

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
LAZIO	Sentenza	2384	2010	Responsabilità	09-12-2010

SENT. N. 2384/2010

REPVBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA  
REGIONE LAZIO

composta dai magistrati

Salvatore NOTTOLA      Presidente

Andrea LUPI            Consigliere

Enrico TORRI          Consigliere rel.

*Visti* l'atto l'introduttivo, gli atti e i documenti del giudizio;

*Uditi* - nella pubblica udienza dell'**11 novembre 2010** - il Giudice relatore dott. Enrico Torri ed il Pubblico Ministero in persona del Vice Procuratore generale dott. Tammaro Maiello; non rappresentato in giudizio il convenuto **REGIS Claudio**;

ha pronunciato

**SENTENZA**

nel giudizio iscritto al **n.70347** del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale con

atto di citazione depositato in data **22.4.2010**, nei confronti di **REGIS Claudio**, nato a Biella il 17.4.1944, domiciliato come in atti.

\*\*\*

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con l'atto di citazione in epigrafe la Procura regionale ha convenuto in giudizio il signor **REGIS Claudio** chiedendone la condanna al pagamento di somme in favore dell'Erario per i motivi e per gli importi che seguono.

L'Organo Requirente rappresenta di aver ha compiuto istruttoria in seguito alla notizia dell'esercizio dell'azione penale da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, nei confronti di REGIS Claudio, imputato del reato di sostituzione di persona (art. 494 del codice penale) perché nel *curriculum* presentato per la nomina a Vice Commissario dell'Ente per le Nuove Tecnologie, l'Energia e l'Ambiente (ENEA), aveva falsamente dichiarato di essere ingegnere, mentre in realtà non era iscritto all'ordine professionale né aveva mai conseguito la laurea in ingegneria in Italia o all'estero; e perché si faceva falsamente indicare come ingegnere in atti dello stesso ENEA, in particolare nel verbale di riunione del Consiglio di Amministrazione del 22.04.2004; negli stessi fatti, accertati nel settembre 2006, l'Inquirente penale ha inoltre ravvisato i reati di truffa aggravata ai danni della pubblica Amministrazione e di abuso d'ufficio, perché con il raggiro consistito nel dichiarare ai responsabili della Pubblica Amministrazione (Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, Ministero dello Sviluppo e della Programmazione Economica e ENEA) di essere laureato in ingegneria, induceva gli stessi in errore su tale inesistente titolo ed otteneva così la nomina di Vice Commissario dell'ENEA, procurandosi l'ingiusto profitto della nomina e della conseguente retribuzione, con i connessi *fringe*

*benefits* (uso dell'autovettura di servizio, indennità per i viaggi all'estero ecc.), con pari danno per l'Amministrazione, e per la contrarietà di tali comportamenti ai principi di economicità e di efficacia della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 1 della legge n.241/1990.

Il danno patrimoniale sofferto dall'ente pubblico a causa dei suddetti comportamenti del Regis ammonta – secondo la Procura regionale - ad **€ 92.888,21**, considerate l'indennità di carica, i rimborsi per missione, le spese di viaggio e le spese alberghiere sostenute dalla pubblica Amministrazione di cui il medesimo ha indebitamente beneficiato.

A detta somma va aggiunto l'ulteriore pregiudizio arrecato al buon andamento degli uffici e delle attività (c.d. danno da disservizio) e il danno all'immagine della pubblica Amministrazione, per un ammontare che può essere stimato in misura pari a quello delle voci di danno patrimoniale anzidette; infatti, da un lato le retribuzioni percepite dal Regis devono ritenersi dannose, in quanto corrisposte ad un soggetto privo dei requisiti professionali e morali richiesti per un incarico importante come quello di Vice Commissario dell'ENEA; dall'altro, risulta lesa l'interesse pubblico all'efficacia (art. 1 della legge n.241/1990) e al buon andamento della pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.), privata della possibilità di avere in una posizione di vertice dell'importante Ente di ricerca una persona realmente dotata dei requisiti richiesti ed adeguata all'incarico, con conseguente danno all'immagine della stessa pubblica Amministrazione, come si desume dai fogli di stampa depositati.

Si tratta di danno conseguente alla violazione dei doveri di correttezza che chi aspira alla nomina ad una carica pubblica assume sin dal momento in cui entra in contatto con la pubblica Amministrazione nella fase del procedimento di nomina (c.d. obbligazione da contatto): violazione che nella fattispecie è proseguita, finché il REGIS ha persistito nello svolgimento di un incarico e di un'attività di rappresentanza dell'ente per cui non aveva titoli e

requisiti.

Il comportamento del Regis ha prodotto anche un danno all'immagine della pubblica Amministrazione, la cui domanda di risarcimento sarebbe impedita dal disposto dell'art. 1, comma 30-ter del d.l. n. 78/2009, che nello stabilire che tale azione può essere esercitata dal pubblico ministero contabile soltanto nei casi e nei modi di cui all'art. 7 della legge n. 97/2001, postula che il pubblico ministero contabile possa chiedere tale risarcimento solo se e quando gli venga comunicata una sentenza penale di condanna definitiva del responsabile per uno dei reati contro la pubblica amministrazione indicati nell'art. 7 citato; ove questa fosse l'unica interpretazione possibile della citata disposizione - con conseguente divieto, nella fattispecie, di esercitare l'azione di risarcimento del danno all'immagine nei confronti del Regis - se ne deduce l'incostituzionalità per i motivi che seguono.

Il Regis è imputato in sede penale, dei reati p. e p. dall'art 479 c. p. (sostituzione di persona), 640 II comma c.p. (truffa aggravata ai danni della pubblica Amministrazione), 323 c.p. (abuso d'ufficio); quest'ultima ipotesi di reato rientra tra quelle per le quali la disposizione censurata, mediante il richiamo ai casi e ai modi di cui all'art. 7 della legge n. 97/2001, consente al pubblico ministero contabile di esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine; tuttavia l'azione sarebbe in concreto impedita, almeno temporaneamente, non essendo al momento intervenuta una sentenza definitiva di condanna del REGIS; la disposizione in esame, mediante il richiamo ai casi e ai modi di cui all'art. 7 della legge n. 97/2001, pone una limitazione dei poteri d'azione del pubblico ministero priva di razionale giustificazione, perciò contrastante con gli articoli 24 comma 1, 103 comma 2 e con l'art. 3 comma 1, della Costituzione; infatti, mentre la Procura può esercitare l'azione di responsabilità per la parte concernente il danno patrimoniale nei confronti del REGIS, la richiesta di risarcimento non potrebbe comprendere il danno all'immagine, posto che

questa seconda azione potrebbe essere eventualmente esercitata solo all'esito del processo penale, sempreché il reato non sia nel frattempo dichiarato estinto per prescrizione.

La disposizione perciò limita e condiziona la tutela di un diritto, come quello all'integrità dell'immagine della pubblica Amministrazione, pacificamente riconosciuto dall'ordinamento, senza alcun interesse meritevole di tutela che giustifichi tale limitazione; la quale è ancor più irrazionale, in quanto posta soltanto nei confronti dell'azione esercitata dal pubblico ministero della Corte dei conti, mentre non lo è, ad esempio, per l'azione civile che in un caso analogo, o addirittura nello stesso caso, potrebbe essere esercitata dalla pubblica Amministrazione nel processo penale.

La disposizione contrasta inoltre con altri parametri di legittimità costituzionale; con l'art. 108, II comma Cost., che garantisce l'indipendenza del pubblico ministero presso le magistrature speciali, mentre la disposizione censurata subordina l'azione del pubblico ministero contabile a pronunce di altra magistratura; tale subordinazione non è spiegabile con l'esigenza di una pregiudizialità che, qualora esistente, dovrebbe applicarsi anche per l'azione di risarcimento del danno strettamente patrimoniale; il legislatore ha piena discrezionalità nel disciplinare le condizioni dell'esercizio delle azioni giudiziarie, ma tali condizioni devono corrispondere ad esigenze coerenti con l'ordinamento, non rendere più difficoltoso l'esercizio di un'azione; con l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e, conseguentemente, in via mediata, con l'art. 117 della Costituzione, in quanto viene impedito o condizionato l'accesso a un giudice per la tutela di un diritto che tuttavia l'ordinamento riconosce; con l'art. 111 Cost., in quanto la norma censurata contrasta con l'esigenza di ragionevole durata del processo, rendendo necessari due processi vertenti entrambi sull'accertamento degli stessi fatti, il secondo dei quali (destinato ad intervenire soltanto dopo l'esito del processo penale) avrebbe il solo scopo di

incrementare l'importo di una condanna già pronunciata, della parte relativa al danno all'immagine.

In conclusione, la Procura - previa eventuale sospensione del giudizio per questione di costituzionalità – chiede la **condanna del REGIS** al pagamento in favore dell'Erario della somma di **€ 185.000,00**, o quella diversa che sarà ritenuta di giustizia, oltre rivalutazione ed interessi, ovvero l'ammontare del danno patrimoniale sopra indicato, oltre quello all'immagine della pubblica Amministrazione come sopra indicato.

\*\*\*

Con memoria di costituzione e difesa il convenuto **REGIS Claudio** ha controdedotto nei termini che seguono.

Per gli stessi fatti oggetto del presente giudizio è pendente presso il Tribunale penale di Roma, processo penale per presunta violazione degli articoli 494, 640 e 323 c.p.; in tale procedimento ENEA si è costituito parte civile, vantando le stesse richieste risarcitorie.

La contestazione del Pubblico Ministero consiste, in sostanza, nella illecita autoattribuzione di una qualifica finalizzata all'ottenimento di un vantaggio, condotta presa in considerazione sotto il duplice profilo della previsione incriminatrice degli artt. 494 e 640 c.p..

L'art. 494 c.p. punisce «chiunque, al fine di procurare a sé o ad altri un vantaggio o di recare ad altri un danno, induce taluno in errore, ... attribuendo a sé o ad altri ... una qualità a cui la legge attribuisce effetti giuridici»; con riguardo all'elemento materiale del reato di *sostituzione di persona*, nel caso di specie l'autoattribuzione del titolo di «ingegnere» sarebbe contenuta in un presunto *curriculum*, del quale non esiste originale ma solo fotocopia di un fax datato 1° gennaio 2000; secondo testimonianza (della quale si chiede venga acquisito il verbale) resa al Giudice Bruno Costantini

dall'Ispettore Capo della DIGOS, incaricato delle indagini presso l'Ente, questo documento sarebbe pervenuto ad ENEA in data anteriore di oltre 12 mesi rispetto alla nomina a Vice Commissario straordinario, né esiste alcun altro documento, firmato dal REGIS, nel quale il suo nome sia preceduto dal titolo di *Dott. Ing.* e neppure da *Ing.* solamente; in ogni caso, tale documento non può essere considerato atto idoneo, né in astratto né in concreto, ad indurre taluno in errore (nel caso di specie, la pubblica Amministrazione); la nomina a Vice Commissario straordinario di un ente pubblico, è infatti atto di alta amministrazione, di competenza di organi politici, caratterizzato da ampia discrezionalità amministrativa.

Il d.lgs. 3 settembre 2003, n. 257 (Riordino della disciplina dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente - ENEA, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137), prevede all'art. 24, sotto la rubrica «Commissariamento», che «1. Per gravi e motivate ragioni, inerenti il corretto funzionamento dell'Ente ed il perseguimento dei suoi fini istituzionali, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle attività produttive, può essere sciolto il consiglio di amministrazione e nominato un commissario straordinario, per un periodo non superiore a diciotto mesi, con il potere del presidente e del consiglio di amministrazione, eventualmente coadiuvato da due vice commissari»; la norma non stabilisce o richiede alcuna qualità particolare (nello specifico nessun titolo di studio o professionale) per poter essere nominati e ricoprire l'incarico di Commissario straordinario o Vice Commissario straordinario di ENEA; per la giurisprudenza amministrativa, la nomina di un commissario straordinario costituisce «una scelta discrezionale di alta amministrazione»; gli atti di alta amministrazione sono tradizionalmente definiti come «atti di suprema direzione della pubblica amministrazione», di raccordo della funzione di indirizzo politico con quella amministrativa: non sono quindi liberi nel fine, come gli atti politici, ma vincolati ai fini stabiliti a livello politico; tale nozione peraltro assume una maggiore rilevanza a seguito dell'introduzione nell'ordinamento del principio della distinzione tra indirizzo politico e

gestione amministrativa: gli atti in questione infatti, in quanto attinenti alle scelte di fondo dell'attività amministrativa, devono ritenersi di competenza degli organi politici.

La nomina da parte del Governo a Vice Commissario straordinario di ENEA consegue ad una scelta politica, per cui non sussisteva la necessità di possedere il titolo di «ingegnere», ma solo la competenza scientifica e amministrativa per ricoprire il ruolo; conseguentemente, anche se si volesse - in denegata ipotesi - ritenere provata la circostanza della produzione di un *curriculum* contenente il titolo di «ingegnere», detto titolo era del tutto inessenziale all'acquisizione della carica e, quindi, nessuna capacità di induzione in errore può e poteva essere ad essa attribuita.

Inoltre, il fatto che la nomina sia stata frutto di una scelta di natura eminentemente politica (dunque del tutto scollegata a requisiti di titolo che la legge non richiede) è confermato anche dall'evoluzione della vicenda; nomina a Vice Commissario di ENEA con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 luglio 2005, a seguito di deliberazione del Consiglio stesso; a seguito di tale nomina compariva sul *Corriere della Sera* di martedì 2 agosto 2005 un articolo in prima pagina dal titolo «Enea: l'ingegnere fantasma bocciò Rubbia» a firma di Gian Antonio Stella, in cui si affermava pubblicamente: "Il sig. Regis non aveva la qualità di ingegnere"; e sul settimanale *Gente* dell'1 settembre 2005, compariva un articolo dal titolo «Intervista all'ingegnere fantasma della Lega, che ha bocciato il fisico Rubbia. Così in Italia si fa fuori un Nobel»; nonostante il clamore della vicenda sulla nomina a Vice Commissario straordinario dell'Ente, non si è avuta alcuna ripercussione sulla nomina medesima, che gli organi competenti non hanno revocato, a conferma della natura prettamente politica della designazione; anzi, successivamente agli articoli giornalistici, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 novembre 2005, di nuovo a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri, veniva confermata la nomina a Vice Commissario straordinario dell'ENEA «fino alla ricostituzione degli organi ordinari dell'Ente».

Con riferimento alla struttura della norma incriminatrice, che consiste nell'attribuire a sé o ad altri una qualità cui la legge riconnette effetti giuridici, si osserva che la norma penale punisce non il semplice comportamento dell'attribuire a sé una qualità non vera, bensì quello di attribuirsi una qualità da cui discendano ben individuati effetti giuridici; nel caso di specie, non vi è nessun rapporto causale giuridico fra il titolo che si assume usurpato e la nomina, non collegata a titoli universitari, che ricade nelle tipiche attività di scelta discrezionale di cd. alta amministrazione; non si realizza pertanto la fattispecie criminosa contestata, destinata ad operare solo quando ci si attribuisca una qualità alla quale la legge riconnette effetti giuridici propri nel rapporto in cui tale qualità è falsamente attribuita.

Con riferimento alla condotta incriminata, il Regis non si è mai fatto indicare come «ingegnere» in atti dell'ENEA né è dato rinvenire alcun documento da lui firmato, con il nome preceduto da qualsiasi titolo.

In concreto, il reato di sostituzione di persona è reato a forma vincolata commissiva, giacché soltanto un comportamento positivo dell'agente stesso, suscettivo di trarre in inganno, può dare luogo all'imputabilità; non commette, pertanto, il reato previsto dall'art. 494 colui che non ha concorso ad originare l'errore altrui, sorto spontaneamente oppure per il fatto di terzo.

Infine, quanto all'elemento soggettivo del reato di sostituzione di persona, l'art. 494 c.p. richiede la sussistenza del dolo specifico, consistente nella coscienza e volontà del mendacio al fine di procurarsi un vantaggio di qualsiasi natura o di produrre un danno.

Inoltre, il *curriculum* al quale si fa riferimento è approssimativo e datato, né fu aggiornato in prossimità dell'ipotizzato uso fraudolento; nè era stato inviato all'organo competente alla nomina ( Consiglio dei Ministri, con decreto del Presidente del Consiglio ); agli atti risulta che l'unico *curriculum* inviato è stato trasmesso via fax nell'agosto del 2003, quindi ben due anni prima della nomina (avvenuta nel luglio 2005), all'ENEA e ai Ministeri delle Attività Produttive, dell'Università e della

Ricerca Scientifica; in conclusione, lo stesso documento, oltre a non avere rilevanza dal punto di vista dell'adozione di qualsiasi provvedimento amministrativo ( tanto più da parte di un organo cui lo stesso *curriculum* non era stato inviato), non può considerarsi lo strumento fraudolento dell'ipotizzata sostituzione di persona.

Viene poi contestata la violazione dell'art. 640, 2° comma, n. 1, c.p. ovvero la truffa perpetrata nei confronti dello Stato od altro ente pubblico; la condotta incriminata dalla norma risiede in una attività diretta a persuadere con l'inganno, più precisamente ad indurre la vittima, mediante artifici o raggiri, a volere qualcosa che diversamente non avrebbe voluto; ai fini della sussistenza del delitto di truffa deve esistere un influsso reale e concreto sull'opinione del soggetto passivo, le cui facoltà intellettive devono effettivamente subire l'influsso determinante della condotta del soggetto attivo; fondamentale è dunque la sussistenza di un nesso di causalità dei mezzi fraudolenti rispetto all'inganno.

Per quanto già esposto con riferimento alla sostituzione di persona, non esiste a carico del Regis alcuno degli elementi caratterizzanti la condotta punita dall'art. 640 c.p.; la nomina a Vice Commissario straordinario dell'ENEA, non infatti è condizionata al possesso da parte del soggetto nominato di alcun titolo, costituendo atto di alta amministrazione, connotato unicamente da significativa valenza politica; la fattispecie prevista dall'art. 640 c.p. è diretta a perseguire penalmente la lesione della libertà di determinazione della volontà, libertà che non poteva essere in alcun modo falsata dal Regis mediante la dichiarazione di possedere, o meno, il titolo di «ingegnere», giacché la volontà manifestata nell'atto di nomina (e di conferma) è di natura eminentemente «politica», e non poteva essere determinata dalla sussistenza o meno della qualità di «ingegnere»; e il titolo di «ingegnere» contenuto nel *curriculum - fotocopia* che si attribuisce al Regis, è inidoneo a costituire elemento ingannatorio tale da indurre in errore il soggetto che ha provveduto alla nomina (e alla conferma).

La condotta punita dall'art. 640 c.p. consiste nel procurarsi un profitto ingiusto che, nel caso di specie, il P.M. individua nella retribuzione e nei connessi *fringe benefits* (uso della autovettura di servizio, indennità per i viaggi all'estero, ecc.); anche questo ulteriore elemento della fattispecie criminosa non è ravvisabile, in quanto retribuzione e *fringe benefits* costituiscono conseguenze automatiche e normali della nomina (e conferma) nel ruolo di Vice Commissario straordinario dell'ENEA; analogamente è carente l'elemento della fattispecie relativo al danno della Pubblica Amministrazione, poiché retribuzione e *fringe benefits* costituiscono il legittimo e doveroso corrispettivo per l'attività di lavoro svolta dal Regis in qualità di Vice Commissario straordinario dell'ENEA, che nessuno ha mai contestato.

Quanto infine alla violazione dell'art. 323 c.p., la norma punisce il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale, ovvero arreca ad altri ingiusto nocumento; in primo luogo, la contestazione del P.M. in ordine alla sostituzione di persona ed alla truffa potrebbe semmai avere rilevanza rispetto all'assunzione della carica, cui nella prospettiva accusatoria è preordinata, ma non caratterizzare l'attività successiva del nominato Vice Commissario ( visto che la condotta artificiosa contestata avrebbe esaurito i propri effetti con l'assunzione della carica, trattandosi di condotta istantanea e non di reato permanente ).

Né è corretta la contestazione secondo cui "Claudio Regis, nella qualità di Vice Commissario straordinario dell'ENEA, si sarebbe fatto "indicare falsamente come ingegnere in atti dello stesso ENEA e, in particolare, nel verbale di riunione del Consiglio di Amministrazione del 22.4.04", visto che la nomina è avvenuta soltanto successivamente (il 15 luglio 2005) e non attiene all'attività svolta in qualità di Vice commissario straordinario dell'ENEA e, dunque, ipoteticamente censurabile

secondo lo schema dell'art. 323 c.p..

In sintesi, secondo la difesa, non risulta che il Regis, nella qualità di Vice Commissario, abbia mai abusato dei propri uffici e dei conseguenti poteri, in violazione degli artt. 494 e 640 c.p. e dei principi di economicità e di efficacia della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 1 della legge n. 241/90; non sussistendo per quanto suesposto, violazione degli artt. 494 e 640 c.p., nè violazione dei principi di economicità e di efficacia dell'attività amministrativa in quanto la *ratio* della previsione dell'art. 97 Cost. e dei suoi corollari ( economicità ed efficacia dell'attività amministrativa), nelle ipotesi di commissariamento straordinario di enti pubblici, è data soltanto dalla corrispondenza costante dell'amministrazione con i fini del Governo condotta da una posizione di indipendenza e di imparzialità; inoltre, la giurisprudenza di legittimità, per la configurabilità del reato ex art. 323, ha espressamente rilevato la necessità che le norme di legge violate non siano genericamente strumentali alla regolarità dell'attività amministrativa, ma vietino puntualmente, cioè con uno specifico contenuto precettivo, il comportamento sostanziale del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio, così da porsi in rapporto causale con il vantaggio o il danno, donde l'irrilevanza della violazione di norme generalissime o di principio, come quelle in questione, che non prescrivano specifici comportamenti ai singoli soggetti.

Quanto, infine, alla contestazione della sussistenza dell'ingiusto vantaggio patrimoniale e non patrimoniale «del perdurare della sua qualifica e della conseguente retribuzione, con i connessi *fringe benefits* (uso della autovettura di servizio, indennità per i viaggi all'estero ecc.)», si ribadisce che, sia il perdurare della qualità di Vice Commissario straordinario dell'ENEA con tutte le deleghe operative ricevute dal Commissario Paganetto, sia la percezione della corrispondente retribuzione e relativi *fringe benefits*, non sono che la normale conseguenza automatica del rivestire l'incarico.

In conclusione, si chiede l'assoluzione perché i fatti contestati non sussistono ovvero non costituiscono

illecito; in subordine, si chiede la sospensione del giudizio, in attesa della conclusione del processo pendente presso il Tribunale penale di Roma.

\*\*\*

Nell'odierna pubblica udienza, il Pubblico Ministero ha confermato l'atto scritto.

\*\*\*

## MOTIVI DELLA DECISIONE

In via preliminare, non si ravvisano nel caso di specie elementi per disporre la sospensione del giudizio per contemporanea pendenza di procedimento penale nei confronti del Regis, atteso che – com'è noto - l'ambito delle valutazioni rimesse a questa Corte dei conti in sede di giudizio di responsabilità per danno erariale non coincide con quello del Giudice penale; pertanto, ancorchè le prospettazioni della Procura regionale traggano origine da fatti acquisiti in esito ad una indagine penale, sull'apprezzamento degli elementi di fatto nonché dei connessi profili giuridici quali emersi e rappresentati nel corso del processo penale, questa Corte conserva lo spazio di autonomia postulato dalle specifiche caratteristiche e finalità del giudizio contabile.

Ancora in via preliminare, quanto all'esame di costituzionalità cui sottoporre, secondo la prospettazione della Procura, l'art.17 comma 30-ter del D.L. 1.7.2009 n. 78 (inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e così modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1), D.L. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 ottobre 2009, n. 141 ) secondo cui “... 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”, basta ricordare che presupposti del giudizio di costituzionalità sono la **rilevanza** e la **non manifesta infondatezza** della questione; in particolare, quanto al presupposto della **rilevanza**, la Corte costituzionale

richiede che il proprio intervento sia idoneo ad incidere sulle vicende del giudizio *a quo* (Corte cost. n. 290/2006), elemento questo che condurrebbe nel caso di specie a declaratoria di manifesta inammissibilità della questione prospettata dalla Procura regionale, non sussistendo nella fattispecie - allo stato degli atti - la possibilità di una “sentenza irrevocabile di condanna per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale”, secondo quanto previsto dall’art. 7 della legge n. 97 del 2001, richiamato dal citato art.17 comma 30-ter; visto che per l’unico reato ( art. 323 c.p. ) rientrante nella suddetta categoria dei “delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale”, il Regis risulta prosciolto con sentenza del GUP del Tribunale ordinario di Roma del 7.12.2007, decisione versata agli atti del fascicolo processuale dalla stessa Procura regionale.

Nel merito, la difesa del convenuto ha in sostanza dedotto che la nomina in questione è stata una scelta politica del governo; che la normativa non stabilisce alcuna qualità particolare per relativo conferimento e pertanto non sussisteva la necessità di possedere il titolo di «ingegnere», essendo sufficiente solo una “competenza scientifica e amministrativa per ricoprire il ruolo”; conseguentemente, lo stesso *curriculum* contenente il titolo di «ingegnere», non richiesto per l’acquisizione della carica, non ha avuto alcuna capacità di indurre in errore il Governo; circostanza che sarebbe confermata dal fatto che, successivamente agli articoli giornalistici apparsi sulla vicenda, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 novembre 2005, a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri, veniva confermata la nomina del REGIS a Vice Commissario straordinario dell’ENEA «fino alla ricostituzione degli organi ordinari dell’Ente».

Al riguardo, rileva in primo luogo il Collegio che pacificamente la nomina in questione è scaturita da una scelta discrezionale di alta amministrazione, da cui è conseguita la nascita di un rapporto di servizio onorario con attribuzione di pubbliche funzioni (Cons. Stato, Sez. VI, Sent. n. 51/2010).

Proprio con riferimento agli atti di alta amministrazione preordinati alla provvista di personale ai massimi livelli, la giurisprudenza amministrativa ha tuttavia precisato che i parametri di legittimità ai quali deve essere ragguagliata l'azione amministrativa sono direttamente identificabili negli artt. 97 e 113 Cost., oltre che nella disciplina di rango ordinario contenuta nella legge n. 241/1990; il che implica, da un lato, **l'esigenza sostanziale che i soggetti prescelti siano effettivamente di qualificazione professionale adeguata** al grado, alla complessità e alla delicatezza delle funzioni inerenti all'ufficio; dall'altro, l'esigenza formale che dagli atti del procedimento emergano i criteri seguiti dall'amministrazione ai fini della scelta, sì da consentire la puntuale verifica in sede giurisdizionale, anche nel caso degli impiegati dei massimi livelli burocratici (Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 4402/2005 ).

Invero, l'atto di alta amministrazione, è pur sempre un atto amministrativo da emanarsi **sulla base di una conoscenza adeguata dello stato dei fatti**, di un'esatta interpretazione della volontà della legge e di un soppesamento non irragionevole delle situazioni soggettive rilevanti ( Cons. Stato, Sez. IV, sent. n.7189/2003 ).

Questa Corte dei conti, nel procedere agli accertamenti valutativi sulla antigiuridicità dei comportamenti dei soggetti convenuti in giudizio, ha il potere di compiere una propria valutazione anche sulla illegittimità dei provvedimenti amministrativi adottati; ed invero, la stessa insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali disposta dall'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 (come modificato dall'art. 3, comma 1, del decreto legge n. 543/1996 convertito in legge n. 639/1996 ) non priva la Corte dei conti della possibilità di controllare la conformità alla legge dell'attività amministrativa;

verifica da compiersi anche sotto l'aspetto funzionale, ossia in relazione alla congruenza dei singoli atti compiuti rispetto ai fini imposti in modo specifico dal legislatore, anche attraverso un sindacato

indiretto quale quello classico dell'eccesso di potere ( Cass. SS.UU. n. 7024/2006; n. 8096/2007).

Inoltre, deve anche tenersi conto dell'art. [1, comma 1](#), della legge n. 241 del 1990 il quale stabilisce, in via generale, che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi a criteri di "economicità" e di "efficacia"; trattasi di criteri, specificazione del generale principio contenuto nell'art. 97 primo comma della Costituzione, che hanno così acquisito rilievo normativo sotto il profilo della legittimità dell'azione amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti.

Ne consegue che la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere da una valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti; con l'ulteriore effetto che la violazione dei criteri di economicità e di efficacia assume specifico rilievo anche nel presente giudizio di responsabilità, considerato che l'antigiuridicità dell'atto amministrativo ed in generale dei comportamenti dei soggetti sottoposti al giudizio di questa Corte, costituisce presupposto necessario (ancorchè non sufficiente) della "colpevolezza" di colui che lo ha posto in essere ( cfr. Cass. SS.UU. n. 14488/2003; n. 7024/2006; n. 8096/2007; n. 8097/2007 ).

Nel caso di specie, la non veritiera attribuzione della qualifica di ingegnere nel curriculum che il Regis ha più volte prodotto in fotocopia alle amministrazioni ed enti coinvolti nella procedura di nomina, ha costituito un elemento idoneo *ex se* a rappresentare una falsa realtà professionale; a cui peraltro la legge attribuisce effetti giuridici in quanto detta qualifica individua un soggetto nella collettività sociale ( siccome ribadito da costante giurisprudenza della Cassazione penale: sez. V , 99/3645).

Nella circostanza, il comportamento del Regis – ampiamente suffragato dalle indagini penali che hanno posto in evidenza, in esito alle disposte perquisizioni, la presenza del suddetto curriculum ( con la falsa attribuzione del titolo di ingegnere ), in fotocopia, presso: l'ENEA, il domicilio del

Regis, il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, il Ministero delle Attività Produttive – si è caratterizzato per una falsa dichiarazione sulla propria qualità professionale ( ingegnere ) posta in essere con evidenti artifici ( fotocopie di curriculum ) e con l'intento di creare un falso convincimento nella controparte pubblica; con la maliziosa intenzione di dissimulare una circostanza ( la mancanza di una laurea ) che, qualora conosciuta, ben avrebbe potuto condurre l'amministrazione a non procedere alla nomina.

In sostanza, nella condotta del Regis è ravvisabile un intenzionale comportamento *contra jus* volto a perturbare, attraverso una falsa attestazione, le valutazioni discrezionali dell'organo amministrativo decidente; il quale, ancorchè dotato nella specie di ampia discrezionalità, ha posto in essere nella circostanza un importante atto di nomina basandosi su di un falso presupposto di fatto in ordine al possesso di una qualità professionale non certo secondaria del soggetto, che è stata quindi valutata dall'amministrazione al fine di verificare il possesso di un bagaglio professionale adeguato al grado, alla complessità e alla delicatezza delle funzioni inerenti all'ufficio da ricoprire.

Quanto sopra, in disparte ogni valutazione sulle conseguenze che l'eventuale tempestiva scoperta della falsa dichiarazione del Regis da parte della Pubblica Amministrazione ( che sarebbe stato plausibile attendersi da una maggiore diligenza in sede di istruttoria preliminare relativa al conferimento dell'incarico ) avrebbe potuto determinare sull'esito della scelta, tenuto conto dell'evidente carattere fiduciario della nomina e, comunque, dei connessi profili penalistici della vicenda, che involgono contemporaneamente la tutela della fede pubblica ( art. 494 c.p. ) e del patrimonio ( art. 640 c.p. ).

In ogni caso, appaiono nella circostanza evidenti per l'amministrazione i danni ( non solo patrimoniali ) rivenienti da una nomina con cui si veniva ad instaurare un rapporto giuridico con un soggetto che, per il fatto stesso di aver fatto ricorso ad un siffatto artificio e raggiro, non poteva

fornire la benché minima garanzia di affidabilità.

Da quanto precede consegue che - essendosi la nomina in questione basata su un elemento autodichiarato dal Regis ( il possesso di una idonea qualità professionale) e risultato non veritiero per espressa ammissione dell'interessato, avvenuta peraltro solo in esito ad indagine penale che ha portato al processo penale nei confronti del medesimo – può ritenersi che la illecita consapevole condotta del convenuto abbia determinato una falsa rappresentazione della realtà all'autorità amministrativa decidente; il cui atto di nomina si appalesa pertanto connotato da sviamento di potere, difettando nella specie il necessario nesso di consequenzialità tra un presupposto non secondario della decisione (erroneamente assunto come vero, per un raggiro posto in essere dal convenuto ) e la decisione di nomina; sviamento sussistente non solo con riferimento al dpcm di nomina del 15.7.2005, ma anche in relazione al successivo dpcm del 10.11.2005 di conferma dell'incarico ( provvedimento nel quale il Regis era qualificato *ingegnere*).

Sempre con riferimento alla dedotta irrilevanza nella specie della falsa dichiarazione, oltre alle conclusioni sopra raggiunte in ordine all'indotto travisamento dei fatti alla base della scelta, può anche aggiungersi che - siccome perspicuamente sottolineato dalla giurisprudenza penale - la simulazione, secondo l'*id quod plerumque accidit*, non è mai fine a se stessa, specie allorchè a questa nozione di comune esperienza si associ un quadro probatorio ( quale quello emerso incontrovertibilmente dalle indagini penali) che rilevi univocamente l'intenzione fraudolenta del soggetto agente.

Dall'illecito conferimento della nomina al Regis, consegue la condanna del medesimo alla rifusione delle somme percepite in conseguenza del suddetto incarico, siccome dedotto dalla Procura nell'atto di citazione, trattandosi di incarico cui il medesimo ha indebitamente avuto accesso in conseguenza di una condotta fraudolenta, connotabile come dolosa.

Con riferimento alla norma di cui all'art. 1, comma 1-bis della legge n. 20 del 1994 e s.m.i., secondo cui nel giudizio di responsabilità deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione in relazione al comportamento dei soggetti coinvolti, il Collegio – rilevato che lo sviamento del potere amministrativo di nomina indotto dall'illecita condotta del Regis attiene alla mancanza del possesso di una qualificazione professionale e preso atto della documentazione versata agli atti del fascicolo processuale con riferimento alle prestazioni svolte – ritiene che l'*utilitas* riveniente dalle prestazioni rese dal medesimo in conseguenza dell'incarico possa equitativamente quantificarsi in misura non superiore al 20% delle somme percepite dallo stesso in conseguenza del suddetto incarico.

Quanto poi al danno da disservizio, né dagli atti del giudizio né dalle postulazioni della Procura emergono elementi di prova atti a corroborarlo in via ulteriore, autonoma e concreta rispetto alla misura di danno sopra quantificata; ne deriva la reiezione *in parte qua* della pretesa attorea.

In conclusione, da quanto precede, consegue la condanna di **REGIS Claudio** al pagamento in favore dell'Erario della somma di **€ 74.310,00** (pari all'importo di € 92.888,21 detratto il 20% relativo all'*utilitas* riveniente dalle prestazioni rese); somma da ritenersi comprensiva di rivalutazione monetaria, viste le carenze istruttorie messe in luce dall'amministrazione nella vicenda.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

\*\*\*

Per Questi Motivi

LA CORTE DEI CONTI

CONDANNA

**REGIS Claudio al pagamento in favore dell'Erario della somma di € 74.310,00,**  
comprensiva di rivalutazione monetaria.

All'importo così dovuto si aggiungono gli interessi legali dalla data di deposito della presente sentenza e fino al soddisfo; con condanna alle spese che si liquidano nell'importo di euro 240,54 (duecentoquaranta/54).

Così deciso in **Roma**, nella camera di consiglio dell'**11 novembre 2010**.

Estensore

Presidente

F.to Cons. Enrico Torri

F.to Pres. Salvatore Nottola

Depositata in Segreteria il 09/12/2010.

P. Il Dirigente della Segreteria

IL RESPONSABILE DEL SETTORE

GIUDIZI DI RESPONSABILITA'

F.to Dott. Francesco MAFFEI