

**Penale Sent. Sez. 6 Num. 30441 Anno 2018**

**Presidente: ROTUNDO VINCENZO**

**Relatore: DI STEFANO PIERLUIGI**

**Data Udiienza: 04/04/2018**

#### **SENTENZA**

sui ricorsi proposti da:

PANZIRONI FRANCO nato a Roma il 11/07/1948

CEDRONE LUCIANO nato a Roma il 21/10/1951

FRIGERIO BRUNO nato a Bologna il 26/03/1945

avverso la sentenza del 09/02/2017 della CORTE APPELLO di ROMA

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita la relazione svolta dal Consigliere PIERLUIGI DI STEFANO

Udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore MARIELLA DE MASELLIS che ha concluso per per l'inammissibilita' di tutti i ricorsi.

Uditi

L'avv. ENRICO MAGGIONE, quale sost. proc. dell'avv. Andrea Maganelli in difesa della PC ROMA CAPITALE, che si riporta alle conclusioni scritte che deposita con la nota spese.

L'avv. GABRIELE D'URSO, in difesa della PC Orsini Roberto, che si associa alla richiesta del PG, in subordine chiede il rigetto del ricorso.

L'avv. ALBERTO CARLUCCIO, in difesa delle PPCC FUSO Simone, GIORDANO Flavio Maria e LAURENTI Manolo, che insiste per l'inammissibilita' del ricorso o in subordine il rigetto.

L'avv. BARTOLO, in difesa di Panzironi, che insiste nell'accoglimento dei motivi di

ricorso.

L'avv. SALVATORE SCIULLO, in difesa di Cedrone Luciano, che insiste nei motivi e ne chiede l'accoglimento.

L'avv. ARTURO BUONGIOVANNI, quale sost.proc. degli avvocati Antonio BUONGIOVANNI e Caterina SUPPA in difesa di FRIGERIO, che insiste nei motivi di ricorso e ne chiede l'accoglimento.

#### RITENUTO IN FATTO

1. Panzironi Franco, Cedrone Luciano e Frigerio Bruno impugnano la sentenza della Corte di Appello di Roma del 9 febbraio 2017 che, su loro appello avverso la sentenza del Tribunale di Roma del 27 maggio 2015 per reati di abuso di ufficio e falsi in atti pubblici, così decideva:

1.1 quanto a Panzironi Franco amministratore delegato e legale rappresentante di AMA s.p.a.

- Confermava la condanna per

- il reato continuato di cui ai capi C), D), F), G) ed H), qualificato il fatto di cui al capo H) come violazione degli artt. 476, primo comma, e 479 cod. pen.;

- il reato continuato di cui ai capi I e L

- Riformava la condanna per i reati di cui ai capi B ed E che dichiarava estinti per prescrizione.

1.2 Quanto a Cedrone Luciano responsabile della direzione del personale di AMA s.p.a.

- Confermava la condanna per

- Il reato continuato di cui ai capi C e D

- Il reato continuato di cui ai capi I e L

- Riformava la condanna per i reati di cui ai capi B ed E che dichiarava estinti per prescrizione.

1.3 Quanto a Frigerio Bruno nella qualità di presidente della commissione Ama nominato da Panzironi per l'assunzione di autisti, confermava la condanna per il reato continuato di cui ai capi F, G, H.

2. In dettaglio, le contestazioni, che riguardano la gestione delle assunzioni di personale della azienda municipalizzata AMA spa (socio unico il Comune di Roma capitale), sono le seguenti.

B), C) e D): abusi di ufficio per l'affidamento a CONSEL (Consorzio Elis) dell'attività di ricerca, pre-selezione, selezione, formazione e inserimento di personale nonostante fosse privo di iscrizione al relativo albo di cui all'art. 4 decreto legislativo 276/2003 nonché senza previo bando di gara, in violazione della disciplina di cui all'art. 27 d.lgs. 163/2006 sulla procedura ad evidenza pubblica.

G) Reato di falsa attestazione sulla idoneità del personale da assumere.

H) Reato di falsa attestazione nelle schede dei risultati dei concorrenti.

I) ed L) Reati di falso perché, nella qualità, gli imputati attestavano il falso con riferimento a verifiche di regolarità dell'assunzione di 41 dipendenti (i falsi riguardavano "motivazione e falsi curricula")

2.1 I giudici di merito hanno ritenuto che la municipalizzata AMA spa abbia natura pubblica in ragione:

- del carattere di società "in house", esercente attività in materia di ambiente, gestione cimiteriale, servizi urbani vari,
- della totale assenza di attività in ambito privatistico,
- dell'operare sulla scorta di un contratto di servizio con Roma Capitale, in base al quale partecipa all'esercizio di poteri e funzioni di natura pubblica,
- per essere soggetta a principi in tema di pubblicità, trasparenza, a parità di trattamento, imparzialità della azione amministrativa.

Tale carattere pubblico rende, quindi, applicabili all'AMA le regole in materia di reclutamento del personale di cui al T.U. del personale del pubblico impiego e norme collegate.

Inoltre, i soggetti operanti in Ama con funzione apicale sono stati ritenuti pubblici ufficiali nella parte in cui hanno concorso a formare la volontà dell'ente e partecipato alla predisposizione di atti "pubblicistici".

2.2 Quanto alle vicende specifiche:

- hanno confermato la tesi di accusa secondo cui il Consorzio Elis, pur non avendo i requisiti di legge, era stato incaricato di svolgere per conto dell'Ama attività di selezione del personale e non solo di sua formazione;
- hanno anche rilevato come la commissione di valutazione finale costituita da Ama e presieduta da Frigerio, non fosse affatto prevista dai bandi di concorso e fosse, invece, risultata funzionale proprio per la gestione clientelare delle assunzioni. Difatti risultava dimostrato che Frigerio era persona di fiducia di Panzironi e svolgeva una attività nel personale interesse di quest'ultimo, risultando invece del tutto irrilevante tale attività sotto il profilo della utilità per l'ente.

In risposta agli atti di appello:

2.3 quanto ai numerosi motivi nell'interesse di Panzironi, la Corte osservava:

- quanto al capo I), certamente i curricula inseriti negli atti erano pervenuti all'AMA successivamente alla data di assunzione, essendo tale circostanza una chiara conferma del delitto di falso nella emissione delle determine di assunzione del personale senza istruttoria;

- quanto al capo L), ricorreva l'abuso di ufficio in quanto il personale era stato reclutato dalla società in house senza le procedure ad evidenza pubblica imposte dagli artt. 35 e 36 del D.Lgs. n. 165 del 2001, senza alcuna pubblicità e senza l'acquisizione dei curricula. In particolare, risultavano espressamente violate sia delle specifiche disposizioni di legge che l'obbligo generale di cui all'art. 97 Cost., in un contesto di arbitrarietà in quanto vi era prova che numerose assunzioni risultavano dovute a rapporti personali con esponenti politici.

- Era irrilevante la tesi difensiva fondata sull'essere state firmate le determinazioni da parte di altri soggetti, risultando comunque accertato il ruolo attivo e predominante del Panzironi.

- L'obbligo di iscrizione all'albo di cui all'articolo 4 d.lgs. 276 2003, previsto per le società che svolgono attività di ricerca e selezione del personale, riguarda anche le società che svolgono una sola delle attività in questione. In ogni caso, l'istruttoria fatta dal tribunale ha dimostrato che, nell'ambito degli incarichi ricevuti con delibere numero 159, numero 309 e numero 22, il consorzio Consel ha certamente svolto anche l'attività di selezione del personale.

- Con riferimento al capo C), non solo non è stato rispettato l'obbligo di motivazione sulle ragioni per procedere senza previo bando di gara, ma l'incarico dato da Panzironi al consorzio Elis per le ulteriori procedure selettive era stato dato in assenza di determina, emesso solo successivamente. Svolgeva anche argomenti a sostegno del dolo intenzionale del ricorrente, dimostrato anche dalla anomalia ravvisata nell'aver dato incarico di formare il triplo dei candidati da assumere con relativi ulteriori costi per l'Ama e vantaggio economico indebito del consorzio.

- Con riferimento al capo F), la Corte riteneva che il Panzironi avesse avuto un ruolo decisivo nella formazione delle liste degli autisti assunti, in particolare vi era stata una successiva modifica della procedura utilizzata sia violandosi le regole in tema di imparzialità e trasparenza che falsificandosi materialmente i giudizi di idoneità.

- In ordine alle varie richieste di rinnovazione della istruttoria dibattimentale, rilevava che per i testimoni Friscon e Bronzetti non risultano ragioni concrete per la loro rinnovazione mentre, per quanto riguarda gli altri testimoni, si trattava di prove superflue e richieste in termini solo generici.

2.4 Quanto all'appello di Cedrone Luciano, confermava gli argomenti in tema di sussistenza dei reati di cui ai capi I) e L), rinviando alla motivazione sull'appello di Panzironi. Per il resto, le risposte erano sostanzialmente le stesse date ai motivi analoghi proposti nell'interesse di Panzironi.

2.5 Quanto all'appello di Frigerio



- Sul presupposto della natura pubblicistica di Ama, rilevava che il Frigerio, in quanto componente di una commissione di esame, partecipava ad una attività istituzionale dell'ente.

- Ribadiva la irregolarità della nomina del ricorrente non essendo previsto che la commissione mista formata da Ama ed Elis fosse poi presieduta da un soggetto "esterno"

- Riteneva che le complessive circostanze del fatto, in considerazione delle specifiche competenze del ricorrente, valevano a dimostrare la sua consapevolezza nella partecipazione agli illeciti

- la sua condotta aveva comportato un effettivo danno per l'ente.

Cedrone, Frigerio e Panzironi propongono ricorso a mezzo dei rispettivi difensori

3. Ricorso di *Cedrone Luciano*:

3.1 primo motivo: violazione di legge e vizio di motivazione.

Rileva che l'istruttoria dibattimentale, secondo quel che risulta dal provvedimento impugnato, non ha dimostrato alcuna condotta specifica del ricorrente nè alcuna sua intenzione di procurare vantaggio con ingiusto danno. La condanna, quindi, è stata disposta solo in ragione del ruolo formale da lui rivestito e senza individuare alcuna sua effettiva condotta significativa.

3.2 Secondo motivo: violazione di legge e vizio di motivazione.

Anche in questo caso si contesta la mancata individuazione di concreti elementi di responsabilità a carico del ricorrente.

Si duole della revoca della ammissione dei suoi testi a difesa nonostante costoro avrebbero potuto riferire in ordine alle imputazioni di cui ai capi C) e D). Rileva che non è stata data spiegazione della ragione della superfluità dei testimoni individuati tra i partecipanti al corso di formazione del consorzio.

Con lo stesso motivo, contesta il mancato nuovo esame degli imputati a seguito della modifica della contestazione dei capi I) e L) nonché la metodica di interrogatorio dei testimoni. Inoltre, impugna le ordinanze del ottobre 2014 e del 5 novembre 2014 sulle quali la sentenza impugnata ha motivato con un mero rinvio a quanto deciso in riferimento alla posizione dell'imputato Panzironi.

3.3 Terzo motivo: violazione di legge e vizio di motivazione.

Contesta anche in questo caso la ricostruzione dei fatti che ritiene conforme a come riferito dal ricorrente dell'interrogatorio del 16 dicembre 2013 da cui risulta che a lui nessuna condotta è ascrivibile in quanto vi fu una delibera di assunzione di personale del consiglio di amministrazione, una decisione dell'ufficio acquisti di dare la esclusiva per le assunzioni ad Elis mentre egli intervenuto soltanto per gli aspetti tecnici ed operativi in base a quanto deciso dagli organi competenti. Non spettava a



lui alcun potere nella predisposizione delle determinate 160, 159, 309 e 22. Peraltro non vi è motivazione specifica che riguardi il ricorrente che non risulta neanche aver "lavorato" le determinate in questione.

In definitiva, si è solo tenuto conto del suo ruolo di direttore del personale.

3.4 Quarto motivo: violazione di legge e vizio di motivazione. Rileva che vi è "travisamento del fatto" e che è necessario rinnovare la istruttoria dibattimentale per sentire in modo più ampio «Bronzetti, Fiscon, Forte e Castiglione (già sentiti ma su un perimetro diverso e comunque più limitato) nonché i '41' assunti sulle nuove e diverse circostanze così come contestate ed a campione i corsi che hanno partecipato alla vicenda ELIS».

3.5 Quinto motivo: violazione di legge e vizio di motivazione in ordine al diniego di applicazione delle attenuanti generiche

3.6 Con motivi aggiunti la difesa svolge ulteriori argomenti quanto ad essere i capi di imputazione C) e D) riferiti a determinate (309 e 22) «lavorate e predisposte e siglate da soggetto diverso, il dirigente Bronzetti e, pertanto, non da Luciano Cedrone». Gli atti non sono affatto riferibili al responsabile della direzione del personale bensì alla direzione centrale acquisti e approvvigionamenti nonché alla area centrale relazioni industriali ed organizzazione. Sul punto la Corte di Appello sbaglia.

4. Ricorso di Frigerio Bruno:

4.1 Primo motivo: inosservanza o erronea applicazione della legge penale con riferimento al riconosciuto concorso tra art. 323 cod. pen. e artt. 479, 476 cod. pen.

Rileva come in ordine ai capi f), g) ed h) le condotte contestate siano le medesime dei reati di falso. Richiama la giurisprudenza secondo cui "deve escludersi il concorso formale tra i delitti di abuso di ufficio e falso ideologico o materiale quando la condotta addebitata si esaurisce nella commissione di un fatto qualificabile come falso in atto pubblico, in ragione della clausola di riserva prevista nell'art. 323 cod. pen."

4.2 Secondo motivo: violazione di legge e vizio di motivazione con riferimento alla fattispecie di cui capo H). Rileva che non è possibile punire quale falsità ideologica una valutazione compiuta nell'ambito di una commissione di esame. Mancano, difatti, criteri obiettivi di riferimento e non è sufficiente affermare la assenza di criteri trasparenti. Rammenta che, comunque, le commissioni di esame esercitano discrezionalità tecnica e, quindi, una loro valutazione di merito è sindacabile solo quale eccesso di potere.



4.3 Terzo motivo: violazione di legge e vizio di motivazione. Non vi è motivazione per ritenere il ricorrente sia responsabile anche della adozione della determina per la assunzione di personale di cui al capo G). Si tratterebbe, peraltro, di punire come falsità ideologica un fatto già sanzionato in altro modo.

4.4 Quarto motivo: vizio di motivazione quanto alla sussistenza dell'elemento psicologico dei delitti contestati sub F), G) e H) come risultante dal testo del provvedimento impugnato nonché dagli atti del processo specificamente indicati.

Per i reati F, G ed H la motivazione è del tutto carente in ordine all'elemento psicologico del reato. Quanto al capo F risulta che il ricorrente abbia effettuato una selezione «a base scientifica».

Peraltro la difesa aveva sottolineato come non fosse stata acquisita la prova che il ricorrente intendesse favorire alcuni concorrenti laddove si era sforzato di seguire l'obiettivo di scegliere i soggetti più idonei.

Svolge gli stessi argomenti con riferimento ai capi di imputazione G ed H. ribadisce che erroneamente la corte di appello ha ritenuto di interpretare in un determinato modo il termine «segnalato» presente nella documentazione rinvenuta dalla pg.

4.5 Quinto motivo: violazione di legge e vizio di motivazione in ordine alla ritenuta sussistenza della natura pubblicistica di AMA e alla qualifica di pubblico ufficiale in capo al Frigerio.

## 5. Ricorso di Panzironi Franco

5.1 Primo motivo: Violazione di legge e vizio di motivazione per il rigetto dei motivi di appello nn . 5 e 6 .

Dopo avere trascritto per circa 40 pagine stralci dell'atto di appello e della motivazione della sentenza impugnata, rileva l'errore di interpretazione della legge Biagi in quanto «*Ricerca e selezione del personale*» non è riferibile a qualsiasi attività di "selezione", «*perché "ricerca e selezione del personale" è quell'attività che, preliminarmente, procede all ' analisi del contesto organizzativo dell ' azienda committente; poi individua e definisce "le esigenze della stessa committente; ancora definisce il "profilo di competenza e di capacità della candidatura ideale"; e, dopo, pianifica e realizza il programma per "la ricerca delle candidature attraverso una pluralità di canali di reclutamento*».

Quindi, ritenuto che tale attività non corrisponda a quella svolta dalla Consel, quest'ultima non aveva obbligo di iscrizione all'albo delle agenzie di ricerca e selezione del personale dell'art. 4 lett. d. L'istruttoria ha quindi dimostrato che le attività di ricerca e selezione del personale sono state svolte da Ama

Rileva che sul punto la sentenza ha *«anche travisato tutte le prove che sono state utilizzate, attribuendo ad alcuni documenti una valenza distorta del c.d. significante»*.

5.2 Secondo motivo: violazione di legge e vizio di motivazione per il rigetto dei motivi di appello nn. 5 e 6.

Osserva che è stato condannato per gli abusi di ufficio di cui ai capi C) e D) sul presupposto della sua colpevolezza per la contravvenzione di cui al capo A).

Contesta l'affermazione della sentenza in ordine ad esservi l'obbligo di Panzironi di *«verificare, prima della sottoscrizione delle determine di affidamento dell'incarico a Consel , che detto consorzio avesse i necessari requisiti richiesti dalla legge»* affermando l'errore di ritenere la responsabilità ex art. 40 cpv cod. pen.

Sostiene, poi, che la sentenza ha violato il divieto di riforma peggiorativa per aver dichiarato il ricorrente *«colpevole in ordine alla contravvenzione di cui al capo a»*.

Inoltre avrebbe violato il principio di correlazione tra accusa e sentenza poiché nel capo di imputazione non si farebbe riferimento *«alla norma di legge che conterrebbe l'obbligo giuridico la cui violazione avrebbe reso operativa la cosiddetta regola dell'equivalenza»* dell'art. 40 cod. pen.

Inoltre le decisioni sono state assunte dal consiglio d'amministrazione e non da lui.

5.3 Terzo motivo: Violazione di legge e vizio di motivazione per il rigetto dei motivi di appello nn. 5 e 6.

La questione verte sulla applicazione dell'articolo 27 del codice degli appalti in quanto si assume che il ricorrente avrebbe affidato a Consel l'incarico di svolgere i concorsi pubblici di assunzione senza indire una regolare gara.

L'affermazione sarebbe smentita dal fatto che la selezione finale è stata effettuata dalla apposita commissione AMA.

Inoltre è stato erroneamente ritenuto che spettasse alla ricorrente dare prova del fatto che solo Elis fosse in grado di svolgere le procedure di reclutamento. La necessità di fare almeno cinque inviti è, secondo la difesa, norma eccezionale che impone la prova a carico di chi affermi che tale debba essere la regola del caso concreto.

Anche in questo caso, richiama e trascrive le determine per dimostrare che in esse non vi è mai stato alcun richiamo all'articolo 19 del decreto legislativo 163 della 2006 riferito alla ipotesi di non applicabilità del codice degli appalti a determinate categorie di contratti.



Svolge ulteriori argomenti per dimostrare che la delibera numero 309 è assistita da adeguata motivazione ai sensi dell'articolo 57 per giustificare la mancanza di un previo bando di gara.

Rileva poi che la motivazione è comunque adeguata, tenuto conto che la Ama non operava come una pubblica amministrazione per cui le determine avevano una funzione semplicemente interna.

5.4 Quarto motivo: violazione di legge e vizio di motivazione per il rigetto dei motivi di appello nn. 5 e 6.

Con riferimento al reato di cui al capo D, la difesa conferma i medesimi argomenti sulla non sussistenza della violazione dell'art. 4 D.lgs 276/2003 e 27 codice degli appalti.

Anche in questo caso rileva che erroneamente si ritiene che la determina numero 22 sia stata adottata ai sensi dell'art. 27 codice degli appalti mentre è stata adottata ai sensi dell'art. 19 richiamato dallo stesso atto.

La sentenza non ha spiegato perché non potesse essere emanata ai sensi articolo 19 in questione.

5.5 Quinto motivo: violazione di legge e vizio di motivazione in relazione alla cosiddetta doppia ingiustizia del profitto

La motivazione è illogica e contraddittoria. Al riguardo osserva che non può considerarsi ingiusto il profitto di Consel in quanto veniva pagata per una attività effettivamente svolta. I prezzi, peraltro, erano vantaggiosi.

5.6 Sesto motivo: Violazione di legge e vizio di motivazione per il rigetto del motivo che deduceva la mancanza del dolo dei reati di abuso di ufficio di cui ai capi B), C) e D) delle imputazioni e travisamento delle prove e violazione dell'art. 521 cod. proc. pen.

Trascritta la motivazione della sentenza in ordine al dolo, evidenzia le contraddizioni in quanto ritiene che non possa dimostrarsi il dolo per il fatto che sia stata fatta la formazione per un numero di candidati superiori a quelli da assumere.

Inoltre è erronea la parte della motivazione che prende in considerazione le prove del dolo «*travisandole tutte*».

5.7 Settimo motivo: violazione di legge e vizio di motivazione in relazione agli elementi oggettivi e soggettivi del falso contestato al capo E) delle imputazioni. Per quanto si tratti reato prescritto, considera che la sentenza non ha tenuto conto degli argomenti sviluppati con l'atto di appello.

5.8 Ottavo motivo: violazione di legge e vizio di motivazione in relazione al motivo di appello n. 7

Dopo avere trascritto il motivo di appello numero sette e la parte rilevante della motivazione, rileva come la stessa sia inidonea in quanto sostanzialmente ripetitiva di quella di primo grado. Si riporta ai documenti che consentono di ritenere, inoltre, la mancata adeguata risposta con riferimento al capo G).

5.9 Nono motivo: violazione di legge e vizio di motivazione perché la sentenza non ha dichiarato inutilizzabile la consulenza tecnica fatta sul computer sequestrato nell'ufficio del Panzironi senza che al momento del sequestro allo stesso venissero apposti i sigilli, come previsto dall'art. 260 cod. proc. pen.

5.10 Decimo motivo: violazione di legge e vizio di motivazione per non essere state ammesse le prove indicate dalla difesa in relazione alla personalità del Panzironi.

Rileva che per poter contrastare gli elementi di accusa fondati sulla ordinanza di custodia cautelare resa nel procedimento cosiddetto mafia capitale era stata richiesta la riapertura del dibattimento per la acquisizione di tutte le prove raccolte nell'istruttoria dibattimentale del processo cosiddetto mafia capitale ma vi era stato un rigetto senza motivazione.

5.11 Undicesimo motivo: « La sentenza impugnata deve essere annullata, ex art. 606, co. I, lett. b), c), d) ed e), c.p.p., nella parte in cui rigetta i motivi di appello nn. I, II, III e IV della difesa Panzironi (p. 30 ss.), soffermandosi, in particolare, sui capi I) e L) delle imputazioni, i cui reati sono stati dichiarati estinti per prescrizione nonostante fosse evidente la prova della innocenza e senza che venissero revocate le statuizioni civili fissate dalla sentenza di primo grado»

5.12 Dodicesimo motivo: I reati di cui ai capi C), F), G) e H) devono essere dichiarati estinti per intervenuta prescrizione, essendo questa maturata, rispettivamente, il 25 maggio 2017, il 7 marzo 2017, il 7 marzo 2017 ed il 18 febbraio 2017.

Nell'interesse di Panzironi sono stati depositati motivi aggiunti:

5.13 Primo motivo aggiunto al dodicesimo motivo del ricorso. I reati per i quali è intervenuta la condanna sono tutti prescritti, perché unificati sotto il vincolo della continuazione con due reati già dichiarati prescritti in appello: ritiene che ciò derivi dal principio affermato da Cass., III, 10.6.2016, (dep. 2017), n. 7937, in CED Cass. Pen., 2017, che ha statuito che *«l'unificazione del reato con la continuazione agli altri reati impone la dichiarazione di prescrizione, senza neanche valutare se i motivi di ricorso (...) siano o no inammissibili»*.

5.14 Secondo motivo aggiunto ai motivi I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII e XI del ricorso. Le SS.UU. civili, con la sentenza 27.3.2017, n. 7759, hanno chiarito che le società c.d. In house, nello svolgere l'attività di assunzione del personale e nel

compiere gli atti relativi, comprese le graduatorie, operano in regime privatistico come delle mere società di diritto privato, non avendo le SS.UU. civili, con la sentenza n. 26283, del 25.11.2013, stabilito che le società in house debbano essere in tutto e per tutto equiparate alla Pubblica Amministrazione

5.15 Terzo motivo aggiunto ai motivi I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII e XI del ricorso. L'eventuale contrasto tra giurisprudenza penale e civile quanto al carattere pubblicistico delle società in house comporterebbe comunque che le fattispecie incriminatrici andrebbero ritenute di mera creazione giurisprudenziale, non applicabili retroattivamente ai fatti contestati nel presente procedimento, così come statuito da Corte Edu, Sez. IV, 14.4.2015, n. 66655, Contrada v/s Italia.

5.16 Quarto motivo aggiunto al motivo VIII del ricorso. La giurisprudenza di legittimità, Cass., sez. fer., 4.8.2015, n. 39843, ha statuito che "in tema di falso ideologico in atto pubblico, nel caso in cui il pubblico ufficiale, chiamato ad esprimere un giudizio, sia libero anche nella scelta dei criteri di valutazione, la sua attività è assolutamente discrezionale e, come tale, il documento che contiene il giudizio non è destinato a provare la verità di alcun fatto"

5.17 Quinto motivo aggiunto al Motivo X del ricorso per Cassazione depositato il 23.6.2017. svolge ulteriori argomenti relativi all'erroneo diniego di acquisizione delle prove decisive al fine di applicazione della sospensione condizionale della pena.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

Tutti i ricorsi sono inammissibili in quanto, pur a fronte della apparente ampiezza degli argomenti affrontati, in realtà reiterano questioni già correttamente risolte dalla corte di appello, invocano nuovi accertamenti in fatto, incompatibili con questa fase di legittimità, ovvero affrontano ancora una volta i temi del carattere pubblicistico della azienda municipalizzata AMA, che negano con argomenti manifestamente infondati.

##### 1. Ricorso Cedrone

1.1 Il primo motivo è manifestamente infondato nella parte in cui sostiene che la corte di appello avrebbe deciso nei termini della sua colpevolezza sulla scorta del solo ruolo formale nell'azienda in quanto, alle pagine 52, 53 della sentenza, si afferma chiaramente come vi sia stato un suo ruolo diretto nella gestione delle assunzioni. Il motivo è, poi, inammissibile in quanto non consentito in sede di legittimità nella parte in cui contesta la ricostruzione in fatto e l'attività di apprezzamento delle prove che è compito esclusivo del giudice di merito.

1.2 Il secondo motivo è manifestamente infondato nella parte in cui lamenta che la corte di appello non avrebbe adeguatamente risposto sulle doglianze in tema di revoca della ammissione di prove in primo grado. Al contrario, la Corte

innanzitutto ha dato atto della genericità del motivo che faceva riferimento alla violazione di disposizioni di legge non rilevanti nel caso di specie e, poi, ha deciso comunque nel merito facendo richiamo alla risposta agli analoghi argomenti proposti del coimputato Panzironi. In riferimento a tale ultimo punto, inoltre, è del tutto infondata la deduzione di illegittimità di tale motivazione per relationem ad altra parte della medesima sentenza; difatti non si individua alcuna specifica violazione di legge per tale modalità di motivazione con rinvio all'interno dello stesso atto e, laddove il ricorrente intendesse affermare che la motivazione richiamata era, in concreto, inadeguata, non ha indicato neanche i profili di diversità della posizione di Cedrone.

Per il resto, il motivo non individua gravi carenze o vizi logici della motivazione ma ne deduce la generica inadeguatezza, vizio che non rientra nella carenza, illogicità o contraddittorietà di cui all'art. 606 lett. e) cod. proc. pen. e, quindi, non rileva in sede di legittimità.

1.3 Il terzo motivo è inammissibile in parte perché propone una diversa ricostruzione dei fatti ed in altra parte per manifesta infondatezza laddove afferma che non vi sia motivazione in ordine al non aver lui predisposto in concreto le determine ritenute irregolari: vi è stata, invece, una chiara risposta al quarto motivo di appello, avendo la Corte di merito ribadito la ricostruzione dei fatti secondo la quale il ricorrente aveva, nel suo ruolo, istruito le pratiche in questione.

1.4 Il quarto motivo è generico nell'affermare l'erroneità della decisione di non rinnovare la istruttoria dibattimentale, non essendo stato neanche ipotizzato quale fosse il carattere di decisività di tale prova; inoltre non sussiste il lamentato "*travisamento del fatto*" che, in realtà, è espressione con la quale il ricorrente intende affermare che vi è difformità della ricostruzione dei giudici di merito rispetto alla propria prospettazione, difformità che certamente non rappresenta per sé solo un errore della decisione.

1.5 Il quinto motivo è inammissibile perché palesemente diretto ad una diversa valutazione sulla applicabilità delle attenuanti generiche, tema non deducibile in sede di legittimità.

1.6 I motivi aggiunti sono inammissibili per la stessa ragione già spiegata in ordine al terzo motivo: la circostanza di non avere il Cedrone personalmente firmato le determine è irrilevante rispetto alla decisione impugnata che valuta come significativa la condotta di istruttoria delle pratiche. Quanto, poi, alla deduzione dell'essere state le pratiche «*lavorate e predisposte*» da un soggetto diverso, si tratta di richiesta di una nuova valutazione dei fatti, non proponibile in questa sede.

2. Ricorso Frigerio:

2.1 Il primo motivo è manifestamente infondato. Il ricorrente richiama la giurisprudenza secondo la quale *"deve escludersi il concorso formale tra i delitti di abuso di ufficio e falso ideologico o materiale quando la condotta addebitata si esaurisce nella commissione di un fatto qualificabile come falso in atto pubblico, in ragione della clausola di riserva prevista nell'art. 323 cod. pen."*. Tale condivisibile regola non ha alcun rilievo nel caso di specie in cui la condotta addebitata non si esauriva affatto nella redazione dell'atto falso, bensì consisteva nell'effettuare assunzioni fuori delle regole, avendo in tale condotta l'atto falso una mera funzione strumentale.

2.2 Il secondo motivo è inammissibile sotto vari profili.

Innanzitutto viene introdotto un nuovo tema in quanto con l'atto di appello, come risulta dalla sentenza impugnata, con il quinto motivo si afferma la diversa ragione per cui in concreto non sussisterebbe affatto la falsità contestata mentre solo in questa sede la difesa afferma che non sarebbe mai punibile quale falso ideologico una valutazione compiuta nell'ambito di una commissione di esame. Poi, comunque, a pagina 42 della sentenza, con la risposta al settimo motivo dell'appello di Panzironi (cui la sentenza rinvia per la risposta al terzo motivo di appello di Frigerio), è ben chiarito che ciò che si contesta è fondamentalmente l'aver trascritto nel giudizio di idoneità dei candidati risultati diversi rispetto a quanto risultante dalla fase di selezione (valutazioni di coefficienti attitudinali, del colloquio orale etc); non sono, quindi, in questione delle valutazioni. Il motivo, quindi, è comunque manifestamente infondato.

2.3 Il terzo motivo è inammissibile perché, peraltro con argomenti solo generici, contesta la ricostruzione in fatto dei giudici di merito che attribuiscono al ricorrente la piena consapevolezza di partecipare con le proprie condotte alla realizzazione delle assunzioni irregolari.

2.4 Il quarto motivo ripropone questioni in ordine alla correttezza delle valutazioni effettuate dal ricorrente che, innanzitutto, riguardano valutazioni in fatto non di competenza del giudice di legittimità e che, comunque, sono palesemente smentite dai giudici di merito che hanno accertato una chiara alterazione dei giudizi, per nulla conformi ad una selezione obiettiva come vorrebbe sostenere il ricorrente. Ovviamente in questa sede non è consentito, come invece richiesto dal ricorso, valutare autonomamente gli elementi documentali utilizzati dalla corte di appello per affermare la prova della falsità.

2.5 Il quinto motivo è del tutto generico nel contestare la valutazione della corte di appello in tema di qualificazione pubblica dell'ente e qualifica pubblica del

ricorrente facendo riferimento a quanto sostenuto nell'atto di appello senza considerare le ampie risposte date dalla corte di appello.

### 3. Ricorso Panzironi:

3.1 Il primo motivo è inammissibile innanzitutto per la indiscutibile genericità di un motivo che trascrive appello e motivazione per pagine e pagine rendendo difficile comprendere anche solo i punti che si intende contestare. La situazione, pur se all'interno di un unico motivo, è quella che ha già fatto affermare da questa Corte che una pletora di brani di motivazione, atti e motivi senza una chiara individuazione delle questioni poste rende il ricorso inammissibile per genericità (*Sez. 6, Sentenza n. 10539 del 10/02/2017 Ud. (dep. 03/03/2017 ) Rv. 269379: È inammissibile, perchè generico, il ricorso per cassazione articolato in un numero abnorme di motivi (nella specie settantanove) concernenti gli stessi capi d'imputazione e i medesimi punti e questioni della decisione, in quanto tale eccessiva prolissità e verbosità rende confusa l'esposizione delle doglianze e difficoltosa l'individuazione delle questioni sottoposte al vaglio dell'organo della impugnazione*).

Manifestamente infondati sono, poi, l'argomento in diritto in ordine alla interpretazione della legge Biagi per quanto già detto dai giudici di merito, nonché l'argomento in fatto in ordine alla attività concretamente svolta da Consel: le sentenze di merito hanno offerto una motivata e logica ricostruzione delle attività svolte dal consorzio ed il ricorrente si limita ad una generica affermazione di non corrispondenza di tale ricostruzione delle prove raccolte, risultando il motivo da un lato generico non confrontandosi con il contenuto della sentenza e dall'altro non ammesso in questa sede di legittimità perché invoca una diversa valutazione in fatto del medesimo materiale, attività non consentita al giudice di legittimità.

3.2 Il secondo motivo è innanzitutto manifestamente infondato laddove sostiene l'errore di interpretazione dell'articolo 40 cpv cod. pen. sulla base di una inconsistente differenziazione di significato tra «*obbligo*» ed «*obbligo giuridico*»; il ricorso sostiene che «*... agli effetti della legge penale e dell'art. 40 cpv cod. pen. . . , ciò che rileva non è l'"obbligo", così e semplicemente, bensì, solo l'"obbligo giuridico", che è, cosa ben diversa dall'obbligo ...*», non spiegando, però, la ragione di tale differenza che, invero, sembra tesi del tutto eccentrica.

Il motivo, poi, è manifestamente infondato laddove afferma che il ricorrente sarebbe stato condannato per un reato per il quale in primo grado era stata dichiarata la prescrizione.

Innanzitutto di una tale condanna non vi è alcuna traccia nel dispositivo della sentenza di appello, il che è già sufficiente per la decisione di inammissibilità.

Inoltre, è sufficiente una pur sbrigativa lettura della sentenza per comprendere che nel corpo della motivazione il giudice di appello non ha affatto voluto "condannare" il ricorrente per quel reato per il quale il primo giudice aveva dichiarato la prescrizione; la Corte ha semplicemente dato atto della sussistenza del fatto storico che, pur non (più) punibile, era significativo nella ricostruzione della vicenda.

Parimenti infondato è l'argomento sul ruolo proprio del Panzironi e del consiglio di amministrazione nella adozione delle decisioni incriminate. Al riguardo vi è solo una generica deduzione non correlata con il chiaro contenuto della sentenza impugnata che ben affronta tali argomenti.

3.3 Il terzo motivo è manifestamente infondato. La difesa, infatti, ritorna su argomenti sui quali la Corte di Appello ha ampiamente risposto facendo chiaro riferimento alla lettera dell'art. 27 Codice degli Appalti. Il ricorso, invece, chiede una nuova valutazione dei presupposti di fatto per poter procedere alle assunzioni con le date modalità, attività non consentita in questa sede di legittimità.

3.4 Il quarto motivo è manifestamente infondato risultando chiaramente affermato dalla sentenza, con argomenti in diritto ed in conformità ai fatti accertati, che doveva essere applicato l'art. 27 l. cit. e non l'art. 19 l. cit..

3.5 Il quinto motivo è manifestamente infondato in quanto ai fini della configurabilità dell'abuso di ufficio il vantaggio patrimoniale del privato ben può consistere nello svolgimento di attività remunerata che sia in sé "regolare". Né, ovviamente, l'indebito vantaggio consistito nell'ottenere l'incarico di gestire le assunzioni può essere scriminato dal fatto che il consorzio abbia, asseritamente, «fatto pagare ad AMA dei prezzi molto vantaggiosi».

3.6 Il sesto motivo è inammissibile perché chiaramente mirato ad un nuovo apprezzamento dei fatti, peraltro con argomenti di manifesta infondatezza.

3.7 Il settimo motivo è inammissibile in quanto si tratta di una generica doglianza sulla inadeguata valutazione del merito in ordine al reato dichiarato prescritto.

3.8 L'ottavo motivo è inammissibile perché limitato alla richiesta di nuova valutazione del settimo motivo di appello per il quale vi è stata risposta che, correttamente, ha tenuto conto di quanto affermato dal giudice di primo grado avendo la corte di appello dato la medesima lettura.

3.9 Il nono motivo è manifestamente infondato. La dedotta violazione dell'articolo 260 cod. proc. pen., che invero appare del tutto esclusa dalla corte di appello, non dà comunque luogo a nullità, in assenza di esplicita previsione di legge, né ad inutilizzabilità non essendo la prova in sé acquisita in violazione di legge. Inoltre, non risulta in alcun modo dedotta la ragione per la quale il mancato rispetto

delle regole di cautela dell'articolo 260 cod. proc. pen. avrebbero influito sulla qualità della prova.

3.10 Il decimo motivo è manifestamente infondato. La parte si duole che, essendo stata acquisita in primo grado una ordinanza cautelare di un determinato procedimento penale a carico del medesimo imputato *«Per ribaltare la prognosi negativa fatta dai giudici di primo grado in questo processo in relazione alla concessione della sospensione condizionale, è stata chiesta in apertura del giudizio di appello, l'acquisizione di tutte le prove acquisite nel corso dell'i struttoria dibattimentale di Mafia capitale»*. Senza necessità di alcuna ulteriore verifica, può giungersi alla conclusione che la doglianza non è comprensibile in quanto:

- nella sentenza di primo grado di applicazione della sospensione condizionale della pena non si è affatto discusso per la semplice ragione che era stata irrogata una pena di anni tre e mesi otto di reclusione. Quindi, in quella sede, non vi era alcuna ragione di ammettere prove contro una prognosi negativa che non vi è stata;
- con la sentenza di secondo grado la sospensione condizionale della pena, pur in astratto possibile per la minor misura della pena, è stata negata con riferimento a motivi di merito non ricollegabili alla suddetta ordinanza di custodia in altro processo.

Quindi non si sono mai realizzate le condizioni alla stregua delle quali valutare la richiesta di prove.

3.11 L'undicesimo motivo è generico e, comunque, mirato a valutazioni in fatto.

La corte di appello ha espressamente motivato sulla sussistenza dei reati poi dichiarati prescritti, con ciò correttamente escludendo la possibilità della assoluzione allo stato degli atti e correttamente confermando implicitamente le statuizioni civili ex art. 578 cod. proc. pen.

Rispetto a tale motivazione il motivo, pur apparentemente *“lungo”* per la trascrizione di motivi di appello e decisione relativa, svolge solo argomentazioni generiche ed assertive sulla presunta innocenza dell'imputato per i reati prescritti. E, comunque, si invoca un apprezzamento di fatto non consentito in sede di legittimità.

3.12 Il dodicesimo motivo indica correttamente le date di prescrizione dei vari reati, tutte successive alla data della sentenza di appello. Quindi le prescrizioni non si sono realizzate poiché, a fronte della inammissibilità del ricorso, come è noto la data di passaggio in giudicato è quella della sentenza di appello.

3.13 Primo motivo aggiunto:

il ricorrente invoca l'applicazione del principio fissato dalla sentenza di questa Corte n. 7937 del 01/06/2016 Ud. (dep. 20/02/2017 ) Rv. 269030 la cui massima



è: *“Nel caso di ricorso per cassazione avverso una sentenza di condanna relativa a più reati unificati dal vincolo della continuazione, l'intervenuta prescrizione di uno di essi deve essere dichiarata anche se i motivi di ricorso riferiti a tale reato siano inammissibili. (La Corte in motivazione ha precisato che i reati unificati con il vincolo della continuazione, diversamente dai capi di imputazione autonomi, hanno sorte processuale comune, non potendosi il relativo capo ritenersi definitivo se la pena è ancora in discussione, poichè irrogata in relazione alla ritenuta continuazione).”*.

Il ricorrente, invero, sostiene che, secondo tale sentenza, *«I reati per i quali è intervenuta la condanna sono tutti prescritti, perché unificati sotto il vincolo della continuazione con due reati già dichiarati prescritti»*. Si tratta, invece, di una lettura erronea nella massima, peraltro non fondata su un errore ma sul presentare il testo della massima con un taglio “sartoriale” in modo da farle dire cosa completamente diversa, a sostegno della tesi del ricorrente. È quindi un motivo pretestuoso e manifestamente infondato.

3.14 Con il secondo motivo aggiunto il ricorrente insiste nel ritenere che una società “in house” quale l'AMA abbia un regime giuridico in base al quale i suoi dirigenti avrebbero pieno arbitrio nell'assunzione del personale. Ciò desume da una sentenza della corte di cassazione, SSUU civili n. 7759/2017, in materia di regolamento di giurisdizione. Tale sentenza, secondo la difesa, avrebbe cancellato la precedente lettura della normativa applicabile fissando il principio che *«una società in house non può essere equiparata ad una pubblica amministrazione nel momento in cui assume del personale, agendo in questi casi le società in house come delle comuni società per azioni in regime tutto privatistico»*.

E, invece, questa sentenza conferma pienamente le modalità con le quali dovevano essere disposte le assunzioni.

Le SSUU escludono la equiparazione piena delle società “in house” alle pubbliche amministrazioni, non essendo per tale via imposto l'obbligo di assunzione mediante concorso pubblico. Ma proprio la stessa sentenza richiama le disposizioni di legge che comunque estendono a tali società l'obbligo del concorso. Difatti scrivono:

*«Anche riguardo l'obbligo di adottare il regime del pubblico concorso la scelta non può derivare da quanto affermato da questa Corte a sezioni unite, che invece ha esaminato il diverso caso della responsabilità erariale che porterebbe ad annullare proprio una delle caratteristiche determinanti dello schema societario utilizzato dalle società in house, anche in termini di maggiore adattabilità degli organici e di pronta reattività al mercato ed alle sue dinamiche.*

*Rimane quindi fermo il principio già affermato da questa Corte con l'ordinanza del 22 dicembre 2011, n. 28330 (id., 2012, I, 3450), in relazione all'art. 18 d.l. 25 giugno 2008 n. 112, secondo il quale «l'art. 18 d.l. 25 giugno 2008 n. 112 (convertito, con modificazioni, nella l. 6 agosto 2008 n. 133), il quale detta regole diverse per le procedure di reclutamento del personale da parte, da un lato, delle società in mano pubblica di gestione dei servizi pubblici locali (1° comma), e, dall'altro, delle altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo (2° comma), è una norma di diritto sostanziale, la quale non incide in alcun modo sui criteri di riparto della giurisdizione in materia di assunzione dei dipendenti, che rimane devoluta, in entrambe le fattispecie anzidette, al giudice ordinario, trattandosi ugualmente di società non equiparabili alle pubbliche amministrazioni. È, pertanto, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, 2° comma, suddetto decreto, sollevata in riferimento agli art. 3 e 97 Cost., nella parte in cui si assume che assoggetti a differenti criteri di riparto della giurisdizione le società di gestione dei servizi pubblici dalle altre società pubbliche».*

*Conclusivamente si deve anche ricordare che con il d.leg. 19 agosto 2016 n. 175, all'art. 19 si sono ribaditi i principi della normativa del 2008 in ordine al reclutamento del personale da parte delle società a controllo pubblico, provvedimento oggetto di una recente decisione della Corte costituzionale (sentenza 251/16, id., 2017, I, 451), che comunque mostra l'intenzione del legislatore di non obbligare le società a controllo pubblico ad indire pubblici concorsi e di voler applicare (cfr. art. 1), per quanto non espressamente derogato, le norme del codice civile e quelle del diritto privato: il che necessariamente comporta la perdurante giurisdizione del giudice ordinario per quanto sopra esposto».*

Proprio il citato art. 18, in ordine al reclutamento del personale delle società pubbliche, prevede che per «le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», ovvero si deve applicare proprio la disposizione che prevede il reclutamento del personale della pubblica amministrazione con i criteri del concorso nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità.

La sentenza invocata, quindi, al contrario di quanto sostenuto con il motivo aggiunto, è una ulteriore conferma della irregolarità della gestione delle assunzioni. 3.15 Il terzo motivo aggiunto è manifestamente infondato non essendovi alcun contrasto fra la giurisprudenza penale e civile in ordine al carattere pubblicistico delle

società in house che possa fare ritenere che la qualificazione delle assunzioni effettuate con modalità arbitrarie e clientelari quali condotte penalmente rilevanti sia una mera creazione giurisprudenziale.

3.16 Il quarto motivo aggiunto è manifestamente infondato. L'argomento svolto si basa su un presupposto erroneo: il falso di cui al capo H) non consiste in una falsa valutazione nell'esercizio di un potere discrezionale, ma consiste nell'aver riportato nel provvedimento dati delle valutazioni difformi da quelli reali. Quindi l'argomento fondato sull'esercizio di discrezionalità da parte di chi ha emesso l'atto è del tutto irrilevante.

3.17 Il quinto motivo aggiunto ripete gli argomenti già ritenuti inammissibili con riferimento al decimo motivo, cui aggiunge l'affermazione che «secondo la costante giurisprudenza, il giudice di merito non può per le stesse ragioni negare le generiche e la sospensione condizionale, dal momento che trattasi di due istituti con diversi presupposti e finalità»; il collegio, invero, non conosce tale giurisprudenza che, soprattutto, non è condivisibile in quanto non vi è ragione per cui gli stessi elementi negativi non possano essere utilizzati per entrambe le valutazioni.

Alla inammissibilità dei ricorsi segue la condanna alla sanzione pecuniaria nella misura di cui in dispositivo. I ricorrenti vanno altresì condannati al pagamento le spese di costituzione di parte civile, come indicato in dispositivo in relazione alle posizioni differenziate.

PQM

Dichiara inammissibili i ricorsi e condanna i ricorrenti al pagamento delle spese processuali e ciascuno al versamento della somma di euro duemila in favore della cassa delle ammende. Condanna Panzironi Franco, Cedrone Luciano e Frigerio Bruno alla rifusione delle spese sostenute nel presente grado di giudizio dalla parte civile Roma Capitale in persona del Sindaco pro tempore, liquidate in euro 3.500,00, oltre spese generali nella misura del 15%, iva e cpa. Condanna Panzironi Franco e Frigerio Bruno alla rifusione delle spese sostenute dalla parte civile Orsini Roberto che liquida in euro 3.500,00, oltre spese generali nella misura del 15%, iva e cpa nonché a quelle sostenute dalle parti civili Fuso Simone, Giordano Flaviomaria e Laurenti Manolo che liquida in euro 5.600,00 oltre spese generali nella misura del 15%, iva e cpa.

Roma, così deciso nella camera di consiglio del 4 aprile 2018