

Pubblicato il 07/01/2022

N. 00003/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00776/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 776 del 2021, proposto da Associazione Culturale 'Time in Jazz, Associazione Luna Scarlatta, Società Cooperativa Exo, Associazione Culturale Quasar, Associazione Culturale Backstage, Società Cooperativa A.R.L. Cinearena, Società Cooperativa Sociale Forma e Poesia Nel Jazz, Associazione Jana Project, Associazione Culturale Punta Giara, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Nicola Ibba, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Cagliari, via del Platano n. 2;

contro

Regione Autonoma della Sardegna, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Murrone, Giovanni Parisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Ente Musicale di Nuoro, non costituito in giudizio;

PER L' <ESECUZIONE> (essendo la sentenza, di primo grado, impugnata in appello dalla Regione) , con i poteri analoghi all'ottemperanza:

della sentenza n. 598/2021 del Tar del 16 agosto 2021, non attuata dalla Regione Autonoma della Sardegna.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Autonoma della Sardegna;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2021 la dott.ssa Grazia Flaim e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso, depositato l' 8.10.2021 , le Associazioni ricorrenti hanno chiesto l' <esecuzione> della sentenza del Tar Sardegna, sez, II, n. 598 del 16 agosto 2021, che non è stata adempiuta dalla Regione.

Si è costituita la RAS la quale si è opposta sostenendo l'insussistenza di un obbligo di concludere la procedura, rimasta “*pendente*”, con espletamento della fase istruttoria e concessione dei contributi, in applicazione della LR n. 7/1955, sulla base dei criteri meritocratici; con richiesta di rigetto del ricorso per l'esecuzione della pronuncia.

Alla Camera di consiglio del 15.12.2021, dopo discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso per l' <esecuzione> della sentenza Tar n. 598/2021, non passata in giudicato, appellata, ma non sospesa dal Consiglio di Stato, è fondato.

Prima di radicare questo ricorso il difensore delle Associazioni ricorrenti ha invitato la Regione, con nota del 18.8.2021, a dare esecuzione alla sentenza del Tar Sardegna n. 598 del 2021, favorevole ai soggetti aspiranti ai finanziamenti

(che risultavano di fatto esclusi a causa di un gioco di frazioni di secondo nell'invio telematico delle domande).

La sentenza di merito n. 598/2021 è stata appellata dall'Amministrazione regionale, con istanza cautelare, ma senza ottenere la sospensione dell'efficacia della sentenza, da parte del Consiglio di Stato, che si è recentemente espresso con la recentissima ordinanza di rigetto n. 6537 del 10 dicembre 2021.

In tale pronuncia l'organo d'appello, già in sede di cognizione sommaria, si è spinto a svolgere le seguenti considerazioni ritenendo che:

<<Considerato che l'appello è carente di fumus boni iuris, apparendo prima facie corrette le statuizioni della sentenza di primo grado: invero il sistema ad ordine cronologico (c.d. a sportello) mutato in corso di gara ai fini dell'assegnazione dei contributi pubblici regionali, esulando da criteri meritocratici fondati sulla previa valutazione da parte dell'amministrazione della tipologia dell'evento e del suo impatto sul territorio (a fini di incremento turistico), appare ad un sommario esame non rispettoso delle previsioni di legge (di cui, in particolare, all'art. 1 lett. c) della legge regionale della Sardegna n. 7 del 21 aprile 1955, che autorizza l'Amministrazione regionale, "allo scopo di incrementare lo sviluppo del turismo nel territorio della Regione", ad erogare contributi per "sostenere progetti, iniziative e manifestazioni ...che favoriscano la promozione dell'immagine della Sardegna e siano suscettibili di produrre importanti ricadute positive in termini economici e di generare flussi turistici sui territori interessati");

Considerato che neppure sussistono apprezzabili profili di periculum in mora, non avendo la Regione appellante allegato né dimostrato la ricorrenza di un danno grave e irreparabile per gli interessi generali, derivante dall'esecutività della sentenza impugnata, tale da rendere recessivi gli interessi di cui sono titolari le Associazioni appellate;

Ritenuto di compensare le spese della presente fase cautelare;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) respinge l'istanza cautelare (Ricorso numero: 8996/2021)>>.

La condotta omissiva della Regione, di "sostanziale inadempimento" della sentenza di primo grado, deve essere considerata illegittima, anche alla luce

delle valutazioni espresse dal Consiglio di Stato, in sede cautelare.

La sentenza n. 598/2021 del Tar è chiara nei contenuti ed include i criteri che consentono di “*riportare*” lo stato della procedura “*ante*” modifica nel sistema (variato *in corso* di procedimento) per la selezione delle domande.

Annullo dal Giudice il criterio del “*click day*” il procedimento (già avviato) doveva essere compiuto nel rispetto del criterio concorsuale, con riferimento alle caratteristiche di maggior meritevolezza delle istanze-progetti, in applicazione di parametri già specificamente indicati nella norma regionale (L.R. 21/04/1955 n. 7) nonché nei provvedimenti di avvio della procedura di finanziamento per la stagione 2020, con esplicazione di valori premiali in caso di garanzia di maggior afflusso e potenziamento del turismo tramite l'organizzazione di grandi eventi, di qualità.

La LR, specificamente titolata “*Provvedimenti per manifestazioni, propaganda e opere turistiche*”, all'art. 1 (rubricato “*Misure a sostegno del turismo*”) prevede, al comma 1°, nella sua versione attuale (*post* modifica apportata con la LR 11.2.2021 n.3): “*Allo scopo di incrementare lo sviluppo del turismo nel territorio della Regione, l'Amministrazione regionale è autorizzata ad erogare contributi per:*

.....c) *sostenere progetti, iniziative e manifestazioni anche della tradizione identitaria di matrice religiosa o laica radicate nella memoria della comunità in cui si svolgono, che favoriscano la promozione dell'immagine della Sardegna e siano suscettibili di produrre IMPORTANTI RICADUTE POSITIVE IN TERMINI ECONOMICI E DI GENERARE FLUSSI TURISTICI SUI TERRITORI INTERESSATI.*”

Il 2° comma dell'art. 1 prevede che “*L' ammontare della concessione può estendersi all'intera spesa*”.

L'articolo 1 nella sua precedente versione, ante LR 3/2021, era così formulato:

« *Allo scopo di incrementare lo sviluppo del turismo nel territorio della Regione, l'Amministrazione regionale è autorizzata ad erogare contributi e sussidi per:*

a) *turismo scolastico, anche con l'assegnazione di viaggi premio agli alunni meritevoli e facilitazioni a carovane provenienti da altre regioni d'Italia o dall'estero;*

- b) *turismo sociale per l'istituzione di gite turistiche di gruppi di lavoratori, con facilitazioni anche a carovane provenienti da altre regioni d'Italia o dall'estero;*
- c) *manifestazioni pubbliche di GRANDE INTERESSE TURISTICO, che determinano particolare afflusso di turisti nelle località ove la manifestazione ha luogo.*

L'ammontare della concessione può estendersi all'intera spesa.».

La difesa della Regione ha sostenuto, in questa sede, che l'Amministrazione non sarebbe “vincolata” ad eseguire la sentenza, ipotizzando, addirittura, la possibilità di “autonoma scelta” (non sindacabile da parte del Giudice) di “dismettere” il procedimento già intrapreso, optando (*ex post*), sostanzialmente, per la mancata attuazione sia della norma legislativa regionale, già attivata, sia della sentenza del Tar n. 598/2021.

In questa prospettazione la difesa della Regione sostiene che la norma legislativa attribuirebbe solo “*facoltà*” e non “*doveri*” nella distribuzione dei contributi per consentire alle Associazioni di alleggerire i costi di organizzazione dei “*grandi eventi a livello regionale*”.

La tesi non può essere condivisa.

La Regione ha già deciso, per l'anno 2020, di impegnare risorse da distribuire alle Associazioni in applicazione della LR 7/1955, dimostrando la volontà, in concreto, di attuare ed applicare la norma speciale regionale che attribuisce il potere di selezionare ed individuare il *quantum* dell'impegno finanziario (già quantificato, per la stagione estiva 2020, nel *budget* di euro 750.000).

Il profilo che è stato ritenuto, in sentenza, illegittimo è la *variazione, in corso di procedura*, in riferimento alle “*modalità di accesso*” ai contributi da parte delle Associazioni:

- (da) procedura , propriamente “*selettiva*” con considerazione dei progetti più meritevoli, per qualità, caratteristiche e dimensioni;
- (a) procedura “*a sportello*”, con rilievo del solo parametro della tempistica nella presentazione delle domande (c.d. “*click day*”) da parte delle Associazioni.

Si richiamano, in questa sede, tutte le motivazioni contenute nella sentenza n. 598 del 16.8.2021 in ordine alla negazione dei poteri di difforme impostazione

della procedura regionale, già avviata, per la stagione estiva 2020, in modo da renderla in pieno contrasto con la fonte legittimante (la norma regionale speciale che disciplina i criteri ispiratori, vincolanti in sede di attuazione).

Si consideri che nell'ambito delle domande di finanziamento per la stagione estiva 2020 (iniziative già eseguite) figurano:

^ manifestazioni consolidate, con artisti di fama nazionale e internazionale, con richiamo anche di pubblico extra-regionale, con conseguenti importanti effetti in termini di potenziamento dell'attrazione turistica (che non hanno potuto rientrare in posizione utile in graduatoria solo a causa dell'invio avvenuto in termini, ma non utile per frazioni di secondo);

^ eventi di minor rilievo, a carattere locale, che sono risultati beneficiari (solamente) in considerazione della tempistica nell'invio *on line* prioritario delle domande.

Gli effetti dell'annullamento giudiziario hanno colpito la “*variazione*” che è stata compiuta, in corso di procedura.

La sentenza ha determinato, evidentemente, la “*reviviscenza*” del procedimento nella fase anteriore (rispetto al provvedimento illegittimo che è stato rimosso dal giudice).

Allo stato sussiste ed è efficace la decisione della Regione di distribuire le risorse sulla base del criterio, iniziale, meritocratico, per la stagione estiva 2020.

In questa fase non è ammissibile ipotizzare di rimettere in discussione (dopo l'intervenuto annullamento giudiziario) la scelta che si è concretizzata di impegnare risorse per dare applicazione alla LR n. 7 del 21 aprile 1955, relativamente all'annualità 2020.

Né può assumere rilievo (impeditivo) la problematica sollevata dalla difesa della Regione della carenza “*attuale*” di risorse finanziarie essendo queste già state distribuite in favore di coloro che sono risultati (non i migliori, ma) i più veloci nell'invio telematico dell'istanza, a seguito dell'utilizzo di quella graduatoria (che è stata annullata), basata solo sull'ordine di entrata.

In sede di rielaborazione della graduatoria (rispettando i criteri del merito e non dello sportello) emergeranno posizioni che potrebbero essere confermate, con persistenza del contributo eventualmente già percepito, e posizioni che, invece, saranno tenute a restituire il contributo illegittimamente ottenuto, in quanto elargito in contrasto con la norma-fonte regionale.

Significativa è la posizione assunta dal Consiglio di Stato che, con la recente ordinanza cautelare, già richiamata, ha ritenuto carente di *fumus boni iuris*, apparendo *prima facie* corrette le statuizioni della sentenza di primo grado, in particolare riconoscendo:

- *che il sistema ad ordine cronologico (c.d. a sportello) è mutato in corso di gara;

- *che le assegnazioni dei contributi pubblici regionali sono avvenute esulando da criteri meritocratici, fondati sulla previa valutazione da parte dell'amministrazione della tipologia dell'evento e del suo impatto sul territorio (a fini di incremento turistico),

- *che la scelta di variazione da merito a (mero) criterio del “*click day*” non è rispettoso delle previsioni della L.R. della Sardegna n. 7 del 21 aprile 1955 (in particolare art. 1 lett. c) che autorizza l'Amministrazione regionale, “*allo scopo di incrementare lo sviluppo del turismo nel territorio della Regione*”, ad erogare contributi per “*sostenere progetti, iniziative e manifestazioni ...che favoriscano la promozione dell'immagine della Sardegna e siano suscettibili di produrre importanti ricadute positive in termini economici e di generare flussi turistici sui territori interessati*”).

Tutti elementi ben “qualificati”, già in sede primaria, che non sono compatibili con il concetto di domanda, semplicemente, “più veloce”.

Nell'ambito della valutazione dei contrapposti interessi il CS ha attribuito prevalenza alla posizione delle Associazioni richiedenti, odierne ricorrenti (che hanno impugnato la modifica del criterio di selezione), riconoscendo “principale” il ruolo delle Associazioni di fatto escluse dal finanziamento, con conferma dell'efficacia della sentenza di primo grado del Tar, che, sebbene non passata in giudicato, è, per legge, pienamente esecutiva (dopo aver

superato il vaglio cautelare dell'organo d'appello) in riferimento agli eventi organizzati per la stagione estiva 2020 e già eseguiti (per la stagione 2021 non risulta ancora emesso il bando).

In conclusione il ricorso per l' <esecuzione> della sentenza n. 598/2021 è fondato e va accolto.

La Regione ha l'obbligo di garantire la sua attuazione procedendo ad eseguire l'istruttoria e pervenendo all'approvazione di una nuova graduatoria (di merito), concludendo la selezione pendente. Con individuazione delle domande di finanziamento, presentate dalle Associazioni, con metodo meritocratico, applicando i criteri già decisi e definiti, in sede iniziale, da parte della stessa Amministrazione, in piena coerenza con le disposizioni speciali di legge (LR 7/1955), unica fonte legittimante.

All'adempimento esecutivo la RAS dovrà provvedere entro 40 giorni dalla comunicazione della presente sentenza, con deposito nei successivi 10 giorni della graduatoria di merito assunta.

Nell'eventualità di persistente inerzia della Regione (nei 40 giorni) il Tribunale nomina, fin d'ora, quale ausiliario del Giudice, un Commissario *ad acta*, nella persona del Prefetto di Cagliari, o suo Delegato, per dare integrale attuazione della sentenza di merito n. 598 del 16.8.2021 (comprese le spese legali di euro 3.000), con attribuzione di pieni poteri, sia amministrativi che contabili, sostitutivi.

Il compenso per l'esercizio di tali funzioni viene quantificato in dispositivo e viene posto a carico della Regione inadempiente.

**

PENALITÀ DI MORA.

Per quanto concerne, invece, l'ulteriore richiesta contenuta in ricorso <<che il Giudice dell'ottemperanza voglia ordinare alla Regione Autonoma della Sardegna di provvedere all'esecuzione della sentenza n. 598/2021 *nonché alla condanna, ai sensi dell'art. 114 c.p.a., comma 4, lett. e), dell'amministrazione resistente al*

pagamento di una somma di denaro “per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell’esecuzione del giudicato”, l’istanza, allo stato, non è ammissibile.

La domanda, autonoma, è stata formulata, in questo processo, per la liquidazione di un indennizzo, a titolo di “*penalità di mora*” (*astreinte*), in applicazione dell’ art. 114, comma 4, lett. “e” del c.p.a., La pretesa è finalizzata ad ottenere il pagamento di somme, dovute al “*ritardo*” nell’adempimento, a titolo di risarcimento, per la mancata disponibilità del denaro da parte degli aspiranti ai contributi (ancora da istruire).

La richiesta di condanna della Regione al pagamento di una “autonoma” somma, a titolo di *astreinte*, non può essere accolta in quanto:

§ è vero che l’ art. 114, comma 4, lett. e) del c.p.a. , nella sua versione originale (*“il giudice, in caso di accoglimento del ricorso, ... salvo che ciò sia manifestamente iniquo, e se non sussistono altre ragioni ostative, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dal resistente per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell’esecuzione del giudicato; tale statuizione costituisce titolo esecutivo”*), consentiva al giudice di disporre danni da ritardo anche nel caso in cui l’obbligo di cui si chiedeva l’adempimento consistesse in un’ <obbligazione pecuniaria>; e ciò secondo il “principio di diritto” affermato dall’ A.P. del Consiglio di Stato del 25.6.2014 n. 15 (che risolveva, in favore della parte privata, il conflitto giurisprudenziale che si era sul punto creato), la quale riconosceva all’istituto (introdotto quale novità dal processo amministrativo nel 2010) una funzione “*sanzionatoria*” e non solo “*riparatoria*”;

§ ma è anche vero che, successivamente, il legislatore è intervenuto, nel dicembre 2015, introducendo nella disposizione una nuova parte, proprio in riferimento alle <*obbligazioni pecuniarie*>, precisando (e superando così il precedente principio di diritto che era stato affermato dall’A.P. del C.S. del giugno 2014) che:

“nei giudizi di ottemperanza aventi <ad oggetto il pagamento di somme di denaro>, <la *penalità di mora* di cui al primo periodo decorre dal giorno della comunicazione o notificazione dell’ordine di pagamento disposto nella sentenza di

ottemperanza>; detta penalità non può considerarsi manifestamente iniqua quando è stabilita in misura pari agli interessi legali” (lettera dell’art. 114 cpa così modificata dall’ art. 1, comma 781, lett. a), L. 28 dicembre 2015, n. 208, a decorrere dal 1° gennaio 2016).

Così definendo una disciplina del tutto “peculiare” per l’esecuzione, in ottemperanza, di <obblighi esecutivi al pagamento di somme di denaro> da parte delle pubbliche amministrazioni.

Nel caso di specie il ricorso in ottemperanza è stato depositato l’8.10.2021 (con fissazione della Camera di consiglio al 15.12.2021) e la sentenza di annullamento del Tar è del 16.8.2021; inoltre l’ordinanza di rigetto del Consiglio di Stato n. 6537 è del 10 dicembre 2021.

In questa fase, in considerazione anche del susseguirsi dei rimedi processuali, non sono individuabili elementi consolidati di “ritardo” (in considerazione della coltivazione dell’appello da parte della PA).

L’accoglimento della domanda sostanziale, con condanna della Regione all’esecuzione della sentenza, con nomina di un Commissario *ad acta* nell’ipotesi di persistente inerzia, comporta l’esecuzione della pronuncia nei termini fisiologici, entro i termini assegnati da questo giudice all’Amministrazione stessa e all’organo esterno (Prefetto o delegato).

Allo stato attuale, tenuto anche conto che la graduatoria deve ancora essere approvata (con trasformazione dei ricorrenti da aspiranti ad aventi diritto), non possono essere riconosciute ai ricorrenti somme da ritardo rispetto a contributi che non hanno ottenuto una consolidata consistenza (sia nell’ *an* che nel *quantum*).

In ogni caso, va evidenziato, che il legislatore riconosce espressamente che, per le “obbligazioni pecuniarie”, detta penalità non può considerarsi manifestamente iniqua quando è stabilita “in misura pari agli interessi legali”, omogeneizzando, sostanzialmente, le posizioni fra debitore “pubblico” e “privato”.

La decorrenza di somme accessorie (interessi legali parificati al danno da ritardo per obbligazioni patrimoniali) può essere concepita solo qualora la pretesa di pagamento abbia avuto, in concreto, riconoscimento, nell' *an* e nel *quantum* (come somme “dovute”).

In sostanza il ritardo nell'adempimento potrà assumere oggettiva consistenza qualora l'ordine di esecuzione della sentenza non venisse rispettato dalla Regione.

La “penalità di mora” può decorrere solo in caso di (ulteriore) inerzia o violazione dei termini prescritti nella sentenza di esecuzione/ottemperanza, con mancato rispetto dell'ordine emesso dal Giudice.

La richiesta di una “ulteriore” somma per il “ritardo” nell'esecuzione della sentenza definitiva potrà essere considerata nell'ipotesi in cui la Regione non provveda ad attuare e porre in esecuzione, entro i termini prescritti, la pronuncia di primo grado del tar Sardegna, efficace ed esecutiva.

Le spese di questo giudizio di <esecuzione> seguono la soccombenza e vengono quantificate anch'esse in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), accoglie il ricorso in esecuzione della sentenza di primo grado n. 598 del 16.8.2021, sez. II, del Tar Sardegna, non sospesa in appello, e dispone:

§ che la Regione proceda all'istruttoria delle domande e concluda la procedura pendente con selezione meritocratica delle istanze di finanziamento presentate dalle Associazioni, entro 40 giorni dalla comunicazione della presente sentenza, applicando, in concreto, i criteri già decisi e definiti in sede iniziale, da parte della stessa Amministrazione, in piena coerenza con le disposizioni speciali di legge (LR 7/1955); con deposito nei successivi 10 giorni della graduatoria finale e degli atti istruttori;

§condanna la Regione al pagamento delle spese legali quantificate nella sentenza 598/2021 (euro 3.000 oltre accessori di legge);

§in caso di persistente inerzia (esauriti i 40 giorni), si nomina fin d'ora, quale ausiliario del giudice, il Commissario *ad acta* , nella persona del Prefetto di Cagliari, o suo Delegato, per l'attuazione della sentenza n. 598 del 2021 (compreso il pagamento delle spese legali, euro 3.000), con l'attribuzione di pieni poteri, amministrativi e contabili, sostitutivi;

§condanna la Regione al pagamento di euro 2.000 (duemila) per l'attività del Commissario *ad acta* (qualora si rendesse necessaria);

§condanna la Regione al pagamento di euro 2.500 (duemilacinquecento), oltre oneri di legge, per spese e onorari di giudizio, oltre rimborso del contributo unificato, inerenti questa ulteriore fase, che si è resa necessaria, di esecuzione della sentenza di primo grado del Tar, che le ricorrenti sono state costrette ad intraprendere con il nuovo ricorso n. 776/2021.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lensi, Presidente

Grazia Flaim, Consigliere, Estensore

Antonio Plaisant, Consigliere

L'ESTENSORE
Grazia Flaim

IL PRESIDENTE
Marco Lensi

IL SEGRETARIO