



SENT. 50/2025

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita	Loreto	Presidente
Ida	Contino	Consigliere
Donatella	Scandurra	Consigliere
Nicola	Ruggiero	Consigliere
Maria Cristina	Razzano	Consigliere -Relatrice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi d'appello iscritti al n. 61040 nel Registro di Segreteria
promosso da

- 1) PLANETA Ivo (appello principale), nato a Cuneo il 23.4.1955 e
residente in Roma, via Conca d'Oro n. 256, C.F.
PLNVIO55D23D205N, elettivamente domiciliato in Roma, via di
Villa Sacchetti, 9 presso lo studio del Prof. Avv. Francesco Saverio
Marini (PEC francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org) -
rinunciante - dal quale è rappresentato e difeso, come da procura
in atti, unitamente all'Avv. Francesco Visco (PEC
francescovisco@ordineavvocatiroma.org), anche in via disgiunta;
- 2) ODERO Simone (appello incidentale), nato a Roma il giorno 11
marzo 1978 e residente in Marino (RM), in Via Torre di Messer
Paoli n. 1, C.F. DROSMN78C11H501F, elettivamente domiciliato



SENT. 50/2025

all'indirizzo PEC federico.dinelli@pec.it del Prof. Avv. Federico

Dinelli dal quale è rappresentato e difeso, giusta procura in atti;

3) CHIMENTI Alessio Alfonso (C.F. CHMLSL69P21D969O), nato a

Genova il 21 settembre 1969 e residente in Roma, Piazza

Clemente Origo, n. 6, elettivamente domiciliato in Roma, Via

Sebino, n. 29, presso lo studio dell'Avv. Massimo Gentile (p.e.c.

massimogentile@ordineavvocatiroma.org), dal quale è

rappresentato e difeso giusta procura in atti, unitamente all'Avv.

Marco Annoni (p.e.c. marcoannoni@ordineavvocatiroma.org)

anche in via disgiunta;

4) AIELLI Paolo, nato a Roma il 17 febbraio 1959 (C.F.

LLAPLA59B17H501R) e ivi residente alla via Marmorata n. 169,

rappresentato e difeso dall'avv. Prof. Alessandro Botto (p.e.c.

alessandrobotto@ordineavvocatiroma.org) con il quale è

elettivamente domiciliato in Roma, alla via di San Nicola da

Tolentino n. 67 presso il suo studio Legance - Avvocati Associati,

come da procura in atti

contro

PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI, in persona

del Procuratore Generale *pro tempore*;

PROCURA DELLA CORTE DEI CONTI PRESSO LA SEZIONE

GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO, in persona del

sostituto Procuratore Generale *pro tempore*,

avverso

la sentenza n. 510/2023 della Sezione giurisdizionale per la Regione



SENT. 50/2025

Lazio, depositata in data 17 luglio 2023.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 7 novembre 2024, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Eliana Giorgiantoni, la relatrice dott.ssa Maria Cristina Razzano, gli Avvocati Corea Ulisse, Visco Francesco, Gentile Massimo, Annoni Marco, Botto Alessandro e Dinelli Federico ciascuno per il proprio assistito, nonché il rappresentante della Procura generale nella persona del V.P.G. dott.ssa Adelisa Corsetti

Esaminati gli atti d'appello, gli atti e i documenti tutti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza appellata la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio ha parzialmente accolto la domanda promossa dalla Procura regionale nei confronti degli odierni appellanti, nella qualità, all'epoca dei fatti, di Amministratore delegato (AIELLI Paolo), Direttore affari legali e acquisti (CHIMENTI Alessio Alfonso) e due dirigenti della Direzione operativa (PLANETA Ivo e ODERO Simone, oltre che del collaudatore dei macchinari (MORMILE Alberto), chiedendone la condanna al pagamento di euro 1.838.540,00 in favore dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (IPZS) e disponendo la conversione in pignoramento del sequestro conservativo autorizzato con decreto presidenziale del 10 maggio 2022 e confermato nei soli confronti di Chimenti e Planeta.

A seguito di esposto anonimo del 26.04.2019 e delle intercettazioni



SENT. 50/2025

acquisite in sede di procedimento penale, la Procura regionale ravvisava l'illegittimità, per mancanza del requisito dell'infungibilità tecnica, di una duplice procedura negoziata di affidamento senza gara, ex art. 63 d.lgs. n. 50/2016, *ratione temporis* applicabile. La vicenda inerisce, infatti, a due affidamenti diretti, svolti tra il 2016 e il 2017, aventi a oggetto l'*upgrade* di due tipologie di macchina. Il primo affidamento (secondo in ordine cronologico) prevedeva l'*upgrade* di due macchine Gallus R200, che si sarebbe tradotto di fatto nell'acquisto di due macchine nuove Labelfire 340 e, il secondo (primo in ordine cronologico), il *revamping* di quattro Arsoma, all'esito del quale furono acquistate due macchine nuove di marca diversa (Lemu).

Il Collegio di prime cure ha escluso la responsabilità del MORMILE, mentre ha condannato:

- a) per il danno relativo all'*upgrade* delle macchine Gallus R200 (ETICHETTE MADE IN), PLANETA e ODERO al pagamento di euro 700.000,00 in via principale e in solido, nonché CHIMENTI in via sussidiaria, per colpa grave, per euro 245.000,00 (35% dell'intero danno);
- b) per il danno relativo all'*upgrade* delle macchine Arsoma (SCONTRINI GIOCO LOTTO), il solo PLANETA per euro 400.000,00, in via principale e a titolo di dolo, nonché AIELLI per euro 160.000,00 (40% dell'intero danno) e CHIMENTI a euro 120.000,00 (30% dell'intero danno) in via sussidiaria e a titolo di colpa grave.



SENT. 50/2025

Nei limiti delle somme indicate, i primi giudici hanno disposto la conversione in pignoramento del sequestro conservativo autorizzato con decreto presidenziale del 10 maggio 2022, e confermato nei soli confronti dei convenuti Alessio Alfonso Chimenti e Ivo Planeta con ordinanza cautelare monocratica del 25 agosto 2022, n. 176, confermata, in fase di reclamo, dall'ordinanza cautelare collegiale del 10 novembre 2022, n. 205).

Con distinti atti hanno interposto appello PLANETA Ivo (appello depositato in data 18/09/2023), ODERO Simone (appello depositato in data 12/10/2023), CHIMENTI Alessio Alfonso (appello depositato in data 7/11/2023) e AIELLI Paolo (appello depositato in data 14/11/2023), lamentando:

- 1) *“erroneo rigetto dell'eccezione relativa al difetto di giurisdizione”.*

Tutti gli appellanti hanno riproposto, in via pregiudiziale, l'eccezione di difetto di giurisdizione, ritenendo che il Giudice territoriale abbia erroneamente considerato non fondata la relativa questione. In particolare, l'appellante principale (PLANETA) assume che per effetto della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Delibera CIPE 2 agosto 2002, n. 59, recante, per l'appunto, la “Trasformazione in società per azioni dell'I.P. e Z.D.S.”, dal 17 ottobre 2002 l'IPZS è stato trasformato in Società per azioni. Pur essendo “integralmente partecipato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze”, IPZS avrebbe perso la precedente qualificazione di “ente pubblico economico”, espressamente riconosciuta dalla Legge n. 559/66; non



SENT. 50/2025

sarebbe più sottoposto alla vigilanza del Ministero del Tesoro (oggi MEF); non sarebbe più disciplinato dalla legge, ma dal proprio Statuto che escluderebbe qualsiasi ingerenza del Ministero. Non sussisterebbe nessuno dei criteri che il Giudice regolatore avrebbe utilizzato al fine di ritenere correttamente radicata la controversia dinanzi al giudice contabile. Non sarebbe sufficiente a tal fine la partecipazione totalitaria da parte del MEF, né la natura del danno e degli interessi perseguiti, dal momento che in questi casi il Poligrafico avrebbe agito *jure privatorum* per il perseguimento di interessi propri e non del socio unico pubblico. Tali affermazioni troverebbero conforto nell'art. 12, comma 1, d.lgs. 175/2016.

A tali argomentazioni, l'appellante ODERO aggiunge la constatazione della totale assenza degli indici rivelatori delle società legali, che dovrebbero sussistere tutti simultaneamente e risultare da precise disposizioni statutarie (cfr., tra le altre, Cass., Sez. un., 13 settembre 2018, n. 22409; 22 dicembre 2016, n. 26643; 10 marzo 2014, n. 5491). Tali indici non sarebbero individuabili in capo all'IPZS che non sarebbe soggetta ad alcun penetrante controllo a opera dell'apparato statale, né percepirebbe alcun provento in forma di "canone". Nemmeno il controllo che la Corte dei conti opera sull'Istituto deporrebbe in favore di una sua configurazione come "società legale", in quanto vi sarebbero assoggettate tutte le società partecipate, così come sarebbe del tutto inconferente la giurisprudenza richiamata dal Collegio (riferibile principalmente ad Anas S.p.A.). A tale posizione difensiva si è allineata la difesa



SENT. 50/2025

dell'appellante CHIMENTI, mentre AIELLI rimarca, oltre alle riportate considerazioni, anche la differenza tra la nozione di "organismo di diritto pubblico" e società *in house*, quest'ultima non riferibile certo all'Istituto asseritamente danneggiato.

2) *"erroneo rigetto dell'eccezione di prescrizione"*.

Gli appellanti PLANETA, CHIMENTI e AIELLI hanno, poi, riproposto l'eccezione di prescrizione. Assumono le rispettive difese che la pretesa azionata nei loro confronti sia ormai prescritta, in relazione all'ipotesi di danno erariale per l'acquisto, da parte di IPZS, tramite procedura negoziata ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett b), d.lgs. n. 50/2016, di due macchine Lemu. Il pregiudizio contestato dalla Procura, infatti, risalirebbe al periodo compreso tra il 10.2.2016 - data in cui l'Officina Carte Valori rappresentava l'esigenza di acquistare l'*upgrade* della macchina Arsoma/Gallus 410 per la commessa Gioco del Lotto - e il 4.11.2016, data in cui la Direzione Acquisti e la Direzione operativa, previa autorizzazione della Direzione Legale, chiedevano l'autorizzazione alla modifica dei contratti stipulati con la Heidelberg e inoltravano il nuovo ordine di acquisto. Dalle date indicate potrebbe ritenersi maturata quella "conoscibilità obiettiva" che la stessa giurisprudenza contabile indica come *dies a quo* ai fini della decorrenza del termine prescrizione, e a tutto voler concedere, dovrebbe in ogni caso essere accertata e dichiarata la prescrizione in relazione alle somme effettivamente versate da IPSZ alla Heidelberg nel periodo compreso tra il 4.11.2016 e il 26 maggio 2017.



SENT. 50/2025

Nessun occultamento doloso sarebbe rinvenibile nella fattispecie:

- in primo luogo, la Procura regionale non avrebbe contestato alcun atto di occultamento doloso del danno;

- le contestazioni si appunterebbero su atti che – non solo recano puntuale motivazione del ricorso alla procedura negoziata di cui all'art. 63, comma 2, lett. b), d.lgs. n. 50/2016 e danno puntualmente conto del rispettivo impegno di spesa, ma che sarebbero stati regolarmente pubblicati sul portale Gare dell'IPZS e, dunque, perfettamente conosciuti e comunque conoscibili dall'Amministrazione sin dal momento della loro adozione, come tali idonei a rendere immediatamente percepibile all'esterno il loro (eventuale ma qui inesistente) disvalore sul piano della contestata responsabilità erariale. Ne deriva che l'invito a dedurre, in quanto notificato all'odierno appellante solo il 26 maggio 2022, è evidentemente intervenuto quando la prescrizione quinquennale era già spirata (4 novembre 2021). In merito, poi, alla posizione dell'AIELLI, questi fa rilevare di non essere mai stato rinviato a giudizio (per archiviazione in data 3 ottobre 2022) “né sarebbe stata dimostrata una volontà “ingannatrice o fraudolenta”.

3) *“erroneo rigetto dell'eccezione di nullità dell'atto di citazione”.*

Gli appellanti ODERO E CHIMENTI deducono, ancora in via preliminare, l'erroneo rigetto dell'eccezione di nullità dell'atto di citazione, il primo per difformità rispetto all'invito a dedurre, il secondo per mancata individuazione delle quote di responsabilità ascrivibile ai convenuti chiamati a rispondere a titolo di colpa grave.



SENT. 50/2025

In particolare, ODERO ricorda che, nell'invito a dedurre, la Procura regionale gli avrebbe contestato di essere stato autore (assieme a Chimenti e Planeta) della lettera del 17 maggio 2017 con la quale si sarebbe dato impulso alla procedura per l'*upgrade* delle macchine Gallus R200, ma in realtà quella nota non sarebbe mai stata dallo stesso firmata, sicché in sede di citazione la *causa petendi* sarebbe stata incentrata sulla nota del 20 aprile 2017, con inammissibile mutamento radicale della domanda.

CHIMENTI, invece, ribadisce che, a mente dell'art. 1, commi *-quater* e *1-quinques*, della Legge n. 20 del 1994 e successive modificazioni, l'atto di citazione dovrebbe contenere quantomeno i criteri, esposti in maniera precisa e non suscettibile di equivoci - in quanto fondati sulle "singole responsabilità" - con i quali determinare la quota del complessivo danno di cui è richiesta la condanna per i convenuti imputati di colpa grave.

4) *"erronea valutazione di antigiuridicità e dannosità della condotta"*.

Passando poi al merito, tutti gli appellanti hanno lamentato l'erroneità della sentenza in relazione alla sussistenza degli elementi oggettivi della dedotta responsabilità erariale.

UPGRADE GALLUS R 200

PLANETA, dopo aver tratteggiato la normativa nazionale e comunitaria vigente in materia di affidamenti diretti, ha precisato che l'iter procedurale, al quale deve attenersi l'IPZS, sarebbe stato pedissequamente seguito nel caso in esame:



SENT. 50/2025

1) la richiesta di acquisto (RDA) e le valutazioni di carattere tecnico sarebbero state effettuate dalla struttura tecnica richiedente, che non sarebbe – come affermato in sentenza – il Direttore della Direzione Operativa, ma l'Officina Carte Valori – OCV, nelle persone del Responsabile Manutenzione OCV (Dott. OMISSIS e del funzionario OMISSIS) per l'*upgrade* delle Arsoma, e del Responsabile Produzione OCV (Dott. OMISSIS) per l'*upgrade* delle Gallus R200;

2) la verifica sulle motivazioni per ricorrere all'affidamento diretto e la negoziazione del corrispettivo sarebbero state svolte dal Buyer della Direzione Acquisti (Dott. OMISSIS), sia per l'*upgrade* delle Arsoma che per quello delle Gallus R200. Al Responsabile della Direzione Operativa competerebbe *“la pianificazione delle attività degli stabilimenti produttivi nel rispetto degli standard qualitativi e dei tempi di consegna al cliente, assicurando nel tempo il mantenimento, il miglioramento e l'innovazione del parco impianti, al fine di realizzare gli obiettivi produttivi previsti dal budget annuale e dal piano”* e non certo l'attestazione della fattibilità tecnica dell'*upgrade* di una macchina, che non discenderebbe affatto dagli obblighi di servizio connessi alla qualifica.

Per quanto riguarda, in particolare, l'*upgrade* delle Gallus R200, la procedura avrebbe preso avvio dall'esigenza di realizzare una soluzione di tracciatura e anticontraffazione delle etichette del “Made in Italy” che, partendo da un supporto fisico, fosse tale da assicurare anche una tracciabilità informatica, mediante l'adeguamento degli impianti già in dotazione al Poligrafico.



SENT. 50/2025

In dettaglio, nel novembre 2016, la Heidelberg, su specifica richiesta dello Stabilimento Officina Carte Valori, nelle persone di OMISSIS, OMISSIS e OMISSIS, svolgeva un sopralluogo tecnico presso lo stabilimento di Roma Salaria, nell'ambito del quale prendeva visione dello stato delle Gallus R200 in dotazione al Poligrafico. All'esito di tale sopralluogo, in data 11 novembre 2016, la Heidelberg inviava "alla cortese attenzione del Ing. OMISSIS, Ing. OMISSIS e Ing. OMISSIS [OMISSIS]" una nota in cui, *"a seguito del sopralluogo tecnico effettuato presso i vs. stabilimenti di Roma Salaria e constatato lo stato di obsolescenza delle macchine Gallus presenti"* ne proponeva il *"ritiro e il ripristino di nr 1 configurazione completa con implementazione, sostituzione e inserimento nuovi elementi digitali per una più moderna ed efficiente configurazione secondo le vs esigenze di produzione attuali"* (Doc. 14). Soltanto dopo tale proposta, con Richiesta di Acquisto RDA n. 10126172 del 29 marzo 2017, la Direzione Officina Carte Valori, in persona del Dott. OMISSIS ("Richiedente: OMISSIS"), rappresentava l'esigenza di *"upgrade impianti Gallus stampa flessografica e fustellatura a Gallus Labelfire 340"*, cioè la trasformazione tramite *upgrade* delle preesistenti Gallus R200 in Labelfire340, mediante *"ritiro delle macchine Gallus R200 e ripristino di nr 2 configurazioni complete con implementazione, sostituzione e inserimento nuovi elementi digitali per una più moderna ed efficiente configurazione secondo le esigenze di produzione attuali"* (Doc. 15).

La RDA sarebbe stata indirizzata e gestita all'interno della Direzione



SENT. 50/2025

acquisti dal Buyer di riferimento (Dott. OMISSIS) e dal Responsabile di Area per gli acquisti della produzione (Avv. OMISSIS), che ne curarono anche la relativa documentazione; sicché, con nota prot. n. 2877 del 20 aprile 2017 (Doc. 16) il Direttore della Direzione Officina Carte Valori (Ing. Odero) e quello della Direzione Operativa (Ing. Planeta) evidenziavano alle Direzioni Acquisti e Servizi Generali (Avv. Chimenti) e Amministrazione e Finanza (Dott. OMISSIS) che *“Per avviare la produzione dei nuovi tasselli in carta autoadesiva con ologramma “Made in” (...) l’OCV ha verificato la possibilità di aggiornare i vecchi impianti Gallus R200 in dotazione presso lo Stabilimento. L’upgrade consentirebbe di integrare la stampa tradizionale con il nuovo motore di stampa digitale a colori (Labelfire 340)”. Veniva, altresì, riportato che “Allo scopo è stata contattata l’azienda fornitrice a cui è stata richiesta una quotazione per l’upgrade degli impianti e in data 10.04.2017 ha quotato l’aggiornamento, dettagliando le caratteristiche tecniche, per un importo complessivo di Euro 2.375.000 cadauno”*. La nota del 20 aprile 2017, dunque, già avrebbe riportato – nella prospettazione difensiva – che la verifica tecnica circa la possibilità di *upgrade* sarebbe stata effettuata non già da Planeta, come erroneamente riportato in sentenza, ma dall’Officina Carte Valori, nelle persone, come si è visto sopra, degli Ingg. OMISSIS, OMISSIS e OMISSIS. Alla nota era allegata l’ultima offerta tecnica di Heidelberg datata 10 aprile 2017. Con successiva nota prot. n. 188 del 12 maggio 2017 (Doc. 17), la Direzione Operativa (Ing. Planeta) e la Direzione Acquisti (Avv. Chimenti) –



SENT. 50/2025

sulla base delle valutazioni tecniche effettuate dall'OCV, già pedissequamente riportate nella nota del 20 aprile 2017 ed espressamente richiamate – rappresentavano all'Amministratore Delegato l'offerta tecnica della Heidelberg, che, essendo la *“casa costruttrice delle macchine in questione e quindi unica a poter eseguire il servizio senza alterare le funzionalità degli impianti”*, si era resa *“disponibile al ritiro delle nr. 2 macchine Gallus R200 e al ripristino di nr. 2 configurazioni complete con implementazione, sostituzione e inserimento di nuovi elementi digitali per una più moderna ed efficiente configurazione per le nostre esigenze produttive”*. Con determina n. 225 del 6 giugno 2017, l'Amministratore Delegato, considerata anche l'autorizzazione della Direzione degli Affari legali, disponeva l'aggiudicazione della gara in favore di Heidelberg, per un importo complessivo di € 4.200.000,00 (Doc. 18); l'avviso di aggiudicazione della gara, a firma dell'Avv. Chimenti, era poi pubblicato sulla GUUE del 7 luglio 2017 (Doc. 19) e il 5 luglio 2017 l'Avv. Chimenti procedeva alla sottoscrizione con la Heidelberg dell'ordine d'acquisto n. 4600084945 (Doc. 20).

La successiva fase di attività afferente all'esecuzione dell'ordine si sarebbe svolta al di fuori del perimetro di responsabilità e conoscenza dell'Ing. Planeta, cessato dall'incarico nell'ottobre 2018 (Doc. 21).

Alla luce di quanto sopra descritto, sarebbe del tutto infondata l'affermazione contenuta nell'atto di citazione, alla cui stregua sembrerebbe emergere “dagli atti” “che, in luogo dei servizi pattuiti,



SENT. 50/2025

la HI S.r.l. abbia consegnato macchine nuove (*Gallus Labelfire 340 in luogo dell'upgrading avente ad oggetto le Gallus R200 [...]*). In realtà, la presenza, presso le sedi di Roma e Foggia, di macchine riportanti sull'etichetta la dicitura "Gallus Labelfire 340" e "anno di fabbricazione 2017" non dimostrerebbe affatto la sostituzione di una macchina in luogo di quella in dotazione, come agevolmente rinvenibile nella consulenza tecnica dell'Ing. Maurelli e del Prof. Ing. Pontrandolfo, incaricati dall'IPZS e agli atti del procedimento penale (Doc. 10), sulle cui conclusioni il Giudice di prime cure non si è premurato neppure di pronunciarsi. La linea Gallus, composta da differenti elementi dalle caratteristiche prestazionali superiori rispetto ai moduli precedenti, riporta, tra le altre, un'unica marcatura CE apposta in un punto rappresentativo dell'insieme, in modo da riferirsi chiaramente all'insieme nel suo complesso. Le argomentazioni che precedono trovano conferma nella Comunicazione della Commissione europea n. 2016/C 272/01, recante *"La guida blu all'attuazione della normativa UE sui prodotti 2016"*, nella quale si legge chiaramente che *"Un prodotto che abbia subito modifiche o trasformazioni consistenti destinate a cambiarne le prestazioni, la finalità o il tipo originari dopo la messa in servizio, con un impatto significativo sulla sua conformità alla normativa di armonizzazione dell'Unione, deve essere considerato"* – ovviamente ai soli fini dell'applicazione della normativa in questione, non anche con riferimento alla disciplina degli appalti pubblici – *"un prodotto nuovo"*. La situazione deve essere valutata caso per caso e in



SENT. 50/2025

particolare alla luce degli obiettivi della normativa e del tipo di prodotti disciplinati dalla normativa in questione. Se un prodotto ricostruito o modificato è considerato un prodotto nuovo, esso deve essere conforme alle disposizioni della normativa applicabile nel momento in cui viene messo a disposizione o in servizio.

ODERO rappresenta sulla specifica vicenda che, nella lettera del 20 aprile 2017, l'unica sottoscritta da Odero insieme a Planeta e indirizzata alla Direzione Acquisiti, non si sarebbe mai parlato di "infungibilità tecnica", ma solo di "fattibilità". In quella nota, l'appellante si sarebbe limitato ad affermare che la OCV, attraverso i tecnici che operano al suo interno (in particolare l'ing. OMISSIS), aveva «verificato la possibilità di aggiornare i vecchi impianti Gallus R200», mediante una procedura di *upgrade*. Solo nella successiva nota indirizzata all'amministratore delegato del maggio 2017, il Planeta e Chimenti (ma non Odero) avrebbero chiesto ad Aielli l'autorizzazione a procedere con l'affidamento diretto in favore di Heidelberg, facendo la sua comparsa, per la prima volta, il concetto di infungibilità, giacché in essa si legge quanto testualmente segue: *«Allo scopo è stata contattata la Soc. HEIDELBERG ITALIA S.r.l., casa costruttrice delle macchine e quindi UNICA a poter eseguire il servizio senza alterare le funzionalità degli impianti»*

La decisione di ricorrere alla procedura negoziata senza pubblicazione di un bando, esulava, quindi, dalla sua responsabilità e dalla sua sfera di controllo. Non sarebbe spettato a Odero, infatti, sempre secondo le procedure dell'IPZS sulla «Emissione ordini di



SENT. 50/2025

acquisto e contratti quadro per forniture, servizi e lavori» (allegato n. 23 fasc. 1° grado), la scelta della procedura di affidamento che competeva al Responsabile del Procedimento per la fase dell'Affidamento (RPA), che «con il supporto del Responsabile Gruppo Acquisti e del Buyer, individua ed esegue l'idonea procedura di affidamento secondo quanto previsto dal d.lgs. 163/2006 e, nel caso di beni e servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria, dal regolamento IPZS per l'acquisizione in economia di beni e servizi» (cfr. pag. 11). Nel caso di specie, il RPA, come si legge nella richiesta di offerta rivolta a Heidelberg, era Chimenti. Anche il documento denominato «Scelta della procedura di affidamento» (allegato n. 24 fasc. 1° grado) chiarirebbe, fin dalle sue prime righe, che *«La procedura si applica principalmente alle strutture della Direzione Acquisti»*, le quali hanno la responsabilità della *«Scelta della tipologia di affidamento in caso di servizi e forniture»*, così ripartita (cfr. tabella a pag. 3): il Responsabile della Procedura di Affidamento (RPA) approva/autorizza; il Responsabile Gruppo Acquisti (GrA) è responsabile primario/esecutore (dell'attività); il Buyer (BUY) supporta/collabora; la Direzione Affari Generali, Legali e Societari (LGS) supporta/collabora; il Direttore dell'Area Operativa (DAO), nella fattispecie Planeta, invece, è soltanto informato.

Ancora, le istruzioni dell'IPZS relative alla procedura di «Affidamento diretto» (allegato n. 25 fasc. 1° grado) prevedono espressamente che *«il Buyer se l'importo stimato dell'affidamento è pari o superiore a 40.000 Euro, analizza il mercato di riferimento al fine di verificare che*



SENT. 50/2025

ci siano effettivamente le motivazioni per ricorrere all'affidamento diretto secondo quanto previsto dalla normativa vigente e dalla procedura ACQ 23 - Scelta della procedura di affidamento, considerando l'Elenco degli operatori economici IPZS ed eventualmente anche attraverso ulteriori ricerche sul mercato con il supporto della Struttura richiedente. Le motivazioni andranno riportate nel provvedimento di aggiudicazione. [...] Il risultato della suddetta analisi viene approvato dal Responsabile Gruppo Acquisti e comunicato all'RPA».

Ferma restando la distinzione tra “infungibilità tecnica” e “fattibilità tecnica”, non corrisponderebbe al vero che Odero abbia chiesto all'amministratore delegato l'autorizzazione a indire una procedura negoziata senza bando, così come sarebbe stato erroneamente affermato in sentenza che Odero (assieme a Planeta e Aielli) avrebbe chiesto, su proposta dell'aggiudicatrice Heidelberg Italia, l'autorizzazione alla modifica del contratto per l'*upload* e il *revamping* in un contratto di acquisto di dispositivi nuovi, ancora una volta senza procedere alla gara». Anche questa affermazione sarebbe totalmente errata sia perché la variazione degli ordini di acquisto avrebbe riguardato esclusivamente la procedura di *revamping* delle macchine Arsoma, mentre Odero è stato ritenuto responsabile soltanto per le procedure di *upgrade* delle macchine Gallus R200 - per le quali nessuna variazione dei contratti di acquisto è stata effettuata- sia perché, quando è stata disposta l'aggiudicazione dell'affidamento diretto in favore di Heidelberg per l'*upgrade* delle



SENT. 50/2025

macchine Gallus R200, e quindi necessariamente prima della stipulazione dei contratti, era già stato trasferito presso lo Stabilimento Zecca (allegato n. 4 fasc. 1° grado), lasciando a Mormile la responsabilità dello Stabilimento OCV.

Palesemente errata sarebbe, altresì, l'interpretazione delle dichiarazioni rese da Odero in sede di audizione, essendo evidente che l'invitato si riferisse alla procedura di *revamping* delle macchine Arsoma quando afferma testualmente: «*Heidelberg aveva controllato le macchine e stabilito, giudicato la fattibilità. ADR: Loro parlavano con Planeta e dicevano che non riuscivano a fare quello richiesto e proposero la macchina nuova. Decisero così di comprare la macchina nuova*». Questa dichiarazione riguarderebbe il Gioco del Lotto, per il quale serviva un aggiornamento delle macchine Arsoma, poi sostituito dall'acquisto di due macchine nuove Lemu. Non riguarderebbe, invece, la procedura di *upgrade* delle macchine Gallus R200, l'unica per la quale egli è stato ritenuto (erroneamente) responsabile. In questa seconda procedura non vi sarebbe stata alcuna variazione dell'oggetto del contratto, così come non vi è mai stata alcuna comunicazione da parte di Heidelberg in ordine alla impossibilità di eseguire l'*upgrade* nei termini richiesti dall'IPZS e discussi con i tecnici a diretto riporto di Odero, in particolare OMISSIS, che si erano relazionati direttamente con i rappresentanti dell'Azienda fornitrice. In quest'ottica, la condotta di Odero, concretizzatasi nella trasmissione di una mera nota integrativa di una richiesta di acquisto priva di dichiarazione di infungibilità, non



SENT. 50/2025

potrebbe essere considerata come concausa, sul piano giuridico, del presunto evento dannoso.

CHIMENTI preliminarmente chiarisce che, all'epoca dei fatti per cui è causa, sarebbe stato Direttore della sola Direzione Acquisti e non anche degli Affari legali, che faceva capo ad altro dirigente dell'IPZS, come si evince agevolmente dalla procura rilasciatagli dall'allora Amministrazione Delegato, pure convenuto nell'odierno giudizio, Dott. Aielli (All. 16), che ha confermato, per quanto potesse occorrere, siffatta circostanza anche in sede di audizione personale.

Deduce che una volta avviata la procedura di acquisizione, sulla base delle suddette verifiche e valutazioni tecniche svolte dalla struttura richiedente, la volontà e le determinazioni del Poligrafico si formerebbero di conseguenza, secondo una procedura articolata in molteplici progressivi adempimenti e vagli di carattere amministrativo ed economico, effettuati da una catena di ulteriori strutture e soggetti che intervengono ciascuno nell'esercizio delle proprie competenze e attribuzioni. I vertici aziendali, compresa la Direzione Acquisti, sarebbero chiamati a concludere siffatta procedura aziendale, "a formazione progressiva", muovendo dagli accertamenti tecnici e dalle istruttorie svolte dalle strutture competenti ed esercitando, su tali presupposti, le proprie attribuzioni e competenze strategiche, amministrative ed economiche. Nella fattispecie, l'Avv. Chimenti si sarebbe mosso alla decisione con nota prot. n. 188 del 12 maggio 2017 (All. 24), unitamente alla Direzione Operativa (Ing. Planeta), sulla scorta del contenuto della nota delle



SENT. 50/2025

strutture tecniche competenti. E, infatti, si sarebbe dato impulso all'intera operazione proprio con la nota del 20 aprile 2017, con la quale il Direttore della Direzione Officina Carte Valori (Ing. Odero) avrebbe evidenziato, unitamente alla Direzione Operativa (Ing. Planeta), di aver verificato la possibilità di aggiornare i vecchi impianti Gallus R200 in dotazione a IPZS, secondo quanto indicato dallo stesso Stabilimento Officina Carte Valori, e di aver contattato l'azienda fornitrice Heidelberg, la quale aveva quantificato il costo per effettuare l'*upgrade* delle due macchine in complessivi € 4.750.000.

Solo a seguito delle attività di collaudo svolte dal Direttore per l'Esecuzione del contratto (OMISSIS) e dal Responsabile del Procedimento per la fase di esecuzione (Ing. Mormile) - consistenti nella verifica della *“esatta corrispondenza tra quanto previsto nell'ordine e quanto effettivamente fornito dall'impresa Aggiudicataria e [della] verifica di tutta la documentazione a corredo dell'impianto”* - nonché dei test funzionali, atti a verificare la *“capacità produttiva della linea”*, id est la *“produzione di 12 diverse tipologie di stampati senza evidenziare problematiche e/o criticità ascrivibili alla linea”* e degli esiti, prima negativi e poi, a seguito di ripetizione, positivi (cfr. verbali del 13 febbraio 2019 e 6 giugno 2019, All.ti 30-31), l'Avv. Chimenti - avuta comunicazione di quanto accaduto - con nota prot. n. 28634 del 9 maggio 2019 (All. 32) disponeva l'applicazione, in danno della Heidelberg, di una penale di € 210.000, pari al 10% dell'importo contrattuale, in funzione del valore del singolo impianto, ex art. 8.7 dell'ordine di acquisto.



SENT. 50/2025

Chimenti, nella propria qualità di Direttore della Direzione Acquisti, una volta preso atto dell'esigenza manifestata dalle competenti strutture tecniche di eseguire un "upgrade" degli impianti Gallus esistenti e delle valutazioni effettuate dalle anzidette strutture, che evidenziavano che la Heidelberg, quale casa costruttrice delle macchine in parola, era l'unica che poteva eseguire il servizio di *upgrade* senza alterarne le funzionalità, rappresentava all'Amministratore Delegato (l'unico soggetto munito di idonea procura) la necessità di avviare una procedura negoziata, senza previa pubblicazione di un bando, ex art. 63, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 50/16. In ogni caso e venendo al caso di specie, che Heidelberg fosse l'unico operatore economico in grado di eseguire l'intervento di *upgrade* delle macchine Gallus è indiscutibile, trattandosi - giova ripetere - del costruttore delle stesse e, in quanto tale, titolare di diritti di esclusiva, ivi inclusi brevetti e diritti di proprietà intellettuale, che gli consentono, anche in ragione del *know-how* posseduto, di poter garantire il rispetto delle complesse specifiche tecniche caratterizzanti le macchine in parola e l'interazione delle stesse con altri impianti nell'ambito di linee di produzione complesse (cfr. dichiarazione di esclusiva, All. 50).

L'assenza di concorrenza sul mercato, data la obiettiva complessità tecnica delle macchine in questione, è, peraltro, comprovata anche dall'esito della manifestazione d'interesse pubblicata da IPZS il 5 novembre 2021 per il servizio di manutenzione delle predette macchine, che è andata deserta. E la correttezza delle considerazioni



SENT. 50/2025

testé espresse ha trovato autorevole conferma nella relazione resa dai consulenti tecnici nominati nell'ambito del giudizio penale (All. 51).

AIELLI ha chiesto la conferma della sentenza che ha escluso, in parte qua, la responsabilità dell'odierno appellante in considerazione del fatto che *“l'amministratore delegato, nelle sue funzioni [...] non avrebbe potuto rilevare la mala gestio dei dirigenti operativi”*.

UPGRADE DELLE ARSOMA

Nel giugno 2016 era stipulata una Convenzione tra Lottoitalia e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli per l'esercizio della gestione del servizio del gioco del Lotto automatizzato e degli altri giochi numerici a quota fissa, dopo un periodo di sospensione della produzione. In coerenza con l'approccio strategico complessivo di internalizzazione – e considerata la similarità del prodotto da realizzare per Lottoitalia – IPZS decideva di riattivare le linee produttive già esistenti presso i due stabilimenti di Roma e Foggia, con adeguamento delle macchine Arsoma, sul presupposto che gli scontrini del Gioco del Lotto fossero riconducibili alle “carte valori” di cui al D.M. del 23 dicembre 2013 e – come tali – necessariamente rispondenti a precise caratteristiche tecniche e realizzative.

Con richiesta d'acquisto RDA del 10 febbraio 2016, i Servizi Tecnici delle sedi produttive di Roma Salario, nella persona dell'Ing. OMISSIS, chiedevano alla Direzione Acquisti, anche in questo caso nella persona del Dott. OMISSIS, l'“Upgrade macchina Arsoma/Gallus 410 per commessa Gioco Lotto” (Doc. 22); analoga RDA veniva formulata per lo stabilimento di Foggia in data 14 marzo



SENT. 50/2025

2016 dal Dott. OMISSIS e sempre indirizzata al Dott. OMISSIS della Direzione Acquisti (Doc. 23). Con nota del 4 luglio 2016, indirizzata in via esclusiva ai Dott.ri OMISSIS (Ufficio Acquisti) e OMISSIS (Manutenzione IPZS), la Heidelberg “a seguito del sopralluogo tecnico effettuato presso i vs. stabilimenti di Roma Salario e Foggia, e constatato lo stato di obsolescenza delle macchine Arsoma presenti”, formulava la proposta di *“ritiro delle 4 macchine e ripristino di nr 02 configurazioni complete una per Roma e una per Foggia con implementazione, sostituzione e inserimento nuovi elementi per una più moderna ed efficiente configurazione secondo le vs. esigenze di produzione attuali”* (Doc. 24). Alla lettera era allegata l’offerta tecnica, recante le condizioni tecniche e il prezzo finale offerto per ciascuno dei due macchinari, così per complessivi € 2.240.000,00, inclusi trasporto, assicurazione e messa in marcia. Le menzionate RDA venivano gestite, predisponendone anche la relativa documentazione, all’interno della Direzione acquisti dal Buyer di riferimento (Dott. OMISSIS) e dal Responsabile di Area per gli acquisti della produzione (Avv. OMISSIS).

Sulla base delle RDA e delle valutazioni tecniche e giuridiche delle strutture interne competenti, i Direttori della Direzione Operativa (Ing. Planeta) e della Direzione Acquisti (Avv. Chimenti) anche in questo caso proponevano all’Amministratore Delegato, previa autorizzazione del Direttore Affari legali e societari (Avv. OMISSIS) e del Direttore Amministrazione e Finanza (Dott. OMISSIS) (nota prot. n. 314 del 27 luglio 2016), “l’autorizzazione all’esperimento e alla



SENT. 50/2025

successiva aggiudicazione delle seguenti procedure negoziate ai sensi dell'art. 63, comma 3, lett. b) del d.lgs. 50/16", tra cui, ai fini che qui rilevano, quella afferente la "fase di personalizzazione con la società Heidelberg Italia s.r.l., in quanto casa costruttrice degli impianti di confezionamento, per un importo di Euro 2.240.000,00 IVA esclusa" (Doc. 25). IPZS procedeva, quindi, ex art. 63, comma 3, lett. b) del d.lgs. n. 50/2016 a interpellare Heidelberg Italia S.r.l., "in quanto casa costruttrice delle apparecchiature in oggetto", la quale presentava offerta per complessivi € 2.200.000,00, oltre IVA (Doc. 26) e, con nota della Direzione Acquisiti e Servizi Generali del 1° agosto 2016, a firma dell'Avv. Chimenti e dell'Avv. OMISSIS, si autorizzava l'aggiudicazione della gara in favore della Heidelberg per il richiamato importo di € 2.200.000,00, come da avviso pubblicato sulla GUUE del 27 settembre 2016 (Doc. 27).

In data 5 agosto 2016, l'Avv. Chimenti sottoscriveva con la Heidelberg i contratti d'appalto n. 4600083599 per l'impianto di Roma e n. 4600083602 per l'impianto di Foggia (Doc. 28); sennonché, in data 21 ottobre 2016, la Heidelberg comunicava a IPZS che, a seguito di una "valutazione più attenta delle vostre attrezzature", non vi fosse "possibilità di utilizzarne delle parti in quanto troppo usurate e con un'elettronica non più interfacciabile con quella attuale", di talché proponeva di "ritirarle e sostituirle con attrezzature nuove e più produttive alle medesime condizioni contrattuali riportate all'interno degli ordini n. 4600083599 Roma e 4600083602 Foggia" (Doc. 29).



SENT. 50/2025

In ragione di ciò, con nota prot. n. 434 del 4 novembre 2016 (Doc. 30), previa autorizzazione della Direzione Legale, il Direttore della Direzione Acquisti (Avv. Chimenti) e il Responsabile della Direzione Operativa (Ing. Planeta) chiedevano, per quanto di propria competenza, l'autorizzazione all'Amministratore Delegato "alla modifica dell'oggetto degli ordini n. 4600083599 e n. 4600083602 nei termini sopra indicati".

Nel valutare tale opzione sotto il profilo tecnico, IPZS – sulla base delle valutazioni effettuate dai Servizi Tecnici richiedenti, firmatari della RDA e in considerazione, altresì, dell'urgenza di disporre l'affidamento, al fine di avviare la produzione entro le tempistiche indicate da Lottoitalia (30 novembre 2016) e dell'interesse primario che IPZS era chiamata a soddisfare, i.e. quello di garantire allo Stato le entrate derivanti dal Gioco del Lotto, pari nell'anno 2017 a 7,5 miliardi di euro – ha modificato i due contratti in "Servizio di ritiro di una macchina ARSOMA e fornitura di una macchina nuova" (nota del 4 novembre 2016 prot. n. 343; per una migliore comprensione della vicenda cfr. Relazione Tecnica resa da IPZS nell'ambito delle indagini, Doc. 31).

La scelta di IPZS, peraltro, era altresì determinata dall'urgenza di provvedere al fine di avviare la produzione entro le tempistiche indicate da Lottoitalia (Luglio 2016) – e accettate dall'Amministratore Delegato Aielli – e soddisfare il primario interesse pubblico a garantire allo Stato le entrate derivanti dal Gioco del Lotto, stimate di diverse centinaia di milioni di euro/mese e soprattutto, come meglio



SENT. 50/2025

si dirà infra, a non incorrere nell'applicazione di esorbitanti penali.

PLANETA sostiene che tutti gli atti da lui sottoscritti (la nota del 27 luglio 2016 in cui si riferiva la necessità di procedere all'upgrade delle macchine Gallus Arsoma dalla Heidelberg; la nota del 4 novembre 2016, in cui – a valle della comunicazione ricevuta dalla Heidelberg circa la necessità di procedere alla sostituzione completa delle linee Arsoma con linee nuove più performanti Lemu, a parità di condizioni economiche e di tempi di consegna – si riferiva la manifestata necessità di procedere alla modifica dei contratti) sarebbero stati avallati sulla scorta di quanto riferito dalle strutture tecniche competenti. In particolare, con le note del 20.4.2017 e del 12.5.2017, la Direzione O.C.V. e Produzioni Tradizionali avrebbe verificato con l'azienda costruttrice Heidelberg la possibilità di aggiornare le macchine già in uso presso lo stabilimento. L'Ing. Planeta si sarebbe limitato a riferire fatti e a ratificare la verifica tecnica già svolta dai preposti Ingegneri del Poligrafico, per quanto di sua competenza, senza entrare – per ovvie ragioni – nel merito della decisione relativa al tipo di procedura a evidenza pubblica da intraprendere.

Per l'affidamento in esame, dunque, il nesso causale tra la condotta attribuita all'Ing. Planeta (la sottoscrizione della nota del 27 luglio 2016 che, in tesi, racchiudeva le valutazioni tecniche necessarie al fine di giustificare il legittimo ricorso alla procedura negoziata) e l'asserito danno erariale sarebbe stato interrotto dalla nota della Heidelberg del 21 ottobre 2016, a mezzo della quale la Società ha



SENT. 50/2025

comunicato a IPZS che, a seguito di una “valutazione più attenta delle vostre attrezzature”, non vi fosse “possibilità di utilizzarne delle parti in quanto troppo usurate e con un’elettronica non più interfacciabile con quella attuale”, di talché proponeva di “ritirarle e sostituirle con attrezzature nuove e più produttive alle medesime condizioni contrattuali riportate all’interno degli ordini n. 4600083599 Roma e 4600083602 Foggia”.

La nota prot. n. 434 del 4 novembre 2016 sarebbe stata sottoscritta dall’Ing. Planeta unitamente all’Avv. Chimenti, Direttore della Direzione Acquisti, ciascuno “per quanto di propria competenza”, come espressamente previsto dagli atti aziendali in caso di firma congiunta. Pertanto – anche nella denegata ipotesi di accertamento del danno (*quod non*) – questo, ancora una volta, non avrebbe in ogni caso potuto essere imputato all’odierno appellante. Se è vero, infatti, che, anche in caso di firma congiunta, i poteri erano attribuiti sempre “nell’ambito delle proprie specifiche competenze per materia”, non può negarsi che, in presenza di una dichiarazione del fornitore che:

- da un lato attesti l’impossibilità di procedere con l’*upgrade*;
- dall’altro lato proponga l’acquisto di nuovi macchinari;

la decisione di “revocare l’aggiudicazione e procedere alla gara e non certo proporre la modifica del contratto” (pag. 32 della sentenza), valutazioni che attengono al rispetto della disciplina dell’evidenza pubblica, non fosse di “specificata competenza” e responsabilità dell’Ing. Planeta – come, al contrario, afferma la sentenza – ma, più



SENT. 50/2025

propriamente, del Direttore Acquisti, Avv. Chimenti, che ha sottoscritto tale nota congiuntamente all'Ing. Planeta, e dell'Amministratore Delegato di IPZS Aielli, colui che ha sottoscritto gli atti dai quali sarebbe derivato l'asserito danno – che, invece, del tutto sorprendentemente e contraddittoriamente, sono stati chiamati a rispondere del danno solo in via sussidiaria a titolo gravemente colposo.

Anche sotto tale profilo, la sentenza – che qui paleserebbe tutta la sua contraddittorietà – sarebbe meritevole di annullamento.

PLANETA contesta, altresì, l'utilizzazione delle conversazioni telefoniche allegate all'esposto anonimo da cui hanno preso avvio le indagini. Si tratta di materiale estrapolato da un supporto informatico (*pen drive*) non originale, senza alcuna possibilità di verificare, attraverso l'analisi dell'apparecchio cd. "sorgente" – lo strumento primario di registrazione – eventuali alterazioni, manomissioni o estrapolazioni da un contesto più ampio. Pur nella incertezza sull'effettiva identità degli interlocutori, risultano comunque intrattenute tra soggetti estranei alle indagini e, come tali, costituiscono mera espressione di valutazioni personali, peraltro estrapolate dalla Procura al solo fine di sostenere la tesi accusatoria.

In ogni caso, le dichiarazioni non sarebbero circostanziate, non distinguendo le condotte dei singoli convenuti, anzi laddove vengono indicati dei nominativi non vengono mai indicate specifiche circostanze di fatto, ma soltanto generici, quanto calunniosi, 'apprezzamenti' mai supportati da alcun riscontro fattuale; sono



SENT. 50/2025

intrattenute tra soggetti che, in qualche modo, potrebbero vantare un interesse nell'ambito delle vicende relative agli affidamenti di IPZS siffatte registrazioni non sono (né mai potrebbero essere) – al contrario di quanto affermato, ma non dimostrato, in sentenza – idonee a provare alcunché, né tampoco una presunta “preordinazione dell’operazione [...] tesa a favorire il fornitore Heidelberg”. Del pari fuorvianti – oltre che palesemente avulse dal reale contesto fattuale – sarebbero le conclusioni, acriticamente fatte proprie dal Giudice, che il rapporto della Guardia di Finanza del 3 febbraio 2022, prot. n. 50476 trae dalle suddette registrazioni.

ODERO ripercorre le tappe dell’iter procedurale passato dal *revamping* all’acquisto della macchina offerta - la Roboplus 210/800 di produzione Lemu (allegato n. 19 fasc. 1° grado) - al solo scopo di dimostrare che la sua condotta, scriminata secondo la sentenza di primo grado, sarebbe stata nella fattispecie del tutto sovrapponibile a quella per cui risulta condannato, con una evidente contraddizione riguardo all’impossibilità di esperire una diversa procedura, e all’assenza di motivazione soprattutto in ordine alle difficoltà tecniche e alla sproporzione di tali difficoltà rispetto ai vantaggi conseguibili.

CHIMENTI insiste per la correttezza dell’affidamento senza gara che la norma all’epoca vigente rendeva percorribile in caso non solo di impossibilità di esperire una diversa procedura, ma anche di difficoltà tecniche o sproporzione di tali difficoltà rispetto ai vantaggi conseguibili. E tali condizioni ricorrevano indubbiamente nel caso di



SENT. 50/2025

specie, data la stretta interconnessione tecnica e logica esistente tra i diversi impianti che compongono la linea di produzione, stampa, confezionamento e controllo.

Tale linea è, infatti, formata dall'impianto di stampa primaria Goebel e dall'impianto di personalizzazione Kodak, i quali sono strettamente interconnessi alle macchine Arsoma da rigidi protocolli di controllo e di verifica. Poiché erano stati contestualmente avviati gli ammodernamenti delle macchine Goebel e Kodak, il collegamento, anche informatico, tra i tre impianti imponeva di mantenere lo stesso fornitore anche per la terza apparecchiatura impiegata.

In altre parole, la sostituzione di uno dei tre fornitori (Goebel, Kodak e Heidelberg) avrebbe reso impraticabile l'implementazione dell'intero impianto, in quanto l'intervento di un terzo, diverso dal costruttore del singolo componente, avrebbe fatto venire meno la conformità e la garanzia riferita all'intero processo. I consulenti tecnici nominati nell'ambito del richiamato giudizio penale hanno osservato che, a fronte delle "oggettive difficoltà di procedere all'*upgrade* delle linee Arsoma", l'impiego di due macchine nuove (Lemu) "rappresentava l'unico modo per assicurare e garantire il funzionamento del processo". Nel momento in cui Heidelberg comunicava la propria impossibilità a procedere all'*upgrade* delle macchine Arsoma, in ragione della rilevata obsolescenza degli impianti, offrendosi di ritirarle e di sostituirle con "attrezzature nuove", alle stesse condizioni contrattuali già pattuite, l'Avv. Chimenti, correttamente, previa autorizzazione della Direzione Affari Generali, Legali e



SENT. 50/2025

Societari, ha proceduto a chiedere all'Amministratore Delegato l'autorizzazione alla modifica dell'oggetto del contratto.

L'impiego di attrezzature nuove fornite dal medesimo fornitore, secondo la rappresentazione tecnica esposta alla Direzione Acquisti, costituiva, infatti, l'unico modo per assicurare e garantire il funzionamento dell'intero processo, stante la strettissima interconnessione tecnica e informatica delle macchine di confezionamento con l'intera linea.

L'Avv. Chimenti che - come detto - è estraneo alla fase di esecuzione dei contratti, ha preso atto della intervenuta sostituzione delle macchine Arsoma con le nuove macchine "Lemu" solo con l'avvio delle indagini penali a proprio carico, posto che - contrariamente a quanto paventato in sentenza - né nell'offerta tecnica di Heidelberg, né in nessun altro documento messo a disposizione dello stesso nella fase propedeutica all'affidamento del servizio, si è mai fatta menzione delle macchine Lemu.

5) *"erronea valutazione di sussistenza dell'elemento soggettivo"*.

L'appellante PLANETA evidenzia, a fronte di documentazione - che chiaramente dimostrerebbe come l'impulso alle procedure e la dichiarazione di fattibilità tecnica dell'*upgrade* provenissero da altre strutture - la sentenza gli avrebbe erroneamente attribuito una responsabilità, a titolo di dolo, per effetti dannosi non riconducibili alla sua volontà. Egli avrebbe interpretato la normativa di riferimento da Ingegnere e non da giurisperito, confidando, da un lato, nelle valutazioni tecniche effettuate dalle strutture competenti (OCV) e,



SENT. 50/2025

dall'altro lato, nelle competenze del Direttore Affari Legali e Acquisti e nell'avallo dell'Amministratore Delegato Aielli; avrebbe poi agito nei limiti della propria competenza.

L'appellante ODERO precisa che ciascuna delle circostanze dalle quali il primo Giudice avrebbe ricavato la sussistenza del dolo sarebbero state partitamente contestate. Quanto alla «posizione rivestita», l'appellante, sebbene di formazione tecnica, rivestiva all'epoca dei fatti una posizione di tipo manageriale. Egli era allora direttore dello stabilimento OCV, il più grande dell'IPZS con circa 700 dipendenti, sicché è evidente che non poteva eseguire direttamente le verifiche tecniche sui macchinari utilizzati, avvalendosi, a tal fine, dei tecnici dello stabilimento, che poi si riportavano a lui; quanto al «ruolo svolto», vale quanto detto appena sopra: egli esercitava funzioni manageriali, non tecniche; quanto alle «competenze tecniche», nulla escludeva, in linea di principio, che fosse possibile realizzare una configurazione Gallus Labelfire 340 utilizzando parte della componentistica della Gallus R200, tanto è vero che, al contrario di quanto accaduto nella precedente procedura di *revamping* delle macchine Arsoma, nessuno dei tecnici della Ditta o del Poligrafico sollevò dubbi al riguardo; quanto alle «competenze giuridiche possedute con riguardo agli appalti dell'IPZS», non si vede da cosa il primo Giudice abbia desunto che le competenze giuridiche di Odero in materia di procedure a evidenza pubblica fossero tali da renderlo consapevole della insussistenza dei presupposti per procedere a un affidamento diretto che, già in varie altre occasioni, la



SENT. 50/2025

Direzione Acquisti aveva disposto, senza che ne fossero derivate conseguenze di alcun tipo. Odero, che è un ingegnere, non ha mai ricevuto la benché minima formazione giuridica presso l'IPZS, né gli è mai stato chiesto di acquisirla *aliunde*. Soprattutto, la sentenza è erronea anche laddove afferma che «sin dall'inizio [lui e Planeta] intrattenevano rapporti con i responsabili della società aggiudicatrice», e che, pertanto, erano «ben consapevoli della possibilità e necessità di addurre precise motivazioni preordinate al solo scopo di evitare l'indizione della gara». Questa affermazione è inesatta sul piano fattuale, in quanto egli non avrebbe mai intrattenuto rapporti diretti con la società. La testimonianza dell'Ing. OMISSIS, che lavorava a suo diretto riporto, sul seguente capitolo di prova: *“Vero che Simone Odero, in qualità di direttore dello Stabilimento OCV, non era solito partecipare alle riunioni tecniche con i rappresentanti dei vari fornitori, in quanto delegava tali attività ai tecnici dello Stabilimento medesimo a suo diretto riporto?”* sarebbe stata, oltre che ammissibile, anche rilevante, ai sensi e per gli effetti dell'art. 96, comma 1, c.g.c., proprio perché la sentenza impugnata avrebbe attribuito rilievo ai presunti rapporti che Odero avrebbe intrattenuto, sin dall'inizio, con i responsabili della società aggiudicatrice, per farne derivare la sussistenza del dolo in capo a lui, unitamente agli ulteriori aspetti fattuali della vicenda, puntualmente riportati nel gravame. Si duole, inoltre, dell'incongruenza del capo di sentenza che ha riconosciuto la colpa grave in capo al Chimenti.



SENT. 50/2025

L'appellante CHIMENTI lamenta, invece, proprio l'attribuzione della responsabilità a titolo di colpa grave, laddove alcuna grave negligenza o imperizia gli sarebbe imputabile. Nel rispetto delle proprie attribuzioni e sulla scorta delle richieste tecniche delle strutture competenti - di cui, peraltro, non aveva motivo per dubitare - e del preventivo parere espresso dall'Ufficio legale, egli avrebbe *“semplicemente individuato, per entrambi gli affidamenti di che trattasi, la procedura più confacente con dette richieste, se non anche l'unica possibile al loro soddisfacimento, tenendo anche conto dei vincoli temporali gravanti sul Poligrafico, correlati alla tempistica delle commesse da eseguire”* (pag. 43 atto d'appello). Infine, come dichiarato in fase istruttoria, *“della circostanza che la macchina effettivamente consegnata fosse una LEMU”* ne sarebbe venuto a conoscenza solo durante le indagini.

L'appellante AIELLI, infine, dopo aver ribadito l'assenza di competenze tecniche, rimarca che dalla documentazione a sua disposizione non avrebbe potuto desumere che le macchine effettivamente consegnate sarebbero state di una marca nuova (Lemu), circostanza questa che, ancorché pienamente legittima per le motivazioni già esposte, sarebbe emersa solamente nel corso delle indagini. Tale elemento eliminerebbe in radice la configurabilità della colpa grave in capo al dott. Aielli, in quanto nessuna macroscopica negligenza potrebbe essergli imputata in relazione alla situazione concreta. Peraltro, anche l'avv. Chimenti – che all'epoca dei fatti ricopriva il ruolo di Direttore della Direzione Acquisti, ovverosia la



SENT. 50/2025

Direzione specificatamente preposta all'approvvigionamento di beni, servizi e lavori essenziali per il fabbisogno aziendale – sarebbe stato condannato per colpa grave, ossia per il medesimo titolo di responsabilità del dott. Aielli, all'epoca dei fatti Amministratore Delegato di IPZS, con evidente contraddittorietà tra i due capi di sentenza.

6) *“erronea quantificazione del danno”*

Secondo i primi giudici il criterio equitativo di quantificazione del danno indicato dalla Procura nell'atto di citazione avrebbe consentito “di tenere conto [...] dei vantaggi ritratti dall'IPZS”, di smussare “il problema [...] del confronto tra i costi dei servizi di *upgrading* e *revamping* autorizzati dall'IPZS in via diretta senza gara e quelli effettivi e reali” e di “tenere conto dei profili *custom* e quindi del rapporto tra costo della componentistica e prezzo finale del bene”.

L'adozione di tale criterio equitativo ha consentito di liquidare il danno nei seguenti termini: a) in relazione al primo affidamento, nella “*differenza tra il prezzo che IPZS ha effettivamente pagato [...] e quanto lo stesso Istituto avrebbe corrisposto se fosse stato applicato lo sconto del 30% sul prezzo a base d'asta di € 2.375.000,00 al netto dell'IVA per ciascuna macchina (€ 1.662.500,00 al netto dell'IVA)*”, percentuale di sconto massimo praticato, secondo la Procura, a soggetti privati per l'acquisto di “un dispositivo di stampa Gallus Labelfire 340”, con composizione strutturale asseritamente analoga; b) in relazione al secondo affidamento – “*non essendo stato rinvenuto, nel corso delle indagini, il prezzo di mercato di tali macchinari*” –



SENT. 50/2025

applicando *“in via analogica, sull'importo a base d'asta di € 1.120.000,00, lo sconto massimo del 30% praticato da Heidelberg ai privati per l'acquisto delle Labelfire 340”*.

Secondo l'appellante PLANETA, la comparazione operata dalla Procura non consentirebbe – come si afferma in sentenza – di *“tenere conto dei profili custom e quindi del rapporto tra costo della componentistica e prezzo finale del bene”*, in quanto pone a confronto realtà diverse (quella del pubblico e quella del privato) e tra loro non paragonabili, nonché configurazioni e customizzazioni di prodotti del tutto diversi tra loro, come chiaramente affermato nella CTP agli atti del procedimento penale; pur trattandosi della medesima macchina, ciascuna offerta si riferisce a configurazioni del prodotto del tutto diverse, poiché customizzate sulle specifiche esigenze del cliente (come risulta dalla dichiarazione di OMISSIS, *compliance manager* e responsabile prezzi di Heidelberg Germania, verbalizzata nell'annotazione di P.G. prot. 156366/262/GTSP/23937 10SADE di prot. del 01/04/2021, nonché dalle dichiarazioni dei rappresentanti delle tre società che hanno acquistato la macchina Gallus Labelfire 340, verbalizzate nell'annotazione di P.G. prot. 58277/262/8494/GTSP/1aSADE del 5/2/2021, Doc. 32).

Ma anche se si ammettesse di poter ricostruire l'offerta di Heidelberg - relativa alla linea Gallus Labelfire 340 nella configurazione per IPZS - prendendo a riferimento i prezzi dei singoli *items* presenti nella diversa configurazione offerta da Gallus a PILOT, si giungerebbe a concludere che tale offerta per IPZS avrebbe un prezzo di EUR



SENT. 50/2025

2.368.890, che è sostanzialmente identico a quello dell'offerta effettiva, EUR 2.375.690 (la differenza di EUR 6.800 vale infatti meno dello 0,3%). La stessa Guardia di Finanza nella nota del 1° aprile 2021 avrebbe affermato espressamente che l'offerta della OMISSIS, per la quale era stata rilevata una scontistica del 30%, non è stata presa in considerazione per incompletezza dei dati, che dunque non possono in alcun modo essere presi come parametro nell'odierna fattispecie controversa. Da ultimo – e soprattutto – non sarebbe possibile estendere la stima della scontistica applicata dalla Heidelberg per la vendita delle macchine GALLUS alla scontistica applicata dalla Società alla vendita delle macchine LEMU in quanto queste ultime sono tecnicamente diverse dalle prime.

Le argomentazioni che precedono, peraltro, risulterebbero confermate dalla quantificazione del medesimo danno operata in sede penale e dalle somme oggetto di sequestro preventivo alla Heidelberg Italia, pari ad euro 598.300,00 (Doc. 33) e, dunque, di gran lunga inferiori rispetto a quelle quantificate prima nella citazione e poi in sentenza. L'ipotizzata ricostruzione della sentenza finirebbe, infine, anche per contrastare non solo con la quantificazione del danno effettuata in sede penale, ma anche con l'ormai consolidata giurisprudenza che, in caso di omessa gara, individua il danno nell'utile di impresa, quantificandolo solitamente nel 5-10% del valore del contratto.

Sotto altro profilo, l'appellante PLANETA contesta la quantificazione dell'asserito danno erariale per non aver tenuto conto degli elementi



SENT. 50/2025

di vantaggio per IPZS derivanti dai contestati acquisti dei macchinari.

L'appellante ODERO richiama, sul punto, il fatto che nel procedimento penale, ai fini del sequestro, si sarebbe tenuto conto della percentuale di sconto minima (17%), che corrisponde, per la quota riferibile alle macchine Gallus, a € 257.500,00. Ma anche la stima operata dalla GdF sarebbe viziata per eccesso, perché, come dimostrato dal consulente tecnico nominato da Heidelberg in sede penale, la metodologia applicata risulterebbe erranea sotto diversi profili (allegato n. 42 fasc. 1° grado). In ogni caso, l'acquisto dei macchinari in questione nel corso degli anni non solo non avrebbe determinato alcun danno nei confronti di IPZS, ma avrebbe, viceversa, prodotto elementi di vantaggio sia in termini economici che di prestigio.

L'appellante CHIMENTI ribadisce che non sarebbe possibile operare alcun raffronto tra le macchine Gallus vendute a IPZS e quelle vendute ai privati, data la "unicità" di siffatte macchine, in quanto "customizzate" sulle specifiche esigenze del cliente; prova ne è il fatto che anche il prezzo di partenza sarebbe differente per ciascun impianto preso in considerazione. Ricorda, inoltre, che:

- l'offerta tecnica di Heidelberg a IPZS è sostanzialmente analoga a quella offerta a Pilot;
- in un mercato ristretto come è quello di specie, in cui i potenziali fornitori sono in numero limitato, se non unici, e i beni oggetto dello scambio hanno caratteristiche estremamente peculiari, la



SENT. 50/2025

procedura negoziata, lungi dal far acquisire ingiusti profitti, è maggiormente efficace in termini di ribassi ottenibili;

- osservando la scontistica applicata da Heidelberg in altre procedure, risulta che la stessa avrebbe “applicato sconti che variano sensibilmente da 1,79% a 11,58% nell’ambito delle procedure negoziate, mentre si attestano in una fascia da 0,36% a 1,27% nell’ambito delle gare aperte;
- la procedura seguita avrebbe evitato l’acquisto di ulteriori due impianti digitali per la stampa di francobolli previsto nel piano industriale riferito al biennio 2017/2019, per un valore stimato di complessivi € 2.850.000.

Analoghi rilievi debbono valere per le macchine Arsoma, tanto più che, per detti macchinari, la Guardia di Finanza non ha neppure rinvenuto il relativo prezzo di mercato e non sarebbe applicabile il criterio analogico. In generale non si sarebbe tenuto conto dei costi evitati in termini di *compensatio lucri cum damno*.

Non da ultimo, la ricostruzione operata dalla Sezione giurisdizionale finirebbe per contrastare, oltre che con la quantificazione del danno effettuata in sede penale, anche con l’ormai consolidata giurisprudenza che, in caso di omessa gara, individua il danno nell’utile di impresa, quantificandolo solitamente nel 5-10% del valore del contratto.

Anche l’appellante AIELLI ha contestato, con riferimento alla seconda procedura, che il danno non sarebbe stato mai neanche astrattamente quantificato dalla Procura, che avrebbe preteso di



SENT. 50/2025

estendere in via 'analogica' la scontistica applicata dalla Heidelberg per la vendita delle macchine Gallus Labelfire 340 relative alla prima procedura (i.e. 30%), sull'assunto (indimostrato) che tale sconto costituirebbe quello massimo offerto sul mercato per un dispositivo di stampa Gallus, alla scontistica da applicare alle macchine Lemu, rispetto alle quali ha dichiarato di non conoscere il prezzo di mercato (ammesso che di prezzo di mercato si possa parlare per macchine di questo genere). Quanto al nesso causale, il Giudice di prime cure si sarebbe limitato ad affermarne la sussistenza sull'erroneo assunto per cui "tutti i soggetti evocati in giudizio [...] hanno assunto una condotta causalmente idonea a determinare e concretizzare il danno occorso dall'IPZS [...]".

7) *"erroneo rigetto dell'istanza di applicazione del potere riduttivo"*.

Gli appellanti PLANETA, ODERO E AIELLI lamentano la mancata applicazione del potere riduttivo, anche in considerazione delle condizioni soggettive nelle quali ciascuno si è trovato a operare.

In via istruttoria, PLANETA ha reiterato l'istanza di acquisizione della documentazione relativa all'*audit* disposto da IPZS in relazione alle due procedure negoziali oggetto del presente giudizio, eseguito, nel periodo successivo allo svolgimento delle medesime, dal servizio audit interno al Poligrafico diretto dal dott. OMISSIS, nonché di tutta la corrispondenza relativa alla casella di posta elettronica aziendale dell'odierno esponente, in entrata e in uscita, nel periodo 2016-2017, alla quale a seguito della cessazione del rapporto nell'ottobre del 2018 l'Ing. Planeta non ha più avuto modo di accedere, ovvero,



SENT. 50/2025

laddove tale casella di posta sia stata effettivamente disattivata, di tutta la corrispondenza mail inviata all'ing. Planeta dall'ing. OMISSIS e dall'avv. OMISSIS.

ODERO ha chiesto l'ammissione della prova testimoniale dell'ing. OMISSIS sul seguente capitolo di prova: *"Vero che Simone Odero, in qualità di direttore dello Stabilimento OCV, non era solito partecipare alle riunioni tecniche con i rappresentanti dei vari fornitori, in quanto delegava tali attività ai tecnici dello Stabilimento medesimo a suo diretto riporto"*.

CHIMENTI ha parimenti chiesto l'ammissione della prova testimoniale sui capitoli di prova articolati come in atti. Ha indicato come testi: l'Avv. OMISSIS, all'epoca dei fatti Responsabile di Area per gli acquisti della produzione, residente in OMISSIS, OMISSIS, n. OMISSIS; il Dott. OMISSIS, all'epoca dei fatti Buyer, residente in OMISSIS, OMISSIS, n. OMISSIS (ex 71).

In data 17 giugno 2024 sono pervenute le conclusioni scritte della Procura generale che ha contestato i singoli motivi di gravame chiedendone la reiezione alla luce delle argomentazioni esposte in sentenza e di quelle che saranno di volta in volta richiamate nella parte in diritto.

In data 17 giugno 2024 risultano pervenute le note difensive dell'appellante ODERO che richiama e sintetizza tutti i motivi di censura già esposti in appello.

In data 27 giugno 2024 sono pervenute le note difensive dell'appellante PLANETA il quale rimarca che i medesimi fatti di



SENT. 50/2025

causa sono già stati oggetto di un procedimento penale, nell'ambito del quale, in esito alla richiesta di rinvio a giudizio formulata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma nei confronti di Chimenti Alessio Alfonso, Planeta Ivo e OMISSIS (direttore commerciale di Heidelberg Italia), all'udienza preliminare del 6 settembre 2023 – e, dunque, dopo la pronuncia della sentenza impugnata – il GUP, con sentenza n. 2959/23 in pari data, ha dichiarato il non luogo a procedere nei confronti dei predetti (Doc. 35), avendo ritenuto che “le condotte di addebito devono essere vagliate alla luce delle modifiche apportate alla fattispecie di cui all'art. 323 c.p. dal Legislatore e della giurisprudenza della Suprema Corte in termini di discrezionalità amministrativa”, condividendo “le argomentazioni difensive circa i margini di discrezionalità amministrativa”. Per il reso, ha richiamato le circostanze di fatto e di diritto già veicolate nel gravame.

In data 28 giugno 2024 è pervenuta una breve memoria di replica del difensore dell'appellante ODERO con la quale ribadisce di non aver mai attestato la “infungibilità tecnica” del fornitore, come ammesso dalla stessa Procura generale. Il suo compito sarebbe stato esclusivamente quello di fornire alla Direzione Acquisti, nella richiesta d'acquisto, un'indicazione relativa al valore economico dell'affidamento. Per questo avrebbe contattato l'azienda fornitrice. Non sarebbe spettato all'odierno appellante procedere a un'indagine di mercato, o a un principio di gara, non competendo tale ultimo onere alla Direzione dello Stabimento, ma alla Direzione Acquisti.



SENT. 50/2025

Per quanto riguarda l'elemento soggettivo, rileva la contraddittorietà della sentenza che lo ha assolto in relazione all'*upgrade* delle macchine Arsoma – quando egli si era limitato a trasferire alla Direzione Acquisiti la notizia, ricevuta dall'ing. OMISSIS, che Heidelberg allora Macchingraph) non proponeva un *upgrade*, ma la vendita di macchine nuove – mentre lo ha condannato per la successiva vicenda Gallus, seppure anche in quel caso si fosse trasferito alla Direzione Acquisti la notizia, ricevuta dall'ing. OMISSIS, che era tecnicamente fattibile un *upgrade* e che Heidelberg proponeva di effettuare per trasformare le Gallus R200 in possesso dello Stabilimento OCV in Gallus Labelfire 340. Ribadisce, infine l'assenza di nesso causale.

All'udienza odierna, come da verbale in atti, sentite le parti presenti, che hanno confermato le conclusioni rassegnate in atti, illustrandone diffusamente le argomentazioni, la causa è passata in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

1. In via preliminare, va disposta la riunione degli appelli proposti avverso la stessa sentenza, ai sensi dell'art. 184 c.g.c.. Deve darsi altresì atto della rinuncia del Prof. Avv. Francesco Saverio Marini, pervenuta con nota del 14.02.2025.

2. Alla stregua del sistema delineato dagli artt. 101 e 102 c.g.c., il Collegio decide gradatamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio, e quindi il merito della causa.



SENT. 50/2025

3. Deve essere scrutinata, preliminarmente, la fondatezza delle censure che investono il difetto di giurisdizione. I profili di doglianza veicolati dagli appellanti sono privi di fondamento.

L'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. è sorto sulle ceneri del disciolto "Istituto Poligrafico dello Stato", istituito con legge 6 dicembre 1928, n. 2744 e ampliato con l'acquisizione della sezione "Zecca", per effetto della legge 20 aprile 1978, n. 154. Con il decreto legislativo 21 aprile 1999, n. 116 (art. 1) ne è stata disposta la trasformazione in società per azioni, poi realizzatasi soltanto con deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 2 agosto 2002, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 17 ottobre 2002, n. 244. Al pari di altre vicende di analogo tenore (si ricordi la RAI – RADIOTELEVISIONE ITALIANA S.p.A.; l'ENAV S.p.A., l'ANAS S.p.a.), la Corte regolatrice (rispettivamente: Cass., SS.UU., ord. 22 dicembre 2009, n. 27092 per la RAI; Cass., SS.UU., ord. 3 marzo 2010, n. 5032, per l'ENAV; Cass., SS.UU., 9 luglio 2014, n. 15594, per l'ANAS) ha ritenuto radicata la giurisdizione contabile, partendo dal presupposto che si trattasse di enti aventi la veste "formale" di società, nei quali tuttavia permanevano gli indici sintomatici propri dei soggetti "pubblici". L'attribuzione per legge della concessione di un servizio pubblico; la soggezione al controllo della Corte dei conti; il finanziamento pubblico; la qualità di "organismo di diritto pubblico" sono stati considerati tutti elementi idonei a "svelare" la conservazione di una natura pubblica dell'ente trasformato, con conseguenziale



SENT. 50/2025

assoggettamento degli amministratori e dei dipendenti alla giurisdizione contabile.

Più in generale, le società legali sono caratterizzate da una notevole compressione dell'autonomia privata che si manifesta sin dalla fase "genetica" delle stesse, in quanto costituite non per atto negoziale, ma per legge, direttamente (società coattiva) o mediante imposizione dell'obbligo di contrarre (società obbligatoria), allo scopo di perseguire finalità di interesse pubblico, per poi riverberarsi in termini di limitazioni e obblighi nella fase successiva, di operatività dell'ente societario nel mercato, fino al punto da precludere la possibilità di pervenire, con atto negoziale, allo scioglimento o alla modifica di quelle regole che ne plasmano l'oggetto e l'attività.

Le società legali, dunque, al pari degli enti pubblici dai quali provengono, non possono liberamente disporre della propria nascita e sopravvivenza. La giurisdizione sugli illeciti commessi dagli amministratori e dipendenti di tale categoria di società in mano pubblica rimane radicata in favore della Corte dei conti, anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 175/2016 (recante il testo Unico in materia di Società a partecipazione Pubblica – TUSP). Invero, in via generale si osserva che la previsione, di cui all'art. 1, comma 4, lett. a), del detto Testo Unico, lascia ferme "le specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, le quali disciplinano le società a partecipazione pubblica «di diritto singolare» costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale, ovvero per il perseguimento di una



SENT. 50/2025

specifica missione di pubblico interesse”. La salvaguardia del regime speciale dettato per tali società pubbliche lascia chiaramente intendere come il legislatore delegato abbia voluto derogare in tutto o in parte alle disposizioni contenute nel TUSP, proprio in forza della natura pubblica dell’ente e delle risorse dallo stesso gestite.

In tale ottica, l’IPZS deve essere inquadrato nell’ambito delle società “legali”. La sua trasformazione da ente pubblico economico a società per azioni non è frutto di una scelta negoziale bensì della volontà del legislatore che ne ha affidato l’intero capitale sociale all’azionista unico Ministero dell’economia e delle finanze (Mef), e ha inciso, conformandolo, anche sull’oggetto. L’art. 2 d.lgs. 21 aprile 1999, n. 116 contiene un elenco dettagliato delle attività affidate all’IPZS.

L’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato ha per compiti la produzione e la fornitura della carta, delle carte valori, degli stampati e delle pubblicazioni anche su supporti informatici, nonché' dei prodotti cartotecnici per il fabbisogno delle amministrazioni dello Stato.

L’Istituto provvede, altresì, alla stampa e alla gestione, anche con strumenti telematici, della Gazzetta Ufficiale e della Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana, salva la competenza del Ministero della giustizia per quanto concerne la direzione e la redazione delle stesse, nonché' alla stampa delle pubblicazioni ufficiali dello Stato. L’Istituto cura, infine, la stampa di pubblicazioni di carattere legislativo, di raccolte e di estratti di leggi e atti ufficiali e di pubblicazioni similari.

Soprattutto, all’Istituto competono i seguenti compiti: a) conio delle



SENT. 50/2025

monete di Stato in conformità delle leggi vigenti; b) conio di monete estere; c) conio di monete a corso legale di speciale scelta da cedere, a norma di legge, a privati, enti e associazioni; d) conio di medaglie e fusioni artistiche per conto dello Stato italiano, di Stati esteri, di enti e privati; e) fabbricazione di sigilli ufficiali e marchi metallici recanti l'emblema dello Stato; f) fabbricazione di timbri metallici e marchi per conto di enti pubblici e di privati; g) fabbricazione di contrassegni di Stato; h) fabbricazione di targhe, distintivi metallici, gettoni e altri prodotti artistici; i) promozione dell'attività della Scuola dell'arte della medaglia e del Museo della Zecca; l) esecuzione di saggi su monete e metalli per conto dello Stato e di privati; m) riparazione di congegni e macchinari in uso o in proprietà dello Stato; n) partecipazione a studi, rilevazioni e prove sperimentali nelle materie attinenti al campo specifico della meccanica; o) perizia delle monete ritenute false; p) conio di monete commemorative o celebrative; q) fabbricazione di contrassegni per macchine affrancatrici per conto dello Stato; r) promozione e partecipazione a studi, rilevazioni e prove sperimentali nelle materie attinenti alle funzioni stabilite nel testo normativo.

Si tratta di attività che l'Istituto svolge in regime di esclusiva, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 11, comma 5, d.lgs. n. 116/1999, ossia in regime di separazione contabile, come prescritto dalla direttiva MEF (a firma del Direttore generale del Tesoro) del 9.09.2019, che ha disciplinato proprio la separazione contabile, a valere per gli esercizi successivi al 31 dicembre 2019, in attuazione dell'art. 6, comma 1,



SENT. 50/2025

TUSP, come evidenziato dalla Procura generale.

Ove ciò non bastasse, l'art. 4 d.lgs. n. 116/1999 prevede ancora oggi che il Presidente dell'IPZS sia nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri previa deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata su proposta del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, che il Consiglio di amministrazione venga nominato dal Ministro del Tesoro e che il Collegio dei revisori venga costituito su decreto del Ministero del Tesoro. L'art. 11, comma 3, del citato d.lgs. prevede, altresì, che *“allo scopo di agevolare il processo di formazione dell'Istituto in società per azioni, il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica disciplina, con proprio decreto, criteri e modalità per la formazione dei prezzi delle forniture, al fine di assicurarne la flessibilità e di promuoverne l'adeguamento alla situazione di mercato”*. Non appare discutibile, alla luce di tale quadro normativo, il rilevante grado di incidenza del socio pubblico unico (MEF) sull'assetto organizzativo interno e sulle decisioni rilevanti per la società.

Le obiezioni mosse dagli appellanti sul punto non sono dirimenti. Invero le previsioni statutarie richiamate dagli odierni appellanti, sempre che possano ritenersi compatibili con la fonte primaria, realizzano una svolta verso modelli di *governance* solo in apparenza di natura privatistica. In primo luogo, la scelta di approvare un nuovo Statuto – la Procura generale ricorda che il primo statuto è stato adottato a seguito della trasformazione in società per azioni



SENT. 50/2025

dall'Assemblea dell'azionista in data 20.11.2002, mentre lo statuto attualmente vigente è stato approvato nell'Assemblea dell'azionista del 20.12.2016 – è consequenziale all'entrata in vigore del TUSP che, allo scopo e senza alcuna distinzione tra le diverse categorie – ha demandato proprio alle previsioni statutarie la facoltà di integrazione delle prescrizioni della fonte primaria (artt. 9 e ss. D.lgs. n. 175/2016).

Non può sottacersi, inoltre, che in plurime occasioni è stato disposto per legge il rinnovo del c.d.a. dell'IPZS (art. 19, comma 11 e 12, d.l. 1° luglio 2009, n. 78; art. 10 del d.l. n. 70 del 13 maggio 2011), vincolandone l'azione a un "atto di indirizzo strategico" del Ministro dell'economia e delle finanze, e soltanto in ottemperanza agli atti di indirizzo (una volta emanati), l'Assemblea degli azionisti (*recte*, dell'unico azionista) ha proceduto alla nomina dei nuovi componenti del c.d.a. Non può, pertanto, considerarsi sufficiente a escludere la natura pubblica dell'ente la previsione statutaria di nomina del c.d.a. da parte dell'assemblea, dal momento che il socio unico, nel corso degli anni, con apposita legge è stato autorizzato a emanare un atto di indirizzo strategico e ciò evidentemente allo scopo di fornire al MEF lo strumento tecnico per esercitare i suoi poteri di intervento e controllo nei confronti della società pubblica.

In particolare, l'atto di indirizzo adottato dal MEF in data 3 settembre 2009 indicava stringenti criteri direttivi, in quanto, a esempio, l'IPZS – nel ruolo di "soggetto di riferimento del processo di convergenza possibilmente in un unico supporto dei diversi



SENT. 50/2025

documenti elettronici detenuti dal cittadino" – avrebbe dovuto operare raccordandosi "col Ministero (dell'economia e delle finanze), le altre Amministrazioni competenti e SOGEI". Sempre previa autorizzazione del MEF e nel rispetto della normativa in materia di appalti, all'Istituto era concesso di svolgere attività strumentali anche per il tramite di società controllate e soggetti terzi, "limitatamente alla produzione e fornitura di bollini farmaceutici, alla produzione e fornitura della carta, degli stampati e delle pubblicazioni, anche su supporti informatici, dei prodotti cartotecnici".

In merito ai sopra indicati interventi normativi, la Sezione del controllo sugli Enti ha osservato (Deliberazione SCE/12/2010/RGES del 16/03/2010) che non potevano *"essere soltanto quelli che spettano all'azionista unico (ovvero all'assemblea con voto espresso all'unanimità); una siffatta limitazione, invero, renderebbe pressoché inutile la norma in esame, dal momento che al riguardo l'ordinaria normativa civilistica fissa già una compiuta e per molti aspetti inderogabile disciplina. L'elemento di novità non può che essere ricercato in una interpretazione sistematica sia del contesto normativo in cui è inserita la disposizione, sia della disciplina (in parte ancora frammentaria, ma non priva di organicità) in tema di società pubbliche e della loro collocazione nell'ambito organizzativo della Pubblica Amministrazione"*.

Ancora più incisive sono le conclusioni cui perviene la citata Sezione Enti nella Determinazione del 19 luglio 2012 n. 74, adottata dopo le



SENT. 50/2025

iniziative legislative del 2011 (art. 10 del d.l. n. 70 del 13 maggio 2011), evidenziando che *“quasi tutta l’attività di IPZS (produzione di valori, targhe e contrassegni di Stato, documenti di riconoscimento, conio di monete, saggi e perizie sui possibili falsi) coinvolge interessi primari dello Stato-comunità, dalla sicurezza alla tutela della salute, dall’anticontraffazione alla predisposizione di metodologie e strumenti per attività di vigilanza e controllo: funzioni di cui l’Istituto è tuttora titolare in esclusiva e che svolge in regime di monopolio legale. Tutte queste produzioni, pur mantenendo natura industriale, non possono considerarsi attività per il mercato, perché costituiscono compiti istituzionali assegnati direttamente dalla legge e che - anche per la loro rilevanza economica - incidono in modo determinante sull’organizzazione dell’attività produttiva, come pure sulla domanda e sull’offerta dei prodotti e servizi dell’impresa”*.

A ulteriore riprova della sussistenza degli indici sintomatici della natura pubblica dell’ente, pur dopo la trasformazione in società per azioni, e della qualificazione di quest’ultima in termini di vera e propria società legale, è il permanere del controllo della Corte dei conti *ex lege* 21 marzo 1958, n. 252.

Deve, pertanto, ritenersi sussistente la giurisdizione contabile in presenza di illeciti compiuti da amministratori e dipendenti di “società legali”, derivanti dalla trasformazione di enti pubblici economici, tutte le volte in cui, come per l’Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, sia riscontrabile un vincolo genetico, funzionale e teleologico all’oggetto sociale, predeterminato e modificabile *ex lege*,



SENT. 50/2025

la cui realizzazione è garantita mediante una fitta rete di controlli apprestati dal socio pubblico e intestati anche, *ab externo*, alla magistratura contabile, tale da comprimere e conformare ogni reale autonomia decisionale. Qualora la gestione delle risorse poste a disposizione dell'ente sia causativa di una perdita economica, quest'ultima deve essere ricondotta alla categoria del "danno erariale" di cui all'art. 12, comma 2, TUSP, (*"Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione"*) che non rappresenta una duplicazione del comma 1 (*"I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house. È devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2"*, ma assume una portata più ampia e pienamente rispettosa dell'assetto vigente in materia di riparto di giurisdizione. La responsabilità scolpita nel secondo comma è definita solo in senso "oggettivo", lasciando impregiudicata la selezione "soggettiva" di chi - diverso dai rappresentanti e dai decisori - abbia cagionato o



SENT. 50/2025

contribuito a cagionare il danno all'ente pubblico partecipante. *“La riserva di giurisdizione sulle azioni di responsabilità promosse nei confronti degli amministratori e dipendenti della società in house non elide né esclude la sussistenza del danno erariale di natura patrimoniale e non patrimoniale subito dagli enti partecipanti”* e *“non potrebbero mai lasciare spazio ad una “interpretazione sostanzialmente abrogatrice della regola generale in tema di casi e limiti della responsabilità contabile ai sensi della L. 14 gennaio 1994, n. 20”* (in termini, Cass. civ. SS. UU. 18 maggio 2022 n. 15979)

Deve aversi riguardo, in definitiva, alla natura pubblica sia del soggetto leso sia della risorsa utilizzata per il perseguimento dello scopo (Cass. civ., Sez. U., 22 dicembre 2003, n. 19667), al fine di ritenere validamente instaurata dinanzi ai giudici contabili l'azione per danno erariale.

4. Ancora in via preliminare devono essere scrutinati i profili di censura che attengono alla nullità dell'atto di citazione. Secondo l'appellante ODERO, il fatto addebitatogli nell'invito a dedurre (l'aver sottoscritto la nota del 12.5.2017 indirizzata all'Amministratore delegato, contenente la dichiarazione di infungibilità dell'operatore economico) divergerebbe da quello indicato nell'atto di citazione (l'aver sottoscritto la nota del 20.04.2017 indirizzata alla Direzione Acquisti e non contenente la dichiarazione di infungibilità).

L'art. 87 c.g.c. (a mente del quale *“La citazione è altresì nulla, qualora non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all'articolo 86, comma 2, lettera e), e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a*



SENT. 50/2025

dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni) recepisce e codifica un'ipotesi di nullità dell'atto introduttivo del giudizio di responsabilità erariale di conio giurisprudenziale, di matrice nomofilattica, rigorosamente circoscritta alle ipotesi in cui il contenuto dell'atto di citazione decampi totalmente anche dal nucleo essenziale della *causa petendi* e *petitum*, "tipicizzanti la fattispecie dannosa ipotizzata nell'invito, di modo che non possa più a essa ricondursi e in essa riconoscersi" (SS.RR. 7/QM/1998). A tali canoni ermeneutici si è uniformata la giurisprudenza successiva, anche di questa Sezione (tra le più recenti, Sez. II centr. app. n. 145/2024; n. 257/2023; n. 582/2022; n. 293/2019), evidenziando come la modulazione dell'impianto accusatorio, derivante dalla concatenazione tra invito a dedurre e atto di citazione, rientri nella piena fisiologia dello sviluppo dell'attività del Pubblico ministero contabile, successiva alla chiusura dell'attività di indagine. Considerata, in particolare, la natura non solo di garanzia ma anche istruttoria che permane in capo all'invito a dedurre, il rapporto tra questo e l'atto di citazione non può tradursi nella sovrapponibilità di contenuti, ben potendo l'impostazione dell'atto di citazione tenere conto degli elementi complessivamente acquisiti nell'ambito della fase preprocessuale.

Nella vicenda che ci occupa, il Procuratore regionale scrive in citazione *"Fu Planeta, con la collaborazione di Odero e Chimenti, a porre le basi dell'intera operazione. Rispetto alla procedura di upgrade delle Gallus R200, invero, il predetto dirigente, responsabile della*



SENT. 50/2025

Direzione Operativa, sottoscrisse, insieme a Odero, la nota del 20 aprile 2017, che espressamente recita: “per avviare la produzione dei nuovi tasselli in carta autoadesiva con ologramma “Made in” [...], OCV ha verificato la possibilità di aggiornare i vecchi impianti Gallus R 200 in dotazione presso lo stabilimento. L’upgrade consentirebbe di integrare la stampa tradizionale con il nuovo motore di stampa digitale a colori Labelfire 340”. Con tale dichiarazione, Odero e Planeta fondarono il presupposto dell’infungibilità e legittimarono, conseguentemente, la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara. [...], e aggiunge “Nell’ordinanza n. 176/2022, il giudice delegato ha ritenuto non sussistenti i presupposti per la convalida dell’autorizzato sequestro nei confronti di Simone Odero in ragione della estraneità del medesimo alla richiamata nota del 12 maggio 2017. Al riguardo, tuttavia, occorre precisare che, se è vero che i firmatari di tale nota furono effettivamente Chimenti e Planeta, il ruolo di Odero nell’ambito della procedura di affidamento fu tutt’altro che marginale, avendo il medesimo sottoscritto, non a caso insieme al Planeta, la richiesta di acquisto che consentì allo stesso Planeta, con la collaborazione di Chimenti, di ottenere dall’amministratore delegato Aielli l’autorizzazione alla indizione di una procedura negoziata senza pubblicazione del bando per l’upgrade (rectius acquisto) delle macchine Gallus R200”. Ci si trova, palesemente, al cospetto di una emendatio che non ha affatto modificato radicalmente il costruito accusatorio, avendo il p.m. precisato che, nonostante la dichiarata estraneità di ODERO alla nota del 12 maggio 2017, permanevano le



SENT. 50/2025

ragioni della responsabilità addebitatagli, proprio all'esito dell'ordinanza di convalida del sequestro e, dunque, quale sviluppo della fase preprocessuale.

L'appellante CHIMENTI si duole, invece, della nullità della citazione per mancata individuazione delle quote di responsabilità ascrivibili ai convenuti chiamati a rispondere a titolo di colpa grave. Anche in tal caso, le direttrici esegetiche enunciate dalla giurisprudenza contabile, anche di questa Sezione (Sez. II centr. app. 19/2024; 385/2019) consentono di escludere la fondatezza della censura. Invero, nonostante l'art. 86, comma 2, lettera c), c.g.c., nell'elencare i requisiti dell'atto di citazione, testualmente preveda che l'atto di citazione debba contenere: “[...] c) *l'individuazione e la quantificazione del danno o l'indicazione dei criteri per la sua determinazione [...]*”, non solo non onera espressamente il requirente dell'indicazione delle singole quote di riparto ma, soprattutto, la stessa previsione è sanzionata da nullità soltanto se tale requisito formale risulti assente o assolutamente incerto. Nel caso di specie, non ricorre alcuna delle due ipotesi, dal momento che nella citazione introduttiva il danno è stato complessivamente indicato, fornendo anche ampia motivazione del criterio di quantificazione e dell'apporto causale fornito da ciascun concorrente, come già rimarcato dai primi giudici e dalla Procura generale nelle conclusioni rassegnate in questa sede.

5. Parimenti non fondate si appalesano le censure mosse alla pronuncia di primo grado in merito alla questione preliminare relativa alla prescrizione della dedotta pretesa erariale. Gli appellanti



SENT. 50/2025

PLANETA, CHIMENTI e AIELLI assumono che il momento di conoscibilità del fatto dannoso risalirebbe alla decisione di acquisto di due macchine Lemu, da parte di IPZS, tramite procedura negoziata o, al più tardi, al momento in cui sono state versate le somme alla Heidelberg nel periodo compreso tra il 4.11.2016 e il 26 maggio 2017. L'invito a dedurre sarebbe stato, pertanto, notificato tardivamente.

In realtà, come meglio sarà chiarito nel merito, i summenzionati appellanti sono stati ritenuti responsabili del secondo illegittimo affidamento, avviatosi con la nota n. 214 del 27 luglio 2016, con la quale CHIMENTI e PLANETA sottoposero all'amministratore delegato AIELLI la richiesta di autorizzazione all'espletamento di una procedura negoziata senza bando, ai sensi dell'art. 63, comma 3, lettera b), del Codice appalti, per il ripristino e la messa in funzione di macchine, impianti e sistemi già in precedenza utilizzati per la produzione degli scontrini del Gioco del Lotto, in vista della ripresa della produzione stessa. L'ipotesi di deroga alla competizione concorsuale, rappresentata negli atti di affidamento, presuppone, infatti, che *"i lavori, le forniture o i servizi possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico"* e che, come rappresentato dagli odierni appellanti, che sussistano effettivamente le condizioni legittimanti, ossia che: *"1) lo scopo dell'appalto consiste nella creazione o nell'acquisizione di un'opera d'arte o rappresentazione artistica unica; 2) la concorrenza è assente per motivi tecnici; 3) la tutela di diritti esclusivi, inclusi i diritti di proprietà"*



SENT. 50/2025

intellettuale". Orbene, nel caso di specie, l'*upgrade* delle macchine stampanti era stata affidata con procedura negoziata adducendo a motivo della deroga alla gara dei "motivi tecnici", la cui ricorrenza o meno, tuttavia, è stata oggetto di verifiche – concrete ed effettive – soltanto in sede di istruttoria e di indagini. In sostanza, per disvelare la dedotta lesione al principio di concorrenza si sono resi necessari approfondimenti e sopralluoghi, all'esito dei quali soltanto è emerso che i "motivi tecnici" – pur apparentemente utilizzati al fine di giustificare l'assenza di confronto comparativo tra più offerte, non ricorrevano affatto. Sul punto, non è affatto vero che il Procuratore regionale non ha contestato agli appellanti il doloso occultamento del fatto dannoso, avendo, anzi, avuto cura di precisare nel libello introduttivo che *"La modalità di realizzazione delle condotte poste in essere dai presunti responsabili dimostra, in altre parole, che il danno subito dall'IPZS, consistente nel significativo esborso disposto per l'acquisto di macchine dalla Heidelberg, era stato dolosamente celato dietro a una trattativa privata fondata su presupposti in realtà insussistenti, cioè l'infungibilità dell'operatore economico selezionato per una procedura di upgrade"*. Nella stessa citazione si rinvia, correttamente, alla consolidata giurisprudenza contabile alla cui stregua per individuare l'*exordium praescriptionis*, nel caso di danno all'erario, deve aversi riguardo al momento in cui questo si 'esteriorizza', ossia diviene percepibile non soltanto come modificazione patrimoniale negativa, ma anche riconoscibile come ingiusto, in quanto determinato dal fatto doloso o colposo di un terzo



SENT. 50/2025

(Sez. II n. 891 del 2016; Sez. III n. 303 del 2017 e 170 del 2019). Il fatto dannoso non era affatto percettibile o conoscibile né al momento in cui si è proceduto all'affidamento diretto sulla base di una giustificazione poi rivelatasi insussistente, né al momento del pagamento dei compensi pattuiti, dovendosi ritenere che, come già in sentenza, il disvelamento della lesione sia emersa, in tutta la sua pervasività, soltanto con il rapporto della Guardia di Finanza del 3 febbraio 2022, allorquando, nonostante il doloso occultamento, l'evento lesivo è stato "scoperto" (conoscenza effettiva). Non sarebbe, infatti, sufficiente allo scopo né la *conoscibilità* del fatto – da farsi risalire all'esposto anonimo, pervenuto alla Procura generale della Corte dei conti il 26 aprile 2019, rinvenendosi in esso la mera segnalazione di una presunta violazione della disciplina in materia di appalti pubblici da parte di alcuni dirigenti dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. – né l'avviso di conclusione delle indagini in sede penale, emesso in data 2 dicembre 2021, che risulta notificato agli indagati e ai loro difensori (non all'amministrazione danneggiata) e contiene un generico rinvio ai fatti per i quali i presunti responsabili sono ritenuti coinvolti. In ogni caso, anche rispetto a tali atti, l'invito a dedurre pervenuto agli odierni appellanti nel maggio 2022 avrebbe validamente interrotto il decorso del termine prescrizione.

6. Nel merito occorre valutare la fondatezza dei motivi di doglianza compendiati nei gravami alla luce del materiale probatorio versato in atti.



SENT. 50/2025

7. In merito alla vicenda che ha riguardato l'UPGRADE GALLUS R 200, le ispezioni della Guardia di Finanza nelle sedi di Roma e Foggia dell'Istituto hanno consentito di verificare, *in loco*, la presenza, presso la sede di Roma, di una macchina Gallus Labelfire 340, con etichetta riportante anno di fabbricazione 2017 e numero seriale LF 340020, in luogo di una macchina Gallus R 200 (oltre che di una macchina Lemu, modello Roboplus 210/800, con etichetta riportante anno di fabbricazione 2016 e numero seriale 2446, in luogo delle macchine Arsoma). Per quanto riguarda, invece, la sede di Foggia, è stata riscontrata la presenza di una macchina Gallus Labelfire, con etichetta riportante anno di fabbricazione 2018 e numero seriale di 340038, in luogo di una macchina Gallus R200 (nonché una macchina Lemu, modello Roboplus 210/800, con etichetta riportante anno di produzione 2016 e numero seriale 2448, invece delle macchine Arsoma precedentemente collocate presso l'Istituto).

Correttamente, il Procuratore regionale, nell'atto di citazione, aveva già evidenziato che i riscontri probatori rendono certa la sostituzione integrale del dispositivo, dovendosi condividere l'idea che – contrariamente a quanto assunto dall'appellante PLANETA – l'etichetta debba ritenersi apposta a ciascun macchinario del quale diventa “segno distintivo, alla stregua di quanto previsto al punto 1.7.3. dell'all. 1 della direttiva macchine 2006/42/CE del 17 maggio 2006. Ogni macchina deve recare, infatti, in modo visibile, leggibile e indelebile, almeno le seguenti indicazioni: a) ragione sociale e indirizzo completo del fabbricante e, se del caso, del suo mandatario;



SENT. 50/2025

b) designazione della macchina; c) marcatura «CE» (cfr. allegato III);
d) designazione della serie o del tipo; e) eventualmente, numero di
serie; f) anno di costruzione, cioè l'anno in cui si è concluso il
processo di fabbricazione. La direttiva europea fa divieto di
*“antedatare o postdatare la macchina al momento dell'apposizione
della marcatura CE”*.

Non ha, pertanto, pregio osservare che - come sostenuto nella
consulenza tecnica dell'Ing. Maurelli e del Prof. Ing. Pontrandolfo,
incaricati dall'IPZS, agli atti del procedimento penale (Doc. 10) - *“la
ritargatura dell'impianto non costituisce in alcun modo elemento per
affermare che l'intervento effettuato da Heidelberg non sia upgrade
bensì sostituzione, diversamente da quanto emerga dai documenti
contabili relativi alla fornitura. La ritargatura è infatti prevista dalla
normativa quando un intervento di upgrade modifichi, come nel caso
di specie, caratteristiche rilevanti della macchina oggetto
dell'intervento”*.

Poiché, come sostenuto dall'appellante PLANETA, la ritargatura è
indice di una modificazione essenziale della macchina (come
confermato dalla Comunicazione della Commissione europea n.
2016/C 272/01, recante “La guida blu all'attuazione della normativa
UE sui prodotti 2016”) e poiché tale scelta compete al “fabbricante”,
è chiaro che la nuova etichetta rinvenuta sulla macchina non è
compatibile con un mero “upgrade” cioè con una procedura che, pur
migliorando lo standard quali-quantitativo del bene, non ne altera le
caratteristiche tipologiche, ma deve contraddistinguere una



SENT. 50/2025

macchina nuova e cioè, nel caso specifico, una Gallus Labelfire 340 in luogo della Gallus R200, o perché effettivamente tale o perché del nuovo modello ne ha acquisito tutte le caratteristiche tecniche essenziali.

7. Ad avvalorare tale conclusione ricorrono le circostanze di fatto documentate e compendiate negli atti di appello. In particolare, all'esito di tale sopralluogo richiesto dallo Stabilimento Officina Carte Valori (OCV), in data 11 novembre 2016, la Heidelberg inviava ai responsabili di stabilimento (Ing. OMISSIS, Ing. OMISSIS e Ing. OMISSIS [OMISSIS]), una nota con la quale dichiarava che *“a seguito del sopralluogo tecnico effettuato presso i vs. stabilimenti di Roma Salario e constatato lo stato di obsolescenza delle macchine Gallus presenti”* proponeva il *“ritiro della macchina Gallus R200 e il ripristino di nr 1 configurazione completa con implementazione, sostituzione e inserimento nuovi elementi digitali per una più moderna ed efficiente configurazione secondo le vs. esigenze di produzione attuali”*. La proposta parlava di “ritiro” della vecchia macchina, con implementazione, sostituzione e inserimento di nuovi elementi, e tale locuzione è rimasta anche nella Richiesta di Acquisto RDA n. 10126172 del 29 marzo 2017 – pervenuta a distanza di mesi dal sopralluogo probabilmente perché il progetto “Made in Italy” era entrato in una fase di “stallo”, fino al definitivo assenso alla stampa delle etichette “Made in Italy”, come sostenuto da ODERO (pag. 46 appello). Nella RDA, tuttavia, compare per la prima volta il riferimento a una macchina diversa: la Direzione Officina Carte



SENT. 50/2025

Valori, in persona del Dott. OMISSIS (“Richiedente: OMISSIS”), rappresentava a OMISSIS, infatti, l’esigenza di affidare l’*“upgrade impianti Gallus stampa flessografica e fustellatura a Gallus Labelfire 340”*, mediante *“ritiro delle macchine Gallus R200 e ripristino di nr. 2 configurazioni complete con implementazione, sostituzione e inserimento nuovi elementi digitali per una più moderna ed efficiente configurazione secondo le esigenze di produzione attuali”*.

Come comprovato dall’appellante ODERO, alla RDA fece seguito una e-mail del 4 aprile 2017 che OMISSIS indirizzò a OMISSIS della Direzione Acquisti, per trasferirgli la nota di Heidelberg nella quale si faceva sempre riferimento al ritiro e all’aggiornamento degli impianti esistenti (allegato n. 35 fasc. 1° grado ODERO).

Il 5 aprile 2017, Aielli incontrò i rappresentanti del Ministero dello Sviluppo Economico e Confindustria per parlare del segno distintivo “Made in Italy”.

Si tenne poi un incontro, convocato da Planeta per il 6 aprile, con OMISSIS, Odero, OMISSIS, OMISSIS e OMISSIS (allegato n. 36 fasc. 1° grado), all’esito della quale OMISSIS e OMISSIS (OCV) avrebbero chiesto una nuova quotazione dell’intervento a Heidelberg, ricevendone la seguente risposta: *«In allegato l’offerta della Gallus Labelfire aggiornata con i tempi di consegna richiesti. Restano invariate la configurazione e le altre condizioni di vendita precedenti»* (allegato n. 37 fasc. 1° grado). L’appellante ODERO sostiene che *“L’allegato è l’offerta Q1607791015/13 (allegato n. 38 fasc. 1° grado)”* ma è chiaro che, risalendo l’offerta in questione al 10 aprile 2017



SENT. 50/2025

(come testualmente si legge nella pagina iniziale), riguarda esclusivamente la nuova macchina Gallus Labelfire 340 della quale sono illustrate le caratteristiche tecniche. A questo punto della vicenda, era chiaro a tutti gli interlocutori che oggetto dell'affidamento era divenuto non un mero "upgrade" ma l'acquisto di una macchina diversa, sicuramente più adatta alle esigenze delle etichette "made in", ma da sottoporre, in sede di acquisto, a un confronto competitivo.

E, invece, con nota prot. n. 2877 del 20 aprile 2017, il Direttore della Direzione Officina Carte Valori (Ing. Odero) e quello della Direzione Operativa (Ing. Planeta) evidenziavano alle Direzioni Acquisti e Servizi Generali (Avv. Chimenti) e Amministrazione e Finanza (Dott. OMISSIS) che *"Per avviare la produzione dei nuovi tasselli in carta autoadesiva con ologramma "Made in" (...) l'OCV ha verificato la possibilità di aggiornare i vecchi impianti Gallus R200 in dotazione presso lo Stabilimento. L'upgrade consentirebbe di integrare la stampa tradizionale con il nuovo motore di stampa digitale a colori (Labelfire 340)".* Veniva, altresì, riportato che *"Allo scopo è stata contattata l'azienda fornitrice a cui è stata richiesta una quotazione per l'upgrade degli impianti e in data 10.04.2017 ha quotato l'aggiornamento, dettagliando le caratteristiche tecniche, per un importo complessivo di Euro 2.375.000 cadauno".*

8. Al di là dell'osservazione che anche a un utilizzatore privo di competenze tecniche balza agli occhi che viene pagato il prezzo di una macchina "nuova" (euro 2.375.000) per commissionare quello



SENT. 50/2025

che viene rappresentato come un “mero” upgrade, rimane accertato che si è voluto rappresentare come vero un fatto che era incontrastabilmente falso: non era vero che l’azienda fornitrice avesse fatto un’offerta per il solo *upgrade* - se non in una fase iniziale anche temporalmente distante da quella decisiva per la vicenda in esame - essendosi ormai passati a un acquisto *ex novo* di una stampante diversa, come i dati rinvenibili nella scheda tecnica irrevocabilmente testimoniavano.

Di qui gli sviluppi successivi: con nota prot. n. 188 del 12 maggio 2017 (Doc. 17), la Direzione Operativa (Ing. Planeta) e la Direzione Acquisti (Avv. Chimenti), richiamando la nota del 20 aprile 2017, notiziavano l’Amministratore Delegato dell’offerta tecnica della Heidelberg, facendo ancora una volta riferimento alla sostituzione della componentistica e precisando che, essendo la *“casa costruttrice delle macchine in questione e quindi unica a poter eseguire il servizio senza alterare le funzionalità degli impianti”*, si era resa *“disponibile al ritiro delle nr. 2 macchine Gallus R200 e al ripristino di nr. 2 configurazioni complete con implementazione, sostituzione e inserimento di nuovi elementi digitali per una più moderna ed efficiente configurazione per le nostre esigenze produttive”*, chiedendo l’autorizzazione a procedere con l’indizione di una procedura negoziata ex art. 63, comma 2, lett. b) d.lgs. n. 50/2016.

Il Reparto Investigazioni Scientifiche dei Carabinieri di Roma, in sede di sopralluogo (doc. 2 all. all’appello PLANETA) ha chiarito che le *“due macchine (ossia la Gallus R200 e la Gallus Labelfire 340, n.d.r.)*



SENT. 50/2025

non sono assolutamente confondibili e ciò non solamente per l'età. Innanzitutto, il basamento della Gallus R200 con gruppi tipografici è completamente diverso da quello della Labelfire 340, e non si presta ad alloggiare i gruppi flessografici della Labelfire 340. La larghezza massima della R200 è di 200 mm, mentre quella della Labelfire è di 340 mm. La macchina R200 possiede un sol motore che trasmette il moto a tutti i gruppi di stampa, mentre la Labelfire ha un motore per ogni gruppo di stampa. Per quanto detto, quindi, risulta chiaro che nessun upgrade potrebbe trasformare una Gallus R200 in una Labelfire 340".

9. L'antigiuridicità delle condotte dei tre appellanti coinvolti è fuori discussione, alla luce di quanto sopra rappresentato. Non sussistevano, infatti, i presupposti per derogare al confronto competitivo. Costituisce consolidato principio in giurisprudenza che la procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara riveste carattere di eccezionalità rispetto all'obbligo delle amministrazioni aggiudicatrici di individuare il loro contraente attraverso il confronto concorrenziale, sicché la scelta di tale modalità richiede un particolare rigore nell'individuazione dei presupposti giustificativi, da interpretarsi restrittivamente, con specifico onere a carico dell'amministrazione di dimostrarne l'effettiva esistenza (in tal senso, *ex multis*, Cons. St. Sez. VI, n. 3983/2019 e Sez. III, n. 310/2018, nonché anche Linee Guida ANAC n. 8 e Corte UE, 8 aprile 2008, in C-337-05). La deroga è, in questi casi, autorizzata considerato che l'esito di un'eventuale gara risulterebbe scontato, esistendo un unico



SENT. 50/2025

operatore economico in grado di aggiudicarsela e, conseguentemente, l'indizione di una procedura a evidenza pubblica determinerebbe uno spreco di tempo e di risorse (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, sez. III, sent. 8 gennaio 2013, n. 26). Nel caso di specie, il confronto competitivo avrebbe potuto portare non solo a un risparmio di spesa ma anche a una migliore scelta del contraente. Qualora oggetto dell'appalto siano forniture di beni e servizi asseritamente caratterizzati da "infungibilità" o "esclusività", la scelta di ricorrere a detta modalità di affidamento richiede non solo una motivazione che sia particolarmente rigorosa e circostanziata nell'individuazione e nella dimostrazione dei propri presupposti giustificativi, ma la certezza che effettivamente il bene o il servizio da acquistare siano dotati di caratteristiche tali da rendere inutile il confronto competitivo, e a tal fine l'amministrazione procedente può legittimamente avvalersi anche di consultazioni preliminari di mercato.

Nelle Linee guida A.n.a.c. recanti "Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato" del 14 febbraio 2019, n. 445, è precisato (al punto 2.3.) che *"La consultazione preliminare di mercato non costituisce una procedura di affidamento di un contratto pubblico, trattandosi soltanto di una fase di pre-gara"*, ed è propedeutica alla decisione finale di far ricorso alla procedura negoziata senza bando.

D'altra parte, nell'art. 63, cit. è specificato che *"Le eccezioni di cui ai punti 2) e 3) si applicano solo quando non esistono altri operatori economici o soluzioni alternative ragionevoli e l'assenza di concorrenza"*



SENT. 50/2025

non è il risultato di una limitazione artificiale dei parametri dell'appalto". Per effetto di tale disposizione citata, secondo un condivisibile indirizzo giurisprudenziale, è consentito alle stazioni appaltanti ricorrere alla procedura negoziata - e nel caso di unico operatore presente sul mercato all'affidamento diretto - se il bene oggetto della fornitura sia infungibile proprio all'esito di tali consultazioni che assumono il valore di una vera e propria attività istruttoria preliminare (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 19 dicembre 2019, n. 8588; VI, 13 giugno 2019, n. 3983; III, 18 gennaio 2018, n. 310).

Per l'acquisto della Gallus Labelfire, la scelta di procedure di affidamento diretto è avvenuta non solo in assenza di un'adeguata motivazione ma anche lungo il crinale di un equivoco terminologico e fattuale: non si stava, infatti, procedendo a un semplice miglioramento ("upgrade") del macchinario esistente ma a una vera e propria sostituzione e, dunque, all'acquisto di una macchina nuova per la quale si imponeva la gara o, almeno, la pre-gara allo scopo di verificare i presupposti della negoziazione diretta.

Tale constatazione, avvalorata dagli accertamenti espletati dagli organi di p.g., destituisce di fondamento anche la possibilità di invocare l'art. 63, comma 3, lett. b) a mente del quale *"nel caso di consegne complementari effettuate dal fornitore originario e destinate al rinnovo parziale di forniture o di impianti o all'ampliamento di forniture o impianti esistenti, qualora il cambiamento di fornitore obblighi l'amministrazione aggiudicatrice ad acquistare forniture con caratteristiche tecniche differenti, il cui impiego o la cui manutenzione*



SENT. 50/2025

comporterebbero incompatibilità o difficoltà tecniche sproporzionate, la durata di tali contratti e dei contratti rinnovabili non può comunque di regola superare i tre anni". Il ricorso a tale copertura normativa – rappresentato e giustificato nella c.t.p. – presuppone, infatti, che la fornitura abbia a oggetto "consegne complementari" tali da non alterare completamente la struttura del bene già in possesso dell'amministrazione aggiudicatrice la quale può evidentemente optare per la procedura negoziata al solo scopo di scongiurare "incompatibilità" o "difficoltà tecniche" non proporzionate all'impegno richiesto. Nessuna di tali condizioni ricorreva nel caso di specie, posto che il bene acquistato aveva caratteristiche diverse da quello sostituito, e persino un semplice "upgrade" avrebbe potuto rientrare con molta difficoltà nella nozione restrittiva di "bene complementare" sopra delineata.

10. Il danno è in questo caso perfettamente in linea con i canoni ermeneutici che la giurisprudenza contabile, anche di questa Sezione, ha più volte enunciato (Sez. II centr. app. n. 68/2019; n. 431/2019; n. 241/2020). La locuzione "danno alla concorrenza" è stata mutuata dalla giurisprudenza amministrativa che, peraltro, con tale espressione indica il danno risarcibile per equivalente in favore di un'impresa che non abbia avuto la possibilità di aggiudicarsi un contratto (si parla, infatti, di "perdita di *chance*"), o perché illegittimamente esclusa da una gara o perché, altrettanto illegittimamente, la gara non sia stata neppure espletata; danno che – ove ne ricorrano i presupposti – viene determinato in via equitativa,



SENT. 50/2025

ai sensi dell'art. 1226 c.c., in una misura variabile tra il 5% e il 10% del valore del contratto, che costituisce, di regola, l'utile che l'impresa avrebbe potuto conseguire dall'esecuzione del contratto stesso. La giurisprudenza contabile ha, tuttavia, utilizzato il termine in un'accezione anfibologica, ritenendo che, con l'espressione "danno alla concorrenza", si possa rinviare tanto al nocumento subito dall'amministrazione per non aver conseguito il risparmio di spesa che sarebbe stato possibile ottenere mediante il confronto in gara tra più offerte ("danno alla concorrenza in senso stretto": cfr. Sez. II centr. app. 20 aprile 2011 n. 198), quanto a quello corrispondente all'esborso dell'intero corrispettivo pagato all'impresa, al netto dell'*utiliter datum*, in esecuzione di un contratto nullo per violazione delle norme imperative ("danno alla concorrenza in senso ampio" o "atecnico"). Si è affermato, infatti, che la violazione delle regole della concorrenza e della trasparenza, lesiva dei principi tutelati dagli artt. 41 e 97 Cost., nonché dalla legge n. 241 del 1990, realizza sicuramente una grave compromissione dei valori dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività amministrativa, che rappresentano ormai i profili di maggior rilievo della "legalità sostanziale" del sistema giuscontabile, in relazione ai quali non è più consentito "omettere un minimo di confronto concorrenziale per qualsiasi procedura contrattuale a oggetto pubblico" (in termini, anche Sez. I centr. app. 12 dicembre 2017, n. 533).

Si tratta di due tipologie di danno ontologicamente diverse, che sono assoggettate a regimi probatori diversi.



SENT. 50/2025

La prima tipologia è intimamente connessa al risparmio di spesa che l'amministrazione avrebbe conseguito qualora il funzionario avesse adeguatamente stimolato il confronto competitivo. È chiaro che la fattispecie non postula necessariamente la "nullità" del contratto, ben potendo configurarsi tale perdita patrimoniale anche nell'ipotesi in cui il p.m. contabile provi in concreto il maggiore costo del bene o del servizio acquistato. L'onere probatorio deve essere, dunque, rigorosamente assolto, rendendosi necessario porre a confronto il costo sostenuto per l'acquisizione di lavori, beni e servizi e il risparmio di spesa (anche in termini di "*chance eziologica*", ossia di mera probabilità di conseguire tale vantaggio), che l'amministrazione avrebbe ottenuto (o potuto ottenere), qualora fosse stata correttamente espletata la procedura a evidenza pubblica o questa fosse stata estesa a migliori offerte non valutate ("accertamento controfattuale"); in mancanza di una prova di siffatto contenuto, anche per presunzioni, non può configurarsi alcun pregiudizio per il pubblico erario.

La seconda tipologia di danno corrisponde, invece, alla diminuzione patrimoniale subita dall'ente locale per effetto della stipula di un contratto invalido o inefficace. In questo caso, al p.m. si impone la prova dell'illiceità della condotta e dell'evento dannoso, oltre che del nesso causale e dell'elemento psicologico, mentre la liquidazione del danno deve corrispondere all'intero esborso (indebitamente erogato): è soltanto in questo caso che, una volta accertata la nullità del contratto e la ripetibilità della soma corrisposta, il giudice deve tener



SENT. 50/2025

conto del vantaggio comunque conseguito dall'amministrazione danneggiata (o dalla comunità), per effetto dell'esecuzione (parziale o totale) della prestazione richiesta, solitamente pari al valore del bene e del servizio acquisito o dell'opera realizzata, al netto dell'utile d'impresa. La perdita economica si riduce, pertanto, equitativamente a quella percentuale dell'esborso che giammai potrebbe essere riconosciuta come "utilmente" conseguita dalla pubblica amministrazione danneggiata, in quanto corrispondente al margine di profitto dell'impresa aggiudicataria, da liquidarsi con criteri equitativi (il profitto viene stimato – proprio alla stregua della giurisprudenza amministrativa sopra riportata – nella misura del 10% in caso di fornitura di beni e del 5% in caso di fornitura di servizi).

Orbene, in fattispecie, è stato chiaramente prospettato dal p.m. contabile un illecito erariale riconducibile alla prima categoria, in quanto la pretesa risarcitoria è stata parametrata al "danno differenziale", ossia al maggior costo sostenuto dall'amministrazione per effetto della mancata concorrenza. La prova del maggiore onere economico è stata ricavata dal confronto postumo tra i prezzi di acquisto di uno stesso macchinario da parte di altre società private, con i seguenti risultati:

Cliente	IPZS ¹	Artes	Pasqui	Pilot
Base d'asta	4.750.000	1.860.000	2.247.710	2.032.090
Prezzo accettato	4.200.000	1.400.000	1.570.000	1.682.000
% di sconto	11,6%	24,7%	30,2%	17,2%

Tabella 4. Preventivi Gallus Labelfire 340 esaminati dalla GdF.

Dalla comparazione è emerso che la HEIDELBERG ITALIA S.r.l.,



SENT. 50/2025

società di distribuzione del macchinario Gallus Labelfire 340, aveva applicato un prezzo prossimo alla base d'asta con una minima percentuale di sconto, conseguendo il corrispettivo pari, come detto, a € 2.100.000,00 al netto dell'IVA per ciascuna macchina. Per lo stesso macchinario era stato pagato dalla PILOT ITALIA S.p.A. € 1.682.280 (al netto dell'IVA), dalla ARTES S.r.l. € 1.400.000 (al netto dell'IVA), e dalla OMISSIS S.r.l. € 1.570.000 al netto dell'IVA, con uno sconto compreso tra un minimo del 17% a un massimo del 30% circa sul prezzo indicato nel preventivo; il preventivo di € 1.430.000 presentato alla Nuceria Adesivi, del resto, era stato ridotto del 42% rispetto alla proposta iniziale di € 2.469.000, condizionata dal prezzo applicato da Heidelberg Italia a IPZS.

Non ha pregio osservare, stando alle difese degli appellanti, che sarebbero state poste *“a confronto realtà diverse (quella del pubblico e quella del privato) e tra loro non paragonabili, nonché configurazioni e customizzazioni di prodotti del tutto diverse tra loro”*.

In primo luogo, le dichiarazioni acquisite presso i legali rappresentanti delle società interpellate confermano pienamente l'impianto accusatorio, diversamente da quanto sostenuto nei gravami. Dei soggetti auditi, due hanno confermato di aver acquistato una “macchina da stampa nuova nella sua composizione standard” (per PILOT), o comunque una “macchina nuova già strutturata” (per ARTES), mentre solo uno ha fatto riferimento a una “macchina nuova con configurazione personalizzata” (come da verbale contenuto nell'annotazione di P.G. prot.



SENT. 50/2025

58277/262/8494/GTSP/1aSADE del 5/2/2021, in atti). E ciò smentisce che ciascuna offerta si riferirebbe “a configurazioni diverse perché customizzate sulle specifiche esigenze del cliente” (così nella consulenza tecnica a firma dell’Ing. Maurelli e del Prof. Ing. Pontrandolfo), in quanto tale affermazione troverebbe riscontro solo per una delle offerte, che, peraltro, avrebbe subito lo sconto più significativo.

Parimenti non può trovare ingresso l’osservazione secondo cui la configurazione offerta a PILOT avrebbe previsto un elenco di *items* (componenti fisici o servizi quali la manutenzione e la formazione degli addetti) in gran parte coincidenti con quelli nella configurazione offerta (e fornita) a IPZS e, confrontando i due preventivi con l’aggiunta del valore economico dei componenti presenti soltanto nella macchina fornita a IPZS, la differenza tra i due prezzi sarebbe pari a euro 6.800, meno dello 0,3%. In realtà, i prezzi dei componenti entrati nell’offerta IPZS e assenti in quella riferibile alla PILOT sono stati solo “stimati” dai tecnici “in modo affidabile” in base alla documentazione dagli stessi reperita (allegati E, E1, E2, E3): sono dunque privi di riscontri oggettivi e di mercato. Ma soprattutto, quelli presi in esame sono i prezzi al lordo dello sconto, sicché è chiaro che la comparazione è viziata alla base, dal momento che non considera che proprio dallo sconto non applicato è derivato il danno per cui è causa. Su questo fronte, peraltro, la Guardia di Finanza (Annotazione prot. 50476/262/4710/GTSP/1° SADE del 3 febbraio 2022, in atti) si è presa la briga di confrontare anche i prezzi per



SENT. 50/2025

singoli componenti dei quattro macchinari, giungendo alle seguenti conclusioni: *“a) è stato calcolato il prezzo finale di ciascuna macchina sommando il costo di ogni componente, al fine di appurare se gli importi indicati nei preventivi corrispondessero a una mera somma matematica dei prezzi di ciascun componente o se, secondo l’orientamento delle affermazioni rilasciate a verbale, presentassero un margine di discrezionalità e, quindi, accertare se il prezzo finale di vendita all’IPZS delle LABELFIRE 340 fosse stato congruo rispetto al costo effettivo di ciascun elemento; b) col prezzario GALLUS FERD RUESH AG è stato possibile acquisire i prezzi dei componenti non inclusi nel preventivo della PILOT ITALIA S.p.A., unico a riportare lo specifico prezzo di ciascun componente della macchina. I prezzi riportati in tale preventivo risultavano superiori di circa il 16,65% a quelli del prezzario tedesco; c) applicando i medesimi prezzi a tutti i componenti delle varie LABELFIRE 340 acquistate dai quattro soggetti giuridici, il costo finale, al netto dell’Iva, ha evidenziato similarità strutturale dei modelli venduti”.*

In questo stesso solco, particolarmente significativa è l’affermazione di OMISSIS, *compliance manager* e responsabile prezzi di HEIDELBERG Germania (verbalizzata nell’annotazione di P.G. prot. 156366/262/GTSP/23937 10SADE di prot. del 01/04/2021) che, pur ammettendo che *“il prezzo dell’unità di stampa digitale varia notevolmente a seconda delle esigenze della clientela”*, precisa che *“ad esempio il prezzo di questa unità della Labelfire 340 per l’IPZS ammonta a 1.427 mln di euro”*, offrendo quindi un parametro



SENT. 50/2025

oggettivo di riferimento, anche se precisa poi che *“il prezzo finale per il cliente ovvero il prezzo di acquisto maggiorato del margine è determinato dal partner di distribuzione”*.

Si conferma, in definitiva, che sarebbe bastato affacciarsi sul mercato per scoprire che poteva non essere pagato un prezzo così alto, peraltro formalmente e solo apparentemente giustificato sulla base di un asserito mero *upgrade*.

11. Ai fini della riconducibilità, in termini di nesso eziologico e soggettivo, non può che confermarsi la ricostruzione offerta dai primi giudici, diffusamente confermata dalle conclusioni della Procura generale. A nulla vale osservare, per l'appellante PLANETA, che la decisione di avvalorare la procedura negoziata sarebbe dipesa da scelte adottate dalle strutture competenti (OCV) e comunque confermate dal Direttore Affari Legali e Acquisti e con l'avallo dell'Amministratore Delegato Aielli. Parimenti non possono aver pregio le deduzioni dell'appellante ODERO in merito alla competenza in capo al Responsabile del Procedimento per la fase dell'Affidamento (RPA) (ossia Chimenti) della scelta relativa alla procedura di affidamento e neppure la mancata indicazione in termini di *“infungibilità tecnica”*.

A dirimere ogni dubbio circa la piena consapevolezza di entrambi sulla *“novità”* del bene che si stava acquistando – a prescindere dagli atti formali – è stata la riunione del 6 aprile 2017, convocata da Planeta con OMISSIS, Odero, OMISSIS, OMISSIS e OMISSIS (allegato n. 36 fasc. 1° grado), all'esito della quale OMISSIS e OMISSIS (OCV)



SENT. 50/2025

avrebbero chiesto una nuova quotazione dell'intervento a Heidelberg, ricevendone la seguente risposta: «*In allegato l'offerta della Gallus Labelfire aggiornata con i tempi di consegna richiesti. Restano invariate la configurazione e le altre condizioni di vendita precedenti*» (allegato n. 37 fasc. 1° grado di ODERO). Nella lettera del 20 aprile 2017, sottoscritta da ODERO insieme a PLANETA e indirizzata alla Direzione Acquisiti, non si parla né di infungibilità né di fattibilità, ma si rinvia all'offerta della ditta che era chiaramente riferita a una macchina diversa da quella esistente, come agevolmente desumibile dalla scheda tecnica; ciononostante, nella lettera si continua a far riferimento all'*upgrade* degli impianti ma precisando tuttavia che la ditta fornitrice «*in data 10/04/2017 ha quotato l'aggiornamento, dettagliando le caratteristiche tecniche, per un importo complessivo di 2.375.000 € cadauno*». La decisione è, quindi, maturata nella piena consapevolezza che si stava procedendo all'acquisto di un macchinario nuovo. In mancanza di appello incidentale in merito alla posizione del CHIMENTI, deve essere confermata la sentenza nella parte in cui attribuisce il concorso a titolo di colpa grave nella causazione dell'evento dannoso. Non v'è dubbio, infatti, che, nella nota successiva del 12 maggio 2017, PLANETA e CHIMENTI, scrivendo all'amministratore delegato, gli abbiano chiesto l'autorizzazione per l'affidamento diretto, attestando la necessità di far ricorso alla negoziazione diretta in assenza dei relativi requisiti. La scelta della procedura da seguire era, infatti, di sua competenza ed egli avrebbe dovuto verificare l'effettiva sussistenza dei



SENT. 50/2025

presupposti per l'affidamento diretto, tanto più che era ormai noto che si stesse procedendo all'acquisto di una macchina e non al mero *upgrade*. A nulla vale, pertanto, obiettare di essere rimasto estraneo alla procedura di “emissione ordini di acquisto”, al quale la RDA medesima perveniva in data 3 maggio 2017, come rappresentato negli Allegati 5 e 6 alla Relazione di Deloitte (cfr. All. 17 appello CHIMENTI). Con (almeno) macroscopica negligenza, l'appellante CHIMENTI procedeva a richiedere un affidamento diretto, in assenza anche di un minimo di pre-gara, pur avendo ammesso, in questa sede, che alla nota prot. n. 2877 del 20 aprile 2017 (All. 22), a firma dei Direttori della Direzione Officina Carte Valori (Ing. Odero) e della Direzione Operativa (Ing. Planeta), era allegata *“l'ultima offerta tecnica di Heidelberg datata 10 aprile 2017 (All. 23), il cui prezzo offerto di € 2.375.690 era leggermente maggiorato rispetto al precedente (€ 2.291.280) per l'aggiunta di 2 ulteriori pezzi nuovi, oltre il modulo “Prati” (già quotato nella prima offerta)”*. Una volta aggiudicata la gara, peraltro, in data 5 luglio 2017, lo stesso CHIMENTI procedeva alla sottoscrizione con la Heidelberg dell'ordine d'acquisto n. 4600084945 (All. 28, appello CHIMENTI), senza ancora una volta verificare l'oggetto dell'acquisto. La prova documentale è di tale evidenza da rendere del tutto superfluo il confronto con le conversazioni telefoniche versate in atti, la cui attendibilità è stata comunque confermata in sede di interrogatorio dei diretti interessati. I colloqui telefonici intercorsi tra il legale rappresentante della NUCERIA ADESIVI S.r.l. e il direttore commerciale per le vendite



SENT. 50/2025

della HEIDELBERG ITALIA S.r.l. rappresentano, infatti, meri indizi che disvelano lo scenario nel quale presumibilmente si sono trovati a operare gli odierni appellanti, ma rimangono privi di oggettivi riscontri in merito alle singole responsabilità agli stessi addebitabili.

12. Venendo, infine, alla quantificazione del danno deve essere precisato che la perdita economica in esame può essere stimata soltanto in via equitativa, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1226 c.c. Non è infatti possibile stabilire con certezza il vantaggio economico che sarebbe derivato dall'attivazione del confronto competitivo, ma soltanto ricostruire, con elevata verosimiglianza, il maggior peso economico sostenuto per aver scelto la procedura negoziata in assenza dei relativi presupposti giustificativi. A sorreggere tale giudizio controfattuale devono essere reperite – come nella fattispecie – offerte comparabili dalle quali poter trarre, presumibilmente, la perdita differenziale. Orbene, nel caso in esame i primi giudici hanno ritenuto, facendo leva sul criterio indicato a pag. 22 della relazione della GdF, di determinare equitativamente il danno, prospettando quale criterio quello della *“differenza tra il prezzo corrisposto complessivamente dall'IPZS e quello che avrebbe invece sostenuto qualora fosse stato applicato, sull'importo indicato a base d'asta, uno sconto pari al 30%”*. Su tale importo è stata applicata l'ulteriore riduzione dovuta all'*utilitas* conseguita per effetto della consegna del bene. La quantificazione merita qualche rettifica.

L'IPZS ha versato l'importo complessivo di euro 4.200.000, oltre IVA, per la fornitura dei due macchinari GALLUS Labelfire 340, e il danno



SENT. 50/2025

in sentenza è pari alla differenza tra quanto effettivamente pagato e quanto avrebbe potuto pagare l'Istituto applicando, come detto, il ribasso sul prezzo posto a base d'asta (euro 4.750.000) pari al 30%, con un danno complessivo, comprensivo di IVA al 22%, pari a euro 1.067.500,00. Per contro, sembra opportuno privilegiare, proprio in assenza di una pretesa risarcitoria certa nell'*an* ma incerta nel *quantum*, una modalità di calcolo che tenga conto del minimo sconto rinvenuto sul mercato (ossia quello pari al 17%) rispetto a quello effettivamente praticato dall'impresa fornitrice. In tal caso il confronto tra il prezzo versato e quello ottimale si attesta sulla cifra pari a **euro 314.150,00** perfettamente corrispondente a quello indicato in sede di sequestro penale. Su tale importo, il Collegio ritiene di dover applicare l'ulteriore riduzione del 50%, dovuto al concorso degli altri soggetti non citati in giudizio, all'alea che grava su ogni commessa pubblica e al beneficio conseguito dall'acquisto di un macchinario più performante, in luogo dell'*upgrade* di quello esistente. In tal modo, la perdita economica si riduce a euro **157.075,00.**

A nulla vale obiettare che, stando alla prospettazione difensiva degli appellanti, nelle gare aperte, HEIDELBERG aveva offerto ribassi sulla base d'asta pari allo 0,36% e che i ribassi nel settore, in caso di gara pubblica, oscillano tra l'1% e il 10%, del tutto in linea con quello applicato alle Gallus Labelfire 340. L'argomento prova troppo e non è utilizzabile, in quanto l'opzione tra la gara aperta e le procedure chiuse è rigidamente disciplinata dal legislatore in termini di regola



SENT. 50/2025

ed eccezione, sicché se fosse sufficiente dimostrare che statisticamente sia ritraibile un maggior vantaggio dall'indizione di procedure negoziate, il criterio legislativo sarebbe del tutto anacronistico e dispendioso. Vero è che, al contrario, è bastato un minimo di comparazione tra le offerte per dimostrare che sarebbe stato utile reperire sul mercato uno sconto maggiore di quello effettivamente praticato, allo scopo di ottenere il massimo risultato al minimo costo (principio di efficienza) o quanto meno un diligente utilizzo delle risorse (principio di economicità).

12. Per le sopra delineate ragioni, il Collegio ritiene, al contrario, privo di riscontro probatorio il danno derivato dall'illegittima aggiudicazione, con procedura negoziata, della fornitura dei macchinari LEMU. Invero, stando al principio sopra enunciato, ossia che il danno da mancata concorrenza "in senso stretto" esiste soltanto laddove il p.m. contabile offra la prova della perdita per differenziale subita dalla stazione appaltante, non può essere utilizzato un metodo *per relationem*. I primi giudici hanno, infatti, recepito il criterio indicato dal Procuratore regionale, che in citazione ha precisato *"Al fine di quantificare il maggior esborso sostenuto dall'Istituto con riguardo all'acquisto dei due dispositivi Lemu, non essendo stato rinvenuto, nel corso delle indagini, il prezzo di mercato di tali macchinari è stata effettuata una quantificazione in via equitativa, applicando in via analogica, sull'importo a base d'asta di € 1.120.000, lo sconto massimo del 30% praticato da Heidelberg ai privati per l'acquisto delle Labelfire 340"*. Deve trovare accoglimento



SENT. 50/2025

invece l'obiezione secondo cui le due apparecchiature non sono simili e il confronto tra i prezzi non è possibile, sicché il danno è rimasto del tutto sfornito di prova.

13. Alla stregua delle su estese argomentazioni, il Collegio accoglie parzialmente l'appello promosso da PLANETA, ODERO e CHIMENTI in relazione al primo affidamento dedotto in citazione e, per l'effetto, condanna, in via principale e in solido, PLANETA Ivo e ODERO Simone, nonché, in via sussidiaria e a titolo di colpa grave, CHIMENTI Alessio Alfonso (quest'ultimo nella quota del 35% dell'intero importo, come da capo di sentenza non impugnato in parte qua, e quindi per **euro 54.976,00**) al risarcimento del danno in favore dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato pari a complessivi **euro 157.075,00**. Con riferimento al secondo affidamento, accoglie gli appelli di PLANETA Ivo (responsabile in via principale) e di AIELLI Paolo (responsabile in via sussidiaria nella quota pari al 40% dell'intero danno) e CHIMENTI Alessio Alfonso (responsabile in via sussidiaria nella quota del 30%) e, per l'effetto, dispone il loro proscioglimento in relazione al secondo affidamento. Non v'è luogo al potere riduttivo per i condannati a titolo di dolo, stante il profilo soggettivo accertato, e neppure in favore del condannato in via sussidiaria a titolo di colpa, il cui contributo risulta già equitativamente rideterminato nella quota del 35% del danno complessivo. Nei limiti dei detti importi, il sequestro conservativo - autorizzato con decreto presidenziale del 10 maggio 2022 e confermato nei soli confronti dei convenuti Alessio Alfonso



SENT. 50/2025

CHIMENTI e Ivo PLANETA con ordinanza cautelare monocratica del 25 agosto 2022, n. 176, e, in fase di reclamo, con ordinanza collegiale del 10 novembre 2022, n. 205 - si converte in pignoramento ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 686 c.p.c..

14. Stante il parziale accoglimento degli appelli di PLANETA, ODERO e CHIMENTI rimangono a loro carico le spese anche di questo grado di giudizio ex art. 31 c.g.c., come da dispositivo; devono, invece, essere liquidate le spese di lite in complessivi euro 3.000 oltre oneri accessori per il doppio grado di giudizio in favore di AIELLI Paolo, prosciolti da ogni addebito.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda centrale d'appello, così definitivamente pronunciando, nei termini di cui in motivazione, accoglie parzialmente gli appelli e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, condanna in via principale e in solido PLANETA Ivo e ODERO Simone al risarcimento del danno in favore dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato pari a complessivi euro 157.075,00, nonché, in via sussidiaria e titolo di colpa grave, CHIMENTI Alessio Alfonso, nei limiti di euro 54.976,00. Per tali importi il sequestro conservativo si converte in pignoramento ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 686 c.p.c.. Le spese di giudizio sono a carico degli stessi soccombenti in solido e si liquidano in complessivi euro 464,00 (QUATTROCENTOESSANTAQUATTRO/00).

Accoglie, poi, l'appello di AIELLI Paolo e, per l'effetto, lo manda assolto da ogni addebito con liquidazione delle spese del doppio



SENT. 50/2025

grado di giudizio pari a euro _3.000,00 oltre oneri accessori.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 novembre 2024.

L'Estensore

Il Presidente

(dott.ssa Maria Cristina Razzano)

(dott.ssa Rita Loreto)

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 10 MARZO 2025

p. il Dirigente

(dott. Massimo Biagi)

Firmato digitalmente

Il Funzionario Preposto

Lucia Bianco