1. Analisi delle due sentenze

Premessa Le sentenze della Corte dei conti per la Sardegna nn. 127 e 128 del 2026, depositate entrambe il 10 settembre, riguardano due nomine compiute dalla Giunta Solinas nel 2019:

- Silvia Curto a direttrice generale della Presidenza;
- Antonio Pasquale Belloi a direttore generale della Protezione civile.

I procedimenti sono distinti, ma le decisioni sono state pronunciate dallo stesso collegio, nella stessa udienza del 18 giugno 2026. Ciò rende il confronto particolarmente significativo: non cambiano i giudici né l'impostazione giuridica; cambiano i requisiti dei nominati e le prove relative alla condotta degli amministratori.

La prima sentenza assolve Christian Solinas, Valeria Satta e Maria Grazia Vivarelli. La seconda condanna Solinas e Satta, in solido, a risarcire alla Regione 623.893,70 euro, oltre rivalutazione e interessi.

Sono sentenze di primo grado e, pertanto, suscettibili di impugnazione.

La questione comune: quanto è libera una nomina fiduciaria? La difesa sosteneva che la proposta del presidente fosse un atto politico insindacabile e che la verifica dei requisiti spettasse agli uffici. In entrambe le sentenze la Corte respinge questa impostazione.

La nomina di un direttore generale non è un atto politico libero nei fini, ma un atto di alta amministrazione: contiene una scelta fiduciaria, ma rimane sottoposto alla legge e al controllo del giudice. La fiducia può determinare la preferenza tra candidati idonei; non può rendere idoneo chi non possiede i requisiti.

La Corte esclude anche la cosiddetta esimente politica. Presidente e assessore non si limitarono ad approvare atti propri degli uffici: esercitarono competenze loro attribuite direttamente, rispettivamente proponendo il candidato e conferendogli l'incarico. Il visto burocratico, quindi, non li protegge automaticamente.

Questo principio è identico nelle due decisioni. L'assoluzione nel caso Curto non deriva da una speciale immunità della politica, ma dal riconoscimento dei requisiti della nominata.

Il caso Curto: i fatti Nel giugno 2019 la Regione pubblicò un avviso per la copertura delle direzioni generali. Per gli esterni era richiesta una comprovata qualificazione professionale accompagnata da almeno cinque anni di funzioni dirigenziali; la normativa statale prevedeva anche requisiti alternativi legati alla specializzazione professionale, culturale e scientifica e a esperienze maturate in posizioni utili per l'accesso alla dirigenza.

Silvia Curto presentò la candidatura dichiarando:

- la laurea in Giurisprudenza e l'abilitazione forense;

- l’esercizio continuativo della professione dal 1998;
- la gestione dello studio legale e del personale;
- quattro note a sentenza;
- alcune attività formative e la precedente qualifica di cultore della materia.

La proposta di nomina fu approvata il 28 giugno 2019, lo stesso giorno in cui le candidature furono trasmesse alla Presidenza. La dirigente del Personale, Maria Gesuina Demurtas, chiese chiarimenti sull’effettivo svolgimento di funzioni dirigenziali e suggerì di acquisire un parere dell’Area legale o dell’Avvocatura dello Stato.

La capo di Gabinetto Vivarelli chiese invece un parere alla Presidenza del Consiglio sull’applicabilità dell’articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Il Ministero affermò che la legge regionale doveva essere letta insieme alla disciplina nazionale. Le perplessità degli uffici, tuttavia, non furono completamente superate.

L’incarico fu perfezionato il 30 settembre 2019, prorogato sino al giugno 2020 e poi nuovamente conferito per tre anni. Nel frattempo, la legge regionale n. 25 del 2019 aveva interpretato autenticamente la disciplina regionale richiamando i requisiti alternativi previsti dalla legge statale. Curto fu infine revocata nel febbraio 2023, ricevendo anche l’indennità prevista per la cessazione anticipata.

La Procura contabile quantificò il danno in 454.127,75 euro, corrispondenti alle retribuzioni, ai compensi di risultato e all’indennità di revoca.

Perché la Corte assolve La Corte segue la cosiddetta ragione più liquida: non esamina tutti gli altri elementi della responsabilità perché ritiene insussistente il danno alla radice. Secondo il collegio, Curto possedeva i requisiti necessari.

La motivazione si regge su due percorsi alternativi:

1. La direzione continuativa di uno studio legale viene equiparata all’esercizio di funzioni dirigenziali. Per la Corte, non è decisivo il numero dei collaboratori, ma la capacità di organizzare il lavoro, analizzare problemi, assumere decisioni e perseguire risultati.
2. Anche prescindendo da questa equiparazione, Curto avrebbe soddisfatto i requisiti alternativi dell’articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001: oltre vent’anni di professione forense, abilitazione alle magistrature superiori, esperienza in una posizione funzionale utile per l’accesso alla dirigenza e specializzazione desumibile dalla formazione e dalle pubblicazioni.

Poiché la nominata era legittimamente qualificata, le retribuzioni non costituivano danno erariale. Restava inoltre possibile scegliere una figura esterna, senza una comparazione concorsuale tra i candidati: il requisito fiduciario poteva quindi operare.

I punti discutibili dell'assoluzione La sentenza adotta un'interpretazione molto larga delle "funzioni dirigenziali". Afferma che uno studio legale presupponga «per definizione» dipendenti e considera la gestione dell'attività professionale equiparabile alla dirigenza, senza individuare dimensioni organizzative minime.

Anche il riconoscimento della particolare specializzazione è generoso: le quattro note a sentenza indicate nel curriculum diventano nella motivazione "molteplici pubblicazioni scientifiche"; la qualità di cultore della materia viene avvicinata alla docenza universitaria. Sono passaggi suscettibili di discussione in appello.

Ciò non modifica il significato della decisione: secondo questo collegio, quei titoli oltrepassavano comunque la soglia minima prevista dalla legge.

Il caso Belloi: i fatti Belloi era dipendente dei Vigili del fuoco, con la qualifica di vigile permanente esperto, ed era stato assessore comunale a Nuoro sino al 30 luglio 2018. Presentò la candidatura alla Direzione generale della Protezione civile il 26 giugno 2019.

Il 28 giugno, giorno di scadenza dell'avviso e di trasmissione delle candidature, la Giunta, su proposta di Solinas, gli attribuì l'incarico. La delibera gli riconosceva "significative esperienze di direzione".

Gli accertamenti successivi mostrarono però che:

- Belloi apparteneva al personale non direttivo e non dirigente dei Vigili del fuoco;
- non aveva mai esercitato funzioni dirigenziali nel Corpo;
- il coordinamento di una sezione del gruppo sportivo dei Vigili del fuoco riguardava un'associazione dilettantistica e non era equiparabile alla dirigenza;
- l'iscrizione all'Albo degli ingegneri non dimostrava l'esercizio della professione;
- alla data della nomina non era ancora trascorso un anno dalla cessazione dalla carica di assessore comunale.

Quest'ultimo elemento determinava, secondo la Corte, una causa di inconferibilità. Belloi presentò la dichiarazione di insussistenza soltanto il 31 luglio 2019, appena trascorso l'anno dalla revoca delle deleghe comunali. Per i giudici, però, i requisiti dovevano esistere alla scadenza dell'avviso e al conferimento dell'incarico, non potevano maturare successivamente.

La dirigente Demurtas segnalò ripetutamente le criticità e chiese un parere legale. Il decreto fu firmato il 30 settembre dal nuovo direttore del Personale Carmine Spinelli, entrato in servizio quello stesso giorno. Secondo la ricostruzione accolta dalla Corte, Spinelli fu sollecitato a firmare immediatamente senza aver potuto studiare gli atti; successivamente rifiutò di firmare la proroga.

Nonostante le ulteriori relazioni critiche di Federica Loi e le risposte dei Vigili del fuoco, nel giugno 2020 Belloi ricevette un nuovo incarico triennale. La verifica dei requisiti fu svolta soltanto dopo la firma del contratto.

Perché la Corte condanna? La condanna poggia su quattro elementi.

- La causa di inconferibilità. Alla data della prima nomina non era trascorso l'anno prescritto dalla cessazione dalla carica di assessore comunale.

- La mancanza dei requisiti professionali. Belloi non aveva cinque anni di funzioni dirigenziali né una posizione equipollente. Il coordinamento sportivo non bastava; l'attività professionale di ingegnere non risultava concretamente esercitata.

- La consapevolezza degli amministratori. Le criticità non erano occulte o puramente interpretative: erano state segnalate ripetutamente dagli uffici. La Corte valorizza la rapidità della scelta, compiuta lo stesso giorno della ricezione delle candidature, lo stallo durato sino al 30 settembre, le pressioni per ottenere la firma, il rifiuto successivo di Spinelli, le relazioni di Loi e il rinnovo del 2020 disposto senza istruttoria preventiva.

- Il danno. La Corte considera danno erariale tutte le retribuzioni versate: 623.893,70 euro. La prestazione di Belloi, anche se materialmente resa, non avrebbe avuto l'elevata qualificazione per la quale era stata pagata. Il collegio esclude la compensazione con l'utilità del lavoro svolto, perché un'utilità di fatto prodotta da una nomina contraria alla legge non può diventare un'utilità giuridicamente riconoscibile.

Il giudizio è particolarmente severo sull'elemento soggettivo. Non ravvisa soltanto colpa grave, ma dolo intenzionale: secondo la Corte, Solinas e Satta conoscevano gli ostacoli e agirono deliberatamente per imporre una persona gradita. Da ciò derivano la responsabilità solidale per l'intera somma e l'inapplicabilità di attenuazioni fondate sull'eventuale concorso degli uffici.

Perché l'assoluzione penale non impedisce la condanna contabile? Solinas era stato assolto nel processo penale. La Corte dei conti precisa però che il giudizio contabile è autonomo:

- il reato di abuso d'ufficio è stato abrogato;
- la responsabilità erariale ha presupposti differenti;
- nel processo penale vale la prova oltre ogni ragionevole dubbio;
- nel giudizio contabile opera il criterio civilistico del "più probabile che non".

L'assoluzione penale, quindi, non certificava la legittimità della nomina e non vincolava il giudice contabile.

La differenza essenziale

Caso Curto	Caso Belloi
Titoli giudicati sufficienti	Titoli giudicati insufficienti
Gestione dello studio equiparata a funzione dirigenziale	Attività nel gruppo sportivo non equiparata alla dirigenza
Lunga esperienza forense considerata requisito alternativo	Iscrizione all'Albo degli ingegneri senza esercizio professionale ritenuta insufficiente
Nessuna causa di inconferibilità	Inconferibilità per la recente carica di assessore
Dubbi interpretativi sui requisiti	Riscontri ufficiali negativi degli uffici
Nessun danno erariale	Tutte le retribuzioni considerate danno
Assoluzione	Condanna solidale per dolo

In una frase: Curto viene assolta perché il collegio ritiene che avesse i requisiti; nel caso Belloi, invece, alla loro mancanza si aggiungono una causa ostativa e la prova che gli amministratori conoscessero entrambe le criticità.

Che cosa comportano le sentenze per la Giunta Todde? Non producono automaticamente effetti sulle nomine dell'attuale Giunta e non possono essere estese indistintamente ai consulenti: direttori generali e consulenti sono sottoposti a discipline differenti.

Stabiliscono però criteri difficili da ignorare:

- la fiducia politica opera soltanto dopo l'accertamento dei requisiti;
- la nomina è un atto di alta amministrazione sindacabile;
- il presidente e gli assessori rispondono delle competenze esercitate personalmente;
- i visti degli uffici non cancellano la responsabilità politica;
- i titoli devono essere reali, pertinenti e documentati;
- un avviso pubblico non può ridursi alla copertura formale di una scelta già compiuta;
- ignorare rilievi istruttori espliciti può trasformare l'irregolarità in responsabilità erariale dolosa.

Perciò, se la Giunta Todde ha affidato consulenze o incarichi apicali a persone dai titoli controversi, le conseguenze dipendono da ciascun regime normativo e da ciascun fascicolo. Politicamente, tuttavia, non può più sostenere che il carattere fiduciario risolva il problema: queste sentenze affermano esattamente il contrario.