

Sent. n. 227/2016 REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio

composta dai seguenti magistrati:

dott.ssa Piera MAGGI	Presidente
dott. Marcovalerio POZZATO	Consigliere
dott. Enrico TORRI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul giudizio di responsabilità iscritto al n. 74250 del registro di Segreteria,

proposto dalla Procura per la Regione Lazio della Corte dei conti avverso:

ZENNARO Massimo, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Saverio Marini e dall'avv. Domenico Aiello, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Marini in Roma, Via Monti Parioli 48;

GIUNTA LA SPADA Antonio, rappresentato e difeso dall'avv. Gennaro Terracciano, elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, Largo Arenula 34;

BIONDI Giovanni, rappresentato e difeso dall'avv. Giovambattista Cucci, elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, Via Giambattista Vico 40;

Uditi, alla pubblica udienza del 07.07.2016, con l'assistenza del segretario dott. Antonio Fucci:

il giudice relatore Cons. dott. Marcovalerio Pozzato;

il V.P.G. dott. Domenico Peccerillo;

l'avv. Francesco Saverio Marini, per Zennaro;

l'avv. Giovambattista Cucci, per Biondi;

l'avv. Gennaro Terracciano, per Giunta La Spada.

Esaminati tutti gli atti di causa.

RITENUTO IN FATTO

L'atto di introduzione del presente giudizio deduce la sussistenza di danno erariale per effetto dell'anomala gestione, da parte del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, della procedura di acquisto dei prodotti multimediali denominati "pillole del sapere", per un prezzo complessivo pari a € 769.599,00.

La precedente Procura riferisce:

- di avere acquisito due relazioni con riferimento alle vicende che hanno determinato il soprariferito acquisto;
- che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma aveva richiesto il rinvio a giudizio, in relazione all'illecito acquisto di audiovisivi della tipologia "pillole del sapere", dei funzionari del MIUR dott. Massimo Zennaro, dott. Antonio Giunta La Spada, dott. Giovanni Biondi;

- che l'Amministrazione del MIUR ha acquistato una parte dei prodotti “pillole del sapere” in violazione della normativa sui contratti pubblici;
- che una apposita Commissione indipendente (istituita con D.M. in data 04.12.2012) è stata chiamata a valutare i contenuti didattici di tali prodotti multimediali; in tale contesto, è stato espresso un giudizio pesantemente negativo, rilevando che “lo spirito che permea questi prodotti non è didattico, cioè non offre gli strumenti, i concetti, le idee, i percorsi logici che permettano agli studenti di appropriarsi di un argomento”, “il 50% degli argomenti trattati sembrano più “pubblicità progresso” che materiale didattico”; in sostanza, sono manifestati forti dubbi sull'opportunità dell'ingente acquisto del MIUR, in considerazione dello scarso valore didattico dei prodotti multimediali in questione;
- che la procedura di acquisto delle c.d. “pillole del sapere” è stata caratterizzata da numerose e gravi irregolarità.

Nei confronti dei tre funzionari (Massimo Zennaro, Antonio Giunta La Spada, Giovanni Biondi) implicati (MIUR e ANSAS) nell'acquisto di tali prodotti multimediali e della titolare (Ilaria Sbressa) della ditta produttrice di questi ultimi è stato quindi emesso l'invito di cui all'art. 5 del D.L. 15.11.1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella L. 14.1.1994, n. 19.

L'intimata ing. Ilaria Sbressa, titolare della ditta produttrice dei riferiti prodotti multimediali ha controdedotto con atto scritto.

Il dott. Giovanni Biondi, nella sua qualità di Capo Dipartimento della Programmazione, ha controdedotto con atto scritto.

Il dott. Antonio Giunta La Spada, nella sua qualità di Direttore p.t. dell'ANSAS, ha controdedotto con due atti scritti e ha chiesto di essere udito personalmente (audizione svolta in data 11.03.2015).

Il dott. Massimo Zennaro, nella sua qualità di direttore generale per lo studente del MIUR, non ha presentato alcuna deduzione.

Valutate tali controdeduzioni scritte e orali, la precedente Procura ha quindi emesso, in data 01.07.2015, atto di citazione nei confronti del signori Massimo Zennaro, Antonio La Spada e Biondi Giovanni, formulando richieste di rispettiva condanna al pagamento di:

€ 405.240,115 a carico del dott. Massimo Zennaro;

€ 202.620,05 a carico del dott. Antonio Giunta La Spada;

€ 202.620,05 a carico del dott. Giovanni Biondi.

A sostegno della domanda attorea è riferita la condotta illecita, produttiva di danno erariale, consistente nell'illegittimo procacciamento dei prodotti multimediali denominati "pillole del sapere" (fra l'altro inutilizzati dall'Amministrazione), pari a € 810.480,23.

Tali prodotti, consistenti in filmati caratterizzati dalla superficialità e dalla ridotta attitudine didattica, sulla cui scarsa utilità si è ampiamente pronunciata una Commissione indipendente appositamente nominata dal Ministero, sono stati fra l'altro

acquisiti dall'Amministrazione a fronte di un prezzo esorbitante rispetto al reale (ridotto) valore commerciale (quantificato da consulenza tecnica in atti in circa € 500.000,00).

Il danno erariale imputato ai convenuti deriva dalla sommatoria di:

- prezzo di acquisto degli audiovisivi (€ 769.599,00, IVA esclusa);
- compenso a favore del Liceo "Newton" (€ 10.400,00);
- compenso a favore dell'I.T.A. "Sereni" (€ 15.000,00);
- compenso del C.T.U. nominato dal Tribunale di Roma (€ 15.481,23).

Nello svolgimento delle attività di incameramento degli audiovisivi i convenuti hanno consapevolmente favorito l'impresa "Interattiva Media s.r.l." di Sbressa Ilaria.

Il comportamento degli incolpati ha manifestamente leso i principi di legalità, buon andamento e imparzialità della P.A., determinando un pregiudizio erariale inquadrabile nel c.d. "danno da disservizio", consistente nella disutile qualità del servizio fornito all'Amministrazione, nonché nello sviamento e distorsione della funzione pubblica, esercitata con modalità illegittime.

Al convenuto Biondi (nella sua qualità di Capo Dipartimento della Programmazione del MIUR) sono contestati, nelle vicende in questione, profili di colpa grave. In particolare:

- riscontrata sua partecipazione efficiente e decisiva alla scelta dell'acquisto di tali prodotti;
- partecipazione attiva del Biondi alla scelta di indirizzare tale acquisto, in particolare nel contesto del "Tavolo di lavoro" appositamente costituito (cfr. verbali e documentazione agli atti);
- costituzione del Tavolo di lavoro escludendo volontariamente il Capo dipartimento competente a decidere nel merito con pienezza di poteri e responsabilità amministrativa;
- compartecipazione all'illegittima procedura di spesa già avviata con gravi irregolarità contabili dallo Zennaro.

Per altro verso, sono imputate gravi responsabilità al dott. Giunta La Spada, che ha:

- perpetrato numerose irregolarità nella procedura di acquisto di un prodotto sostanzialmente non didattico e di scarsa utilità, anzitutto dolosamente frazionando la commessa; in questo quadro, si rileva che il La Spada si è consapevolmente sottratto alla doverosa applicazione dell'art. 29, c. 7, lett. a), del D. Lgs. 163/2006, trattandosi di un contratto sostanzialmente unitario;
- nella sua qualità di Direttore generale dell'ANSAS, anziché indire una gara, ha contrattato con un'unica impresa fornitrice, eludendo altresì (anche a considerare il frazionamento come non illecito) i principi di trasparenza, rotazione e parità di trattamento, previa consultazione di almeno cinque operatori economici;

- mancato di operare una qualsiasi valutazione di congruità dell'(unica) offerta pervenuta da parte dell'ing. Ilaria Sbressa.

Al convenuto Zennaro, nella sua qualità di Direttore Generale per lo studente del MIUR, vengono formulate contestazioni per gravi responsabilità amministrativo-contabili.

In particolare il medesimo è ritenuto promotore e propulsore delle vicende procedurali che hanno provocato il dedotto danno erariale. In particolare ha:

- immotivatamente e irragionevolmente assegnato all'Istituto "Sereni" (21.11.2011) la somma di € 1.301.989,00, per non meglio precisate iniziative nell'ambito dell'educazione stradale, al di fuori delle previsioni di cui alla L. 440/1997, in assenza di un attuale e individuato impegno di spesa;

- invitato il medesimo Istituto, arbitrariamente e irragionevolmente, a trasferire all'ANSAS la somma di € 600.000,00, senza provvedere a una formale nuova assegnazione né tanto meno procedere a una revoca della precedente, in violazione dei più elementari principi di contabilità;

- ha arbitrariamente richiesto al direttore generale dell'Ufficio regionale per il Veneto, in data 15.12.2011, di trasferire all'Istituto "Newton" la somma di € 416.000,00, per finalità diverse da quelle previste e programmate;

- ha arbitrariamente richiesto all'Istituto "Newton", in data 20.12.2011, di ritrasferire la medesima somma di € 416.000,00

all'ANSAS, senza provvedere a una formale nuova assegnazione;

- ha comunicato all'ANSAS, in data 22.12.2011, l'avvenuto trasferimento dei fondi per la realizzazione di progetti di formazione relativi all'educazione stradale, ambientale e della salute, chiedendo un incontro congiunto nonché l'insediamento di un "tavolo di lavoro" MIUR – ANSAS.

Le soprariferite operazioni amministrative e contabili sono state svolte dallo Zennaro in consapevole spregio della normativa vigente.

Con comparsa in data 26.11.2015 si è formalmente costituito in giudizio il dott. Massimo Zennaro, con il patrocinio dell'avv. Francesco Saverio Marini e dell'avv. Domenico Aiello, allegando documentazione a sostegno della propria posizione, domandando la reiezione della domanda attorea.

L'incolpato pone articolati rilievi difensivi.

In via preliminare:

- è rilevata l'inammissibilità dell'atto di citazione per tardività del relativo deposito presso la Segreteria della Sezione (oltre i 120 giorni dal termine assegnato allo Zennaro per la presentazione delle proprie controdeduzioni);

- è eccepita la nullità dell'atto di citazione per genericità degli addebiti mossi allo Zennaro (viene fatto dalla precedente Procura generico rinvio alle risultanze delle relazione della Commissione indipendente di verifica nominata dal MIUR);

-è dedotta l'inammissibilità del sindacato di merito svolto dalla Procura contabile in relazione alle scelte discrezionali poste in essere dal MIUR.

Nel merito, è stata rilevata da parte convenuta:

- la liceità della condotta posta in essere dal dott. Zennaro e l'assenza del nesso di causalità con il preteso danno; in questo quadro, il medesimo incolpato è rimasto del tutto estraneo alla conclusione dei 21 contratti di fornitura delle "pillole"; il provvisorio trasferimento alle scuole (istituti "Sereni" e "Newton") è del tutto legittimo (in ragione di una prassi consolidata da più di 30 anni nell'ambito del Ministero dell'istruzione); nessuna illecita condotta può derivare dal transito nella disponibilità dell'ANSAS (Agenzia di diritto pubblico del MIUR) dei fondi inizialmente trasferiti alle predette scuole (i fondi sono rimasti sempre nell'assoluta disponibilità del Ministero);
- al momento in cui lo Zennaro ha rimesso l'incarico dirigenziale (gennaio 2012) non esisteva nemmeno un progetto denominato "pillole del sapere";
- la mancanza in capo al predetto convenuto dell'elemento soggettivo della colpa (lo Zennaro si è limitato a dare impulso alle attività prodromiche alla realizzazione del "Piano Scuola Digitale"; la prassi di destinare provvisoriamente somme nelle scuole per evitarne la perdita è ormai consolidata dal MIUR da oltre 30 anni; non vi è alcuna superficialità nell'invito alle scuole a mettere i fondi ricevuti a disposizione dell'ANSAS);

- l'insussistenza del danno erariale, dal momento che l'acquisto in questione si inseriva nell'ambito di un progetto sperimentale, dagli esiti non preventivabili.

In via subordinata, è rilevata, comunque, l'erroneità della complessiva quantificazione del danno (che potrebbe consistere, tutt'al più, nella differenza tra il prezzo di acquisto del prodotto e quello reale di mercato).

In via ulteriormente subordinata, è chiesta l'ampia applicazione del potere riduttivo da parte di questa Corte.

Il convenuto dott. Biondi si è costituito con il patrocinio dell'avv. Giovambattista Cucci, allegando documentazione a sostegno della propria posizione, domandando la reiezione della domanda attorea.

L'incolpato pone articolati rilievi difensivi.

In via preliminare si svolge:

- eccezione di incompetenza territoriale, dal momento che la sede gestionale e operativa dell'ANSAS è a Firenze (tutti gli atti relativi all'acquisto degli audiovisivi sono stati posti in essere in piena autonomia a Firenze);
- eccezione di inammissibilità della citazione per l'invalidità degli atti istruttori ex art. 17, c. 30ter, L. 78/2009 (avendo l'originario rinvio a giudizio perso ogni valenza, è inidoneo a costituire notizia di danno determinata, specifica e concreta);
- eccezione di nullità e/o inammissibilità della citazione per vizio di ultrapetizione rispetto all'invito a dedurre (vengono contestati

al Biondi presunti comportamenti colpevoli del tutto nuovi e diversi rispetto all'invito a dedurre).

Nel merito, sono posti i seguenti rilievi, affermando, comunque, l'infondatezza della domanda attorea:

- assenza di colpa, non avendo l'incolpato avuto alcun ruolo invasivo o decisivo nei lavori e nelle determinazioni del "Tavolo di Lavoro", nonché nella fase realizzativa del progetto "pillole del sapere";
- insindacabilità sulle scelte discrezionali di un pubblico amministratore; comunque, il dott. Biondi si è limitato a costituire il cd. "Tavolo di lavoro", legittimamente partecipando a quest'ultimo (le materie trattate in tale sede non erano estranee al suo ruolo);
- insussistenza di atti normativi che imponevano l'integrazione del Capo Dipartimento competente nella composizione del "Tavolo di Lavoro";
- incomprendibilità dell'imputazione relativa al mancato raggiungimento delle finalità del progetto D.G. dello studente;
- insussistenza di ruoli del Biondi in ordine alla destinazione dei fondi all'interno della D.G. dello studente;
- totale infondatezza della quantificazione dell'intero danno (valutato in base a tutti i costi sopportati dall'Amministrazione, indipendentemente dal valore intrinseco del materiale); in questo contesto, l'ipotetico danno potrebbe al più derivare tra la differenza tra quanto pagato e la sommatoria del valore

commerciale e dei costi-benefici riferiti alla loro divulgazione televisiva;

- legittimità e utilità del progetto, nel quale peraltro il dott. Biondi non ha posto in essere alcun comportamento in ordine alle fasi realizzative e esecutive.

In via subordinata è chiesto un ampio uso del potere riduttivo.

Il convenuto dott. Giunta La Spada si è costituito con il patrocinio dell'avv. Gennaro Terracciano, allegando documentazione a sostegno della propria posizione, domandando la reiezione della domanda attorea.

L'incolpato sviluppa, nel domandare che la pretesa attorea venga dichiarata inammissibile o comunque infondata, rilievi defensionali in via preliminare e nel merito.

In via preliminare eccepisce l'inammissibilità e/o improcedibilità dell'atto di citazione per *mutatio* della domanda da parte della Procura – mancata corrispondenza tra invito a dedurre e atto di citazione; in questo quadro, si rileva che nell'atto di citazione la Procura ha introdotto elementi di contestazione nuovi e diversi da quelli indicati nell'invito a dedurre, sì da configurare l'innovazione della domanda rispetto a quanto contenuto nell'invito a dedurre.

Nel merito, sono articolati i seguenti rilievi:

- infondatezza e insussistenza della responsabilità contabile per liceità della condotta – mancato assolvimento dell'onere probatorio in relazione ai presupposti della responsabilità

amministrativa – insussistenza del nesso causale tra la condotta dell'odierno convenuto e il verificarsi del danno erariale – insussistenza di qualsiasi profilo di responsabilità amministrativa a carico del Giunta La Spada sul piano del dolo o colpa grave; in questo contesto, si rileva che la decisione sull'acquisto di una certa tipologia di prodotti è di esclusiva competenza del MIUR, che nella fattispecie ha individuato le risorse, definito il quadro strategico, gli obiettivi generali, le categorie di destinatari, l'*iter* amministrativo; il progetto è stato individuato dal Ministero, che ha anche predefinito il percorso procedimentale; non rientrava nelle competenze del Direttore (Giunta La Spada) seguire i progetti e le specifiche e singole fasi del procedimento, curate e istruite dai competenti funzionari (che hanno dichiarato di avere agito senza alcuna forma di pressione da parte del Giunta La Spada); il medesimo convenuto non ha mai conosciuto qualsiasi responsabile della ditta fornitrice;

- il valore commerciale effettivo dei prodotti audiovisivi acquistati è sottostimato dalla precedente Procura;

- non sussiste alcun frazionamento del contratto di appalto; oggetto della fornitura, infatti, non era un'opera complessiva denominata "pillole del sapere", ma singoli prodotti audiovisivi dotati ciascuno di una propria autonomia narrativa (ogni audiovisivo è un prodotto a sé stante, completo, che poteva essere fruito anche in assenza degli altri); è quindi legittima la divisione della spesa in ventuno contratti distinti (comunque si

sarebbe potuto procedere a trattativa privata anche senza tale divisione ai sensi del combinato disposto degli artt. 27 e 19 del codice degli appalti);

- non sussiste in capo all'incolpato l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, né è stata data alcuna prova del nesso di causalità fra condotta del Giunta La Spada (che ha operato con diligenza e massima trasparenza, nel pieno rispetto delle normative di riferimento) e il dedotto danno erariale; il contesto operativo nel quale era collocato al tempo dei fatti il convenuto si caratterizzava per la straordinarietà, con una serie di pressanti incombenze aggiuntive;

- il Giunta La Spada non ha concorso in alcun modo, diretto o indiretto, al presunto illecito e alla causazione del danno;

- circa il presunto danno da disservizio, il mancato utilizzo ad oggi dei prodotti in questione deriva da autonoma valutazione dello stesso Ministero che ha promosso il progetto.

In conclusione, in via subordinata, è chiesta la riduzione dell'eventuale quota di danno ascrivibile al Giunta La Spada, anche applicando il potere riduttivo.

Con ordinanza in esito alla pubblica udienza del 27.11.2015 questo Giudicante disponeva il rinvio della causa onde acquisire le motivazioni espresse da sentenza del Giudice penale in relazione al procedimento innanzi al Tribunale di Firenze.

In data 21.01.2016 l'avv. Terracciano, per Giunta La Spada, ha depositato copia della sentenza n. 1096/2015 del Tribunale di Firenze.

In data 24.05.2016 l'avv. Terracciano, per Giunta La Spada, ha depositato note di udienza, richiamandosi alle conclusioni espresse con la comparsa di costituzione in giudizio.

Ha sottolineato che:

- con la riferita sentenza il Giudice penale ha dichiarato il non luogo a procedere nei confronti del Giunta La Spada (e degli altri convenuti) ritenendo che il fatto loro ascritto non costituisce reato;
- l'accertamento in sede penale non può non avere rilevanza nel presente giudizio, essendo i fatti i medesimi;
- non è ravvisabile alcuna condotta illecita da parte del convenuto, al quale non può imputarsi alcun comportamento commissivo o omissivo che abbia potuto incidere su scelte, decisioni e comportamenti tenuti da altri soggetti;
- non è riscontrata alcuna deviazione dal fine pubblico, essendo irrilevanti le valutazioni postume degli esperti e delle commissioni.

In data 08.06.2016 l'avv. Marini, per Zennaro, ha depositato copia della sentenza n. 1096/2015 del Tribunale penale di Firenze e memoria difensiva, ribadendo le eccezioni e le conclusioni già espresse in sede di comparsa di costituzione.

Ha in particolare sottolineato che:

- la sentenza penale depositata ribadisce l'infondatezza dell'azione contabile;
- la vicenda in esame attiene a scelte amministrative e politiche; in tale quadro, il progetto "pillole del sapere" è frutto di scelte politiche a monte, in relazione alle quali l'attività è stata svolta e le determinazioni sono state assunte;
- il potere (amministrativo) e il suo esercizio non risultano sviati dalla loro funzione e dalla finalità in vista del cui perseguimento vennero conferiti;
- la totale estraneità dello Zennaro rispetto alle attività che hanno portato alla stipula dei 21 contratti di fornitura tra ANSAS e "interattiva media".

In data 14.06.2016 l'avv. Cucci, per Biondi, ha depositato documentazione (sentenza n. 1096/2015 del Tribunale penale di Firenze) e note illustrative, ribadendo le eccezioni e le conclusioni già espresse in sede di comparsa di costituzione.

E' in primo luogo ribadita l'eccezione di incompetenza territoriale di questa Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio.

Nel merito, ha evidenziato che:

- le valutazioni contenute nella depositata sentenza penale (di proscioglimento perché il fatto non costituisce reato) ben possono costituire una solida base su cui anche il Giudice contabile può fondare il proprio convincimento;
- la riferita sentenza penale ha affermato la piena legittimità della scelta amministrativa in ordine alla gestione di un fondo

scolastico; la radicale assenza di un'attività di indagine; l'assenza di sviamento nell'esercizio dei poteri di gestione della didattica e funzione scolastica; la legittimità delle procedure seguite per la realizzazione del progetto; la necessità di procedere a contratti di appalto da parte dell'ANSAS;

- dalla sentenza penale in parola emerge un quadro di piena legittimità e coerenza ai fini istituzionali del progetto "Pillole del Sapere", sussistendo perplessità solo con riferimento alle modalità concrete di realizzazione del progetto e della sua finale esecuzione (cui il Biondi è stato certamente estraneo).

Nel corso dell'odierna udienza il V.P.G. dott. Domenico Peccerillo, nel riportarsi ai propri atti scritti, ha insistito per l'integrale accoglimento della pretesa attorea; ha in particolare sottolineato, con riferimento ai fatti in questione, che:

- il convenuto dott. Biondi si è sempre comportato in maniera disinvolta, convocando tavoli di lavoro e presiedendo i relativi gruppi;

- il convenuto dott. Giunta La Spada ha proceduto al collaudo e accertato la "bontà" del prodotto;

- il dott. Zennaro appare lo spregiudicato promotore dell'illegittimo acquisto; sono chiare le evidenze della Commissione di verifica, escludenti qualsiasi utilità dei prodotti (nella relazione vi sono giudizi demolitori della qualità degli audiovisivi);

- l'acquisita sentenza del Tribunale di Firenze (assolutoria) non fa che confermare l'impostazione accusatoria contabile, mutuata dall'indagine penale; in tale contesto, in tale sentenza si parla di "attività amministrativa largamente insoddisfacente, ma che non può trovare censure in sede penale", di poteri "utilizzati in maniera maldestra"; l'elemento soggettivo gravemente colposo è chiarito dal medesimo Giudice penale (imperizia grave a voler tutto concedere), in presenza di un progetto didattico certamente opinabile, probabilmente erroneo.

L'avv. Marini, per il dott. Zennaro, si riporta ai propri atti scritti e alle eccezioni e conclusioni ivi dedotte. Ha posto in particolare evidenza che il dott. Zennaro, nella sua qualità di Direttore dello studente, ha:

- favorito la "scuola digitale" (obiettivo espresso dal MIUR), in attuazione di una direttiva ministeriale;
- trasferito risorse economiche secondo una prassi trentennale (per evitare il ritorno in economia dei fondi).

In tale quadro, si manifesterebbe la totale estraneità del convenuto all'attuazione e all'acquisto delle "Pillole del sapere", essendosi dimesso dal Ministero in una fase embrionale del procedimento in questione, non essendo ancora stato individuato l'operatore economico prescelto e non essendo uscite dalla disponibilità del Ministero le risorse economiche (successivamente spese).

Sono state ribadite le eccezioni di:

- nullità della citazione per genericità, ex art. 163 c.p.c. (l'atto di introduzione del giudizio non dice praticamente nulla sulle condotte dello Zennaro non dice praticamente nulla; sono evidenziate mere irregolarità gestorie senza indicare precisi comportamenti illeciti);
- insindacabilità della scelta del prodotto, frutto di decisione esclusivamente politica.

Da ultimo, unitamente a rilievi mossi in ordine alla quantificazione del danno, è chiesta, in via subordinata, la riduzione dell'addebito a carico dello Zennaro.

L'avv. Cucci, per il dott. Biondi, si riporta ai propri atti scritti e alle eccezioni e conclusioni ivi dedotte.

Sottolinea, in particolare, l'eccezione di incompetenza territoriale, ribadita dalla sentenza penale; in tale contesto, evidenzia che:

- la partecipazione del convenuto ai Tavoli di lavoro nulla ha a che vedere con l'evocato danno erariale, semmai collegabile alla opinabile realizzazione dei filmati;
- l'acquisto del prodotto è avvenuto per opera dell'ANSAS, a Firenze; ne consegue che l'emersione del danno è unicamente da ricollegare alle attività dell'ANSAS, avente piena autonomia gestionale (dove la competenza territoriale di Firenze);
- il Biondi ha in realtà allargato un tavolo, già esistente, relativo a materie extracurricolari (progetto iniziale di natura politica);

- dimessosi lo Zennaro, il Ministro officiò Biondi di verificare se il progetto fosse già partito e fosse ancora attuabile;
- il medesimo convenuto allargò il Tavolo di lavoro a 13 elementi, con tutti i soggetti interessati alla verifica, emanò un unico atto amministrativo e partecipò semplicemente all'apertura del tavolo;
- gli elementi fattuali fra il giudizio penale (conclusosi con le assoluzioni dei medesimi convenuti) e contabile sono gli stessi;
- non sussiste in citazione la dimostrazione dell'efficienza causale del Biondi nella causazione del danno pubblico denunciato;
- non può essere addebitato ai convenuti quanto speso dalla P.A., in quanto non utilizzato; in questo quadro, viene sottolineato che il valore commerciale del prodotto ammonta a circa 500mila euro (con valutazione intrinseca, slegata alla valenza, legata all'utilizzazione mediante diffusione TV).

E' quindi chiesto in subordine, da ultimo, un supplemento istruttorio avente ad oggetto l'acquisizione di una C.T.U. (avente ad oggetto il valore commerciale degli audiovisivi).

L'avv. Terracciano si riporta ai propri atti scritti e alle relative eccezioni e conclusioni. Ha posto in evidenza che:

- l'azione della Procura è attuata a sostanziale ricalco di quella penale (tre soggetti incolpati solo perché chiamati a giudizio penale, non chiamati altri perché non imputati in sede penale);
- la sentenza del giudice penale è molto significativa nell'evidenziare la palese insufficienza dell'indagine a carico dei

convenuti (“formulazione dell’accusa se non criptica, quantomeno ostica”, con individuazione degli imputati di origine incerta, essendo coinvolti più enti e più amministratori); in questo quadro, se pochi erano gli elementi nel giudizio penale, pochi lo sono anche nell’odierno giudizio;

- la formulazione dell’impianto accusatorio è tale da non chiarire le presunte attività dannose dei soggetti coinvolti;

- dal momento che il progetto conteneva elementi ben specificati, l’ANSAS non poteva che acquistare dal MEPA quanto indicato dal Ministero (Biondi e il “Tavolo di lavoro”);

- il Piano Editoriale (cui mai risulta formalmente attribuita valenza didattica) non prevedeva solo video, ma materiale di corredo (materiale mai utilizzato, perché il progetto fu fermato); il terremoto causato dalla trasmissione televisiva “Report” ha impedito che venissero alla luce altri prodotti che avrebbero consentito fruibilità degli audiovisivi già acquisiti;

- risulta la piena legittimità dell’operato dell’ANSAS, che ha acquistato con una gara pubblica (tramite il MEPA, Mercato Elettronico della P.A.), senza che ricorra alcuna violazione del codice degli appalti (secondo le normative comunitarie in materia non si dovrebbe applicare tale codice);

- se progetto è tecnicamente sbagliato, dovrebbero semmai essere incolpati i soggetti che lo hanno approvato;

- sono nella fattispecie addebitati al direttore dell’ANSAS comportamenti dei suoi dipendenti; in particolare, non possono

essere imputati al Giunta La Spada comportamenti colpevoli di altri (in particolare della dott.ssa Mughini) in relazione al collaudo e all'esecuzione dei contratti; in questo quadro, dovrebbero essere chiamati nel presente giudizio anche altri soggetti (fra i quali la riferita dott.ssa Mughini, la dott.ssa Corsi, il dott. Fidora, fra gli altri), che non risultano convenuti, non sussistendo alcun elemento che dimostri la colpevolezza legata a azione o omissione di Giunta La Spada;

- dell'ipotizzato danno legato al mancato utilizzo degli audiovisivi dovrebbero essere chiamati altri soggetti (che hanno deciso di accantonare gli audiovisivi);

- l'ammontare del danno è peraltro da quantificare diversamente, atteso che risulta agli atti C.T.U. che riconosce un valore commerciale di € 500.000,00 degli audiovisivi (in possesso solo, peraltro, della "Interattiva Media").

CONSIDERATO IN DIRITTO

La precedente Procura deduce all'esame di questo Giudicante il danno erariale derivante dal procedimento di acquisto dei prodotti multimediali "Pillole del sapere".

A sostegno della propria pretesa parte attrice riferisce, essenzialmente, le risultanze di indagine della Commissione indipendente ministeriale, chiamata alla verifica della riferita procedura di acquisto; in tale quadro, risulterebbero accertate irregolarità e illegittimità, tali da giustificare provvedimenti di autotutela o dare luogo a forme di responsabilità.

I convenuti deducono articolati motivi in ordine alla competenza territoriale di questa Sezione giurisdizionale, all'ammissibilità della citazione, ovvero all'infondatezza nel merito della pretesa attorea.

Preliminarmente questo Giudicante è quindi chiamato a delibare le eccezioni pregiudiziali dei convenuti.

In primo luogo, è stata sollevata eccezione di incompetenza territoriale di questa Sezione, rilevando, nella specie, ai fini dell'individuazione del Giudice competente (Sezione per la Regione Toscana), la sede dell'ex ANSAS (Agenzia Nazionale per l'Autonomia Scolastica).

L'eccezione si manifesta infondata. In proposito, questo Giudicante richiama le perspicue indicazioni della giurisprudenza (cfr., per tutte, Sez. I app., sent. n. 256/2011).

E' stato in particolare evidenziato che per il combinato disposto dell'art. 2 della L. n. 658/1984 e dell'art. 1, c. 3 della L. n. 197/1994 (di conversione del D.L. n. 453/1993): "Sono attribuiti alla sezione di cui al precedente articolo, in base alle norme e ai principi concernenti l'attività giurisdizionale della Corte dei conti: a) i giudizi di conto e di responsabilità e i giudizi a istanza di parte in materia di contabilità pubblica riguardanti i tesorieri e gli altri agenti contabili, gli amministratori e i funzionari e agenti della regione, delle province, dei comuni e degli altri enti locali nonché degli enti regionali; b) i giudizi di conto e di responsabilità e i giudizi a istanza di parte riguardanti gli agenti

contabili, gli amministratori e funzionari, impiegati e agenti di uffici e organi dello Stato e di enti pubblici aventi sede o uffici nella regione, quando l'attività di gestione di beni pubblici si sia svolta nell'ambito del territorio regionale, ovvero il fatto da cui deriva il danno si sia verificato nel territorio della regione; (...).”

“La norma di cui al citato art. 2, lett. b) – quella cioè che riguarda l’odierna fattispecie – si riferisce dunque al criterio penalistico del forum commissi delicti (art. 8 c.p.p.), qualora risultino coinvolti soggetti (agenti contabili, amministratori, funzionari e impiegati) legati da rapporto di servizio con uffici o organi dello Stato o con enti pubblici aventi sede nella regione e l’attività di gestione di beni pubblici si sia svolta nell’ambito del territorio regionale, ovvero il fatto da cui deriva il danno si sia verificato nel territorio della regione.”

“Per quel che riguarda l’effettiva portata e i limiti di applicazione del su detto criterio normativo, hanno chiarito le Sezioni riunite di questa Corte dei conti (sentenza 13.2.2002, n. 4/QM) che “il criterio principale per l’attribuzione di competenza alle Sezioni regionali della Corte dei conti è costituito dall’incardinazione del pubblico amministratore o dipendente -supposto autore del comportamento illecito - nella sede o ufficio ubicati nella regione, mentre, qualora nella produzione del danno contabile concorrano o confluiscono più comportamenti illeciti di soggetti incardinati presso uffici o sedi di diverse regioni, criterio ulteriore per determinare il giudice competente è dato dall’individuazione

del fatto giuridico (o dell'attività gestoria) necessariamente causativo del danno e la sua ascrizione al soggetto che lo ha posto in essere, in forza dell'incardinazione presso una sede, un ufficio, un organo dello Stato o di un ente pubblico”.

“E dunque, nell’odierna fattispecie a nulla rileva che il danno è stato arrecato ad un soggetto” (ex ANSAS) “non avente sede nella regione...”, “perché ciò che conta, ai fini del radicamento della competenza territoriale, è che all’azione produttiva di danno abbiano concorso (anche) soggetti avente sede in quella regione...”; “in altri termini, qui opera il criterio, innanzi esposto, secondo cui la competenza spetta alla Sezione giurisdizionale della regione in cui ha avuto luogo l'attività da ritenere causativa del danno..”

“E dunque, l'individuazione del giudice contabile competente in tali casi non può che ottenersi identificando il territorio regionale con quello in cui svolge l'attività gestoria dei beni pubblici o (in subordine) si è prodotto il danno”.

Nella specie, il danno va riferito a fattispecie complessa, nell’ambito della quale si ravvisano comportamenti gravemente colposi (se non dolosi) in più regioni (Lazio e Toscana); tutta l’attività prodromica e preparatoria all’evento dannoso (procacciamento dei fondi; costituzione tavolo di lavoro; definizione degli obiettivi programmatici e dei contenuti delle realizzazioni multimediali) è da ricollegare a condotte tenute nel contesto del MIUR (quindi a Roma).

In sostanza, quando i convenuti siano amministratori, funzionari o agenti dello Stato o di enti pubblici di rilevanza e dimensioni estese all'intero territorio statale, la competenza territoriale spetta, in linea di principio, alla Sezione giurisdizionale che ha sede nella Capitale della Repubblica, cioè la Sezione giurisdizionale per il Lazio. A meno che non concorrano i due requisiti di cui alla lett. b) del citato art. 1 della L. n. 658/1984: l'incardinazione dei convenuti in uffici ubicati in una diversa regione, e l'esaurimento nell'ambito di questa dell'attività di gestione o del fatto dannoso. Quando *uno solo* di questi requisiti manchi, la competenza territoriale rimane fissata nella Sezione giurisdizionale per il Lazio.

Ne deriva la competenza territoriale di questa Sezione per la Regione Lazio.

Deve essere di seguito scrutinata l'eccezione (avanzata dal convenuto dott. Zennaro) di inammissibilità derivata dall'intempestività della citazione (essendo stata depositata oltre il termine di 120 giorni dall'invito a dedurre).

L'eccezione è priva di giuridico pregio.

Il richiamato termine di 120 giorni decorre, per giurisprudenza assolutamente consolidata, dai termini accordati in relazione alla notifica ai convenuti dell'ultimo degli inviti a dedurre.

Risulta orbene agli atti che la notifica dell'ultimo degli inviti a dedurre (al convenuto Biondi) è avvenuta in data 23.01.2016,

con salvezza dei termini previsti per il tempestivo deposito dell'atto di citazione.

Sempre in via pregiudiziale, è eccepita l'inammissibilità dell'atto di citazione, che deriverebbe dalla caducazione degli atti penali da cui è derivata la c.d. *notitia damni*.

Osserva in proposito il Giudicante che la *notitia damni*, e la sua concretezza (idoneità a permettere le indagini della Procura della Corte dei conti) è un mero fatto storico, del tutto svincolato dagli eventi che si verificano in altri procedimenti giudiziari.

Non vi è dubbio, nella fattispecie, che la *notitia damni* acquisita (addirittura a seguito della trasmissione televisiva "Report") sia pienamente idonea a radicare nella fattispecie i poteri di indagine e di proposizione dell'azione di responsabilità di parte attrice.

Anche tale eccezione deve essere disattesa in quanto manifestamente priva di qualsiasi giuridico pregio.

Ulteriore eccezione che questo Giudicante è chiamato a esaminare riguarda l'affermata inammissibilità dell'atto di citazione, per violazione del diritto di difesa, stante la non corrispondenza tra il c.d. "invito a controdedurre" e l'atto di introduzione del presente giudizio.

L'eccezione è priva di giuridico pregio.

Secondo l'attestata giurisprudenza di questa Corte (cfr., per tutte, Sez. Lazio, sent. n. 2412/2006), infatti, "in virtù della duplice funzione, di garanzia e di istruttoria, da riconoscersi

all'invito a dedurre, va...esclusa la necessità di una piena e totale corrispondenza tra tale atto e quello di citazione, in quanto i nuovi elementi di prova e di conoscenza acquisiti dal Procuratore regionale nella fase istruttoria devono essere adeguatamente valutati, considerato anche che il limite di variabilità dell'atto di citazione è costituito dal quadro generale dell'ipotesi dannosa, che va mantenuta nella sua essenza tipica".

Orbene risulta dagli atti che l'ipotesi dannosa (illegittimità della procedura di acquisto di prodotti audiovisivi; inutilità dei medesimi prodotti) dedotta dalla parte pubblica è rimasta invariata dalla fase istruttoria sino alla finale introduzione del giudizio.

Di conseguenza, sussistendo sostanziale identità fra l'invito a dedurre e l'atto di citazione per quanto attiene ai tratti fondamentali del pregiudizio erariale contestato, l'eccezione di inammissibilità della citazione deve essere respinta (cfr. anche, sul punto, Sez. II app., sent. 262/2006).

Del pari dev'essere disattesa l'eccezione (avv. Marini) di inammissibilità della citazione ai sensi dell'art. 163 c.p.c.

All'uopo deve rilevarsi che, nei giudizi di responsabilità amministrativa, deve escludersi la nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza dell'oggetto, allorché siano chiaramente evincibili (come nella fattispecie) il danno, la fattispecie causativa dello stesso e le posizioni soggettive alle quali siano addebitate

le pretese risarcitorie (cfr. Sez. Lazio, sent. n. 465/2012; Sez. Umbria, sent. n. 540/2004).

Sgombrato il campo dalle preliminari eccezioni, deve essere valutata l'incidenza della sentenza penale (n. 1096/2015) del Tribunale di Firenze, da ultimo depositata da parte di tutti i convenuti.

Occorre anzitutto chiarire che, il giudicato penale, ex art. 651 c.p.p., produce efficacia "quanto all'accertamento del fatto, alla sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso"; al Giudice contabile è per altro verso demandato il compito di verificare la sussistenza del nesso eziologico tra la condotta illecita e l'evento di danno erariale, nonché la sussistenza dell'elemento psicologico, al fine di inquadrare i fatti accertati nella sentenza penale nell'ambito dell'illecito amministrativo-contabile.

Nel processo innanzi alla Corte dei conti trovano applicazione sia il principio di autonomia dei giudizi (con riferimento tanto al processo civile che a quello penale), sia il principio del giusto processo, ex art. 111 Cost. Pertanto, ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativa non è sufficiente allegare sentenze emanate in altre sedi, da cui pure risultino elementi di colpevolezza rilevanti ad altri fini, ma è necessario fornire mezzi di prova che vengano autonomamente valutati dal Giudice contabile (Sez. Abruzzo, sent. n. 663/2004)

Ad avviso di tutti i convenuti le conclusioni cui è pervenuto il Tribunale penale di Firenze (cfr. depositata sentenza n. 1096/2015, di proscioglimento) ben possono costituire una solida base su cui anche il Giudice contabile può fondare il proprio convincimento; in tale quadro, risulterebbero, in particolare, la piena legittimità della gestione di un fondo scolastico e delle procedure seguite per la realizzazione del progetto “Pillole del Sapere”.

L'avv. Cucci, nell'evidenziare la coerenza istituzionale del riferito progetto, riconosce vaste zone d'ombra con riferimento alle modalità concrete di realizzazione del progetto e della sua finale esecuzione (è sottolineata, in tale quadro, la totale estraneità del Biondi a tutte le fasi contrattuali).

Ciò posto, proprio la lettura della più volte richiamata sentenza penale fa emergere manifesti profili di *mala gestio* da parte di tutti i convenuti, evidenziando, nel contempo, che il proscioglimento in sede penale degli stessi deriva da:

- 1) gravi carenze nell'attività di indagine da parte del P.M. penale;
- 2) generica contestazione degli addebiti da parte del medesimo;
- 3) mancanza di prova del dolo specifico (rappresentazione e volizione dell'evento di vantaggio patrimoniale in favore dell'ing. Ilaria Sbressa) in capo ai convenuti ai fini dell'imputabilità del reato ascritto (in questo quadro, “non si può dire che il potere ed il suo esercizio siano stati sviati dalla loro funzione e dalle finalità in vista del cui perseguimento furono conferiti; probabilmente

sono stati utilizzati in maniera maldestra ma tale considerazione è insuscettibile di produrre conseguenze penali”; “la condotta penalmente rilevante non può e non deve essere confusa con un’azione amministrativa illegittima od anche solamente inadeguata”).

La medesima sentenza penale, peraltro, evidenzia che nella fattispecie si evidenzia (cfr. pag. 6):

- “siamo in presenza di una visione delle didattica e della funzione scolastica che...tradisce approssimazione e superficialità”;
- “un progetto didattico certamente opinabile, fors’anche erroneo”;
- “gli imputati hanno sicuramente operato con la precisa coscienza e volontà delle proprie scelte e quindi delle condotte descritte nell’imputazione e via via via sfociate nei singoli e specifici provvedimenti adottati ed hanno fors’anche avuto la consapevolezza della inadeguatezza delle scelte adottate”.

Il medesimo Giudice penale, in altre parole, manifesta evidenti dubbi in ordine alla legittimità e alla adeguatezza dei provvedimenti rispettivamente adottati dai convenuti, le cui condotte sono state espressamente qualificate in tale sede come (quantomeno) inadeguate, approssimative e superficiali.

Tali comportamenti, qualora espressione di gravi negligenze e produttive di danno erariale sono ben valutabili (al contrario del Giudice penale) da questo Giudicante.

Nell'esame del merito della dedotta pretesa occorrerà quindi delibare, nell'ordine: l'esistenza del dedotto danno erariale e il suo ammontare; l'eventuale addossabilità di quest'ultimo a comportamenti gravemente colposi (o genericamente intenzionali) dei convenuti.

Dall'esame degli atti di causa non pare risultino margini di dubbio in ordine alla sicura sussistenza di un pregiudizio erariale; in questo quadro, deve constatarsi l'accurata costruzione di un meccanismo di spesa, consistente sostanzialmente nell'ideazione di "scatole cinesi" (o di *matrioske*) al di fuori della normativa vigente (ma soprattutto al di fuori della ragionevolezza), volto a instaurare un rapporto esclusivo con un imprenditore privato e a depauperare le pubbliche finanze.

Il meccanismo ha trovato attuazione con la partecipazione di alti dirigenti (in questa sede convenuti), destinata a comporre il mosaico del risultato dannoso.

L'obiettivo dei partecipanti all'illegittimo sodalizio era di giungere a negoziati esclusivi e diretti, al di fuori di qualsiasi logica concorrenziale e di mercato, con la società "Interattiva Media" dell'ing. Ilaria Sbressa.

Giova in tale contesto premettere, con riferimento alla formale eccezione dell'avv. Marini, che l'insindacabilità "nel merito" sancita dall'art. 1, c. 1, della L. n. 20/1994, non priva la Corte dei conti della possibilità di controllare la conformità alla legge dell'attività amministrativa.

Tale conformità deve essere verificata anche sotto l'aspetto "funzionale", ovvero in relazione alla congruenza dei singoli atti compiuti rispetto ai fini imposti, in via generale o in modo specifico, dal legislatore.

Il Giudice, rispetto agli atti discrezionali, può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'Ente; l'articolazione concreta e minuta dell'iniziativa intrapresa dall'amministrazione rientra nell'ambito delle scelte delle quali il legislatore ha stabilito l'insindacabilità, sempre che esse non manifestino "un'assoluta e incontrovertibile estraneità" rispetto ai fini dell'ente, siano cioè palesemente irrazionali (Cass., SS.UU., 29.1.2001, n. 33/SU)

La citata disposizione dell'art. 1 della L. n. 20/94 deve essere messa in correlazione con l'art. 1, c. 1, della L. 7.8.1990, n. 241, che stabilisce, in via generale, che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi a criteri di "economicità" e di "efficacia": detti criteri, che specificano il più generale principio dell'art. 97, c. 1, Cost., acquistano "dignità normativa" e assumono rilievo sul piano della legittimità (e non della mera opportunità) dell'azione amministrativa

La verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può quindi prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti; la violazione dei criteri sopraindicati può assumere rilievo anche nel giudizio di responsabilità, dal momento che l'antigiuridicità dell'atto amministrativo costituisce

un presupposto necessario della “colpevolezza” di chi lo abbia posto in essere (Cass., SS.UU., n. 14488/03).

Nella specie risulta ampiamente dimostrata l'inconferenza delle condotte dei convenuti sia con gli antieconomici risultati conseguiti che con la vigente normativa in materia di contratti pubblici e di contabilità in generale.

Il soggetto propulsore delle vicende scrutinate va identificato nel convenuto dott. Antonio Giunta La Spada, che ha suggerito al MIUR l'acquisto (sostanzialmente da lui preordinato) dei prodotti audiovisivi “Pillole del Sapere”.

Il Giunta La Spada (cfr. relazione della Commissione per la verifica del procedimento di acquisto, pag. 4 e 5) prese contatti (in un primo tempo verbali, successivamente formali, con nota del 06.12.2011) con il convenuto dott. Zennaro, Direttore generale per lo studente, “per manifestare la disponibilità dell'Ansas a collaborare sui temi dell'educazione alimentare e alla salute, dell'educazione stradale e dell'educazione ambientale”.

E' bene notare che proprio in data 06.12.2011 la società “Interattiva Media”, previa RDO da parte dell'ANSAS nel Mercato elettronico della P.A., presentava un'offerta relativa alla fornitura di un “audiovisivo eTwinning” corrispondente alla tipologia “Pillole del sapere” e che tredici giorni dopo (19.12.2011) l'ANSAS accettava tale offerta.

A tale accordo va ricondotto il momento genetico dell'intera complessa operazione, cui hanno altresì partecipato, con differenti apporti causali, i convenuti Zennaro e Biondi.

Al dott. Massimo Zennaro deve essere ricondotto un modesto apporto causale nella produzione del danno, giacché - in armonia con l'intervenuto accordo con il Giunta La Spada - egli si è limitato, mediante diversificati artifici contabili (significativi sono, al proposito, gli immotivati "rimbalzi" di fondi fra istituti scolastici) contrassegnati dall'illegittimità, ad assicurare la provvista economica destinata a finanziare l'acquisto dei prodotti multimediali.

In tale quadro, meritano adeguata valorizzazione le deduzioni attoree, secondo cui si è riscontrato che la "confusione dei fondi utilizzati" (cfr. pag. 31, relazione finale della Commissione di verifica sulla procedura di acquisto, in data 14.03.2013), "anche a seguito della loro anomala movimentazione, ha dato luogo ad anomale imputazioni nei capitoli di spesa dei bilanci delle strutture interessate e all'utilizzo di somme di esercizi chiusi che avrebbero dovuto essere restituiti alla Tesoreria Provinciale dello Stato".

Destano profonde perplessità, in questo quadro, le deduzioni difensive dei convenuti, che hanno sostenuto che la predisposizione di artifici contabili in manifesto spregio dell'ordinamento costituirebbe una "prassi" consolidata per non mandare in economia le risorse economiche assegnate: in tale

contesto, il Giudicante non può che deprecare un attestato percorso di illegittimità contabile, cui, nella fattispecie, deve essere ricondotto un concreto pregiudizio patrimoniale della P.A. Ben più indispensabile ausilio al preciso disegno dannoso è stato prestato dal convenuto Biondi, che è di seguito subentrato allo Zennaro (collocato in quiescenza nel gennaio 2012) nell'approntamento dei presupposti per l'acquisto dei prodotti multimediali.

Con nota del 20.12.2011 il dott. Emanuele Fidora (la cui Direzione faceva capo al dott. Biondi, Capo Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e industriali) invitava il dott. Zennaro "a voler sostenere con ulteriori risorse economiche l'incentivazione della produzione di contenuti multimediali di nuova generazione che possano essere facilmente fruibili in ambiente scolastico digitalizzato prevedendo tra le discipline destinatarie dei finanziamenti anche discipline curriculari quali, a titolo esemplificativo, le scienze insegnate, la storia e la geografica".

Ottenute le risorse il Biondi ha quindi curato tutta la fase propedeutica all'acquisto, articolando la fase programmatoria in modo univoco, di guisa che si pervenisse all'assegnazione dei fondi all'ANSAS e alla formale individuazione del fornitore nell'impresa dell'ing. Sbressa.

Va notato che tutte le (poche) attività del "Tavolo di lavoro" costituito (con individuazione discutibile, se non sospetta, dei

suoi componenti) dal Biondi sono state orientate in maniera assolutamente univoca verso l'acquisto del prodotto multimediale in questione, presso la "Interattiva Media".

Nè il Biondi né nessuno dei componenti di detto "Tavolo" si è mai in alcun modo curato di verificare i costi di produzione e di vendita di prodotti analoghi da parte di altre imprese operanti nel settore; men che meno si è mai ipotizzata una ricerca di mercato orientata: la scelta del prodotto (riconosciuto come palesemente scadente anche dal Giudice penale, nell'ambito delle proprie competenze) era stata già fatta, a monte, dal Giunta La Spada, che aveva di seguito organizzato, con il modesto apporto del dott. Zennaro ma soprattutto con la complicità del dott. Biondi, un complesso meccanismo volto al preordinato acquisto (cfr. pag. 7-8 della relazione della Commissione per la verifica del procedimento di acquisto, secondo cui "il Tavolo di lavoro ha deliberato, pur senza far riferimento ad alcun fornitore, l'acquisto sul Mepa dei prodotti "Pillole del sapere" della durata di tre minuti").

Non deve essere peraltro sottaciuto, come sottolineato più volte dall'avv. Terracciano nel corso dell'odierno dibattito, che nella causazione dell'evento dannoso risultano coinvolti molti altri soggetti (in particolare appartenenti all'ANSAS e componenti del riferito "Tavolo di lavoro"), non convenuti nell'odierno giudizio.

In questo senso, il Giudicante conviene con le difese dei convenuti circa la molteplicità del concorso di numerosi altri soggetti nella causazione dell'evento dannoso.

Al Biondi deve essere tuttavia riconosciuta assoluta preminenza (quale presidente e *deus ex machina* del "Tavolo di lavoro") nell'approvazione (in data 02.02.2012) di una proposta già formulata per iscritto dall'ANSAS (facendo riferimento a uno fra i vari incontri informali, in data 09.01.2012) con riferimento all'acquisto specifico delle "Pillole del sapere", senza che venisse esplorata nessun'altra alternativa tecnica (interpellando, ad esempio, Google o l'istituto Luce) (cfr. pag. 7 della relazione della Commissione per la verifica del procedimento di acquisto, cpv. 1).

Vale la pena evidenziare che, a fronte della manifesta illegittimità della procedura di acquisto, il Biondi ha tentato di discolarsi attribuendo ogni responsabilità al Giunta La Spada, sottolineando di non aver avuto alcun ruolo, neanche in mero fatto, nella fase esecutiva relativa alla realizzazione e all'acquisto dei prodotti audiovisivi (di esclusiva competenza e responsabilità, per l'appunto, del Giunta La Spada).

Soggetto ideatore, proponente e propulsore (nonché mandante dell'esecuzione materiale) dell'acquisto degli audiovisivi è, come si è detto, il Giunta La Spada (Direttore Generale ANSAS).

Deve essere notato che tale soggetto si muove del tutto specularmente rispetto al convenuto Biondi, sostanzialmente

tentando di addossare a quest'ultimo ogni responsabilità: in tale quadro, deduce che la decisione sull'acquisto di una certa tipologia di prodotti è di esclusiva competenza del MIUR (ovvero del dott. Biondi e del "Tavolo di lavoro" da lui costituito), che ha definito il quadro strategico, gli obiettivi generali, le categorie di destinatari e il percorso procedimentale (in sostanza, l'acquisto delle "Pillole del sapere" sarebbe stato un atto dovuto, da riconnettere direttamente alle indicazioni, anche procedurali, del Biondi e del "Tavolo di lavoro").

Portate a termine le fasi della provvista economica e dell'individuazione del fornitore, è seguito un procedimento di acquisto da parte dell'ANSAS con modalità sostanzialmente fulminanti e contrassegnate da intenzionale dispregio della normativa contabile (cfr. relazione della Commissione per la verifica del procedimento di acquisto delle "Pillole del sapere"): "con la confusione delle varie fasi del procedimento nello stesso organo, per l'assenza, dell'auspicato – secondo corretti principi contabili – contrasto di interessi tra una fase e l'altra del percorso contabile dell'intera procedura contabile, avendo il Direttore Generale: autorizzato l'acquisto; richiesto e accettato l'offerta; assunto, ai sensi dell'art. 15 del Regolamento, l'impegno; intervenuto, ai sensi dell'art. 17 del Regolamento, nella liquidazione della spesa dovendone attestare la regolarità data la coincidenza della sua persona col responsabile del procedimento e firmato il titolo di spesa, ai sensi dell'art. 18 del

Regolamento”; “non può ritenersi accettabile la confusione di dette operazioni, nello stesso organo, considerato il notevole ammontare della fornitura, con le fasi dell’autorizzazione, della scelta del contraente e della stipula del contratto”; la scelta del contraente è stata posta in essere in violazione delle norme di evidenza pubblica; “L’acquisto dei prodotti audiovisivi è stato oggetto di singoli contratti, conclusi sul Mepa, sul presupposto che si trattasse di contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria. In realtà...è evidente l’acquisto degli audiovisivi in questione è stato concluso nell’ambito di un unico progetto: concepito unitariamente, finanziato unitariamente, realizzato unitariamente e concluso unitariamente, acquistando materiali tra loro collegati da un unico fornitore”;“la divisione della spesa in ventuno distinti contratti è stata un frazionamento...in violazione del Codice dei contratti pubblici (...art. 29 e ..art. 125, co. 13) oltre che di una simile previsione del regolamento di contabilità dell’Anas/Indire”; “sembra probabile che l’Anas abbia gestito la spesa in totale autonomia dalle due scuole. Ciò dimostra che il coinvolgimento delle scuole è stato meramente formale, senza che esse abbiano avuto alcuna voce in capitolo nella decisione di spesa e nella scelta degli audiovisivi. Ciò è confermato dal fatto che le dodici pillole del sapere poi acquistate corrispondono esattamente ai dodici titoli individuati dall’Anas, presumibilmente prima della riunione del Tavolo di lavoro”; “L’Anas, a sua volta, ha proceduto all’acquisto degli audiovisivi,

invece che alla loro diretta produzione, senza una adeguata motivazione su questa scelta di esternalizzazione”.

Le conclusioni della Commissione per la verifica del procedimento di acquisto non lasciano alcun margine di dubbio sulle grave colpevolezza del Giunta La Spada quanto alle anomale modalità di contrattazione (inopinatamente rapide, per non dire uniche), all’inesistente vigilanza sull’esecuzione del contratto (non è neppure chiaro se tutti i prodotti, benché rapidamente pagati, siano stati tutti consegnati) e alla scadente qualità del prodotto acquisito presso l’ing. Sbressa (ben lungi dall’essere, come suggestivamente riferito dall’avv. Terracciano, una sorta di “unicum”, paragonabile a un prodotto artistico di pregio).

Chiarito l’ambito delle evidenze documentali a disposizione, il Collegio è chiamato a valutare la sussistenza, nella fattispecie, di un pregiudizio al Pubblico Erario.

A prescindere dall’evidente intenzione di sottrarre la procedura contrattuale alle superiori soglie, con l’intenzionale frazionamento dei lotti (i singoli audiovisivi, contrariamente a quanto affermato dai convenuti, costituiscono articolazioni di un disegno comunicativo unitario), il mancato interpello di altri operatori economici (financo in un contesto di trattativa privata) costituisce, *in re ipsa*, danno erariale (cfr. Sez. I app., n. 198/2011).

L'orientamento a senso obbligato della scelta della "Interattiva Media" ha infatti determinato un pregiudizio erariale che deriva, oggettivamente, dal non aver valutato in alcun modo la possibile realizzazione degli audiovisivi da parte di altre imprese sul mercato (va notato che la "Interattiva Media" si pone come sul mercato come operatore di nicchia, di rilievo ben minore rispetto ad altri), né risulta alcuna procedura comparativa fra operatori pubblici.

Oltre a ciò, è sostanzialmente dimostrato (cfr. relazione di stima del C.T.U. ing. M. Gattola, pag. 59) che il valore commerciale del prodotto si attesta intorno ai cinquecentomila euro.

Proprio la valutazione d'insieme del predetto C.T.U. induce questo Collegio a ritenere che gli audiovisivi acquisiti dalla P.A., pur con gli accertati limiti (cfr. Relazione dell'apposita Commissione amministrativa), possano trovare una utilizzazione generica: anzitutto, in un'ambito didattico di scuola dell'obbligo, nonché in un contesto di esemplificata divulgazione televisiva.

Ne consegue che non può essere accolta l'ipotesi, formulata dalla precedente Procura, di totale inutilità del prodotto e della conseguente spesa.

Nel riconoscere un grave pregiudizio erariale, connesso a modalità illecite di contrattazione, il Giudicante, in un'ottica estremamente prudenziale, ritiene di limitare il danno alla differenza fra la maggiore spesa irragionevolmente sostenuta dalla P.A. e il valore commerciale del prodotto acquisito.

Non va infatti sottaciuto che, in caso di gara (anche puramente informale, quale è quella da instaurarsi per il caso di trattativa privata), le imprese eventualmente interpellate avrebbero potuto ipotizzare sostanziali ribassi a fronte di un costo del prodotto identificato in circa € 500.000,00.

La giurisprudenza di questa Corte si è attestata, in casi analoghi, nell'ammettere la sussistenza di danno erariale (cfr. Sez. Calabria, sent. n. 364/2012); al proposito, è stato individuato (cfr., per tutte, Sez. Lombardia, sent. 598/2009) un "interesse pubblico alla più ampia partecipazione possibile" all'attività dei privati nei procedimenti di contrattualistica pubblica.

Con efficienza causale determinante il Giunta La Spada e il Biondi hanno in particolare concorso ad indurre il MIUR e l'ANSAS a privarsi della possibilità di erogare minori somme, escludendo il ricorso a qualsiasi tipo di procedura comparativa fra imprese (doveroso anche in un contesto di trattativa privata) (cfr. C.d.S. Sez. V, dec. n. 889/2009).

A tacer del fatto che evidenti criteri di economicità e ragionevolezza avrebbero dovuto indurre i predetti soggetti a indirizzare la scelta dell'Amministrazione nel senso di adottare una forma pienamente concorsuale per l'affidamento della fornitura, giova rammentare che, per giurisprudenza consolidata in materia, finanche il ricorso alla trattativa diretta impone il confronto fra più offerte scritte (almeno cinque).

Nel caso di specie i convenuti, in rispettiva violazione dei rispettivi obblighi di servizio, con palese e volontario spregio della normativa vigente, hanno irragionevolmente evitato qualsiasi confronto (imposto anche per la trattativa diretta) fra imprese (cfr. Sez. I app., n. 198/2011); non risulta neppure alcun tentativo di esplorazione di mercato nell'ambito MEPA.

L'ordine logico della delibazione di questo Giudicante impone, quindi, la verifica e la quantificazione del danno erariale, per i motivi sopraesposti.

Circa la quantificazione del danno per mancato confronto fra imprese, ritiene il Collegio di riferirsi ai principi espressi dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr. Sez. I app., sent. n. 198/2011), da determinare, quanto meno, nella differenza fra quanto pagato dall'Amministrazione e il valore commerciale del prodotto acquistato.

L'applicazione di tale principio comporta la quantificazione del danno in ragione della differenza fra € 769.599,00 (prezzo delle "Pillole del sapere") e € 500.000,00 (valore commerciale del bene, sostanzialmente riconosciuto dal medesimo avv. Cucci, per Biondi, che ha comunque chiesto sul punto un supplemento istruttorio, nonché dall'avv. Terracciano, per Giunta La Spada).

Non costituiscono danno erariale, contrariamente a quanto affermato dalla precedente Procura, gli importi di € 10.000,00 e € 15.000,00, qualificati come "compenso" a favore del Liceo

“Newton” e dell’I.T.A. Sereni”, non essendo tali risorse mai uscite dalla disponibilità della P.A.

Neppure costituisce danno erariale, per mancanza di diretta causalità con l’irregolare procedimento di acquisto del prodotto, quanto erogato (€ 15.481,23) in favore del C.T.U. ing. Gattola.

In applicazione di tali criteri il danno erariale deve essere conclusivamente quantificato in € 269.599,00.

Devono essere quindi esaminate le rispettive posizioni dei soggetti responsabili del danno erariale, in relazione alle condotte succedutesi fra il novembre 2011 e il novembre 2012.

Le responsabilità del Giunta La Spada, di gran lunga maggiori, vanno ricondotte alla sua figura apicale nell’ANSAS, al suo potere decisorio di ultima istanza e, infine, al suo determinante ruolo propulsivo dell’intera vicenda (il medesimo aveva già individuato, *a priori*, il fornitore).

Al Giunta La Spada deve essere addebitata la parte di pubblico danno corrispondente a € 90.000,00.

A gravare la posizione del Capo Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e industriali, militano gli accertamenti della riferita Commissione, secondo cui, nel verbale della riunione (agli atti) del “Tavolo di lavoro” in data 02.02.2012 il dott. Biondi e la dott.ssa Corsi (Direzione generale dello studente) “illustrarono l’iter che sarebbe stato seguito per la realizzazione di materiale informativo, consistente in “Pillole del sapere”, nonché le

medesime dichiarazioni del Giunta La Spada, da cui sostanzialmente risulta che il Biondi si adoperò in ogni modo in favore della proposta dell'ANSAS (acquisto dalla "Interattiva Media"), ottenendo di evitare qualsiasi confronto fra imprese.

Nel contesto della valutazione delle responsabilità singolarmente ascrivibili ai convenuti, vale la pena di sottolineare che nella produzione del pregiudizio erariale in questione spiccano altri soggetti che non risultano chiamati nell'odierno giudizio: si pensi, fra gli altri, ai componenti del "Tavolo di lavoro" e ai funzionari ANSAS che materialmente adottarono gli atti connessi ai contratti di fornitura della "Interattiva Media".

La mancata chiamata in giudizio di alcuni soggetti comporta la detrazione, dal *quantum* effettivamente risarcibile, delle quote astrattamente addossabili a tali soggetti.

Pertanto la ripartizione del danno complessivamente valutato in €. 135.000,00, deve essere cos' ripartito.

Al Biondi deve essere addebitato il danno nella misura di € 35.000,00.

Il dott. Zennaro, chiamato nella sua qualità di Direttore generale dello Studente, ha procacciato le risorse economiche e reso possibile, come risulta dagli accordi intercorsi anche verbalmente alla fine del 2011 con il Giunta La Spada, l'acquisto di un prodotto scadente a prezzo esorbitante, pur manifestandosi in tutta la sua gravità la potenziale illegittimità

dell'affidamento (cfr. Sez. Trentino Alto Adige- sede di Trento, sent. n. 34/2012).

Al dott. Zennaro deve essere quindi addebitato il danno nella misura di € 10.000,00.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando

CONDANNA

il dott. Antonio Giunta La Spada al pagamento, in favore del MIUR, della somma di € 90.000,00 (novantamila/00), comprensiva di rivalutazione fino alla data di pubblicazione della sentenza e interessi dalla predetta ultima data fino all'effettivo soddisfo;

il dott. Giovanni Biondi al pagamento, in favore del MIUR, della somma di € 35.000,00 (trentacinquemila/00), comprensiva di rivalutazione fino alla data di pubblicazione della sentenza e interessi dalla predetta ultima data fino all'effettivo soddisfo;

il dott. Massimo Zennaro al pagamento, in favore del MIUR, della somma di € 10.000,00 (diecimila/00), comprensiva di rivalutazione fino alla data di pubblicazione della sentenza e interessi dalla predetta ultima data fino all'effettivo soddisfo;

condanna altresì gli stessi al pagamento delle spese di giustizia, che sino alla pubblicazione della sentenza si liquidano in € 758,85 (settecentocinquantotto/85).

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 07.07.2016

L'ESTENSORE

IL

PRESIDENTE

F.to dott. Marcovalerio Pozzato

F.to dott.ssa Piera

Maggi

Deposito del 18 luglio 2016

P. IL DIRIGENTE
IL RESPONSABILE DEL SETTORE
GIUDIZI DI RESPONSABILITA'
F.to Dott. Luigi DE MAIO