



REPUBBLICA ITALIANA

sent. n. 44/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA

composta dai seguenti magistrati:

Donata Cabras

Presidente

Valeria Mistretta

Consigliere relatore

Lucia d'Ambrosio

Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità instaurato a istanza del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna nei confronti di:

- 1) Carlo TOMASI, nato il 14/01/1952 a Pabillonis, residente a San Gavino Monreale in via Luigi Galvani n. 22, C.F. TMSCL52A14G207J;
- 2) Nicola ENNAS, nato il 20/01/1971 a San Gavino Monreale, ivi residente in via Niccolò Machiavelli n. 27, C.F. NNSNCL71A20H856M;
- 3) Silvia MAMUSA, nata il 04/01/1974 a Cagliari, residente a San Gavino Monreale in via Guglielmo III n. 10, C.F. MMSSLV74A44B354M;
- 4) Alberto CASU, nato il 24/11/1970 a Cagliari, residente a San Gavino Monreale in via Niccolò Copernico n. 40, C.F. CSALRT70S24B354U;
- 5) Giuseppina Angela CHESSA, nata il 20/06/1968 a Desulo, residente a San Gavino Monreale in via Convento n. 77, C.F. CHSGPP68H60D287Y;
- 6) Libero LAI, nato il 29/11/1982 a San Gavino Monreale, ivi residente in Regione Nuraci s.n.c., C.F. LAILBR82S29H856X;
- 7) Stefania ZIANTONI, nata il 19/01/1965 a Roma, residente a Cagliari in



via Temo n. 7, C.F. ZNTSFN65A59H501F;

8) Giovanna URRAZZA, nata a Nuoro (NU) il 17/09/1960, residente a Sanluri in Via Tiziano Vecellio n. 12, C.F. RRZGNN60P57F979Z;

tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Luca CASULA (C.F. CSLLCU71C27M030S; pec avvluccasula01@puntopec.it), presso il cui studio a Oristano, in via Brunelleschi n. 48, sono elettivamente domiciliati.

Visto l'atto di citazione depositato il 21 novembre 2023, iscritto al n. 26055 del registro di Segreteria.

Uditi, nella pubblica udienza del 14 novembre 2024, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Annalisa LOMBARDINI, il relatore Consigliere Valeria MISTRETTA, il Pubblico ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale Pellegrino MARINELLI, e l'Avvocato Luca CASULA nell'interesse di tutti i convenuti.

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato il 21 novembre 2023, la Procura erariale ha citato in giudizio i prevenuti per sentirli condannare, a titolo di colpa grave, al pagamento a favore del Comune di San Gavino Monreale della somma complessiva di euro 8.000,00, da ripartirsi *pro quota* tra gli stessi in ragione di euro 1.000,00 ciascuno, o della diversa somma e nella diversa proporzione che si riterranno di giustizia; oltre a rivalutazione, interessi e spese di giustizia, con riserva di ogni altro diritto, ragione e azione.

Il procedimento ha avuto inizio a seguito di una segnalazione di danno erariale avente a oggetto presunte illegittimità nelle procedure poste in essere



dal Comune di San Gavino Monreale per la concessione di contributi straordinari per l'annualità 2020 a favore di enti o associazioni.

Questi i fatti posti a fondamento della pretesa erariale.

Con deliberazione n. 188 del 2/12/2019, la Giunta comunale di San Gavino Monreale ha approvato gli indirizzi per la concessione di contributi straordinari per l'anno 2020.

In data 4/12/2019, vale a dire appena due giorni dopo rispetto alla deliberazione della Giunta comunale sopra indicata, l'associazione "Sorrisi" di San Gavino Monreale ha presentato una proposta-progetto, tendente a ottenere un contributo straordinario per l'organizzazione della seconda edizione del "Festival Letterario del Monreale".

Con deliberazione n. 201 del 9/12/2019, la Giunta comunale ha deliberato di approvare la proposta-progetto pervenuta cinque giorni prima, stabilendo l'ammontare del contributo da concedere in euro 8.000,00, pari al 95% della differenza tra entrate e spese ammissibili, da erogarsi nel modo seguente: a) acconto di euro 3.000,00 entro dicembre 2019, previa polizza fideiussoria a garanzia o mezzo similare; b) saldo di euro 5.000,00, previa presentazione di apposito rendiconto e relazione, nell'esercizio 2020.

Successivamente, con determinazione n. 676 del 17/12/2019, il responsabile del Settore Cultura ha concesso all'associazione "Sorrisi" il contributo straordinario di euro 8.000,00, di cui euro 3.000,00 esigibili nel 2019 ed euro 5.000,00 esigibili nel 2020, con contestuale assunzione dell'impegno di spesa n. 935/2019.

L'Associazione ha, quindi, prodotto la documentazione a consuntivo prevista dalla determinazione n. 676/2019, e, anche a seguito di richiesta di



chiarimenti e integrazioni, il Settore Cultura ha riconosciuto la regolarità delle spese sostenute dall'Associazione per complessivi euro 8.622,29, di cui euro 8.191,18, pari al 95 % del totale, ammissibili a contributo. Pertanto, con atto di liquidazione n. 111 del 18/12/2020, il responsabile del Settore Cultura ha proceduto al saldo del contributo assegnato, pari a euro 5.000,00. È stato conseguentemente emesso il mandato di pagamento n. 6926 del 18/12/2020, per l'importo di euro 5.000,00.

La Procura ha riconosciuto che dall'istruttoria emerge il corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione, di cui all'art. 26, commi 1 e 2, del D.lgs. n. 33/2013 (pubblicazione degli atti con i quali sono determinati, ai sensi dell'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i criteri e le modalità per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; pubblicazione degli atti di concessione delle suddette provvidenze di importo superiore a mille euro).

Tuttavia, secondo l'Ufficio requirente, la fattispecie sopra delineata non rispetterebbe l'art. 12 ("Provvedimenti attributivi di vantaggi economici") della Legge n. 241/1990, a mente del quale *"La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1"*, la cui interpretazione si



troverebbe nella deliberazione n. 4/2017/PRSE della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, che ha ricapitolato numerose pronunce, sia della magistratura amministrativa, che di quella contabile, sia in sede di controllo che in sede giurisdizionale.

Secondo la Procura, la pronuncia appare attagliarsi alla fattispecie in discussione in quanto ha accertato la non conformità a legge della condotta dell'ente locale, che *“(...) non conformandosi al dettato dell'art. 12 della legge n. 241/90, ha concesso vantaggi economici in favore di soggetti privati senza «predeterminare» i criteri e le modalità per la loro attribuzione. In particolare, in un'ottica di sana gestione finanziaria, l'ente avrebbe dovuto pubblicare bandi che fissavano i criteri con cui i soggetti interessati avrebbero potuto accedere ai contributi definendo a priori i presupposti per la concessione del vantaggio economico, sia sotto il profilo dell'an e sia sotto il profilo del quantum”*.

Il Comune di San Gavino Monreale, infatti, non ha pubblicato alcun bando pubblico per la concessione dei contributi straordinari per l'anno 2020, limitandosi a enunciare, nella predetta deliberazione di Giunta, gli indirizzi e i criteri, che presentano un assoluto difetto di generalità e astrattezza, poiché si spingono fino a menzionare nominativamente le due manifestazioni (il “Carnevale Sangavinese” e il “Festival del piccolo mondo libro del Monreale”) e, in via implicita, a designare i concreti beneficiari dei contributi straordinari, laddove la deliberazione di Giunta specifica che *“dovrà essere data priorità ai soggetti che dimostreranno di aver organizzato iniziative analoghe negli anni precedenti”*.

Secondo la prospettazione attorea, laddove la Giunta comunale “delibera di



determinare” i propri indirizzi, cumulerebbe l’esercizio delle competenze di indirizzo politico-amministrativo della Giunta con quelle gestionali, che spetterebbero esclusivamente ai dirigenti e ai funzionari apicali.

Nella relazione del Segretario comunale, presentata nel corso dell’istruttoria, si sostiene che tale comportamento sarebbe legittimo, perché in linea con quanto previsto dal Regolamento comunale per la concessione di contributi, patrocinio e altri benefici, approvato con deliberazione consiliare n. 41 del 14 settembre 2016, il cui art. 10 prevede la concessione di contributi straordinari “sulla base degli indirizzi stabiliti dalla Giunta Comunale con propria deliberazione”.

Secondo la prospettazione attorea, invece, l’aver seguito il Regolamento (illegittimo, in quanto atto di rango secondario palesemente contrastante con una norma di rango primario, e quindi da disapplicare o, meglio, da non applicare, per fare invece corretta applicazione della fonte primaria) non esonererebbe gli amministratori comunali dall’addebito di responsabilità, in termini di colpa grave, per danno erariale, anche alla luce della sentenza della Sezione Prima Giurisdizionale d’Appello n. 82/2020.

Riconosciuta la conformità dell’iniziativa ai fini istituzionali dell’ente locale, con particolare riferimento alla cura dello sviluppo della comunità locale (art. 3, comma 2, del TUEL), e dunque il prevedibile positivo impatto del “Festival Letterario del Monreale” sullo sviluppo culturale ed economico del territorio, la Procura ha evidenziato che l’Amministrazione comunale di San Gavino Monreale avrebbe colpevolmente disatteso ogni principio di concorrenzialità e di trasparenza nell’assegnazione delle risorse pubbliche, con un procedimento che, pur formalmente rispettoso del pertinente



Regolamento comunale (tuttavia chiaramente illegittimo, per le ragioni sopra esposte), ha finito per assegnare il contributo straordinario al destinatario già, per *facta concludentia*, designato in conseguenza delle deliberazioni di Giunta comunale richiamate. L'organo esecutivo avrebbe "invaso il campo" della gestione, riservato, anche in Comuni di ridotte dimensioni (San Gavino Monreale conta circa ottomila abitanti), all'apparato burocratico. E così facendo, grazie anche alla serratissima tempistica dell'*iter* procedimentale (soli sette giorni sono trascorsi tra la deliberazione degli "indirizzi" e l'approvazione del progetto dell'associazione "Sorrisi", nel frattempo presentato e, quindi, verosimilmente già pronto), ha messo immediatamente "fuori gioco" eventuali altri aspiranti a contributi per eventi simili a quello finanziato.

La mancanza di ulteriori domande, certificata dal Segretario comunale, che non inciderebbe sulla grave illegittimità del procedimento, non sarebbe di per sé significativa, poiché l'assenza di ulteriori richieste di contributo potrebbe indifferentemente derivare, sia dall'assenza di controinteressati, sia dalla pressoché istantanea concessione del contributo a favore dell'associazione "Sorrisi", che ha eliminato alla fonte la stessa possibilità che altre realtà associative, preesistenti o da costituirsi *ad hoc*, provassero a presentare la domanda di contributo straordinario.

In conseguenza di tale vicenda, il Comune di San Gavino Monreale avrebbe perso la *chance* di ottenere lo stesso risultato, in termini di sviluppo della comunità locale, ma a costi inferiori per il bilancio comunale, oppure di ottenere risultati migliori, sostenendo i medesimi costi.

All'esito dell'istruttoria, l'Ufficio requirente ha ritenuto di prefigurare, nei



confronti degli amministratori e dei funzionari del Comune di San Gavino Monreale indicati in epigrafe, una responsabilità per danno erariale, cagionato all'Ente con condotte gravemente colpose, consistenti nella violazione del quadro normativo primario che presiede all'elargizione a privati di contributi economici, di cui all'art. 12 della legge n. 241/1990, e perciò nell'adozione di atti amministrativi illegittimi e gravemente contrastanti con le esigenze di *par condicio* e trasparenza, sottese alla suddetta norma.

Conseguentemente, ritenendo sussistenti i necessari presupposti per una contestazione di danno erariale, il P.M. ha notificato l'invito a dedurre previsto dall'art. 67 del Codice di giustizia contabile ai signori: 1) Carlo TOMASI, Sindaco; 2) Nicola ENNAS, componente della Giunta comunale; 3) Silvia MAMUSA, componente della Giunta comunale; 4) Alberto CASU, componente della Giunta comunale; 5) Giuseppina Angela CHESSA, componente della Giunta comunale; 6) Libero LAI, componente della Giunta comunale; 7) Stefania ZIANTONI, responsabile del Servizio Finanziario; 8) Giovanna URRAZZA, Segretario comunale.

I destinatari dell'invito a dedurre, tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Luca CASULA, hanno fatto pervenire unitarie deduzioni scritte, mentre la dott.ssa Giovanna URRAZZA ha, altresì, chiesto di essere sentita personalmente e l'audizione si è svolta in data 14/11/2023.

Secondo le prospettazioni difensive, contenute nelle deduzioni presentate in risposta all'invito ed esposte nell'audizione personale della dott.ssa URRAZZA, non si configurerebbe alcuna violazione dell'art. 12 della legge n. 241/1990, attesa la legittimità, validità ed efficacia del Regolamento



comunale per la concessione di contributi, patrocinio, altri benefici e, in particolare, dell'art. 10, che disciplina la concessione dei contributi straordinari. Da ciò deriverebbe la conformità alla normativa vigente del procedimento di assegnazione ed erogazione del contributo in parola. Lo stesso art. 12 della legge n. 241/1990 attribuirebbe al Comune la facoltà di disciplinare con specifica norma regolamentare la determinazione dei criteri e le modalità di erogazione dei contributi e *“la possibilità di concedere contributi straordinari con indicazione diretta, sia del destinatario, sia della misura assegnata da parte della Giunta è circostanza consolidata”*, e a tal fine è stato richiamato il Regolamento vigente per il Comune di Cagliari.

Inoltre, *“La delibera della Giunta comunale (...) non è un atto gestionale come preteso dal P.M., ma rimane un atto di indirizzo, nel quale la parte politica si esprime in merito all'opportunità o meno di sostenere l'iniziativa oggetto di richiesta da parte del privato, in quanto suscettibile di perseguire l'attuazione delle finalità istituzionali del Comune e lo sviluppo delle strategie e dei programmi fondamentali dell'ente locale, con riferimento a specifici settori di attività, nel caso in esame il settore culturale. La parte gestionale rimane affidata ai competenti uffici, i quali, ai sensi ed agli effetti dell'art. 49 del D. Lgs 267/2000, in merito al contenuto della delibera, hanno espresso il parere in ordine alla regolarità tecnica e contabile, in ragione dei riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria dell'ente”*

Gli invitati hanno contestato, poi, la sussistenza della colpa grave, la quale non potrebbe consistere nell'omessa disapplicazione del Regolamento, e la mancata dimostrazione del danno da perdita di *chance*, in relazione all'esistenza di altre realtà associative, interessate a presentare la domanda di



contributo straordinario.

Le deduzioni difensive non sono state ritenute, dall'Ufficio requirente, idonee a superare le contestazioni.

Innanzitutto, alla luce della ricostruzione dei rapporti che intercorrono tra l'art. 12 della Legge n. 241/1990 e la potestà regolamentare dei Comuni come sopra rappresentata, l'esercizio della stessa che, ai sensi dell'art. 7 del Testo Unico Enti Locali deve svolgersi “nel rispetto dei principi fissati dalla legge”, non può attribuire al Comune un'assoluta discrezionalità nell'elargizione dei contributi economici, che invece deve essere esercitata in conformità a criteri e modalità predeterminati “ad evitare ingiustificate discriminazioni e a garantire la trasparenza dell'azione amministrativa”, e le previsioni del citato Regolamento del Comune di San Gavino Monreale contrasterebbero con il suddetto art. 12.

Nel ricordare che nel giudizio di responsabilità contabile le valutazioni sulla legittimità del provvedimento non vanno mai confuse con quelle sulla liceità del comportamento, in quanto l'oggetto della cognizione della Corte dei conti, in funzione giurisdizionale, rimane il complessivo comportamento illecito, foriero di danno erariale, la Procura ha chiarito che l'addebito contestato agli odierni convenuti si fonda, non su una condotta omissiva, consistente nel non avere disapplicato un regolamento illegittimo; ma sulla condotta commissiva di avere attribuito il contributo contravvenendo al dettato, benché “di limpida chiarezza”, dell'art. 12 della Legge n. 241/1990.

Infine, l'Ufficio requirente ha ribadito le argomentazioni in merito alla colpa grave.

E' stato, quindi, emesso l'atto di citazione, nel quale la Procura ha chiamato a



rispondere del danno erariale, di importo pari a euro 8.000,00, cagionato al bilancio del Comune di San Gavino Monreale con condotte gravemente colpose, cui il danno è eziologicamente riconducibile, *pro quota* e in parti uguali, sia i componenti della Giunta comunale che hanno adottato le deliberazioni sopra menzionate, sia il funzionario che ha rilasciato il preventivo parere di regolarità tecnica, ex art. 147- bis del TUEL, sulle medesime, sia, infine, il Segretario comunale, attesi i compiti di collaborazione e le funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'Ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti, attribuiti a tale figura dall'art. 97 del TUEL (che avrebbero dovuto indurla a rilevare l'illegittimità non solo degli atti deliberativi in esame, ma più ampiamente dello stesso Regolamento comunale e delle deliberazioni di volta in volta adottate a valle dello stesso).

Tutti i convenuti si sono costituiti in giudizio al ministero dell'Avvocato Luca CASULA con memoria depositata il 25 ottobre 2024, nella quale si eccepisce, innanzitutto, l'inammissibilità della domanda per violazione dell'art. 1, comma 1, della L. n. 20 del 14.01.1994, come modificato dall'art. 21 del D.L. n. 76 del 16.07.2020, convertito con legge n. 120 dell'11.09.2020.

Secondo la difesa, il danno contestato dalla Procura, in ossequio alla consolidata giurisprudenza amministrativo-contabile deve dirsi verificato alla data del pagamento del contributo in favore dell'Associazione beneficiaria, dunque, nel dicembre 2019 per euro 3.000,00 e nel dicembre 2020 (18.12.2020) per il maggiore importo di euro 5.000,00. Sennonché, la



domanda della Procura ha ad oggetto la realizzazione di fatti commissivi in assunto gravemente colposi, realizzati nella piena vigenza dell'art. 21 del D.L. n. 76/2020. Poiché tale norma esclude la punibilità per danno erariale per i fatti commissivi contestati a titolo di colpa grave realizzati nella sua vigenza, la domanda risarcitoria dovrebbe essere inammissibile, quantomeno per la quota parte di danno di euro 5.000, di cui al mandato di pagamento del 18.12.2020.

Nella memoria, poi, si contesta la violazione dell'art. 12 della legge n. 241/1990, evidenziando che la materia della concessione delle sovvenzioni e dei contributi economici da parte degli enti pubblici è certamente disciplinata dalla norma citata, che ne subordina l'erogazione alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. Dunque, la norma statale di rango primario non disciplina immediatamente e direttamente il procedimento per la concessione delle sovvenzioni ma ne subordina l'erogazione all'adozione, da parte dell'amministrazione interessata, in ragione del rispettivo ordinamento, di una norma di rango secondario che individui i criteri e le modalità ai quali attenersi. Negli enti locali, la norma generale sul procedimento amministrativo di cui all'art. 12 della L. 241/1990, deve leggersi e integrarsi con le previsioni del D.lgs. n. 267/2000, in particolare con l'art. 3, comma 3, e con l'art. 7.

La difesa ha rappresentato che, in virtù del combinato disposto dell'art. 12 della L. 241/1990 e delle disposizioni del TUEL su richiamate, il Comune, con deliberazione n. 41 del 14.09.2016, ha adottato il "Regolamento per la



concessione di contributi, patrocinio e altri benefici", con votazione unanime da parte dei consiglieri comunali presenti (15/17); pertanto, la procedura cui i convenuti, nella loro rispettiva qualità di organi politici e amministrativi, hanno dato corso, risulta del tutto conforme all'art. 12 della L. 241/1990 e al vigente Regolamento comunale, in particolare all'art. 10, che disciplina "la concessione di contributi straordinari".

Secondo la prospettazione difensiva, quindi, non sussisterebbe alcuna violazione di legge, essendo stata pienamente rispettata, sia la norma primaria di principio (art. 12), sia la normativa di secondo grado adottata in sua attuazione, tanto che lo stesso Pubblico Ministero riconosce espressamente che la procedura seguita per la concessione del contributo in esame è conforme alle previsioni del Regolamento comunale e che il Comune ha pienamente rispettato le previsioni di cui all'art. 26, commi 1 e 2, del D.lgs. n. 33/2013, in materia di obblighi di pubblicazione degli atti, nel pieno rispetto delle norme in materia di trasparenza amministrativa.

Nella memoria si sostiene, altresì, la legittimità del Regolamento comunale in esame, perché adottato dal Consiglio Comunale nell'ambito dell'autonomia statutaria e regolamentare, demandata per legge, nel pieno rispetto delle procedure previste; inoltre, lo stesso non è mai stato oggetto di alcuna impugnazione e/o contestazione, e l'approvazione con voto unanime da parte dei gruppi di maggioranza e di minoranza presenti in Consiglio Comunale, dimostra la piena condivisione dello strumento e di tutte le sue previsioni.

Non ricorrerebbe, pertanto, alcun conflitto fra norme di rango diverso che debba essere risolto attraverso la disapplicazione della disposizione regolamentare antinomica rispetto alla legge primaria, posto che è lo stesso



art. 12 della legge n. 241/1990 ad aver attribuito al Comune la facoltà di disciplinare con specifica norma regolamentare la determinazione dei criteri e le modalità di erogazione dei contributi.

Con riferimento all'elemento soggettivo, la difesa ha osservato che non si può pretendere dai convenuti la disapplicazione di un atto normativo regolamentare in vigore ed efficace, adottato in conformità alla legge e allo statuto dell'ente. Inoltre, da un lato, appare difficile comprendere in virtù di quale previsione di legge o di regolamento i convenuti avrebbero potuto agire disapplicando il regolamento vigente senza incorrere in responsabilità (penale, amministrativo contabile, dirigenziale, civile), dall'altro, l'assunto della Procura sottintende un bagaglio non indifferente di conoscenze tecnico-giuridiche che vanno ben oltre lo stesso concetto di "intollerabile negligenza" idoneo a fondare un giudizio per responsabilità gravemente colposa.

Infine, per il danno da perdita di *chance*, secondo la difesa la Procura non avrebbe fornito la prova di quegli elementi di fatto idonei a far ritenere che il regolare svolgimento della procedura avrebbe comportato una concreta, effettiva e non ipotetica probabilità di conseguire un risparmio di spesa attraverso l'individuazione di altri soggetti, che avrebbero (in astratto) potuto concorrere. Non sarebbe stata effettuata e neppure allegata alcuna analisi e/o confronto finalizzato a valutare la sussistenza del danno e la determinazione del *quantum*, talché la richiesta formulata sarebbe carente dei necessari e inemendabili presupposti e come tale inammissibile oltre che infondata.

In ogni caso, la quantificazione del danno risulta contraddittoria e illogica atteso che il Festival Letterario del Monreale, per cui il contributo è stato concesso, non solo si è svolto con un programma di rilevante qualità e sono



state sostenute dall'Associazione spese pari alle somme concesse a titolo di contributo, ma in ogni caso è stata raggiunta la finalità istituzionale sottesa all'iniziativa, e questo non solo non è contestato dal P.M., ma è dallo stesso condiviso e pacificamente affermato. Pertanto, pretendere la restituzione dell'intero importo erogato dal Comune rende la domanda contraddittoria e perfino illogica, e omette di considerare l'utilità che l'Amministrazione ha comunque ottenuto dalla manifestazione, ben rispondente ai fini istituzionali dell'Ente.

La rapidità nello svolgimento della procedura è derivata dalla necessità di programmare e impegnare le risorse destinate ai contributi straordinari entro il 31 dicembre 2019, per evitare che le stesse risorse confluissero nell'avanzo di amministrazione e divenissero utilizzabili solo a seguito dell'approvazione del conto consuntivo nell'anno 2020.

La Difesa ha ribadito, inoltre, che nei regolamenti adottati dagli enti locali la possibilità di concedere contributi straordinari con indicazione diretta, sia del destinatario, sia della misura assegnata da parte della Giunta è circostanza consolidata e ha richiamato il Regolamento per l'erogazione dei contributi destinati allo svolgimento di attività culturali e di spettacolo, vigente presso il Comune di Cagliari, significando che la presenza di altri Regolamenti aventi la medesima disciplina, anche ove non rendesse legittimo un comportamento errato, concorrerebbe a dimostrare l'assenza di colpa grave da parte dei convenuti.

In conclusione, nella memoria si chiede, in via principale, di dichiarare inammissibile e/o rigettare la domanda formulata dalla Procura Regionale, mandando assolti i convenuti da qualsiasi richiesta risarcitoria; in via



subordinata, applicando il potere riduttivo e tenendo conto delle specifiche circostanze soggettive e oggettive, di rideterminare e ridurre l'ammontare dell'addebito a carico di tutti i convenuti; in ogni caso, con vittoria di spese e competenze del giudizio, oltre accessori di legge

All'udienza del 14 novembre 2024, con riguardo all'invocata applicazione dell'art. 21 del D.L. n. 76/2020, il P.M. ha evidenziato che è vero che il danno erariale si verifica al momento del pagamento e che in questa fattispecie vi sono stati due pagamenti, uno sotto forma di anticipazione risalente al 2019 e uno a saldo nel dicembre 2020; tuttavia, ciò non significa che la porzione di danno relativa al pagamento a saldo possa beneficiare del cd. "scudo erariale". Il momento determinante ai fini dell'applicazione della scriminante non sarebbe, per la Procura, quello in cui si verifica il danno, bensì quello in cui il presunto responsabile realizza la condotta foriera del pregiudizio erariale. D'altra parte, la norma parla di "*fatti commessi* dalla data di entrata in vigore del presente decreto", e si riferisce con ogni evidenza alla condotta, non a un evento. Tra la condotta e l'evento è normale che si verifichi uno iato temporale, e ciò accade con particolare riferimento alle ipotesi di danno indiretto, come nel caso di specie. Il pagamento a saldo effettuato nel dicembre 2020 costituisce, pertanto, un mero evento di danno eziologicamente riferibile alla pregressa deliberazione della Giunta Comunale del 9.12.2019, anteriore all'entrata in vigore del cosiddetto scudo erariale, che rappresenta la condotta contestata dalla Procura erariale.

Con riguardo all'asserita violazione dell'art. 12 della L. 241/1990, il P.M. ha rimandato a quanto argomentato nell'atto di citazione anche con numerosi richiami giurisprudenziali, tra i quali la sentenza della Corte dei conti Sez. III



giurisdizionale d'Appello, n. 410/2021, la sentenza del TAR Lazio, Sez. II, n. 622/2017, la pronuncia del TAR Lazio, n. 10.507/2023. Quanto al rapporto tra l'art. 12 e i regolamenti comunali, ha osservato che l'art. 7 TUEL dispone che l'esercizio della potestà regolamentare degli enti locali deve svolgersi nel rispetto dei principi fissati dalla legge: non si può attribuire ai Comuni una discrezionalità assoluta in merito, ma devono sussistere dei criteri predeterminati, generali e astratti. Non, come avvenuto nel caso di specie, una pressoché nominativa individuazione dei beneficiari dei contributi. Il P.M. ha ribadito, pertanto, il contrasto tra la norma di rango primario e quella regolamentare, rilevando un vizio di legittimità del Regolamento comunale da apprezzare in questa sede in via incidentale.

Il P.M. ha, poi, sostenuto che l'interesse pubblico non coincide con quello della parte politica che ha vinto le elezioni e che, l'atto adottato dalla Giunta è qualificato come atto di indirizzo, ma nella sostanza è un atto gestionale.

Quanto alla contestata colpa grave, il rappresentante dell'Ufficio requirente ha richiamato le argomentazioni di cui alla sentenza n. 82/2020 della Sezione I Giurisdizionale d'Appello e della sentenza n. 1552/2015 del Consiglio di Stato, Sezione V, che ha deciso un caso del tutto sovrapponibile a quello in discussione.

Il P.M. ha, quindi, precisato che ai convenuti è contestato un danno patrimoniale diretto per l'elargizione del contributo e non da perdita di *chance*.

Infine, ha insistito per l'accoglimento della domanda e per la condanna al risarcimento del danno, con un eventuale ridimensionamento dell'importo in considerazione dei vantaggi indirettamente conseguiti dalla Comunità



amministrata, valutazione rimessa al Collegio.

L'Avvocato Luca CASULA, nell'interesse di tutti i convenuti, ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni di cui agli scritti difensivi, ribadendo che, nel caso di specie non ricorrono gli elementi per configurare una responsabilità erariale. Quanto alla condotta antigiuridica, non comprende la difesa in cosa essa dovrebbe consistere, dal momento che non ricorre l'ipotesi di una condotta commissiva, né omissiva, in quanto i convenuti erano tenuti al rispetto del Regolamento e non potevano disapplicarlo. Il difensore ha evidenziato come all'interno del medesimo Regolamento sia del tutto legittima la previsione dei contributi straordinari, perfettamente strutturati, con riferimento a due eventi nell'arco dell'anno solare: uno è individuato nel Carnevale, l'altro è dato dal Festival Letterario in esame, ovvero due iniziative soltanto, senza distribuzione di contributi pubblici "a pioggia", e ha sottolineato la serietà dell'intera Giunta comunale e dei vertici del Comune nell'adoperarsi per portare avanti queste due iniziative culturali a beneficio della Comunità. L'Avvocato CASULA ha affermato che l'art. 12 della legge n. 241/1990 non vieta la possibilità di concedere contributi straordinari e ha evidenziato come non sia in discussione il mancato raggiungimento dell'interesse pubblico.

Quanto alla natura della Giunta Comunale, la difesa ha affermato che non è un organo politico di maggioranza, ma l'organo di indirizzo rispetto all'attuazione delle misure programmatiche dell'Ente e che il Festival Letterario è un obiettivo programmatico dell'Ente. Ha ribadito che, per legge, le dichiarazioni programmatiche devono essere rese dinanzi al Consiglio comunale dal Sindaco entro centoventi giorni dall'insediamento, ciò che è



regolarmente avvenuto e che tra le dichiarazioni programmatiche era inserito il Festival del Monreale, presentato dal Sindaco TOMASI in quella sede quale evento caratterizzante l'Amministrazione comunale.

La difesa ha negato, altresì, la sussistenza di una condotta antiggiuridica commissiva, in quanto l'erogazione di questo contributo è stata conforme alla normativa regolamentare vigente presso il Comune di San Gavino Monreale. L'Avvocato CASULA ha, poi, evidenziato la diversa rilevanza che la Procura avrebbe attribuito ai due eventi per i quali, nell'ambito della medesima delibera, sono stati assegnati i contributi straordinari, chiedendosi poi per quale motivo il Carnevale Sangavinese non sia stato oggetto di contestazione. Mancherebbe anche l'elemento psicologico della colpa grave, considerato che il procedimento amministrativo si è svolto in maniera del tutto legittima e regolare e sono stati rispettati gli obblighi di pubblicazione.

In opposizione ai riferimenti giurisprudenziali operati dalla Procura, l'Avvocato CASULA ha richiamato la nuova normativa in materia di appalti, a mente della quale "non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione che sia stata determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti" e ribadisce che nessuna norma è stata violata. Ha, poi, precisato che gli amministratori non avevano fretta di assegnare i contributi, ma hanno agito con efficienza, al fine di impegnare le relative somme ed evitare che confluissero nell'avanzo di amministrazione, con l'impossibilità di utilizzarle fino all'approvazione del bilancio consuntivo.

Ad ogni modo, il danno non sussisterebbe, secondo la difesa, posto che la manifestazione si è svolta e che il Festival Letterario si è potuto realizzare



solo grazie all'impegno profuso dagli amministratori oggi convenuti, senza sperpero di denaro, con beneficio reso alla comunità tutta, non all'amministrazione. Inoltre, la dott.ssa ZIANTONI, all'esito della manifestazione, ha chiesto l'integrazione della documentazione giustificativa ai fini della rendicontazione, dimostrando attenzione anche nella fase successiva del procedimento.

Infine, per il patrocinatore il danno si verifica nel momento in cui viene emesso il mandato di pagamento, pertanto con riferimento alla somma di 5.000 euro pagata a dicembre 2020 si applica il D.L. n. 76/2020, che richiede la condotta e l'evento, secondo consolidata giurisprudenza contabile, e ha sottolineato come, laddove si volesse riscontrare la sussistenza di un danno erariale, non si tratterebbe di danno indiretto, ma diretto, come ha affermato d'altra parte la stessa Procura.

Considerato in

DIRITTO

Come traspare dalla narrativa del fatto, i convenuti hanno presentato articolate deduzioni difensive, eccependo preliminarmente l'inammissibilità della domanda per violazione dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 14.01.1994, come modificato dall'art. 21 del D.L. n. 76 del 16.07.2020, convertito con legge n. 120 dell'11.09.2020, e nel merito contestando l'esistenza del danno.

Esaminati gli atti, il Collegio ritiene la causa matura per la decisione in applicazione del principio della cosiddetta "ragione più liquida", desumibile dagli artt. 24 e 111 Cost. che, come è noto, sostituisce il profilo dell'evidenza a quello dell'ordine delle questioni da trattare, ai sensi dell'art. 276 c.p.c. (cfr.



Cassazione, Sez. U, sentenza n. 26242 del 12/12/2014; Sez. 5, sentenza n. 11458 del 11/05/2018 e ordinanza n. 363 del 09/01/2019; Sez. L, sentenza n. 17214 del 19/08/2016).

In buona sostanza, la causa può essere decisa sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione, anche se logicamente subordinata, senza che sia necessario esaminare previamente le altre; ciò a tutela di esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio, valorizzate dall'art. 111 della Costituzione, che consentono un approccio interpretativo diretto alla verifica delle soluzioni sul piano dell'impatto operativo, piuttosto che su quello della coerenza logico sistematica.

Nella vicenda, in applicazione del principio ricordato, viene in rilievo la mancata prova del danno, come desumibile dalle motivazioni che seguono.

La Procura ha chiarito che non è stato contestato il danno da “perdita di *chance*”, ma un danno diretto, causato dai convenuti con una condotta gravemente colposa.

In disparte le valutazioni circa la legittimità del Regolamento comunale in discussione e la possibilità che lo stesso dovesse essere disapplicato dai convenuti, la stessa Procura ha riconosciuto la conformità dell'iniziativa finanziata ai fini istituzionali dell'ente locale, con particolare riferimento alla cura dello sviluppo della comunità locale (art. 3, comma 2, del TUEL), e dunque il prevedibile positivo impatto del “Festival Letterario del Monreale” sullo sviluppo culturale ed economico del territorio, nonché il corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione, di cui all'art. 26, commi 1 e 2, del D.lgs. n. 33/2013.

Dalla documentazione agli atti si rileva che l'iniziativa letteraria si è svolta



regolarmente e che le spese dell'evento sono state adeguatamente documentate, anche a seguito di richieste di chiarimenti da parte degli uffici.

Al fine di inquadrare correttamente la fattispecie è opportuno considerare che la vicenda riguarda un piccolo Comune di meno di ottomila abitanti per il quale l'evento letterario in discussione ha costituito un elemento di attrazione per i visitatori, oltre che di arricchimento culturale per la popolazione, di talché il suo svolgimento rientrava nelle dichiarazioni programmatiche del Sindaco TOMASI.

Il Collegio ritiene che i convenuti abbiano agito con celerità ed efficienza per non perdere la possibilità di utilizzare i fondi, che altrimenti sarebbero confluiti nell'avanzo, e a tal fine abbiano posto in essere sollecitamente le varie fasi dell'*iter* procedimentale.

La rapidità con la quale sono stati adottati tutti gli atti, dalla delibera di Giunta alla liquidazione dell'acconto, lungi dal costituire un sintomo di irregolarità, rivelano che l'intera struttura, nelle componenti amministrativa e burocratica, ha lavorato in sinergia per ottenere il risultato nell'interesse della popolazione.

Di fronte all'inerzia che talora contraddistingue l'attività degli enti locali che, pur avendo le risorse non riescono a spenderle, la Sezione osserva che non può essere censurato il comportamento dei convenuti, che ha portato un vantaggio per la Comunità amministrata.

Occorre, inoltre, tenere in debito conto il fatto che si trattava di importi modesti e che non vi erano altri soggetti idonei a svolgere la manifestazione, oltre quello che l'aveva già organizzata in precedenza.

Tanto premesso, e avuto riguardo alla ricostruzione della vicenda come sopra



delineata, ritiene conclusivamente il Collegio che la richiesta della Procura nei confronti dei convenuti non trovi adeguato supporto nella documentazione in atti in ordine all'esistenza del danno erariale; ciò, in disparte ogni altra considerazione, comporta il rigetto della domanda attrice, con la conseguente assoluzione di tutti i convenuti.

Rimane assorbita ogni altra questione.

Trattandosi di proscioglimento nel merito deve provvedersi alla liquidazione degli onorari difensivi in favore dei convenuti e a carico dell'Amministrazione di appartenenza, in applicazione dell'art. 31, comma 2, c.g.c.: vanno pertanto liquidate, in loro favore in parti uguali, le spese di difesa, in conformità al D.M. 10 marzo 2014, n. 55, come modificato dal D.M. 8 marzo 2018, n. 37 e dal D.M. 13 agosto 2022, n. 147, nella misura complessiva di euro 4.000,00, al netto di spese generali e oneri di legge.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, definitivamente pronunciando, **assolve** Carlo TOMASI, Nicola ENNAS, Silvia MAMUSA, Alberto CASU, Giuseppina Angela CHESSA, Libero LAI, Stefania ZIANTONI e Giovanna URRAZZA **e liquida** in loro favore in parti uguali, e a carico del comune di San Gavino Monreale, gli onorari difensivi quantificati in complessivi euro 4.000,00 (quattromila/00), al netto di spese generali e oneri di legge.

Nulla per le spese del giudizio.

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio del 14 novembre 2024.

L'Estensore

Il Presidente

(f.to digitalmente V. Mistretta)

(f.to digitalmente D. Cabras)



Depositata in Segreteria il 11/03/2025

Il Dirigente

f.to digitalmente P. Carrus