

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

dott. Carmelo Geraci	Presidente
dott. Stefano Imperiali	Consigliere
dott. Josef Hermann Rössler	Consigliere relatore
dott. Angela Silveri	Consigliere
dott. Manuela Arrigucci	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi d'appello iscritti ai nn. 21648, 21649 e 21651 del registro di segreteria, rispettivamente promossi dai signori Ugo L, rappresentato e difeso dagli avv.ti prof. Mario Bertolissi e Luigi Manzi, presso il quale è elettivamente domiciliato in Roma, via F.Confalonieri n.5, con atto d'appello notificato in data 21.10.2004, Ruggero B e Luciano C, rappresentati e difesi dagli avv.ti Francesca Mazzone e Salvatore Di Mattia, presso il quale sono elettivamente domiciliati in Roma, via F.Confalonieri n.5, con atti d'appello incidentali notificati in data 21.10.2004, e avverso la sentenza n. 879/2004, emessa il 29.6.2004 dalla Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto.

Uditi nella pubblica udienza del 26.11.2009 il Consigliere relatore dott. Josef Hermann Rössler, il V.P.G dott. Raffaele De Dominicis in qualità di P.M., l'avv. prof. Mario Bertolissi per l'appellante Udo L e l'avv. Salvatore Di Mattia per gli appellanti B Ruggero e Luciano C,

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza in epigrafe la Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto ha condannato gli appellanti in epigrafe, nella loro qualità di amministratori dell' "Istituto di riposo per anziani" I.R.A. di XX, a pagare a titolo di risarcimento all'ente da loro gestito la somma di euro 110.358,10 oltre rivalutazione monetaria, interessi legali dalla pubblicazione al soddisfo e spese di giudizio, per il danno cagionato in relazione ad un'operazione finanziaria di investimento di denaro liquido di cassa rivelatasi non vantaggiosa per lo stesso istituto. In particolare la responsabilità degli odierni appellanti era stata ritenuta sussistente con riferimento a due poste di danno, concernenti rispettivamente la perdita di una parte del capitale quantificato in Lit 212.265.394 risultante dalla differenza tra il capitale investito di Lit. 5 miliardi e quello rientrato in cassa pari a Lit 4.787.000.700, e gli interessi passivi pagati sull'anticipazione di cassa resasi necessaria dalla momentanea carenza di liquidità, pari a lire 1.417.676 maturati sul conto di tesoreria dal gennaio 2001 al 5 aprile 2001, mentre era stata esclusa la terza voce di danno azionata dalla Procura regionale della Corte dei conti per la Regione Veneto consistita nel mancato godimento degli interessi attivi al tasso legale sulla somma di Lit. 5 miliardi e quantificata in Lit. 103.641.052.

In particolare, al direttore amministrativo L Ugo era stato addebitato di avere investito, su incarico del consiglio di amministrazione di cui alla delibera n.52 del 6 giugno 2000, liquidità di cassa per Lit. 5 miliardi nel fondo "Gestione patrimoniale in fondo F3" amministrato da una società del gruppo S. Paolo IMI S.p.A. e di avere persistito nella determinazione adottata ritardando lo smobilizzo del denaro, richiesto solo in data 20.3.2001, nonostante le osservazioni critiche formulate dal collegio dei revisori con note del 4.10.2000 e dell'8.11.2000.

Al presidente dell'ente B Ruggero era stata contestato un comportamento omissivo

per non avere, in base ai poteri conferitigli dall'art. 14 dello statuto e dall'art. 5 del regolamento n.258 del 22.12.1998, impartito direttive al segretario generale al fine di un pronto smobilizzo dell'investimento, e convocato un consiglio per l'adozione dei provvedimenti del caso.

Al consigliere C Luciano, infine, era stato imputato di avere omesso di vigilare sull'operazione finanziaria del segretario generale in ragione della delega ricevuta dal presidente il 29 giugno 1996 e avente ad oggetto, tra l'altro, il servizio di ragioneria, oltre la gestione economico-finanziaria dell'ente e i rapporti con i revisori.

Avverso la sentenza tutti i condannati hanno proposto appello.

Il segretario dell'IPAB L Ugo, al quale era stata addebitata la preponderante parte di responsabilità, stabilita nella misura del 70%, per la diminuzione patrimoniale subita dall'ente in conseguenza dell'investimento *de quo*, nel suo gravame ha insistito sul fatto che l'utilità dell'investimento doveva essere valutata con un giudizio *ex ante*, criterio alla luce del quale il collocamento del capitale nella gestione patrimoniale "GPF Profilo 30F", a composizione per il 70% obbligazionaria e per il 30% azionaria e il cui rendimento era stato stimato dagli esperti del settore superiore al 3,65% dei pronti contro termine doveva ritenersi quindi contraddistinto da "convenienza economica complessiva", da "assenza di rischio patrimoniale per l'ente" e da "durata limitata" nel tempo, secondo i criteri stabiliti dalla delibera autorizzativa del consiglio di amministrazione n.52/2000. Infatti, il primo semestre di impiego del denaro era stato senz'altro favorevole e successivamente il L non aveva provveduto a disinvestire immediatamente il capitale in quanto le previsioni di recupero erano state indicate per il 30.6.2001. Inoltre, i proventi dell'investimento dovevano servire per l'acquisto di un pulmino per disabili realizzandosi quindi un evidente caso di maggiore utilità dell'impiego ai sensi dell'art. 28 della legge n.6972 del 1890. Ne conseguiva che il comportamento tenuto da esso appellante non poteva considerarsi

come diretto a fini speculativi, ma indirizzato in funzione dell'acquisto di un bene da destinare ai disabili e, quindi, non connotato da colpa grave. Ha chiesto quindi l'appellante di volere, in riforma dell'appellata sentenza dichiarare l'insussistenza della responsabilità amministrativa contabile e, in via subordinata, fare applicazione del potere riduttivo a termine di legge.

Con memoria depositata in data 5 novembre 2009 l'appellante L Ugo ha ulteriormente controdedotto insistendo sui risultati positivi, di cui era costellata la sua carriera di amministratore pubblico, sul contributo causale nella causazione del danno di altri soggetti, e in particolare del promotore finanziario, che aveva prospettato rendimenti annualizzati, successivamente non concretizzatisi, e dei membri del collegio dei revisori dei conti, che raccomandando di "salvaguardare l'integrità patrimoniale dell'ente" non avevano mai parlato di disinvestimento. Inoltre, di natura incauta dell'investimento si era potuto parlare solo *ex post* e per fattori di oscillazione dei mercati finanziari che non potevano in alcun modo rientrare nella sfera di conoscibilità e soprattutto di prevedibilità di esso segretario dell'IPAB. Infine, la norma dell'art. 28 legge n.6987/1890 di cui si contesta la violazione, era da considerarsi vetusta e non più rispondente alle moderne esigenze che regolano i mercati finanziari.

Gli appellanti B e C hanno dichiarato la loro estraneità alle responsabilità a loro contestate insistendo sul fatto che nella delibera autorizzativa del consiglio di amministrazione del 6.6.2000 n.52 erano state rimarcate le distinte responsabilità degli organi di gestione (dirigenti), ai quali compete l'utilizzo della liquidità di cassa in base agli indirizzi forniti, e degli organi statutari, ai quali competeva appunto fornire tali indirizzi. Ciò era stato ribadito anche nella successiva delibera dell'8.3.2001, con la quale gli atti gestionali compiuti dal ragioniere L erano stati ritenuti di sua competenza, chiedendosi tuttavia anche ai revisori dei conti di monitorare lo stato delle risorse e di riferire in sede

consigliare. Infine, il disinvestimento delle somme era stato disposto fin dalla data del 5 marzo 2001 per evitare le onerose anticipazioni di cassa in attesa dei trasferimenti regionali. Lo stesso segretario generale, benché sollecitato ripetutamente non aveva proceduto al disinvestimento prima del 22.03.2001, pur avendo annunciato tale operazione fin dal 7.11.2000. Infine, l'investimento doveva considerarsi legittimo, in quanto l'art. 30 della legge 8.2000 n.328 avrebbe tacitamente abrogato la disciplina relativa alle IPAB prevista dalla legge 17 luglio 1890 n.6972, abrogazione peraltro ribadita dall'art.21 del decreto legislativo 4 maggio 2001 n.207.

Sotto il profilo della rilievo causale delle condotte doveva tenersi conto anche del fatto che tutto il consiglio di amministrazione aveva lo stesso livello di informazione anche in considerazione del fatto che il consigliere C aveva tempestivamente fatto distribuire i verbali del collegio dei revisori appena ne aveva avuto copia il 17 novembre 2000.

Con memorie depositate in data 5 novembre 2009 gli appellanti B e C hanno insistito ulteriormente sulla distinzione fra poteri di indirizzo conferiti al presidente in forza dell'art. 5 del regolamento dell'istituto e compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dagli organi di governo, di specifica competenza del dirigente, nella specie del segretario generale, nonché sulla tardiva trasmissione dei verbali redatto dal collegio dei revisori dei conti e sulla non inequivoca posizione assunta dai componenti dell'organo di controllo.

DIRITTO

Gli appelli, proposti avverso la stessa sentenza vanno previamente riuniti ai sensi dell'art. 335 c.p.p..

Preliminarmente il collegio osserva che non vi è contestazione sulla diminuzione patrimoniale verificatasi in capo all'I.R.A. per un importo di Lit 212.265.394, pari alla differenza tra il capitale investito di Lit 5 miliardi e rientrato in cassa pari a Lit

4.787.734.606, costituente la prima posta di danno contestata, nonché sull'ammontare degli interessi passivi pagati sull'anticipazione di cassa pari a Lit 1.417.676 maturati sul conto di tesoreria nel periodo dal gennaio 2001 al 5 aprile 2000. Non costituisce invece oggetto della presente decisione la terza posta di danno contestata a titolo di *lucrum cessans* dal Procuratore regionale, consistita negli interessi legali attivi, quantificati in Lit 103.641.052, che sarebbero maturati sul capitale qualora lo stesso fosse rimasto giacente in cassa. Infatti, tale posta di danno era stata ritenuta non provata dal giudice territoriale e/o compensata dall'anticipazione di cassa (Lit 1.417.176) e su tale statuizione la pubblica accusa non ha proposto impugnazione.

Il collegio è, quindi, chiamato a decidere se la fattispecie dannosa come sopra delineata e circoscritta si connota in termini di antigiuridicità in quanto cagionato in violazione della normativa di cui alla legge n.6972 del 1890, che disciplina le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza - IPAB e che all'art. 28 così dispone: "Le somme da investirsi debbono essere impiegati nel debito pubblico dello Stato, o in altri titoli emessi o garantiti dallo Stato. Ove i titoli non siano nominativi devono essere depositati, se e come verrà determinato caso per caso dalla Giunta provinciale amministrativa. Le somme suddette possono tuttavia, con l'autorizzazione della Giunta provinciale amministrativa, essere impiegati per il miglioramento del patrimonio nei casi nei quali sia evidente la maggiore utilità di tale impiego". Trattasi di normativa sicuramente in vigore al momento della commissione dei fatti di causa, avvenuti nel periodo tra la fine del 2000 e il aprile 2001, come esaurientemente chiarito nella sentenza appellata. Infatti, la nuova disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) sostitutiva di quella di cui alla legge 17 luglio 1890 n.6272 e successive modificazioni, è stata introdotta soltanto con D. lgs. 4 maggio 2000 n.207 pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n.126 del 1° giugno 2001, data dalla quale è iniziata la *vacatio legis* richiesta ai fini della relativa entrata in vigore.

Ritiene il collegio che il principio desumibile dalla precedente disciplina, ancorché risalente al XIX secolo, sia quanto mai attuale facendosi con esso obbligo agli amministratori di esercitare la massima prudenza nella gestione dei soldi pubblici ad essi affidati scegliendo quindi forme e modalità di investimento di sicuro affidamento. Non vi è chi non veda che esistono sul mercato prodotti finanziari come i titoli di Stato, ma anche altri strumenti equipollenti, che oltre al capitale investito garantiscono altresì delle rendite minime. Era a queste forme di investimento che doveva necessariamente indirizzarsi l'attenzione degli amministratori dell'I.R.A. Ma non è soltanto questa evidente violazione della disciplina legale dettata dall'art. 28 della legge n.6972 del 1990 a determinare l'antigiuridicità del comportamento assunto dagli odierni appellanti, ma anche l'inosservanza delle linee guida interne assunte con delibera consiliare del 6 giugno 2000 n. 52, con la quale il consiglio di amministrazione dell'ente, vista la liquidità di cassa dell'ente, aveva incaricato il direttore amministrativo-segretario generale rag. Ugo L, a investire il danaro tenendo conto della complessiva convenienza economica dell'operazione purché quest'ultima avesse una durata limitata nel tempo, in modo da evitare ogni rischio patrimoniale per l'ente. Ed è alla luce di questi parametri che occorre valutare se il comportamento degli appellanti integri o meno l'elemento costitutivo della fattispecie consistente nella violazione di precisi obblighi d'ufficio.

Orbene, dal foglio illustrativo predisposto dall'Istituto bancario San Paolo Imi, nonché dall'allegato A costituente parte integrante del contratto risulta che il fondo di investimento prescelto era composto da una quota azionaria del 30% ed obbligazionario del 70% e connotato quindi da una propensione al rischio elevata, rilevata dal collegio dei revisori nei verbali del 4 ottobre 2000 e dell'8 novembre 2000, nei quali si raccomandava di valutare lo smobilizzo dell'investimento effettuato. A tale sollecitazione il segretario generale rispondeva con nota del 7 novembre 2000 impegnandosi a disinvestire il capitale

entro la fine del 2000, impegno disatteso e seguito dalla nota del 19 febbraio 2001 nella quale il medesimo, visto l'andamento negativo della gestione patrimoniale, dichiarava di voler mantenere ancora fermo l'investimento in attesa di una eventuale ripresa della quotazione prospettatagli dal promotore finanziario all'uopo interpellato. Stante l'andamento per loro natura altalenante dei mercati finanziari la prospettiva di elevati rendimenti comportava dall'altro lato anche l'assunzione di rischi maggiori, né l'aumento delle quotazioni inizialmente prospettato e parzialmente realizzatosi poteva costituire una garanzia da un successivo crollo delle stesse puntualmente verificatosi. È sufficiente seguire l'andamento delle quotazioni nel periodo considerato per accorgersi che all'inizio del novembre 2000, quando già il collegio dei revisori aveva espresso le sue perplessità sulla rischiosità dell'investimento, si era ancora in tempo per prevenire la perdita provvedendo allo smobilizzo del danaro, il cui valore successivamente era sceso dapprima a Lit 4.945.388.246 come da nota del 7.2.2001 dell'Istituto San Paolo IMI per poi attestarsi a Lit 4.787.734.606 al momento della vendita dei titoli soltanto nell'aprile 2001.

Dalla cronologia dei fatti si desume chiaramente anche la sussistenza del nesso di causalità tra il danno e il comportamento omissivo ed omissivo degli appellanti, tra i quali la sentenza appellata ha correttamente individuato la preminente responsabilità del direttore amministrativo - segretario generale dell'ente rag.Ugo L la cui partecipazione nella causazione del fatto dannoso è stata determinata nella misura del 70%. È stato infatti il menzionato direttore generale nell'esercizio delle correlate funzioni di responsabile della gestione finanziaria e amministrativa dell'ente a disporre l'investimento con determinazione n.165 del 12 luglio 2000 e a mantenerlo oltre i limiti di tempo originariamente previsti nonostante i ripetuti e già citati richiami del collegio dei revisori, ai quali si è aggiunta seppure tardivamente la richiesta di chiarimenti e del consiglio di amministrazione nella nota in allegato al verbale della seduta consiliare dell'8.3.2001.

Aggiungasi, infine, che fin dal 19.1.2001 si era determinato anche la necessità di richiedere un'anticipazione di cassa di Lit 3 miliardi per fronteggiare le ordinarie spese dell'istituto, necessità fatta presente con lettera n.921 del 5.3.2001 della dott. Sandra N, ragioniere capo, per cui si sollecitava il rientro delle somme investite onde evitare il pagamento di gravosi interessi di tesoreria. A fronte di questo quadro preoccupante il direttore amministrativo ha perseverato nella sua condotta dannosa omettendo di smobilizzare le somme investite nel fondo patrimoniale F3 anche nel periodo susseguente, nel corso del quale si sarebbe poi verificato gran parte del deprezzamento della quotazione del fondo.

Anche il comportamento del presidente dell'I.R.A. B Ruggero e il consigliere C Luciano non è esente da censura. Al primo quale organo di governo responsabile dell'amministrazione dell'ente, incombeva a norma del regolamento approvato il 22.12.1998 n.230, di impartire le direttive al segretario generale e di verificare lo stato di attuazione dei programmi approvati dal consiglio di amministrazione. Il secondo era il titolare di specifici compiti di vigilanza verso e di ragioneria e la gestione economica finanziaria in virtù della delega conferitagli con delibera n.278/1996 del consiglio di amministrazione in applicazione dell'art. 20, secondo comma dello Statuto. Ambedue gli appellanti sono rimasti sostanzialmente inerti di fronte all'aggravamento di un andamento finanziario pregiudizievole per l'ente, limitandosi il primo a inviare in data 20.2.2001 una generica nota al direttore dell'agenzia S. Paolo IMI contenente un blando invito "a fornire quella ulteriore assistenza per il sicuro positivo esito dell'investimento" e il secondo a prender atto, nella seduta dell'8.3.2001, della citata nota della ragioniere capo dott.ssa N riservandosi di adottare "eventuali provvedimenti". Infondato appare altresì l'assunto difensivo, secondo il quale non sarebbero stati tempestivamente pervenuti i verbali del collegio dei revisori che al contrario risultano essere stati trasmessi con fax fin dal

17.11.2000. Non appare, infine, neppure ipotizzabile una responsabilità concorrente del promotore finanziario, controparte contrattuale dell'ente e non legato ad esso da un rapporto di servizio, naturalmente favorevole al mantenimento della strategia di collocamento dei fondi presso l'istituto di appartenenza e quindi, nella situazione concretamente determinatasi, portatore di un interesse esattamente opposto a quello dell'I.R.A..

Alla stregua dei fatti di causa come sopra riassunti deve essere confermata la responsabilità amministrativa degli appellanti nei termini stabiliti nella sentenza gravata osservandosi in ordine alla sussistenza dell'elemento soggettivo richiesto che la palese violazione dei parametri di legge, la mancata ottemperanza alle linee guida impartite dal consiglio di amministrazione e la deliberata omissione delle possibili cautele realizzano senz'altro la fattispecie della colpa grave richiesta dalla norma essendosi rivelato il comportamento degli appellanti privo di quel minimo di ordinaria diligenza richiesta nell'esercizio delle funzioni ad essi demandati, oltre che contrario ad elementari principi di buona amministrazione e di buon andamento della gestione.

Privo di pregio appare anche l'ulteriore asserzione difensiva, secondo la quale l'investimento in esame non era connotato da intento speculativo, bensì da fini nobili, essendo i possibili ricavi destinati all'acquisto di un pulmino per handicappati. Appare infatti agevole annotare al riguardo che la relativa spesa, di entità modesta rispetto alle perdite verificatesi, poteva trovare agevole copertura negli stessi interessi attivi che sarebbero maturati in caso di un'operazione lecita di investimento a tasso fisso.

Per quanto sopra gli appelli devono essere rigettati con l'obbligo degli appellanti del pagamento delle ulteriori spese per secondo grado di giudizio che si liquidano in complessivi euro 673,30
(seicentoseventatré/30)

P.Q.M.

la Corte dei conti, Seconda sezione giurisdizionale d'appello centrale, definitivamente pronunciando, ogni diversa istanza e eccezione reiette,

RIGETTA

gli appelli iscritti ai nn. 21648, 21649 e 21651, proposti da L Ugo, B Ruggero e C Luciano e previamente riuniti ai sensi dell'art. 335 c.p.p., e, per l'effetto,

CONFERMA

l'appellata sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto 879/2004,

CONDANNA

gli appellanti, nella misura stabilita nella sentenza appellata, al pagamento delle spese di secondo grado che liquida in complessivi euro 673,30 (SEICENTOSETTANTATRE/30)

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 26.11.2009.

L'estensore

Il Presidente

(Josef Hermann Rössler)

(Carmelo Geraci)

F.to Josef Hermann Rössler

F.to Carmelo Geraci

Depositata in Segreteria il 30 giugno 2010

Il Dirigente

F.to Andreana BASOLI