

Sent. N. 141/2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE

PER IL LAZIO

Composta dai magistrati:

Ivan De Musso

Presidente

Chiara Bersani

Consigliere Rel.

Marco Pozzato

Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità n. 73828, ad istanza della Procura Regionale per la Sezione Lazio, in persona del V.P.G. Guido Patti, contro:

-Flavio Zanonato, Antonio Martini, Daniele Formaggio, tutti rappresentati e difesi dagli Avv.ti Cesare Janna, Luca Donà e Matteo Acciari, e presso di loro domiciliati in Roma, presso lo studio dell'Avv. Matteo Acciari, alla Via G. Avezzana, n. 6;

-Zaccardi Goffredo, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Antonio Nuzzo e Romeo Brunetti, e con loro domiciliato in Roma, alla Via Lazzaro Spallanzani, n.22/A;

Visti gli atti ed i documenti di causa;

Uditi alla pubblica udienza del 29 gennaio 2015, con l'assistenza del Segretario di udienza Sarina Anna Ponturo, il P.M. in persona del V.P.G. Guido Patti, e per i convenuti gli Avv.ti Antonio Nuzzo e Cesare Janna;

Ritenuto in

FATTO

Con contratto stipulato il 27 giugno 2013 dal Dr. Goffredo Zaccardi, nella sua qualità di Capo del Gabinetto del Ministero per lo sviluppo economico, ed avente valenza per il periodo dal 1 luglio 2013 al 30 giugno 2014, è stato conferito al Sig. Daniele Formaggio, su richiesta ed indicazione nominativa del Ministro, l'incarico di "collaborazione coordinata e continuativa con gli Uffici di diretta collaborazione del Ministero-Segreteria del Ministro, avente ad oggetto il coordinamento e l'organizzazione di cerimonie, eventi, impegni, udienze ed incontri nazionali ed internazionali cui partecipi il Ministro, tramite cura dell'attività protocollare e del cerimoniale, con l'emanazione di apposite indicazioni agli uffici di diretta collaborazione del Ministro, ivi incluse le istruzioni relative ai simboli di Stato". Detto contratto è stato approvato con decreto dello stesso Dr. Zaccardi in pari data, ed ha avuto esecuzione sia da parte dell'incaricato, secondo quanto attestato dal Capo della Segreteria del Ministro Dr. Antonio Martini, sia da parte del Ministero, che ha erogato il relativo compenso, procedendo alla liquidazione di euro 55.690,34 al Sig. Formaggio.

Individuando nel predetto fatto gli estremi di una fattispecie di danno erariale, e non ritenendo esaustive le deduzioni e le dichiarazioni dei soggetti invitati a dedurre, la Procura di questa Corte ha emesso il 19 settembre 2014 atto di citazione nei loro confronti, chiedendone la condanna al risarcimento a favore dell'erario dell'intero compenso erogato al Sig. Formaggio, nelle seguenti quote:

-l'intera quota di euro 55.690,34 al Sig. Formaggio, a titolo di azione di ripetizione, per la quale in citazione si indica a fondamento della legittimazione attiva della Procura l'art. 1, comma 174, della L. n.266/2005;

-a titolo di risarcimento di danno erariale, e senza preclusione alcuna rispetto alla suddetta richiesta di ripetizione, il 50% di euro 55.690,34 all'On. Zanonato ed al Dr. Zaccardi in solido tra loro, e la restante metà al Dr. Martini ed al Sig. Formaggio, in solido tra loro, o, in via subordinata, le medesime quote ai medesimi convenuti senza vincolo di solidarietà; in via ulteriormente subordinata, la Procura ha chiesto la condanna dell'On. Zanonato e del Dr. Zaccardi all'intera somma, in solido tra loro. Il tutto con aggiunta di interessi, rivalutazione e spese di giudizio.

La tesi sulla quale la Procura basa la pretesa risarcitoria è fondata sul rilievo di molteplici profili di illegittimità, sia di carattere formale che sostanziale, così riassumibili:

- a) il contratto sarebbe stato stipulato ed approvato dal Dr. Zaccardi in assenza del prescritto decreto di conferimento dell'incarico, in violazione della normativa in materia di incarichi (art.7 del D.lgs. n. 165/2001; D.P.R. n. 338/1994; art.3, comma 77, della L. n.244/2007) e dell'art. 7 dello stesso contratto, che prescrive che la determinazione dell'amministrazione della volontà a contrarre sia manifestata antecedentemente alla stipula;
- b) il controllo della Corte dei Conti non sarebbe, pertanto, avvenuto sul decreto, per il quale esso è previsto, bensì sul solo contratto;
- c) l'incarico sarebbe stato conferito senza il previo accertamento dell'assenza di analoghe professionalità nell'ambito del personale del Ministero, in violazione dell'art. 7, comma 6, del D.lgs. n. 165/2001, non avendo la medesima portata la richiesta che solo successivamente alla stipula il Capo del Gabinetto ha rivolto all'ufficio AA.GG. e risorse, ed a fronte delle possibili disponibilità derivanti dall'ampia struttura degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dalle competenze del Capo della Segreteria tecnica, come definite dal D.P.R. n. 198/2008, oltre che dell'ufficio del Consigliere diplomatico, struttura che complessivamente avrebbe offerto un organico di 270 unità +11. Non trattandosi, in concreto, di incarico fiduciario, non troverebbe possibilità di applicazione l'art.14, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001, la cui portata, comunque, sarebbe limitata alla previsione della possibilità per l'amministrazione di conferire incarico fiduciario a soggetti esterni senza procedure comparative, ma sempre nell'ambito del rispetto della regola della previa valutazione della necessità dell'incarico stesso (e, dunque, della carenza di personale interno idoneo). Costituirebbe un ulteriore profilo d'illegittimità la mancanza della "comprovata specializzazione universitaria" del Formaggio, che sarebbe stata necessaria sempre in base all'art.7, comma 6, del D.gs. n. 165/2001.

Dalla mancanza del previo decreto di conferimento e del previo accertamento istruttorio suddetti, nonché dalla mancanza del controllo della Corte dei Conti sull'inesistente decreto di conferimento dell'incarico, oltre che dall'illegittimità dell'art.4 del contratto stesso (il quale prevede la cadenza trimestrale delle relazioni dell'incaricato, sganciandole così dal controllo preventivo sulla regolare esecuzione del contratto, che la Procura ritiene necessariamente prodromico ad ogni pagamento), la Procura sostiene che derivi la nullità del contratto e la sua conseguente inefficacia, nonostante che detto contratto sia stato registrato alla Corte dei Conti con atto comunicato il 6 settembre 2013, e ne trae, conseguentemente, il carattere indebito degli emolumenti erogati al Sig. Formaggio, quantomeno per ciò che eccede l'attività da lui effettivamente posta in essere, secondo i principi dell'indebito arricchimento.

In merito all'attività di esecuzione del contratto, però, la Procura afferma che essa non vi è stata sino all'avvenuta registrazione del contratto (luglio-agosto 2013), ma non vi sarebbe stata nemmeno per il periodo successivo, e che le due relazioni presentate dal Sig. Formaggio, e vistate dal Dr. Martini, non sarebbero sufficientemente probanti del contrario, sia perché non in corrispondenza con la cadenza trimestrale prevista dal contratto (la prima, presentata il 18 dicembre 2013, oltre che non protocollata, riguarda il semestre; anche la seconda, presentata l'11 febbraio 2014, non è protocollata; per il periodo dal 12 febbraio 2014 al 3 marzo 2014, infine, non risulterebbe presentata alcuna relazione, ma il compenso contrattuale è stato egualmente erogato), sia perché le attività riferite non rientrerebbero nell'oggetto del contratto, bensì sarebbero state svolte esclusivamente nell'interesse del Ministro Zanonato, e sarebbero state svolte anche in sede diversa da quella centrale del Ministero - segnatamente presso un ufficio della Prefettura di Padova, concesso dal Prefetto Sodano al Ministro Zanonato al fine dell'utilizzo come locali di segreteria del Ministro, e che risulta assiduamente frequentato dal Formaggio nel periodo in questione. A riprova della mancata esecuzione del contratto la Procura richiama le stesse attestazioni di regolare esecuzione del Dr. Martini, le quali non sarebbero probanti sul punto perché troppo brevi, generiche, e non indicano le date in cui gli eventi e le attività relazionate

sarebbero state poste in essere, ed il fatto che non è stata rinvenuta documentazione che dimostri una fattiva collaborazione con il Ministro e la sua segreteria (come una corrispondenza del collaboratore con i predetti uffici, o con i soggetti contattati per conto del Ministro), mentre indica a plausibile indizio della mancata esecuzione contrattuale, a fronte dell'insussistenza di alcuna prova del contrario da parte del Sig. Formaggio, il fatto che l'incaricato non ha mai chiesto alcun compenso per le spese di viaggio, vitto ed alloggio.

Dalla ritenuta mancata esecuzione contrattuale la Procura trae la conseguenza del carattere indebito del corrispettivo contrattuale.

La responsabilità è addebitata ai convenuti a titolo di dolo, motivo per cui in citazione si sostiene l'inapplicabilità, alla fattispecie, dell'esimente per il caso di colpa grave prevista dall'art.1, comma 1, della L. n.20/94, come modificato dall'art.17, comma 30 *quater*, della L. n.102/2009, e dall'art.1 del D.L. n.103/2009, conv. in L. n. 141/2009, per le ipotesi di danno conseguente ad atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità e limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo. Con memoria del 19 novembre 2014 la Procura ha sollevato questione di illegittimità costituzionale della citata disposizione, sostenendo che, posto che in sede di controllo sono esaminati tutti gli aspetti di legittimità dell'atto e che, pertanto, non è possibile ipotizzare casi in cui il controllo di legittimità di un atto sia limitato ad alcuni profili, essa, per conseguenza, sarebbe irrazionale, ed inoltre limiterebbe la difesa giurisdizionale dei diritti sottraendo all'azione di danno erariale una intera categoria di atti (gli atti registrati al controllo preventivo di legittimità), in violazione degli artt. 3 e 113 della Costituzione; conclude la Procura, per l'ipotesi che il Collegio ritenga la questione rilevante ai fini del decidere, per la sospensione del giudizio e la rimessione della questione alla Corte Costituzionale.

Flavio Zanonato, Antonio Martini e Daniele Formaggio si sono costituiti con gli Avvocati Cesare Janna, Luca Donà e Matteo Acciari, sostenendo la natura fiduciaria dell'incarico, richiesto nominativamente dal Ministro per il Sig. Formaggio a fronte delle medesime esigenze di cura delle attività di rappresentanza e protocollari che lo stesso Zanonato gli aveva incaricato di seguire

per suo conto già in precedenza, nelle sue funzioni di Sindaco di Padova (e che egli, pertanto, aveva avuto occasione di apprezzare), ed a fronte della rilevata “assenza di adeguate professionalità interne nella materia specialistica del cerimoniale”, assenza rilevata dal Ministro (della quale dà atto la nota del 1 agosto 2013 del Capo di Gabinetto all’Ufficio bilancio) e confermata dal D.G. dell’Ufficio AA.GG. con nota del 12 dicembre 2013; il fatto – rilevato dalla Procura - che tale accertamento istruttorio è successivo alla stipula del contratto nulla toglierebbe, per la difesa, alla portata probatoria di quanto ivi accertato ed affermato, poiché ai fini della liceità della scelta di conferire incarico esterno rileverebbe unicamente l’esistenza del presupposto di legge, e, comunque, tale ricognizione sarebbe irrilevante atteso che, a causa della natura fiduciaria dell’incarico e della preordinazione all’ufficio di diretta collaborazione del Ministro, non troverebbe applicazione la norma che tale presupposto richiede, e cioè l’art. 7, comma 6, del D.lgs. n. 165/2001, ed il conferimento di incarico a soggetti esterni sarebbe condizionato solo da quanto disposto per gli uffici di diretta collaborazione del Ministro dall’art. 14, comma 2, del medesimo decreto, oltre che dai limiti quantitativi al contingente di tali uffici previsti dall’art.5, comma 1, del D.P.R. n. 198/2008, che sono stati rispettati nella presente fattispecie. In merito all’asserita non pertinenza dell’attività svolta dal Sig. Formaggio, e al preteso valore indiziario che in tal senso avrebbe l’utilizzo dell’ufficio concesso dalla Prefettura di Padova, la difesa ha respinto ogni accusa e ribadito che l’utilizzo della sede locale è avvenuta per facilitare l’attività organizzativa e di supporto che era stata affidata all’incaricato, che l’ha svolta soprattutto nei giorni di sabato e domenica. Confutando anche la pretesa nullità del contratto, in quanto tale sanzione non sarebbe contemplata dalla vigente normativa, la difesa ha concluso per l’assoluzione dei convenuti.

Goffredo Zaccardi si è costituito per tramite degli Avv.ti Antonio Nuzzo e Romeo Brunetti, rilevando che la natura fiduciaria dell’incarico è resa evidente dal fatto che l’incaricato era già collaboratore del Ministro con le medesime funzioni di addetto al cerimoniale presso il Comune di Padova al momento della nomina a Ministro dell’On. Zanonato, e che essa determina

l'applicazione non già dell'art. 7, bensì dell'art. 14 del D.lgs. n. 165/2001; da ciò conseguirebbe l'inesistenza dei pretesi vizi di legittimità legati all'assenza di procedura comparativa nella scelta dell'incaricato e del titolo di laurea (comunque non richiesto nemmeno dall'art. 7 cit.), poiché entrambi tali requisiti non sono richiesti per le nomine fiduciarie di incaricati presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, le quali sono rimesse alla discrezionalità del Ministro in carica sia per quanto attiene alle caratteristiche professionali dell'incaricato, sia per quanto riguarda la stessa scelta di avvalersi di quel particolare profilo professionale nell'ambito dell'ufficio posto alla sua diretta collaborazione. La difesa ha, poi, confutato tutte le argomentazioni volte a rilevare la nullità del contratto, sottolineando l'inesistenza di una tale previsione sanzionatoria, ha sostenuto la regolarità del controllo della Corte dei Conti (avvenuto sia sul contratto, che sul decreto di approvazione del 25 giugno 2013, secondo consolidata prassi e secondo quanto ritenuto legittimo dagli stessi uffici di controllo della Corte medesima, come risulta dalla nota del Consigliere Delegato al controllo sugli atti del MISE del 12.02.2014, allegata agli atti depositati), l'avvenuta regolare esecuzione del contratto medesimo, sulla quale, peraltro, la difesa invoca l'assenza di ogni profilo di colpa da parte del Capo del Gabinetto in merito al relativo controllo (che esula dalle funzioni di tale organo, limitate, ai sensi dell'art. 2, comma 6, del D.lgs. n. 165/2001, al coordinamento degli uffici di diretta collaborazione del Ministro), e sulla quale sarebbero ben probanti le relative attestazioni del Capo della segreteria del Ministro, mentre nessun valore, neanche indiziario, avrebbero né la presenza del Formaggio presso la sede locale di Padova, né la mancata richiesta di rimborsi da parte sua. A fronte della regolare esecuzione delle attività oggetto del contratto, ha sostenuto l'irrilevanza della discrasia temporale tra le relazioni sull'attività svolta dall'incaricato e i pagamenti a suo favore (avvenuti mensilmente per conformità ai pagamenti disposti a favore di tutti i collaboratori mediante il sistema informatico NOIPA). Inoltre, la difesa ha rilevato la non imputabilità dei fatti avvenuti dopo il 22 febbraio 2014, data alla quale il Dr. Zaccardi ha lasciato l'incarico di Capo del Gabinetto del MISE, la regolarità dell'imputazione della spesa sotto il profilo contabile, l'assoluta mancanza di prova del contestato dolo, oltre che

della colpa grave, e l'erroneità della determinazione del preteso danno, che nella fattispecie avrebbe trascurato di dedurre le ritenute previdenziali ed assistenziali e la parte di utile prodotto all'amministrazione, quantificabile, per analogia, nell'importo della retribuzione prevista per l'attività di un funzionario di profilo C3 del MISE. La difesa, infine, si è ampiamente profusa nel contestare la tesi della Procura sull'inapplicabilità dell'esimente prevista dall'art. 1, comma 1, della L. n.20/94 per i casi di atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, ed ha censurato tutti i profili della questione di illegittimità costituzionale della citata disposizione sollevati dalla Procura, concludendo per l'assoluzione o, in via subordinata, per la rideterminazione del danno e per l'utilizzo del potere riduttivo dell'addebito.

All'udienza del 29 gennaio 2015, presenti gli Avv.ti Janna, Nuzzo, Brunetti e Acciari, il P.M. Guido Patti ha ampiamente ripercorso le argomentazioni accusatorie e ha confermato le conclusioni già presentate, e gli Avvocati Janna e Nuzzo hanno confutato e concluso come in atti.

#### DIRITTO

L'incarico in questione è stato conferito per la "collaborazione coordinata e continuativa con gli uffici di diretta collaborazione del Ministro-Segreteria del Ministro", uffici che, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 3, del D.P.R. n.198/2008, operano alle dirette dipendenze del Ministro; esso rientra, pertanto, nell'ambito di applicazione dell'art. 14, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001.

La suddetta norma costituisce una disposizione speciale, contenuta in un articolo appositamente destinato a disciplinare l'esercizio delle funzioni del Ministro, e intestato, infatti, "indirizzo politico amministrativo", e prevede che agli uffici di diretta collaborazione del Ministro, in deroga alle ordinarie modalità di reclutamento del personale, ed in ragione sia della temporaneità delle assegnazioni a tale peculiare ufficio (automatica decadenza degli incarichi, se non confermati espressamente entro i trenta giorni successivi al giuramento del nuovo Ministro: art. 14, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art.1, comma 24-*bis* del D.L. n. 181/2006, conv. in legge n.233/2006), che della particolare rilevanza del rapporto fiduciario con il vertice politico amministrativo del Ministero (sottolineata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 304/2010),

siano assegnati “dipendenti pubblici anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando; collaboratori assunti con contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato; esperti e consulenti per particolari professionalità e specializzazioni con incarichi di collaborazione coordinata e continuativa”: si tratta di tre modalità di reclutamento che possono discrezionalmente essere utilizzate per costituire o integrare il contingente del personale di sua diretta collaborazione, pur sempre sulla base di una esistente ed effettiva necessità, elemento questo che, come correttamente ricorda la Procura, richiamando anche giurisprudenza di questa Sezione, rimane imprescindibile presupposto per l’assegnazione di qualunque soggetto a qualunque mansione all’interno dell’amministrazione.

1. Per procedere ad accertare la sussistenza di tale condizione, e cioè dell’effettiva necessità di procedere al reclutamento di un soggetto esterno per l’espletamento di compiti all’interno degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, devono necessariamente premettersi due osservazioni. La prima, è che ciò che caratterizza l’assegnazione *ex art. 14, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001*, rispetto alla regola del reclutamento di personale esterno dettata dall’art. 7 del medesimo decreto, sta nel fatto che essa è destinata a soddisfare esigenze di attività del tutto peculiari e non sovrapponibili a quelle ordinariamente svolte dai vertici dirigenziali delle amministrazioni; attività che si caratterizzano per un contenuto assai discrezionale, per avere una rilevanza politica oltre che amministrativa, nonché per l’estrema delicatezza delle conseguenze di eventuali sfasamenti delle azioni dei collaboratori rispetto alla volontà del Ministro.

Tali particolarità si riflettono sui criteri di scelta degli incaricati, risultando necessario consentire un più vasto ambito di discrezionalità nel valutare la necessità del ricorso a personale esterno, e ciò non per un ingiustificato *favor* del legislatore, ma per permettere all’organo di vertice del Ministero di essere supportato, nelle delicate e varie attività di cui è titolare e che si riflettono direttamente e personalmente su di lui, da soggetti che egli ritenga idonei (la stessa norma, del resto, nemmeno richiede quale presupposto per l’assegnazione agli uffici di diretta collaborazione del Ministro, a differenza che per il conferimento di incarichi *ex art. 7, comma 6, dello stesso*

decreto legislativo, il requisito della “comprovata specializzazione anche universitaria”, la cui mancanza, pertanto, erroneamente è censurata dalla Procura quale ulteriore motivo di illegittimità del contratto, anche a parte la considerazione che, comunque, anche per i conferimenti ex art. 7, comma 6, del D.lgs. n. 165/2001, la specializzazione universitaria è richiesta in alternativa ad altra specializzazione, anche non universitaria).

In altri termini, l'inesistenza di analoghe professionalità o profili all'interno del personale già dipendente del Ministero non può accertarsi esclusivamente sotto un profilo strettamente tecnico e oggettivo, di mera idoneità alle mansioni in astratto, o di possesso della professionalità tecnica, ma comprende anche una valutazione strettamente fiduciaria, la quale deve esaudire le esigenze del Ministro sull'assoluta corrispondenza del soggetto alle sue aspettative in termini di fiducia ed in termini di idoneità alle particolari mansioni per le quali egli senta la necessità di essere supportato.

La seconda premessa è che, sotto questo secondo particolare profilo, va considerata l'ampia discrezionalità che l'organo di vertice ha nel definire le linee caratteristiche della sua attività politico-amministrativa, come anche la sua immagine; l'ambito delle figure professionali necessarie all'interno degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, perciò, può senz'altro mutare in dipendenza delle valutazioni di ciascun vertice, per il maggiore o il minore risalto che può essere dato da ciascun Ministro a specifici settori o aspetti della propria attività.

Ciò premesso, per quanto attiene l'incarico in questione dagli elementi in atti emerge che il Sig. Formaggio è un soggetto al quale il Ministro, in precedenti funzioni pubbliche, aveva conferito analogo incarico, assegnandolo al suo Gabinetto nella sua attività di Sindaco di Padova, prima presso l'Ufficio unico coordinamento cerimonie e manifestazioni, successivamente come Capo della Segreteria del Sindaco e Capo del cerimoniale, e che in tali funzioni, oltre che a possedere una professionalità specifica per aver seguito corsi di formazione ed aggiornamento in materia di cerimoniale, egli aveva ricevuto diversi attestati di stima per l'attività espletata; la circostanza è provata dal documentato *curriculum* e dalla copiosa documentazione versata agli atti dalla difesa dell'On. Zanonato, ed è indicativa della sostanziale, e non solo asserita, natura fiduciaria

dell'incarico. Nella fattispecie, infatti, risulta evidente la connessione tra il nominativo dell'incaricato e l'ambito dell'attività per la quale egli è stato ritenuto idoneo, nonché la ragione per la quale egli è stato scelto con indicazione nominativa, costituendo la pregressa esperienza lavorativa con il Ministro un elemento determinante nell'individuazione della sua persona.

Le attività oggetto dell'incarico, poi, attengono specificatamente la materia del protocollo e del cerimoniale e rientrano, pertanto, in quelle per le quali è plausibile che sia posta una particolare attenzione da parte del Ministro, sì da ritenere necessario affidare tale settore ad uno specifico ufficio o incaricato, e che a tale attenzione sia correlata un'esigenza di comprovata affidabilità e corrispondenza del personale a cui affidare tali attività, tale da rendere le pregresse e positive esperienze lavorative con il Ministro, seppure in altre funzioni pubbliche, un elemento fiduciario determinante nella sua scelta, che rimane, pertanto, sotto entrambi i profili, di certo entro i limiti della ragionevolezza.

Pertanto, per l'incarico in questione la valutazione della necessità di ricorrere a personale esterno e all'affidamento a un soggetto individuato *ex ante* è legittimamente riferibile al Ministro sulla base delle sue particolari esigenze – il rilievo dato all'attività di rappresentanza e di protocollo -, ed in concreto ciò è avvenuto - come appare dalla stessa nota del Capo di Gabinetto del 1 agosto 2013 di trasmissione del contratto all'ufficio Bilancio, dove si riferisce che “l'Organo di vertice ha rilevato l'assenza di adeguate professionalità interne nella materia specialistica del cerimoniale...”-. La richiesta del Ministro assorbiva, infatti, sia la valutazione della necessità del ricorso a una determinata professionalità all'interno della struttura di sua diretta collaborazione– valutazione che, come detto, legittimamente, entro i limiti della razionalità, deve riconoscersi al Ministro stesso -, sia la valutazione fiduciaria dell'idoneità di un determinato soggetto all'espletamento di tali mansioni.

2. Fermo rimanendo il rispetto del limite del contingente, che nella fattispecie non è stato contestato (né leso, secondo quanto affermato dalle difese e non contestato dalla Procura), ed atteso che l'art. 14 del D.lgs. n. 165/2001 non vieta di certo le richieste nominative per le

assegnazioni agli uffici di diretta collaborazione del Ministro, poiché, anzi, tali modalità sono le uniche possibili per l'assegnazione di "dipendenti pubblici anche in posizione di aspettativa, fuori ruolo o comando", dalla legittimità delle valutazioni che nella fattispecie sono state discrezionalmente effettuate in ordine sia alla necessità dell'incarico, sia alla idoneità dell'incaricato, discende la legittimità della richiesta nominativa del Ministro, e, da parte del Capo del Gabinetto, della stipula del contratto con il medesimo soggetto individuato dal Ministro.

Non è corretto sostenere che, a fronte di tale scelta, il Capo del Gabinetto avrebbe dovuto opporre la necessità di avvalersi di personale attinto dalla struttura interna dell'amministrazione, poiché, come si è visto, la peculiare caratteristica dell'incaricato individuato dal Ministro era quella di aver già in passato proficuamente operato quale suo diretto collaboratore ed esattamente per le medesime attività, e, pertanto, quel particolare rapporto fiduciario era stato elemento determinante nell'indicazione nominativa del Ministro, e costituiva un *quid pluris* rispetto alle ordinarie capacità professionali che, nelle stesse mansioni, avrebbero eventualmente potuto essere reperite nell'ambito dei dipendenti del Ministero. Di tale possibilità non vi è comunque prova agli atti, e, anzi, la nota del 12 dicembre 2013 del D.G. dell'Ufficio AA.GG. comunica al Capo del Gabinetto, su sua richiesta, che "nell'ambito dei profili e/o del mansionario di questa amministrazione non risulta la figura professionale dell'addetto al cerimoniale o addetto alle funzioni di rappresentanza del Ministro", e dunque attesta il contrario.

Quanto alla circostanza che detta attestazione sia successiva alla stipula del contratto, va rilevato che per quanto sopra accertato, e cioè per il fatto che l'incarico aveva natura fiduciaria e, come tale, poteva essere conferito su indicazione nominativa del Ministro, la nota non assume rilevanza nel presente giudizio se non come elemento contrario alla prospettazione dei fatti comunque ritenuti rilevanti dalla Procura, in quanto costituisce attestazione di un fatto al quale la Procura non contrappone alcun altrettanto concreto indizio del contrario. Rileva, infatti, il Collegio che, comunque, l'astratta possibilità dell'utilizzo di personale interno è ricavata dalla Procura dalle mansioni che la vigente normativa affida alla Segreteria del Ministro ed agli altri organi del

Ministero, come descritte dal D.P.R. n.198/2008 (a parte i compiti dalla Segreteria tecnica, disciplinati dall'art. 3, comma 2, non richiamabili nemmeno a tale fine, l'art. 3, comma 3, prevede che la Segreteria del Ministro "assicura il supporto all'espletamento dei compiti del Ministro, provvedendo all'organizzazione degli impegni. Il Segretario particolare cura, inoltre, l'agenda e la corrispondenza privata del Ministro, nonché i rapporti personali dello stesso con altri soggetti pubblici e privati in ragione del suo incarico istituzionale. Il Capo della Segreteria coadiuva e assiste il Ministro; adempie su suo mandato a compiti specifici riguardanti l'attività istituzionale e i rapporti politici del Ministro"; l'art. 3, comma 5, che "L'Ufficio del consigliere diplomatico svolge, in raccordo con le strutture del Ministero, le attività di supporto al Ministro per i rapporti internazionali, comunitari e diplomatici"): tra le suddette competenze non è richiamata specificatamente l'attività oggetto dell'incarico, e, in ogni caso, non è stata fornita prova del fatto concreto che, all'interno di tali uffici, sussistesse uno specifico profilo professionale avente ad oggetto le mansioni di "cura della attività protocollare e del cerimoniale", né, ancor meno, che tale profilo fosse ricoperto da personale che poteva godere di un analogo rapporto di fiducia con il Ministro.

3. Né la predetta nota, per il fatto solo di essere successiva alla stipula del contratto di conferimento di incarico, può assumere rilevanza quale elemento di formale irregolarità del procedimento, che possa vizziarlo o rendere illecita l'intera procedura dell'incarico, atteso che le irregolarità formali, se non nei casi espressamente previsti dalla legge, non hanno alcun riflesso diretto sui profili di illiceità del fatto; ma neanche può assumere rilevanza quale elemento sostanziale del preteso illecito - nel senso che essa sarebbe atta, secondo la Procura, a dimostrare un atteggiamento intenzionalmente elusivo della norma (sino a configurare il dolo dei convenuti) in quanto dimostrerebbe che nessuna previa istruttoria vi è stata -, e ciò per il semplice fatto che nessuna violazione della normativa sugli incarichi fiduciari vi è stata.

4. Il carattere indebito di quanto corrisposto al Sig. Formaggio è rilevato in citazione anche a due ulteriori e diversi titoli, e cioè per la nullità che affliggerebbe il contratto e per la mancata esecuzione dell'attività di adempimento del contratto.

4.1 La prima questione in parte è assorbita da quanto sopra accertato in merito alla legittimità del conferimento dell'incarico e alla sua perfetta corrispondenza al disposto dell'art. 14, comma 2, del D.lgs. n.165/2001 - il che rende irrilevante la verifica delle eventuali conseguenze collegate alla violazione di tali disposizioni - , e, per gli altri profili di violazione di legge rilevati in citazione, dai quali si pretende derivare la nullità del contratto, essa è irrilevante, non essendo la nullità espressamente prevista dall'ordinamento in collegamento con tali violazioni.

Così è per l'asserita erronea imputazione della spesa ai capitoli di bilancio, peraltro genericamente contestata, ma anche per l'asserito vizio di mancanza del previo decreto ministeriale di conferimento dell'incarico: premesso che nella fattispecie non può trovare applicazione l'art. 4 del D.P.R. n. 338/94, richiamato dalla Procura, che condiziona la vincolatività dell'incarico, per l'amministrazione, all'emanazione del decreto ministeriale di conferimento dell'incarico stesso (detta norma concerne, infatti, il diverso caso degli incarichi ministeriali ad esperti, i quali, ai sensi del successivo art.5, hanno ad oggetto specifici studi o progetti, e non l'attività di collaborazione coordinata e continuativa contemplata dall'art. 14 del D.lgs. n. 165/2001), nessuna norma impone a pena di nullità l'espressa duplice manifestazione di volontà sull'intenzione di concludere il contratto, prima in sede di volontà di procedere a tale conclusione e poi in sede di stipula ed approvazione del contratto, sì che il decreto di approvazione del contratto assorbe la volontà legittimamente espressa dall'amministrazione.

Né vi è stata elusione della normativa sui controlli, poiché il decreto di approvazione e lo stesso contratto sono stati regolarmente sottoposti al controllo della Corte dei Conti, in applicazione dell'art. 3, comma 1, lett. *f-bis*, della L. n.20/94 (controllo che, peraltro, ha confermato la corrispondenza dell'incarico alle vigenti disposizioni).

4.2 Le relazioni sull'attività svolta, depositate in giudizio, mostrano la presenza e la collaborazione del Sig. Formaggio in una serie di eventi ai quali il Ministro ha partecipato; la conformità di tali riferimenti ad impegni istituzionali del Ministro in tale qualità, e quindi la pertinenza all'oggetto del contratto, è confermata, oltre che dal riscontro operato dal Capo della Segreteria del Ministro, Dr. Martini, dal deposito in giudizio della copia dell'agenda ministeriale, che conferma la corrispondenza dell'attività agli impegni del Ministro, e che costituisce, pertanto, piena prova dell'avvenuto espletamento dell'attività oggetto dell'incarico.

Non sussiste agli atti, a fronte di tale documentazione, nessuna prova del contrario, e cioè che tale attività non sia stata svolta, o non sia stata svolta conformemente alle previsioni contrattuali.

E', infatti, evidente che per la stessa natura dell'attività oggetto dell'incarico, imperniata sull'organizzazione ed il protocollo da tenersi in eventi riguardanti la presenza del Ministro essenzialmente al di fuori della sede, ed anche tramite accordi e contatti con soggetti esterni, la statistica delle presenze del Sig. Formaggio presso gli uffici del Ministero non è di per sé elemento rilevante, come non lo è la circostanza che non sia stata rinvenuta documentazione che attesti una corrispondenza in ordine all'organizzazione degli eventi medesimi con il Ministro, il Capo della Segreteria del Ministro o i suoi collaboratori, o con soggetti esterni, perché rimane invece plausibile quanto affermato dalla difesa, cioè che atteso il carattere peculiare di tale attività, che presuppone un immediato contatto con le esigenze del Ministro, e tempi ristretti di organizzazione e messa a punto dei particolari, le comunicazioni necessarie siano state tenute in via diretta e a stretto contatto con il Ministro ed il Capo della Segreteria, nonché con la sua scorta; per quanto riguarda, invece, quelle dirette ai soggetti esterni (referenti di eventi organizzati per il Ministro dal Sig. Formaggio), la difesa del Capo della Segreteria Martini ha depositato diverse dichiarazioni provenienti dai soggetti medesimi, attestanti i rapporti intrattenuti con l'incaricato del Ministro per l'organizzazione di tali eventi, le quali, sicuramente, costituiscono una prova diretta e plausibile di tali rapporti, peraltro non contestata dalla Procura, e, pertanto, sono adeguate a confutare l'argomentazione presuntiva dell'accusa.

Nessun supporto probatorio, nemmeno indiziario, ha poi l'affermazione della Procura che tale attività in concreto sarebbe stata prestata non già a favore delle competenze e funzioni dell'On. Zanonato quale Ministro, bensì per sue esigenze di politica elettorale. L'unico indizio che a tal fine è vagliato dall'accusa è costituito dalla circostanza che il Sig. Formaggio ha utilizzato, nel periodo dell'incarico e in virtù di tale incarico, un ufficio che la Prefettura di Padova ha posto gratuitamente a disposizione del Ministro, e, per lui, del suo collaboratore; ma, come risulta dalla nota della Prefettura di Padova del 12 novembre 2013, agli atti, il locale in questione è stato messo a disposizione su richiesta del Ministro "ad uso recapito/segreteria per esigenze di carattere istituzionale dello stesso", fatto questo che, una volta affermato in una dichiarazione ufficiale e proveniente da un organo che, *ex art.15, comma 2, del D.lgs. n. 300/1999*, svolge anche compiti di rappresentanza generale del Governo sul territorio, costituisce onere della Procura provare che non sia corrispondente al vero, con mezzi di prova idonei a confutare quanto ivi affermato. Non è tale l'argomentazione presuntiva prospettata, in quanto la localizzazione dell'ufficio non dimostra alcunché sulla natura dell'attività ivi esercitata dal Sig. Formaggio.

A fronte del dimostrato espletamento dell'attività contrattuale, che costituisce presupposto sostanziale di legittimità del pagamento del corrispettivo, nessun rilievo ha la cadenza temporale della presentazione delle relazioni, né lo sfasamento tra essa (che in contratto era prevista come trimestrale) ed i pagamenti (che sono stati mensili), né eventuali ritardi nella presentazione, i quali, anche a voler superare le precisazioni e giustificazioni della difesa del Martini, di per sé non costituiscono prova del diverso fatto dell'inadempimento.

5. Le pur argomentate questioni che sono state sollevate dalla Procura in merito ai paventati effetti lesivi per l'azione di danno erariale che sarebbero riconducibili all'art.1, comma 1, della l. n.20/94 e s.m.i., in quanto sottrarrebbe all'azione di responsabilità erariale le conseguenze dannose di atti registrati dalla Corte dei Conti in sede di controllo, sono irrilevanti nel presente giudizio, nel quale è stata accertata l'assenza degli stessi presupposti dell'azione di responsabilità patrimoniale amministrativa.

La rilevanza della questione si avrebbe, infatti, solo se, una volta accertata la punibilità in astratto dei convenuti (o di uno di loro) per la sussistenza di tutti i presupposti dell'illecito erariale, tale punibilità sia in concreto impedita per effetto dell'applicabilità della disposizione in esame in quanto i profili di illegittimità riscontrati, e posti a base della contestazione dell'illecito, siano stati oggetto di controllo concluso con esito positivo. Ciò appunto non è nella fattispecie, nella quale è accertato che l'azione dei convenuti si è svolta conformemente alle previsioni di legge e non costituisce, pertanto, illecito erariale.

6. Qualunque statuizione, anche consequenziale a quanto sopra accertato, relativa alla domanda di ripetizione dell'indebito avanzata dalla Procura direttamente nei confronti del Sig. Formaggio è impedita dal difetto di giurisdizione di questo giudice a favore del giudice ordinario, trattandosi di domanda che esula dai limiti della azione di danno erariale.

7. In conclusione, i convenuti vanno assolti dall'addebito.

Vista la legge 2 dicembre 2005 n. 248, che ha convertito il d.l. 30 settembre 2005 n. 203, avente ad oggetto l'attribuzione espressa al giudice contabile di provvedere anche nei giudizi di responsabilità, a mente dell'art. 91 c.p.c., alla liquidazione dell'ammontare delle spese legali, comprensive degli onorari degli avvocati, a favore del convenuto prosciolto nel merito, il Collegio accerta il diritto alla refusione di tali spese a favore dei convenuti e le liquida in euro 2.500,00 a collegio difensivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciandosi,

DICHIARA

il difetto di giurisdizione sulla domanda di ripetizione, avanzata dalla Procura nei confronti del Sig. Formaggio, di cui è competente a conoscere l'autorità giudiziaria ordinaria, e

ASSOLVE

Flavio Zanonato, Antonio Martini, Daniele Formaggio, Zaccardi Goffredo dall'addebito contestato.

Dispone la refusione a favore dei convenuti delle spese legali, che sono liquidate in euro 2.500,00 a collegio difensivo.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 29 gennaio 2015.

Il Relatore

Il Presidente

F.to Chiara Bersani

F.to Ivan De Musso

Deposito del 2 marzo 2015

P. IL DIRIGENTE

IL RESPONSABILE DEL SETTORE

GIUDIZI DI RESPONSABILITA'

F.to Dott. Luigi DE MAIO