



REPUBBLICA ITALIANA

Sent. n. 122/2026

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA

composta dai seguenti magistrati:

Donata CABRAS	Presidente
Tommaso PARISI	Consigliere
Valeria MISTRETTA	Consigliere relatore

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:

- ONNIS Antonio, nato il 25/10/1952 a San Gavino Monreale (CA) e residente a Cagliari in Via Giardini n. 95, C.F. NNSNTN52R25H856N;
- MELONI Mariano, nato il 13/05/1959 a Charleroi (BELGIO) e residente a Macomer (NU) in Via Papa Giovanni XXIII n. 34 P. 1, C.F. MLNMRN59E13Z103X;

entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocato Giuseppe MACCIOTTA (C.F. MCCGPP58P30B354V pec giuseppe.macciotta@pec.macciottaeassociati.it) presso il cui studio in Cagliari, Viale A. Diaz n. 29, sono elettivamente domiciliati.

Visto l'atto di citazione depositato l'11 novembre 2025, iscritto al n. 26404 del registro di Segreteria.

Uditi, nella pubblica udienza del 15 luglio 2026, con l'assistenza del

Segretario dott.ssa Annalisa LOMBARDINI, il relatore Consigliere Valeria MISTRETTA, il Pubblico ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale Dario PROVVIDERA, e l'Avvocato Emanuela DEVOTO TICCA su delega dell'Avvocato MACCIOTTA, per i convenuti.

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa.

Ritenuto in

FATTO

Il Procuratore regionale ha convenuto in giudizio i prevenuti per vederli condannare al pagamento in favore dell'ATS Sardegna di euro 40.638,61 ciascuno o dell'importo che risulterà all'esito del giudizio, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali e alle spese di giustizia, e con riserva di ogni altro diritto, ragione e azione.

La Procura regionale ha avviato il procedimento in seguito a una nota del 18/05/2021 con la quale la dott.ssa Marisa MURGIA ha inviato un esposto per denunciare i fatti di seguito riportati in sintesi.

In data 30/07/2020, l'ATS Sardegna, in ottemperanza alla sentenza della Corte d'Appello di Cagliari n. 181/2019 del 17/09/2019 ha accreditato la somma di euro 280.603,15 alla dott.ssa MURGIA, quale risarcimento per la causa iscritta al n. 45 di RACL dell'anno 2016.

In data 11/10/2017, con deliberazione dell'ATS Sardegna n. 408 del 12/06/2017, la medesima era stata assunta dall'ASL di Lanusei in ottemperanza alla sentenza del Tribunale di Lanusei, Sezione Lavoro, n. 47/2015 pubblicata il 23/07/2015.

Le sentenze pervenivano all'esito di un contenzioso originato da una vicenda iniziata in data 15/04/1992 con la deliberazione n. 983, con la quale la USL 9

di Lanusei aveva nominato la dott.ssa MURGIA "Vincitrice del pubblico concorso per titoli ed esami per un posto di Veterinario Collaboratore, area B".

Successivamente, in data 14/10/1993, la USL n. 9 di Lanusei, dopo un periodo di blocco delle assunzioni stabilito a livello nazionale, aveva ottenuto un finanziamento per assunzioni in deroga da utilizzare entro il 31/12/1993 in quanto, a far data dall'1/01/1994, sarebbe intervenuto un nuovo blocco delle assunzioni, così come stabilito dalla legge finanziaria per il 1994 (art. 8, comma 1, legge 24 dicembre 1993, n. 537).

In data 11/11/1993 il Responsabile del Servizio Veterinario, aveva sollecitato l'assunzione di personale veterinario vista la carenza di tali figure con riferimento alle graduatorie concorsuali in essere.

In data 21/12/1993, otto giorni prima del nuovo blocco delle assunzioni stabilito dalla Legge Finanziaria, l'Amministratore Straordinario dell'USL 9 di Lanusei, dott. Giuseppe Antonio SIMULA, ha chiesto l'assunzione di tre nuove figure di Veterinario Collaboratore area B dalla graduatoria di cui la dott.ssa MURGIA risultava vincitrice, in quanto, oltre al posto messo a concorso e presente in pianta organica, altri due si sarebbero liberati dal passaggio alla qualifica superiore di due veterinari già strutturati (da Collaboratore a Coadiutore).

In data 29/12/1993 l'Assessorato all'Igiene e Sanità della Regione Sardegna ha comunicato la deliberazione della Giunta Regionale in ordine alla concessione delle deroghe richieste senza che alcuna di queste riguardasse il settore veterinario, né per il livello di accesso (Collaboratore), né per il livello di progressione (Coadiutore).

In data 30/12/1993 lo stesso Assessorato ha comunicato la deliberazione della Giunta Regionale concernente ulteriori due deroghe per il settore veterinario nelle figure di Coadiutore area A e di Coadiutore area B relativamente a figure già strutturate e con graduatoria concorsuale vigente, ma non le due figure di Coadiutore area B (1° e 2° posto della graduatoria concorsuale) di cui alla richiesta più sopra richiamata.

Nell'esposto della dott.ssa MURGIA si fa presente che l'Amministratore Straordinario dott. SIMULA non procedeva al passaggio al nuovo ruolo di Coadiutore di area A e neanche di area B nonostante questi fossero in numero di due, oggetto della richiesta di deroga del 14/10/1993.

Secondo la ricostruzione della Procura, l'Amministratore straordinario dott. Giuseppe Antonio SIMULA destinò le somme ottenute per assunzioni in deroga da utilizzare entro il 31.12.1993 a progressioni di carriera, all'espletamento di nuovi concorsi e all'assunzione di idonei non vincitori da altre graduatorie, nonostante le richieste del Responsabile del Servizio veterinario che peroravano l'assunzione del nuovo collaboratore. Il dott. SIMULA, poi, in data 21.12.1993, a 8 giorni dal blocco delle assunzioni disposto dalla Legge finanziaria, ha chiesto l'assunzione, non della sola vincitrice, ma di tre figure dalla graduatoria concorsuale per Collaboratore veterinario di area B, suggerendo che ulteriori due posti si sarebbero potuti liberare a seguito del passaggio dalla qualifica di Collaboratore a quella superiore di Coadiutore area B (1° e 2° posto della graduatoria per le progressioni di carriera da Collaboratore a Coadiutore di personale già strutturato nella qualifica di Collaboratore) che contestualmente richiedeva.

L'Assessorato rispondeva autorizzando esclusivamente due deroghe per 1

Coadiutore di Area A e 1 Coadiutore di Area B, relativamente a figure già strutturate e con graduatoria concorsuale per le progressioni vigente, ma non per le richieste due figure di Coadiutore di Area B (1° e 2° classificato), alla cui progressione l'A.S. aveva subordinato la richiesta di assunzione di tre Collaboratori, né le deroghe per l'assunzione dei tre nuovi Collaboratori. L'A.S dott. SIMULA ritenne di non procedere neppure ai passaggi autorizzati. In data 21/03/1994, la dott.ssa MURGIA inoltrò una prima lettera di richiesta di assunzione che rimase priva di riscontro. In data 5/04/1994, interpellato circa l'interpretazione da dare alla norma di cui all'art. 18, comma 3, del decreto – legge n. 517/1993, che la ASL 9 di Lanusei aveva inteso nel senso della cessazione della validità biennale della graduatoria concorsuale in cui la dott.ssa MURGIA risultava vincitrice, il Ministro della Sanità aveva invece confermato il diritto all'assunzione della vincitrice.

Negli anni successivi il posto fu confermato nella rideterminazione della pianta organica del 1995. L'esponente inoltrò in data 10.12.1997 un'ulteriore lettera di diffida, con la quale invitò la ASL a provvedere alla sua regolare assunzione; l'intimata ASL, con nota datata 19.12.1997, comunicò alla richiedente di non poter procedere all'assunzione in quanto la graduatoria nella quale la stessa risultava ricoprire il primo posto non rivestiva più alcuna efficacia, essendo decorso il termine di validità della graduatoria, reputando che le Aziende Sanitarie fossero escluse dalla proroga della validità delle graduatorie disposta fino al 31.12.1997.

La dott.ssa MURGIA impugnò il diniego con ricorso al Tribunale Amministrativo per la Sardegna, che lo accolse con sentenza n. 460/2009.

All'annullamento del diniego, non solo non fece seguito l'assunzione della

dott.ssa MURGIA, ma con nota n. 8355 dell'11.09.2009, l'ASL di Lanusei comunicò un nuovo diniego, a firma del Direttore Generale dott. Antonio ONNIS e del Direttore Amministrativo dott. Mariano MELONI, sostenendo che l'art. 18 del D.lgs. n. 502/1992 vietava l'utilizzo di graduatorie formate antecedentemente al 1° gennaio 1994 per la copertura di posti vacanti e che, alla data della richiesta, la qualifica di Collaboratore veterinario (IX livello) non era più compresa tra le posizioni funzionali per l'accesso al sistema sanitario.

Le stesse argomentazioni sono state sostenute dall'Amministrazione resistente nel successivo giudizio introdotto dalla dott.ssa MURGIA dinanzi alla Sezione Lavoro del Tribunale di Lanusei in data 25.02.2011 dopo che il TAR Sardegna, adito dalla medesima per l'annullamento del nuovo provvedimento di diniego di cui sopra, aveva (con sentenza n. 693/2009) dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario.

Il Giudice del lavoro di Lanusei, nella sentenza n. 47/2015 del 23/07/2015, ha accertato il diritto soggettivo della ricorrente all'assunzione e condannato la ASL a corrisponderle euro 393.776,325 a titolo di risarcimento del danno subito per l'irragionevole ritardo nell'assunzione dalla data del 21.03.1994, oltre a euro 15.000 per ulteriori spese e accessori.

L'Azienda per la Tutela della Salute della Regione Sardegna, subentrata all'Azienda Unità Sanitaria Locale n. 4 della Sardegna a decorrere dal gennaio 2017, in forza della legge regionale della Sardegna n. 17 del 27 luglio 2016, ha proposto ricorso in appello, all'esito del quale la Corte di Appello di Cagliari, con sentenza n. 181/2019 del 17.09.2019, ha condannato l'ATS a corrispondere all'appellata la somma netta di euro 276.926,08, con gli interessi

dalla data della decisione fino al pagamento, oltre alle spese del giudizio, che liquidava in complessivi euro 15.000,00 per il primo grado ed euro 19.160,00 per il grado d'appello, oltre al contributo forfettario del 15%, IVA, CPA e alle spese di consulenza tecnica.

Con la L.R. 24/2020 e ss.mm.ii, l'ATS è stata messa in liquidazione ed è stata istituita la Gestione Liquidatoria che ha assunto la competenza per la liquidazione di tutte le posizioni attive e passive delle cause pendenti dalla data di costituzione della ATS Sardegna e di quelle facenti in precedenza capo alle sopresse aziende sanitarie.

Nonostante la soccombenza, la ex ASL di Lanusei non ha dato esecuzione alle pronunce, pertanto, nel 2020 è stato notificato ad ATS un precetto della dott.ssa MURGIA volto a ottenere il pagamento delle somme riconosciute dalla sentenza n. 181/2019 pari a euro 322.400,35 di cui euro 280.603,15 a titolo di risarcimento del danno ed euro 41.797,20 a titolo di spese legali a favore dell'Avv. Donato MARONGIU.

La Direzione Amministrativa di ATS Sardegna (nella persona del dott. Attilio MURRU) attivava autonomamente interlocuzioni dirette con la controparte e il suo legale a seguito delle quali il competente servizio della ATS Sardegna procedeva, su mandato della Direzione, con Determinazione Dirigenziale n. 3773 del 24.07.2020, alla liquidazione delle somme dovute a favore della dott.ssa MURGIA per un importo pari a euro 280.603,15, e a quelle dovute all'avv.to Donato MARONGIU, per un importo di euro 41.797,20 a titolo di spese di giudizio per il primo grado e il grado di appello, comprensivo di contributo forfettario, IVA, CPA e spese/compensi di precetto, per un totale di euro 322.400,35.

Secondo l'ipotesi accusatoria, del danno erariale dovrebbe essere chiamato a rispondere *in primis* il dott. Giuseppe Antonio SIMULA, perché in qualità di Amministratore straordinario della AUSL n. 4 di Lanusei, sin dal 1993, disponendo di un finanziamento per assunzioni in deroga dopo un periodo di blocco, da utilizzare entro il 31.12.1993, in luogo di assumere la dott.ssa MURGIA, che poteva vantare un diritto soggettivo all'assunzione, e benché sollecitato anche dal Responsabile del Servizio Veterinario, destinava le somme a progressioni di carriera, all'espletamento di nuovi concorsi e all'assunzione di idonei da altre graduatorie, operando scelte che avrebbero dovuto cedere rispetto al diritto della vincitrice di concorso, perdurando la necessità di coprire la vacanza di organico. Il suddetto risulta, tuttavia, deceduto in data 12.02.2023.

Un contributo causale alla determinazione del danno sarebbe stato, altresì, fornito dal Direttore Generale dott. Antonio ONNIS e dal Direttore Amministrativo dott. Mariano MELONI, i quali, con nota n. 8355 dell'11.09.2009 hanno reiterato il diniego all'assunzione della dott.ssa MURGIA, sulla base di motivazioni che sono state smentite dalla sentenza n. 47/2015 del Tribunale di Lanusei, ma già in precedenza dal parere reso nel 1994 dal Ministero della Sanità.

Le conclusioni del Giudice di prima istanza sono state confermate dalla sentenza della Corte di Appello di Cagliari n. 181/2019, che afferma nelle premesse che *"...non è più in contestazione, non essendo stato investito dall'appello, il fatto che il secondo diniego all'assunzione opposto l'11.09.2009 dalla ASL n. 4 fosse illegittimo. Risulta pertanto definitivamente accertato che non sussistessero ulteriori ostacoli normativi a che si desse*

seguito all'originaria approvazione delle graduatorie con le conseguenti determinazioni dell'Amministrazione che aveva bandito la procedura".

Il Giudice di Appello ha ricalcolato l'importo del risarcimento in via equitativa nella misura complessiva di euro 276.926,08, comprensivi di rivalutazione monetaria e interessi, oltre agli ulteriori interessi dalla data della decisione, fino al saldo.

Il danno erariale concreto e attuale risarcito alla dott.ssa MURGIA dall'ATS Sardegna con ordinativo di pagamento n. 814243 del 29/07/2020, ammonta a euro 280.603,15.

Secondo la Procura, di una quota parte di tale danno, e precisamente di quella risultante dalla differenza tra l'importo del risarcimento calcolato in via equitativa nella sentenza n. 181/2019 della Corte di Appello di Cagliari e quanto effettivamente pagato dall'ATS Sardegna alla dott.ssa MURGIA (euro 280.603,15 - euro 276.926,08 = euro 3.677,07) sommato all'importo totale del risarcimento dovuto alla dott.ssa MURGIA dall'11.09.2009 al 10.10.2017 pari a euro 77.600,16, per un totale di euro 81.277,23, devono essere chiamati a rispondere, nella misura del 50% ciascuno (euro 40.638,61), Antonio ONNIS e Mariano MELONI, rispettivamente Direttore Generale e Direttore Amministrativo della Asl 4 e firmatari del provvedimento di diniego all'assunzione della dott.ssa MURGIA dell'11.09.2009.

Tale provvedimento illegittimo sarebbe concausa del danno (insieme alla condotta pregressa del dott. SIMULA), poiché la sua adozione concretizzerebbe una condotta antigiuridica, che si pone secondo un nesso di occasionalità necessaria con la mancata assunzione e il conseguente contenzioso giuslavoristico, risultato vittorioso per la ricorrente, che ha

determinato l'inutile dispendio di denaro a carico dell'Azienda per ristorare la dipendente del danno subito fino alla sua necessaria assunzione.

La condotta descritta sarebbe caratterizzata dalla colpa grave, in quanto posta in essere senza l'osservanza della minima prudenza e perizia richieste agli agenti dalle loro competenze dirigenziali e dalla particolare preparazione professionale per lo svolgimento delle stesse. A tal proposito, non solo i suddetti dirigenti avrebbero ignorato il principio pacifico per cui dall'approvazione della graduatoria discende per il vincitore di concorso un diritto soggettivo all'assunzione, ma avrebbero interpretato la norma di cui all'art. 18 del D.lgs. n. 502/1992 in senso contrario a quanto esplicitato, sia dal tenore letterale della stessa, sia dalle chiare indicazioni contenute nel parere in cui il Ministero della Sanità aveva già fornito alla Asl di Lanusei, addirittura dal 1994, la corretta interpretazione della norma da applicare alla fattispecie concreta.

In esito all'istruttoria, ai prevenuti è stato notificato l'invito a dedurre, a seguito del quale entrambi hanno presentato le proprie deduzioni, che non sono apparse idonee a superare la contestazione di responsabilità amministrativa, pertanto, è stato emesso l'atto di citazione nel quale sono state confutate le osservazioni delle difese, come di seguito riportato in sintesi.

Nelle deduzioni di entrambi si sollevano le seguenti eccezioni: 1) difetto dell'elemento costitutivo della responsabilità erariale della colpa grave, perché alla data del diniego adottato dal dott. ONNIS e dal dott. MELONI (11.09.2009) il contenzioso poi sfociato nella sentenza della Corte di Appello n. 181/2019 non era stato neppure instaurato nel primo grado, cosicché la circostanza che sussistessero due pronunce giudiziali (Tribunale di Lanusei

RG 37/2011, sentenza n. 47/2015, e Corte di Appello di Cagliari sentenza n. 181/2019) che hanno accertato l'illegittimità delle ragioni poste alla base del diniego non potrebbe rivestire alcuna rilevanza nell'accertamento della condotta di carattere asseritamente colposo imputata agli stessi soggetti.

1a) Con riguardo alla sentenza del Tar Sardegna n. 460/2009, viene affermato che la medesima si era pronunciata sulla richiesta di annullamento del precedente diniego di assunzione, che conteneva motivazioni differenti rispetto a quelle poste alla base del diniego prot. 8355 dell'11.09.2009. Pertanto, l'esercizio della discrezionalità propria della pubblica amministrazione sarebbe stato correttamente posto in essere nuovamente da parte dei prevenuti, i quali hanno motivato il "nuovo" diniego fondandolo su differenti argomentazioni rispetto alle precedenti ritenute illegittime dal Tar Sardegna.

I contenuti del secondo provvedimento, in quanto espressione di nuove scelte discrezionali attinenti ad aspetti non riconducibili a puntuali statuizioni della pregressa sentenza, quindi, non sarebbero stati soggetti a uno specifico vincolo conformativo.

1b) Il parere del Ministero del 23.03.1994, lungi dal fornire l'interpretazione autentica della norma di cui all'art. 18, comma 3, D.L. n. 517/1993, avrebbe invece chiarito che la USL di Lanusei poteva procedere all'assunzione solo dopo che la Regione avesse concesso la relativa autorizzazione, in assenza della quale la mancata assunzione non era stata una scelta discrezionale dell'Amministrazione ma un obbligo di legge, il quale, in forza della riforma del sistema sanitario, avrebbe richiesto l'acquisizione di personale con maggiori competenze e specializzazioni consone alle funzioni e ai processi

che gli stessi soggetti erano chiamati a gestire. Tale parere, inoltre, non poteva tenere conto della norma di cui della legge 28 dicembre 1995 n. 549 che non consente l'accesso al sistema sanitario ai soggetti con qualifica di collaboratore veterinario IX livello, in quanto precedente all'entrata in vigore della medesima normativa.

Pertanto, in merito all'elemento soggettivo della responsabilità erariale, nelle deduzioni si conclude che non potrebbe riscontrarsi alcuna violazione di regole di condotta che avrebbero imposto al dott. ONNIS e al dott. MELONI un *facere* determinato dal quale il danno contestato risulti causalmente conseguente; anzi la regola di condotta imponeva il divieto di accesso al sistema sanitario per la posizione funzionale di collaboratore veterinario IX livello.

1c) Con riferimento alla sentenza n. 47/2015 del Tribunale di Lanusei, nelle deduzioni si afferma che il Giudice del lavoro avrebbe errato nell'interpretazione del secondo motivo di diniego all'assunzione e si richiama la giurisprudenza del Consiglio di Stato, a mente della quale l'assunzione del vincitore di concorso non costituisce un obbligo per l'amministrazione datrice di lavoro, poiché, se nelle more del completamento del procedimento concorsuale sopravvengono circostanze preclusive di natura normativa (blocco generalizzato delle assunzioni), organizzativa (riordino delle dotazioni organiche), o anche solo finanziaria (difetto di copertura), l'amministrazione può paralizzare, o anche annullare, il procedimento stesso, salvo l'ovvio sindacato giurisdizionale sulla congruità e sulla correttezza delle scelte operate (Consiglio di Stato, Sez. V. sentenza n. 908/2021).

Pertanto, secondo la difesa, la Pubblica Amministrazione, pur in presenza di

un diritto soggettivo di un vincitore di concorso a essere assunto deve valutare eventuali limiti esterni di tipo normativo che fungono da limite alla propria discrezionalità e, come nel caso di specie, possono anche riguardare vincoli finanziari e modifiche organizzative.

2) Poiché la normativa introduttiva del cd. “scudo erariale” (art. 21, D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120) ha escluso la rilevanza delle azioni connotate da colpa, anche se grave, ai fini della responsabilità erariale, per il periodo compreso tra il 17 luglio 2020 e il 31 dicembre 2025, l’azione di responsabilità dovrebbe essere considerata prescritta, dal momento che, alla data del 31.12.2025 l’eventuale potere di costituire in mora il presunto responsabile del danno - mediante l’invito a dedurre o con altro atto stragiudiziale che abbia le connotazioni della costituzione in mora – non potrà più essere esercitato entro il termine quinquennale di prescrizione dell’azione erariale decorrente dal fatto asseritamente foriero di danno contabile. Tale termine decorrerebbe dalla data del pagamento che la P.A. ha effettuato a titolo di risarcimento nei confronti della dott.ssa MURGIA. Applicando, nel caso di specie, il computo di tali termini alla data della notifica dell’invito a dedurre (12.05.2025) l’azione di responsabilità amministrativa risulterebbe prescritta per lo spirare dei termini massimi consentiti. Nondimeno, qualora si volesse considerare quale termine iniziale del decorso della prescrizione dell’azione risarcitoria contabile, la data di passaggio in giudicato della sentenza della Corte di appello di Cagliari n. sentenza n. 181/2019 del 17.09.2019 (17.03.2020) - in quanto già a tale data l’illecito è divenuto conoscibile in tutti i suoi elementi essenziali - dovrà ritenersi, allo stesso modo, maturato il quinquennio prescrizionale, atteso che

l'invito a dedurre è stato notificato in data 12.05.2025.

L'Ufficio requirente, nell'atto di citazione ha formulato le repliche di seguito riportate.

Punto 1) Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa, le sentenze rese sul caso della dott.ssa MURGIA hanno certamente rilevanza nell'accertamento della condotta di carattere gravemente colposo, in quanto già il parere del Ministero della Sanità del 1994, anche in considerazione dell'autorevolezza della provenienza, avrebbe dovuto suggerire ai due invitati di procedere senza indugio all'assunzione e le sentenze via via adottate hanno fornito ai dirigenti coinvolti significativi elementi, utili quanto meno a evitare l'enorme ritardo nell'assunzione, comunque imposta dall'Autorità giudiziaria, che ha aggravato il danno per le casse erariali.

Punto 1a) L'Ufficio requirente ha contestato l'assunto per cui i contenuti del provvedimento firmato dai destinatari dell'invito a dedurre, in quanto espressione di nuove scelte discrezionali attinenti ad aspetti non riconducibili a puntuali statuizioni della pregressa sentenza, non erano soggetti a uno specifico vincolo conformativo.

La prima motivazione di tale provvedimento avrebbe reintrodotto surrettiziamente la medesima motivazione del precedente atto annullato dalla sentenza del TAR Sardegna n. 460/2009, così che le motivazioni poste alla base del secondo diniego di assunzione non erano affatto nuove.

Sarebbero, poi, pretestuose le motivazioni fondate sull'intervenuta riforma del SSN che avrebbe determinato la soppressione della posizione di veterinario collaboratore area B, con la conseguente impossibilità di assunzione della dott.ssa MURGIA, come dimostrerebbe il fatto che la stessa è stata alla fine

assunta, dopo tanti anni e molteplici riforme del settore, nonché le puntuali considerazioni del G.O. rese in ben due gradi di giudizio.

Punto 1b) Anche in relazione al parere del Ministero della Sanità del 23.03.1994 la ricostruzione della difesa non tiene conto del fatto che la dott.ssa MURGIA è risultata vincitrice di un concorso pubblico bandito ed espletato in data anteriore alla riforma del 1992, che non ricadeva tra quelli che, a norma dell'art. 18 del d.lgs. n. 502/1992, avrebbero dovuto essere revocati. Non potevano esserci dubbi, ove si fosse utilizzata la diligenza media che deve poter essere richiesta a un dirigente, anche in presenza di un espresso parere del Ministero della Sanità circa il diritto della stessa all'assunzione.

Quanto all'invocata autorizzazione in deroga da parte della Regione, pur ritenendo che in questa fattispecie non fosse necessaria, la Procura ha sottolineato che la ASL di Lanusei chiese alla RAS e ottenne l'autorizzazione per la progressione economica del personale già strutturato, mentre non chiese – ed è questo il punto dirimente – e quindi non ottenne, l'autorizzazione per l'assunzione del soggetto risultato vincitore di concorso pubblico, pur nella obiettiva e lamentata carenza di personale.

Punto 1c) Attraverso l'esame della sentenza di primo grado, svolto tramite l'extrapolazione di alcuni passaggi, la difesa ha sostenuto l'insussistenza dell'elemento soggettivo, ma il Tribunale di Lanusei ha utilizzato il ragionamento per assurdo, *“se l'interpretazione fornita dalla resistente fosse corretta ... la sopravvenuta approvazione della novella operata dalla legge n. 549 del 1995 integrerebbe, indubbiamente, l'impossibilità sopravvenuta della prestazione...”*. Ma tale interpretazione era palesemente scorretta, come appunto ha statuito il Tribunale con una pronunzia confermata in sede di

appello.

2) Quanto all'eccezione di prescrizione, poiché come ricorda correttamente la difesa *“il dies a quo della prescrizione dell'azione di responsabilità per il risarcimento del danno c.d. indiretto va individuato nella data di emissione del titolo di pagamento al terzo tenuto conto che l'evento dannoso c.d. indiretto si è concretizzato con il pagamento delle somme medesime”* e che tale pagamento è avvenuto con ordinativo n. 814243 del 29/07/2020 mentre l'invito a dedurre è stato regolarmente notificato in data 12/05/2025, risulta accertato che non ricorre la prescrizione quinquennale dell'azione per responsabilità erariale.

Risulterebbe parimenti accertata anche la non applicabilità del cd. “scudo erariale” (art. 21, D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in L. 11 settembre 2020, n. 120), essendo le condotte gravemente colpose contestate ai convenuti, al contrario di quanto sostenuto dalla difesa, palesemente anteriori al 16 luglio 2020, data di entrata in vigore del decreto *de quo*.

Concludendo sul punto della responsabilità per colpa grave dei dott. ONNIS e MELONI, la Procura ha evidenziato che, nella fattispecie in oggetto, il concorso pubblico era stato integralmente espletato fino alla nomina del vincitore nel 1992 (in epoca antecedente alla novella normativa più volte invocata dalla difesa) che consentiva la revoca solo per i concorsi per i quali non fossero state espletate le prove d'esame alla data ivi indicata (1° gennaio 1994). Ciononostante, in dispregio dell'affidamento legittimo della vincitrice del concorso, con motivazione che non trova fondamento, né nella norma vigente al momento della condotta, né nella giurisprudenza già consolidata, i soggetti invitati hanno sostanzialmente receduto da quello che si configurava

come un obbligo, corrispondente a un diritto soggettivo della dott.ssa MURGIA.

Nella citazione, quindi, si richiama la giurisprudenza della Corte di cassazione in merito alla natura giuridica del bando di concorso e del diritto all'assunzione del candidato vincitore, e si sostiene che la doverosità dell'assunzione della vincitrice del concorso era inequivocabilmente evincibile dalle norme, dalla giurisprudenza e dal parere reso dal Ministero della Sanità, di modo che l'ignoranza di tali principi e la mancata valutazione delle ripetute istanze della dott.ssa MURGIA non possono che deporre per una condotta gravemente colposa del dott. Giuseppe Antonio SIMULA, autore del primo provvedimento che ha dato origine alla vicenda, e dei dott. Antonio ONNIS e Mariano MELONI che ne hanno perpetuato gli effetti dannosi con il loro comportamento, esplicitatosi nell'atto di diniego di assunzione della dott.ssa MURGIA, che ha causato un notevole aggravamento del danno indiretto subito dalla ASL interessata.

In conclusione, secondo la prospettazione accusatoria, Antonio ONNIS e Mariano MELONI devono essere chiamati a rispondere a titolo di colpa grave per il danno cagionato all'ATS Sardegna pari a euro 81.277,23, nella misura del 50% ciascuno (euro 40.638,61), oltre agli interessi legali e alla rivalutazione monetaria.

I dott. Antonio ONNIS e Mariano MELONI si sono costituiti in giudizio al ministero dell'Avvocato Giuseppe MACCIOTTA con memoria depositata il 17 giugno 2026, nella quale si chiede: in via pregiudiziale/preliminare, di accertare e dichiarare l'improcedibilità e/o l'intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità e, per l'effetto, prosciogliere i convenuti da ogni

addebito; nel merito e in via principale, di rigettare integralmente la domanda attorea in quanto infondata in fatto e in diritto, per difetto dell'elemento soggettivo della colpa grave e, per l'effetto, mandare assolti i convenuti da ogni pretesa risarcitoria; in via subordinata, nella denegata ipotesi di accoglimento, anche parziale, della domanda attorea, di ridurre l'addebito ai sensi e per gli effetti del potere riduttivo del Giudice e/o del disposto di cui all'art. 1, comma 1 bis, comma 1 quater e comma 1 octies della L. 20/1994, tenuto conto di tutte le circostanze del caso concreto; con vittoria di spese e compensi del presente giudizio.

Secondo il difensore, il provvedimento di diniego prot. n. 8355/2019, sarebbe stato adottato dai convenuti nel rispetto del quadro normativo del tempo, nella piena e legittima convinzione di agire conformemente alle previsioni della legge all'epoca vigente, che non consentivano il collocamento nel profilo di dirigente veterinario ai soggetti con qualifica di collaboratore veterinario IX livello, la quale "non era più ricompresa nelle posizioni funzionali per l'accesso al sistema sanitario". Inoltre, alla data del diniego adottato dal dott. ONNIS e dal dott. MELONI (11.09.2009) il contenzioso poi sfociato nella sentenza della Corte di Appello n. 181/2019 non era stato neppure instaurato nel primo grado, cosicché la circostanza che sussistessero due pronunce giudiziali (Tribunale di Lanusei RG 37/2011 sentenza n. 47/2015; Corte di Appello di Cagliari sentenza n.181/2019) circa l'illegittimità delle ragioni poste alla base del diniego non potrebbe rivestire alcuna rilevanza nell'accertamento della condotta di carattere asseritamente colposo imputata agli stessi soggetti.

Quanto alla sentenza del Tar Sardegna n. 460/2009 - unica precedente alla

data del diniego prot. n. 8355 dell'11.09.2009 – nella memoria si sottolinea come la medesima si sia pronunciata sulla richiesta di annullamento del precedente diniego di assunzione prot. n. 28225 del 19.12.1997, che conteneva motivazioni affatto differenti rispetto a quelle poste alla base del diniego prot. 8355 dell'11.09.2009. Ne consegue che, non sussistendo alcuna statuizione giudiziale che vincolasse la riedizione del potere della P.A., se non quella della illegittimità delle motivazioni recate dal diniego prot. n. 28225 in data 19.12.1997, il nuovo esercizio della discrezionalità propria della pubblica amministrazione risulterebbe essere stato correttamente posto in essere da parte dei convenuti, i quali hanno motivato il “nuovo” diniego fondandolo su argomentazioni differenti rispetto alle precedenti ritenute illegittime dal Tar Sardegna con la sentenza n. 460/2009.

Secondo la difesa, pertanto, non sarebbero ravvisabili gli elementi sintomatici della colpa grave in capo agli odierni convenuti, dal momento che, nella fattispecie, non potrebbe riscontrarsi alcuna violazione manifesta delle norme di diritto applicabili ovvero l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento, che avrebbero imposto ai medesimi un *facere* determinato dal quale il danno contestato sarebbe risultato causalmente conseguente.

Premessa la ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nella memoria si sostiene che non sussisteva, nella fattispecie, alcun diritto all'assunzione, come chiaramente affermato dalla Corte di Appello di Cagliari con la sentenza n. 181 del 17.09.2019.

In particolare, la sentenza del Tar Sardegna n. 460/2009 (unica pronuncia

precedente al diniego del 2009) si è pronunciata esclusivamente sulla legittimità delle motivazioni contenute nel primo diniego di assunzione, senza esaminare il profilo dell'efficacia preclusiva dell'art. 18 del D.lgs. n. 502/1992.

Secondo il patrocinatore, le motivazioni poste alla base del diniego del 2009 erano, evidentemente, nuove rispetto a quelle esaminate dal Tar Sardegna, pertanto, il nuovo esercizio della discrezionalità propria della pubblica amministrazione risulterebbe essere stato correttamente posto in essere da parte del dott. ONNIS e del dott. MELONI, i quali hanno motivato il “nuovo” diniego fondandolo su argomentazioni differenti rispetto a quelle ritenute illegittime dal Tar Sardegna.

La sentenza del Tribunale di Lanusei è, come detto, successiva al diniego del 2009 e non potrebbe, per tale ragione, sortire alcun effetto nell'attribuzione dell'elemento psicologico della colpa grave in capo ai convenuti.

Nella memoria si ribadisce, quindi, che il provvedimento di diniego prot. n. 8355/2019 sarebbe stato adottato dagli odierni convenuti nella piena e legittima convinzione di agire conformemente alle previsioni di legge al tempo vigenti, che non consentivano il collocamento nel profilo di dirigente veterinario ai soggetti con qualifica di collaboratore veterinario IX livello, la quale “non era più ricompresa nelle posizioni funzionali per l'accesso al sistema sanitario”, in quanto il IX livello medico, che era un livello di classificazione professionale per i medici all'interno delle USL, era stato eliminato con la trasformazione delle stesse in ASL.

Secondo la prospettazione difensiva, il Tribunale di Lanusei non ha negato che la posizione fosse stata effettivamente soppressa nel 1997, ma ha ritenuto

superabile tale circostanza affermando che la soppressione non avrebbe impedito la ricollocazione "se l'assunzione non fosse stata colpevolmente procrastinata", senza considerare che nella valutazione della posizione della dott.ssa MURGIA, effettuata nel 2009, doveva essere considerato un profilo professionale soppresso da 12 anni, un sistema sanitario completamente riformato, e una qualifica (IX livello collaboratore) che non esisteva più nell'ordinamento del SSN.

Del resto, che le figure di veterinario IX livello e quella di dirigente veterinario non fossero fungibili appare confermato anche dalla sentenza del Tar Sardegna n. 7/2011, la quale ha compensato le spese del giudizio sul presupposto, tra l'altro, che *“non sussiste idoneità tra le 2 figure professionali dei 2 concorsi (il primo vinto nel 1992 dalla ricorrente, era riferito ad un posto di collaboratore veterinario; mentre il posto oggetto de bando del 2002, qui impugnato, era di veterinario specialistico nel settore alimenti) , con richiesta di specializzazione nella disciplina (cfr. requisiti specifici del bando 2002 lettera b, punti 1 e 2 : laurea in veterinaria w specializzazione nella disciplina oggetto del concorso o equipollenti)”*. Sostanzialmente, viene operata una netta distinzione tra le due figure di veterinario, che secondo il TAR, non risultavano affatto fungibili.

La valutazione operata dai convenuti nello stesso anno doveva necessariamente tenere in considerazione le riforme intervenute *medio tempore*, i nuovi requisiti richiesti dalla normativa per l'accesso alla posizione funzionale e la diversa organizzazione del personale sanitario.

Anche la sentenza della Corte di Appello di Cagliari in data 17.09.2019 n. 181, successiva, deporrebbe, pacificamente, a sostegno della totale carenza di colpa

in capo agli odierni convenuti.

Pur se sotto il profilo processuale il diritto all'assunzione in capo alla dott.ssa MURGIA fosse stato erroneamente ritenuto sussistente dal Tribunale di Lanusei (in ragione della rinuncia da parte della ATS al primo motivo di appello ritenuto invece fondato dalla Corte di Appello di Cagliari), sotto il profilo dell'accertamento dell'elemento psicologico della colpa grave in capo agli odierni convenuti dovrebbe ritenersi dirimente quanto affermato dalla Corte di Appello di Cagliari circa l'inesistenza di un tale diritto. Alcun obbligo corrispondente a un diritto soggettivo all'assunzione gravava in capo agli odierni convenuti, pertanto, il presupposto della presente citazione in giudizio, fondata sull'asserita condotta dei medesimi, che avrebbero *“sostanzialmente receduto da quello che si configurava come un obbligo, corrispondente ad un diritto soggettivo della dottoressa MURGIA ...in dispregio dell'affidamento legittimo della vincitrice di concorso, con motivazione che non trova fondamento né nella norma vigente al momento della condotta né nella giurisprudenza già consolidata”* non può ritenersi affatto sussistente.

Quanto al parere del Ministero del 23.03.1994, la difesa ha osservato che non era ravvisabile alcun diritto all'assunzione in capo alla dott.ssa MURGIA, in ragione dell'inesistenza della posizione giuridica (diritto all'assunzione) di cui si era chiesto l'accertamento.

Inoltre, da una mera lettura dello stesso parere ministeriale emergerebbe che, non solo non è stata fornita alcuna interpretazione autentica circa la norma di cui all'art. 18, comma 3, del D.L. n. 517/1993, ma viene chiarito che in ogni caso *“la USL di Lanusei può procedere all'assunzione solo dopo che la Regione abbia concesso la relativa autorizzazione”*. La richiesta era stata

effettivamente presentata in data 21.12.1993, come, del resto, affermato anche nello stesso atto di citazione.

Pertanto, nella fattispecie, essendo pacifica la mancanza della (necessaria) autorizzazione in deroga da parte della Regione Sardegna in relazione all'assunzione del vincitore del concorso per un posto di veterinario collaboratore dell'area B - dal momento che la concessione delle deroghe ha riguardato solo ed esclusivamente la progressione di personale strutturato - la mancata assunzione non sarebbe stata una scelta discrezionale dell'Amministrazione ma un obbligo di legge, che nell'ambito della complessiva riforma del sistema sanitario richiedeva l'acquisizione di personale con maggiori competenze e specializzazioni consone alle funzioni e ai processi che gli stessi soggetti erano chiamati a gestire. I convenuti erano, dunque, vincolati al parere ministeriale nella sua interezza.

Se la Regione Sardegna non ha mai concesso tale specifica autorizzazione per la graduatoria del 1992, la condotta di diniego del 2009 non è stata una scelta arbitraria, ma l'osservanza di una condizione di legge insuperabile posta dallo stesso Ministero. In mancanza di autorizzazione regionale, l'assunzione della dott.ssa MURGIA sarebbe stata un atto illegittimo e potenzialmente fonte di danno erariale.

Ancora, in data 7 febbraio 1995 il Ministero della Sanità, interpellato dalla Regione Sardegna circa l'applicabilità anche alle Aziende USL e ospedaliere dell'art. 22, comma 8, della legge n. 724/1994, e alla sua portata, si esprimeva affermando che l'utilizzo delle vecchie graduatorie (come quella del 1992) "non sembra compatibile" con il nuovo modello ordinamentale delle Aziende USL e con i vincoli dell'art. 4 della stessa legge, che subordinavano le

assunzioni a determinati adempimenti e a nuovi carichi di lavoro.

Tale parere ministeriale assumerebbe determinante rilevanza nella dimostrazione della mancanza di chiarezza normativa durante il periodo di transizione tra il vecchio sistema (USL) e il nuovo (ASL).

Pertanto, all'epoca del diniego del 2009 coesistevano un parere del 1994, formulato con riserva e subordinato a un'autorizzazione regionale mai ottenuta, e un successivo parere del 1995, che affermava la non applicabilità delle vecchie graduatorie nel nuovo sistema sanitario. La sussistenza di questi due pareri ministeriali contraddittori non solo non chiariva la situazione, ma la rendeva oggettivamente controversa.

Si consideri, inoltre, che il parere del 1995 è indirizzato alla Regione Sardegna. Questo significa che perfino la Regione Sardegna, nel 1995, aveva rappresentato al Ministero una situazione di incertezza normativa, tale da necessitare di un chiarimento da parte del Ministero competente.

In sintesi, per il difensore non si ritiene ravvisabile l'elemento psicologico della colpa grave in capo agli odierni convenuti, posto che il quadro normativo non appariva affatto "limpido" e che l'autorizzazione regionale - la cui mancanza appariva pacifica nella fattispecie - era stata definita quale condizione indispensabile dal Ministero nel parere del 1994. Procedere all'assunzione al di fuori del nuovo modello ordinamentale avrebbe esposto l'Azienda al rischio di atti illegittimi e ricorsi da parte di altri professionisti (veterinari specialisti), configurando una situazione di incertezza interpretativa che conduce a escludere, in radice, la colpa grave.

Inoltre, proprio il Tar Sardegna si era pronunciato - nella fase cautelare del ricorso RG 249/2003 proposto dalla dott.ssa MURGIA per l'annullamento

della delibera di indizione di un concorso per un posto di veterinario specializzato nel settore alimentare, poi definito con sentenza n. 7/2011 dichiarativa del difetto di interesse – respingendo la domanda cautelare stessa sulla base della considerazione che *“la valutazione di idoneità, a suo tempo espressa nei confronti della ricorrente, ha perso – comunque - di attualità”* (cfr. ordinanza n. 105 del 26.02.2003).

In sintesi, il diniego del 2009 non era affatto un atto di "grossolana superficialità" (come sostiene la Procura) ma era originato da una ragionevole scelta prudenziale dettata dalla mancanza di autorizzazioni regionali obbligatorie e da evidenti incertezze sulla compatibilità dei vecchi ruoli con il nuovo sistema sanitario. Evidentemente, tale condotta non potrebbe essere connotata dalla colpa grave che, secondo giurisprudenza costante, richiede la violazione di regole chiare e univoche.

Inoltre, posto che il legislatore ha inteso delimitare in modo tassativo la possibilità di utilizzare le vecchie graduatorie per evitare la protrazione indefinita di efficacia di selezioni svolte sotto il vigore di regole ormai superate dalla riforma della dirigenza, per la difesa deve ritenersi che fosse assolutamente ragionevole un'interpretazione della norma di cui all'art. 18 che facesse riferimento a tutte le graduatorie formatesi anteriormente al 1° gennaio 1994, senza distinzione, prevedendo che per quelle esistenti a tale data ne fosse consentito l'utilizzo esclusivamente per *“il conferimento di incarichi temporanei non rinnovabili della durata di otto mesi”*. Il divieto sancito dall'art. 18 del D.lgs. n. 502/1992 risponderebbe, dunque, all'esigenza di impedire che graduatorie "obsolete" e riferite a qualifiche strutturalmente non dirigenziali potessero essere impiegate per immettere soggetti nei ruoli della

dirigenza medica e sanitaria, eludendo il necessario e specifico filtro del concorso pubblico dirigenziale.

La difesa ha ribadito, quindi, che non potrebbe ravvisarsi nel comportamento dei convenuti, con valutazione *ex ante*, il requisito della colpa grave, in quanto tale elemento soggettivo può individuarsi soltanto in ipotesi di scelte contrarie alle norme di legge, ovvero macroscopicamente illegittime o del tutto abnormi, irrazionali, antieconomiche e manifestamente illogiche, evenienze che non ricorrerebbero nella fattispecie concreta poiché le decisioni assunte dai convenuti sarebbero state connotate da buona fede e dalla volontà di perseguire l'interesse pubblico a beneficio esclusivo della collettività dei cittadini.

Al contrario, in presenza del quadro normativo sopra delineato, connotato da rilevanti incertezze, dalla mancata necessaria autorizzazione in deroga da parte dell'Amministrazione regionale, dall'inesistenza di un diritto all'assunzione (come poi affermato anche dalla Corte di Appello di Cagliari) dal contenuto del parere ministeriale del 1995, deve ritenersi che la condotta dei prevenuti sia stata connotata dalla massima prudenza e diligenza, anche al fine di evitare che la mancanza dei requisiti necessari in capo alla dott.ssa MURGIA potesse causare danni dovuti a eventuali errori professionali.

Tale condotta, valutata insieme alle circostanze di fatto che ne hanno orientato la decisione, non sarebbe di intensità tale da assumere rilievo ai fini della responsabilità amministrativo-contabile. I presunti responsabili non avrebbero assunto una condotta anomala e inadeguata, non avendo violato un precetto normativo *ictu oculi* chiaro e definito, e avrebbero operato una scelta non gravemente colposa frutto di una ponderata valutazione basata su

un'interpretazione della normativa all'epoca tutt'altro che implausibile.

Le motivazioni addotte (divieto di utilizzo di graduatorie *ante* 1994 ex art. 18 del D.lgs. n. 502/92 e soppressione della qualifica di "Collaboratore veterinario IX livello") erano fondate su precise disposizioni di legge e miravano a tutelare l'Azienda da un'assunzione ritenuta *contra legem*, che avrebbe potuto esporla a future responsabilità.

In subordine, qualora la condotta dei convenuti dovesse essere, comunque, ritenuta connotata da colpa grave, la difesa ha rilevato come la stessa non possa essere ricollegata causalmente all'aggravarsi del danno in conseguenza “dell'enorme ritardo nella assunzione ...che ha aggravato, non poco, il danno per le casse erariali” (cfr. pag. 18 atto di citazione). Il dott. ONNIS ha, infatti, cessato l'incarico in data 28 settembre 2009 e il dott. MELONI in data 4 ottobre 2009.

Secondo il patrocinatore, la ricostruzione operata dalla Procura non sarebbe corretta nella parte in cui individua il nesso causale del danno esclusivamente nel diniego del 2009 sottoscritto dal Direttore Generale, dott. Antonio ONNIS, e dal Direttore Amministrativo, dott. Mariano MELONI, senza considerare adeguatamente il ruolo svolto dagli organi gestionali che si sono succeduti negli anni successivi e che hanno autonomamente contribuito alla protrazione del contenzioso e, conseguentemente, all'aggravamento del danno, poi risarcito alla dott.ssa MURGIA.

Se davvero - come sostiene la Procura - la posizione della ricorrente fosse stata pacifica, evidente e priva di qualunque margine interpretativo già nel 2009, non si comprenderebbe per quale ragione soggetti diversi dai convenuti abbiano continuato per svariati anni a sostenere in giudizio la legittimità della

posizione dell'Azienda sanitaria, fino al grado d'appello (instaurato proprio dalla stessa Azienda e per altro ritenuto fondato nei termini di cui si è detto). La prosecuzione della resistenza processuale da parte dei rappresentanti legali succedutisi nel tempo dimostra che la questione continuava ad essere giuridicamente controversa e in tale modo continuava ad essere percepita dalla medesima Azienda sanitaria.

Il danno contestato dalla Procura non potrebbe, quindi, essere causalmente ricondotto in via esclusiva al provvedimento del 2009. La prosecuzione del giudizio civile, la scelta di non definire in via transattiva la controversia, la decisione di proporre appello e la mancata immediata esecuzione delle pronunce giudiziali costituiscono, infatti, autonome scelte processuali e determinazioni amministrative che hanno contribuito causalmente e direttamente al protrarsi della vicenda e all'incremento progressivo delle somme poi liquidate a titolo di risarcimento, comprensive di interessi, rivalutazione e spese legali.

Sotto tale profilo, la condotta dei vertici aziendali succedutisi dopo il 2009 interromperebbe o, quantomeno, attenuerebbe il nesso causale che la Procura configura tra il diniego sottoscritto da ONNIS e MELONI e il danno maturato sino al 2017. Gran parte del pregiudizio economico si sarebbe, infatti, consolidato proprio durante la gestione successiva del contenzioso, quando l'Azienda sanitaria - attraverso i suoi nuovi vertici - ha autonomamente ritenuto di proseguire la lite e di insistere nel sostenere le argomentazioni giuridiche prospettate.

La Procura imputa ai convenuti una quota del danno maturato dall'11.09.2009 al 10.10.2017, senza considerare che, nel periodo compreso tra il 2011 e il

2015, la decisione di resistere in giudizio fino alla sentenza e la scelta di appellare hanno incrementato il danno risarcibile, che non può, evidentemente, essere attribuito in via esclusiva agli odierni convenuti.

Traslando i principi e le considerazioni esposte sulla quantificazione del danno operata dalla Procura, posto che il danno imputabile al periodo 2009-2017 è stato stimato pari a euro 77.600,16, nella memoria si sostiene che: - la quota di tale importo maturata prima del 25/02/2011 (circa 16 mesi) è direttamente collegabile al diniego del 2009; stimando tale porzione in termini di tempo, la stessa equivarrebbe al 18% dell'intero periodo considerato (2009-2017) così che l'importo dovrebbe ridursi a euro 13.990,00 da dividere al 50% tra i due convenuti; - la quota maturata dal 25/02/2011 al 10/10/2017 (quasi 7 anni) è, invece, relativa al periodo nel quale la gestione processuale e amministrativa era in capo ad altri soggetti; sempre in termini temporali, tale quota equivarrebbe all'82% dell'intero periodo considerato (2009-2017) e, il relativo danno autonomamente prodotto, dovrebbe essere stimato in euro 63.610,00.

Utilizzando un altro criterio, basato sulla tabella di cui al doc. 25 allegato alla citazione, risulta che: - la quota del danno imputabile al periodo 2009-2017, (stimato complessivamente in euro 77.600,16) maturata prima del 25/02/2011 (quota direttamente collegabile al diniego del 2009) sarebbe pari a euro 24.008,07; tale importo è stato ottenuto sommando gli importi relativi agli anni 2009, 2010 e parte del 2011 (precisamente 2 mesi, considerato lo spartiacque del 25.02.2011) da dividere al 50% tra i due convenuti; - l'importo differenziale tra il danno complessivo, pari a euro 77.600,16, e la predetta quota imputabile agli odierni convenuti euro 24.008,07, ovvero euro

53.592,09, dovrebbe essere imputato ad altri soggetti

La difesa ha rappresentato, infine, che il pagamento di euro 280.603,15 effettuato in favore della dott.ssa MURGIA in data 29.07.2020, supera di euro 3.677,07 la misura del risarcimento stabilita dalla Corte d'Appello di Cagliari (pari a euro 276.926,08). Tale differenza non sarebbe causalmente riconducibile al diniego del 2009, in quanto generata dalla scelta unilaterale dei vertici aziendali dell'epoca di accogliere la prospettazione del legale di controparte senza che sussistesse alcun obbligo giuridico in tale senso. Tuttavia, la Procura imputa anche tale importo agli odierni convenuti, anche se la causa di tale esborso risiede nella condotta, posteriore e autonoma, di soggetti differenti. La quota del danno imputabile ai convenuti dovrebbe essere, dunque, decurtata anche di tale ulteriore importo, e la responsabilità dovrebbe essere contenuta e rapportata alla concreta incidenza causale della condotta dei medesimi.

Sempre in via subordinata, la difesa ha chiesto l'applicazione della limitazione strutturale al risarcimento, prevista dal comma 1 octies dell'art. 1 della L. 20/1994.

Infine, per quanto attiene all'applicabilità dello scudo erariale, nella memoria si sostiene che il "fatto commesso" rilevante sia il "fatto dannoso" per l'erario. Di conseguenza, se il pagamento da parte dell'Amministrazione è avvenuto in data successiva al 17 luglio 2020 (nel caso di specie, il 29 luglio 2020), la fattispecie di responsabilità ricade nel perimetro temporale di applicazione dell'art. 21 del D.L. n. 76/2020, a prescindere da quando sia stata materialmente posta in essere la condotta originaria che avrebbe, poi, leso il terzo.

In conclusione, coerentemente con i principi consolidati in materia di responsabilità amministrativa, si sostiene che il "fatto commesso" debba essere identificato, nel caso di danno indiretto, con il momento dell'effettivo esborso finanziario da parte dell'Amministrazione.

Ebbene, posto che il fatto è stato pacificamente commesso in data 29.07.2020, il medesimo ricade nella previsione dello scudo fiscale e come tale non poteva essere perseguito fino al 31.12.2025. Di conseguenza l'azione erariale esercitata tramite l'invito a dedurre del 12.05.2025 deve essere ritenuta improcedibile. La condotta contestata al dott. ONNIS e al dott. MELONI, successiva al 16 luglio 2020, data di entrata in vigore del decreto semplificazioni, deve, quindi, essere ritenuta irrilevante sul piano della responsabilità amministrativo-contabile.

All'udienza del 15 luglio 2026 il P.M. ha sottolineato che è indiscutibile che la dott.ssa MURGIA sia risultata vincitrice di un concorso pubblico bandito e integralmente espletato, fino alla nomina del vincitore in data 15 aprile 1992, in epoca antecedente alla normativa più volte invocata dalla difesa, che prevedeva la revoca solo per i concorsi non espletati al 1° gennaio 1994. In merito alla sussistenza di un dovere di procedere all'assunzione e del corrispondente diritto della dott.ssa MURGIA a essere assunta, ha rimandato ai precedenti giurisprudenziali in tema di diritto all'assunzione del candidato vincitore contenuti nella citazione, ricordando che il tema è stato affrontato, sia dalla Sezione Lavoro, sia dalle Sezioni Unite della Cassazione. Il P.M. ha sostenuto che si tratta di giurisprudenza granitica e costante nel tempo, nonché ribadita dalle sentenze della Cassazione a Sezioni Unite n. 29.643/2019 e n. 7483/2017, nonché dalla sentenza n. 12.368/2020 della Sezione Lavoro. E in

tema di *ius superveniens*, ha citato la sentenza della Corte di Cassazione n. 80.238/2017.

Il P.M. ha, poi, contestato l'uso del sostantivo "ricollocazione" e del verbo "ricollocare" da parte della difesa, con riferimento alla posizione della dott.ssa MURGIA. La stessa, infatti, non è stata ricollocata in alcuna differente posizione, ma è stata assunta, con grave e colpevole ritardo e all'esito di un lungo *iter* giudiziario che poteva e doveva essere evitato, per coprire il posto messo a concorso nel 1992 e per il quale era risultata vincitrice e non meramente idonea. I fatti sono quindi indiscutibili, così come l'elemento psicologico che ha caratterizzato la condotta del Direttore Generale ONNIS e del Direttore Amministrativo MELONI della Asl di Lanusei, avendo gli stessi ignorato con colpa grave norme e principi affermati in modo uniforme dalla giurisprudenza. I convenuti erano sicuramente in possesso dei requisiti richiesti dalla legge regionale per la loro posizione e delle conoscenze e delle professionalità adeguate a comprendere, tanto il dettato normativo, quanto la decorrenza della riforma. Tutti profili che sono stati confermati dal parere richiesto nel '94, che è stato del tutto trascurato, e dai tanti comportamenti difformi tenuti successivamente a tale data, i quali sono da ritenere, per la Procura, del tutto inescusabili. Quanto alla mancata autorizzazione in deroga da parte della Regione, evidenziata dalla difesa, il P.M. ha ribadito che la stessa Asl di Lanusei chiese e ottenne dalla Regione l'autorizzazione per la progressione economica del personale già strutturato, mentre non chiese, e quindi ovviamente non poté ottenere, l'autorizzazione per l'assunzione del soggetto risultato vincitore del concorso pubblico, pur nella lamentata carenza di personale e a nomina del vincitore già avvenuta.

Quanto all'eccezione di prescrizione, il P.M. ha, quindi, evidenziato che già in sede di citazione sarebbe stata dimostrata l'inapplicabilità dello scudo erariale.

Infine, per quanto attiene alla quantificazione del danno, il P.M. ha confermato le conclusioni contenute nell'atto di citazione e ha insistito per la richiesta di condanna dei convenuti ivi formulata.

L'avvocato DEVOTO TICCA ha richiamato la memoria e ha precisato che il parere del Ministero del 1994 prevedeva un'autorizzazione da parte della Regione. La Procura ha affermato che questa autorizzazione non era stata richiesta, ma dallo stesso atto di citazione risulta che il dott. SIMULA, in data 21.12.1993, a 8 giorni dal blocco delle assunzioni disposto dalla Legge Finanziaria, aveva chiesto l'assunzione, non della sola vincitrice, ma di ben tre figure della graduatoria concorsuale per Collaboratore veterinario di Area B. Quindi la richiesta era stata fatta, ma la Regione non aveva concesso la deroga, che era considerata dal Ministero come indispensabile.

Il difensore ha evidenziato, altresì, che la giurisprudenza citata che, secondo la Procura, avrebbe raggiunto degli approdi consolidati relativamente al diritto all'assunzione è di dieci anni successiva al provvedimento di diniego all'assunzione in discussione e che all'epoca la questione non era affatto pacifica. Tant'è che la Corte d'Appello di Cagliari con la sentenza del 2019, pur non pronunciandosi sulla richiesta dell'Azienda di dichiarare l'inesistenza del diritto all'assunzione – poiché detta istanza era stata oggetto di rinuncia nel corso del giudizio – arriva ad affermare che, trattandosi di una selezione che si era completamente espletata prima della privatizzazione, “*anche ipotizzando la giurisdizione del Giudice Ordinario, la domanda proposta solo*

al momento della riassunzione della controversia, ovvero la domanda relativa al diritto all'assunzione, non sarebbe stata accoglibile, perché chiedeva il riconoscimento di una posizione giuridica inesistente, in quanto la procedura precedente a questo spartiacque trattava non di un diritto soggettivo, ma di un interesse legittimo". Quindi, all'epoca la questione, non solo non era granitica, ma era tanto controversa che la stessa Corte d'Appello ha espresso questo orientamento.

Infine, l'Avvocato DEVOTO TICCA ha richiamato tutte le argomentazioni di cui alla memoria scritta e ha confermate le conclusioni ivi rassegnate.

In sede di replica, il P.M. ha sostenuto che la Corte d'Appello di Cagliari ha dichiarato in realtà che non era in contestazione il fatto che il secondo diniego all'assunzione, opposto l'11.09.2009 dalla Asl, fosse illegittimo; pertanto, risulta definitivamente accertato che non sussistevano ulteriori ostacoli normativi all'assunzione.

L'Avvocato DEVOTO TICCA ha replicato che la Corte d'Appello, pur se quel motivo di appello non era più in contestazione, perché oggetto di rinuncia da parte dell'Amministrazione, si è pronunciata ugualmente d'ufficio affermando i principi richiamati. Pertanto, se da un lato, dal punto di vista del giudizio risarcitorio, non era più in discussione il diritto all'assunzione, ciò non significa che a questo corrisponda un'affermazione della colpa in capo ai convenuti, in quanto la situazione era controversa. Per tutte le altre motivazioni contenute nella memoria di costituzione, il difensore ha ribadito l'insussistenza di tutti gli elementi sintomatici della colpa, come da ultimo indicati nella norma recentemente introdotta nell'ordinamento e ha chiesto che i convenuti vadano assolti.

Considerato in

DIRITTO

Come traspare dalla narrativa del fatto, i convenuti hanno presentato articolate deduzioni difensive.

Preliminarmente, occorre esaminare l'eccezione di prescrizione, che non merita accoglimento considerata la costante giurisprudenza di questa Corte che fa coincidere il *dies a quo* con il momento del pagamento, ossia quello nel quale si è verificato il danno, consistente nel depauperamento delle risorse pubbliche.

Nel caso di specie, il pagamento alla dott.ssa MURGIA è stato effettuato il 30 luglio 2020, pertanto la notifica dell'invito a dedurre, avvenuta per entrambi i convenuti il 12 maggio 2025 prima dello scadere del quinquennio, ha interrotto la prescrizione, così che l'azione proposta dalla Procura è da ritenere tempestiva.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa, inoltre, la normativa emergenziale introdotta dall'art. 85, comma 4, del D.L. 17/03/2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, ha sospeso il termine quinquennale della prescrizione dall'8 marzo al 31 agosto 2020, prorogandolo quindi di 176 giorni, così che lo stesso andrebbe a maturare ben oltre la data di notifica dell'invito a dedurre, pertanto, l'eccezione di prescrizione del danno patrimoniale formulata dal difensore, in quanto infondata, deve essere respinta.

Con riferimento alle altre eccezioni sollevate dalla difesa e alle contestazioni nel merito, 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 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.

A tal fine, con riferimento all'elemento psicologico, dalla ricostruzione dei fatti sopra riportata emerge con evidenza la mancanza di colpa grave dei convenuti.

In disparte eventuali responsabilità di altri soggetti, e tenendo in considerazione che il dott. ONNIS ha cessato l'incarico il 28 settembre 2009 e il dott. MELONI il 4 ottobre 2009, si deve circoscrivere l'esame alla condotta dei prevenuti all'epoca del diniego all'assunzione formulato dagli stessi l'11 settembre 2009.

A tale data vi era stata solo la sentenza del TAR Sardegna n. 460/2009 che aveva dichiarato l'illegittimità del primo provvedimento di diniego adottato dal dott. SIMULA, pertanto, non possono essere prese in considerazione le ulteriori vicende processuali, né i pronunciamenti intervenuti negli anni, al fine di stabilire se i convenuti avessero agito con colpa grave.

Occorre considerare, altresì, la subentrata privatizzazione del pubblico impiego e le modifiche che ne sono conseguite, sia sul piano organizzativo, sia su quello dottrinale e giurisprudenziale, come si evince dalle sentenze citate dalle parti e dall'*iter* processuale della vicenda, che ha visto pronunciarsi prima il TAR Sardegna e poi il Giudice del Lavoro di Lanusei e la Corte d'Appello di Cagliari.

A ciò si deve aggiungere che nella Regione Sardegna vi è stata la trasformazione delle USL, vigenti all'epoca del concorso vinto dalla dott.ssa MURGIA, in ASL, poi confluite nell'ATS, con un disorientamento organizzativo, di cui la modifica dei profili professionali costituisce solo uno degli aspetti problematici, che ha certamente inciso nelle decisioni in questione.

Di contro, è vero che il Ministero della Sanità aveva rilasciato nel 1994 il parere più volte citato, ma è anche vero che lo stesso aveva subordinato la possibilità di procedere alle assunzioni solo previa autorizzazione in deroga da parte della Regione.

Come indicato dalla stessa Procura nell'atto di citazione, il 21 dicembre 1993 il dott. SIMBULA aveva chiesto la detta autorizzazione con riferimento a tre posizioni di Veterinario Collaboratore area B, provenienti dal concorso di cui la dott.ssa MURGIA risultava vincitrice.

Il 29 dicembre 1993 la Giunta Regionale aveva concesso alcune deroghe, ma non quella in parola.

Ancora, la Regione Sardegna aveva chiesto in data 7 febbraio 1995 al Ministero della Sanità un parere in merito all'applicabilità del divieto di assunzioni di cui all'art. 22, comma 8, della legge n. 724 del 1994 alle aziende

USL e ospedaliera.

Il Ministero aveva risposto in senso affermativo, osservando che *“l'utilizzazione delle graduatorie non sembra compatibile con il comma 2 dell'art. 4 richiamato che subordina l'assunzione al verificarsi di determinati adempimenti né con il nuovo modello ordinamentale (Aziende USL e ospedaliera che sono subentrate alle vecchie USL). Sostanzialmente, si deve ritenere che le disposizioni della legge 207/85 sulla utilizzazione delle graduatorie, ancorché non abrogate, non consentono di superare i vincoli previsti dall'art. 4 e quindi, di fatto, non siano applicabili”*.

Ciò posto, appare evidente la scarsa chiarezza normativa nella quale i convenuti si sono trovati a operare.

Alla luce di quanto sopra, il Collegio ritiene che la condotta degli stessi non possa essere ritenuta connotata da colpa grave, anche in base alla tipizzazione contenuta nella norma recentemente introdotta dalla legge n.1 del 2026.

Il Collegio ritiene conclusivamente che la domanda risarcitoria formulata dalla Procura Regionale non possa trovare accoglimento in ragione della mancanza di colpa grave nella condotta contestata ai convenuti, con la conseguente assoluzione del dott. Antonio ONNIS e del dott. Mariano MELONI.

Rimane assorbita ogni altra questione.

Trattandosi di proscioglimento nel merito deve provvedersi alla liquidazione degli onorari difensivi in favore dei convenuti ONNIS e MELONI a carico dell'ATS Sardegna, 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 7.000,00, 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** Antonio ONNIS e Mariano MELONI e **liquida** in loro favore in parti uguali, e a carico dell'ATS Sardegna, gli onorari difensivi quantificati in complessivi euro 7.000,00 (settemila/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 15 luglio 2026.

L'Estensore

Il Presidente

(f.to digitalmente V. Mistretta)

(f.to digitalmente D. Cabras)

Depositata in Segreteria il 03.08.2026

Il Dirigente

(f.to digitalmente P. Carrus)