



SENT. 124/2025

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita Loreto Presidente

Roberto Rizzi Consigliere

Nicola Ruggiero Consigliere

Maria Cristina Razzano Consigliere -Relatrice

Ilaria Annamaria Chesta Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio d'appello iscritto al n. 61330 del Registro di Segreteria,
promosso da SATTA VALERIA, nata a Cagliari il 08.10.1983 e ivi
residente in Via Balilla n. 107, C.F. STTVLR83R48B354G,
rappresentata e difesa dall'Avv. Enrico Salone presso il cui indirizzo
pec: avvenricosalone@legalmail.it è elettivamente domiciliato

contro

PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

avverso

la sentenza n. 189/2023 della Sezione giurisdizionale per la Regione
Sardegna, depositata in data 23 novembre 2023.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 16 gennaio 2025, con
l'assistenza del Segretario dott. Riccardo Giuseppe Carlucci, la
relatrice dott.ssa Maria Cristina Razzano, l'Avv. Enrico Salone per



l'appellante e il rappresentante della Procura generale nella persona del V.P.G. dott.ssa Emanuela Rotolo.

Esaminati l'atto d'appello, gli atti e i documenti tutti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza impugnata la Sezione giurisdizionale in epigrafe indicata, in parziale accoglimento della domanda della Procura regionale, ha condannato la sig.ra Valeria Satta al pagamento, in favore della Regione, dell'importo di €. 220.058,10, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese processuali, a titolo di responsabilità amministrativa per avere la medesima, nella qualità di Assessore degli Affari generali, Personale e Riforma della Regione Sardegna, indotto la Giunta regionale al conferimento delle funzioni di Direttore generale dell'Organizzazione e del Personale a un soggetto privo dei requisiti previsti dalla legge e dal bando.

L'istruttoria preprocessuale, avviata dal Pubblico Ministero contabile sulla base di un esposto anonimo, si era fondata sulle indagini della Guardia di Finanza, nonché sugli atti del procedimento penale medio tempore avviato nei confronti della medesima Satta dalla Procura della Repubblica territorialmente competente.

Dagli accertamenti espletati era emerso, in particolare, che l'Assessore - nell'ambito di una procedura indetta per la copertura del ruolo di Direttore generale dell'organizzazione e del personale, rivolto sia ai dirigenti del Sistema Regione, come definito dal comma



2-bis dell'art. 1 della L.R. n. 31/1998, sia al personale esterno al Sistema Regione - aveva individuato la dott.ssa OMISSIS quale soggetto idoneo a ricoprire il ruolo, attestandone il possesso dei requisiti richiesti e aveva trasmesso la relativa proposta alla Giunta senza demandare la dovuta istruttoria agli uffici regionali.

La Giunta approvava la proposta con deliberazione n. 9/14 del 4 marzo 2020, conferendo le funzioni di direttore generale alla dott.ssa OMISSIS per un periodo di tre anni e gli uffici amministrativi procedevano alla stipula del relativo contratto in data 16 marzo 2020.

Nel corso delle indagini emergeva, tuttavia, che la dott.ssa OMISSIS non aveva i requisiti per assumere l'incarico di cui trattasi. La medesima, invero, essendo, al momento della domanda, in aspettativa volontaria dal ruolo di funzionario della Regione Sardegna per ricoprire l'incarico di Direttore di Servizio di ASPAL, un ente del Sistema Regione, non poteva considerarsi né "persona estranea all'Amministrazione e agli enti", come aveva invece dichiarato nella domanda di partecipazione, visto che era un dipendente regionale in aspettativa, né dirigente interno, essendo un funzionario temporaneamente titolare di funzioni di direzione e di servizio presso un ente della Regione. La OMISSIS, tra l'altro, non disponeva nemmeno dei requisiti di qualificazione professionale richiesti dal bando, atteso che non risultava aver esercitato funzioni dirigenziali per almeno un quinquennio, non proveniva dai settori della ricerca, della docenza universitaria, dalle magistrature e dai



ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato e non presentava una particolare specializzazione sul piano professionale, culturale e scientifico

Accertata la natura dannosa della spesa posta a carico della Regione, in quanto assunta in violazione di legge, il Pubblico Ministero ha convenuto in giudizio l'Assessore Satta, proponente dell'incarico illegittimo, chiedendone la condanna al pagamento della complessiva somma di €. 314.368,72, pari alle retribuzioni erogate alla OMISSIS, al lordo delle ritenute fiscali e previdenziali, alla data del 30 settembre 2022. La Sezione territoriale ha ridotto l'importo del pregiudizio ascrivito alla Satta, liquidandolo in. €. 220.058,10, in ragione del concorso virtuale di altri soggetti non evocati in giudizio, quali i componenti della Giunta o l'organo di vertice della struttura amministrativa.

Con atto notificato in data 24 gennaio 2024 e depositato il successivo 5 febbraio, la soccombente, patrocinata come in atti, ha chiesto la riforma integrale della sentenza impugnata, con assoluzione da ogni addebito, ovvero, in subordine, la riduzione dell'entità del danno, con l'esercizio del potere riduttivo, deducendo i seguenti motivi di gravame:

1. *“Insussistenza del danno erariale”.*

La Sezione territoriale avrebbe erroneamente ritenuto sussistente il danno non tenendo conto di una serie di circostanze pur dedotte in primo grado e cioè che a) la dott.ssa OMISSIS avrebbe svolto regolarmente tutte le funzioni di Direttore generale dell'Assessorato



del Personale, compiendo tutte le attività e gli atti propri della carica in questione, elencati negli articoli 8, 9, 23 e 24 della L.R. 31/1998; nella denegata ipotesi in cui si ritenesse la nomina illegittima, tutte le attività svolte resterebbero compiute a beneficio della Regione e tutti gli atti e provvedimenti adottati, perfettamente validi ed efficaci sotto il profilo giuridico-amministrativo; l'utilità della spesa quindi sarebbe fuori discussione; b) se anche la dott.ssa OMISSIS non fosse stata nominata Direttore generale, la Regione avrebbe dovuto comunque conferire a un altro soggetto tali funzioni, erogando le medesime somme; c) a conferma dell'utilità delle prestazioni lavorative svolte dalla dott.ssa OMISSIS, depone anche l'art. 2126 del codice civile, d) anche l'art. 1, comma 1 bis, L. 20/1994 stabilisce il principio secondo cui nel giudizio di responsabilità deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'Amm.ne; e) l'affermazione della Procura attrice secondo cui la spesa in questione sarebbe stata inutile, non solo sarebbe del tutto apodittica, ma anche erronea e indimostrata, poiché la Procura regionale non avrebbe contestato che la destinataria dell'incarico non abbia svolto proficuamente l'attività di direttore generale,

I suddetti argomenti difensivi non sarebbero stati esaminati dalla Sezione di primo grado, che avrebbe preteso di inferire la sussistenza del danno dalla mera asserita illegittimità della nomina. In particolare, la sentenza non avrebbe considerato che tutta la giurisprudenza giuslavoristica e costituzionale sarebbe consolidata nel ritenere utile la prestazione lavorativa resa in favore della



pubblica amministrazione, pur in presenza di un incarico illegittimo.

Si aggiunga che la dott.ssa OMISSIS (in disparte l'asserita illegittimità della nomina, e, segnatamente, se essa potesse essere considerata o meno "esterna" all'Amm.ne ex art. 29, comma 1, LR 31/1998), oltre a un curriculum professionale tutt'altro che irrilevante (laurea in giurisprudenza, abilitazione alla professione di avvocato, svolgimento della stessa professione per anni, svolgimento delle funzioni di capo di gabinetto di Assessorato regionale, abilitazione all'insegnamento e svolgimento di tale professione per anni, specifiche competenze in materia di organizzazione di concorsi pubblici- v. All. 10, Relazione GdF n. 62824/2022, prodotto dalla Procura), avendo ricoperto la qualifica di Funzionario D della Regione Sardegna dal 2005 al 2017, possedeva *ad abundantiam* anche il fondamentale requisito per la nomina a DG richiesto dall'art. 29, comma 1, della L.R. 31/1998, come interpretato autenticamente dall'art. 1 della L.R. 25/2019 e concernente *"concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza"*.

Al di là dell'inquadramento dello *status* professionale della persona incaricata nell'art. 28 ("interna") o nell'art. 29 ("esterna") della LR 31/1998, sarebbe comunque certo che la dott.ssa OMISSIS avesse i requisiti sostanziali per lo svolgimento delle funzioni di Direttore Generale, così come delineati nell'art. 29 cit.; anche per tale aspetto l'utilità delle prestazioni rese in favore dell'ente pubblico non



potrebbe essere messa in dubbio.

Per quanto sopra, è sicuramente erronea e infondata anche l'affermazione della Corte secondo cui la dott.ssa OMISSIS sarebbe addirittura "priva dei requisiti basilari" per il conferimento dell'incarico di DG.

2. *"Non imputabilità del presunto danno erariale all'Assessora Satta".*

La verifica dei requisiti di partecipazione, sia nella fase di ammissione alla procedura, sia in sede di stipula del contratto di lavoro, rientra pacificamente nella competenza della struttura amministrativa dell'Assessorato (Direzione generale del Personale) e non in quella dell'organo politico (Assessore).

Competerebbe, infatti, alla struttura amministrativa (i.e. la direzione del personale): impegnare la spesa necessaria per l'assunzione; concludere il contratto di lavoro (appunto previa verifica dei requisiti in capo all'interessato), impiegando così le risorse impegnate; gestire il rapporto del lavoro, erogando le retribuzioni e adottando eventuali atti di revoca e/o decadenza nel caso in cui venisse accertata la originaria carenza dei requisiti, mentre competerebbe all'Assessore, invece, effettuare sulle candidature (verificate *ex ante* ed *ex post* dalla struttura amministrativa) una scelta squisitamente di natura politica e fiduciaria, anche e soprattutto in funzione degli obiettivi da conseguire e dei programmi da attuare, che l'Assessore pone a base della propria attività politico-amministrativa.

Un'eventuale responsabilità dovrebbe, pertanto, essere rivolta in



capo all'organo tecnico.

In ogni caso, la verifica istruttoria dei requisiti in capo alla dott.ssa OMISSIS, sia *ex ante* sia *ex post* rispetto al decreto di nomina adottato dall'Assessora Satta sarebbe stata eseguita. *Ex ante*, vi sarebbe stata l'autocertificazione e poi competeva al dirigente che ha sottoscritto il contratto la verifica postuma dei requisiti; in ogni caso, alcuna comparazione tra i *curricula* si imponeva, trattandosi di nomina fiduciaria.

3. "Mancanza di dolo o colpa grave".

Alla luce delle circostanze appena menzionate, si sarebbe dovuto considerare le rassicurazioni avute dalla struttura circa la sussistenza dei requisiti ex artt. 28 e 29 cit in capo alla dott.ssa OMISSIS; i dubbi interpretativi in ordine alla corretta applicazione di tali disposizioni; la circostanza che la Giunta regionale, con la già citata delibera n. 9/7 del 14.03.2023, previa nuova verifica istruttoria dei requisiti ex art. 29, comma 1, L.R. 31/1998, abbia confermato la nomina della dott.ssa OMISSIS a D.G.: l'insieme di tali elementi escluderebbe sicuramente (anche nella denegata ipotesi in cui si ritenesse illegittima la nomina della dott.ssa OMISSIS) la colpa grave in capo all'Assessora e, a fortiori, il dolo. Peraltro, l'avviso di manifestazione di interesse escludeva la necessità della previa comparazione e soprattutto l'Assessora non avrebbe affatto proposto la nomina della dott.ssa OMISSIS alla Giunta come "esterna" nella consapevolezza che essa non possedesse i requisiti, né che non fosse frequente che la Giunta deliberasse su oggetti non posti all'ordine del



giorno, né che non fosse stata acquisita la necessaria documentazione di supporto.

Infine, l'insussistenza dei requisiti in capo alla dott.ssa OMISSIS non sarebbe stata affatto rilevabile "ictu oculi" dal *curriculum* di quest'ultima, oltre a dover considerare che il quadro normativo non era affatto chiaro, tant'è che gli artt. 28 e 29 LR 31/1998) sarebbero stati oggetto di una disposizione di interpretazione autentica (art. 19, comma 1, L.R. 25/2019), anch'essa di non piana lettura-

4. *"Sull'illegittimità della nomina della dott.ssa OMISSIS".*

Proprio partendo dagli artt. 28 e 29 sopra citati, si sarebbe dovuto ritenere o che la dott.ssa OMISSIS, in quanto dirigente ad interim, rientrasse comunque nei ruoli dirigenziali dell'amministrazione ("Dirigente interno"), e allora la stessa avrebbe ben potuto partecipare alla selezione *de qua*, non essendo affatto necessario, ai sensi dell'art. 28 in parola, anche lo svolgimento per un quinquennio delle funzioni dirigenziali; o, come sostenuto in sentenza che la dott.ssa OMISSIS, pur dirigente ad interim, non rientrasse nei ruoli dirigenziali e allora la stessa avrebbe potuto partecipare alla procedura selettiva ai sensi dell'art. 29, appunto come soggetto "esterno ai ruoli dirigenziali dell'Amm.ne" (i.e. "Dirigente esterno"), fermo restando il concorso dell'ulteriore requisito della comprovata qualificazione professionale, peraltro, desumibile anche "da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza...". In realtà dovrebbe ritenersi acclarato che



un'interpretazione logica e costituzionalmente orientata dell'art. 29 imporrebbe di consentirne l'applicazione anche ai soggetti che, pur essendo dipendenti dell'Amm.ne, non appartengano ai ruoli dirigenziali della stessa ossia siano "esterni ai ruoli dirigenziali" dell'Amm.ne. Peraltro, la dott.ssa OMISSIS, al momento della partecipazione alla selezione per la nomina a D.G. si trovava in aspettativa (e quindi fuori ruolo), in quanto, come detto, ricopriva l'incarico "ad interim" di dirigente presso altra Amm.ne, l'Aspal. Ne consegue che essa, non solo, come già rimarcato, non apparteneva ai ruoli dirigenziali della Regione, ma, inoltre, diversamente di quanto opinato dalla Corte territoriale, avrebbe prestato la propria attività lavorativa anche presso una diversa Pubblica Amm.ne.

Sotto altro aspetto, non sarebbe stato affatto necessario che la dott.ssa OMISSIS possedesse l'esperienza quinquennale in funzioni dirigenziali, come richiesto dalla prima parte dell'art. 29, in quanto, la seconda parte di tale articolo, così come interpretata autenticamente dall'art. 1, comma 1, della L.R. n. 25/2019, avrebbe equiparato coloro che abbiano svolto funzioni dirigenziali per almeno un quinquennio a coloro "che avessero conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza..." La disposizione avrebbe lasciato all'Amm.ne un rilevante margine di apprezzamento



circa il valore professionale, culturale e scientifico delle esperienze curriculari dei candidati, limitandosi a elencare una serie di meri indici rivelatori di tale valore. L'accertamento dei requisiti dei candidati, alla stregua degli indici elencati nella disposizione, rientra, dunque, nell'amplessima discrezionalità dell'Amm.ne (anche perché, come già sottolineato, si tratta di instaurare un rapporto strettamente fiduciario col candidato prescelto), sindacabile in sede giurisdizionale solo per travisamento dei fatti o illogicità macroscopici e manifesti. Oltre ai titoli, dal *curriculum* della candidata sarebbe emersa un'esperienza specifica e pluriennale in materia di organizzazione ed espletamento dei concorsi pubblici, circostanza che, come già evidenziato, sarebbe stata determinante nella sua designazione a D.G. in vista della realizzazione degli obiettivi e programmi specifici che l'Assessora Satta si proponeva di conseguire.

5. *“Sulla quantificazione del danno”.*

La Corte avrebbe quantificato l'asserito danno erariale in € 314.368,70 al 30.09.2022, pari agli emolumenti corrisposti alla dott.ssa OMISSIS a far data dalla contestata nomina e per tutto il periodo del perdurare della carica asseritamente illegittima. Tale presunto danno, inoltre, dovrebbe essere calcolato al più fino al 18.02.2022, quando l'Assessora Satta avrebbe chiesto ripetutamente al Dirigente del Servizio del Personale di verificare la sussistenza dei requisiti ex artt. 28 e 29 LR 31/1998 e, in caso negativo, di adottare i conseguenti atti di spettanza del dirigente (decadenza/revoca



dell'incarico) – docc. 4-10. La quantificazione del danno effettuata dalla Corte, quindi, sarebbe del tutto erronea.

In ogni caso, il presunto danno erariale potrebbe al più corrispondere alla differenza tra quanto corrisposto alla dott.ssa OMISSIS nella sua veste di direttore generale e quanto la Regione avrebbe dovuto comunque corrisponderle quale funzionario regionale di categoria D. Tale differenza, secondo il conteggio effettuato dalla Guardia di Finanza (prot. n. 165985 del 30.09.2023, prodotto dalla Procura) ammonterebbe, al 30.09.2023, a complessivi €. 176.831,20, salvi errori od omissioni. In ogni caso, dalla Relazione della Guardia di Finanza prot. n. 62824 del 13.04.2022 (pag. 26), prodotta dalla Procura, risulta che il presunto danno erariale fino al 28.02.222, ammonterebbe a € 149.915,93.

6. *“Sulla ripartizione del danno”*

Infine, si sarebbe dovuto tener conto del concorso: a) di tutti i componenti della Giunta regionale che hanno approvato la proposta di nomina dell'Assessora e che l'hanno condivisa (v. report della seduta del 05.03.2020; b) della stessa OMISSIS, avendo dichiarato ex artt. artt. 46 e 76 del DPR 445/2000 di possedere i requisiti ex art. 29, comma 1, L.R. 38/1998 (e per questo è indagata ai sensi dell'art. 483 c.p. per falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico) e che avrebbe percepito il compenso di D.G. asseritamente illegittimo e inutile; c) del Dirigente del Servizio Personale, che avrebbe verificato o dovuto verificare i requisiti in capo alla dott.ssa OMISSIS; ha impegnato la spesa; ha stipulato il contratto di lavoro;



ha erogato mensilmente le retribuzioni al contestato D.G., ha verificato o doveva verificare in corso di rapporto di lavoro l'esistenza e la persistenza dei requisiti ex artt. 29 e 29 LR 31/1998 in capo al contestato D.G. e adottare i conseguenti eventuali provvedimenti di decadenza/recesso dal rapporto di lavoro in questione; d) del direttore del Servizio Personale (succeduto nelle funzioni al Dirigente del Servizio Personale OMISSIS), che ha verificato o doveva verificare, in corso di rapporto di lavoro, l'esistenza e la persistenza dei requisiti ex artt. 28 e 29 LR 31/1998 in capo al contestato D.G., e adottare gli eventuali conseguenti provvedimenti di decadenza/recesso dal rapporto di lavoro in questione; a ciò, peraltro, reiteratamente sollecitato dall'Assessora Satta.

Si è, pertanto, concluso che il presunto danno erariale complessivo, previa ripartizione tra tutti i suindicati soggetti, avrebbe potuto essere non superiore a circa € 13.000,00, salvo in ogni caso il potere riduttivo ex art. 1, comma 1 bis, L. 20/1994, da esercitarsi dalla Corte anche in via equitativa.

Con atto depositato il 23 dicembre 2024 la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni, chiedendo la reiezione del gravame, in considerazione anche delle condivise argomentazioni esplicitate nell'impugnata sentenza. In particolare, quanto al primo motivo, ha affermato che l'illegittimità dell'atto pur non coincidendo con l'illiceità della condotta ne costituisce elemento sintomatico. In secondo luogo, la dannosità dell'affidamento deriverebbe dal fatto che la prestazione resa da un soggetto in possesso di tutti i requisiti



richiesti dalla legge non può invero ritenersi “sovrapponibile” a quella resa da un soggetto che tali requisiti non abbia (Corte conti, Sez. II App., n. 328/2022) e quando sono violati i vincoli posti dalla legge, vi sarebbe un’automatica valutazione di disutilità dell’esborso che ne è seguito che sterilizza ogni eventuale beneficio conseguito (Corte conti, Sez. II App., n. 328/2022 cit.). Quanto al secondo e al sesto motivo di censura, secondo l’appellata parte pubblica da trattare congiuntamente, sarebbe stata già dai primi giudici valutata l’incidenza di condotte negligenti poste in essere dai soggetti non evocati in giudizio, in particolare dei componenti della Giunta e dell’organo di vertice della struttura amministrativa dell’Assessorato, valutandola nella misura del 30% del danno azionato, con conseguente liquidazione, a carico della Satta, della somma pari a €. 220.058,10, anziché di quella di €. 314.368,72, posta a fondamento dell’originaria richiesta. In relazione poi al terzo motivo, si obietta che la Sezione territoriale avrebbe debitamente tenuto conto di tutte le circostanze idonee a ritenere che sussistesse il dolo, considerando la gravità della violazione e la chiarezza del dato normativo, nonché le modalità con le quali era stata espletata la procedura. L’Assessore ha, infatti, attuato comportamenti in palese violazione di una norma di non controversa interpretazione, senza la minima attenzione agli effetti sostanziali ed economici scaturenti dalla determinazione adottata. In merito al quarto motivo di censura, poi, la Procura generale evidenzia, dopo aver tratteggiato il quadro normativo di riferimento, che la dott.ssa OMISSIS non poteva qualificarsi come



dirigente esterno, perché apparteneva ai ruoli della Regione, sia pur in aspettativa; né come dirigente interno, perché non in possesso della qualifica dirigenziale, essendo inquadrata come semplice funzionario nominato direttore di servizio, con provvedimento, peraltro, annullato dal giudice amministrativo. Non potendo qualificarsi l'interessata come esterna ai ruoli della Regione, del tutto irrilevante sarebbe la valutazione di idoneità allo svolgimento delle funzioni che si desumerebbe dal *curriculum* della medesima. Anche il quinto motivo sarebbe destituito di fondamento, in quanto la giurisprudenza consolidata contabile avrebbe affermato il principio secondo il quale, nel caso in cui la lesione del patrimonio dell'Ente consista in un esborso non dovuto, l'intera spesa sostenuta in modo indebito integri danno per l'Ente, sicché occorrerebbe avere riguardo all'onere complessivamente sopportato dall'Amministrazione per individuare l'effetto pregiudizievole generato dalla condotta censurata. Conclude per il rigetto del gravame e la condanna alla refusione delle spese di giustizia.

Con memoria depositata in data 23 dicembre 2024, il difensore dell'appellante ha ribadito la fondatezza dei motivi di censura, alla luce delle controdeduzioni della Procura generale. In particolare, ha osservato che la giurisprudenza richiamata in tema di "inutilità" della spesa sostenuta a fronte di un incarico illegittimo non sarebbe pertinente, in quanto riferita a fattispecie diverse da quella per cui è causa; anzi, i più recenti arresti confermerebbero che l'illegittimità della nomina non renderebbe affatto automaticamente dannoso



l'esborso. Reitera le argomentazioni poste a base dei singoli profili di doglianza, insistendo per il relativo accoglimento.

All'udienza odierna, sentite le parti che si sono riportate alle conclusioni rassegnate in atti, la causa è passata in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

1. Non merita accoglimento il primo motivo di censura che investe la mancanza del danno e, in ogni caso, la non imputabilità dello stesso all'odierna appellante.

2. Quanto all'assenza di danno, l'appellante rinvia a un triplice ordine di argomentazioni: 1) svolgimento regolare delle attività da parte della dirigente incaricata; 2) erogazione del trattamento economico a un dirigente legittimamente nominato; 3) applicazione dell'art. 2126 c.c. al pubblico impiego e, comunque, dell'art. 1, comma 1-bis. L. n. 20/1994.

L'impostazione difensiva è destituita di fondamento.

In disparte i profili di illegittimità della nomina – sui quali si tornerà in seguito – rimane fermo il principio, più volte ribadito dalla giurisprudenza contabile, secondo cui l'attività lavorativa svolta in assenza dei prescritti requisiti non può essere equipollente a quella svolta da chi possiede i titoli e le competenze prescritte. I vincoli di natura pubblicistica che presiedono all'accesso nel pubblico impiego e agli incarichi nelle pubbliche amministrazioni, infatti, sono necessari a garantire l'imparzialità e il "buon andamento" ai quali deve uniformarsi l'organizzazione (ossia il reperimento e la corretta



allocazione delle risorse strumentali e umane) e l'azione amministrativa, alla stregua del principio cristallizzato nell'art. 97 Cost. L'incardinazione nella compagine amministrativa di soggetti privi dei requisiti legittimanti la nomina determina, pertanto, la nullità del contratto per violazione di norme imperative, dovendosi ritenere tali tutte quelle che sono ontologicamente connesse ai canoni sopra enunciati. In tal senso, peraltro, milita la giurisprudenza di legittimità (*ex multis*, Cass. civ., Sez. lavoro, ordinanza, 09/12/2024, n. 31553) e quella amministrativa (Cons. Stato, Sez. VII, 03/11/2022, n. 9590) che, peraltro, mette bene in evidenza che l'assunzione mediante espletamento di una procedura concorsuale costituisce la regola, mentre il reclutamento mediante modalità alternative rappresenta l'eccezione, ammissibile soltanto nei casi espressamente previsti dal legislatore. Di conseguenza, le disposizioni normative disciplinanti procedure di assunzione diverse dal concorso pubblico, in quanto costituenti eccezione alla citata regola generale, devono essere necessariamente interpretate in senso restrittivo, non essendo, né potendo essere, suscettibili di applicazione analogica, onde non incorrere nella violazione del divieto di cui all'art. 14 disp. prel. c.c.

Alla luce di tali direttrici ermeneutiche, nessun peso può assumere l'esatto adempimento delle prestazioni rese in esecuzione del contratto di lavoro stipulato in violazione dei menzionati precetti normativi, che, peraltro, nel caso di specie, non supera la soglia della mera asserzione. In particolare, occorre tener ben distinte le azioni



che la pubblica amministrazione può porre in campo nei confronti del prestatore d'opera assunto illegittimamente e quelle che investono il soggetto responsabile dell'inutile esborso di denaro pubblico in conseguenza della violazione di legge che inficia il contratto di lavoro *inter alios*. In tale ottica, deve essere rimarcato il confine tra l'azione di responsabilità e la sfera di applicazione dell'art. 2126 c.c..

3. È noto e pacifico che tale ultima disposizione è posta a tutela del lavoratore in quanto impedisce che la nullità del contratto di lavoro travolga, con effetti retroattivi, gli effetti da questo prodotti *medio tempore*. Con l'espressione "rapporto contrattuale di fatto" si vuol, infatti, alludere alla neutralizzazione della *condictio indebiti* tutte le volte in cui si sia accertato che, nonostante la nullità, il lavoratore abbia garantito il pieno adempimento delle proprie prestazioni, ricevendone in cambio i trattamenti retributivi, previdenziali e assistenziali dovuti. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 8/2023, nel vagliare la legittimità dell'art. 2033 c.c. rispetto alla ripetizione di pagamenti indebiti nel pubblico impiego privatizzato, ha evidenziato come l'art. 2126 c.c., in ragione della protezione da esso assicurata alla "causa dell'attribuzione, costituita da un'attività lavorativa che è stata, di fatto, concretamente prestata, pur se si dimostra giuridicamente non dovuta" giustifica "sia la pretesa a conseguire il corrispettivo sia, quando questo sia stato già erogato, l'irripetibilità del medesimo", ponendosi, sotto quest'ultimo profilo, come uno dei parametri di equilibrio dell'ordinamento a fronte di



pretese recuperatorie sproporzionate rispetto alle situazioni coinvolte. La norma, tuttavia, nel dare attuazione al disposto degli artt. 35 e 36 Cost., trova un limite applicativo al cospetto delle ipotesi di illiceità della causa o dell'oggetto negoziale, riprendendo vigore in tal caso il regime dell'indebito oggettivo ex art. 2033 c.c. o dell'arricchimento senza causa ex art. 2041 c.c. La giurisprudenza amministrativa, nel ritenere estensibile al pubblico impiego l'art. 2126 c.c., ha, tuttavia, distinto tra i contratti che violano i principi di ordine pubblico, ossia "norme fondamentali e generali" o "principi basilari pubblicistici dell'ordinamento" quale ipotesi di illiceità tali da escludere la *soluti retentio*, e invece quelli posti in "violazione della mera legalità" (Cons. St., A.P., 21 febbraio 2007, n. 4), per i quali trova comunque applicazione la regola dell'irripetibilità dell'indebito retributivo prevista dalla prima parte dell'art. 2126, comma 1, c.c. Così, alla categoria della mera "illegalità" sono stati ricondotti i contratti di lavoro stipulati con soggetti "*mancanti di licenza, abilitazione o autorizzazione amministrativa, oppure di iscrizione agli albi professionali*", con la precisazione, tuttavia, che la nullità, in questo caso, non inciderebbe sull'oggetto o sulla causa del contratto, bensì riguarderebbe un requisito "estrinseco" al contratto (Cons. St., sez. VI, 30 dicembre 2005, n. 7621).

Su tutt'altro piano si esplica la tutela di interessi di stampo pubblicistico che caratterizza la responsabilità erariale. L'azione promossa dal p.m. contabile, infatti, ha natura risarcitoria e presuppone la violazione di regole di condotta, muovendosi lungo un



binario tendenzialmente diverso da quello proprio delle regole di validità degli atti negoziali posti in essere dalla pubblica amministrazione. Il tema della nullità del contratto e dell'irripetibilità degli emolumenti erogati in forza di un "rapporto di lavoro di fatto" interseca – senza, tuttavia, sovrapporsi a esso – quello della domanda risarcitoria che l'amministrazione rivolge al funzionario che ha consentito (come nella fattispecie) l'erogazione delle somme di carattere retributivo, ponendosi come mero antecedente logico-giuridico, conosciuto dal giudice contabile in via meramente incidentale. In forza del principio di autonomia dei giudizi, infatti, la tutela offerta dall'ordinamento al lavoratore nei termini sopra descritti non impedisce al p.m. contabile di preservare le ragioni creditorie dell'amministrazione danneggiata dalla condotta illecita di un proprio dipendente, che abbia determinato l'esborso di denaro pubblico in forza di un contratto nullo. Anzi, l'azione di responsabilità erariale trova fondamento in quel principio di imparzialità e buon andamento che la Costituzione protegge all'art. 97 Cost., e, come tale, va ben oltre l'esigenza restitutoria e compensativa della perdita economica subita dalla singola amministrazione pubblica, perseguendo l'obiettivo di un'azione amministrativa efficiente, efficace ed economicamente sostenibile nel pieno rispetto del principio di legalità che la governa. Da tali premesse discende la constatazione che qualunque sia l'ambito applicativo riconosciuto all'art. 2126, comma 1, c.c. e, dunque, qualunque sia la linea di confine tra la regola generale



dell'irripetibilità delle retribuzioni, versate in forza di un contratto di lavoro nullo, e la sua eccezione in relazione ai contratti di lavoro aventi causa od oggetto illecito, rimane certo che l'alveo nel quale si innesta il relativo sistema di tutele è radicalmente diverso da quello nel quale va a inquadrarsi l'azione erariale di responsabilità, dovendosi ritenere, in linea con la giurisprudenza di legittimità, che non si pone un problema di conflitti né di giurisdizioni né di giudizi, essendo le due controversie diverse per *petitum* e *causa petendi*. Le due azioni corrono lungo binari paralleli, e può effettivamente emergere solo un eventuale problema di proponibilità o di prosecuzione dell'azione erariale in caso di integrale comprovata soddisfazione del danno in altra sede (Cass., Sez. un., nn. 27092/2009, 11/2012, 7385 e 26582 del 2013, 8927 e 11229 del 2014, 5848/2015; n. 19174/2020, n. 22694/2022). In particolare, la irripetibilità sancita dall'art. 2126 c.c. segna la definitività della perdita economica in capo all'amministrazione che ha erogato le somme a titolo retributivo, con l'effetto che la responsabilità erariale diventa l'unico strumento che consente di traslare sul dipendente pubblico il peso economico del danno – già concreto e attuale al momento dell'esborso – che, altrimenti, resterebbe irrimediabilmente a carico della collettività: in questo caso non sussiste proprio alcuna possibilità di perseguire un "doppio binario". Ma anche qualora la causa negoziale fosse illecita (e non solo "illegale", come sopra chiarito), l'amministrazione agente in sede di *condictio indebiti* ex art. 2033 c.c. potrebbe vedersi opposto l'arricchimento senza causa con



la necessità di riconoscere al lavoratore almeno l'indennizzo nei limiti stabiliti dall'art. 2041 c.c. In tal caso, il parziale recupero dell'esborso non solo non costituirebbe un impedimento alla coeva azione di responsabilità amministrativa nei confronti del dipendente/funziionario che avesse disposto o determinato il pagamento degli emolumenti indebiti, ma non ne ostacolerebbe neppure la successiva instaurazione, residuando comunque un debito di maggiore importo in favore dell'amministrazione erogante.

4. Su tali presupposti, deve essere, dunque, ribadito che l'esatta esecuzione delle prestazioni lavorative non solo non elide la responsabilità del funzionario che ha disposto o autorizzato o consentito la spesa in forza di un contratto di lavoro nullo, ma non elimina neppure il danno che, al contrario, rimane definitivamente cristallizzato nella sfera giuridica della pubblica amministrazione nell'intera somma erogata (non ripetibile o ripetibile solo in parte proprio ex art. 2126 c.c., comma 1, c.c. presso il prestatore d'opera).

Su tutt'altro piano incide, invece, l'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 20/1994 - introdotto dall'art.3 del d.l.n.543 del 1996, conv. nella l.n.639 del 1996, nel testo novellato dal comma 30-quater dell'art.17 del d.l.n.78 del 2009, conv. nella l.n.102 del 2009 - che richiama il giudicante, fermo restando il potere di riduzione, alla valutazione dei vantaggi "comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità". La



locuzione “comunque” assume un valore rafforzativo in quanto impone la valutazione dei vantaggi, nonostante la gravità delle condotte e degli effetti dannosi patiti. La consolidata giurisprudenza contabile milita nel senso che siano accertati da parte del giudice la sussistenza di un triplice ordine di presupposti: 1) l’effettività del vantaggio; 2) la identità causale tra il fatto produttivo del danno e quello produttivo dell’*utilitas*; 3) la corrispondenza di quest’ultima ai fini istituzionali dell’amministrazione che se ne appropria (*ex multis*, Sez. II centr. app. 27 dicembre 2018 n. 756). Orbene, a prescindere dalla valutazione che potrà essere fatta in merito alla concreta applicabilità di siffatta valutazione alla fattispecie (dopo aver scrutinato i motivi che attengono agli altri elementi dell’illecito erariale in esame), rimane fermo che il vantaggio conseguito dall’amministrazione deve essere concretamente provato dal funzionario ritenuto responsabile dell’illegittima erogazione della spesa per un contratto di lavoro nullo; tale vantaggio deve consistere in un’utilità, ossia in *quid pluris* scaturente dal medesimo fatto generatore del danno, che non può pertanto risolversi nella mera esecuzione della prestazione lavorativa – proprio in virtù dell’art. 2126 c.c. – bilanciata dalla controprestazione retributiva posta a carico della parte datoriale pubblica e, in linea di massima non ripetibile; la detta utilità deve essere corrispondente ai fini istituzionali dell’amministrazione danneggiata, anche qualora quest’ultima sia diversa da quella di appartenenza, o deve aver arrecato un vantaggio concreto e attuale alla comunità



amministrata. Ancora una volta, pertanto, anche nella valutazione dei vantaggi si manifesta tutta la peculiarità della responsabilità amministrativa per l'illecito in esame, dal momento che anche tale fase del complessivo scrutinio della fattispecie, demandato al giudice contabile, si inserisce in un contesto che prescinde dalla concreta applicabilità dell'art. 2126 c.c. e non coincide neppure con l'arricchimento senza causa (se non in termini di generale divieto di spostamenti patrimoniali *sine titulo*) che pure viene in rilievo nelle ipotesi speciali di illiceità dell'oggetto e della causa, contemplati dalla richiamata disposizione.

5. Passando, a questo punto, al secondo motivo di doglianza, i profili di non imputabilità dell'evento dannoso (stipulazione di un contratto nullo) all'odierna appellante sono del tutto destituiti di fondamento. In primo luogo, già i primi giudici hanno dato atto che con nota n. 575/Gab. del 12 febbraio 2020, a firma dell'Assessore degli Affari Generali, Personale e Riforma della Regione autonoma della Sardegna (R.A.S.) Valeria SATTA, veniva chiesta la pubblicazione sul sito istituzionale di un avviso pubblico per l'acquisizione di manifestazioni d'interesse per la copertura del ruolo di Direttore generale dell'Organizzazione e del Personale, ai sensi degli artt. 28 e 29 della legge regionale 13 novembre 1998, n. 31. L'avviso era rivolto ai dirigenti del "Sistema Regione", come definito dal comma 2-bis dell'art. 1 della legge regionale n. 31/98 e al personale esterno al Sistema Regione in possesso del diploma di laurea (ex art. 29 c. 1, legge regionale n. 31/98) e di comprovata qualificazione



professionale che: a). avesse svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati, ovvero aziende pubbliche o private, con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali; b). o che avesse conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate, per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza; c). o che provenisse dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato.

Tra le 23 manifestazioni d'interesse pervenute, è stata proprio l'Assessore SATTA a individuare, in pochi giorni, la dott.ssa OMISSIS e a proporla quale "dirigente esterno all'Amministrazione", ritenendola in possesso dei requisiti richiesti dagli artt. 28 e 29 della legge regionale n. 31/98 e delle competenze richieste per il ruolo da ricoprire.

In particolare con la deliberazione n. 9/14 del 5 marzo 2020 la Giunta regionale decideva di conferire alla dott.ssa OMISSIS le funzioni di Direttore generale della Direzione generale dell'organizzazione e del personale, ai sensi dell'art. 29 della L.R. n. 31/1998 per un periodo di 3 anni, su "proposta dell'Assessore degli affari generali, personale e riforma della Regione" Valeria SATTA che precisava che la candidata era in possesso dei "requisiti stabiliti dagli artt. 28 e 29 della legge regionale 13 novembre 1998, n. 31 e le



competenze per ricoprire le funzioni di direttore generale della Direzione generale dell'organizzazione e del personale; ha maturato significative esperienze nelle materie afferenti l'incarico da attribuire in conformità ai requisiti richiesti dal bando; presenta le necessarie caratteristiche attitudinali, curriculari e professionali in rapporto alle esigenze programmatiche della Giunta e ai conseguenti obiettivi di sistema oltre alla sussistenza del nesso fiduciario". Seguiva, in data 16 marzo 2020, il decreto di conferimento delle funzioni e la stipula del contratto triennale.

A nulla vale obiettare che il possesso di tali requisiti sarebbe stato "autocertificato" dalla stessa dirigente nominata, alla quale dovrebbe attribuirsi la responsabilità dell'evento dannoso, in quanto la proposta proveniva proprio dall'odierna appellante, all'epoca dei fatti in veste di Assessore competente per lo specifico settore, alla quale era demandata ogni verifica necessaria allo scopo. Nella manifestazione di interesse la dott.ssa OMISSIS aveva dichiarato espressamente di ricoprire la carica di "Direttore di servizio" dell'Azienda ASPAL dal 16 gennaio 2017, pur affermando, contraddittoriamente, di essere "dirigente a tempo determinato ex art. 19 d.lgs. n. 165/2001" presso la medesima Agenzia. Sarebbe, pertanto, spettato all'assessore proponente risolvere tale insanabile contrasto, con approfondimenti istruttori mai avviati, sul possesso dei requisiti in capo all'aspirante.

Analogamente irrilevante si appalesa, ai fini dell'esonero da responsabilità, la sottoscrizione del contratto da parte del



responsabile del Personale, in quanto atto “dovuto” e come tale difficilmente rifiutabile dopo il decreto di nomina sottoscritto dall’odierna appellante e comunque inidoneo a escludere del tutto la responsabilità in capo a quest’ultima. Si osserva, infatti, che il concorso di altri soggetti nella causazione dell’unico evento dannoso non è di per sé esimente né interrompe il nesso di causalità che ricorre anche nella fattispecie, posto che in assenza della scelta operata dall’Assessore, priva di ogni preliminare controllo in punto di condizioni di ammissibilità della richiedente al ruolo cui aspirava, l’evento dannoso (stipula del contratto) e le relative conseguenze dannose (versamento delle retribuzioni in forza di un contratto nullo), di certo non si sarebbero verificate.

6. Alla luce di quanto sopra precisato, anche la contestazione relativa alla sussistenza dell’elemento soggettivo risulta non supportata da elementi idonei a ribaltare il giudizio di colpevolezza al quale sono pervenuti i primi giudici. Come sostenuto dalla stessa appellante *“competete all’Assessore, invece, effettuare sulle candidature (verificate ex ante ed ex post dalla struttura amministrativa) una scelta squisitamente di natura politica e fiduciaria, anche e soprattutto in funzione degli obiettivi da conseguire e dei programmi da attuare, che l’Assessore pone a base della propria attività politico-amministrativa”*. Orbene, la natura “politica” della nomina di un dirigente generale non esime l’organo proponente dalla verifica di legittimità della nomina stessa, tanto più che, nel caso di specie, il decreto di nomina è avvenuto a pochi giorni di distanza dalla delibera della G.R. in cui



la stessa SATTA era proponente. Non risulta affatto che, oltre al curriculum inviato dall'aspirante, sia stata svolta un'istruttoria all'esito della quale quest'ultima era risultata in possesso dei requisiti. Soprattutto a eliminare ogni dubbio sulla volontà dell'Assessore di procedere alla nomina in violazione di legge è la piana lettura dello stesso curriculum della dott.ssa OMISSIS, che evidenzia, senza margine di fraintendimento, che non vi erano affatto i requisiti imposti dalla legge regionale, alla stregua di quanto già accertato dai giudici territoriali. In ogni caso, è ancora una volta la stessa difesa dell'appellante ad asserire che i requisiti di partecipazione della dott.ssa OMISSIS sarebbero stati *“specificamente verificati dalla struttura amministrativa competente (i.e. Direttore Generale del Personale f.f. e Dirigente del Servizio Personale) anche prima del Decreto di nomina. Ciò risulta anche dalla circostanza che il decreto assessorile di nomina (Decreto 1154/17 del 16.03.2020) è stato, appunto, controfirmato dalla Dott.ssa OMISSIS e dalla Dott.ssa OMISSIS, nelle loro rispettive qualità di Direttore Generale facente funzione e dirigente del Servizio Personale), peraltro con effetto solo dalla data della stipula del contratto di lavoro (doc. 3.1.)”, laddove, per contro, dal contratto stipulato in pari data (16.03.2020, v. doc. 3.2., pur esso richiamato nel gravame) dalla Dirigente del Personale, dott.ssa OMISSIS, si rinvia alla sola “attivazione” delle “procedure per la verifica dei requisiti previsti dal citato avviso pubblico n. 575/Gab e dell'insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità in relazione all'incarico da ricoprire e*



che qualora, nell'ambito del procedimento di verifica delle dichiarazioni rese si rilevino non sanabili irregolarità o causa d'incompatibilità o mancanza dei requisiti o il rilascio di dichiarazioni mendaci, si procederà alla revoca dell'incarico e la risoluzione di diritto del presente contratto". La precisazione lascia ben intendere che nessuna verifica "preliminare" è stata in concreto approntata.

7. Infatti, venendo all'illegittimità della nomina e di tutto l'iter negoziale che ne è seguito, era palese e dichiarato apertamente dalla diretta interessata che la dott.ssa OMISSIS era funzionario della Regione Sardegna, in aspettativa volontaria. Pertanto, non era "dirigente esterno", ma semplicemente dipendente regionale alla quale, con procedura peraltro illegittima e annullata dal G.A. (come da sentenza TAR Sardegna n. 138/2017, confermata da Consiglio di Stato n. 2690/2018), era stato conferito un incarico di **direttore di servizio** presso un ente del "Sistema Regione", l'ASPAL. Come affermato in citazione e in sentenza, la stessa non poteva ritenersi "persona estranea all'Amministrazione e agli enti", presupposto per l'applicabilità dell'art. 29 l.r. n. 31/98. In forza della legge regionale 23 dicembre 2019, n. 25, recante "Interpretazione autentica dell'articolo 29, comma 1, della legge regionale n. 31 del 1998 (Dirigenti esterni)" – che ha preceduto il bando di qualche mese – è stato disposto che *"L'articolo 29, comma 1, della legge regionale 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione) si interpreta, in conformità dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.*



165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e successive modifiche ed integrazioni, nel senso che le funzioni di direttore generale possono essere conferite a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, **esterne ai ruoli dell'Amministrazione**, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati, ovvero aziende pubbliche o private, con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. La formazione universitaria richiesta dal presente comma non può essere inferiore al possesso della laurea specialistica o magistrale ovvero del diploma di laurea conseguito secondo l'ordinamento didattico previgente al regolamento di cui al D.M. 3 novembre 1999, n. 509 del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica”.

Il disposto normativo, benché abbia autenticamente interpretato quello previgente (secondo cui l’incarico di dirigente era assegnato a persone estranee all’amministrazione e al relativo “sistema” che avessero “capacità adeguate alle funzioni da svolgere” e avessero svolto “per almeno un quinquennio funzioni dirigenziali in organismi



ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche o private”), era comunque applicabile a figure professionali “esterne”, laddove risulta ormai pacifico che la dott.ssa OMISSIS non era affatto “estranea”, essendo stata nominata “direttore di servizio” ai sensi dell’art. 28, comma 4 bis, della citata legge regionale, in uno degli enti del “Sistema Regione”, come ben chiarito in sentenza.

D'altra parte, la stessa incaricata non avrebbe potuto accedere alla selezione, mancando dell'ulteriore qualifica di “dirigente” con esperienza ultra-quinquennale: il comma 4-*sexies* sopra richiamato impediva che le funzioni svolte potessero essere valutate ai fini dell'accesso alla carriera dirigenziale, con ciò escludendo qualunque equiparazione. La contraria interpretazione fornita dall'appellante non convince. Non trova riscontro normativo, infatti, l'alternativa tra le due seguenti opzione “o si ritiene che la dott.ssa OMISSIS, in quanto dirigente ad interim, rientri comunque nei ruoli dirigenziali dell'Amm.ne (“Dirigente interno”), e allora la stessa poteva ben partecipare alla selezione de qua ai sensi dell’art. 28, non essendo affatto necessario, ai sensi dell’art. 28 in parola, anche lo svolgimento per un quinquennio delle funzioni dirigenziali” o si ritiene, come sostenuto dalla Corte, che la dott.ssa OMISSIS, pur dirigente ad interim, non rientri nei ruoli dirigenziali dell'Amm.ne, e allora la stessa poteva partecipare alla procedura selettiva ai sensi dell’art. 29, appunto come soggetto “esterno ai ruoli dirigenziali dell'Amm.ne” (i.e. “Dirigente Esterno”). In realtà, il dirigente ad interim non è un “dirigente” ma ne svolge le funzioni in via temporanea in attesa di



espletamento del concorso: per tale motivo il bando di concorso nella parte in cui si rivolgeva ai “dirigenti” del Sistema Regione - come definito dal comma 2-bis dell’art. 1 della l.r. n. 31/98 - non poteva ritenersi destinato alla platea dei funzionari “direttori di servizio”. Al tempo stesso, al fine di poter rientrare tra il “*personale estraneo al Sistema Regione in possesso del diploma di laurea (ex art. 29 c. 1 l.r. n. 31/98) e di comprovata qualificazione professionale*”, quindi personale che, come la dott.ssa OMISSIS, era privo della qualifica di “dirigente”, esso doveva essere: a) soggetto “estraneo” al Sistema Regione e la nominata, come sopra precisato, non lo era; b) in possesso di una “comprovata qualificazione” che, a tacer d’altro, si desume dalla “*esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali*”, requisito sicuramente mancante per la prescelta che non aveva il “quinquennio” svolto “in funzioni dirigenziali”, sia perché la sua nomina quale direttore di servizio era del mese di gennaio 2017 (ossia risalente a soli tre anni prima della vicenda in esame), sia perché l’art. 28 comma 4-*sexies*, espressamente escludeva che il periodo di funzioni affidate *in interim* potesse considerarsi come svolto da “dirigente” ai fini della carriera.

In definitiva, la dott.ssa OMISSIS era completamente fuori da entrambe le ipotesi prese in considerazione dal bando, e tale condizione era agevolmente desumibile dalla sua istanza, dal *curriculum*, dalla documentazione in possesso della stessa RAS.

Non trova conforto nel quadro normativo di riferimento neppure la tesi difensiva che la dott.ssa OMISSIS, poiché al momento della



partecipazione alla selezione per la nomina a D.G. si trovava in aspettativa (e quindi fuori ruolo), non apparteneva ai ruoli dirigenziali della Regione, ma prestava la propria attività lavorativa anche presso una diversa pubblica amministrazione. Il bando era chiarissimo nell'escludere i funzionari (non dirigenti) che fossero interni non alla Regione ma all'intero "Sistema Regione" costituito, proprio ai sensi dell'art. 1 della detta l.r. n. 31/1998, sia dagli "uffici dell'Amministrazione regionale e dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione sarda", sia gli uffici degli enti pubblici e delle agenzie regionali non aventi natura economica" come l'ASPAL (Agenzia Sarda per le Politiche Attive del Lavoro) che risulta essere stata istituita con l.r. 17 maggio 2016, n. 9 e definita come *"organismo tecnico della Regione dotato di personalità giuridica, di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e di proprio personale"*, le cui funzioni e attività sono esercitate in conformità alla programmazione regionale e agli indirizzi deliberati dalla Giunta regionale.

Nessun valore esimente può desumersi dalla decisione di procedere, con la delibera della Giunta regionale n. 9/7 del 14.03.2023, alla nomina della stessa dott.ssa OMISSIS per il medesimo ruolo, avendo correttamente precisato i primi giudici che tale provvedimento si colloca a valle di nuova istruttoria, con consequenziale verifica dei requisiti da parte della struttura amministrativa e del Segretario Generale.

8. Merita, al contrario, parziale accoglimento il motivo di censura che investe il *quantum debeatur*. Un primo profilo delle contestazioni



oggetto di gravame investe sia il dato temporale sia il criterio di liquidazione, assumendo l'appellante che ogni sua responsabilità dovrebbe ritenersi cessata alla data del 18.02.2022 (quando l'Assessore Satta avrebbe chiesto reiteratamente al Dirigente del Servizio del Personale di verificare la sussistenza dei requisiti ex art. 28 e 29 della L.R. 31/1998 e, in caso negativo, di adottare gli atti conseguenti di spettanza di detto Dirigente, ossia di decadenza/revoca dell'incarico. Sotto altro profilo il danno dovrebbe essere calcolato tra quanto effettivamente erogato alla dott.ssa OMISSIS dall'amministrazione per l'incarico di dirigente e quanto avrebbe comunque versato alla stessa quale funzionario.

Dalla Relazione della Guardia di Finanza prot. n. 62824 del 13.04.2022 (pag. 26), prodotta dalla Procura, il presunto danno erariale fino al 28.02.2022 risulterebbe pari a € 149.915,93.

Orbene, sotto il profilo temporale, la condotta posta in essere dall'odierna appellante, benché intervenuta soltanto dopo che, in data 18 febbraio 2022, è stata sottoposta a interrogatorio da parte del p.m. penale, è sicuramente inidonea a far venir meno il danno-conseguenza (pagamento degli emolumenti) anche nei mesi successivi (da febbraio a settembre 2022), ma, al tempo stesso, rappresenta una fase di resipiscenza che decolora l'elemento soggettivo, facendo cessare il dolo che aveva connotato l'illecito nella sua fase iniziale. L'ulteriore (dovuto) esborso di denaro non è, pertanto, più riconducibile, sul piano psicologico, alla sua volontà di perpetrare gli effetti del contratto nullo.



Per quanto riguarda, poi, il criterio di quantificazione della perdita patrimoniale, non v'è dubbio che, anche alla luce della giurisprudenza di questa Sezione (richiamata in citazione, *ex multis*, Sez. II app. n. 127/2020; Sez. II app. n. 328/2022), allorquando il contratto sia nullo l'intero esborso sostenuto deve considerarsi ai fini del danno. Tuttavia, occorre rilevare che effettivamente la fattispecie ha una peculiarità rispetto agli altri casi sottoposti alla cognizione di questa Sezione, ossia il fatto che la dott.ssa OMISSIS era già funzionario dell'amministrazione regionale (anzi proprio da questa sua qualifica deriva l'incompatibilità contestata) sicché la diminuzione patrimoniale che ridonda in termini di danno "erariale" è il maggior esborso sostenuto per l'incarico ricevuto. In accoglimento di tali motivi di censura, la perdita economica deve essere calcolata nella misura degli emolumenti percepiti dalla dott.ssa OMISSIS fino al 28/02/2022, ma tenendo conto non della nota della GdF n. 62824/2002 (riportata dall'appellante, contenente l'importo di € 149.915,93) bensì della nota successiva n. 165985 del 30 settembre 2022 in cui si precisa che nel precedente calcolo vi erano errori. In dettaglio, l'errore (per eccesso) era contenuto nel calcolo delle retribuzioni in riferimento all'anno 2021, in cui gli emolumenti erano stati erroneamente indicati (due volte), con la conseguenza che l'importo differenziale di cui tener conto per l'anno 2021 è quello (più basso) di €. 76.092,93 quale risultante nella seconda nota citata: sommando a tale importo quello relativo all'anno 2020 (pari a €. 42.143,71) e quello dei primi due mesi dell'anno 2022 (pari a €.



8.700,94) si ottiene la somma di **€. 126.937,58**, che rappresenta il danno effettivamente patito dall'amministrazione d'appartenenza.

Come già sopra accennato, non v'è prova nella fattispecie di particolari "utilità" che l'amministrazione danneggiata abbia tratto dall'esecuzione lavorativa da parte della persona illegittimamente incaricata: va, infatti, qui ulteriormente precisato che la particolare "qualificazione professionale" desumibile dall'art. 29, comma 1, cit. come autenticamente interpretato con legge regionale 23 dicembre 2019, n. 25, è nozione piuttosto ristretta e sicuramente la dott.ssa OMISSIS, oltre a non aver provenienza "dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato", non risultava neppure aver *"conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza"*. Sicché, davvero la sua prestazione non appare supportata da quel necessario bagaglio né culturale né esperienziale idoneo a fondare una possibile prova presuntiva sui vantaggi o le utilità in concreto conseguite dall'amministrazione di riferimento. Alcuna *compensatio lucri cum damno* può, in definitiva, applicarsi alla fattispecie.

Quanto, infine, all'apporto causale di altri soggetti non convenuti in giudizio, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, non può tenersi conto dei singoli componenti della Giunta o dei singoli



funzionari che avrebbero dovuto effettuare le verifiche preliminari e successive, se non in termini di una complessiva quota che correttamente i primi giudici hanno indicato nella misura del 30% dell'importo complessivo liquidato a titolo di danno. In realtà, proprio perché non convenuti in giudizio, il concorso causale deve essere apprezzato in via cumulativa e meramente virtuale, rispetto all'unico evento dannoso dedotto in giudizio. In ogni caso, anche a voler intendere che il concorso virtuale delineato dall'art. 83 c.g.c. sia da riferire ai singoli soggetti non evocati in giudizio, nel caso di specie ben potrebbe ritenersi che il concorso sia ripartibile in un ipotetico 10% per ciascuno dei soggetti che hanno preso parte alla determinazione dell'evento danno, individuati in tre centri di una possibile imputazione: la Giunta (unitariamente intesa), il direttore/dirigente Responsabile del Servizio Personale, la stessa incaricata (che avrebbe contribuito all'inutile esborso di denaro "autocertificando" circostanze non veritiere). All'importo come sopra liquidato, pari a €. 126.937,58, deve essere applicata la riduzione del 30% a titolo di concorso virtuale, e quindi la somma residua è pari a **€. 88.856,30.**

9. L'appello deve, conclusivamente, essere parzialmente accolto, e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza di primo grado, la dott.ssa SATTA Valeria deve essere condannata al risarcimento del danno, in favore della Regione Sardegna, pari a €. 88.856,30.

Su tale somma deve essere applicata la rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT a decorrere dalla data delle singole



SENT. 124/2025

corresponsioni e fino alla pubblicazione della sentenza di primo grado. Dalla data di detta pubblicazione, e sino al soddisfacimento del credito sono altresì dovuti, sulla somma come sopra rivalutata, gli interessi nella misura del saggio legale fino all'effettivo pagamento. Le spese di lite seguono la soccombenza, in considerazione della riduzione meramente quantitativa del danno, e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione seconda centrale d'appello, così definitivamente pronunciando, accoglie parzialmente l'appello e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza di primo grado impugnata, condanna SATTA Valeria al risarcimento del danno, in favore della Regione Sardegna, pari a €. 88.856,30, oltre rivalutazione monetaria dalla data di corresponsione dei singoli emolumenti, sino al deposito della sentenza di primo grado e, da tale ultima data, gli interessi legali fino al di del soddisfo.

Le spese di lite sono poste a carico dell'appellante e si liquidano in euro 208,00 (DUECENTOOTTO/00).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 16 gennaio 2025.

L'Estensore

Il Presidente

(dott.ssa Maria Cristina Razzano)

(dott. Rita Loreto)

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 29 MAGGIO 2025

p. Il Dirigente

(Dott. Massimo Biagi)



SENT. 124/2025

F.to digitalmente

Il Funzionario Preposto

Lucia Banco