Sent. n. 128/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA

composta dai seguenti Magistrati:

Dott.ssa Donata CABRAS Presidente

Dott. Tommaso PARISI Consigliere relatore

Dott. Gaetano BERRETTA Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al nr. **26309** del Registro di Segreteria, promosso dal Procuratore Regionale contro SOLINAS Christian, nato a Cagliari il 02.12.1976 (SLNCRS76T02B354F), rappresentato e difeso dagli Avvocati Salvatore CASULA (CSLSVT64E31B354X) e Silvio PINNA (PNNSLV62T22B354J), con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo sito in Cagliari, Via San Lucifero, nr. 65 (P.E.C. silviopinna@pec.it), e SATTA Valeria, nata a Cagliari l'08.10.1983 (STTVLR83R48B354G), rappresentata e difesa dall'Avvocato Mauro BARBERIO (BRBMRA68B16G113M), presso il cui studio ubicato in Cagliari, Via Garibaldi, nr. 105, ha eletto domicilio (P.E.C. studiolegaleporcuebarberio@legalmail.it);

Uditi, nella pubblica Udienza del 18 giugno 2026, con l'assistenza in qualità di Segretario della Dott.ssa Rossana CRUCCAS, il relatore Consigliere Dott. Tommaso PARISI, il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore

Generale Dott.ssa Elisabetta USAI, e gli Avvocati Mauro BARBERIO, Salvatore CASULA e Silvio PINNA, legali dei convenuti;

Esaminati gli atti ed i documenti tutti della citata causa;

Ritenuto in

FATTO

Da una segnalazione anonima datata 18.10.2019 la Procura Regionale attrice ha acquisito la notizia dell'illegittimo conferimento, secondo la tesi propugnata dall'Ufficio Requirente, dell'incarico di Direttore generale del Servizio della Protezione Civile della Regione Autonoma Sardegna (di seguito anche R.A.S.), attribuito a favore di Antonio Pasquale Belloi da parte degli odierni convenuti SOLINAS Christian e SATTA Valeria, rispettivamente Presidente ed Assessore degli Affari Generali, Personale e Riforma della Regione "pro tempore" del menzionato Ente territoriale; nella suddetta denuncia lo scrivente, dopo avere illustrato i passaggi salienti dell' "iter" amministrativo alquanto snello e veloce che aveva condotto alla nomina del citato Belloi, evidenziava la sua palese illegittimità tenendo conto che quest'ultimo era sprovvisto dei requisiti ineludibili contemplati dalla normativa di riferimento in materia. Per la medesima vicenda la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari, in data 10.12.2021, chiedeva il rinvio a giudizio dei predetti convenuti e della Dott.ssa Maria Grazia Vivarelli, all'epoca Capo di Gabinetto del Presidente della Regione, per il reato di abuso d'ufficio, in concorso tra loro, di cui all'articolo 323 del C.P.; il Nucleo PEF della Guardia di Finanza di Cagliari, con nota del 23.06.2022, inviava al Pubblico Ministero contabile una corposa segnalazione di danno, integrata da altre due comunicazioni datate rispettivamente 10.05.2024 e

21.05.2024, afferenti agli stessi fatti, come di seguito sintetizzabili.

Con delibera della Giunta Regionale (di seguito anche D.G.R.) nr. 18/21 del 15.05.2019, l'allora Presidente della R.A.S., il citato SOLINAS, ai sensi dell'articolo 28 della L.R. nr. 31 del 1998, recante la "Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli Uffici della Regione", e ricordando quanto previsto dalla D.G.R. nr. 13/12 dell'08.04.2014, disponeva la pubblicazione sul sito istituzionale regionale di un avviso per l'acquisizione delle manifestazioni di interesse ai fini dell'attribuzione delle funzioni di Direzione generale nell'Amministrazione regionale, tra le quali quella della Direzione generale della Protezione Civile, incardinata nella Presidenza dell'Ente territoriale in parola; nella menzionata delibera si stabiliva che "il Presidente, d'intesa con gli Assessori, esaminate le manifestazioni di interesse, anche tenendo conto della preferenza espressa dai potenziali interessati, valutate le attitudini e la capacità professionale del dirigente, così come previsto dal comma 6 dell'articolo 28 della L.R. nr. 31 del 1998", avrebbe proceduto alla proposta di nomina dei rispettivi direttori generali "ai sensi del comma 1 del citato articolo 28". Il 21.06.2019 veniva quindi pubblicato dalla Direzione del Personale, sul sito web della Regione, l'avviso nr. 22113 di selezione dei dirigenti regionali, con il quale veniva stabilito che il Presidente e gli Assessori avrebbero effettuato, senza procedura selettiva e senza redazione e pubblicazione di graduatoria o elenco degli idonei, "l'individuazione del candidato a ricoprire l'incarico che risponde, ad insindacabile giudizio dell'Organo politico, all'esigenza del necessario rapporto fiduciario che deve intercorrere tra il nominando e l'Organo di direzione politica", tra coloro che fossero in possesso dei requisiti e della

comprovata esperienza, desumibile dal curriculum, per poi sottoporre alla Giunta Regionale, ai sensi del citato articolo 28, comma 1, della L.R. nr. 31 del 1998, la proposta per il conferimento dell'incarico di Direttore generale delle Direzioni generali di propria competenza. L'avviso in parola era rivolto ai dirigenti del c.d. sistema Regione e, in assenza di ulteriori precisazioni o riferimenti normativi, "a persone in possesso di comprovata qualificazione professionale, 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", requisito da autocertificare nella domanda di partecipazione alla quale allegare il proprio curriculum formativo e professionale "compilato in modo da riportare dettagliatamente tutti gli elementi relativi alla professionalità, alle competenze ed all'esperienza maturata (con indicazione delle date, della durata, dei settori professionali, dei datori di lavoro/committenti, delle posizioni ricoperte, mansioni e responsabilità); all'atto della nomina, il prescelto avrebbe dovuto presentare una dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità, a mente del Decreto Legislativo nr. 39 del 2013. In data 26.06.2019 il nominato Belloi, classe 1981, ex atleta di caratura nazionale ed internazionale, inoltrava la propria candidatura per alcune Direzioni generali, evidenziando al riguardo l'ordine di preferenza e dichiarando di essere in possesso dei requisiti richiesti; per quanto concerne le esperienze lavorative, il medesimo allegava il proprio CV, dal quale risultavano le seguenti attività di servizio: dal 2019 presso l'Ufficio Prevenzione incendi del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Cagliari; dal 2011 al 2015 presso l' "Ufficio di Staff del Capo del Corpo, Ministero dell'Interno, Dipartimento

dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, Corpo Nazione dei Vigili del Fuoco Ufficio per le Attività Sportive"; dal 2006 al 2011 alla Direzione del Corpo Nazione dei Vigili del Fuoco della Regione Sardegna; dal 2003 al 2006 al Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Cagliari; nel paragrafo intestato "Ulteriori informazioni", il prefato dipendente dichiarava, inoltre, di avere ricoperto la carica di Assessore dei LL.PP., Protezione Civile, Manutenzioni e Sport del Comune di Nuoro dal 2015 al 2018. La candidatura di Belloi, unitamente a tutte le altre pervenute, veniva trasmessa al Presidente della Regione il 28.06.2019; nella stessa giornata del ricevimento delle manifestazioni di interesse, con D.G.R. nr. 25/5 in pari data, a firma del Direttore generale Alessandro De Martini e del convenuto SOLINAS, discussa ed approvata pur non essendo stata precedentemente inserita nell'ordine del giorno dell'adunanza, venivano affidate le funzioni dirigenziali presso la Direzione generale della Protezione Civile al richiamato Belloi sino al 31.12.2019. Nella motivazione della deliberazione in rassegna, si dava atto che per il suddetto incarico era stata individuata la figura sopra indicata, in qualità di dirigente esterno alla P.A., per il quale il Presidente sottolineava la maturazione di "significative esperienze di direzione, nelle materie afferenti all'incarico da attribuire" e della presenza delle "necessarie caratteristiche attitudinali, curriculari e professionali in rapporto alle esigenze programmatiche della Giunta e ai conseguenti obiettivi di sistema, oltre che della sussistenza del nesso fiduciario". In fase di perfezionamento della nomina, il dirigente competente della Direzione del Personale, Dott.ssa Maria Gesuina Demurtas, chiedeva al citato Belloi, da un lato, l'invio delle dichiarazioni di insussistenza di cause

di inconferibilità e di incompatibilità previste dalla Legge, dall'altro, di fornire chiarimenti in merito al possesso dei requisiti di partecipazione all'avviso di selezione in ordine alle "significative esperienze di direzione, nelle materie afferenti all'incarico da attribuire" con riferimento allo svolgimento per almeno cinque anni di funzioni dirigenziali e con la precisazione degli estremi di attribuzione degli incarichi e dei relativi periodi; domandava al menzionato candidato, infine, di comunicare la data esatta della cessazione dell'incarico di Assessore, tenuto conto del disposto dell'articolo 7, comma 1, lettera a) del Decreto Legislativo nr. 39 del 2013, che impone il divieto di conferimento di incarichi amministrativi di vertice della Regione a coloro che nell'anno precedente siano stati componenti della Giunta o del Consiglio di una Provincia o di un Comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Contestualmente la citata Demurtas avviava ulteriori accertamenti istruttori, interessando la Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco Sardegna ed il Comune di Nuoro, al fine di verificare in capo a Belloi il possesso del suddetto requisito di esperienza quinquennale in funzioni dirigenziali, nonché l'assenza di cause di inconferibilità/incompatibilità; il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco trasmetteva in risposta la nota nr. 13255 del 04.07.2019 attestante i servizi svolti dal nominato appartenente, dalla quale risultava che quest'ultimo era inquadrato, a decorrere dal 2019, come "Operativo di vigile permanente esperto", e che, dal 10.08.2012, era "membro effettivo del Direttivo e Responsabile di Sezione del Gruppo Sportivo VV.FF. del Comando Provinciale di Nuoro", che aveva svolto le funzioni di "Coordinamento e Direzione del Gruppo Sportivo VV.FF. a livello Nazionale, Regionale e Provinciale, così come previsto dallo Statuto e

nello specifico si è occupato del coordinamento delle attività annesse alla parte amministrativa di formazione delle attività sportive ed agonistiche", e che, inoltre, egli aveva "coordinato, pianificato e diretto le attività del Gruppo Sportivo, tra cui la formazione ed addestramento del personale volontario del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco dal 10.08.2012 come da nota nr. 9832 del 09.08.2012". Con P.E.C. del 04.07.2019 Belloi riscontrava la richiesta di chiarimenti della Direzione del Personale, richiamando il contenuto della menzionata nota del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco e le notizie presenti nel curriculum allegato alla sua istanza, mettendo in risalto l'esperienza maturata nel suddetto Corpo nel campo del "soccorso tecnico urgente" e della "gestione sala operativa regionale"; in relazione alla cessazione della carica di Assessore, il medesimo dichiarava di avere provveduto a chiedere al Comune di Nuoro, con P.E.C. del 03.07.2019, l'atto formale di revoca delle deleghe assessoriali, a suo avviso da produrre alla Regione "al momento della firma dell'eventuale conferimento dell'incarico e non richiesto alla data di presentazione della domanda". Seguiva una serrata interlocuzione con la suddetta Demurtas, all'esito della quale la dirigente in questione trasmetteva gli atti istruttori in merito alla nomina di Belloi all'Assessore degli Affari del Personale "pro tempore", la convenuta SATTA, ed al suo Ufficio di Gabinetto, chiedendo un parere dell'Area Legale o dell'Avvocatura dello Stato e precisando, nel contempo, che in ordine al possesso dei requisiti ed all'assenza di cause ostative sussistevano molteplici ed oggettive perplessità, in particolare risultavano non provate le funzioni dirigenziali tenendo conto che il suddetto Gruppo Sportivo identificava un'Associazione Polisportiva dilettantistica. Con P.E.C. del 17.07.2019 il

Comune di Nuoro comunicava alla R.A.S. che Belloi era cessato dalla carica di Assessore con Decreto di revoca del Sindaco nr. 9 in data 30.07.2018; lo stesso dipendente, con P.E.C. del 24.07.2019 segnalava alla Direzione del Personale il proprio collocamento in aspettativa per effetto del Decreto nr. 2826 del 23.07.2019 a far data dal 02.08.2019, evidenziando che, a decorrere da siffatta scadenza, avrebbe redatto "le dichiarazioni sulla insussistenza di cause di incompatibilità e inconferibilità necessarie per il perfezionamento del rapporto di lavoro". In effetti, Belloi trasmetteva alla Direzione del Personale, con P.E.C. datata 31.07.2019, la dichiarazione di assenza di cause di inconferibilità ai sensi dell'articolo 20 del Decreto Legislativo nr. 39 del 2013, nella quale si affermava espressamente di non essere stato, nell'anno antecedente al conferimento dell'incarico, componente della Giunta o del Consiglio di una Provincia o di un Comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti. In tale contesto, il Capo di Gabinetto del Presidente della Regione, Dott.ssa Maria Grazia Vivarelli, in data 05.07.2019 chiedeva alla Presidenza del Consiglio dei Ministri un parere afferente alla posizione di altro soggetto nominato Direttore generale della Presidenza della Regione, circa l'applicabilità alle fattispecie in esame dell'articolo 19, comma 6, del Decreto Legislativo nr. 165 del 2001 e dei principi di carattere generale in esso esplicitati; il competente Ufficio Legislativo del Ministro per la Pubblica Amministrazione rispondeva il 26.07.2019 sottolineando che la Regione non può introdurre disposizioni in contrasto o comunque incompatibili con la menzionata norma del TUPI, con il precipitato che secondo una piana interpretazione costituzionalmente orientata l'articolo 29, comma 1, della L.R. nr. 31 del 1998, con riferimento ai dirigenti esterni, avrebbe dovuto

essere letto in combinato disposto con la descritta fonte primaria nazionale, peraltro testualmente richiamata dal comma 4 bis dello stesso articolo 29 della L.R. in narrativa. Appreso del riferito chiarimento da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la prefata Demurtas, con nota del 27.09.2019, rivolgendosi all'Assessore SATTA ed al suo Capo di Gabinetto, ribadiva per la seconda volta la necessità di uno specifico parere da richiedere all'Area Legale ovvero all'Avvocatura dello Stato, per dirimere i dubbi esegetici concernenti l'effettivo possesso dei requisiti dichiarati da Belloi; nonostante gli esiti non integralmente favorevoli e convincenti dell'istruttoria condotta dalla Direzione del Personale deputata al controllo circa la presenza di tutte le condizioni per la nomina, con Decreto nr. 8 del 30.09.2019 la convenuta SATTA dava mandato alla Direzione del Personale di stipulare il contratto individuale di lavoro per il conferimento a Belloi, a tenore dell'articolo 29 della L.R. nr. 31 del 1998, della carica di Direttore generale della Protezione Civile sino al 31.12.2019, sentito il Direttore generale della Direzione del Personale, all'epoca il Dott. Carmine Spinelli, il quale era stato nominato con delibera nr. 38/11 del 26.09.2019 ed aveva preso servizio il 30.09.2019, nello stesso giorno della sottoscrizione del predetto contratto di lavoro intestato a Belloi. Con D.G.R. nr. 51/37 del 18.12.2019, su proposta dell'Assessore del Personale, Belloi veniva prorogato nelle proprie funzioni sino al 30.06.2020, come confermato con Decreto della convenuta SATTA in data 31.12.2019; il Decreto di proroga non veniva tuttavia firmato dal suddetto Spinelli, il quale dichiarava di avere rappresentato con nettezza all'Assessore del Personale, al Capo di Gabinetto Vivarelli ed al Presidente della R.A.S. tale sua ferma volontà negativa. Anche la Dott.ssa Federica Loi, in servizio presso la

Direzione del Personale e sostituta del citato Spinelli in caso di sua assenza, aveva espresso molteplici rilievi critici sul Decreto di proroga concernente Belloi, manifestando esplicitamente, in sede di attuazione della decisione espressa dal vertice politico, con due relazioni riservate del 31.12.2019 e 15.01.2020 dirette alla Direzione dell'Area Legale ed ai convenuti SOLINAS e SATTA, tutti i dubbi e le perplessità legati alla sua nomina a capo della Protezione Civile. Seguiva la nota del 12.02.2020 con cui la prefata Loi comunicava a Belloi che erano stati disposti i necessari approfondimenti circa le carenze istruttorie lamentate da quest'ultimo ed imputabili a suo giudizio unicamente alla R.A.S., con particolare riguardo alle richieste avanzate alla Direzione regionale VV.FF. Sardegna ed al Comando Provinciale di Cagliari per conoscere se il richiamato dipendente avesse effettivamente esercitato la libera professione, avendo lo stesso sottolineato di avere conseguito l'abilitazione di Ingegnere e di essere iscritto nel relativo Albo a partire dal 2012, e se avesse rivestito una posizione funzionale tra quelle previste per l'accesso alla dirigenza secondo l'ordinamento del Corpo dei VV.FF. o altra disciplina applicabile, indicando, se del caso, quando fosse stata acquisita detta posizione; in ordine ai richiamati quesiti, il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, con nota del 28.05.2020, riferiva ai militari della Guardia di Finanza che il nominato Belloi era inquadrato, ai sensi del Decreto Legislativo nr. 217 del 2005, nel settore del personale operativo non direttivo e non dirigente, con la qualifica di Vigile del Fuoco esperto e non aveva mai svolto funzioni direttive o dirigenziali per il Corpo.

Con D.G.R. nr. 32/15 del 23.06.2020, a firma del Direttore generale Silvia Curto e del Presidente SOLINAS, la Regione pubblicava l'avviso per

acquisire le manifestazioni di interesse a ricoprire gli incarichi di Direttore generale, in scadenza al 30 dello stesso mese, che avrebbero dovuto essere esaminate sempre alla luce degli articoli 28, comma 6, e 29 della L.R. nr. 31 del 1998, aperto, come avvenuto per l'avviso del 21.06.2019, sia a dirigenti interni che esterni, e recante rispetto al precedente interpello un requisito alternativo introdotto a seguito dell'approvazione della L.R. nr. 25 del 2019, di interpretazione autentica del prefato articolo 29, comma 1; l'articolo 1 della suddetta fonte normativa, approvata dal Consiglio Regionale il 23.12.2019, stabiliva che l'articolo 29, comma 1, della L.R. nr. 31 del 1998 deve essere interpretato, in conformità dell'articolo 19 del Decreto Legislativo nr. 165 del 2001, "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". Con D.G.R. nr. 33/10 del 30.06.2020, a firma del Direttore generale Loredana Veramessa e del Vice Presidente dell'Ente territoriale, Alessandra Zedda, e su proposta del convenuto SOLINAS, come riferito dalla stessa Zedda essendo il Presidente assente, una

volta scaduto alle ore 14,00 in pari data il termine ultimo previsto nell'avviso, venivano nuovamente conferite al citato Belloi le funzioni di Direttore generale della Direzione generale della Protezione Civile, esplicitando nella relativa motivazione non più il possesso di significative "esperienze di direzione" come indicato nella D.G.R. nr. 25/5 del 28.06.2019 attinente alla prima attribuzione dell'incarico, bensì generiche "esperienze" nelle materie inerenti alla nomina. Con Decreto dell'Assessore SATTA nr. 1/E, sempre del 30.06.2020, venivano confermate le funzioni al suddetto dipendente con effetto dalla data di stipula del contratto di lavoro e per la durata di tre anni, procedendo immediatamente alla firma dello stesso; soltanto dopo la sottoscrizione del contratto la Direzione del Personale, nuovamente nella persona, "ad interim", della Dott.ssa Federica Loi, svolgeva la verifica dei requisiti devoluta dalla delibera di Giunta, chiedendo a Belloi con nota del 23.07.2020 se avesse realmente esercitato l'attività professionale di Ingegnere, ed interessando le varie articolazioni ubicate nella Regione del Corpo dei VV.FF. in merito ai servizi svolti dal suddetto dipendente. Pervenute tutte le risposte il Direttore del Servizio Personale riepilogava gli esiti delle diverse interlocuzioni compiute al Direttore generale del Personale con nota del 27.10.2020. In tale prospettiva, l'Ufficio Requirente ha precisato nel libello introduttivo che la procedura in esame avviata con il citato avviso del 23.06.2020 non costituiva una mera proroga dell'incarico precedentemente attribuito a Belloi, ma si presentava come un procedimento di nomina autonomo, con obbligatoria disamina di tutte le manifestazioni d'interesse pervenute, compresa quella di quest'ultimo, e successiva verifica dei requisiti attestati dai candidati.

Al termine dell'articolata istruttoria la Procura Regionale, avendo reputato la sussistenza di profili di responsabilità a carico dei prefati convenuti, in virtù delle rispettive prerogative di proposta e decisionali quali Organi politici apicali in seno alla Giunta dell'Ente territoriale in rassegna, competenti per la designazione dei diversi dirigenti generali a seguito degli avvisi pubblicati, per il danno patrimoniale cagionato con la propria condotta antigiuridica, in solido tra loro e a titolo di dolo, alla suddetta Regione, in quanto, da un lato, ricorreva per Belloi la causa di inconferibilità di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a), del Decreto Legislativo nr. 39 del 2013, poiché alla data dell'attribuzione dell'incarico dirigenziale regionale non era ancora trascorso un anno dalla cessazione della carica di Assessore presso il Comune di Nuoro, dall'altro, il medesimo era carente degli ineludibili requisiti fissati dal combinato disposto degli articoli 29 della L.R. nr. 31 del 1998 e 19 del TUPI, tenendo conto, inoltre, che non era stata svolta alcuna preventiva verifica circa la presenza nei ruoli interni di dirigenti che potessero ricoprire l'incarico assegnato all'esterno, sia per motivi di contenimento della spesa regionale, sia per valorizzare le figure già inserite nell'organizzazione dell'Ente territoriale non mortificando le loro legittime aspirazioni lavorative per un proficuo sviluppo del percorso professionale, pregiudizio derivante direttamente dal pagamento delle retribuzioni al citato funzionario nell'arco temporale pluriennale dal 30.09.2019 all'01.07.2023, pari ad Euro 623.893,70, trattandosi di una prestazione lavorativa qualitativamente diversa da quella remunerata, che avrebbe dovuto essere caratterizzata da elevatissima specializzazione e qualificazione atteso l'incarico di vertice rivestito, con conseguente violazione manifesta del sinallagma contrattuale

legislativamente prefigurato, ha emesso nei confronti degli stessi l'invito a dedurre ai sensi dell'articolo 67 del Codice di giustizia contabile. Con riferimento alla suddetta contestazione, entrambi i convenuti hanno depositato deduzioni scritte, senza chiedere l'audizione personale; le argomentazioni difensive prospettate dai presunti responsabili nella fase preprocessuale, tuttavia, non sono apparse idonee a superare i motivi dell'addebito.

Per quanto esposto in narrativa, l'Ufficio Requirente adottava consequenzialmente atto di citazione in giudizio in data 16.01.2025, con cui veniva contestato ai predetti convenuti, in solido tra loro a titolo di dolo, un nocumento patrimoniale pari ad Euro 623.893,70, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giustizia.

In previsione dell'Udienza di discussione il convenuto SOLINAS si è costituito in giudizio con comparsa versata in atti in data 24.11.2025, avvalendosi del ministero degli Avvocati Silvio PINNA e Salvatore CASULA. Nel libello difensivo i legali, nel contestare in radice i presupposti della domanda attrice, hanno eccepito in via pregiudiziale, dopo aver richiamato l'"iter" concernente i diversi passaggi della procedura che ha portato alla nomina di Belloi, la non imputabilità dell'illecito al proprio assistito, la cui proposta identifica un atto politico e come tale non sindacabile, nonché l'applicabilità dell'articolo 1, comma 1 ter, della Legge nr. 20 del 1994, che contempla la cosiddetta esimente politica, posto che l'unico atto della sequenza procedimentale prevista dall'articolo 28 della L.R. nr. 31 del 1998 riservato al Presidente della Regione è proprio la proposta, avente natura politica, che la Giunta Regionale, con propria delibera

collegiale, anch'essa di carattere politico, è chiamata ad approvare o meno, che quindi gli unici atti di valore politico sono la proposta del Presidente e la ratifica della stessa da parte della Giunta Regionale, che tutti gli ulteriori provvedimenti a valle, a partire dalla relativa istruttoria circa il possesso dei requisiti del candidato, compresi i relativi controlli, hanno invece natura amministrativa e rientrano nelle competenze esclusive della struttura in seno all'Assessorato, tenendo conto, inoltre, che l'articolo 8 della suddetta L.R. prevede una netta separazione tra il potere di indirizzo politico esercitato dal Presidente della Regione nell'ambito delineato dalla citata norma, e quello amministrativo di gestione tecnica e finanziaria demandato agli Assessori, dirigenti e responsabili delle competenti strutture degli Assessorati, che in virtù di siffatta distinzione, il suddetto SOLINAS, dopo avere espresso la propria motivata preferenza in base alle sue prerogative, non poteva in alcun modo interferire nella successiva procedura incentrata su atti amministrativi, che il proprio assistito è stato assolto nel procedimento penale con Sentenza del Tribunale di Cagliari nr. 399/2025 del 13.02.2025, che il suddetto Belloi era indubbiamente in possesso di titoli professionali assolutamente adeguati al ruolo che andava a ricoprire, e che, comunque, il medesimo lo aveva certificato per cui l'Organo politico apicale non aveva certo il compito di verificarne la veridicità, che la nominata Demurtas aveva espresso delle legittime perplessità ma poi l'atto di nomina si è regolarmente perfezionato secondo lo schema legale, che la prefata Loi aveva rappresentato all'Area Legale con nota del 07.01.2020 l'esigenza di difendere la piena validità della nomina in questione e di resistere nel giudizio incardinato dal competente Sindacato dinanzi al TAR della Sardegna, iscritto al numero 884/2019 del

R.G., mentre nel merito hanno evidenziato che difetta apertamente il nesso causale tra la condotta ascritta dalla Procura Regionale ed il supposto evento di danno, poiché i competenti Uffici amministrativi avrebbero dovuto rappresentare la carenza dei requisiti in capo al prescelto non al Presidente della Regione ma all'Assessore del Personale, atteso che tra la proposta e la stipula del contratto di lavoro con il prefato Belloi sono stati posti in essere molteplici attività ed atti, fermo restando che in qualsiasi fase sub-procedimentale successiva alla proposta della figura di vertice nell'Ente autonomo, gli altri Organi, politici ed amministrativi, responsabili della conduzione delle fasi medesime, avrebbero potuto, ed anzi dovuto, se effettivamente fosse stata riscontrata la mancanza dei titoli legittimanti, interrompere senza indugio il procedimento di nomina, che pertanto l'eventuale responsabilità è imputabile unicamente ai dirigenti delle strutture amministrative che hanno gestito il procedimento in rassegna, la carenza non solo dell'elemento soggettivo del dolo, ai sensi dell'articolo 21 del D.L. nr. 76 del 2020, convertito dalla Legge nr. 120 del medesimo anno, ma anche della colpa grave, in quanto la supposta assenza dei requisiti per lo svolgimento dell'incarico di Direttore generale non era affatto percepibile "ictu oculi", tanto che, nonostante i dubbi manifestati dalla dirigente Demurtas, il Decreto di nomina è stato emanato dall'Assessore di riferimento con il visto del Direttore generale del Personale, l'assenza dello stesso danno erariale rivendicato dall'Ufficio Requirente, dovendosi prendere in considerazione la sicura utilità della spesa sostenuta dalla Regione, posto che qualsiasi altro soggetto che fosse stato incaricato in luogo di Belloi avrebbe dovuto essere retribuito, con l'effetto che si rende applicabile la norma che

postula la compensazione del danno con i vantaggi ottenuti dall'Amministrazione, a tenore dell'articolo 1, comma 1-bis, della Legge nr. 20 del 1984; in subordine, il collegio difensivo ha chiesto, per un verso, una notevole riduzione dell'importo addebitato in citazione per tenere conto virtualmente dell'indiscutibile contributo causale di molti altri soggetti non evocati in giudizio, analiticamente individuati nella comparsa con l'indicazione dei relativi periodi di riferimento, per altro verso, la ripartizione del nocumento residuo, dopo il necessario abbattimento di cui sopra, secondo l'ordinario principio della parziarietà dell'obbligazione risarcitoria, non ricorrendo la condotta dolosa o l'illecito arricchimento, addossando comunque al citato SOLINAS una quota di gran lunga inferiore a quella imputabile alla convenuta SATTA, visto il ben maggiore apporto dato dall'azione delle articolazioni dell'Assessorato competente in materia di personale, nell'ambito del quale sono stati predisposti e sottoscritti i Decreti ed i contratti di conferimento dell'incarico all'Ing. Belloi. In data 13.05.2026 i patrocinatori del convenuto hanno versato in atti una memoria integrativa nella quale hanno ulteriormente precisato le argomentazioni dedotte nella comparsa; in particolare, la difesa ha posto l'accento sulle molteplici disposizioni innovative introdotte dalla Legge nr. 1 del 2026, sicuramente applicabili al presente giudizio in ragione della chiara norma transitoria, evidenziando che non ricorre il requisito soggettivo del dolo, per assenza di qualsivoglia elemento di prova, ma nemmeno la colpa grave la cui nozione è stata circoscritta e tipizzata dalla richiamata novella, che la buona fede si presume a tenore dell'interpretazione autentica fornita dal terzo periodo del comma 1-ter dell'articolo 1 della Legge nr. 20 del 1994, posto che tutti gli atti

del procedimento, a partire dalla proposta di nomina per giungere sino alla stipula del contratto di lavoro, sono stati vistati o sottoscritti dai responsabili degli Uffici amministrativi, che deve essere preso in considerazione il concorso dell'Amministrazione danneggiata nella produzione del nocumento erariale, che deve essere comunque computato l'abbattimento al 30% del supposto pregiudizio accertato, ai sensi del comma 1-octies del suddetto articolo 1, e che, inoltre, la legittimità della nomina dell'Ing. Belloi non è stata sconfessata da alcun pronunciamento giudiziale, né in sede penale e nemmeno in sede civile, considerato che sia nel giudizio al TAR che in quello riassunto dinanzi al Tribunale di Cagliari, Sezione Lavoro, la Regione Sardegna si è costituita per difendere la posizione del predetto dipendente.

La convenuta SATTA si è costituita in giudizio con una prima memoria presentata in data 01.12.2025, doppiata da un secondo libello versato in atti il 28.05.2026, affidando il mandato all'Avvocato Mauro BARBERIO. Il legale, nell'avversare dalle fondamenta i capisaldi della pretesa risarcitoria, ha eccepito, in via pregiudiziale, l'applicabilità dell'articolo 1, comma 1 ter, della Legge nr. 20 del 1994, che contempla la cosiddetta esimente politica, come interpretato dal periodo aggiunto dalla Legge nr. 1 del 2026, evidenziando che nel caso di specie si staglia la buona fede dell'Organo politico poiché in fase istruttoria non vi è stato alcun parere, interno o esterno, di contrario avviso, mentre nel merito ha precisato che la nomina del suddetto Belloi era assolutamente legittima atteso che lo stesso era in possesso dei titoli legittimanti previsti dalla pertinente L.R. e dall'avviso pubblicato, considerato che mai nessun dirigente regionale ha affermato il contrario, che risulta carente la condotta antigiuridica contestata dal Pubblico Ministero

contabile poiché la nominata SATTA ha sempre agito “secundum legem”, che difetta il requisito soggettivo del dolo, anche eventuale, per assenza di elementi di prova che non sono stati prodotti dall’Ufficio Requirente, che potrebbe configurarsi, al massimo, l’elemento della colpa ma comunque non grave, attesa l’evidente incertezza ermeneutica delle disposizioni di cui alla L.R. nr. 31 del 1998, tanto che è risultato necessario emanare una specifica L.R. di interpretazione autentica, e la non elevata qualificazione giuridica della propria assistita, che sarebbe comunque applicabile alla fattispecie in esame la nozione tipizzata di colpa grave declinata dalla menzionata Legge nr. 1 del 2026, che sussiste una netta distinzione tra il ruolo e le prerogative della componente politica e quelli demandati alla componente burocratica dell’Ente, che in sede di proroga non era affatto necessario rivalutare i requisiti già vagliati in sede di primo conferimento, e che, infine, l’obbligazione principale è in capo direttamente al prefato Belloi in funzione dello specifico “addendum” risarcitorio che era stato apposto al suo contratto di lavoro; in subordine, il patrocinatore ha chiesto una notevole riduzione dell’addebito, sia per tenere conto in modo virtuale del contributo causale di altri soggetti non evocati in giudizio dalla Procura Regionale, in particolare i suddetti Spinelli e Loi che hanno agito con grave negligenza, sia in ragione dell’applicazione del comma 1-octies dell’articolo 1 della Legge nr. 20 del 1994, che prevede l’abbattimento dell’importo da risarcire al 30% del pregiudizio accertato in diretta connessione con il tetto legato al doppio dell’indennità annuale percepita.

Nel corso del suo intervento sviluppatosi nell’ambito dell’odierna Udienza, la rappresentante della Procura Regionale, dopo aver richiamato l’atto

introduttivo del giudizio e le sue conclusioni, ha precisato che la proposta di nomina di Belloi non configura un atto politico, né di alta amministrazione, bensì un atto amministrativo, che il nesso fiduciario espressione della componente politica non può mai sottrarsi al primato della Legge, che il predetto dipendente non aveva i requisiti minimali richiesti dalla normativa di riferimento, che sussiste il nesso causale in capo ai due convenuti, che risulta assolutamente provato il requisito soggettivo del dolo, ovvero, in subordine, la colpa grave così come tipizzata dalla recente Legge nr. 1 del 2026, e che, infine, non ricorre la cosiddetta esimente politica.

L'Avvocato BARBERIO, difensore della convenuta SATTA, nel confermare tutte le eccezioni formulate nelle comparse di risposta, ha evidenziato che il suddetto Belloi aveva tutti i requisiti fissati dalla normativa regionale di riferimento in materia, che nessun dirigente della Regione Sardegna ha affermato in maniera formale che il medesimo non possedesse i necessari titoli legittimanti, che non è possibile ribaltare la responsabilità del presunto danno erariale sulla propria assistita, configurandosi molteplici azioni ed omissioni della componente burocratica che rivestono indubbiamente un contributo causale efficiente e determinante, che difetta in modo palese non soltanto il dolo teorizzato dall'Ufficio Requirente ma anche la colpa grave, che l'istruttoria circa l'effettivo possesso dei titoli legittimanti competeva esclusivamente alla struttura amministrativa su cui ricade la relativa responsabilità gestionale, e che, infine, il suddetto Belloi ha sottoscritto un "addendum" al contratto di lavoro con il quale si impegnava a rifondere a titolo risarcitorio le retribuzioni percepite in caso di mancanza dei requisiti di Legge, con il precipitato che in capo alla Procura Regionale difetta l'interesse

ad agire poiché la Regione Sardegna dovrebbe agire nei confronti del prefato ex dipendente.

L'Avvocato CASULA, legale del convenuto SOLINAS, dopo avere richiamato le molteplici censure sollevate nelle memorie di costituzione, ha sottolineato che il proprio assistito, nella veste di Presidente della Regione Sardegna, ha individuato con la sua proposta una figura altamente qualificata e specializzata, che vi è una netta separazione tra l'attività di indirizzo politico e la gestione amministrativa, che difetta apertamente il nesso causale perché ha soltanto avanzato la proposta per l'attribuzione della nomina, che l'attività istruttoria demandata unicamente alla struttura burocratica è stata svolta in modo rigoroso e puntuale giungendo a conclusioni positive, che il Presidente SOLINAS non poteva minimamente interferire nella procedura amministrativa volta alla verifica dei titoli legittimanti, e che, infine, non vi è prova del dolo e non ricorre nemmeno la colpa grave alla luce della novella di cui alla Legge nr. 1 del 2026.

L'Avvocato PINNA, anch'egli componente del collegio difensivo del convenuto SOLINAS, ha rimarcato, da un lato, che il Presidente non ha assunto alcun comportamento attivo al fine di ingerirsi nella procedura amministrativa tesa al riscontro circa l'effettivo possesso dei titoli legittimanti, ma ha espresso una preferenza fiduciaria avente natura eminentemente politica, dall'altro, che la Regione Sardegna ha difeso con tenacia e determinazione la piena legittimità della nomina dinanzi a tutti i plessi giurisdizionali.

Considerato in

DIRITTO

La domanda risarcitoria si rivela fondata e merita accoglimento nella sua interezza.

Come si evince dall'esposizione dei fatti delineati in premessa, il giudizio sottoposto all'esame del Collegio riguarda il danno patrimoniale che sarebbe stato cagionato dai convenuti alla Regione Sardegna, secondo la ricostruzione propugnata dalla Procura Regionale, in relazione alle condotte realizzate dai medesimi e concernenti l'affidamento illegittimo dell'incarico di Direttore generale del Servizio della Protezione Civile presso il citato Ente territoriale, a soggetto non in possesso dei prescritti requisiti e per il quale sussisteva una causa ostativa.

Prima di passare all'esame del merito della controversia, la Sezione deve farsi carico di vagliare le due questioni pregiudiziali attinenti alla non imputabilità dell'illecito al nominato SOLINAS, la cui proposta identifica un atto politico e come tale non sindacabile dalla Corte dei Conti, formulata dai patrocinatori dell'ex Presidente della R.A.S., nonché l'applicabilità dell'articolo 1, comma 1 ter, della Legge nr. 20 del 1994, che contempla la cosiddetta esimente politica, quest'ultima doglianza sollevata in parallelo da entrambe le difese dei convenuti.

La descritte censure, per quanto suggestive ed articolate, non sollecitano il favorevole scrutinio di questi Giudici e devono essere disattese.

Con specifico riferimento alla prima, la proposta di nomina rimessa dalla L.R. nr. 31 del 1998 al Presidente della Regione non può essere raffigurata, secondo quanto sostenuto con forza dalla difesa del convenuto, quale atto politico, come tale insindacabile, bensì costituisce un atto di alta amministrazione che può essere indubbiamente valutato dal Giudice

competente sotto il profilo del corretto ed oculato utilizzo della discrezionalità. In tale contesto, preme rammentare, in primo luogo, che le Sezioni Unite della Cassazione, con le note pronunce nnrr. 23257 del 2014, 8077, 8570, 8622 e 10094 del 2015, hanno propugnato in modo netto il principio secondo cui la disposizione della Carta fondamentale di cui all'articolo 122, comma 4, non può essere invocata per escludere la giurisdizione del Giudice contabile sugli atti adottati dai Consiglieri regionali in materia di contributi pubblici "poiché l'evocata prerogativa della insindacabilità, testualmente riferita alle opinioni espresse ed ai voti dati nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza politica del Consiglio Regionale", non può estendersi "alla gestione dei contributi erogati ai Gruppi presso i Consigli Regionali, che a quel novero ristretto di più elevate funzioni certamente non appartiene"; in altre parole, la norma in rassegna configura un tipo di immunità limitata esclusivamente ad atti tipici, posti in essere in occasione di dichiarazioni e votazioni strumentali all'esercizio dell'attività legislativa e politica, in nessun modo applicabile alle ipotesi di responsabilità civile, penale ed amministrativa dipendente da violazioni di Legge ed uso illegittimo di denaro pubblico. Merita evidenziare, inoltre, ad integrazione di quanto in precedenza lumeggiato, che l'immunità di cui al predetto articolo 122, comma 4, come chiarito dalla Consulta in numerose pronunce (ex multis nr. 289 del 1997, nr. 392 del 1999, nr. 297 del 2001 e nr. 39 del 2014) deve essere interpretata come semplice insindacabilità nel merito anche della scelta di carattere autorganizzativo ma in seno alla sola Assemblea Regionale, sia per quanto concerne l'articolazione delle strutture e della fornitura dei mezzi necessari, sia per quanto riguarda la dotazione del personale, se comunque

essa si configura in concreto come strettamente e specificamente strumentale ad assicurare lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Organo consiliare. Nella specie, dalla puntuale disamina degli atti versati nel fascicolo processuale non emergono elementi che consentano di ricondurre la scelta del convenuto in ordine alla proposta di nomina dell'Ing. Belloi, in diretta connessione con le contestazioni di danno formulate dalla Procura Regionale, a quel nucleo, ristretto e tassativo, di funzioni intestate al Consiglio Regionale che formano oggetto della speciale tutela assicurata dal cennato articolo 122, comma 4, atteso che la decisione in parola non incide sull'organizzazione interna degli Uffici dell'Assemblea, né attiene, in via immediata e diretta, alla disciplina delle modalità di svolgimento dei lavori della medesima (ex multis Sezione Giurisdizionale Piemonte, Sentenze nr. 89 e nr. 127 del 2015, Sezione Giurisdizionale Friuli-Venezia-Giulia, Sentenza nr. 25 del 2014, Sezione Giurisdizionale Lombardia, Sentenza nr. 163 del 2014, Sezione Giurisdizionale Emilia-Romagna, Sentenza nr. 140 del 2014, Sezione Giurisdizionale Sardegna, Sentenza nr. 39 del 2021).

Con tali essenziali premesse ermeneutiche, preme evidenziare, in secondo luogo, che gli atti coperti dall'immunità di cui all'articolo 122, comma 4, non esauriscono certamente il perimetro dei provvedimenti a contenuto politico in ambito regionale, ma certamente la nozione di atto politico a livello di Ente territoriale, ed ancor prima nel comparto statale, secondo un indirizzo interpretativo assolutamente consolidato e tralatizio, va ritenuta di stretta interpretazione e di carattere eccezionale. Nel nostro ordinamento, infatti, vige il principio generale di giustiziabilità degli atti del potere pubblico; un sistema costituzionale fondato sul canone di legalità, consacrato dagli articoli

24, 97 e 113 della Carta fondamentale, ammette che tendenzialmente qualunque atto dell'Amministrazione possa essere soggetto al controllo del Giudice, se è potenzialmente lesivo di diritti o interessi legittimi. Nel parere espresso il 09 luglio 1946 il Consiglio di Stato aveva espresso notevoli perplessità sul tema della non giustiziabilità dell'atto politico, evidenziando che "nessun atto del potere esecutivo, in un sistema giuridico pienamente garantista, dovrebbe in alcun caso sottrarsi ad un controllo giurisdizionale permanente"; ecco allora che la descritta eccezione è rappresentata soltanto da quegli atti che, per la loro natura intimamente e palesemente politica, si collocano in una sfera costituzionale riservata al libero esercizio della funzione di Governo: l'individuazione di siffatti atti, tuttavia, deve essere particolarmente rigorosa e mirata, per evitare che scelte pur sempre amministrative, sebbene connotate da amplissima discrezionalità, possano essere impropriamente sottratte al necessario controllo dei diversi plessi giurisdizionali. Diversamente dall'atto politico, l'atto di alta amministrazione costituisce una tipologia peculiare di atto dell'esecutivo; lo si potrebbe indubbiamente definire come uno snodo di passaggio tra la fase di indirizzo politico, attinente alla determinazione degli obiettivi generali, e la fase strettamente amministrativa, in cui l'Ente pubblico fornisce concreta attuazione alla Legge o al programma politico. La giurisprudenza maggioritaria ha chiarito che l'atto di alta amministrazione non rappresenta un'espressione della libertà politica attribuita dalla Costituzione agli Organi supremi dello Stato e delle Regioni per il perseguimento degli obiettivi di interesse generale; esso non gode di una libertà assoluta nei fini e nel bilanciamento delle ragioni contrapposte, ma è invece soggetto alle

prescrizioni stabilite dalla Legge, nonché, se applicabili, alle disposizioni contenute in Statuti e Regolamenti. In sostanza, l'atto di alta amministrazione presenta tratti morfologici sia di carattere politico, in quanto fissato dall'Organo di Governo o dall'Organo di vertice, sia di carattere amministrativo, in quanto inserito in un contesto normativo che ne definisce, almeno in parte, i contenuti e gli effetti. Si tratta, dunque, di un'attività intermedia di natura amministrativa e non politica, ma connotata da elementi propri dell'indirizzo politico, che intervengono nella formazione dell'atto. Gli atti di alta amministrazione, in conclusione, pur collocandosi in un'area di elevata discrezionalità, non sono sottratti al controllo del Giudice poiché identificano una "species" della categoria più ampia dell'atto amministrativo e, come tali, devono sempre rispettare la Legge ed i fondamentali principi costituzionali; a differenza dell'atto politico, l'atto di alta amministrazione esprime una potestà sempre vincolata nel fine e soggetta in ogni caso al principio ineludibile di legalità (ex multis Consiglio di Stato, Sez. III, nr. 3095 del 2024, Sez. V, nnrr. 4502 del 2011 e 1710 del 2024, TAR Lazio, Sez. IV bis, nr. 17681 del 2023). La notevole discrezionalità che li caratterizza impone al Giudice un controllo per lo più limitato alla verifica di manifesta illogicità o ingiustizia, irragionevolezza, contraddittorietà e difetto di motivazione, nonché eccesso di potere sotto le sue figure sintomatiche più evidenti e nitide. In altri termini, e con maggiore ampiezza esplicativa, nell'ipotesi di atti di alta amministrazione il Giudice deve concentrarsi, oltre che sul rispetto del fondamentale postulato di legalità, il cui primato assoluto non deve essere mai messo in discussione, sul controllo in ordine alla procedura in concreto svolta per l'adozione dell'atto ed all'esistenza di un

architrave logico adeguato e ponderato, in modo che la discrezionalità, nonostante la sua indubbia e rilevante estensione, non si tramuti in puro arbitrio scevro dall'osservanza di qualsivoglia prescrizione, generando in definitiva un atto emesso "ad libitum".

In relazione all'appartenenza della proposta formulata dal suddetto SOLINAS al novero degli atti di alta amministrazione, ne discende, quale diretto ed immediato corollario, che il medesimo era connotato dalla presenza di discrezionalità amministrativa (ex multis Cassazione, SS.UU., nr. 3868 del 2026), sebbene di rilevante ampiezza, ma come tale pur sempre sindacabile dalla Corte dei Conti; in tale ottica, cade opportuno rammentare i canoni che si sono affermati in giurisprudenza relativamente alla possibilità, da parte del Giudice contabile, di sindacare le valutazioni e le decisioni che presuppongono l'esercizio di siffatta prerogativa, considerando che la norma contenuta nell'articolo 1, comma 1, primo periodo, della Legge nr. 20 del 1994, stabilisce che "la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo e colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali".

La disposizione in parola, per quanto chiarito dalla Corte di Cassazione in modo tralatizio (in tal senso: Sezioni Unite Civili, Sentenze nr. 33 del 2001, nr. 6851 e nr. 14488 del 2003, nr. 1378 e nr. 7024 del 2006, nr. 8097 del 2007, nr. 18757 del 2008, nr. 5288 del 2009, nr. 6410 del 2010, nr. 10069 del 2011, nr. 1979 del 2012, nr. 4283 del 2013, nr. 5490 del 2014, nr. 10814 del 2016, nr. 29920 del 2017, nr. 33365 del 2018, nr. 9680 del 2019 e nr. 20262 del 2022) non priva la Corte dei Conti della possibilità di controllare la

conformità dell'attività amministrativa alla Legge; in altri termini, e con maggiore ampiezza esplicativa, l'attività discrezionale della Pubblica Amministrazione, anche quella che presenta caratteri di maggiore estensione, è sempre soggetta al rigoroso rispetto dei limiti interni dell'azione amministrativa, intimamente connessi alla natura della funzione esercitata e rappresentati dall'interesse pubblico, dalla causa del potere invocato e dai precetti di logica ed imparzialità, e dei limiti esterni correlati al canone del buon andamento fissato dall'articolo 97 della Costituzione, il quale costituisce un presidio immanente a tutela e garanzia del principio della legalità sostanziale e risulta ulteriormente specificato, dopo l'entrata in vigore della Legge nr. 241 del 1990, dai criteri di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, con particolare riferimento a quest'ultimo requisito che postula, come propugnato dalla Corte di legittimità, la sussistenza di un ragionevole rapporto tra costi e benefici. In definitiva, la Cassazione ha stabilito che le scelte discrezionali risultano subordinate non soltanto, ovviamente, al rigoroso rispetto della Legge ed alla necessaria verifica del collegamento teleologico con le finalità istituzionali dell'Ente pubblico, ma anche al riscontro circa la proporzione tra i mezzi impiegati e gli obiettivi perseguiti, sul rilievo che, essendo ormai assunti tra i requisiti normativi che regolano l'attività amministrativa anche i prefati criteri di efficacia ed economicità, deve ritenersi che rientri tra i poteri della Corte dei Conti, nell'ambito del giudizio di responsabilità, anche quello di appurare la sussistenza di un ragionevole rapporto tra costi e benefici, dal momento che anche tale verifica è fondata su valutazioni di legittimità e non di mera opportunità. E' stato pertanto affermato che le scelte elettive degli

amministratori e dei funzionari pubblici, dovendo conformarsi ai criteri di legalità ed a quelli giuridici di economicità (quale ottimizzazione dei risultati in relazione alle risorse disponibili), di efficacia (quale idoneità dell'azione amministrativa alla cura effettiva degli interessi pubblici da perseguire, congruenza teleologica e funzionale) e di buon andamento, sono soggette alla verifica della Corte dei Conti, la quale non viola il limite giuridico della riserva di amministrazione, da intendere come preferenza tra alternative, nell'ambito della ragionevolezza, per il soddisfacimento dell'interesse pubblico, nel controllare anche la giuridicità sostanziale e cioè l'osservanza dei criteri di razionalità, nel senso di correttezza ed adeguatezza dell'agire, logicità e proporzionalità tra costi affrontati ed obiettivi conseguiti, costituenti al contempo indici di misura del potere amministrativo e confini del sindacato giurisdizionale afferente all'esercizio del potere discrezionale; non travalica, dunque, il limite esterno della giurisdizione contabile, né quelli attinenti alla riserva di amministrazione, la pronuncia della suddetta Magistratura che abbia ravvisato l'illegittimità di spese sostenute per non adeguatezza o esorbitanza rispetto al fine di interesse generale da perseguire. Ciò che risulta sottratto al sindacato del Giudice contabile, in definitiva, è il merito dell'attività amministrativa, che attiene alla scelta, alla stregua di criteri di opportunità o di convenienza e, quindi, di parametri non giuridici, delle modalità di azione dell'Amministrazione in vista della realizzazione degli interessi affidati dalla Legge alle sue cure. Del resto, la posizione della Cassazione avalla quell'orientamento emerso nella giurisprudenza della Corte dei Conti (ex multis I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 346 del 2008, Sezione Giurisdizionale Abruzzo, Sentenza nr. 67 del 2005,

Sezione Giurisdizionale Marche, Sentenza nr. 886 del 2004, Sezione Giurisdizionale Veneto, Sentenza nr. 938 del 2004) secondo il quale il limite della insindacabilità non sussiste, e dunque non può essere invocato dal presunto responsabile del danno, allorché le scelte discrezionali, da cui sia derivato il nocumento patrimoniale, siano contrarie alla Legge o si rivelino gravemente illogiche, arbitrarie, irrazionali, contraddittorie o antieconomiche, atteso che la predetta insindacabilità concerne la valutazione delle scelte tra più comportamenti legittimi attuati per il soddisfacimento dell'interesse pubblico perseguito e non ricomprende, al contrario, le scelte funzionalmente deviate rispetto al superiore e fondamentale principio del buon andamento, presidiato e difeso dall'articolo 97 della Costituzione. Sulla specifica tematica, non è trascurabile rammentare che anche il Giudice amministrativo ravvisa la possibilità di sindacare le scelte discrezionali ove queste presentino palesi errori di fatto, aspetti di manifesta irrazionalità ovvero evidenti contraddizioni logiche, oltre che nell'ipotesi del contrasto con le norme di Legge (ex multis Consiglio di Stato, Sezione IV, Decisione nr. 4409 del 2003, Sezione V, Decisione nr. 345 del 2000).

Applicando alla fattispecie in esame le descritte coordinate ermeneutiche, frutto dell'elaborazione giurisprudenziale pluriennale riveniente dalla Suprema Corte e dagli altri plessi giudiziali in precedenza citati, è possibile affermare con certezza che il convenuto SOLINAS non può sfuggire alle sue responsabilità e sottrarsi alla valutazione della sua condotta da parte di questi Giudici contabili, sotto il profilo, tra l'altro, del tassativo rispetto del canone di legalità, formale e sostanziale, atteso che la proposta di nomina concernente il suddetto Belloi non è un atto politico ma un atto di alta

amministrazione, quindi sicuramente sindacabile nel presente giudizio; del resto, che la prefata proposta non sia configurabile quale atto politico si evince con preclare evidenza dalle modalità procedurali che sono state seguite dalla Regione Sardegna, nel senso che non si trattava di una scelta devoluta al Presidente libera ed affrancata da qualsiasi regola, bensì di una selezione pubblica previa divulgazione di uno specifico avviso, che fondamentalmente ricalcava, pur con una forma molto più sfumata, snella e veloce, un confronto imparziale tra più soggetti e, soprattutto, che poneva un chiaro ed imprescindibile autolimite all'esercizio della descritta discrezionalità, nel senso che i candidati dovevano comunque essere in possesso dei titoli legittimanti individuati dalla Legge regionale e da quella statale, da verificare all'esito di una puntuale e rigorosa istruttoria e dal cui scrupoloso esame non poteva prescindersi, tenendo conto che gli stessi avrebbero dovuto ricoprire posizioni di direzione di altissima caratura al vertice della struttura burocratica dell'Ente autonomo, e quindi snodi fondamentali per l'esercizio della funzione amministrativa a beneficio dell'intera collettività dei cittadini sul territorio.

Nemmeno la seconda doglianza pregiudiziale, connessa con la prima ed imperniata sull'invocata esimente politica, merita l'adesione della Sezione per evidente carenza dei suoi presupposti fondanti.

Al riguardo, preme preliminarmente rammentare che l'articolo 1, comma 1 ter, della suddetta Legge nr. 20 del 1994, recita che "Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli Uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli Organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito

l'esecuzione"; ciò chiarito, la giurisprudenza pressoché unanime che si è pronunciata sulla descritta tematica, per un verso, ha affermato che la citata scriminante non è applicabile nei casi in cui l'Organo politico abbia esercitato un'attribuzione propria, mentre i suddetti uffici abbiano espletato solo funzioni di carattere istruttorio ovvero consultivo e, comunque, di mero supporto strumentale (ex multis II Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenze nnrr. 303 del 2003 e 613 del 2022, Sezione Giurisdizionale d'Appello Sicilia, Sentenza nr. 47 del 2024), per altro verso, ha espresso il canone che la predetta esimente opera, in ogni caso, esclusivamente quando la decisione da cui deriva il danno ingiusto sia stata assunta in materie di particolare difficoltà tecnica e giuridica, dovendosi altrimenti ritenere che l'evidenza dell'erroneità dell'atto sia tale da escludere la necessaria diligenza e la stessa buona fede del titolare dell'Organo politico (ex multis I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 282 del 2002, Sezione Giurisdizionale Sicilia, Sentenza nr. 1712 del 2005, Sezione Giurisdizionale Lazio, Sentenza nr. 2087 del 2005, Sezione Giurisdizionale Basilicata, Sentenza nr. 143 del 2007). Nel caso specifico, da un lato, la proposta di affidamento dell'incarico avanzata dal citato SOLINAS, dall'altro, la firma del Decreto di nomina e di quello di proroga da parte della predetta SATTA, rientravano nelle loro competenze istituzionali di Presidente della Regione ed Assessore competente, e le conseguenti scelte assunte dai medesimi si ponevano in aperto ed insanabile contrasto con la normativa di riferimento in materia che postulava il possesso di specifici titoli legittimanti. In tale ottica, l'interpretazione autentica del suddetto comma 1-ter, esplicitata dalla Legge nr. 1 del 2026 che ha modificato ed integrato la Legge nr. 20 del 1994, secondo il quale "il secondo periodo si

interpreta nel senso che la buona fede dei titolari degli Organi politici si presume, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze, sono proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli Uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso", non sposta minimamente, ad avviso di questi Giudici, il baricentro dell'assunto sopra lumeggiato: in primo luogo, l'inciso "nell'esercizio delle proprie competenze" contenuto nella suddetta disposizione di interpretazione autentica, alla luce di una piana e lineare attività esegetica, deve intendersi riferibile all'esercizio non già delle competenze che rientrano nelle prerogative tipiche dell'Organo politico, come nella fattispecie in esame, bensì, al fine di garantire la necessaria armonia e compatibilità con la prefata formulazione enunciata nel secondo periodo del comma 1-ter, delle competenze attribuite al medesimo Organo e volte ad approvare, autorizzare o consentire l'esecuzione di atti che spettano agli Uffici tecnici o amministrativi, con il precipitato che la descritta disposizione ermeneutica certamente non si attaglia alla condotta realizzata dai convenuti, i quali, pertanto, per i motivi già in precedenza tratteggiati, non possono avvalersi della cosiddetta "esimente politica"; in altri termini, e con maggiore ampiezza esplicativa, la descritta esimente riguarda unicamente, ricorrendo determinate condizioni, gli atti che rientrano nelle competenze della componente burocratica, i quali siano stati avallati dall'Organo politico (ex multis II Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 56 del 2025, III Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 88 del 2026). In secondo luogo, anche qualora la norma di interpretazione autentica fosse effettivamente applicabile

nell'odierno giudizio, la presunzione circa la sussistenza della buona fede sarebbe comunque travolta ed inibita in radice dalla presenza del requisito soggettivo del dolo, come sarà successivamente evidenziato nell'ordito motivazionale.

Non essendo state sollevate dalla difesa dei due convenuti altre questioni pregiudiziali o preliminari, la Sezione procederà alla disamina delle articolate argomentazioni di merito poste a fondamento dell'azione di responsabilità da parte dell'Ufficio Requirente, e delle correlate controdeduzioni esternate dai legali dei medesimi.

In ordine alla contestazione formulata a carico dei menzionati Organi politici della R.A.S., questi Giudici ritengono assolutamente persuasiva e convincente la tesi accusatoria prospettata dall'Ufficio Requirente nell'atto di citazione. In tale ottica, preme sottolineare che gli elementi costitutivi della responsabilità dei menzionati convenuti derivano in modo univoco ed inoppugnabile dalle molteplici e concordanti fonti di prova acquisite dai militari del Corpo della Guardia di Finanza e compendiate nella segnalazione di danno in data 23.06.2022 e successive integrazioni, espressamente richiamata dalla Procura Regionale nell'atto introduttivo e depositata agli atti, unitamente alle convergenti risultanze che affiorano dal procedimento penale nr. 9456/2020 Modello 21 avviato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari per il reato di abuso d'ufficio, da cui emergono plurimi ed indubbi profili di colpevolezza a carico dei nominati SOLINAS e SATTA, ai quali il Collegio formula espresso ed integrale rinvio senza necessità di ripercorrerli nuovamente nella loro interezza (ex multis Cassazione, SS.UU., nr. 642 del 2015). Su tale versante, la Sezione stima utile evidenziare, in

primo luogo, che l'intero materiale documentale riveniente da altro giudizio ben può essere esaminato e valutato dal Giudice contabile, per essere posto a base dell'emananda decisione, senza che ciò implichi la violazione del diritto di difesa del soggetto interessato; nel giudizio dinanzi alla Corte dei Conti, peraltro, non sono invocabili dal convenuto tutte quelle eventuali preclusioni legate all'assenza del contraddittorio che riguardano gli atti formati nell'ambito del procedimento penale, sul rilievo assorbente che i limiti in questione sono vincolanti esclusivamente nel processo penale ma non possono minimamente intaccare l'autonoma delibazione del Giudice contabile in ordine agli elementi di prova ritualmente introdotti dalle parti. Secondo giurisprudenza consolidata, infatti, è sempre applicabile il principio della "circolarità delle prove", non potendosi revocare in dubbio l'utilizzabilità, in sede di giudizio devoluto alla Magistratura contabile, delle risultanze istruttorie emerse nel corso di altri processi, civile, penale ed amministrativo (ex multis II Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenze nnrr. 1457 del 2016, 647 del 2017, 97 del 2020 e 174 del 2024); in particolare, tutto il materiale utile per la compiuta conoscenza dei fatti relativi alla controversia, comunque acquisito, anche in sede di indagini preliminari e relativi atti, e naturalmente di processo penale, deve e può divenire oggetto di autonoma valutazione da parte del Giudice contabile, in quanto concorre, ex articolo 116 del C.P.C., alla formazione del libero convincimento sull'esistenza o meno del danno e delle conseguenti responsabilità amministrative e contabili (ex multis Corte di Cassazione, Sezione II, nr. 22020 del 2007, Sezione III, nr. 6502 del 2001, Corte dei Conti, I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenze nnrr. 7 del 2006, 209 del 2008, 544 del

2009, 188 del 2010, 516 del 2011, 809 del 2012 e 253 del 2014, II Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenze nr. 285 del 2003, 354 del 2023, 174 del 2024 e 96 del 2026, III Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 371 del 2005, Sezione Giurisdizionale Piemonte, Sentenza nr. 160 del 2011). In conclusione, preme sottolineare che nell'ordinamento processuale vigente manca una norma di chiusura sulla tassatività tipologica dei mezzi di prova, considerata anche l'oggettiva elasticità che caratterizza la nozione stessa di produzione documentale; deriva da quanto precede, pertanto, che il Giudice può legittimamente porre a base del proprio convincimento anche prove cosiddette atipiche, purché idonee a fornire elementi di giudizio sufficienti, se e nei termini in cui non siano smentite dal raffronto critico con le altre risultanze del processo (ex multis Corte di Cassazione, Sezione II, nnrr. 5965 del 2004 e 12577 del 2014), principio espressamente confermato per il giudizio di responsabilità dall'articolo 94, comma 4, del Codice di giustizia contabile. In secondo luogo, preme anticipare sin d'ora che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di legittimità, il Giudice non è tenuto ad esaminare punto per punto tutte le deduzioni formulate dalle parti, al fine di confutarle o di condividerle, ma deve esporre nell'ambito della pronuncia il ragionamento logico e giuridico che sostiene la decisione assunta, da cui si possa desumere l'implicito superamento delle eccezioni sollevate dai patrocinatori o delle contestazioni mosse da parte pubblica, in quanto incompatibili con il percorso della motivazione; in altre parole, e con maggiore ampiezza esplicativa, è sufficiente che il Giudice indichi in maniera lineare le ragioni del proprio convincimento, dovendosi in tal caso ritenere implicitamente disattese tutte le argomentazioni delle parti logicamente

contrastanti con esse (ex multis Corte di Cassazione, Sez. I, nnrr. 7014 e 18536 del 2024, Sez. III, nnrr. 4815 del 2012 e 19944 del 2023, Sez. VI, nr. 5088 del 2012).

Ciò premesso, in ordine alla chiara responsabilità dei prefati convenuti appare evidente al Collegio che gli stessi hanno posto in essere, in concorso tra loro, una palese condotta antigiuridica volta ad assegnare l'incarico in precedenza esplicitato a soggetto privo dei prescritti requisiti e per il quale ricorreva una precisa causa ostativa, nonostante le risultanze di fatto negative dell'istruttoria compiuta dai competenti Uffici dell'Ente autonomo, e comunque non certo favorevoli, ed in aperta violazione della normativa regionale e statale di riferimento in materia.

In prima battuta, come efficacemente dedotto dalla Procura Regionale nel libello introduttivo, risulta dagli atti che il citato Belloi versava sicuramente nella situazione di inconferibilità sancita dall'articolo 7, comma 1, lettera a), del Decreto Legislativo nr. 39 del 2013, poiché alla data dell'attribuzione della nomina a Direttore generale del Servizio della Protezione Civile, per effetto della D.G.R. nr. 25/5 del 28.06.2019, non era ancora trascorso un anno dalla cessazione della carica di Assessore presso il Comune di Nuoro, avvenuta il 30.07.2018; in tale visuale, giova evidenziare che il requisito in esame non poteva che essere posseduto dal candidato, come qualsiasi altro titolo o presupposto, alla data di scadenza dell'avviso nr. 22113 di indizione della procedura di selezione, quindi il 28.06.2019, sia per motivi di certezza e di trasparenza e sia per garantire la "par condicio" tra tutti i partecipanti, a nulla rilevando il momento in cui è stata prodotta dal medesimo la relativa autocertificazione, atteso che diversamente opinando dovrebbe ammettersi

che la Regione avrebbe potuto legittimamente attendere il maturare del requisito negativo in capo a Belloi sino a quando quest'ultimo, spirato l'anno in questione, si fosse deciso a trasmettere la relativa dichiarazione, tesi assolutamente infondata ed inaccettabile; in effetti, il citato candidato ha trasmesso alla Direzione del Personale, con P.E.C. datata 31.07.2019, la dichiarazione di assenza di cause di inconferibilità ai sensi dell'articolo 20 del Decreto Legislativo nr. 39 del 2013, nella quale si affermava espressamente di non essere stato, nell'anno antecedente al conferimento dell'incarico, componente della Giunta o del Consiglio di una Provincia o di un Comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti, tenendo conto che era cessato dalla carica di Assessore il 30.07.2018, ma evidentemente la data dalla quale calcolare il rispetto del termine annuale in parola non può essere mobile e rimessa alla volontà del candidato o dell'Amministrazione, bensì si riferisce senza alcun dubbio o incertezza alla data di scadenza della procedura. Del resto, il suddetto articolo 20, comma 1, recita che "all'atto del conferimento dell'incarico l'interessato presenta una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità di cui al presente Decreto", per cui nel caso specifico, in cui l'incarico è stato attribuito con D.G.R. nr. 25/5 del 28.06.2019, a firma, tra l'altro, del convenuto SOLINAS, il suddetto Belloi avrebbe dovuto rendere immediatamente la dichiarazione con riferimento a questa data, attestando che nell'anno a ritroso non aveva ricoperto cariche incompatibili con la nomina, ma evidentemente non lo ha fatto perché si è reso conto che il presupposto era inesistente in quanto la revoca dalla funzione di Assessore nel Comune di Nuoro è intervenuta il 30.07.2018, per cui ha atteso strumentalmente la data del 31.07.2019 per

inviare la P.E.C. con la descritta dichiarazione, proprio il giorno successivo al passaggio dell'anno ma manifestamente in contrasto anche con il contenuto chiaro e lineare di quest'ultima disposizione normativa statale.

In seconda battuta, oltre alla circostanza legata alla sussistenza della descritta causa di inconferibilità, il predetto Belloi non possedeva i requisiti contemplati dalla cornice normativa di riferimento in materia, desumibile dal combinato disposto degli articoli 29 della L.R. nr. 31 del 1998 e 19 del Decreto legislativo nr. 165 del 2001. A tal proposito, preme subito evidenziare, in via preliminare, al fine di sgombrare il campo da qualsiasi equivoco o fraintendimento, che il presente giudizio non è volto a mettere in discussione le capacità professionali del suddetto Belloi nel suo comparto lavorativo elettivo, in qualità di appartenente al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, sulle quali la Sezione non nutre alcuna incertezza, bensì mira soltanto a stabilire se le stesse fossero effettivamente idonee a consentire il conferimento dell'incarico di Direttore generale della Protezione Civile da parte della Regione Sardegna, perché rispettose del requisito minimo della loro estrinsecazione, per almeno cinque anni, nelle funzioni dirigenziali o equipollenti.

In tale visuale, giova rammentare che il concetto di "comprovata qualificazione professionale", richiamato espressamente nel suddetto avviso pubblico del giugno 2019, compare nell'articolo 19 del TUPI e, in termini pressoché analoghi, nel testo originario dell'articolo 29, comma 1, della L.R. nr. 31 del 1998, in cui si parla di "capacità adeguate alle funzioni da svolgere"; su tale versante, sia la norma regionale, già nel testo previgente, e sia quella nazionale richiedono, cumulativamente al requisito connesso alle

elevate competenze, anche lo svolgimento per almeno un quinquennio delle funzioni dirigenziali. L'esame rigoroso di siffatto requisito deve essere condotto, evidentemente, in funzione dei poteri tipici e delle prerogative della figura dirigenziale, rivenienti dalla stratificazione normativa multilivello tra la fonte regionale e quella nazionale, così come tratteggiati dalla Procura Regionale con acribia espositiva nell'atto di citazione, tenendo conto della necessità ineludibile di verificare la notevolissima qualificazione, specializzazione ed esperienza del soggetto prescelto con riferimento alle peculiarità della R.A.S., Ente territoriale complesso per dimensione, organizzazione amministrativa e competenze. L'articolo 19, comma 6, del Decreto Legislativo nr. 165 del 2001, come testualmente richiamato anche dall'articolo 1 della L.R. nr. 25 del 2019, in alternativa al precedente requisito inerente allo svolgimento delle funzioni dirigenziali per un quinquennio, prevede che l'accesso alle figure esterne possa essere consentito anche a coloro che abbiano una "particolare specializzazione professionale, culturale e desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso Amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, 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". Il ricorso a soggetti esterni all'Amministrazione conferente, in ragione dell'ovvio incremento di costo che la loro assunzione comporta, rispetto all'aumento retributivo degli interni, nonché della rinuncia a professionalità già selezionate con procedure concorsuali e/o formate in

seno all'Ente stesso e, comunque, della ricerca della massima efficacia ed efficienza nel funzionamento della macchina burocratica, deve essere necessariamente orientato all'acquisizione delle migliori professionalità disponibili, che siano in possesso di qualità e doti non comuni, le quali siano attestate in modo inoppugnabile dalla certificazione dei relativi titoli (ex multis Sezione Giurisdizionale Lombardia, Sentenza nr. 91 del 2017). Il carattere fiduciario che l'Organo politico giustamente ricerca e rivendica nella figura del dirigente generale responsabile dell'apparato amministrativo, giuridicamente traducibile come ponderata e lata discrezionalità amministrativa, non può mai tracimare tuttavia dal chiaro perimetro di quest'ultima e sfociare nella scelta illegittima ispirata dal mero arbitrio, ma può soltanto costituire il momento di chiusura di una selezione fondata in modo rigoroso sui suddetti principi; in altri termini, e con maggiore ampiezza esplicativa, in presenza di più candidati, tutti parimenti in possesso degli elevati requisiti contemplati dalla procedura e richiesti a pena di esclusione, può e deve effettivamente subentrare la natura fiduciaria della scelta, frutto della discrezionalità amministrativa, tenendo conto che tale aspetto incentrato sulla fiducia che l'Organo politico ripone sul dirigente generale designato, pur illuminando ed orientando l'esito della selezione, deve comunque sempre trovare il suo necessario presupposto nell'individuazione oculata di un soggetto che, incardinato al massimo livello amministrativo dell'Ente autonomo, assicuri competenze e professionalità di elevatissimo ed indiscutibile spessore. Su tale crinale, certamente condivisibile e persuasiva si rivela l'acuta affermazione esplicitata dalla Procura Regionale in citazione, nel senso che, qualora non venissero privilegiati e valorizzati i prefati canoni,

l'esaltazione senza confini del nesso fiduciario condurrebbe a doversi ritenere sufficiente per le nomine dirigenziali esterne un mero gradimento personale del vertice politico, a prescindere da qualsivoglia verifica del requisito di professionalità e di qualificazione, approdo palesemente da respingere in quanto significherebbe, portando il concetto alle estreme conseguenze, rendere ammissibile la soccombenza di ogni aspirazione alla tutela del postulato del buon andamento dell'azione amministrativa, con conseguente mortificazione e frustrazione dei fondamentali principi consacrati negli articoli 3, 36 e 97 della Carta fondamentale. Il procedimento amministrativo di nomina, in conclusione, deve raggiungere la sintesi equilibrata ed avveduta tra l'elemento oggettivo concernente l'innegabile possesso dei titoli, non certo ordinari o basilari, ma sicuramente nel caso di specie di acclarata eccellenza, e quello soggettivo fiduciario, allo scopo di garantire l'ottimale funzionamento della struttura amministrativa e salvaguardare, nello stesso tempo, l'utilizzo efficace ed efficiente delle ingenti risorse regionali stanziate per il pagamento degli emolumenti spettanti ai dirigenti esterni, posto che tali fondi appartengono in ultima analisi alla collettività dei cittadini che risiedono nel territorio di riferimento, i quali alimentano l'erario con la tassazione periodica. D'altro canto, la stessa pubblicazione di un avviso per la presentazione delle candidature, seppure non certamente assimilabile ad una procedura concorsuale, si poneva come evidente ed insormontabile autovincolo per la R.A.S. nella selezione di un soggetto che doveva indubbiamente vantare il possesso dei requisiti previsti dalla normativa ed inseriti nel medesimo avviso; nessun diritto potestativo ed unilaterale, pertanto, avrebbe potuto essere riconosciuto al vertice politico dell'Ente

territoriale, sotto le sembianze del nesso fiduciario, ai fini dell'adozione di una decisione che fosse risultata aliena dalla pregiudiziale verifica in ordine al possesso degli imprescindibili requisiti richiesti per lo svolgimento dell'incarico di direttore generale. A ben vedere, e tirando le fila delle precedenti osservazioni, il nominato Belloi, a parere di questi Giudici ed in funzione della documentazione versata nel fascicolo processuale, non era in possesso dei requisiti sanciti dalla normativa regionale o nazionale per l'incarico in rassegna: lo stesso, innanzitutto, non aveva maturato il quinquennio nelle funzioni dirigenziali, mai svolte nell'ambito del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, come da quest'ultimo espressamente confermato con la nota nr. 27272 del 28.05.2020, né faceva parte del ruolo dei "Direttivi e dei Dirigenti ginnico-sportivi" del Corpo, disciplinato dall'articolo 188 e seguenti del Decreto Legislativo nr. 217 del 2005, con accesso concorsuale e riservato ai Laureati in Scienze motorie e sportive; al riguardo, non è superfluo rammentare, per un verso, che il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, con la prefata nota del 28.05.2020, aveva attestato che il nominato Belloi era inquadrato nel settore del personale non direttivo e non dirigente, con la qualifica di Vigile del Fuoco esperto e che non aveva mai svolto funzioni direttive o dirigenziali per il Corpo, dall'altro, che nel Ruolo di anzianità del personale del Ministero dell'Interno appartenente al suddetto Dipartimento, aggiornato all'01.01.2019, il medesimo era inserito tra il "Personale non dirigente e non direttivo che espleta funzioni operative". Dal punto di vista sostanziale, inoltre, non può essere certamente assimilata ad attività dirigenziale la funzione di Responsabile di Sezione del Gruppo Sportivo dei VV.FF., attesa la natura dell'Ente in parola quale Associazione

sportiva dilettantistica senza scopo di lucro e considerato il contenuto dello Statuto del menzionato Gruppo ed il riparto interno di competenze. Il citato Belloi, infine, non poteva nemmeno vantare il requisito alternativo di cui all'articolo 19 del TUPI ed all'articolo 29 della L.R. nr. 31 del 1998, anche come autenticamente interpretato dalla L.R. nr. 25 del 2019, per tutte le persuasive e condivisibili argomentazioni dedotte dall'Ufficio Requirente nel libello introduttivo, che si intendono integralmente richiamate (ex multis Corte di Cassazione, SS.UU., nr. 642 del 2015), tenendo conto, a tacer d'altro, che nel suo CV manca un preciso riferimento concreto ad una particolare ed elevata qualificazione di carattere specialistico nell'ambito del settore della Protezione Civile, ovvero ad esperienze lavorative maturate per almeno un quinquennio in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, posto che la mera iscrizione nell'Albo degli Ingegneri non dimostra l'effettivo esercizio continuativo dell'attività professionale, che anzi era indubbiamente vietata in costanza di impiego pubblico dall'articolo 60 del D.P.R. nr. 3 del 1957.

Negli atti di conferimento dell'incarico al menzionato funzionario che rilevano nella presente fattispecie, ossia la proposta del Presidente della Regione ed il Decreto di nomina del competente Assessore, difetta peraltro qualsivoglia motivazione specifica, che deve essere sempre esplicitata anche nel caso di scelta fiduciaria, a garanzia del principio di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa, poiché nei suddetti provvedimenti si rinvengono unicamente astratte e generiche formule di stile, identiche a quelle invocate per gli altri dirigenti e del tutto prive di analisi e valutazioni circa le dichiarazioni rese da Belloi in ordine alla sussistenza dei suoi titoli e delle sue

esperienze lavorative; la puntuale motivazione, infatti, è garanzia non soltanto di trasparenza ed imparzialità, ma, principalmente, di effettiva ed ineccepibile scelta di carattere meritocratico, principio etico prima ancora che giuridico e di rilevanza costituzionale, in quanto affrancarsi da siffatto basilare ed ineludibile postulato significa avvilire e frustrare il canone fondamentale del buon andamento presidiato dall'articolo 97 della Carta. Non compare, inoltre, alcun riferimento agli esiti di fatto negativi, o comunque delle motivate perplessità rivenienti dall'istruttoria condotta dai competenti Uffici della Regione Sardegna, e manca pure la dimostrazione di una qualunque precedente o coeva ricognizione delle professionalità interne idonee a ricoprire l'incarico attribuito a Belloi, considerato che quest'ultimo non poteva vantare il possesso dei titoli legittimanti contemplati dalla cornice normativa. In tale ottica, giova rammentare che, secondo l'orientamento consolidato in seno a questa Magistratura contabile, occorre sempre preventivamente accertare l'impossibilità di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'Ente; in caso contrario, si viola una delle forme di declinazione del canone del buon andamento di rilevanza costituzionale, ed in particolare quella secondo la quale l'Amministrazione deve svolgere le funzioni ad essa assegnate dalla Legge con le risorse, finanziarie, umane e strumentali, interne all'organizzazione amministrativa. E' consentito, infatti, derogare a siffatto principio cardine solo nei rari e circoscritti casi di impossibilità di provvedere avvalendosi del personale dipendente, impossibilità che ricorre unicamente quando essa risulti oggettivamente ed analiticamente acclarata con procedure formali che ne diano motivatamente conto, i cui esiti, identificando altrettanti presupposti di legittimità, non solo

devono coesistere, ma devono anche essere logicamente esplicitati nel provvedimento amministrativo di conferimento dell'incarico a figura esterna all'Ente interessato (ex multis III Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 135 del 2025, Sezione Giurisdizionale Veneto, Sentenza nr. 114 del 2019, Sezione Giurisdizionale Puglia, Sentenza nr. 241 del 2025); la scelta di un soggetto non intraneo alla Regione Sardegna era indubbiamente consentita, ma solo qualora quest'ultimo fosse stato in possesso di tutti i requisiti previsti, poiché in caso contrario doveva riespandersi il canone che postula l'individuazione di una qualificata figura interna.

La condotta posta in essere dai nominati SOLINAS e SATTA appare di conseguenza palesemente illecita, sul rilievo che gli stessi hanno deliberatamente piegato le loro rispettive prerogative istituzionali per assegnare l'incarico in rassegna al prefato Belloi, non in possesso dei titoli richiesti dalla chiara normativa multilivello regolante la procedura in rassegna, nonché avvinto dalla causa di inconferibilità riportata in narrativa, alterando in radice l'esito della selezione, vulnerando il principio di imparzialità, di trasparenza e quello della "par condicio tra i candidati", e mortificando, nello stesso tempo, la correttezza, la dedizione, la professionalità, il senso di responsabilità e l'attaccamento al dovere delle persone in servizio negli Uffici amministrativi competenti che, con grande qualificazione, determinazione ed abnegazione, avevano condotto una scrupolosa istruttoria dagli univoci esiti ostativi, tuttavia elusa ed aggirata con i provvedimenti illegittimi per violazione di Legge ed eccesso di potere adottati dai convenuti in funzione di una valutazione meramente personalistica, senza quindi addurre una congrua motivazione e senza

svolgere alcuna preventiva ricognizione, oltremodo necessaria ed imprescindibile, circa l'eventuale presenza di dirigenti interni idonei a ricoprire la funzione di Direttore generale della Protezione Civile.

Acclarato il comportamento antigiuridico dei predetti Organi politici, occorre procedere alla disamina relativa alla sussistenza del nocumento erariale così come dedotto dalla Procura Regionale, coincidente con il totale degli emolumenti percepiti dal nominato Belloi nel periodo di riferimento in cui ha ricoperto il menzionato incarico, pari ad Euro 623.893,70; in tale ottica, merita sottolineare, in via preliminare, l'insegnamento tralatizio offerto dalla consolidata giurisprudenza della Suprema Corte, secondo cui la responsabilità amministrativa scaturisce da condotte illecite degli agenti pubblici e non necessariamente da atti illegittimi posti in essere dagli stessi; ciò che assume rilevanza, in siffatta prospettiva, è la violazione dei doveri di ufficio e l'inadempimento di obblighi di Legge, di gestione e di comportamento come sopra enunciati, da cui sia derivato un pregiudizio patrimoniale a carico dell'Amministrazione. La mera illegittimità dell'atto, per i danni correlati ad attività provvedimentale, non rileva in quanto tale innanzi alla Corte dei Conti, ma rappresenta un semplice indice sintomatico della condotta foriera del danno; giova richiamare, sullo specifico punto, il principio espresso dalla Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, nella Sentenza nr. 21291 del 2005, secondo il quale l'illegittimità dell'atto amministrativo, nel giudizio per danno erariale, costituisce uno degli elementi della più complessa fattispecie di responsabilità, le quante volte il danno patrimoniale sia stato cagionato con l'adozione di misure provvedimentali. Di tale illegittimità, quindi, il Giudice contabile conosce ai soli fini del giudizio

per danno erariale, onde valutare, unitamente agli altri elementi della fattispecie, la sussistenza della responsabilità dell'agente. Ciò chiarito, il Collegio reputa che dalla condotta illecita dei convenuti sia derivato un danno certo, concreto ed attuale a carico della Regione Sardegna, poiché tutte le retribuzioni percepite dal citato Belloi, che ha ricoperto l'incarico di Direttore generale della Protezione Civile senza avere i titoli legittimanti dal 30.09.2019 all'01.07.2023, costituiscono un pregiudizio erariale, sia in quanto la prestazione lavorativa resa è qualitativamente diversa rispetto a quella remunerata, che avrebbe dovuto essere caratterizzata da elevatissima specializzazione e qualificazione nel comparto in rassegna, non potendo il Belloi vantare i requisiti richiesti, con pacifica violazione integrale del sinallagma contrattuale legislativamente prefigurato trattandosi di una prestazione non certo a carattere generico e, comunque, non coerente con il fine pubblico perseguito (ex multis II Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenze nnrr. 361 del 2019, 127 del 2020, 67 del 2021, 328 del 2022 e 124 del 2025, Sezione Giurisdizionale Sardegna, Sentenza nr. 189 del 2023), sia perché difetta la ricognizione preventiva circa l'assenza di eventuali dirigenti già in servizio presso l'Ente territoriale, la quale avrebbe anche potuto dare un esito negativo, ma comunque avrebbe dovuto essere in ogni caso esperita e motivata, con il precipitato che siffatto comportamento antigiuridico ha esposto inevitabilmente le finanze dell'Ente autonomo ad un esborso inutile ed infecondo. Nessuna utilità per la Regione Sardegna, infatti, può essere ravvisata nell'attività svolta dal nominato Belloi, non solo poiché l'assenza dei requisiti, per un incarico non certo ordinario bensì apicale di altissima amministrazione, inficia in modo integrale il necessario sinallagma

contrattuale tra prestazione e retribuzione, come già in precedenza delineato, ma anche perché la giurisprudenza maggioritaria di questa Corte, alla quale il Collegio intende prestare completa adesione assicurandone la continuità, ha espresso il principio concernente la non compensabilità di eventuali vantaggi derivanti da condotte "contra legem", in quanto l'utilità di fatto non può diventare utilità di diritto altrimenti verrebbe chiaramente eluso e vanificato il divieto normativo, incentivando pertanto la violazione delle disposizioni di Legge, e garantendo al responsabile dell'illecito lo stesso risultato finale che avrebbe ottenuto qualora avesse osservato coscienziosamente le regole, a discapito del superiore principio di legalità (ex multis Sezione Giurisdizionale Calabria, Sentenza nr. 44 del 1997, Sezione Giurisdizionale Toscana, Sentenza nr. 363 del 2011, Sezione Giurisdizionale Lazio, Sentenza nr. 864 del 2012, Sezione Giurisdizionale Sardegna, Sentenza nr. 5 del 2026).

In definitiva, i convenuti hanno causato con il loro contegno palesemente antigiuridico la pluriennale dispersione e la periodica dissipazione di ingenti risorse pubbliche, destinate a retribuire un soggetto selezionato a seguito di una procedura viziata in profondità ed alterata sin dall'origine, che non possedeva i titoli richiesti, in violazione di Legge e determinando un chiaro ed indubbio sviamento dalle finalità di interesse generale che le nomine di alti dirigenti nell'ambito della Regione Sardegna miravano a conseguire, in termini di legalità, efficacia, efficienza, economicità, produttività e funzionalità dell'apparato burocratico in seno all'Ente autonomo. Del resto, e per concludere su tale versante, le retribuzioni percepite negli anni dal suddetto Belloi sono giuridicamente prive di causa, non potendo vantare quest'ultimo i requisiti inderogabili richiesti dal descritto interpello

pubblicato dalla R.A.S..

Pacifica la sussistenza del nesso causale in capo ai predetti Organi politici di vertice, tenendo conto, da un lato, che l'adozione di un atto, in particolare la proposta di nomina per entrambe le procedure riguardanti Belloi da parte del suddetto SOLINAS, rientrante nelle sue prerogative, pur avendo un contenuto fiduciario, nei termini selettivi in precedenza enucleati, fermo restando che la stessa costituisce l'unico antecedente causale, ipotecando sostanzialmente "ex ante" la scelta del candidato, senza il quale il pregiudizio erariale certamente non si sarebbe verificato, non poteva certo straripare nel libero arbitrio, svincolato da qualsiasi controllo relativamente ai requisiti professionali richiesti al medesimo, da vagliare in modo analitico e rigoroso, in diretta connessione, peraltro, con la condotta perpetrata dalla prefata Autorità di vertice a partire dalla proposta di nomina e sino alla successiva formalizzazione della stessa, dall'altro, che i Decreti di nomina a firma dell'Assessore SATTA hanno consentito il perfezionamento del procedimento amministrativo afferente all'attribuzione dell'incarico in rassegna, assecondando acriticamente, in spregio delle chiare risultanze dell'istruttoria, i desideri e le aspettative del Presidente, residua alla delibazione della Sezione l'analisi del requisito soggettivo che la Procura Regionale ha teorizzato come dolo penalistico.

In tale prospettiva, il Collegio ritiene che la dinamica della vicenda tracciata in premessa, vagliata nei suoi peculiari e connessi aspetti decisionali, temporali e modali, nonché caratterizzata da un evidente ed inoppugnabile filo conduttore che collega in modo indissolubile, sotto il profilo teleologico, tutte le omissioni e le coordinate azioni compiute dai convenuti, tra loro

interdipendenti, deponga univocamente e senza incertezze per la presenza del dolo penalistico nei confronti di entrambi, quale precisa ed intenzionale volontà dell'evento di danno rappresentato da una spesa inutile e non certo proficua per la Regione Sardegna. In primo luogo, il nominato SOLINAS, nella D.G.R. nr. 25/5 del 28.06.2019, quindi nella stessa giornata del ricevimento delle manifestazioni d'interesse e, pertanto, in tempi sicuramente non verosimili per l'esame, anche se sommario e superficiale, delle decine di domande pervenute, proponeva la nomina di Belloi, dando atto di "significative esperienze di direzione, nelle materie afferenti all'incarico da attribuire"; il Presidente, inoltre, pur avendo dato mandato all'Assessorato del Personale di procedere alla verifica dei requisiti di cui alla L.R. nr. 31 del 1998, non ne raccoglieva gli esiti, dei quali era stato messo al corrente, né poneva in essere un minimo contegno prudenziale quale quello di pretendere dalle competenti articolazioni dell'Ente territoriale la richiesta di un parere legale sui molteplici dubbi espressi dai funzionari degli Uffici preposti all'istruttoria, con riferimento al nominativo a cui aveva attribuito la propria fiducia e per il quale aveva caldeggiato la proposta di nomina. I vari passaggi della cennata vicenda, monitorati non solo singolarmente ma in una visione olistica e complessiva, dimostrano ad avviso della Sezione che la selezione avviata dalla Regione costituiva un mero guscio vuoto, un simulacro giuridico, un semplice ed apparente scudo formale, ma la decisione di affidare l'incarico di Direttore generale della Protezione Civile al suddetto Belloi era stata già presa dal citato Presidente a monte, prima ancora di esaminare le numerosissime candidature depositate e la documentazione a corredo, a nulla rilevando per i convenuti, oltremodo determinati nel raggiungere il proprio

obiettivo, gli esiti ed i plurimi, motivati dubbi emersi dall'istruttoria che rappresentavano per loro un vacuo ed inconsistente orpello fastidioso da aggirare di slancio e senza tentennamenti. L'assenza dei requisiti per la nomina di Belloi, infatti, è stata dapprima evidenziata in maniera nitida e cristallina dalla suddetta Demurtas, la quale metteva a conoscenza la Presidenza delle proprie perplessità; lo stesso candidato coinvolgeva il menzionato SOLINAS nella serrata interlocuzione conflittuale intrapresa con quest'ultima dirigente, coinvolgendo l'Organo politico nella fase istruttoria in modo che quest'ultimo facesse sentire in maniera diretta e determinante il suo peso istituzionale relativamente alla conferma della scelta assunta in sede di proposta. La descritta assenza dei titoli legittimanti, inoltre, veniva stigmatizzata in un secondo tempo dal prefato Spinelli che, pressato e preoccupato per non aver potuto vedere il carteggio con una tempistica adeguata, alla fine sottoscriveva soltanto il Decreto di nomina del 30.09.2019, ma subito dopo, in preda ad atroci dubbi e rimorsi, era colto da una immediata resipiscenza giungendo a negare con forza la propria firma per la proroga di Belloi. Dell'esistenza di seri ed oggettivi ostacoli per una nomina lineare di Belloi e del motivato irrigidimento dell'Ufficio deputato a svolgere l'istruttoria, SOLINAS veniva messo al corrente nella giornata convulsa e frenetica del 30.09.2019, durante la quale molteplici sono stati i contatti telefonici, con chiamate vocali ed una serie di sms, intercorsi tra il Presidente, il suo Capo di Gabinetto, l'Assessore SATTA, il dirigente Spinelli ed il medesimo Belloi sino a quasi la mezzanotte, come emerge in modo incontrovertibile dai tabulati depositati nel procedimento penale e dalla deposizione minuziosa e connotata da acribia espositiva del teste Roberto

Locco, Ufficiale superiore della Guardia di Finanza, durante l'Udienza del 20.10.2023 dinanzi al Tribunale di Cagliari, Sezione Penale, nell'ambito del procedimento penale nr. 4178/22 R.G. – 9456/20 R.G.N.R.. La prefata Loi, infine, comunicava al citato SOLINAS le proprie valutazioni critiche circa l'assenza dei requisiti di Belloi; il dissenso reso palese dalla stessa, trova conferma nell'apposizione di un "addendum" davvero peculiare ed inusuale, di carattere risarcitorio ed altrimenti superfluo, al contratto tra Belloi e la R.A.S. sottoscritto il 30.01.2020 circa la restituzione integrale degli emolumenti in caso di accertamento negativo da parte degli Uffici, verifica peraltro già compiuta ma ignorata e completamente disattesa dal convenuto. Anche in risposta alle sollecitazioni provenienti dalla prefata Loi, Belloi coinvolgeva la Presidenza, determinandosi in tale direzione perché consapevole dell'appoggio incondizionato dei vertici politici di cui avrebbe goduto nella contesa instaurata con l'Ufficio incaricato di svolgere l'istruttoria. Prendendo l'abbrivo dai summenzionati rilievi analitici e dettagliati, che sono stati validamente dedotti dal Pubblico Ministero contabile nell'atto di citazione, anche con precisi richiami alle risultanze delle indagini svolte nel procedimento penale in rassegna, è possibile giungere all'affermazione secondo cui il nominato SOLINAS, essendo stato reso pienamente edotto dei convincimenti maturati dalle articolazioni amministrative della Regione in merito alla carenza dei requisiti del nominato, tanto nella prima quanto nella seconda fase del rapporto di lavoro intestato al prefato Belloi, formalizzata con la citata D.G.R. nr. 33/10 del 30.06.2020, ha deliberatamente e consapevolmente agito nell'esercizio delle proprie prerogative di Presidente della R.A.S., canalizzandole per soddisfare

l'obiettivo di assegnare l'incarico ad una persona a sé gradita e notoriamente molto vicina, sebbene priva degli ineludibili requisiti legittimanti per l'accesso alla carica di Direttore generale, mostrando una chiara e precisa volontà dell'evento dannoso contestato dalla Procura Regionale. La conferma icastica dell'atteggiamento psicologico intenzionale del richiamato SOLINAS, si trae in modo incontrovertibile dalle stesse dichiarazioni rese in occasione dell'interrogatorio dinanzi al Pubblico Ministero penale procedente in data 11.03.2021, durante il quale l'ex Presidente rivendica l'ascrivibilità delle nomine alla valutazione prettamente fiduciaria, seppure sulla base di una non fondata e strumentale interpretazione personale dell'estensione della discrezionalità insita nella scelta devoluta all'Organo politico.

Per quanto concerne la posizione dell'Assessore SATTA, la medesima ha supportato passivamente ed acriticamente la volontà del Presidente di nominare Belloi, nonostante quest'ultimo non possedesse i requisiti richiesti, calpestando intenzionalmente la normativa di riferimento ed umiliando nello stesso tempo, con distacco ed arroganza, i diversi dirigenti dalla struttura amministrativa che avevano sollevato con estrema professionalità e rigore dettagliati rilievi critici in ordine all'attribuzione del menzionato incarico, in particolare le suddette Demurtas e Loi, rispettivamente per la prima nomina e la connessa proroga. Al proprio rientro, il 22.07.2019, dal periodo di assenza per ragioni di salute la convenuta acquisiva, infatti, come risulta dall'interrogatorio del 26.02.2021, la piena conoscenza delle notevoli perplessità maturate dalla prefata Demurtas, poi formalizzate con apposite note, condivise, successivamente, anche dalla citata Loi, dubbi più che fondati ma mai sciolti con la richiesta dei sollecitati pareri giuridici e non risolti,

nondimeno, dal parere emesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il quale, tra l'altro, non riguardava Belloi ma altro soggetto e, comunque, non appariva certo dirimente e decisivo rispetto al possesso dei titoli legittimanti da parte di quest'ultimo. La predetta SATTA, nonostante l'istruttoria negativa del competente Ufficio, sebbene nessuno dei dirigenti facenti funzioni predecessori del menzionato Spinelli avesse voluto siglare il Decreto di nomina di Belloi per svariate settimane, rendendo manifestamente palese la loro chiara preoccupazione ed avversione, fondata su analitiche motivazioni giuridiche, a quella designazione, e nonostante ancora le incertezze espresse sin da subito dal medesimo Spinelli, trovatosi a decidere sul caso spinoso il giorno stesso della sua presa di servizio, nonostante, in definitiva, un oggettivo ed indiscutibile quadro ostativo univoco e preoccupante, adottava comunque, allo scopo di assecondare supinamente e senza frapporre ostacoli la volontà del Presidente della Regione, il Decreto di nomina di Belloi, sull'unico dichiarato presupposto della sussistenza della sigla che alla fine era stata apposta in modo forzato da parte di Spinelli. Premesso che la suddetta sigla non era comunque vincolante per la convenuta, titolare dell'Assessorato e firmataria del provvedimento, di cui si assumeva la relativa responsabilità, posto che l'atto si poneva in aperto ed insanabile contrasto con l'esito negativo dell'istruttoria, occorre sottolineare che la decisione di Spinelli non può identificare per la predetta SATTA una circostanza scriminante ovvero attenuante, considerato che la sigla apposta da quest'ultimo dirigente non era stata preceduta da una meditata, approfondita e ponderata valutazione giuridica, dato altamente sintomatico ed agevolmente percepibile da chiunque nutrisse, o avrebbe dovuto nutrire come la convenuta, precedentemente

informata dagli Uffici del proprio Assessorato, seri e ragionevoli dubbi a fronte della situazione eloquente e rivelatrice maturata nel corso dei mesi precedenti. A sostegno dell'irrilevanza della firma di Spinelli, l'Assessore in parola adottava nel mese di dicembre del 2019 il Decreto di proroga di Belloi, superando l'esplicito dissenso del dirigente senza peraltro fornire alcuna motivazione. L'ulteriore dimostrazione della neutralità afferente all'apporto procedimentale, in relazione al requisito psicologico della convenuta, della firma del Direttore generale del Personale per il perfezionamento della nomina di Belloi, si rinviene nell'analisi delle circostanze in base alle quali è stato adottato il secondo Decreto di conferimento dell'incarico, datato 30.06.2020; in tale evenienza, non è stata nemmeno esperita alcuna istruttoria preventiva, bensì unicamente quella postuma e con risultati, comunque, non certo incoraggianti, dal dirigente dell'Ufficio Personale e, nonostante ciò, la predetta SATTA ne prescindeva nuovamente in modo assolutamente speculare alla prima nomina, per cui la medesima, pur non essendo stati risolti i dubbi espressi nel passato dalle competenti articolazioni incardinate nel proprio Assessorato e dal citato Spinelli, decideva con un automatismo ingiustificato ed in modo inerziale di scegliere per la seconda volta una figura priva dei requisiti ineludibili per ricoprire un così alto incarico. L'atteggiamento mostrato dalla convenuta nelle due distinte procedure di nomina è sicuramente idoneo a suffragare il contegno doloso della medesima, sul rilievo assorbente che il menzionato l'Assessore, pur di accondiscendere senza indugio alla preferenza su Belloi formulata dal Presidente, e di compiacerne la volontà espressa nella relativa proposta, basata esclusivamente sul gradimento personale a prescindere dal possesso degli

imprescindibili titoli legittimanti, ha scientemente posto le proprie prerogative istituzionali al servizio di siffatta scelta, mortificando i canoni della legalità, della trasparenza e dell'imparzialità che sempre devono ispirare l'esercizio della funzione pubblica ricoperta. Del resto, la medesima SATTA nell'interrogatorio del 26.02.2021, alla precisa domanda del Pubblico Ministero penale "le hanno riferito perché si stavano facendo gli approfondimenti?", con riferimento alla nomina di Belloi e di altri soggetti, rispondeva come di seguito indicato: "si perché praticamente non avevano secondo loro i 5 anni di incarico dirigenziale o comunque altre cose che però, ripeto, tecnicamente io non affronto mai in quanto essere politico e non tecnico, non solo non affronto, non avrei le competenze per farlo, non voglio neanche farlo, cioè non voglio neanche tentare a farlo perché ripeto sono un politico e non sono un tecnico, quindi esiste la direzione dei tecnici e dirigenti che fa quello e la direzione politica e di gabinetto che fa politica quindi sono due cose nettamente distinte e ci tengo che siano distinte perché io non potrei mai fare il lavoro degli altri e loro forse non potrebbero fare il lavoro che faccio io"; ebbene, questa solenne affermazione di principio, consacrata nel corso del suddetto interrogatorio, che mette in risalto la corretta concezione afferente alla separazione di ruoli e la chiara distinzione tra la funzione politica e quella amministrativa, principio cardine del nostro ordinamento giuridico, risulta tuttavia contraddittoriamente negletta al momento di passare al vaglio della condotta precedentemente realizzata nella vicenda in rassegna dal citato Assessore, il quale, perfettamente edotto dei seri dubbi sollevati dalla predetta Demurtas, dotata per definizione di notevolissima specializzazione ed esperienza nella specifica materia, nonché della fase di

stallo che perdurava ormai in modo inerziale da diverse settimane, poiché nessuno intendeva vistare il Decreto di nomina di Belloi prendendone immediatamente le distanze a causa dei rischi concreti per la responsabilità personale, non ha minimamente tenuto conto degli esiti negativi dell'istruttoria ed ha assunto la decisione illegittima contestata dalla Procura Regionale, aggrappandosi alla giustificazione meramente formale delineata nel menzionato interrogatorio, non credibile ed inverosimile, di essere giunta serenamente alla descritta scelta in assenza di qualsivoglia pressione, segnalazione o condizionamento, ma solo considerando il visto apposto dal richiamato Spinelli, comunque anche lui inizialmente molto scettico e preoccupato, che tuttavia aveva preso servizio proprio la mattina del 30.09.2019 e, di conseguenza, come efficacemente dedotto dall'Ufficio Requirente in citazione, non poteva certo offrire garanzie di legittimità dell'atto maggiori e più penetranti di quelle, evidentemente di segno contrario, desumibili dalle qualificate valutazioni espresse dalla dirigente che, immediatamente dopo l'adozione della D.G.R. nr. 25/5 del 28.06.2019, aveva gestito l'istruttoria per un lungo periodo acquisendo ed approfondendo molteplici dati ed informazioni, conclusioni successivamente confermate anche dalla prefata Loi in sede di proroga. Del resto, la precedente asserzione della Sezione risulta ulteriormente avvalorata dalle dichiarazioni inequivocabili rese dal suddetto Spinelli, sentito in atti il 03.07.2020, le quali smentiscono la tesi ostinatamente sostenuta dalla convenuta SATTA anche nel corso del suddetto interrogatorio; il dirigente in parola, in particolare, ha dichiarato: "Sono stato nominato dalla Giunta Regionale il 26 settembre 2019, il successivo 27 settembre fui pressato a prendere servizio, mi chiesero

con insistenza ed urgenza la presa di servizio. E, in effetti, il 30 settembre ho preso servizio nella sede di Cagliari, nella prima mattina di quel giorno. Senza che ne avessi avuto precedente notizia, fui pressato per procedere alla nomina, quali dirigenti della Regione, della Dott.ssa Curto e dell'Ing. Belloi in quello stesso giorno…Ma è chiaro che io ero perplesso rispetto alla necessità di firmare subito, immediatamente e senza vedere le carte…Mi dissero che andava fatto quel giorno necessariamente, senza possibilità alternative…Rammento che non riuscii a dormire alcune notti proprio pensando a questo comportamento, e alla mia firma, che è un parere di legittimità, una controfirma, apposta totalmente al buio, senza conoscere le carte. Le carte relative all'iter amministrativo-decisionale delle due nomine le ho avute solo dopo la nomina dei due menzionati dirigenti…Il mio intervento sulle nomine si è estrinsecato nella firma del Decreto assessoriale delle nomine, ripeto senza aver potuto vedere il carteggio sottostante…A fine dicembre durante una telefonata appunto con la Dott.ssa Loi, la stessa mi disse che dalla segreteria dell'Assessore al Personale volevano sapere se ero intenzionato a firmare il Decreto di proroga dell'Ing. Belloi, al che risposi che non lo avrei mai firmato, come peraltro avevo già rappresentato sia all'Assessore del Personale, che al Capo di Gabinetto Dott.ssa Vivarelli, che allo stesso Presidente della Regione…Chiaramente mi fu fatto capire che la mia nomina era legata alla nomina di Belloi e che io stesso - un minuto dopo la mia nomina - avrei dovuto controfirmare…".

Questi Giudici sono fermamente convinti che la condotta dei convenuti sia connotata dalla presenza del dolo penalistico incentrato sulla precisa volontà dell'evento dannoso, come dimostrato in maniera preclare dalla dinamica

della vicenda sopra tratteggiata, in quanto, considerata la dimensione squisitamente psicologica del processo decisionale del soggetto agente, specularmente a quanto avviene in ambito penale, sono infatti ravvisabili nella presente fattispecie indicatori significativi, convergenti e solidi idonei a comprovare la necessaria adesione psichica diretta dei menzionati Organi politici di vertice alle conseguenze dannose della loro condotta antigiuridica, integrando indubbiamente il principio basilare ed ineludibile della convergenza del molteplice (ex multis Cassazione, nnrr. 2632 del 2014, 9054 del 2022, 28015 del 2024 e 23763 del 2025), frutto di un esame olistico e ponderato di tutti gli indicatori disponibili.

In ogni caso, trattandosi di comportamenti illeciti realizzati prima dell'entrata in vigore dell'articolo 21 del D.L. 16.07.2020, nr. 76, che pertanto non risulta applicabile nel presente giudizio (ex multis I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenze nnrr. 234, 263 e 317 del 2020), è sicuramente configurabile nella fattispecie in esame anche il dolo cosiddetto contrattuale. Negli ultimi anni la giurisprudenza della Corte dei Conti (ex multis Sezioni Riunite, Sentenza nr. 18/QM/1996, I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 351 del 2009, III Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 74 del 2017, Sezione Giurisdizionale Lazio, Sentenza nr. 1015 del 1999, Sezione Giurisdizionale Umbria, Sentenza nr. 390 del 2004, Sezione Giurisdizionale Emilia Romagna, Sentenza nr. 998 del 2007, Sezione Giurisdizionale Sicilia, Sentenza nr. 1707 del 2008, Sezione Giurisdizionale Sardegna, Sentenza nr. 294 del 2009, Sezione Giurisdizionale Piemonte, Sentenza nr. 161 del 2011, Sezione Giurisdizionale Campania, Sentenza nr. 1397 del 2011, Sezione Giurisdizionale Toscana, Sentenza nr. 60 del 2017,

Sezione Giurisdizionale Sardegna, Sentenze nr. 228 del 2022 e nr. 84 del 2023) ha individuato nel giudizio di responsabilità amministrativa, che presenta un fondamento di natura contrattuale ed è caratterizzato dall'inadempimento di preesistenti doveri ed obblighi nascenti dal rapporto di servizio, la possibilità di contestare il dolo cosiddetto contrattuale o "in adimplendo"; quest'ultimo si differenzia dal dolo penale, al quale è assimilabile il dolo extracontrattuale produttivo di responsabilità aquiliana, in quanto attiene all'inadempimento di uno specifico obbligo preesistente quale ne sia la sua fonte. Il dolo cosiddetto "erariale", infatti, deve essere inteso come stato soggettivo caratterizzato dalla consapevolezza e volontà dell'azione ovvero omissione "contra legem", con specifico riguardo alla violazione delle norme giuridiche che regolano e disciplinano l'esercizio delle funzioni amministrative ed alle conseguenze dannose per le finanze pubbliche. Nel caso specifico, i nominati SOLINAS e SATTA hanno deliberatamente e consapevolmente violato in modo manifesto ed integrale, nell'ambito di un disegno illecito tra loro certamente concordato ed abilmente pianificato, la chiara disciplina regionale e statale che regolamentava l'assegnazione degli incarichi dirigenziali di vertice nella Regione Sardegna, al fine di favorire un candidato privo dei requisiti e colpito da una causa ostativa, facendosi scudo in modo del tutto strumentale, fallace ed illegittimo di un supposto profilo soggettivo, politico e fiduciario, che tuttavia avrebbe potuto orientare la scelta soltanto dopo la verifica obbligatoria e tassativa in ordine al possesso dei titoli richiesti dalla normativa di riferimento.

Muovendo da tali necessarie premesse, e considerato che le altre censure delle difese sono state già confutate nel precedente ordito motivazionale, le residue

doglianze sollevate dai legali dei due convenuti nelle rispettive comparse, alcune sovrapponibili e coincidenti, non incontrano il favorevole scrutinio del Collegio e devono essere respinte. In particolare, preme sottolineare, in primo luogo, che la Sentenza di assoluzione nr. 399/2025 emessa dal Tribunale di Cagliari nell'ambito del procedimento penale è del tutto irrilevante e non esplica alcuna efficacia nel presente giudizio, posto che la parabola argomentativa dedotta dai legali presta il fianco alla considerazione assorbente e decisiva secondo la quale i principi di autonomia e di separatezza del giudizio di responsabilità amministrativa, rispetto a quello penale, anche laddove i fatti siano i medesimi (ex multis Sezioni Unite Civili, Sentenze nnrr. 1768 e 12539 del 2011), non consentono di postulare alcun vincolo per il Giudice contabile; l'unica deroga al menzionato canone è rappresentata dalla Sentenza irrevocabile di condanna a seguito del giudizio ordinario o del rito abbreviato, mentre anche la Sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste non autorizza alcun automatismo tra formula assolutoria adottata dal Giudice penale ed efficacia di giudicato extrapenale, la cui valutazione deve essere condotta caso per caso, tenendo conto dell'effettivo accertamento esplicitato nella pronuncia (ex multis I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 114 del 2011, III Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 88 del 2026, Sezione Giurisdizionale Lazio, Sentenza nr. 1525 del 2008, Sezione Giurisdizionale Campania, Sentenza nr. 1397 del 2011). In linea generale, infatti, la singola norma che prevede il reato è costruita su elementi costitutivi tassativi e tipizzati, mentre il fatto dannoso è una figura definita a fattispecie aperta, nella quale può essere sussunta qualsivoglia condotta antigiuridica, attiva ovvero omissiva, che abbia cagionato un pregiudizio

erariale; scendendo al caso particolare, merita rammentare che il reato di abuso d'ufficio di cui all'articolo 323 del C.P., che rappresentava l'imputazione centrale nel suddetto procedimento penale e che è stato abrogato dalla Legge nr. 114 del 2024, non si identifica con la semplice adozione di provvedimenti in violazione di Legge, ma richiede certamente un "quid pluris", tenendo conto che comunque l'assoluzione è intervenuta unicamente perché il fatto non è più previsto dalla Legge come reato. Del resto, giova osservare, da un lato, che nel giudizio contabile, a differenza del processo penale dove vige il canone della "certezza ogni oltre ragionevole dubbio", si applica il diverso principio della preponderanza dell'evidenza causale, ossia del "più probabile che non", dall'altro, che, in ogni caso, la valutazione complessiva di tutti i molteplici elementi che costituiscono il compendio probatorio, anche di natura presuntiva, compete unicamente al singolo Collegio chiamato a scrutinarli nel processo in funzione del principio intangibile del libero convincimento. Anche la Sentenza del Tribunale di Cagliari in funzione di Giudice del Lavoro, nr. 1130 del 17.09.2025, è del tutto marginale ed ininfluente nella dinamica del presente giudizio, in quanto l'A.G.O. ha dichiarato inammissibile il ricorso promosso dal Sindacato avverso la nomina del prefato Belloi, per difetto di legittimazione attiva del primo, con il precipitato che non si è svolta nessuna valutazione di merito circa il possesso dei titoli legittimanti in capo a quest'ultimo.

In secondo luogo, l'eccezione secondo cui l'obbligazione principale del danno dovrebbe essere ricercata in capo al nominato Belloi, che aveva accettato l'apposizione di uno specifico "addendum" risarcitorio al proprio contratto di lavoro sottoscrivendo la relativa clausola, si rivela palesemente

inammissibile, posto che la stessa attiene unicamente alle vicende del rapporto di lavoro instauratosi tra l'Ente autonomo ed il suddetto Direttore generale, con profili eminentemente civilistici che esulano dalla cognizione di questa Magistratura contabile, non trascurando di considerare che lo stesso difensore ha affermato con enfasi nella comparsa che quest'ultimo era in possesso dei requisiti richiesti per ricoprire l'incarico attribuito; dagli atti di causa non risulta che l'Ente territoriale abbia intentato, allo stato, alcuna azione nei confronti del prefato Belloi, anzi è emerso che l'Ente autonomo ha difeso la sua scelta in tutte le sedi giurisdizionali, ma, in ogni caso, sussiste indubbiamente l'interesse concreto del Pubblico Ministero contabile, di carattere autonomo ed intangibile, di perseguire gli odierni convenuti per ottenere il risarcimento del nocumento, certo ed attuale, comunque patito dalla Regione Sardegna, indipendentemente dalle scelte che l'Amministrazione danneggiata dovesse privilegiare, che permarrà integro ed incontestabile sino a quando l'Ente territoriale non avrà ottenuto, qualora decidesse di agire in giudizio nei confronti dell'ex dipendente, secondo la regola consolidata e tralatizia del "doppio binario" risarcitorio (ex multis Cassazione, SS.UU., nnrr. 25495 del 2009, 26582 del 2013, 10323 del 2016, 8568 del 2018, 4883 e 10019 del 2019, 24765 del 2026), un titolo esecutivo di importo pari alla pretesa risarcitoria rivendicata dalla Procura Regionale in citazione, e la relativa somma sarà stata integralmente incamerata dalle finanze regionali.

Non coglie nel segno nemmeno l'ulteriore eccezione, sollevata in via subordinata, dalle difese di entrambi i convenuti in ordine alla necessaria valutazione del contributo causale di altri soggetti non evocati in giudizio

dalla Procura Regionale; a prescindere dalla circostanza secondo cui i patrocinatori non hanno addotto elementi concreti, precisi e sufficienti per suffragare l'effettiva responsabilità di tutte quelle variegate figure che sono state indicate nelle rispettive comparse, non ravvisandosi alcun nesso eziologico tra le condotte poste in essere dalle medesime ed il pregiudizio subito dall'Ente territoriale in rassegna, tenendo conto che la componente burocratica ha sempre e con decisione rappresentato a quella politica plurimi elementi ostativi alla nomina, superati soltanto dal visto apposto sul primo Decreto dal prefato Spinelli all'ultimo minuto, ottenuto tuttavia con le modalità oltremodo forzate e censurabili sopra lumeggiate, preme rilevare, a monte, con valenza del tutto assorbente e dirimente, che l'articolo 83, comma 2, del Codice di giustizia contabile prevede l'obbligo di tenere conto di siffatto apporto, laddove naturalmente sia stato adeguatamente provato, soltanto nell'ipotesi di responsabilità parziaria, mentre nel presente giudizio è stata accertata la sussistenza del requisito soggettivo del dolo intenzionale, in capo sia al predetto SOLINAS che alla menzionata SATTA; in ogni caso, il requisito soggettivo del dolo diretto acclarato in modo evidente per entrambi i convenuti, assorbe, a tutto concedere alla tesi propugnata dai patrocinatori, qualsivoglia contributo causale in ordine alla determinazione del danno che fosse ravvisabile nella condotta dei diversi funzionari della struttura amministrativa, il quale sfuma e diviene decisamente recessivo, in assenza peraltro di profili di colpa, rispetto al comportamento del Presidente SOLINAS e dell'Assessore SATTA, i quali sono gli unici responsabili del cospicuo nocumento patito dalla R.A.S.. La presenza del dolo origina, di conseguenza, la loro responsabilità solidale per l'intero nocumento arrecato

alla Regione Sardegna con il proprio comportamento illecito, ai sensi dell'articolo 1, comma 1-quinquies, della Legge nr. 20 del 1994.

Anche la censura che postula, infine, il presunto concorso dell'Amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo, imperniata sulle integrazioni legislative rivenienti dalla novella di cui alla menzionata Legge nr. 1 del 2026, non supera la soglia della manifesta infondatezza, sia perché la stessa è stata formulata in maniera del tutto generica ed apodittica, sia perché la laconica affermazione che lo identifica nella "conduzione da parte dei competenti Organi regionali della procedura sfociata nella stipula del contratto di lavoro con l'Ing. Belloi", è plasticamente ed incontrovertibilmente smentita dalla dinamica dei fatti sopra lumeggiati, tenendo conto che gli Uffici amministrativi preposti all'istruttoria ed i dirigenti responsabili ai diversi livelli dei medesimi, non hanno certo contribuito alla causazione del pregiudizio erariale contestato, ma, al contrario, hanno tentato con tutte le proprie forze ed energie di evitarlo con correttezza e spirito di leale collaborazione, scontrandosi tuttavia con la barriera invalicabile eretta dai convenuti SOLINAS e SATTA, i quali, in conclusione, hanno deciso in concorso tra loro di imporre senza alcuna esitazione la loro scelta palesemente antigiuridica, sovvertendo intenzionalmente gli esiti univoci della verifica circa il mancato possesso dei requisiti in capo al richiamato Belloi, la cui nomina palesemente illegittima si è definitivamente perfezionata solo grazie all'intervento decisivo dei due Organi politici in rassegna, che hanno esercitato le rispettive prerogative in modo censurabile ed assolutamente strumentale.

Per tutto quanto precede, il Collegio condanna al pagamento in favore della

Regione Autonoma Sardegna, a titolo di dolo, in solido tra loro, i convenuti Christian SOLINAS e Valeria SATTA per l'importo di Euro 623.893,70, oltre alla rivalutazione monetaria dal momento di consumazione del danno, identificato nella presente fattispecie alla data dell'01.07.2023 in cui è avvenuto il pagamento dell'ultima retribuzione erogata al citato Belloi, sino alla pubblicazione della presente Sentenza ed agli interessi legali calcolati dalla pubblicazione della Sentenza sino al soddisfo.

Le spese di giudizio, ai sensi dell'articolo 31, comma 1, del Codice della giustizia contabile, seguono la soccombenza dei convenuti e vanno liquidate come al dispositivo nella misura di ½ per ciascuno di essi.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando,

CONDANNA

al pagamento in favore della Regione Autonoma Sardegna, a titolo di dolo, in solido tra loro, i convenuti Christian SOLINAS e Valeria SATTA per l'importo di Euro 623.893,70, oltre alla rivalutazione monetaria dal momento di consumazione del danno sino alla pubblicazione della presente Sentenza ed agli interessi legali calcolati dalla pubblicazione della Sentenza sino al soddisfo.

Le spese di giudizio, computate dalla Segreteria in Euro 99,65, seguono la soccombenza dei convenuti e devono essere liquidate a favore dell'erario dello Stato.

Così deciso in Cagliari, nella Camera di consiglio del giorno 18 giugno 2026.

Il Giudice Estensore

(f.to digitalmente T. PARISI)

Il Presidente

(f.to digitalmente D. CABRAS)

Depositata in Segreteria il 10.09.2026

Il Dirigente

(f.to digitalmente P. CARRUS)