



REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti Magistrati:

Giuseppe di Pietro   Presidente f.f. relatore

Claudio Guerrini    Consigliere

Elena Papa           Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A n. 236 /2023

nel giudizio iscritto al n. 62783 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti di:

- 1) Mazzeo Antonio, nato ad Acquaviva delle Fonti (BA) il 6.8.1965 e residente a Grumo Appula (BA) in via Galtieri Don Berardino n. 10, rappresentato e difeso giusta procura in atti dall'avv. Gaetano Vicicone, presso il cui studio, sito a Firenze in viale Mazzini n. 60, è elettivamente domiciliato, con il seguente indirizzo PEC indicato ai fini delle comunicazioni e delle notificazioni ai sensi dell'art. 28 c.g.c.:  
gaetano.vicicone@firenze.pecavvocati.it;
- 2) Troccoli Roberto, nato a Bari il 4.3.1968 e residente a Sofia (Bulgaria) in UL. 13 – TA n. 14, rappresentato e difeso giusta procura in atti dall'avv. prof. Giovanni Pesce, presso il cui studio, sito a Roma in via dei Tre Orologi n. 14/A, è elettivamente

domiciliato, con il seguente indirizzo PEC indicato ai fini delle comunicazioni e delle notificazioni ai sensi dell'art. 28 c.g.c.:  
giovannipesce@ordineavvocatiroma.org;

3) Cenci Nicola, nato a Palermo il 29.9.1978 e residente a Barberino di Mugello (FI) in via Garibaldi n. 1/A, rappresentato e difeso giusta procura in atti dall'avv. prof. Giovanni Pesce, presso il cui studio, sito a Roma in via dei Tre Orologi n. 14/A, è elettivamente domiciliato, con il seguente indirizzo PEC indicato ai fini delle comunicazioni e delle notificazioni ai sensi dell'art. 28 c.g.c.: giovannipesce@ordineavvocatiroma.org;

esaminati gli atti e i documenti del giudizio;

uditi, all'udienza pubblica del 12 gennaio 2023, il relatore e il P.M., nella persona del sost. proc. gen. Massimo Lupi, nonché l'avv. Gaetano Viciconte per Mazzeo Antonio e l'avv. Giovanni Pesce per i convenuti Troccoli Roberto e Cenci Nicola;

ritenuto in

## F A T T O

Con atto di citazione ritualmente notificato, la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio Mazzeo Antonio, Troccoli Roberto e Cenci Nicola, chiedendone la condanna al risarcimento del danno in favore dell'A.N.A.S. per la Toscana, nella misura complessiva di € 4.426.780,67, secondo la ripartizione indicata in narrativa, ovvero per il maggiore o minore importo ritenuto di giustizia, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo e con gli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza di

condanna, nonché al pagamento delle spese processuali.

A sostegno della domanda, ha dedotto che i convenuti, già dipendenti dell'ANAS, erano stati sottoposti a procedimento penale per il delitto di associazione a delinquere e per numerosissime ipotesi di corruzione, in concorso tra loro e con altri amministratori e imprenditori, verificatesi tra il 2011 e il 2015 e finalizzate a favorire alcune specifiche ditte nell'ambito di procedure di affidamento di lavori pubblici, ovvero ad escludere le imprese concorrenti, dietro la percezione di tangenti e regalie varie, pari in parecchi casi al 3% dell'importo dei lavori. Nello specifico, il Mazzeo aveva agito abusando della qualità di capo del Compartimento ANAS della Toscana, mentre il Troccoli era il capo del Servizio amministrativo ed il Cenci il direttore operativo ed il capo area dello stesso Compartimento.

Con ordinanza del GIP di Firenze n. 1690/15 del 10 settembre 2015, i tre prevenuti venivano sottoposti alla misura cautelare degli arresti domiciliari (v. nota della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze del 1° ottobre 2015, in atti). Seguiva un esposto alla Procura erariale, da parte del Presidente di ANAS s.p.a. (nota n. 0136836 del 20.11.2015).

Successivamente, veniva richiesto il rinvio a giudizio degli imputati, come comunicato dagli inquirenti (nota n. 3471/2018); le posizioni del Troccoli e del Cenci venivano però stralciate, essendo stata avanzata richiesta di applicazione della pena ex art. 444 c.p.p.

Il GIP di Firenze, con la sentenza n. 870 del 9 ottobre 2018, applicava la pena di anni 1, mesi 9 e giorni 10 di reclusione nei confronti del

Troccoli, e la pena di anni 1 e mesi 4 di reclusione a carico del Cenci.

Nei confronti del Mazzeo, il giudizio veniva invece definito con il rito abbreviato, ai sensi dell'art. 442 c.p.p.; con la sentenza n. 504 del 2 novembre 2021, il GUP lo condannava alla pena di anni 5 e mesi 6 di reclusione, per i reati di cui ai capi d'imputazione nn. 1, 6, 7, 8 e 9.

A parere della Procura contabile, sussisterebbero tutti gli estremi della responsabilità erariale, in quanto, abusando del rapporto di servizio, i convenuti avrebbero dolosamente cagionato danni patrimoniali e non patrimoniali all'Amministrazione di appartenenza.

Il danno sarebbe costituito dalle seguenti voci:

- 1) danno patrimoniale per "spese dipendenti" (pari ad € 493.307,05), a causa della necessità, correlata alle gravissime vicende penali, di sostituire tutta la dirigenza del Compartimento di Firenze, a far data dal 1° ottobre 2015; le spese sarebbero costituite dai maggiori oneri sostenuti dall'ANAS per il pagamento dell'indennità di trasferimento e per il relativo mancato preavviso ai dirigenti spostati ad altre sedi, in ossequio alle previsioni del CCNL, nonché dagli oneri sociali, dalle spese di trasloco e dal pagamento dei canoni degli alloggi presi in locazione; inoltre, sarebbero rappresentate anche dai maggiori esborsi sostenuti, negli anni immediatamente successivi (2015, 2016 e 2017), a seguito del trasferimento a Firenze di alcuni funzionari di altre regioni, destinati a ricoprire ruoli e funzioni che erano rimasti vacanti, ivi comprese le spese per le varie trasferte; da ultimo, le "spese personale" sarebbero costituite

anche dai costi sostenuti per l'impiego dei dipendenti, sia dirigenti che funzionari, coinvolti direttamente e in modo prevalente ed esclusivo nell'interlocuzione con gli inquirenti e, in particolare, nel reperimento della documentazione richiesta di volta in volta dalla Procura della Repubblica (esborsi, questi ultimi, calcolati sulla base del costo orario di ciascun dipendente, moltiplicato per le ore di effettivo impegno);

2) danno patrimoniale da (spese per) "recupero psicologico" (pari ad € 21.500,00), correlato all'evidente incremento di malesseri, disagi, malattie, infortuni e conflitti interni, seguito all'impatto che le indagini, l'arresto in ufficio degli indagati, le perquisizioni e i sequestri, avrebbero avuto *ictu oculi* sui dipendenti; per il miglioramento dell'ambiente di lavoro, sarebbe stato così necessario affidare ad una psicologa l'incarico di svolgere un programma di intervento per il contenimento del rischio da stress, ai sensi del D. Lgs. n. 81/2008;

3) danno patrimoniale da tangente (pari ad € 1.248.226,88), quantificato sulla base dell'ammontare delle tangenti percepite e/o promesse ai tre convenuti, come ricostruito nella sentenza penale di condanna n. 870/2018;

4) danno patrimoniale alla concorrenza (pari ad € 72.688,57), derivante dal fatto che alcuni appalti (gara FILAV 034 – 12L003 e gara FILAV LAV034 - 12L008) sarebbero stati aggiudicati con un ribasso (del 12%) nettamente inferiore a quello medio del periodo (del 28,20%), dunque con una differenza considerevole

(del 16,28%); il *quantum* sarebbe pari alla differenza tra il ribasso medio e il ribasso di aggiudicazione;

5) danno patrimoniale per “spese varie” (€ 114.604,41), pari agli oneri sostenuti per la notifica dei licenziamenti (avendo dovuto l’ANAS provvedere immediatamente a licenziare i dipendenti coinvolti), agli esborsi per la costituzione di parte civile nel processo penale n. 4100/14 e per il contenzioso giuslavoristico, nonché ad una percentuale forfettaria (del 10%) del costo del personale intervenuto a vario titolo nel prestare assistenza all’autorità giudiziaria penale e, dunque, distolto dall’attività ordinaria (somma determinata nel 10%, quale percentuale dell’utile che si sarebbe potuto conseguire, ove non si fosse dovuta interrompere la programmazione ordinaria dell’istituto);

6) danno non patrimoniale all’immagine (pari ad € 2.496.453,76), derivante dall’interesse suscitato dalla vicenda nell’opinione pubblica ed amplificato dalla ribalta giornalistica, calcolato non mediante il mero raddoppio del danno da tangente (come previsto dall’art. 62 della legge n. 190/2012), che costituirebbe un mero criterio presuntivo, ma sulla base degli indici elaborati oramai da tempo dalla giurisprudenza contabile.

In totale, il danno risarcibile sarebbe pari ad € 4.446.780,67, così ripartito:

- € 1.446.780,67 a carico di Troccoli Roberto;
- € 1.000.000,00 a carico di Cenci Nicola;
- € 2.000.000,00 a carico di Mazzeo Antonio.

Poiché *medio – tempore* il Mazzeo aveva provveduto a versare all'Amministrazione la somma stabilita dalla sentenza penale di condanna n. 504/2021 a titolo di provvisoria, pari ad € 20.000,00, residuerebbe a suo carico il minor importo di € 1.980.000,00, sicché il danno erariale complessivo ammonterebbe ad € 4.426.780,67.

Di contro, in dissonanza con quanto argomentato dai convenuti a seguito dell'invito a dedurre, il danno non sarebbe affatto caduto in prescrizione, essendo stato notificato l'invito nel marzo del 2022 e dovendo il *dies a quo* essere individuato nella data di richiesta di rinvio a giudizio in sede penale (giugno 2018) per il Mazzeo e nella sentenza di c.d. patteggiamento per il Troccoli e il Cenci (il 9 ottobre 2018); inoltre, l'avvenuta costituzione di parte civile nel processo penale da parte dell'ANAS s.p.a. avrebbe avuto effetto interruttivo.

Sul "danno alla concorrenza", la Procura erariale ha replicato che, pur essendo pregiudicate in prima battuta le imprese private illecitamente escluse dalle gare, vi sarebbe comunque anche un pregiudizio indiretto per l'Amministrazione, derivante dalla differenza tra il ribasso medio e quello di aggiudicazione.

Sul danno da "recupero psicologico", ha ribadito che, a differenza di quanto argomentato con le deduzioni difensive, il nesso causale sarebbe chiaramente ravvisabile nell'aumento esponenziale dei conflitti e dei disagi, seguiti all'impatto delle indagini sull'ambiente di lavoro, che avrebbe reso necessario un apposito programma di recupero da affidare ad uno psicologo esperto.

Da ultimo, il danno da tangente sarebbe stato calcolato in modo

assolutamente puntuale, mentre il danno all'immagine non potrebbe chiaramente essere parametrato alle spese sostenute per il ripristino del bene giuridico pregiudicato, ma alla diffusione della notizia all'interno e all'esterno dell'organizzazione amministrativa ed al correlato discredito sociale subito dall'ANAS.

I convenuti **Troccoli Roberto** e **Cenci Nicola**, costituendosi congiuntamente in giudizio, hanno rappresentato che l'infondatezza dell'azione sarebbe stata già acclarata in sede cautelare, avendo il Giudice designato confermato la richiesta di convalida del sequestro autorizzato con decreto presidenziale unicamente per la voce di danno all'immagine, rigettandola per il resto non per difetto del *periculum in mora*, ma per insussistenza del *fumus boni iuris* (ord. n. 67/2022).

Infatti, il Giudice designato aveva dichiarato la prescrizione dei danni da tangente ed alla concorrenza, individuando come *dies a quo* la data di esecuzione del provvedimento cautelare presso gli uffici dell'ANAS, *id est* il 30 settembre 2015; aveva escluso le "spese per dipendenti" e quelle per "recupero psicologico" per la verosimile insussistenza del nesso eziologico, sull'assunto che l'adozione delle attività di *self – cleaning* costituisse semplicemente il rimedio (tardivo) all'inadeguatezza del modello organizzativo adottato in precedenza per la prevenzione delle ipotesi corruttive; aveva ritenuto la voce di danno "spese varie", oltre che del tutto generica e indeterminata, come una mera duplicazione delle altre voci di danno.

Nello specifico, il difensore ha precisato che il sequestro era stato convalidato limitatamente alla somma di € 823.829,74 per il Troccoli e

di € 549.219,83 per il Cenci.

Nel costituirsi in giudizio, i due convenuti hanno eccepito in via preliminare la prescrizione del diritto al risarcimento dei danni, deducendo che il *dies a quo* dovrebbe essere ancorato alla conoscenza dell'evento dannoso da parte dell'ANAS, ergo all'esecuzione dell'ordinanza custodiale, non solo per le ipotesi di danno patrimoniale ma anche per quello all'immagine. Diversamente argomentando, sarebbe ravvisabile una palese disparità di trattamento tra ipotesi del tutto analoghe, in violazione degli artt. 3 e 111 Cost e 6 della Convenzione EDU, anche alla luce del fatto che il comma 2 dell'art. 1 della legge n. 20/94 non ammetterebbe distinzione alcuna tra le diverse ipotesi di danno ai fini della decorrenza della prescrizione; sotto questo profilo, il comma 1 *sexies* dell'art. 1 della legge n. 20/94, nello stabilire il presupposto dell'irrevocabilità della sentenza penale di condanna per la perseguibilità del danno all'immagine, non derogherebbe comunque ai principi generali in materia di decorrenza del termine prescizionale, anche all'evidente fine di evitare che vengano proposte più azioni in tempi diversi, con il correlato rischio di contrasto fra giudicati.

Nel merito, il difensore ha dedotto che il danno all'immagine non sarebbe configurabile per insussistenza del *clamor fori*, evitato proprio con l'opzione per il rito ex art. 444 c.p.p., che avrebbe prevenuto la pubblicazione di notizie ulteriori rispetto a quelle seguite all'arresto nel lontano 30 settembre 2015; per queste ragioni, e non per i limiti previsti dal codice di procedura nell'ambito del rito del c.d. patteggiamento,

l'ANAS non si sarebbe costituita parte civile in sede penale.

In ordine alla determinazione del *quantum* del danno all'immagine, i criteri seguiti dalla Procura erariale non sarebbero affatto condivisibili, in quanto le specificità della vicenda non consentirebbero alcun meccanismo di duplicazione automatica, né alcun ragionamento di carattere presuntivo, per una serie di ragioni.

In primo luogo, non sarebbe stata offerta nessuna prova del danno da tangente, essendo stato operato un calcolo del tutto apodittico e arbitrario, riassunto in un foglio *excel* chiaramente privo di qualsivoglia riscontro probatorio, cumulativo e sganciato dai documenti contabili del presunto danneggiato.

Per altro verso, non si potrebbe nemmeno fare riferimento al doppio delle dazioni illecite, perché non esisterebbe la prova del *quantum* contestato in citazione, a parte gli importi già ammessi dai due convenuti in sede di interrogatorio e riportati nella sentenza ex art. 444 c.p.p. (€ 78.000,00 per il Troccoli ed € 10.000,00 per il Cenci), con la conseguenza che il danno all'immagine potrebbe essere quantificato, al più, negli stessi importi, proprio perché l'ammontare delle tangenti costituirebbe solo uno degli eventuali parametri, da apprezzare nei limiti in cui effettivamente l'Amministrazione abbia erogato mezzi finanziari per il ripristino del bene giuridico leso. Diversamente argomentando, si addiverrebbe ad un'inammissibile locupletazione da parte del danneggiato; infatti, in assenza di un piano economico ripristinatorio da parte dell'Ente, si dovrebbe procedere ad una valutazione equitativa basata su elementi oggettivamente riscontrabili,

non sugli astratti criteri indicati dalla Procura erariale.

In ordine alle altre voci di danno, la difesa ha ribadito che quello alla concorrenza sarebbe del tutto inconferente, essendo in ipotesi danneggiate le imprese illecitamente escluse, non l'Amministrazione; inoltre, non vi sarebbe prova alcuna del danno, che peraltro sarebbe anche caduto in prescrizione.

La voce denominata come "spese varie" sarebbe del tutto generica e priva di riscontri probatori e costituirebbe una mera duplicazione delle altre poste di danno; in particolare, non sarebbe ipotizzabile nessuna spesa per la costituzione di parte civile, non avendo l'ANAS avanzato alcuna richiesta risarcitoria in sede penale.

Ancor più inconferente il danno da "recupero psicologico", non essendovi nessuna prova degli esborsi effettuati a tal fine e non essendo ravvisabile il nesso eziologico tra la condotta dannosa e l'alterazione dell'integrità psico – fisica dei dipendenti.

Pertanto, i convenuti hanno concluso per la declaratoria di prescrizione dell'azione e, in ipotesi, per la reiezione della domanda; in via ulteriormente subordinata, hanno auspicato la riduzione del *quantum* risarcitorio, da determinarsi se del caso anche in via equitativa.

**Mazzeo Antonio**, costituendosi in giudizio, ha sottolineato di non aver voluto accedere in sede penale al rito ex art. 444 c.p.p., optando per il giudizio abbreviato, proprio al fine di protestare la propria innocenza per tutte le ipotesi delittuose ascrittegli. Il GUP, con la sentenza n. 504/2021, lo avrebbe effettivamente assolto da alcuni reati, condannandolo limitatamente ad alcuni dei capi d'imputazione,

liquidando il danno all'immagine patito dall'ANAS nella più modesta somma di € 20.000,00 e disponendo la confisca dell'importo di € 58.000,00, quale "prezzo del reato" ex art. 322 *ter* c.p.; sotto questo profilo, peraltro, sarebbe stato interposto appello, ancora pendente innanzi alla Corte territoriale.

Anche il Giudice designato, nel pronunciare in ordine alla convalida del sequestro conservativo *ante causam*, autorizzato con decreto presidenziale, avrebbe sconfessato l'impostazione accusatoria, ritenendo insussistente il *fumus boni iuris*.

Nel merito, il difensore ha osservato che la citazione si limiterebbe perlopiù a riprodurre i capi di imputazione contestati in sede penale ed a richiamare la sentenza del GUP di Firenze; il convenuto sarebbe però estraneo ai fatti delittuosi ascrittigli, anche a quelli per i quali è intervenuta sentenza di condanna in primo grado, giacché, come più ampiamente argomentato nell'atto di appello, l'azione penale sarebbe basata sostanzialmente sulle dichiarazioni accusatorie dei coimputati Cenci, Troccoli e Mele, che sarebbero però del tutto prive di riscontri di carattere oggettivo e, dunque, intrinsecamente inattendibili.

In ordine alle singole voci di danno, il difensore ha dedotto:

- che il danno da tangente dovrebbe essere anzitutto ridimensionato e non potrebbe essere pari a quello contestato al Troccoli e al Cenci, in quanto il Mazzeo sarebbe stato assolto dai reati di cui ai capi 2, 4 e 10, con la formula più ampia (perché il fatto non sussiste); che, per il resto, non sarebbe stata fornita alcuna prova in merito ai maggiori costi che l'Amministrazione

avrebbe sostenuto, a causa del pagamento delle tangenti (i cc.dd. oneri occulti); che, di contro, nel caso di specie, i maggiori costi sostenuti dagli imprenditori non sarebbero stati traslati sull'Amministrazione, come si desumerebbe dalla circostanza che le gare sarebbero state aggiudicate con il criterio del massimo ribasso, dunque con il minor esborso possibile e immaginabile per l'ente appaltante, che avrebbe anzi avuto un risparmio di spesa; che nemmeno successivamente all'aggiudicazione vi sarebbe stato un pregiudizio per l'Amministrazione, non essendo mai stata applicata la specifica clausola di revisione dei prezzi; che, pertanto, la quantificazione del danno da tangente dovrebbe essere pari, al più, al pregiudizio accertato con la sentenza penale di condanna, quale "prezzo del reato", pari alla minor somma di € 58.000,00;

- che il danno alla concorrenza non sarebbe intrinsecamente configurabile, giacché il minore ribasso (del 12%) contestato dalla Procura erariale non riguarderebbe giustappunto le fattispecie criminose per le quali il Mazzeo è stato assolto, dove invece sarebbero stati registrati dei ribassi compresi tra il 22% ed il 37%, in linea con quelli medi del periodo; che, pertanto, l'Amministrazione non avrebbe sopportato nessun costo aggiuntivo, essendo anzi i ribassi conseguiti particolarmente significativi;
- che, in ordine al danno all'immagine, l'azione sarebbe improcedibile o inammissibile, in quanto la sentenza a carico del

Mazzeo non sarebbe ancora passata in giudicato, essendo stato interposto l'appello; che, peraltro, il danno all'immagine, determinato dal giudice penale in complessivi € 20.000,00, sarebbe stato già integralmente risarcito, sicché l'azione sarebbe infondata anche nel merito;

- che il danno da disservizio, derivante dai costi necessari per sostituire i dirigenti, non sarebbe in alcun modo ipotizzabile, in quanto non sarebbe stata offerta nessuna prova in ordine all'effettiva sussistenza di un pregiudizio all'attività dell'ANAS, in conseguenza della riorganizzazione aziendale posta in essere e dell'impiego del personale nel supportare l'autorità giudiziaria penale; che, di contro, lo svolgimento delle indagini amministrative interne derivanti dalle condotte illecite contestate in sede penale costituirebbe un adempimento ordinario, ascrivibile a verifiche interne che sarebbero comuni e fisiologiche a fronte delle molteplici patologie comportamentali interne a qualsivoglia ente pubblico, sicché la fattispecie potrebbe effettivamente emergere solo se si desse la prova di disservizi reali e concreti nell'attività dell'ente, rappresentati da ritardi o dal mancato svolgimento della funzione pubblica; che, inoltre, per quel che concerne le spese che sarebbero state necessarie per ricoprire funzioni e ruoli rimasti scoperti, la Procura erariale non avrebbe fornito alcun elemento idoneo a dar prova del nesso causale tra la vicenda penale e le carenze in organico, che sarebbero state invece preesistenti;

- che il danno da recupero psicologico costituirebbe la mera duplicazione di quello da disservizio; che, inoltre, non vi sarebbe alcuna prova del nesso causale tra le vicende penali e il decadimento psicologico, che potrebbe essere invece ascritto, come ipotizzato dal Giudice cautelare designato, alla mancanza *ab origine* di misure organizzative adeguate;

- che il danno da “spese varie” sarebbe del tutto insussistente, per le seguenti specifiche ragioni: 1) per le spese legali, perché il Mazzeo avrebbe già provveduto a versare l’importo liquidato nella sentenza penale di condanna di primo grado; 2) quanto alle spese per i licenziamenti, perché sarebbero del tutto sfinite di prova, costituirebbero la duplicazione del danno da disservizio e sarebbero comunque indicate in maniera così generica, da non consentire nemmeno lo scorporo della quota teoricamente attribuibile al Mazzeo; 3) quanto alle spese legali relative al contenzioso giuslavoristico, la Procura attorea avrebbe ommesso di allegare gli elementi necessari a provarne l’an e il *quantum*, essendosi limitata a richiamare la nota dell’ANAS n. 0231681 del 19.4.2019, che ne individuerebbe l’ammontare senza alcuna ulteriore allegazione.

Il convenuto ha concluso, pertanto, auspicando l’integrale reiezione della domanda.

All’udienza di discussione, il Pubblico Ministero, in ordine all’eccezione di prescrizione, ha evidenziato che il *dies a quo* decorrerebbe per il danno all’immagine dal giorno dell’irrevocabilità della sentenza penale

di condanna, come da pacifica giurisprudenza, proprio perché la condizione di procedibilità impedirebbe l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo – contabile. In merito al danno da tangente ed alla concorrenza, ha contestato che la decorrenza possa essere individuata nella data di comunicazione all'ANAS dell'avvenuta esecuzione delle misure cautelari personali coercitive, che sarebbero state applicate per un solo capo d'imputazione e, quindi, non per tutti gli stessi fatti oggetto della richiesta di rinvio a giudizio, del c.d. patteggiamento e dell'azione di responsabilità amministrativo – contabile; poiché il disvelamento della condotta criminosa non avrebbe avuto ad oggetto tutti gli episodi illeciti in contestazione e, in quel momento, le indagini sarebbero state ancora del tutto lontane dalla conclusione (tant'è che sarebbero stati poi contestati nuovi episodi), il *dies a quo* potrebbe essere individuato nella data di esecuzione delle misure cautelari, al più, per quella piccola porzione di condotta, mentre per gli altri episodi si dovrebbe fare riferimento alla richiesta di rinvio a giudizio. In ogni caso, l'avvenuta costituzione di parte civile dell'ANAS avrebbe avuto effetto interruttivo della prescrizione.

Nel merito, sul danno da tangente, il PM ha osservato, in ordine alla contestazione concernente la mancanza di prova della traslazione dei costi sull'Amministrazione, che sarebbe sufficiente l'esame delle sentenze e del corredo probatorio agli atti (in particolare, il doc. n. 11), per verificare come sia pienamente provato il totale asservimento della funzione pubblica agli interessi privati di alcuni imprenditori, con la conseguenza che la c.d. traslazione potrebbe essere quantificata in via

equitativa ed in maniera complessiva, non essendo necessario fornire elementi di prova nel dettaglio (tra le altre, Sez. III Centr., sent. n. 6/2020). In quest'ottica, le deduzioni difensive del Mazzeo, in merito alla mancanza di maggiori costi per l'Amministrazione (che ne avrebbe addirittura tratto un vantaggio), sarebbero oggettivamente del tutto implausibili, atteso che, in conformità al *pactum sceleris*, l'imprenditore favorito poteva conoscere in anticipo le offerte altrui e sostituire la propria, applicando un minimo scarto marginale rispetto alle altre, senza sbilanciarsi *ab initio* con un'offerta più onerosa. Infatti, il sistema sarebbe basato sulla segretezza delle offerte, sicché l'Amministrazione avrebbe comunque sofferto una perdita, visto che il ribasso "corretto" dalla ditta su quello (conosciuto in tempo) delle imprese concorrenti si attestava sistematicamente su di un valore minimo (dello 0,05, *et similia*), che le consentiva di ottenere l'aggiudicazione dell'appalto con uno sforzo economico minimo. Ne conseguirebbe che, di regola, il maggior esborso veniva di fatto traslato sull'Amministrazione.

Nel caso dei due lotti di cui all'appalto n. 3413, la sentenza n. 704/2021 avrebbe addirittura acclarato che il Mazzeo aveva revocato l'aggiudicazione alle imprese concorrenti, dietro la promessa di una tangente; in quest'ipotesi, il danno all'Amministrazione sarebbe ancor più evidente e non sarebbe inficiato nemmeno dalla circostanza che la ditta esclusa aveva agito innanzi al Giudice amministrativo per far valere le proprie ragioni.

In merito al danno da disservizio, il PM ha ribadito come siano documentalmente provate le spese sostenute per sostituire la

dirigenza; sotto questo profilo, infatti, l'ANAS avrebbe dettagliato anche tutti gli oneri ulteriori, che sarebbero ben diversi dall'ordinaria amministrazione.

In ordine al danno all'immagine, ha chiarito che la domanda dovrebbe essere indubbiamente accolta per quello derivante dalla sentenza di patteggiamento, oramai definitiva, mentre chiaramente per il Mazzeo la condanna non sarebbe ancora divenuta irrevocabile; pertanto, nel caso di declaratoria di inammissibilità della domanda di risarcimento del danno all'immagine a carico di quest'ultimo, ha fatto riserva di esercitare la relativa azione di responsabilità amministrativo – contabile in un momento successivo al passaggio in giudicato.

Per il resto, la Procura erariale si è ripotata a tutte le argomentazioni enucleate in citazione, insistendo per l'integrale accoglimento della domanda.

Il difensore dei convenuti Troccoli Roberto e Cenci Nicola ha insistito nell'eccezione preliminare di prescrizione, deducendo che già la nota dell'ANAS del 20.11.2015 (*id est*, l'esposto – denuncia alla Procura erariale) dimostrerebbe che l'Amministrazione era a conoscenza dei contorni essenziali della vicenda ben prima del rinvio a giudizio in sede penale, anche perché nel frattempo era stata eseguita la misura cautelare personale coercitiva nei confronti degli indagati.

Inoltre, al *dies a quo* del termine prescrizione per il danno da tangente occorrerebbe agganciare anche quello per il danno all'immagine, giacché le due poste risarcitorie trarrebbero comunque origine dagli stessi fatti illeciti. Diversamente argomentando, il termine per l'azione

di responsabilità amministrativo – contabile verrebbe spostato in avanti

a tempo indefinito, in contrasto con lo spirito della Carta costituzionale.

Di contro, un'interpretazione costituzionalmente orientata imporrebbe

di non differire il *dies a quo* del termine prescrizione del danno

all'immagine al momento del passaggio in giudicato, ma di ancorarlo

alla data di commissione del fatto illecito.

Nel merito, questa posta risarcitoria non sarebbe nemmeno

configurabile, perché il ricorso al rito ex art. 444 c.p.p. avrebbe

prevenuto il verificarsi dello *strepitus fori*; in ogni caso, non ne sarebbe

condivisibile la quantificazione, basata su di un foglio *excel* dove

sarebbero riportati dei calcoli privi di rilievo, incentrati su di una

percentuale dell'importo a base d'asta invece che sull'entità

dell'aggiudicazione. La più corretta quantificazione dei danni sarebbe

ravvisabile, invece, nelle risultanze dei verbali degli interrogatori degli

indagati, dove verrebbero specificate le somme effettivamente

percepite.

La difesa ha insistito, pertanto, per la reiezione della domanda; in

subordine, ha auspicato la rideterminazione del *quantum* risarcitorio.

Il difensore del convenuto Mazzeo Antonio ha ribadito il diverso

percorso processuale del proprio assistito, che avrebbe optato per il

rito abbreviato al fine di protestare la propria innocenza, tant'è che già

in primo grado sarebbe stato assolto da alcuni dei capi d'imputazione

(mentre per gli altri il giudizio sarebbe comunque ancora pendente in

appello).

Infatti, le dichiarazioni dei correi, su cui sarebbe basato l'intero teorema

accusatorio, sarebbero del tutto prive di riscontri di carattere oggettivo.

In merito alle diverse poste risarcitorie, ha osservato, con specifico riguardo al danno da tangente, che non vi sarebbe alcuno spazio per una valutazione equitativa in quanto, nel caso in esame, sarebbero stati acquisiti diversi elementi specifici utili per il computo; in particolare, il danno da tangente, cioè il c.d. costo occulto, dovrebbe essere correlato al maggiore ribasso effettuato rispetto al costo medio accertato per ogni singola tipologia di gara (*rectius*, rispetto al *range* entro cui dovrebbe rientrare il costo medio), mentre non potrebbe essere determinato in misura maggiore, in via equitativa, anche perché non sarebbero state mai contestate anomalie di sorta nell'esecuzione del contratto.

Anche il danno alla concorrenza sarebbe configurabile solo al di fuori dal range medio, mentre il danno da disservizio non potrebbe essere mai correlato a controlli e verifiche interne, ma soltanto alla distrazione di una o più unità dai servizi istituzionali.

Del tutto insussistente sarebbe, per altro verso, il danno da recupero psicologico, mentre quello all'immagine sarebbe chiaramente improcedibile.

Per il resto, il difensore si è riportato alle eccezioni ed alle argomentazioni enucleate in comparsa, insistendo per la reiezione della domanda.

Chiusa la discussione, la causa è passata in decisione.

## DIRITTO

### 1. L'oggetto del giudizio.

La Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio Mazzeo Antonio, Troccoli Roberto e Cenci Nicola, chiedendone la condanna al risarcimento del danno in favore dell'A.N.A.S. per la Toscana, nella misura complessiva di € 4.426.780,67, secondo la ripartizione indicata in narrativa, ovvero per il maggiore o minore importo ritenuto di giustizia, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo e con gli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza di condanna, nonché al pagamento delle spese processuali.

A sostegno della domanda, ha dedotto che i convenuti, già dipendenti dell'ANAS, erano stati sottoposti a procedimento penale per il delitto di associazione a delinquere e per numerosissime ipotesi di corruzione, in concorso tra loro e con altri amministratori e imprenditori, verificatesi tra il 2011 e il 2015 e finalizzate a favorire alcune specifiche ditte nell'ambito di procedure di affidamento di lavori pubblici, ovvero ad escludere le imprese concorrenti, dietro la percezione di tangenti e regalie varie, pari in parecchi casi al 3% dell'importo dei lavori. Nello specifico, il Mazzeo aveva agito abusando della qualità di capo del Compartimento ANAS della Toscana, mentre il Troccoli era il capo del Servizio amministrativo ed il Cenci il direttore operativo ed il capo area dello stesso Compartimento.

Il danno, cagionato all'Amministrazione di appartenenza, sarebbe costituito dalle seguenti voci:

- 1) danno patrimoniale per "spese dipendenti" (pari ad € 493.307,05), a causa della necessità, correlata alle**

gravissime vicende penali, di sostituire tutta la dirigenza del Compartimento di Firenze, a far data dal 1° ottobre 2015; le spese sarebbero costituite dai maggiori oneri sostenuti dall'ANAS per il pagamento dell'indennità di trasferimento e per il relativo mancato preavviso ai dirigenti spostati ad altre sedi, in ossequio alle previsioni del CCNL, nonché dagli oneri sociali, dalle spese di trasloco e dal pagamento dei canoni degli alloggi presi in locazione; inoltre, sarebbero rappresentate anche dai maggiori esborsi sostenuti, negli anni immediatamente successivi (2015, 2016 e 2017), a seguito del trasferimento a Firenze di alcuni funzionari di altre regioni, destinati a ricoprire ruoli e funzioni che erano rimasti vacanti, ivi comprese le spese per le varie trasferte; da ultimo, le "spese personale" sarebbero costituite anche dai costi sostenuti per l'impiego dei dipendenti, sia dirigenti che funzionari, coinvolti direttamente e in modo prevalente ed esclusivo nell'interlocuzione con gli inquirenti e, in particolare, nel reperimento della documentazione richiesta di volta in volta dalla Procura della Repubblica (esborsi, questi ultimi, calcolati sulla base del costo orario di ciascun dipendente, moltiplicato per le ore di effettivo impegno);

**2)** danno patrimoniale da (spese per) "recupero psicologico" (pari ad € 21.500,00), correlato all'evidente incremento di malesseri, disagi, malattie, infortuni e conflitti interni, seguito all'impatto che le indagini, l'arresto in ufficio degli indagati, le

perquisizioni e i sequestri, avrebbero avuto *ictu oculi* sui dipendenti; per il miglioramento dell'ambiente di lavoro, sarebbe stato così necessario affidare ad una psicologa l'incarico di svolgere un programma di intervento per il contenimento del rischio da stress, ai sensi del D. Lgs. n. 81/2008;

**3)** danno patrimoniale da tangente (pari ad € 1.248.226,88), quantificato sulla base dell'ammontare delle tangenti percepite e/o promesse ai tre convenuti, come ricostruito nella sentenza penale di condanna n. 870/2018;

**4)** danno patrimoniale alla concorrenza (pari ad € 72.688,57), derivante dal fatto che alcuni appalti (gara FILAV 034 - 12L003 e gara FILAV LAV034 - 12L008) sarebbero stati aggiudicati con un ribasso (del 12%) nettamente inferiore a quello medio del periodo (del 28,20%), dunque con una differenza considerevole (del 16,28%); il *quantum* sarebbe pari alla differenza tra il ribasso medio e il ribasso di aggiudicazione;

**5)** danno patrimoniale per "spese varie" (€ 114.604,41), pari agli oneri sostenuti per la notifica dei licenziamenti (avendo dovuto l'ANAS provvedere immediatamente a licenziare i dipendenti coinvolti), agli esborsi per la costituzione di parte civile nel processo penale n. 4100/14 e per il contenzioso giuslavoristico, nonché ad una percentuale forfettaria (del 10%) del costo del personale intervenuto a vario titolo nel

prestare assistenza all'autorità giudiziaria penale e, dunque, distolto dall'attività ordinaria (somma determinata nel 10%, quale percentuale dell'utile che si sarebbe potuto conseguire, ove non si fosse dovuta interrompere la programmazione ordinaria dell'istituto);

**6)** danno non patrimoniale all'immagine (pari ad € 2.496.453,76), derivante dall'interesse suscitato dalla vicenda nell'opinione pubblica ed amplificato dalla ribalta giornalistica, calcolato non mediante il mero raddoppio del danno da tangente (come previsto dall'art. 62 della legge n. 190/2012), che costituirebbe un mero criterio presuntivo, ma sulla base degli indici elaborati oramai da tempo dalla giurisprudenza contabile.

In totale, il danno risarcibile sarebbe pari ad € 4.446.780,67, così ripartito:

- € 1.446.780,67 a carico di Troccoli Roberto;
- € 1.000.000,00 a carico di Cenci Nicola;
- € 2.000.000,00 a carico di Mazzeo Antonio.

Poiché *medio – tempore* il Mazzeo aveva provveduto a versare all'Amministrazione la somma stabilita dalla sentenza penale di condanna n. 504/2021 a titolo di provvisionale, pari ad € 20.000,00, residuerebbe a suo carico il minor importo di € 1.980.000,00, sicché il danno erariale complessivo ammonterebbe ad € 4.426.780,67.

## 2. L'eccezione di prescrizione.

In via preliminare, i convenuti Troccoli Roberto e Cenci Nicola hanno

eccepito la prescrizione dell'azione, deducendo che il *dies a quo* dovrebbe essere individuato nella data di esecuzione del provvedimento cautelare presso gli uffici dell'ANAS, ovverosia il 30 settembre 2015.

All'udienza di discussione, hanno sottolineato che, al più tardi, già la nota dell'ANAS del 20.11.2015 (*id est*, l'esposto – denuncia alla Procura erariale) dimostrerebbe che l'Amministrazione era a conoscenza dei contorni essenziali della vicenda ben prima del rinvio a giudizio in sede penale, anche perché nel frattempo era stata eseguita una misura cautelare personale coercitiva nei confronti degli indagati.

Inoltre, al *dies a quo* del termine prescrizione per il danno da tangente occorrerebbe agganciare anche quello per il danno all'immagine, giacché le due poste risarcitorie trarrebbero comunque origine dagli stessi fatti illeciti. Diversamente argomentando, il termine per l'azione di responsabilità amministrativo – contabile verrebbe spostato in avanti a tempo indefinito, in contrasto con lo spirito della Carta costituzionale.

Di contro, un'interpretazione costituzionalmente orientata imporrebbe di non differire il *dies a quo* del termine prescrizione del danno all'immagine al momento del passaggio in giudicato, ma di ancorarlo alla data di commissione del fatto illecito.

L'eccezione non è fondata, in quanto la nota dell'ANAS del 20.11.2015 richiama i contenuti dell'ordinanza di custodia cautelare, che però a loro volta non attengono a tutti i fatti per i quali vi è stata richiesta di rinvio a giudizio e sentenza di condanna, ma unicamente ad una

porzione della condotta di favore nei confronti dell'imprenditore Mele.

Secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato, *“in tema di prescrizione, va rammentato che, anche in materia di responsabilità amministrativa, vale la regola generale dell'art. 2935 c.c., secondo cui ‘la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere’. Al riguardo, la giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. Sez. II n. 20/2020; Sez. III nn. 203 e 207/2019) ha da tempo condiviso gli arresti della Corte di Cassazione, che hanno individuato nella percepibilità e nella conoscibilità obiettiva del danno da parte del danneggiato il dies a quo della prescrizione, mentre ha fatto riferimento, per individuare tale decorrenza, al momento della conoscenza effettiva del danno nei casi in cui cause giuridiche ne abbiano impedito la conoscibilità obiettiva. Per poter esercitare il diritto al risarcimento del danno è, infatti, ‘indispensabile che il titolare sia adeguatamente informato non solo dell'esistenza del danno, ma anche della sua ingiustizia, non potendo altrimenti riscontrarsi nel suo comportamento l'inerzia che è alla base della prescrizione’ (cfr. Cass., Sez. III, 6 dicembre 2011 n. 26188)”*.

*“In coerenza con l'esigenza che sussista un'effettiva conoscibilità del fatto dannoso per la decorrenza del termine di prescrizione si pone il corposo filone giurisprudenziale secondo cui l'azione contabile può essere iniziata allorché il fatto assume una sua concreta qualificazione giuridica, atta ad identificarlo come presupposto di una fattispecie dannosa (cfr., ex multis, Corte dei conti, Sez. II, nn. 285/2018 e 416/2013). Infatti, come affermato dalla giurisprudenza, se non vi sia*

*conoscenza concreta del fatto 'occorre che lo stesso assuma una sua concreta qualificazione giuridica, atta ad identificarlo come presupposto di una fattispecie dannosa' (Corte dei conti, Sez. II, n. 252/2020; Sez. I, n. 498/2015); ciò che normalmente avviene a seguito della comunicazione di rinvio a giudizio, ovvero dell'applicazione di misure cautelari nei confronti degli autori di reato (Corte dei conti, Sez. II, n. 66/2020)" (così, da ultimo, Sez. I Centr., sent. n. 336/2022),*

Nel caso di specie, come correttamente argomentato dal Pubblico Ministero, la conoscibilità obiettiva del fatto da cui è generato l'evento dannoso per l'amministrazione non può farsi risalire alla comunicazione dell'ordinanza cautelare del GIP, in quanto questa aveva ad oggetto e rivelava una ridottissima porzione della condotta, che non consentiva di comprendere il tenore, l'entità e la tipologia dei danni.

Pertanto, il *dies a quo* deve essere individuato nella data di richiesta di rinvio a giudizio in sede penale (giugno 2018) per il Mazzeo e nella sentenza di c.d. patteggiamento per il Troccoli e il Cenci (il 9 ottobre 2018).

Ne consegue, avuto riguardo alla data di notifica dell'invito a dedurre (marzo 2022), l'infondatezza dell'eccezione.

Quanto al danno all'immagine, poiché il passaggio in giudicato della sentenza di condanna costituisce una condizione di procedibilità, è evidente come il *dies a quo* non possa che essere spostato in avanti e non possa ovviamente coincidere con quello rilevante per le altre poste risarcitorie, che sono invece immediatamente azionabili. Diversamente

argomentando, la prescrizione maturerebbe in un periodo in cui è inibito l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo – contabile, in evidente contrasto con i principi costituzionali sulla tutela giurisdizionale.

3. L'esame del merito della domanda. La condotta illecita e l'elemento soggettivo.

Per i convenuti Troccoli Roberto e Cenci Nicola, la domanda, per quel che concerne l'*an* della condotta illecita, trova sostegno nella sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti ex art. 444 c.p.p., oltre che negli atti inseriti nel fascicolo penale e riversati in questa sede.

E' pacifico che, nel nostro ordinamento, la sentenza di "patteggiamento" non ha efficacia di giudicato nei giudizi civili e amministrativi per le restituzioni e il risarcimento dei danni (art. 445, comma 2, c.p.p.), diversamente dalla sentenza irrevocabile di condanna pronunciata in seguito a dibattimento (art. 651, comma 1, c.p.p.) o a giudizio abbreviato (art. 651 comma 2, c.p.p.).

Tuttavia, la giurisprudenza contabile è consolidata nel ritenere che *"gli stessi fatti possono essere autonomamente valutati in sede amministrativo-contabile e che il convenuto, a fronte della propria richiesta di applicazione di condanna in sede penale, ha quantomeno l'onere di allegare o dedurre le ragioni per cui, benché innocente, abbia in concreto preferito avvalersi del "patteggiamento", essendo altrimenti valutabile la richiesta di applicazione della pena quale elemento di prova, senza necessità di riscontri esterni"* (ex multis, v. Sez. Piemonte, sent. 25 del 11.02.2010; sent. 65 del 23.03.2009; sent. 236 del

28.11.2008).

*“Né può ignorarsi che, per espressa previsione dello stesso art. 445, comma 1- bis, la sentenza di “patteggiamento” è comunque equiparata a una condanna” (Sez. Giur. Abruzzo, sent. n. 41/2019).*

La giurisprudenza di legittimità ha ripetutamente chiarito che *“la sentenza di applicazione della pena emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p. (cosiddetto 'patteggiamento'), malgrado non sia una vera e propria sentenza di condanna (alla quale, difatti, è equiparata solo a determinati fini) e non costituisca, in deroga al disposto degli artt. 651 e 654 c.p.p., una statuizione provvista dell'efficacia vincolante propria del giudicato (art. 445, primo comma, c.p.p.), postula tuttavia una richiesta, da parte dell'imputato, che implica pur sempre il riconoscimento del fatto-reato, onde non impedisce che, nel corrispondente giudizio in sede civile, ai fini della relativa decisione, si proceda all'accertamento autonomo, in via incidentale, dei fatti illeciti oggetto del giudizio penale, ivi costituendo, tuttavia, indiscutibile elemento di prova che ben può essere utilizzato, anche in via esclusiva, per la formazione del proprio convincimento, dal giudice di merito, il quale, ove intenda disconoscere tale efficacia probatoria, ha il dovere di spiegare le ragioni per le quali l'imputato abbia ammesso una sua insussistente responsabilità ed il giudice penale abbia prestato fede a tale ammissione” (Cass., Sez. I, sent. 3626 del 24.02.2004; in termini analoghi, ex plurimis, Cass. 8 ottobre 1998, n. 9976; Cass. 10 novembre 1998, n. 11301; Cass. 11 dicembre 2000, n. 15572; Cass. 24 febbraio 2001, n. 2724; Cass. 21 marzo 2003, n. 4193).*

Il rilievo attribuito alla sentenza ex art. 444 c.p.p. deriva dalla constatazione che la decisione *“rappresenta il naturale epilogo dell’omonimo rito alternativo, rispetto al giudizio ordinario dibattimentale, che si caratterizza per la sua funzione deflattiva, consentendo una definizione anticipata del processo”*; orbene, una volta che l’imputato *“decida di percorrere la strada della richiesta di applicazione della pena, in qualche modo, ha rinunciato di avvalersi della facoltà di contestare l’accusa o, in altri termini, non ha negato la sua responsabilità ed ha perciò esonerato l’accusa dall’onere della prova”*. Per altro verso, *“la sentenza, che accoglie la detta richiesta di ‘patteggiamento’, “contiene in sé un accertamento implicito della responsabilità dell’imputato, senza che si debba espressamente motivare detta affermazione di responsabilità, anche perché, comunque, resta fermo l’obbligo giuridico del giudice di controllare se, allo stato degli atti di causa, sussistano le condizioni per il proscioglimento dell’imputato, a norma dell’articolo 129 del codice di procedura penale”*. Inoltre, *“la tesi che riconduce la sentenza di patteggiamento all’ampio genus delle sentenze di condanna si fonda poi sostanzialmente sul dato letterale dell’articolo 445, comma primo, del codice di procedura penale, ai sensi del quale “salve diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata ad una pronuncia di condanna”*. Detto fondamento è avvalorato dalla considerazione che *nella richiesta di patteggiamento è implicita una ammissione di responsabilità dell’imputato in ordine al reato ascrittogli, mentre il Giudice non si limita passivamente a recepire tale richiesta, ma deve*

*sempre verificare che non sussistano le condizioni per pronunciare il proscioglimento a norma dell'articolo 129 del codice di procedura penale*" (Sez. I App., sent. N. 353/2018).

Pertanto, non vi è dubbio che *"il convenuto, a fronte della propria richiesta di applicazione della pena in sede penale, ha quantomeno l'onere di allegare o dedurre le ragioni a fronte delle quali abbia in concreto preferito avvalersi della pena concordata, essendo altrimenti valutabile la richiesta di applicazione della pena quale elemento di prova, senza necessità di riscontri esterni"*, che possono essere comunque costituiti da tutti *"gli atti di polizia giudiziaria, ivi compresi le relazioni di polizia giudiziaria, i verbali di dichiarazioni rese da terzi, le consulenze tecniche ed anche le sentenze pronunciate in altri giudizi, acquisiti al processo"*, liberamente valutabili salvo prova contraria (Sez. II app., sent. 6/2020).

Nel caso in esame, dalla sentenza di patteggiamento e dagli atti di indagine riversati nel fascicolo, si desume che i due convenuti, già dipendenti dell'ANAS, erano stati sottoposti a procedimento penale per il delitto di associazione a delinquere e per numerosissime ipotesi di corruzione, in concorso tra loro e con altri amministratori e imprenditori, verificatesi tra il 2011 e il 2015 e finalizzate a favorire alcune specifiche ditte nell'ambito di procedure di affidamento di lavori pubblici, ovvero ad escludere le imprese concorrenti, dietro la percezione di tangenti e regalie varie, pari in parecchi casi al 3% dell'importo dei lavori. Nello specifico, il Troccoli aveva agito quale capo del Servizio amministrativo ed il Cenci quale direttore operativo e capo area dello stesso

Compartimento, mentre il Mazzeo, imputato nel procedimento connesso definito con il rito abbreviato, aveva agito abusando della qualità di capo del Compartimento ANAS della Toscana.

In ordine al Mazzeo, occorre invece ricostruire la condotta, sulla scorta della sentenza di primo grado (parzialmente di condanna) e degli atti del procedimento penale riversati nel fascicolo processuale.

Dalla sentenza del GUP di Firenze n. 504/2021, emessa in sede di giudizio abbreviato, perfettamente nota alle parti ed alla quale ci si riporta integralmente, in ossequio al principio di sinteticità degli atti di cui all'art. 5 c.g.c., si desume che l'impianto accusatorio, contrariamente a quanto argomentato dal difensore, non è basato unicamente sulle dichiarazioni dei coimputati e degli imputati in procedimento connesso, ma anche su di una serie di elementi di carattere oggettivo, come le intercettazioni telefoniche ed ambientali, i controlli su strada e le altre attività di P.G.

In linea generale, la spregiudicatezza dell'imprenditore Francesco Mele, infiltrato nell'ANAS Toscana attraverso diversi contatti, emerge da numerosissime conversazioni telefoniche, elencate in dettaglio nella sentenza n. 504/2021 e verificabili attraverso la lettura dei relativi brogliacci (divenuti utilizzabili in sede penale a seguito dell'opzione per il rito abbreviato e fonte, in questa sede, unitamente alla sentenza ed agli altri atti, di argomenti di prova, corroborati dai documenti di gara).

Con specifico riferimento alla posizione del Mazzeo, le prime intercettazioni di rilievo sono quelle dove il Mele manifestava l'intenzione di intensificare i rapporti con il convenuto (dialoghi del

28.9.2014, intrattenuti con Morello Pino). L'obiettivo veniva raggiunto, tant'è che l'imprenditore offriva al Mazzeo ed alla di lui moglie, nonché agli altri funzionari, numerosi pranzi e parecchie cene in ristoranti costosi, dove pagava sempre lui (episodi in data 26.2.2014, 11.3.2014, 21.3.2014, 6 aprile 2014, 5 maggio 2014, 18 maggio 2014, 19 maggio 2014, 11 giugno 2014, 12 giugno 2014, 24 giugno 2014, 19 maggio 2015, 23 giugno 2015, 29 gennaio 2015, e così via, come minuziosamente descritti nella sentenza n. 504/2021, alle pagg. 25 e segg.), al dichiarato fine di ingraziarseli (v. conv. n. 11920 in data 11.4.2019, tra il Mele e la fidanzata).

Da altre intercettazioni, emergeva la dazione di somme di denaro al Mazzeo, finalizzate ad ottenere un trattamento privilegiato nell'ambito delle procedure concorsuali indette dall'ANAS.

Dal complesso delle indagini emerge, dunque, il totale asservimento della funzione pubblica del Mazzeo (oltre che del Cenci e del Troccoli) agli interessi degli imprenditori privati che offrivano loro pranzi, cene, regali vari o somme di denaro.

Con specifico riguardo alle singole imputazioni, la sentenza di primo grado ha stabilito la responsabilità penale del convenuto per i reati di cui ai capi nn. 1, 6, 7, 8 e 9, mentre lo ha assolto per i delitti di cui ai capi nn. 2, 4 e 10.

Poiché dal *dictum* del giudice penale di primo grado possono essere tratti in questa sede solo argomenti di prova, corroborati dalle intercettazioni e dalle prove documentali, si deve escludere che le prove siano sufficienti per le condotte per le quali è intervenuta

l'assoluzione.

L'analisi verrà limitata, pertanto, ai capi nn 1 (gare FILAV 013 -014, 009 – 14, 010 - 15, 027 – 11), 6 (gara FILAV 029 – 15), 7 (gare FILAV 023 – 15 e 02 - 15), 8 (gare FILAV 027 – 15 e 034 – 13) e 9 (gare FILAV 027 – 14 e 028 – 14), per i quali il Mazzeo è stato condannato in sede penale.

Sotto questo profilo, si rileva che:

- per la gara FILAV 013 – 14 relativa alla SS1 Aurelia (capo 1), gli elementi di prova sono desumibili dalle dichiarazioni accusatorie dell'imprenditore Francesco Mele (interrogatori del 31.10.2015 e del 12.11.2015), che parla della dazione della somma di € 10.000,00 al Mazzeo, per la gara di Migliarino, effettivamente aggiudicata alle imprese En.Gen.Co. e Costrade, nonché dell'intervento del convenuto per indurre lo stesso Mele a pagare il geom. Bitetto, come condizione necessaria per ottenere l'aggiudicazione degli appalti (interventi confermati dalle intercettazioni telefoniche nn. 683 e 691 del 2.4.2014, nn. 683, 684, 689, 690 e 691 del 2.4.2014, nn. 895 ed 896 del 4.4.2014, nn. 1204, 1205, 1206, 1209 e 1210 dell'8.4.2014, oltre che dalle dichiarazioni accusatorie del Cenci e del Troccoli e dai documenti acquisiti presso la Banca Dati dell'Agenzia delle Entrate, da cui risultano i pagamenti effettuati dal Mele al Bitetto);
- per la gara FILAV 009 – 14 (capo 1), gli elementi di prova sono desumibili dalle dichiarazioni accusatorie dell'imprenditore

Francesco Mele, che spiega come in ANAS vigesse la regola del 3% dell'importo dei lavori, da versare in favore dei pubblici ufficiali, ivi compreso il Mazzeo, nonché dai riscontri documentali, dalle intercettazioni telefoniche (nn. 3991 del 28.2.2014, n. 4201 del 28.2.2014, n. 6279 dell'11.3.2014, e così via) e dalle dichiarazioni di Recupero Gianfranco (che conferma come il Mele gli avesse detto di versare al Mazzeo la somma di € 10.000,00, da consegnare in occasione di una cena, poi effettivamente svoltasi a Serravalle Pistoiese);

- per la gara FILAV 013 – 14 relativa alla SS n. 325 di Prato (capo 1), gli elementi di prova sono desumibili dalle dichiarazioni accusatorie dell'imprenditore Francesco Mele, che spiega come anche in questo caso sia stata applicata la regola del 3%, mediante il versamento al Mazzeo della somma di € 5.000,00, avvenuto nel corso di una cena in data 11.6.2014, preceduta da un altro analogo incontro del 19.5.2014; le dichiarazioni trovano riscontro nelle risultanze documentali, nelle convergenti dichiarazioni del Cenci e nelle intercettazioni (n. 13356 del 24.4.2014, n. 14770 del 9.5.2014, e così via);

- per i lavori relativi alla SS 12, gli elementi di prova sono desumibili dalle dichiarazioni accusatorie dell'imprenditore Francesco Mele, che spiega come per l'aggiudicazione siano stati finanziati dei lavori di ristrutturazione di un immobile del Mazzeo sito a Firenze in via Alamanni n. 21, per l'importo di € 8.000,00; le dichiarazioni trovano riscontro nelle indicazioni del

titolare della ditta, Tito Costi, che conferma come sia stato effettivamente il Mele a pagare parte dei lavori;

- per la gara FILAV 029 – 15 (capo 6), il convenuto Troccoli ha riferito d'aver concordato con gli aggiudicatari, dopo la visione delle offerte, la sostituzione dell'offerta da loro già presentata con una che avrebbe consentito di ottenere l'aggiudicazione; il tutto avveniva con la complicità del Mazzeo, presidente della Commissione di gara; le dichiarazioni del Troccoli trovano conferma nelle acquisizioni documentali e nelle intercettazioni telefoniche, che documentano gli incontri con gli aggiudicatari favoriti, nei giorni immediatamente precedenti la gara;

- per le gare FILAV 023 – 15 e 02 – 15 (capo 7), le dichiarazioni accusatorie del Troccoli, in ordine alla tangente di € 10.000,00 percepita dal Mazzeo, versata affinché l'offerta della ditta favorita venisse sostituita in maniera tale da farle ottenere l'aggiudicazione, trovano conferma nelle risultanze delle intercettazioni telefoniche (conversazioni n. 245 e n. 246 del 7.1.2015, n. 531 del 23.2.2015, n. 9 del 26.5.2015, e così via);

- per le gare FILAV 027 – 15 e 034 – 13 (capo 8), le convergenti dichiarazioni accusatorie di Troccoli Roberto e di Graziani Riccardo, anche in ordine alle tangenti percepite dal Mazzeo, pari ad € 14.000,00, trovano conferma nelle indagini di P.G. e nelle risultanze delle intercettazioni telefoniche;

- per le gare FILAV 027 – 14 e 028 – 14 (capo 9), le dichiarazioni accusatorie del Troccoli, anche in ordine alla tangente di €

20.000,00 versata al Mazzeo, trovano riscontro nelle risultanze delle intercettazioni telefoniche (conversazioni nn. 64, 67, 74 e 75 del 4.12.2014, n. 200 del 18.12.2014, e così via).

Ulteriori elementi di prova nei confronti del Mazzeo si desumono dalle intercettazioni aventi ad oggetto le conversazioni di sua moglie, dove si fa esplicito riferimento al sistema corruttivo diffuso presso l'ANAS (convv. nn. 1167 del 15.5.2014, 1120 del 19.5.2015, 1262 e segg. del 20.5.2015, 1301 del 22.5.2014); in particolare, la sig.ra Mastandrea, avendo scoperto il tradimento del marito, si sfogava ipotizzando la possibilità di denunciarlo per le tangenti ch'egli percepiva nell'ambito della sua attività di servizio.

La condotta tenuta dai tre convenuti, per la quale vi è stata in sede penale condanna (per il Mazzeo) ovvero applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. (per il Troccoli ed il Cenci), integra anche gli estremi della responsabilità erariale, in quanto, abusando del rapporto di servizio, essi ha dolosamente cagionato una serie di danni patrimoniali e non patrimoniali all'Amministrazione di appartenenza.

La connotazione dolosa emerge *ictu oculi* dalla natura dei reati e dalle stesse modalità esecutive dei fatti illeciti, reiterati in un lungo arco temporale e commessi attraverso un articolato sistema di corruttele e di favoritismi reciproci.

4. Le singole poste risarcitorie. Il danno patrimoniale per "spese dipendenti".

A parere della Procura, questa voce di danno, pari ad € 493.307,05, deriverebbe dalla necessità, correlata alle gravissime vicende penali,

di sostituire tutta la dirigenza del Compartimento di Firenze, a far data dal 1° ottobre 2015.

Le spese sarebbero costituite dai maggiori oneri sostenuti dall'ANAS per il pagamento dell'indennità di trasferimento e per il relativo mancato preavviso ai dirigenti spostati ad altre sedi, in ossequio alle previsioni del CCNL, nonché dagli oneri sociali, dalle spese di trasloco e dal pagamento dei canoni degli alloggi presi in locazione.

Inoltre, sarebbero rappresentate anche dai maggiori esborsi sostenuti, negli anni immediatamente successivi (2015, 2016 e 2017), a seguito del trasferimento a Firenze di alcuni funzionari di altre regioni, destinati a ricoprire ruoli e funzioni che erano rimasti vacanti, ivi comprese le spese per le varie trasferte.

Da ultimo, le "spese personale" sarebbero costituite anche dai costi sostenuti per l'impiego dei dipendenti, sia dirigenti che funzionari, coinvolti direttamente e in modo prevalente ed esclusivo nell'interlocuzione con gli inquirenti e, in particolare, nel reperimento della documentazione richiesta di volta in volta dalla Procura della Repubblica (esborsi, questi ultimi, calcolati sulla base del costo orario di ciascun dipendente, moltiplicato per le ore di effettivo impegno).

Sotto questo profilo, la domanda è fondata.

Le voci risarcitorie indicate dalla Procura integrano quello che, nella prassi giurisprudenziale, viene spesso definito come "danno da disservizio", che ha ad oggetto il "*costo aggiuntivo sostenuto dall'amministrazione danneggiata per il ripristino della legalità, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio*", necessario qualora le

*vicende delittuose si rivelino idonee a “disarticolare” i processi organizzativi e di funzionamento della compagine amministrativa di riferimento, distogliendo risorse per il perseguimento dei fini istituzionali e rendendo necessaria la loro concentrazione per sanzionare i dipendenti e ripristinare la regolarità del funzionamento dell’ufficio” (Sez. II Centr. App., sent. n. 43/2020; in termini analoghi, ex multis, Sez. II Centr. App., sent n. 301/2018).*

In altri casi, vi sono stati ricompresi anche gli oneri per le ore lavorative necessarie per interloquire con gli inquirenti e per porre riparo alle conseguenze delle numerose condotte illecite, moltiplicate per il costo orario dei dipendenti specificamente addetti a questi compiti (*ex multis*, v. Sez. Giur. Toscana, sent. n. 440/2022).

Nel caso in esame, le condotte illecite contestate non si esauriscono in un singolo episodio di corruzione, capace di incidere in maniera limitata sull’attività dell’ANAS per la Toscana, ma sono espressione di un intero e stabile sistema di corruttela, posto in essere dai convenuti, tale da disarticolare gli stessi processi organizzativi interni della compagine amministrativa. Ne è conseguita *ictu oculi* la necessità di sostituire tutta la dirigenza del Compartimento di Firenze, a far data dal 1° ottobre 2015.

In altri termini, la sostituzione della dirigenza è legata da un evidente nesso di causalità con l’attività illecita dei convenuti, anche perché presenta una rilevanza quantitativa e qualitativa del tutto differente dai fisiologici processi di trasferimento del personale.

Come correttamente argomentato dalla Procura, sulla base della

documentazione riversata agli atti di causa, le spese che integrano il

c.d. danno da disservizio sono costituite:

- dai maggiori oneri sostenuti dall'ANAS per il pagamento dell'indennità di trasferimento e per il relativo mancato preavviso ai dirigenti spostati ad altre sedi, in ossequio alle previsioni del CCNL, nonché dagli oneri sociali, dalle spese di trasloco e dal pagamento dei canoni degli alloggi presi in locazione;
- dai maggiori esborsi sostenuti, negli anni immediatamente successivi (2015, 2016 e 2017), a seguito del trasferimento a Firenze di alcuni funzionari di altre regioni, destinati a ricoprire ruoli e funzioni che erano rimasti vacanti, ivi comprese le spese per le varie trasferte.

Inoltre, il danno da disservizio è integrato anche dai costi sostenuti per l'impiego dei dipendenti, sia dirigenti che funzionari, coinvolti direttamente e in modo prevalente ed esclusivo nell'interlocuzione con gli inquirenti e, in particolare, nel reperimento della documentazione richiesta di volta in volta dalla Procura della Repubblica (esborsi, questi ultimi, calcolati sulla base del costo orario di ciascun dipendente, moltiplicato per le ore di effettivo impegno).

Si tratta, infatti, di costi che non rientrano nella normale attività istituzionale dell'Ente, cioè che non costituiscono un adempimento ordinario (come una funzione di controllo, verifica, ispezione, *et similia*), ma che sono stati resi necessari dalla massiva attività illecita posta in essere dai convenuti.

In ordine al *quantum*, in difetto di specifiche contestazioni, si ritiene che

questa voce di danno sia pari alla somma complessiva di € 493.307,05, come peraltro attestato dalla documentazione riversata agli atti di causa.

5. Il danno patrimoniale da “recupero psicologico”.

A parere della Procura, sarebbe ravvisabile anche un danno patrimoniale da (spese per) “recupero psicologico” (pari ad € 21.500,00), correlato all’evidente incremento di malesseri, disagi, malattie, infortuni e conflitti interni, seguito all’impatto che le indagini, l’arresto in ufficio degli indagati, le perquisizioni e i sequestri, avrebbero avuto *ictu oculi* sui dipendenti; per il miglioramento dell’ambiente di lavoro, sarebbe stato così necessario affidare ad una psicologa l’incarico di svolgere un programma di intervento per il contenimento del rischio da stress, ai sensi del D. Lgs. n. 81/2008.

Sotto questo profilo, la domanda non può essere accolta.

Come correttamente argomentato dai difensori, infatti, non vi è la prova del nesso di causalità tra le vicende penali ed il maggiore malessere dei dipendenti, né della stessa effettiva accentuazione del malessere; inoltre, l’attività per il contenimento del rischio da stress dovrebbe rientrare nell’ordinaria programmazione dell’azione delle pubbliche amministrazioni, sicché le vicende penali potrebbero costituire al più l’occasione (non la causa) che ha spinto la dirigenza a porre rimedio all’insufficienza del modello organizzativo adottato in precedenza.

6. Il danno patrimoniale da tangente.

Secondo l’impostazione accusatoria, il c.d. danno patrimoniale da tangente (pari ad € 1.248.226,88) dovrebbe essere quantificato sulla

base dell'ammontare delle tangenti percepite e/o promesse dagli imprenditori ai tre convenuti, come ricostruito nella sentenza penale di condanna n. 870/2019.

Di contro, secondo la difesa del Troccoli e del Cenci, non sarebbe stata offerta nessuna prova del danno da tangente, essendo stato operato un calcolo del tutto apodittico e arbitrario, riassunto in un foglio *excel* chiaramente privo di qualsivoglia riscontro probatorio, cumulativo e sganciato dai documenti contabili del presunto danneggiato.

Per altro verso, non si potrebbe nemmeno fare riferimento al doppio delle dazioni illecite, perché non esisterebbe la prova del *quantum* contestato in citazione, a parte gli importi già ammessi dai due convenuti in sede di interrogatorio e riportati nella sentenza ex art. 444 c.p.p. (€ 78.000,00 per il Troccoli ed € 10.000,00 per il Cenci), con la conseguenza che il danno all'immagine potrebbe essere quantificato, al più, negli stessi importi, proprio perché l'ammontare delle tangenti costituirebbe solo uno degli eventuali parametri, da apprezzare nei limiti in cui effettivamente l'Amministrazione abbia erogato mezzi finanziari per il ripristino del bene giuridico lesa. Diversamente argomentando, si addirebbe ad un'inammissibile locupletazione da parte del danneggiato; infatti, in assenza di un piano economico ripristinatorio da parte dell'Ente, si dovrebbe procedere ad una valutazione equitativa basata su elementi oggettivamente riscontrabili, non sugli astratti criteri indicati dalla Procura erariale.

Per altro verso, a parere della difesa del Mazzeo, il danno da tangente dovrebbe essere anzitutto ridimensionato e non potrebbe essere pari

a quello contestato al Troccoli e al Cenci, in quanto il Mazzeo sarebbe stato assolto dai reati di cui ai capi 2, 4 e 10, con la formula più ampia (perché il fatto non sussiste); per il resto, non sarebbe stata fornita alcuna prova in merito ai maggiori costi che l'Amministrazione avrebbe sostenuto, a causa del pagamento delle tangenti (i cc.dd. oneri occulti). Anzi, nel caso di specie, i maggiori costi sostenuti dagli imprenditori non sarebbero stati traslati sull'Amministrazione, come si desumerebbe dalla circostanza che le gare sarebbero state aggiudicate con il criterio del massimo ribasso, dunque con il minor esborso possibile e immaginabile per l'ente appaltante, che avrebbe anzi avuto un risparmio di spesa; anche successivamente all'aggiudicazione, non vi sarebbe stato un pregiudizio per l'Amministrazione, non essendo mai stata applicata la specifica clausola di revisione dei prezzi. Pertanto, la quantificazione del danno da tangente dovrebbe essere pari, al più, al pregiudizio accertato con la sentenza penale di condanna, quale "prezzo del reato", pari alla minor somma di € 58.000,00.

In ordine all'*an*, la domanda è fondata.

Com'è noto, il c.d. danno da tangente costituisce un costo di esercizio occulto per l'imprenditore, che viene normalmente traslato sul prezzo di aggiudicazione a carico dell'amministrazione (Cass., Sezioni Unite, sentt. n. 3970/93 e n. 19661/2003).

Il danno è pari almeno all'illecita dazione di denaro o altra utilità, ma può essere anche determinato in misura maggiore, qualora il nocumento non possa essere calcolato con precisione ed emergano

indizi gravi, precisi e concordanti orientati verso una quantificazione superiore (art. 2729 cod. civ.).

Nel caso in esame, non vi è dubbio che i convenuti abbiano tratto utilità illecite di ordine economico dall'alterazione delle procedure di aggiudicazione, cagionando anche un danno da tangente all'Amministrazione di appartenenza.

Infatti, come correttamente argomentato dalla Procura erariale, le deduzioni difensive del Mazzeo, in merito alla mancanza di maggiori costi per l'Amministrazione (che ne avrebbe addirittura tratto un vantaggio), sono oggettivamente del tutto implausibili, atteso che, in conformità al *pactum sceleris*, l'imprenditore favorito poteva conoscere in anticipo le offerte altrui e sostituire la propria, applicando un minimo scarto marginale rispetto alle altre, senza sbilanciarsi *ab initio* con un'offerta più onerosa. Infatti, il sistema è notoriamente basato sulla segretezza delle offerte, sicché l'Amministrazione ha comunque sofferto una perdita, visto che il ribasso "corretto" dalla ditta su quello (conosciuto in tempo) delle imprese concorrenti si attestava sistematicamente su di un valore minimo (dello 0,05, *et similia*), che le consentiva di ottenere l'aggiudicazione dell'appalto con uno sforzo economico minimo. Ne consegue che, di regola, il maggior esborso veniva di fatto traslato sull'Amministrazione.

In ordine al *quantum*, però, in linea con le deduzioni difensive articolate in via subordinata, si ritiene che il danno possa essere calcolato con precisione e che non emergono indizi gravi, precisi e concordanti orientati verso una quantificazione superiore.

Nello specifico, la quantificazione deve essere pari per il Troccoli ed il Cenci a quella riportata nella sentenza ex art. 444 c.p.p. (€ 78.000,00 per il primo ed € 10.000,00 per il secondo); per il Mazzeo, occorre detrarre le somme ascrivibili ai capi d'imputazione per i quali è stato assolto nel merito (nn. 2, 4 e 10), sicché il danno dev'essere determinato nel pregiudizio accertato con la sentenza penale di condanna (quale "prezzo del reato"), *id est* nella minor somma di € 58.000,00.

#### 7. Il danno patrimoniale alla concorrenza.

A parere della Procura erariale, sarebbe ravvisabile anche un danno patrimoniale alla concorrenza (pari ad € 72.688,57), derivante dal fatto che alcuni appalti (gara FILAV 034 – 12L003 e gara FILAV LAV034 - 12L008) sarebbero stati aggiudicati con un ribasso (del 12%) nettamente inferiore a quello medio del periodo (del 28,20%), dunque con una differenza considerevole (del 16,28%); il *quantum* sarebbe pari alla differenza tra il ribasso medio e il ribasso di aggiudicazione.

Di contro, a parere della difesa dei convenuti Troccoli e Cenci, si tratterebbe di una posta risarcitoria del tutto inconfidente, essendo in ipotesi danneggiate le imprese illecitamente escluse, non l'Amministrazione; inoltre, non vi sarebbe prova alcuna del danno, che peraltro sarebbe anche caduto in prescrizione.

Per il difensore del Mazzeo, invece, il danno alla concorrenza non sarebbe intrinsecamente configurabile, giacché il minore ribasso (del 12%) contestato dalla Procura erariale non riguarderebbe giustappunto le fattispecie criminose per le quali il Mazzeo è stato

assolto, dove invece sarebbero stati registrati dei ribassi compresi tra il 22% ed il 37%, in linea con quelli medi del periodo; ne conseguirebbe che l'Amministrazione non avrebbe mai sopportato alcun costo aggiuntivo, essendo anzi i ribassi conseguiti particolarmente significativi.

Il danno alla concorrenza costituisce una categoria di pregiudizio erariale oramai tipizzato dalla giurisprudenza contabile, *"in relazione al vulnus che potrebbero subire le amministrazioni appaltanti tutte le volte in cui i soggetti preposti a curarne gli interessi, anziché garantire una negoziazione basata su un'effettiva ricerca delle migliori condizioni di mercato nel rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza, finiscono, invece, per favorire l'aggiudicazione della gara con procedimenti elusivi quanto illegittimi, così da impedire all'ente pubblico di fruire dei prezzi più convenienti nel segmento di mercato in cui l'appalto si colloca"* (così, *ex plurimis*, Sez. II Centr. sent. n. 476/2019).

In ordine alla quantificazione, la giurisprudenza *"è univoca nel ritenere necessaria la prova del danno alla concorrenza, non potendosi considerare lo stesso esistente in re ipsa sulla scorta della mera inosservanza delle regole sull'evidenza pubblica (Sez. II<sup>a</sup> d'appello, n. 1081/2015; Sez. I<sup>a</sup> d'appello, n. 263/2016; idem, n. 533/2017; Sez. III<sup>a</sup> d'appello n. 48/2018; idem, n. 52/2019; Sez. II<sup>a</sup> d'appello, n. 99/2019)"*.

Ad esempio, si potrà fare riferimento ai criteri oggettivi della media dei ribassi rilevata dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, e/o *"della percentuale del 10% ordinariamente considerata, nelle controversie"*

*giudiziali in materia di appalti pubblici, quale utile d'impresa" (ibidem,*

Sez. II Centr. sent. n. 476/2019).

Nel caso in esame, la contestazione riguarda soltanto alcuni appalti (gara FILAV 034 – 12L003 e gara FILAV LAV034 - 12L008), aggiudicati con un ribasso (del 12%) nettamente inferiore a quello medio del periodo (del 28,20%), dunque con una differenza considerevole (del 16,28%).

La domanda è fondata per i convenuti Troccoli e Cenci; il *quantum* è pari alla differenza tra il ribasso medio e il ribasso di aggiudicazione, ovvero a complessivi € 72.688,57.

Per il Mazzeo, invece, la domanda dovrà essere rigettata, in quanto per questi fatti è intervenuta sentenza penale di assoluzione.

#### 8. Il danno patrimoniale per "spese varie".

Secondo l'impostazione accusatoria, sarebbe ravvisabile un ulteriore danno patrimoniale per "spese varie" (€ 114.604,41), pari agli oneri sostenuti per la notifica dei licenziamenti (avendo dovuto l'ANAS provvedere immediatamente a licenziare i dipendenti coinvolti), agli esborsi per la costituzione di parte civile nel processo penale n. 4100/14 e per il contenzioso giuslavoristico, nonché ad una percentuale forfettaria (del 10%) del costo del personale intervenuto a vario titolo nel prestare assistenza all'autorità giudiziaria penale e, dunque, distolto dall'attività ordinaria (somma determinata nel 10%, quale percentuale dell'utile che si sarebbe potuto conseguire, ove non si fosse dovuta interrompere la programmazione ordinaria dell'istituto).

A parere della difesa del Troccoli e del Cenci, questa voce sarebbe del

tutto generica e priva di riscontri probatori e costituirebbe una mera duplicazione delle altre poste di danno; in particolare, non sarebbe ipotizzabile nessuna spesa per la costituzione di parte civile, non avendo l'ANAS avanzato alcuna richiesta risarcitoria in sede penale.

Secondo il difensore del Mazzeo, per altro verso, il danno da "spese varie" sarebbe del tutto insussistente, per le seguenti specifiche ragioni: 1) per le spese legali, perché il Mazzeo avrebbe già provveduto a versare l'importo liquidato nella sentenza penale di condanna di primo grado; 2) quanto alle spese per i licenziamenti, perché sarebbero del tutto sfornite di prova, costituirebbero la duplicazione del danno da disservizio e sarebbero comunque indicate in maniera così generica, da non consentire nemmeno lo scorporo della quota teoricamente attribuibile al Mazzeo; 3) quanto alle spese legali relative al contenzioso giuslavoristico, la Procura attorea avrebbe ommesso di allegare gli elementi necessari a provarne l'*an* e il *quantum*, essendosi limitata a richiamare la nota dell'ANAS n. 0231681 del 19.4.2019, che ne individuerrebbe l'ammontare senza alcuna ulteriore allegazione.

Sotto questo profilo, la domanda non può essere accolta.

Infatti, quanto agli esborsi per la costituzione di parte civile nel processo penale n. 4100/14 e per il contenzioso giuslavoristico, la contestazione non è solo di carattere generico, ma è anche del tutto sfornita di qualsivoglia supporto probatorio, essendosi la Procura attorea limitata a richiamare la nota dell'ANAS n. 0231681 del 19.4.2019, a sua volta sprovvista delle opportune e necessarie

allegazioni documentali.

Peraltro, le spese per la costituzione di parte civile dell'ANAS non sono ipotizzabili per i convenuti Troccoli e Cenci, giacché nel rito speciale ex art. 444 c.p.p. non è ammessa la costituzione di parte civile; eventuali spese sostenute dalle parti civili, relative alla fase precedente, sono liquidate dallo stesso giudice penale con la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti.

In merito all'ultima componente di questa voce di danno, costituita dalla percentuale forfettaria (del 10%) del costo del personale intervenuto a vario titolo nel prestare assistenza all'autorità giudiziaria penale e, dunque, distolto dall'attività ordinaria (somma determinata nel 10%, quale percentuale dell'utile che si sarebbe potuto conseguire, ove non si fosse dovuta interrompere la programmazione ordinaria dell'istituto), si rileva che si tratta della mera duplicazione del danno da disservizio, del quale si è già trattato in precedenza (v. *supra*, § 4).

#### 9. Il danno non patrimoniale all'immagine.

L'ultima posta risarcitoria è costituita dal danno all'immagine.

Secondo l'impostazione accusatoria, il danno non patrimoniale all'immagine (pari ad € 2.496.453,76) deriverebbe dall'interesse suscitato dalla vicenda nell'opinione pubblica ed amplificato dalla ribalta giornalistica; il *quantum* dovrebbe essere determinato non mediante il mero raddoppio del danno da tangente (come previsto dall'art. 62 della legge n. 190/2012), che costituirebbe un mero criterio presuntivo, ma sulla base degli indici elaborati oramai da tempo dalla giurisprudenza contabile.

L'azione è improcedibile in riferimento alla posizione del Mazzeo, in quanto può essere esercitata solo dopo il passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna, ai sensi del comma 30 *ter* dell'art. 17 del D.L. n. 78/2009, come conv. *ex lege* n. 102/2009 (v., tra le altre, Sez. III Centr., sent. n. 124/2023).

In relazione alla posizione dei convenuti Troccoli e Cenci, la domanda non solo è ammissibile, essendo la sentenza *ex art.* 444 c.p.p. incontestabilmente divenuta irrevocabile, ma è anche fondata nel merito.

Com'è noto, la categoria del danno erariale all'immagine, originariamente frutto di elaborazione giurisprudenziale della Corte dei conti, ha rinvenuto codificazione normativa con l'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (conv. nella legge n. 102/2009), a norma del quale «le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97" (l'art. 4, comma 1, lettera g), dell'allegato 3 - Norme transitorie e abrogazioni - al medesimo codice di giustizia contabile ha abrogato l'art. 7 della legge n. 97 del 2001).

Successivamente l'art. 1, comma 1 *sexies*, della legge n. 20/1994 (introdotto dall'art. 1, comma 62, della legge n. 190/2012), ha previsto che *"l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro*

*o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente".*

Si tratta, però, di una presunzione relativa e non assoluta (Sez. Giur. Lazio, sent. n. 294/2020), sicché il danno può essere ricostruito in via equitativa, tenendo conto di una molteplicità di elementi.

Infatti, *"in assenza ... di criteri probatori utili, per certezza storica, ad accedere alla stima del danno all'immagine secondo la prescrizione normativa di cui sopra", "oltre al richiamato criterio del duplum",* possono *"sempre trovare applicazione gli ordinari criteri di quantificazione in via equitativa, ex art. 1226 c.c., del danno all'immagine in concreto risarcibile con riferimento alla gravità della condotta, alla qualifica rivestita dall'autore del danno, alla rilevanza nel settore di servizio delle istanze di legalità e di correttezza dell'agire dei dipendenti pubblici ed, infine, anche al c.d. clamor fori, i quali sono tutti utilizzabili per la stima delle somme necessarie a risarcire il danno e che conducono ugualmente a prospettare l'entità del danno all'immagine in una componente economica che confluisce nel valore risarcibile"* (Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 117/2019).

Sotto questo profilo, vengono dunque in rilievo anche i criteri interpretativi enucleati dalle Sezioni riunite di questa Corte (in particolare, sentenza n. 10/QM/2003), richiamati dalla giurisprudenza contabile successiva, nonché quelli individuati dalla Corte di cassazione, Sezioni Unite Penali nella sentenza n. 15208/2010, illustrati in precedenza.

Nel caso di specie, si ritiene innanzitutto che la prova dell'*an* del danno

all'immagine possa ritenersi raggiunta in ragione dell'accertamento delle descritte condotte e della notorietà dell'accaduto, ampiamente trattato dalla stampa nazionale e locale, come documentato dal Pubblico Ministero.

In merito al *quantum*, non vi è spazio per una liquidazione di carattere meramente equitativo, in quanto sussistono elementi probatori sufficienti per ricostruire compiutamente le *utilitas* complessivamente percepite dai due convenuti, sicché il danno dev'essere determinato nel doppio di quello da tangente, ovverosia in € 156.000,00 per il Troccoli ed in € 20.000,00 per il Cenci.

10. Conclusioni. Le statuizioni accessorie. La conversione del sequestro conservativo.

Nel complesso, il danno da risarcire è pari alle seguenti somme:

- € 493.307,05 per il c.d. danno da disservizio, da porre a carico dei tre convenuti, in solido tra loro, con ripartizione in parti uguali ai fini dell'esercizio del diritto di regresso, in considerazione della sostanziale equivalenza dei diversi profili di responsabilità;
- per il danno da tangente, € 78.000,00 per il Troccoli, € 10.000,00 per il Cenci ed € 58.000,00 per il Mazzeo (ridotti ad € 38.000,00, in considerazione dell'importo di € 20.000,00 già versato a seguito della sentenza penale di condanna di primo grado);
- per il danno alla concorrenza, € 72.688,57, a carico dei convenuti Troccoli e Cenci, in solido tra loro, con ripartizione in parti uguali ai fini dell'esercizio del diritto di regresso, in considerazione della sostanziale equivalenza dei diversi profili

di responsabilità;

- per il danno non patrimoniale all'immagine, € 156.000,00 a carico del Troccoli ed € 20.000,00 a carico del Cenci.

Gli importi devono essere maggiorati della rivalutazione monetaria, da calcolare su base annua e secondo gli indici ISTAT per le famiglie di operai e impiegati, a far data dall'evento lesivo e fino alla pubblicazione della presente sentenza; sulle somme così rivalutate, sono dovuti gli interessi legali, dalla pubblicazione della sentenza e fino al soddisfo.

Avuto riguardo all'accoglimento parziale della domanda, le spese di lite dovranno essere interamente compensate tra le parti.

Da ultimo, si rileva che il sequestro conservativo, come parzialmente convalidato dal Giudice designato, si converte in pignoramento nei limiti della sentenza di condanna, ai sensi dell'art. 686 c.p.c.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, definitivamente pronunciando in ordine alla domanda proposta dal Procuratore regionale nei confronti di Mazzeo Antonio, Troccoli Roberto e Cenci Nicola;

DICHIARA

l'improcedibilità della domanda, limitatamente al danno non patrimoniale all'immagine contestato a Mazzeo Antonio;

ACCOGLIE

la domanda per quanto di ragione e, per l'effetto, condanna i convenuti al pagamento delle seguenti somme, in favore dell'A.N.A.S. per la Toscana:

- Mazzeo Antonio, Troccoli Roberto e Cenci Nicola, in solido tra loro, al pagamento della somma complessiva di € 493.307,05 (quattrocento novantatremila e trecentosette/05) a titolo di danno patrimoniale da disservizio, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo fino alla data di pubblicazione della presente sentenza, oltre agli interessi legali sulla somma così rivalutata, da quest'ultima data e fino al soddisfo;

- a titolo di danno patrimoniale da tangente, Troccoli Roberto al pagamento della somma di € 78.000,00 (settantottomila/00), Cenci Nicola al pagamento della somma di € 10.000,00 (diecimila/00) e Mazzeo Antonio al pagamento della somma di € 38.000,00 (trentottomila/00), oltre per ciascuno alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo fino alla data di pubblicazione della presente sentenza, oltre agli interessi legali sulla somma così rivalutata, da quest'ultima data e fino al soddisfo;

- a titolo di danno patrimoniale alla concorrenza, Troccoli Roberto e Cenci Nicola, in solido tra loro, al pagamento della somma complessiva di € 72.688,57 (settantaduemila e seicentoottantotto/57), oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo fino alla data di pubblicazione della presente sentenza, oltre agli interessi legali sulla somma così rivalutata, da quest'ultima data e fino al soddisfo;

- a titolo di danno non patrimoniale all'immagine, Troccoli Roberto

al pagamento della somma complessiva di € 156.000,00 (centocinquantaseimila/00) e Cenci Nicola al pagamento della somma complessiva di € 20.000,00 (ventimila/00), oltre per ciascuno alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo fino alla data di pubblicazione della presente sentenza, oltre agli interessi legali sulla somma così rivalutata, da quest'ultima data e fino al soddisfo.

Compensa interamente le spese di lite fra le parti.

Dispone la conversione del sequestro conservativo in pignoramento, nei limiti dell'importo della condanna.

Manda alla Segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 12 gennaio 2023.

IL PRESIDENTE f.f. RELATORE

Giuseppe di Pietro

*(f.to digitalmente)*

*Depositata in segreteria il 12 luglio 2023*

*Il Funzionario*

Dott. Simonetta Agostini

*(f.to digitalmente)*