



Sent. n. 50/2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA,
composta dai seguenti magistrati:

Donata CABRAS	Presidente
Tommaso PARISI	Consigliere
Lucia d'AMBROSIO	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità instaurato ad istanza del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna nei confronti di Tonino CHIRONI, C.F. CHRTNN51P20G084M, nato ad Orani il 20 settembre 1951, residente in Cagliari, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Cocco Ortu (C.F. CCCFNC75C09B354F) con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, posto in Via G. Pontano n. 3, Cagliari, e domicilio telematico presso l'indirizzo PEC: avv.fcocco-ortu@pec.giuffre.it.

Visto l'atto di citazione iscritto al n. 26077 del registro di Segreteria.

Uditi, nella pubblica udienza del 16 gennaio 2025, con l'assistenza del segretario dott.ssa Francesca Serra, il relatore Consigliere Lucia d'Ambrosio, il Pubblico ministero, nella persona del sostituto Procuratore generale Fabiana Olla, e l'avv. Francesco Cocco Ortu.

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione del 21 dicembre 2023 il Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna ha convenuto in giudizio il signor Tonino CHIRONI per vederlo condannare al risarcimento, in favore della SFIRS, della somma di euro 266.538,00, o di quella diversa che si riterrà di giustizia, oltre a rivalutazione, interessi e spese di giustizia.

La Parte attrice riferisce che l'istruttoria contabile ha preso avvio da una segnalazione, *ex art.* 52 D.Lgs. 26 agosto 2016 n. 174, nella quale si evidenziava che il Presidente del Consiglio di amministrazione della società era un soggetto in quiescenza, titolare di pensione in quanto già libero professionista, e che, ciò nonostante, percepiva un compenso per la carica suddetta in violazione dell'articolo 5, comma 9, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 135.

Esponde che la Giunta della R.A.S., con deliberazione n. 35/1 del 5 settembre 2019, ha nominato i membri del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale della SFIRS s. p. a., designando il signor Tonino CHIRONI quale Presidente, specificando che il costo massimo sostenibile per il CDA non poteva essere superiore a euro 150.000,00, ripartito in euro 90.000,00 per il Presidente ed euro 25.000,00 per i consiglieri.

Rappresenta che, decorsi tre anni, con deliberazione n. 29/5 del 22 settembre 2022, la Giunta ha nuovamente nominato i membri del

Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale della SFIRS s.p.a., designando, per la seconda volta, il signor Tonino CHIRONI quale Presidente e assegnandogli il compenso di euro 90.000. Il giorno successivo (23 settembre 2022) l'Assemblea ordinaria della SFIRS s.p.a., ha preso atto della decisione assunta con la predetta deliberazione della Giunta, ratificandola. In data 20 ottobre 2022 si è riunito il Consiglio di amministrazione della SFIRS s.p.a. per l'accettazione delle cariche conseguenti alla menzionata deliberazione, nonché per la verifica dei requisiti di professionalità, onorabilità ed indipendenza, ai sensi del D.M. 169/2020.

La Procura riferisce che i militari della Guardia di Finanza hanno appurato che Tonino CHIRONI risulta essere titolare del trattamento pensionistico di vecchiaia con decorrenza dal 1° gennaio 2021, deliberato dalla C.N.P.A.D.C. in data 8 novembre 2022, ed essere un pensionato in attività, tuttora iscritto all'Albo dei Dottori Commercialisti di Cagliari e titolare di P. IVA.

Dalla documentazione agli atti emerge che il convenuto, durante il suo stato di quiescenza, ha emesso fatture nei confronti della SFIRS s.p.a. per un totale pari a euro 266.538,00 percependo gli emolumenti elencati in dettaglio nell'atto di citazione, che costituiscono, ad avviso della Procura, danno erariale a lui imputabile a titolo di dolo.

La Procura sostiene che sussiste la giurisdizione del giudice contabile in quanto il convenuto è amministratore di società *in house*, avendone la SFIRS s.p.a., i caratteri tipici: capitale totalmente partecipato dagli enti pubblici e divieto di cessione di quote a soggetti privati;

sottoposizione al controllo analogo da parte dei soci pubblici; svolgimento dell'attività prevalente in favore di questi ultimi.

Afferma che SFIRS s.p.a. rientra tra gli enti e società controllati dalle amministrazioni pubbliche contemplati dall'art. 5, comma 9, del d.l. 95/2012 conv. con legge n. 135/2012, come modificato dall'art. 6 co. 1 del d.l. n. 90/2014 convertito con legge n. 14/2014, per i quali vige il divieto di conferire incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo della società medesima a soggetti in quiescenza, salvo che ciò avvenga a titolo gratuito.

Sottolinea che la Procura contesta al convenuto di avere omesso, nella sua posizione di Presidente della società, di comunicare alla SFIRS s.p.a. l'avvenuto stato di quiescenza, affermando che la condotta contestata è connotata da dolo, essendo consapevolmente e volontariamente orientata ad un'azione *contra legem* tradottasi nell'induzione in errore della società per l'indebito conseguimento degli emolumenti.

Evidenzia che il signor CHIRONI, pur essendo a conoscenza dell'intervenuto pensionamento, non lo ha comunicato alla SFIRS, ha continuato a percepire un compenso non dovuto, e non ha restituito quanto già indebitamente percepito a seguito del riconoscimento del trattamento pensionistico, liquidato retroattivamente a far data dal 1° gennaio 2021.

Afferma che la circostanza che il signor CHIRONI sia titolare di un trattamento pensionistico erogato da una Cassa di previdenza professionale (nel caso di specie la Cassa Nazionale di Previdenza e

Assistenza dei Dottori Commercialisti) non modifica i termini della questione, in quanto il divieto si riferisce a tutti i lavoratori, sia dipendenti che autonomi, a prescindere dall'attività lavorativa svolta prima di essere collocati in quiescenza, e dalla circostanza che continuino a svolgere un'attività professionale.

Sulla specifica questione relativa alla possibile percezione di compensi da parte di un soggetto che seppure in quiescenza svolga *“una libera professione con regolare iscrizione al relativo albo professionale”*, richiama la deliberazione n. 90/2020 della Sezione Regionale di controllo per la Regione Sardegna che afferma: *“il tenore letterale della norma induce a concludere che tutti coloro i quali abbiano svolto un'attività lavorativa, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato (quindi sia i lavoratori dipendenti privati che i lavoratori autonomi), qualora collocati in quiescenza, non possono essere destinatari degli incarichi di studio, di consulenza, dirigenziali, direttivi o di cariche in organi di governo da parte delle amministrazioni, negli enti e nelle società specificate dalla norma oggetto di parere.”*

Evidenzia che, poiché le riferite risultanze istruttorie rivelano inequivocabilmente che il pregiudizio economico costituisce la conseguenza diretta del comportamento del convenuto, è integrato il nesso causale tra la condotta del signor CHIRONI e il danno erariale cagionato a SFIRS s.p.a.

Riferisce che, notificato l'invito a dedurre ex art. 67 c.g.c., il signor CHIRONI ha presentato deduzioni scritte, che non hanno consentito di superare gli addebiti mossi.

In particolare, afferma che la circostanza di aver autonomamente sospeso ogni richiesta di pagamento alla SFIRS “*avendo appreso di altra vicenda locale che aveva dato luogo a una controversia sulla spettanza, o meno, della retribuzione*” prima della notifica dell’invito a dedurre e di ogni altro atto di indagine, prodotta a sostegno dell’assenza di dolo, è sfornita di prova, e comunque irrilevante, in quanto al signor CHIRONI si contesta la dolosa percezione illecita dei compensi dal mese di aprile 2021 al mese di maggio 2023 (per la fattura emessa nel mese di aprile), periodo in cui era già intervenuto lo stato di quiescenza senza che il predetto comunicasse nulla o adottasse iniziative finalizzate a interrompere i pagamenti e senza che la società, come ribadito dal dottor Gavino Pinna, fosse a conoscenza della situazione.

La Procura, si riserva, infine, di agire per eventuali importi indebitamente erogati dalla SFIRS s.p.a. al signor CHIRONI, successivi al pagamento della fattura del mese di aprile 2023, in violazione dell’art. 5, comma 9, del D.L. n. 95/2012.

Il signor Tonino CHIRONI si è costituito in giudizio con il ministero dell’avvocato Francesco Cocco Ortu, depositando memoria difensiva in data 31 dicembre 2024, con la quale preliminarmente sottolinea che l’art. 12 bis, comma 2, D.L. 63/2024 conv. in L. 101/2024 dispone che “*L’articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, non si applica agli iscritti agli ordini professionali già in quiescenza alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto che proseguono la loro attività professionale*”, sostenendo che poiché dal 16

maggio 2024 (data di entrata in vigore) il signor CHIRONI poteva percepire il compenso di cui trattasi e alla data dell'udienza il compenso maturato ammonta a circa € 40.000,00, da quanto contestato deve essere, quanto meno, dedotta la predetta somma che eccede in compensazione.

Afferma, inoltre, che la disposizione dettata dall'art. 12-bis, comma 2, del D.L. 63/2024 avrebbe carattere retroattivo - con conseguente non applicabilità dell'articolo 5, comma 9, del D.L. 6 luglio 2012 n. 95 ed infondatezza della domanda di risarcimento dell'asserito danno erariale avanzata dalla Procura contabile - in ragione del fatto che ha valore di norma di interpretazione autentica che risolve il contrasto giurisprudenziale insorto nel c.d. diritto vivente (per effetto della giurisprudenza espansiva della Corte dei conti), riaffermando il principio espresso dalla Circolare n. 6 del 2014 e dalla Circolare n. 4 del 2015 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, secondo cui per *“lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza”* si intendono esclusivamente i lavoratori dipendenti e non quelli autonomi.

Richiama la normativa con la quale è stata istituita la SFIRS (Legge n. 588 del 1962 e s.m.i., art. 29) e la legge regionale del 1962 avente ad oggetto *“Compiti della Regione in materia di sviluppo economico e sociale della Sardegna”*, evidenziando che la società finanziaria è stata costituita formalmente nel 1966, che in origine era prevista la partecipazione alla Società della Regione, del Banco di Sardegna, della Banca Nazionale del Lavoro, del Credito Industriale Sardo, della Banca Popolare di Sassari e dell'Istituto Sardo per la Organizzazione del Lavoro

Artigiano – ISOLA, e che, in forza della richiamata disciplina, la SFIRS è una società finanziaria d'interesse nazionale.

Rappresenta che con legge regionale n. 3 del 2009 e s.m.i., all'art. 1, è stata *autorizzata, nell'anno 2009, una spesa valutata in euro 12.000.000, a valere sul titolo di spesa 12.3.01 della contabilità speciale di cui alla legge n. 402 del 1994 per l'acquisizione delle ulteriori quote di partecipazione al capitale sociale della SFIRS (UPB S01.05.002)*" al fine di acquisire il controllo totalitario del capitale della SFIRS, e che, con deliberazione n. 51/39 del 17 novembre 2009, la Giunta regionale, ha qualificato *in house* la SFIRS.

Sostiene che la successiva trasformazione della SFIRS in società *in house* a socio unico non poteva, in assenza di una specifica disposizione legislativa, far venir meno la natura di intermediario finanziario iscritto nell'Albo unico previsto dall'art. 106 del T.U.B., anche in considerazione del fatto che le società di interesse nazionale sono società per azioni aventi un oggetto rilevante per l'economia nazionale, con riguardo alle quali ricorre una riserva di legge in quanto vengono dichiarate tali solo in base a legge speciale, come è avvenuto nel caso di specie.

Evidenzia, inoltre, che la Giunta regionale ha disposto in ordine all'esercizio del controllo analogo, con deliberazione n. 4/3 del 15 febbraio 2024, sottolineando che è esercitato dall'Assessore alla Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio e dal Centro Regionale di Programmazione, ed evidenziando che, di norma, il c.d. controllo analogo da parte dell'Amministrazione titolare della partecipazione sociale si configura in termini così pregnanti e incisivi da

annullare l'autonomia gestoria dei vertici societari. Afferma che, nel caso *de quo* tale meccanismo, stante la natura di intermediario finanziario della SFIRS, non può trovare applicazione incondizionata, non essendo sostenibile che i suoi organi perdano i poteri decisionali propri della società, in quanto il ruolo istituzionale statutariamente affidato alla SFIRS comporta che questa assuma decisioni “*autonome*” in tema di strategie e politiche aziendali, segnatamente quelle relative al suo piano industriale e che, anche se detti atti vengono sottoposti al vaglio della Regione Autonoma della Sardegna, non può dirsi che il soggetto “controllato” sia una semplice derivazione o la *longa manus* dello stesso ente pubblico controllante. Sostiene, pertanto, che la SFIRS, quale esercente l'attività di “*intermediazione finanziaria*”, opera, pur nel quadro delle finalità definite dalla Regione Autonoma della Sardegna, in sostanziale autonomia.

Afferma che si porrebbe, pertanto, il problema di verificare se la qualificazione quale società *in house* incida sulla concreta possibilità della SFIRS di rimanere intermediario finanziario e, quindi, assolvere ai compiti attribuiti per legge e se si determini un'incompatibilità, totale o parziale, con la disciplina sul controllo analogo, quanto meno in ordine all'espletamento delle attività finanziarie vere e proprie.

Afferma che considerato che l'affidamento *in house* costituisce una deroga ai principi fondamentali della libera circolazione e della concorrenza, perché sia legittimo è necessario che la parte più significativa dell'attività della società *in house* sia svolta in favore dell'ente o degli enti pubblici che la controllano e che l'amministrazione

eserciti sul soggetto affidatario un “*controllo analogo*” a quello esercitato sui propri servizi.

Richiama la giurisprudenza della Corte di cassazione in materia: Sezioni Unite, sentenza del 19 dicembre 2009, n. 26806 (da ultimo confermata con sentenza 18 maggio 2022, n. 223 Sez. Un.; cfr. n. 10299 del 2013, n. 7374 del 2013, n. 20940 del 2011, n. 14957 del 2011, n. 14655 del 2011, n. 16286 del 2010, n. 8429 del 2010 e n. 519 del 2010) e Sezioni Unite, sent. 25 novembre 2023, n. 26283.

Sostiene che nel caso all’esame l’amministrazione controllante non abbia i poteri indicati dalla Corte di Cassazione sulla società *in house*, in quanto, se tale fosse nella specie il contenuto del c.d. *controllo analogo*, tale forma di controllo non sarebbe compatibile con una società che svolge attività di intermediazione finanziaria, con particolare riguardo all’ipotesi in cui un funzionario dell’organo controllante, di cui non è stata evidentemente vagliata la sussistenza dei presupposti richiesti per ricoprire la carica di amministratore come prescritto dalla vigente disciplina per questi ultimi, sia titolare “*di un potere di comando direttamente esercitato sulla gestione dell’ente con modalità e con un’intensità non riconducibili ai diritti ed alle facoltà che normalmente spettano al socio (fosse pure un socio unico) in base alle regole dettate dal codice civile, e sino a punto che agli organi della società non resta affidata nessuna autonoma rilevante autonomia gestionale*”.

Sottolinea che dagli atti (in part. deliberazione n. 4/3 del 15.02.202410) risulta che il controllo analogo sulla partecipata è stato, in coerenza con il d.l.gvo 165/2016, limitato e riferito agli “*obiettivi*

strategici” e alle “*decisioni significative*”, e che non sarebbe configurabile alcun rapporto di subordinazione gerarchica e controllo pressante, costante e quotidiano su tutte le scelte gestorie della società, evidenziando che un controllo più penetrante, per non dire invadente, porterebbe a escludere l’autonomia giuridica (e operativa) della controllata.

Afferma, pertanto, che il principio recentemente affermato dalla Corte di Cassazione non è applicabile alla SFIRS, non esistendo quel controllo “penetrante” che costituisce il fondamento della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti, oppure che, se volesse ritenersi che quel controllo penetrante è riscontrabile anche nel caso di specie, sarebbe illegittima la configurazione quale *in house* della SFIRS, con conseguente disapplicazione degli atti che ciò hanno disposto in quanto in contrasto con le previsioni dell’art. 29 e con la disciplina prevista dal T.U.B. Sostiene, pertanto, che deve escludersi la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti nei confronti della SFIRS.

Ad avviso della difesa del signor CHIRONI non troverebbero, in ogni caso, applicazione i divieti di cui all’art. 5, comma 9 del D.L. 95 del 2012, in quanto detta disciplina pone puntuali norme di divieto, per le quali vale il criterio di stretta interpretazione ed è esclusa l’interpretazione estensiva o analogica (cfr. parere Cons. Stato n. 309 del 15.01.2020).

Evidenzia che sono state individuate varie ipotesi in cui la disciplina in questione non poteva trovare applicazione (per es.: “attribuzione dei turni vacanti per attività specialistica ambulatoriale e

domiciliare”, “incarico biennale libero professionale di medico competente”; “incarico di medico del servizio sanitario a tempo determinato; difensore civico; commissari straordinari, amministratori delle Camere di commercio, in quanto non gravano sulla finanza pubblica - Corte Costituzionale, sentenza n. 210 del 19 ottobre 2022).

Sottolinea che la SFIRS, essendo un “intermediario finanziario operante sul mercato”, è dotata di sostanziale “autogoverno” e di “auto amministrazione” e anche di un elevato livello di autonomia finanziaria, e non grava sulla “finanza pubblica” della Regione Sardegna, (nel senso dell’assenza di finanziamenti regionali correnti).

Richiama il D.L. 22 aprile 2023, n. 44, conv. con modif. dalla legge. 21 giugno 2023, n. 74, che, all’art. 20, comma 3-undecies, ha previsto che: *“A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto [n.d.r. 22.04.2023] fino al 31 dicembre 2026, al conferimento di incarichi di studio, di consulenza e di cariche negli organi sociali delle società controllate da amministrazioni centrali dello Stato che hanno come scopo unicamente la realizzazione di un progetto di preminente interesse nazionale nonché al conferimento di cariche negli organi di governo di fondazioni di interesse nazionale vigilate dalle amministrazioni centrali non si applicano i divieti di cui all’articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché i limiti di cui all’articolo 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.”* Sostiene che, non essendo contestabile alla luce della normativa richiamata che la SFIRS persegue ai sensi del citato art. 29 scopi di

interesse generale, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata, detta disposizione dovrebbe trovare applicazione anche per gli incarichi di governo della citata società, al fine di farne salva la legittimità.

Richiama la giurisprudenza costituzionale e di derivazione euro-comunitaria, che, al fine di evitare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, ammette limitazioni a loro carico solo in relazione ad un apprezzabile interesse pubblico, quale il perseguimento di obiettivi di politica di sostegno all'occupazione giovanile, e non con riguardo al solo obiettivo della riduzione della spesa pubblica.

Afferma che la normativa richiamata dalla Procura può trovare applicazione soltanto nei limiti in cui non violi il principio di non discriminazione nell'accesso al lavoro sulla base dell'età anagrafica di cui alla direttiva 2000/78/CE del 27 novembre 2000, dovendo altrimenti la stessa essere disapplicata, richiamando una pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea (cfr. Corte di giustizia causa C-670/18 del 2 aprile 2020), ai sensi della quale l'obiettivo della riduzione della spesa pubblica può influire sulla natura e sulla portata di misure di tutela dell'occupazione ma non può costituire, di per sé, una finalità legittima che consenta discriminazioni altrimenti vietate.

Osserva che l'art. 5, comma 9, citato, nello specifico caso di specie, crea una forma di discriminazione indiretta correlata all'età, in considerazione del fatto che il collocamento in quiescenza degli interessati, determinato dal raggiungimento di una certa anzianità "contributiva", implica necessariamente una proporzionale età anagrafica

e comporta per questi soggetti un grave, insormontabile ostacolo al reingresso nel modo del lavoro, che si pone in contrasto con gli articoli 1 e 2 della direttiva 2000/78/CE.

Rappresenta che con sentenza 2 aprile 2020, C-670-2018, la Sez. VIII della CGUE ha affermato, con specifico riguardo all'articolo 5, comma 9, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che *“La direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, e in particolare l'articolo 2, paragrafo 2, l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 6, paragrafo 1, della stessa, dev'essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale che vieta alle amministrazioni pubbliche di assegnare incarichi di studio e consulenza a persone collocate in quiescenza purché, da un lato, detta normativa persegua uno scopo legittimo di politica dell'occupazione e del mercato del lavoro e, dall'altro, i mezzi impiegati per conseguire tale obiettivo siano idonei e necessari. Spetta al giudice del rinvio verificare se ciò avvenga effettivamente nella fattispecie di cui al procedimento principale”*.

Sostiene che la disposizione *de quo*, soprattutto se applicata al caso concreto in esame, non pare rispondere né allo scopo di favorire l'occupazione giovanile (considerata l'infungibilità relativa della posizione, che rende di fatto non utile il conferimento dell'incarico a un soggetto più giovane, dotato di minor capacità ed esperienza), né all'obiettivo della riduzione della spesa pubblica, con riferimento a libero

professionista iscritto all'Ordine di appartenenza, il cui trattamento di quiescenza non è corrisposto a carico delle finanze statali, sebbene gli ordini professionali siano considerati enti pubblici non economici.

La difesa evidenzia, inoltre, che il divieto si applica alle “pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2011”, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196”, e non a tutti gli organismi che non siano compresi nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione dell'ISTAT.

Sostiene che la SFIRS non rientra tra le “pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2011”, che nel sito della Società si legge che “La Società non è soggetta all'obbligo di pubblicazione in quanto non inserita nel conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione come individuato dall'ISTAT”, e che - appresa la notizia dell'inserimento nell'apposito elenco - il C.d.a. ha deliberato di proporre ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (essendo scaduti i termini per proporre ricorso al TAR), trasposto davanti al TAR Lazio, a seguito di rituale opposizione dell'ISTAT. Il giudizio è pendente nanti la Sezione Terza Quater del Giudice amministrativo di primo grado.

Nel merito, la difesa sostiene l'insussistenza dell'addebito.

In primo luogo, osserva che nel caso di specie trova applicazione la disposizione di cui all'art. 21, comma 2, del decreto 76/2020 ove è

disposto che “*Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 luglio 2021 [termine poi prorogato sino al 31.12.2026], la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l’azione di responsabilità di cui all’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta*”, nonché il comma 1 dell’art. 21 del d.l. 76/2020, che dispone che “*la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso*”.

Sostiene che, nel caso di specie, la procura si è limitata a contestare la sussistenza del dolo ritraibile dalla circostanza che il signor CHIRONI non ha comunicato di essere stato collocato in quiescenza, con conseguente carenza della “*dimostrazione della volontà dell’evento dannoso*”.

Sottolinea che dagli atti emerge, incontrovertibilmente, che al momento del rinnovo della carica il signor CHIRONI (che non aveva ancora ricevuto l’accettazione della domanda di collocamento in quiescenza) ha presentato il proprio *curriculum*, dalla lettura del quale emergeva che era in età pensionabile (essendo riportata la data di nascita), senza che fosse sollevata alcuna questione neanche dal Collegio sindacale. Afferma che la società e, in particolare, il direttore generale *ad interim*, in quel momento hanno compiuto una valutazione differente da quella poi compiuta dalla Procura circa l’applicabilità, o meno, del divieto in questione alla SFIRS.

Sostiene che la buona fede del signor CHIRONI è dimostrata dalla

circostanza che, se avesse avuto anche un minimo dubbio in merito all'applicabilità dei divieti *de quibus* alla SFIRS gli sarebbe bastato attendere il 2024 per presentare domanda di quiescenza, sottolineando che il modesto ammontare del trattamento pensionistico (€ 1.246,43 al mese) non incide in maniera significativa sul suo *status* economico.

Osserva che la contestazione abbraccia il periodo dal 09.04.2021 al 29.04.2023 e la domanda di quiescenza del signor CHIRONI è stata accolta in data 8 novembre 2022 (successivamente all'insediamento del nuovo C.d.A.), con la conseguenza che per tutto il 2021 e il 2022 lo stesso ha continuato a emettere fatture, in relazione all'attività professionale svolta, calcolando l'importo dovuto alla Cassa di competenza come se non fosse in quiescenza.

Afferma che dette circostanze oggettive escludono la configurabilità del dolo e che dal comportamento del convenuto sia ritraibile la sussistenza della "*volontà dell'evento dannoso*".

Evidenzia le dichiarazioni a verbale del direttore generale della SFIRS Gavino Pinna, che ha affermato che la SFIRS S.p.a. ha effettuato i controlli previsti, rispettivamente, dal D.M. 169/2020 e D.Lgs 385/1993, in quanto la verifica dell'assenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità ai sensi di legge spetta all'ente nominante, ovvero la Regione Autonoma della Sardegna, e che l'ultima fattura pagata è quella emessa il 5 maggio 2023 e pagata il 15 maggio 2023.

Riporta il contenuto dell'audizione del dottor CADAU da parte della G.d.F., in data 16 agosto 2023, che ha dichiarato di essere venuto a sapere del congedo del dott. CHIRONI in occasione di un incontro

avvenuto in data 15 giugno 2023 con il D.G. della SFIRS, Gavino Pinna, e con il responsabile del bilancio, dott. Luca Manca.

Evidenzia che, con nota in data 7 novembre 2023 il signor CHIRONI ha informato il Presidente della Regione, i componenti del C.d.A. e il Collegio Sindacale dell'invito a dedurre che gli era stato notificato, e ribadisce che il convenuto ha provveduto in autonomia a sospendere la richiesta di pagamento senza sollecitazione da parte di alcuno.

Conclusivamente chiede - previa occorrendo rimessione degli atti alla CGUE ex art. 267 TFUE o alla Corte Costituzionale per la potenziale violazione della Direttiva - in via pregiudiziale la sospensione del presente procedimento, ovvero, sempre in via pregiudiziale, di dichiarare l'inammissibilità e/o improponibilità e/o nullità delle avverse domande e produzioni; nel merito, di rigettare perché infondate tutte le domande proposte dalla Procura Regionale; in via meramente subordinata, chiede che, riconosciuta la colpa grave in luogo del contestato dolo, in sede di determinazione del presunto danno erariale, si tenga conto anche della compensazione con le somme esigibili da parte del signor CHIRONI per le competenze professionali maturate dopo l'entrata in vigore dell'art. 12 bis, comma 2, del D.L. 63/2024 conv. in L. 101/2024 fino all'emananda sentenza.

Con memoria in data 31 dicembre 2024, la difesa del signor CHIRONI ha formulato istanza di differimento di almeno tre mesi dell'udienza di discussione al fine di attendere lo svolgimento dell'Udienza pubblica innanzi al TAR (fissata in data 28 gennaio 2025) e

il deposito della pronuncia del giudice amministrativo in merito alla legittimità dell'inclusione della SFIRS nel conto economico della P.A. predisposto dall'ISTAT. Ha sostenuto che l'eventuale illegittimità di detto inserimento determinerebbe l'inapplicabilità alla SFIRS del disposto di cui all'art. 5, comma 9 del D.L. n. 95/2012, se non la carenza di giurisdizione della Corte dei conti sulla società.

All'udienza del 16 gennaio 2025 la Procura si è opposta a qualsiasi forma di rinvio richiesto pregiudizialmente dal convenuto.

Nel merito ha affermato di non condividere gli argomenti spesi dalla difesa per dimostrare che alla SFIRS non si applica l'art. 5. c. 9 decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, in quanto detta società è qualificata espressamente come *in house*. Ha evidenziato che la dichiarazione della difesa in ordine alla non conoscenza dell'inserimento della SFIRS nell'elenco ISTAT non trova riscontro poiché le Sezioni Riunite in speciale composizione con sentenza n. 43/2020 si sono pronunciate sul ricorso (proposto dalla SFIRS in persona del legale rappresentante Tonino Chironi) in merito all'inserimento della SFIRS nell'elenco citato per l'anno 2019, rigettandolo, ritenendo residuale la natura finanziaria della SFIRS. Ha insistito per il riconoscimento della responsabilità in capo al convenuto a titolo di dolo in quanto già nel 2020 a conoscenza della natura della SFIRS e dell'applicabilità del divieto. Ha precisato che il CV prodotto dalla difesa non reca la data di nascita ed evidenziato che il Presidente del collegio sindacale ha rappresentato di non conoscere lo *status* di pensionato del convenuto dato che non era indicato nel CV. Ha rappresentato che non risulta alcuna comunicazione agli organi della

SFIRS dello stato di quiescenza da parte del convenuto né tanto meno che sia stato lui a sospendere autonomamente la richiesta di compensi, la cui erogazione in realtà è stata sospesa successivamente all'ispezione della Guardia di finanza.

La difesa del convenuto ha sottolineato che in sede di conversione del Decreto-legge 15/05/2024, n. 63, è stato inserito l'art. 12-bis che al comma 2, dispone che l'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, non si applica agli iscritti agli ordini professionali già in quiescenza alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto che proseguono la loro attività professionale, sostenendo che avrebbe valore di norma di interpretazione autentica. In ordine alla natura della SFIRS, ha precisato che è una società finanziaria d'interesse nazionale, la cui particolarità è stata confermata anche dal D. lgs n. 175 del 2016, che l'ha inserita nel novero delle società per le quali non trova applicazione l'art. 4, con conseguenziale non applicabilità dell'articolo 5, comma 9, del D.L. 6-7-2012. Ha evidenziato che la deliberazione n. 51/39 del 17.11.2009 della Giunta regionale, che ha qualificato come società *in house* la SFIRS, non poteva, in assenza di una specifica disposizione legislativa, mutare la natura finanziaria della società. Ha insistito nella richiesta di rinvio ritenendo che l'iscrizione nell'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni pubbliche predisposto dall'ISTAT, non sia legittima. Ha sostenuto che l'interpretazione sostanzialmente estensiva della disposizione in questione, portata avanti soprattutto dalla giurisprudenza contabile, violerebbe i principi di derivazione comunitaria e costituzionale, poiché una normativa

nazionale (quale quella di cui all'articolo 5, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95) che vieti alle persone collocate in quiescenza di partecipare ad avvisi di manifestazione di interesse per l'assegnazione, da parte delle amministrazioni pubbliche, di incarichi di studio e consulenza, impone a detti soggetti un trattamento meno favorevole di quello riservato a tutte le persone che esercitino ancora un'attività professionale, istituendo una discriminazione indiretta basata sull'età, con la conseguenza che la norma potrebbe essere meritevole di disapplicazione per violazione della normativa comunitaria. Ha insistito per l'assenza di dolo nella condotta del convenuto, ritenendo che l'ente di appartenenza fosse a conoscenza dello stato di quiescenza.

Considerato in

DIRITTO

1. La causa è delibata dal Collegio tenendo conto della progressione logica dei temi da trattare, come individuata dall'art. 101 del c.g.c., che prevede la disamina delle questioni pregiudiziali e preliminari sollevate dalle parti o rilevabili d'ufficio, prima di passare al merito.

2. Delle questioni preliminari e pregiudiziali.

2.1. Rinvio dell'udienza di discussione

L'istanza, formulata dalla difesa del signor CHIRONI, di differimento di almeno tre mesi dell'udienza di discussione al fine di attendere lo svolgimento dell'Udienza pubblica innanzi al TAR (fissata in data 28 gennaio 2025) e il deposito della pronuncia del giudice amministrativo in merito alla legittimità dell'inclusione della SFIRS nel conto economico della P.A. predisposto dall'ISTAT, non può essere

accolta.

La difesa sostiene che l'eventuale illegittimità di detto inserimento determinerebbe l'inapplicabilità alla SFIRS del disposto di cui all'art. 5, comma 9 del D.L. n. 95/2012, se non la carenza di giurisdizione della Corte dei conti sulla società.

La censura è priva di pregio sia in considerazione del fatto che, nel caso all'esame, non si pone un problema di giurisdizione di questa Corte sulla SFIRS, sia in ragione del fatto che il mantenimento dell'inserimento nel conto economico della P.A. predisposto dall'ISTAT di detta società non costituisce, in alcun modo, elemento sul quale fondare la decisione di questo Collegio.

Deve osservarsi, infatti - anticipando in parte la trattazione del merito del giudizio - che, ai sensi dell'art. 5, comma 9, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni con L. 7 agosto 2012, n. 135, e ss.mm.ii., è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli

enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. ...

Deve evidenziarsi, in merito, che ai sensi dell'art. 1, comma 2, D.L. 6 luglio 2012, n. 95, Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI.

Nel caso sottoposto all'attenzione della Sezione, se è pur vero che l'amministrazione danneggiata in via diretta è la SFIRS s.p.a., che ha

corrisposto all'odierno convenuto i compensi in contestazione, risulta inconfutabilmente dagli atti di causa che il signor Tonino CHIRONI è stato nominato membro e Presidente del Consiglio di amministrazione della SFIRS s.p.a. dal socio unico R.A.S., con deliberazioni della Giunta Regionale (DGR 35/1 del 5 settembre 2019 e DGR n. 29/5 del 22 settembre 2022), e che la società ha preso atto delle decisioni assunte dalla Giunta regionale, ratificandole.

È, pertanto, la Regione autonoma della Sardegna - che rientra, senza dubbio alcuno, nel novero delle *pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001* - ad essere incorsa nel divieto di cui all'art. 5, comma 9, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, di conferire, a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo di enti e società da essa controllati, con conseguente irrilevanza delle censure ed argomentazioni sollevate dalla difesa con riguardo sia all'inserimento o meno della SFIRS s.p.a. nel conto economico della P.A. predisposto dall'ISTAT, che ad una presunta carenza di giurisdizione della Corte dei conti sulla società.

In ogni caso la SFIRS, è senza ombra di dubbio una società *in house*, sia in quanto espressamente qualificata tale dalla Giunta regionale con deliberazione n. 51/39 del 17 novembre 2009, in ragione del fatto che *“La grave situazione nella quale si trovano le imprese operanti in Sardegna, anche a causa degli effetti indotti dalla attuale situazione di crisi finanziaria ed economica mondiale, rende indifferibile per la Regione Sardegna dotarsi in tempi brevi di questo strumento al fine di*

porre in essere modalità procedurali utili per l'accelerazione della spesa degli interventi agevolativi a favore del sistema produttivo regionale", sia perché ne possiede tutti i caratteri tipici, ovvero capitale totalmente partecipato dagli enti pubblici e divieto di cessione di quote a soggetti privati, sottoposizione al controllo analogo da parte dei soci pubblici (esercitato dall'Assessore alla Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio e dal Centro Regionale di Programmazione – cfr. DGR n. 4/3 del 15 febbraio 2024) e svolgimento dell'attività prevalente in favore di questi ultimi.

Infatti, ai sensi dell'art. 2 dello Statuto della SFIRS s.p.a., La Società, in considerazione della sua natura di strumento operativo della Regione Autonoma della Sardegna, riceve esclusivamente da quest'ultima e mediante affidamento diretto gli incarichi relativi alle attività da svolgere. La Società, ai sensi di Legge, si assicura che gli incarichi così assegnati coprano oltre l'ottanta per cento del proprio fatturato. La Società è soggetta altresì a poteri di direzione e controllo da parte della Regione Autonoma della Sardegna di tipo analogo a quelli che la stessa esercita sui propri servizi. Per l'attuazione dell'oggetto sociale la Società potrà ottenere finanziamenti da parte del socio. Tutte le attività che la Società porrà in essere nel perseguimento delle proprie finalità saranno dalla stessa svolte nei limiti e nel rispetto, oltre che della generale normativa regionale, nazionale e comunitaria applicabile, anche di quella specificamente regolante le società c.d. "in house". Ai sensi dell'art. 5 dello Statuto, le azioni non possono essere né cedute, né vincolate in favore di soggetti terzi. Ai sensi dell'art. 10, possono essere

nominati amministratori i soggetti in possesso dei requisiti soggettivi e delle condizioni previste dalle norme di legge - primaria e secondaria - applicabili per lo svolgimento delle attività previste dall'oggetto sociale nonché dalle ulteriori norme applicabili alla Società quale soggetto "in house" della Regione Autonoma della Sardegna; in caso di perdita dei predetti requisiti gli amministratori decadono dal loro ufficio e la decadenza è pronunciata dal Consiglio di Amministrazione a seguito di delibera di verifica della sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge. A norma dell'art. 12, nell'ambito delle direttive impartite dalla Regione Autonoma della Sardegna il Consiglio è investito del potere per la gestione sia ordinaria che straordinaria della Società. Costituisce giusta causa di revoca - ex articolo 2449 Codice civile - il mancato rispetto delle direttive impartite dalla Regione Autonoma della Sardegna. Ai sensi dell'art. 16, alla Regione spettano poteri ispettivi e di controllo sulla attività sociale analoghi a quelli esercitati sui propri servizi. I contenuti e le modalità di svolgimento di detti controlli sono definiti dalla Giunta regionale. Il Presidente del Consiglio di amministrazione, ove ne venga richiesto, è tenuto a fornire debita informativa alla Giunta regionale relativamente a qualsiasi operazione intrapresa dalla società.

Pertanto, a prescindere dalla legittimità o meno dell'inclusione della società nel conto economico della P.A. predisposto dall'ISTAT, la SFIRS in quanto società *in house*, rientra tra gli enti e società controllati dalle amministrazioni pubbliche contemplati dall'art. 5, comma 9, del d.l. 95/2012, per i quali vige il divieto di conferire incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo della società medesima a soggetti

in quiescenza.

Pacifica è, inoltre, la giurisprudenza che riserva alla giurisdizione contabile, nell'area dei danni riferibili agli amministratori delle società a partecipazione pubblica, i danni erariali generatisi nell'ambito di società qualificabili come "*in house*" (cfr. Sez. II App., sent. n. 264/2023; id., sent. n. 55/2021; Cass. S.U., n. 3869/2023; id. n. 16741/2019).

2.2. Sospensione del procedimento

Non meritevole di accoglimento è anche la richiesta di sospensione del presente procedimento, previa rimessione degli atti alla CGUE *ex art.* 267 TFUE o alla Corte costituzionale, per la potenziale violazione della Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, per assoluta carenza dei presupposti per le richieste rimessioni.

Per quanto concerne la rimessione alla Corte costituzionale, infatti, non sono state in alcun modo indicate dalla difesa del convenuto le disposizioni, della Carta costituzionale o di leggi di rango costituzionale, asseritamente violate dalle disposizioni legislative di cui all'art. 5, comma 9, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni con L. 7 agosto 2012, n. 135, e ss.mm.ii., venendo conseguentemente a mancare il parametro di riferimento della ipotizzata questione di legittimità, prima ancora dei requisiti di ammissibilità della medesima.

Con riguardo alla rimessione degli atti alla CGUE *ex art.* 267 TFUE - premesso che questa Sezione, non essendo giudice di ultima istanza, ha solo la "*facoltà*" e non l'"*obbligo*" di sollevare la questione presso la CGUE (cfr. commi 2 e 3 dell'art. 267) - non può non osservarsi che la Sez. VIII della CGUE con sentenza 2 aprile 2020, C-670-2018, richiamata

dalla difesa, ha già affermato, con specifico riguardo all'articolo 5, comma 9, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, che “La direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, e in particolare l'articolo 2, paragrafo 2, l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 6, paragrafo 1, della stessa, dev'essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale che vieta alle amministrazioni pubbliche di assegnare incarichi di studio e consulenza a persone collocate in quiescenza purché, da un lato, detta normativa persegua uno scopo legittimo di politica dell'occupazione e del mercato del lavoro e, dall'altro, i mezzi impiegati per conseguire tale obiettivo siano idonei e necessari. Spetta al giudice del rinvio verificare se ciò avvenga effettivamente nella fattispecie di cui al procedimento principale”, in perfetta coerenza con un sistema nel quale alla Corte di giustizia è attribuita l'interpretazione del diritto europeo, restando il compito di applicare il diritto ai fatti controversi tra le parti nel singolo processo pienamente nella competenza del giudice interno al fine di decidere la causa, anche in caso di rinvio.

Nel caso all'esame, ad avviso di questo Collegio, le ragioni addotte dalla difesa per affermare che la normativa richiamata, che vieta alle amministrazioni pubbliche di assegnare incarichi di studio e consulenza a persone collocate in quiescenza, non persegua uno scopo legittimo di politica dell'occupazione e del mercato del lavoro e miri al conseguimento di tale obiettivo con mezzi inidonei e non necessari, appaiono piuttosto inconsistenti, anche alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato e

della Corte costituzionale.

Il Consiglio di Stato, infatti, ha ritenuto che, con la normativa ripetutamente richiamata, *il legislatore ha introdotto limitazioni al conferimento di incarichi di studio, di consulenza, dirigenziali, direttivi o cariche in organi di governo a soggetti, già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, con l'obiettivo di agevolare il ricambio generazionale, ... nelle pubbliche amministrazioni e conseguire risparmi di spesa. Tale obiettivo è scolpito nella circolare n. 6/2014 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, secondo cui le modifiche introdotte con l'art. 6 del D.L. n. 90/2014 "sono volte ad evitare che il conferimento di alcuni tipi di incarico sia utilizzato dalle amministrazioni pubbliche per continuare ad avvalersi di dipendenti collocati in quiescenza o, comunque, per attribuire a soggetti in quiescenza rilevanti responsabilità nelle amministrazioni stesse, aggirando di fatto lo stesso istituto della quiescenza e impedendo che gli organi di vertice siano occupati da dipendenti più giovani. Le nuove disposizioni sono espressive di un indirizzo di politica legislativa volto ad agevolare il ricambio e il ringiovanimento del personale nelle pubbliche amministrazioni* (Cons. Stato, Sez. I, sent. n. 309/2020).

Anche la Corte costituzionale, con sent. n. 124 del 2017, ha ritenuto che la normativa di cui all'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012 persegua, con adeguati strumenti, uno scopo legittimo di politica dell'occupazione e del mercato del lavoro, affermando che *con riguardo al cumulo tra retribuzioni e pensioni a carico delle finanze pubbliche, il legislatore è chiamato a garantire una tutela sistemica, non frazionata,*

dei valori costituzionali in gioco. In questo orizzonte si colloca anche il principio di proporzionalità tra la retribuzione e la quantità e la qualità del lavoro prestato. È pur vero che può corrispondere ad un rilevante interesse pubblico il ricorso a professionalità particolarmente qualificate, che già fruiscono di un trattamento pensionistico. Tuttavia, il carattere limitato delle risorse pubbliche giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni. Tale ratio ispira, del resto, anche le disposizioni dell'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95 del 2012, che vietano l'attribuzione di incarichi di studio o di consulenza ai lavoratori pubblici o privati collocati in quiescenza e a tali lavoratori consente di ricoprire incarichi dirigenziali o direttivi o in organi di governo delle amministrazioni solo a titolo gratuito. Il principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro svolto deve essere valutato, dunque, in un contesto peculiare, che non consente una considerazione parziale della retribuzione e del trattamento pensionistico.

Per le motivazioni esposte, la richiesta deve essere respinta.

2.3. Inammissibilità, improponibilità e/o nullità delle domande

Le censure di inammissibilità, improponibilità e/o nullità delle domande, genericamente formulate dalla difesa del convenuto in sede di conclusioni, non sono accoglibili in quanto non supportate da alcuna specifica contestazione in merito a carenze e vizi dell'invito a dedurre e/o dell'atto di citazione, né in alcun modo motivate.

3. Del merito della causa.

3.1. Venendo al merito della contestazione formulata nei confronti del signor Tonino CHIRONI, l'esame compiuto degli atti di causa consente di affermare la fondatezza della domanda risarcitoria avanzata dalla Procura e di accoglierla nei termini di cui in motivazione.

Dall'esame degli atti di causa risulta acclarato che il signor Tonino CHIRONI è stato nominato membro e Presidente del Consiglio di amministrazione della SFIRS s.p.a. dal socio unico R.A.S., con deliberazioni della Giunta Regionale (DGR 35/1 del 5 settembre 2019 e DGR n. 29/5 del 22 settembre 2022), con compenso annuo di euro 90.000,00; che il 23 settembre 2022 l'Assemblea ordinaria della SFIRS s.p.a. ha preso atto della decisione assunta con la DGR n. 29/5 del 22 settembre 2022, ratificandola; che in data 20 ottobre 2022 si è riunito il Consiglio di amministrazione della SFIRS s.p.a. per l'accettazione delle cariche e per la verifica dei requisiti di professionalità, onorabilità ed indipendenza, ai sensi del D.M. 169/2020, e il signor CHIRONI ha accettato la nomina a Presidente; che nel *curriculum* agli atti di causa (prodotto, peraltro, anche dalla difesa del convenuto) non è riportata la data di nascita; che Tonino CHIRONI è titolare del trattamento pensionistico di vecchiaia con decorrenza retroattiva dal 1° gennaio 2021, deliberato dalla C.N.P.A.D.C. in data 8 novembre 2022, richiesto con domanda del 19 gennaio 2022; che il signor CHIRONI è un pensionato in attività, tuttora iscritto all'Albo dei Dottori Commercialisti di Cagliari e titolare di P. IVA; che il convenuto, durante il suo stato di quiescenza, ha emesso fatture nei confronti della SFIRS s.p.a. per un totale pari a euro

266.538,00; che il signor CHIRONI ha omesso di comunicare alla SFIRS s.p.a. l'avvenuto stato di quiescenza, anche dopo aver avuto conoscenza dell'intervenuto pensionamento.

3.2. Come anticipato in sede di esame delle questioni preliminari e pregiudiziali, al caso all'esame trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 5, comma 9, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni con L. 7 agosto 2012, n. 135, e ss.mm.ii., ai sensi delle quali *è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati,*

Il signor Tonino CHIRONI è stato nominato dalla Regione Autonoma della Sardegna - socio unico della società *in house* SFIRS s.p.a. - Presidente del Consiglio di amministrazione della società medesima, in violazione del divieto di conferire a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo degli enti e società controllati e, far data dal suo

pensionamento (1° gennaio 2021), ha percepito compensi per la carica Presidente del Consiglio di amministrazione della società *in house* SFIRS s.p.a. per euro 266.538,00, in violazione del suddetto divieto.

3.3. Prive di pregio risultano le difese del convenuto sul punto.

3.4. Per quanto concerne le censure fondate sull'asserito carattere retroattivo delle disposizioni di cui all'art. 12 bis, comma 2, D.L. 63/2024 conv. in L. 101/2024, ai sensi delle quali *“L'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, non si applica agli iscritti agli ordini professionali già in quiescenza alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto che proseguono la loro attività professionale”*, non può non evidenziarsi che *la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo* (art. 11 preleggi). Se è pur vero che tale principio, in quanto privo di rango costituzionale, può essere discrezionalmente derogato dal legislatore ordinario, e che sono retroattive le leggi di interpretazione autentica, emanate per chiarire il significato di norme preesistenti, nel caso all'esame, il legislatore non ha utilizzato in alcun modo terminologie che inducano a ravvisare che si tratti effettivamente di disposizione di interpretazione autentica (quali l'art. ... *deve interpretarsi, si interpreta nel senso che, va inteso nel senso che, deve intendersi nel senso che, è da intendere*). Nel silenzio della legge non può che valere la generale regola dell'irretroattività.

3.5. Con riguardo alle difese fondate sulle condizioni soggettive del convenuto, ovvero sulla circostanza che il signor CHIRONI non era un lavoratore dipendente, bensì un lavoratore autonomo, appare sufficiente

richiamare la consolidata giurisprudenza della Corte dei conti - pienamente condivisa da questo Collegio - secondo la quale il divieto abbraccia tutti i lavoratori in quiescenza, autonomi o dipendenti, privati o pubblici, a prescindere dalla natura dell'*ex* datore di lavoro (cfr., *ex multis*, sez. controllo Puglia, n. 193/PAR/2014; id., n. 204/PAR/2014; sez. controllo Marche, n. 181/PAR/2015; sez. controllo Sardegna n. 90/PAR/2020), il parere del Dipartimento della Funzione Pubblica, secondo il quale il termine "*lavoratori*" va interpretato nel senso di comprendere tutti i lavoratori, sia dipendenti che autonomi (n. 81269/P del 18 dicembre 2020), e il parere del Consiglio dell'Ordine dei commercialisti ed esperti contabili, secondo il quale le disposizioni di cui all'art. 5, comma 9, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 si applicano anche ai lavoratori autonomi collocati in pensione presso enti privati di previdenza obbligatoria quali la C.N.P.A.D.C. (n. 188/2022 del 4 novembre 2022).

3.6. Con riferimento alle difese fondate sulla natura giuridica della SFIRS s.p.a. e sull'asserita irrilevanza della qualificazione quale società *in house* assoggettata al controllo analogo da parte della Regione, si richiama quanto anticipato sul punto al paragrafo 2.1. della motivazione in diritto.

Deve aggiungersi soltanto che la circostanza che la SFIRS abbia natura di intermediario finanziario iscritto nell'Albo unico previsto dall'art. 106 del T.U.B., e che, ad avviso della difesa, poiché un controllo realmente penetrante non sarebbe compatibile con una società che svolge attività di intermediazione finanziaria, il controllo analogo sulla partecipata sarebbe stato, in coerenza con il d.l.gvo 165/2016, limitato e riferito agli "*obiettivi strategici*" e alle "*decisioni significative*", senza un

rapporto di subordinazione gerarchica e controllo pressante, costante e quotidiano su tutte le scelte gestorie della società, non costituisce elemento sufficiente a revocare in dubbio in alcun modo la natura di società *in house* della SFIRS.

3.7. Con riguardo alla richiesta di estendere alla fattispecie all'esame quanto previsto dalle disposizioni di cui all'art. 20, comma 3-*undecies* del D.L. 22 aprile 2023, n. 44, conv. con modif. dalla legge. 21 giugno 2023, n. 74 (ai sensi delle quali *a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto fino al 31 dicembre 2026, al conferimento di incarichi di studio, di consulenza e di cariche negli organi sociali delle società controllate da amministrazioni centrali dello Stato che hanno come scopo unicamente la realizzazione di un progetto di preminente interesse nazionale nonché al conferimento di cariche negli organi di governo di fondazioni di interesse nazionale vigilate dalle amministrazioni centrali non si applicano i divieti di cui all'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché i limiti di cui all'articolo 1, comma 489, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Sono esclusi dalla deroga di cui al primo periodo coloro che accedono al trattamento pensionistico ai sensi degli articoli 14 e 14.1 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26*), è sufficiente osservare che la disposizione, per stessa ammissione della difesa, non è applicabile al caso *de quo* in quanto il tenore letterale della norma è chiaro, e pertanto non suscettibile di interpretazioni estensive, e la Regione Autonoma della Sardegna non è

amministrazione centrale dello Stato.

3.8. Con riguardo all'applicazione al caso *de quo* della disposizione di cui all'art. 21, comma 2, del D.L. n. 76/2020 (*Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 luglio 2021 [termine poi prorogato sino al 31.12.2026]*), la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui *dolosamente voluta*) e dell'art. 21, comma 1 del medesimo D.L. (*la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso*), deve osservarsi che, come correttamente rappresentato dalla Procura, il signor CHIRONI, venuto conoscenza dell'intervenuto pensionamento (avendo ricevuto la prima liquidazione dei ratei pensionistici, comprensiva degli arretrati), ha volontariamente omesso di comunicare alla società di essere stato collocato in quiescenza a far data dal 1° gennaio 2021, nascondendo il proprio *status* di pensionato, ha continuato per mesi a percepire un compenso non dovuto, e non ha restituito quanto indebitamente percepito.

Si sottolinea, in merito, che dall'esame dei verbali di audizione della G.d.F. agli atti di causa emerge che il dottor Gavino Pinna (Direttore generale della SFIRS) ha dichiarato di non aver avuto cognizione, prima della visita della G.d.F., in data 22 maggio 2023, del collocamento in quiescenza di Tonino CHIRONI, che la SFIRS prima di tale data non era a conoscenza di alcuna violazione delle disposizioni di

cui all'art. 5, comma 9, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, e che non risultava agli atti alcuna nota in tal senso, né del Collegio sindacale, né di altri soggetti.

Risulta, inoltre, che il dott. Cadau (Presidente del Collegio sindacale) ha dichiarato di essere venuto a sapere del congedo del CHIRONI solo in occasione di un incontro avvenuto in data 15 giugno 2023 con il D.G. della SFIRS, Gavino Pinna, e con il responsabile del bilancio, dott. Luca Manca, nel corso del quale gli era stato riferito della visita ispettiva del Nucleo PEF della Guardia di finanza di Cagliari e del fascicolo aperto presso la locale Procura della Corte dei conti; che, prima di tale occasione, non era a conoscenza del suo stato di quiescenza, anche perché non ne conosceva la data di nascita in quanto non indicata nel c.v. presente sul sito istituzionale della società; che in data 4 luglio 2023 ha inoltrato una e-mail al DG Pinna, al dott. Manca nonché ai componenti del Collegio sindacale Anna Paolone e Giorgio Cherchi, in cui evidenziava l'opportunità di sospendere temporaneamente l'erogazione di compensi al CHIRONI.

Si osserva, infine, che anche la copia del *curriculum vitae* del convenuto allegata dalla difesa alla memoria di costituzione non reca la data di nascita.

Dagli atti di causa, emerge, pertanto, sia la volontà dell'evento dannoso, sia che la produzione del danno è stata dolosamente voluta dal signor CHIRONI, che ha intenzionalmente nascosto sia di aver presentato domanda di pensione, sia, successivamente, il proprio *status* di pensionato con effetto retroattivo a far data dal 1° gennaio 2021.

Poiché la condotta contestata è indubbiamente connotata da dolo, essendo consapevolmente e volontariamente orientata ad un'azione *contra legem* tradottasi nell'induzione in errore della società per l'indebito conseguimento degli emolumenti in contestazione, il danno erariale va ascritto al signor Tonino CHIRONI a titolo di dolo, e va emessa pronuncia di condanna al risarcimento in favore della SFIRS s.p.a.

3.9. Con riguardo alla quantificazione del danno ascritto al convenuto, non può essere accolta l'eccezione di compensazione della somma di circa € 40.000,00, pari al compenso asseritamente maturato dal CHIRONI, a far data dal 16 maggio 2024 (data di entrata in vigore della norma) fino alla data dell'udienza, fondata sulla circostanza che l'art. 12 bis, comma 2, D.L. 63/2024 conv. in L. 101/2024, dispone che *l'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, non si applica agli iscritti agli ordini professionali già in quiescenza alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto che proseguono la loro attività professionale*", non avendo, peraltro, fornito la difesa del convenuto alcuna prova dell'asserito credito opposto in compensazione.

3.10. Conclusivamente, il danno erariale va ascritto al convenuto, signor Tonino CHIRONI, con conseguente pronuncia di condanna a favore della SFIRS s.p.a., per il definitivo importo di euro 266.538,00.

Sulla somma, per la quale va pronunciata condanna, è altresì dovuta, in conformità al prevalente indirizzo di questa Corte, la rivalutazione monetaria da calcolarsi secondo indici ISTAT a decorrere – per ragioni

eminentemente pratiche - dalla data del 31 maggio 2023 (ultimo pagamento) e fino alla pubblicazione della presente sentenza. Dalla data di detta pubblicazione e sino al soddisfacimento del credito sono altresì dovuti, sulla somma come sopra rivalutata, gli interessi nella misura del saggio legale fino all'effettivo pagamento.

Le spese seguono la soccombenza, ai sensi dell'art. 31, comma 1, del D.lgs. n. 174 del 2016.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, definitivamente pronunciando, condanna il signor Tonino CHIRONI, a pagare, a titolo di risarcimento di danno, a favore del pubblico erario e segnatamente di SFIRS s.p.a., la somma di euro 266.538,00 (duecentosessantaseimilacinquecentotrentotto/00 euro), oltre rivalutazione monetaria e interessi legali da calcolarsi nel modo e con le decorrenze precisati in motivazione;

condanna altresì il convenuto al pagamento, a favore dello Stato, delle spese processuali, che fino alla presente fase di giudizio si liquidano nell'importo di euro 74,47 (settantaquattro/47).

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

L'ESTENSORE

Lucia d'Ambrosio

(f.to digitalmente)

IL PRESIDENTE

Donata Cabras

(f.to digitalmente)

IL DIRIGENTE

Paolo Carrus

(f.to digitalmente)