Carlo Potena, disponendo il rimborso delle spese legali in loro favore e a carico del Comune di Venafro da liquidarsi complessivamente in euro 1.898,00 per onorari, oltre spese generali forfettarie (15%), IVA e CPA;

- accoglie la domanda attorea proposta e condanna Nicolò Roccolino al risarcimento del danno in favore del Comune di Venafro che liquida in euro 7.000,00 comprensivi di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali maturati dalla data della sentenza fino al definitivo soddisfo e al pagamento delle spese di giudizio, in favore dello Stato, liquidate separatamente dalla segreteria.

Le spese del giudizio si liquidano in Euro 1.241,67 (milleduecentoquarantuno /67).

Il Responsabile della Segreteria
Maria Grazia Sechi

Così deciso in Campobasso, nella camera di consiglio del 18/5/2023.

IL MAGISTRATO ESTENSORE

(Gennaro Di Cecilia)

f.to digitalmente

IL PRESIDENTE

(Maurizio Stanco)

f.to digitalmente

Depositato in Segreteria il 7 ottobre 2025

Il Responsabile della Segreteria

Maria Grazia Sechi (*f.to digitalmente*)