

REPUBBLICA ITALIANA Sent.1300/09

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

Enrico Gustapane – Presidente

Michael Sciascia – Consigliere

Pasquale Fava – Referendario, giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 33277 del registro di segreteria promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale della Regione Campania nei confronti di Flavio De Luca e Fausto Vignali, in qualità rispettivamente di Commissario straordinario e Direttore generale *pro tempore* del Gruppo Lauro in amministrazione straordinaria, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Roberto Lombardi (il Vignali) nonché Maurizio D'Albora e Giuseppe Angelucci (il De Luca).

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Viste le memorie di costituzione e risposta dei convenuti.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Udito nella pubblica udienza del 19 maggio 2009 il giudice relatore Pasquale Fava.

Uditi nella medesima udienza il Vice Procuratore Regionale Antonio Buccarelli e gli Avv.ti Giuseppe Angelucci, per il De Luca, e Roberto Lombardi, per il Vignali.

FATTO

1. Le contestazioni della Procura

Con atto di citazione del 29 gennaio 2002 la Procura regionale ha convenuto in

giudizio il commissario straordinario del Gruppo Lauro in amministrazione straordinaria *ex lege* 3 aprile 1979, n. 95, di conversione del decreto legge 30 gennaio 1979, n. 26, Prof. Avv. Flavio De Luca, succeduto nel 1983 ai precedenti commissari Alhadeff e Batini, e il Direttore generale del menzionato Gruppo, Com. Fausto Vignali, per sentirli condannare al pagamento di €4.495.813,37, oltre interessi, rivalutazione e spese di giustizia, a titolo di danno erariale derivante dal compimento di una serie di operazioni ritenute pregiudizievoli poste in essere tra il 1983 ed il 1985, nonché dalla vendita, a condizioni ritenute non favorevoli, delle aziende armatoriali del Gruppo autorizzata dal Ministero dell'Industria nel 1987 previo parere favorevole del Comitato di sorveglianza, e segnatamente:

1) transazioni con creditori esteri a percentuali ritenute non favorevoli per il Gruppo Lauro in amministrazione straordinaria (1983-1984);

2) contratto di c.d. "agenziamento" con la Navy Cruises Internazionale di Quiriconi con commissioni ritenute incongrue (1984-1985);

3) vendita delle tre navi Elios, Arethusa e Brasilia ad un corrispettivo ritenuto non favorevole (1984);

4) temporeggiamenti e mancata vendita tempestiva del quotidiano Roma;

5) vendita in blocco a condizioni ritenute non favorevoli delle aziende armatoriali del Gruppo.

Secondo la Procura l'Amministrazione danneggiata sarebbe il Ministero del Tesoro che, sulla base della facoltà riconosciuta dalla menzionata legge 95/79 sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (in base all'art. 2 bis "*Il Tesoro dello Stato può garantire in tutto o in parte i debiti che le società in amministrazione straordinaria contraggono con istituzioni creditizie per il finanziamento della gestione corrente e per la riattivazione ed il completamento di impianti ed attrezzature industriali [...] Gli oneri*

derivanti dalle garanzie graveranno su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del Tesoro, da classificarsi tra le spese di carattere obbligatorio”), ha subito ingentissimi esborsi di denaro cagionati dall’escussione delle garanzie prestate ai sensi del predetto art. 2-bis (le somme erogate sono dettagliatamente indicate nella tabella di pagina 2 dell’atto di citazione dalla quale risulta il pagamento complessivo di oltre L. 60 Mld.).

Secondo la Procura se i contratti di agenzia, vendita e transazione contestati fossero stati stipulati a corrispettivi più congrui e favorevoli il Ministero del Tesoro avrebbe potuto erogare finanziamenti di importo notevolmente inferiore. La differenza tra il corrispettivo ritenuto congruo e quello in concreto ottenuto costituirebbe il danno erariale che la Procura ha quantificato in € 4.495.813,37, oltre interessi, rivalutazione e spese di giustizia, concludendo per la condanna di entrambi i convenuti.

2. Le difese dei convenuti

I convenuti sono stati assolti dalla Suprema Corte di cassazione in sede penale (Cassazione penale del 10 aprile 1997), con l’eccezione del De Luca che, mandato assolto per tutti gli altri capi di imputazione contestati, è stato condannato esclusivamente in relazione al comportamento ostruzionistico tenuto in occasione dell’alienazione del quotidiano Roma.

Secondo i convenuti, costituitisi con memorie depositate il 22 e 28 aprile 2009, l’assoluzione in sede penale avrebbe efficacia preclusiva all’esperimento dell’azione contabile che sarebbe, pertanto, inammissibile.

L’azione del pubblico ministero contabile sarebbe altresì impedita dall’intervenuta prescrizione della medesima. Sul punto si è rilevato che i fatti contestati sarebbero compresi tra il 1983 e il 1985, la citazione sarebbe stata notificata il 2002 e che l’unico atto di costituzione in mora sarebbe del 27 luglio 1997.

Nel merito si è, altresì, eccepita l’intervenuta assoluzione in sede penale.

I convenuti hanno richiamato le argomentazioni della favorevole decisione della Corte di cassazione. Sotto quest'ultimo profilo si è osservato che sia la Suprema Corte (pag. 28 e 29 della decisione della Cassazione penale del 10 aprile 1997) che la Corte d'appello di Napoli in sede di giudizio di rinvio (pag. 20 della sentenza della Corte d'appello di Napoli del 10 marzo 2003) hanno sottolineato l'ampio ruolo svolto dai soggetti della compagine ministeriale ed in particolare dal comitato di sorveglianza che nella riunione del 30 luglio 1987 si è definitivamente determinato a fornire parere favorevole alla stipulazione del contratto definitivo di vendita delle aziende armatoriali del Gruppo Lauro poi autorizzato con provvedimento finale del Ministero dell'Industria (D.M. 11 aprile 1987). Le decisioni penali di legittimità e di merito hanno, quindi, rilevato che il De Luca aveva palesato numerose criticità derivanti dalla stipula del definitivo (Cass. pen., *loc cit.* e C. App. Na, *loc. cit.*).

Si è, peraltro, eccepito che anche le transazioni con i creditori esteri e le vendite delle tre navi contestate avrebbero ricevuto l'approvazione ministeriale (decreti ministeriali ed interministeriali del 1983 e 1984) e sarebbero state organizzate e seguite da primari studi legali.

Risulterebbe, altresì, indimostrato l'assunto relativo alla incongruità ed inopportunità del "corrispettivo" relativo ai contratti di agenzia, transazione e vendita oggetto di contestazione. Sul punto si è sottolineato che tutti i convenuti sono stati assolti in sede penale proprio perché le accuse ivi avanzate si sono rivelate indimostrate.

I convenuti hanno, peraltro, rilevato che le operazioni costituirebbero esercizio della discrezionalità manageriale ampiamente avallato dagli organi pubblici istituzionalmente competenti (CIPI, Ministero dell'Industria e comitato di sorveglianza) e tecnicamente predisposte da quotati studi legali.

Non sussisterebbe, quindi, la colpa grave che non dovrebbe essere valutata *ex post* bensì *ex ante*. Sotto questo profilo, si è osservato, l'articolazione concreta delle operazioni

contestate sarebbe conforme ai fini liquidativi assegnati dall'incarico del Ministero dell'Industria e non giustificata dal perseguimento di interessi personali (sul punto le parti hanno richiamato il giudicato penale di assoluzione). I convenuti hanno richiamato la giurisprudenza delle Sezioni unite della Cassazione secondo cui, sussistendo i richiamati presupposti (conformità ai fini e assenza di interessi personali), il sindacato giurisdizionale contabile non può estendersi all'opportunità e al merito delle scelte concretamente poste in essere. Del resto, hanno segnalato i convenuti, le operazioni contestate erano state autorizzate e approvate dal Ministero dell'Industria e dal comitato di sorveglianza.

Il Vignali, da parte sua, ha chiarito di non aver mai disposto di alcun autonomo potere di firma di carattere esterno di cui era, per converso, titolare esclusivo, in qualità di commissario straordinario, il De Luca. Il Vignali, quindi, si sarebbe limitato solo a dare esecuzione, in casi specifici, ad affari previamente autorizzati (sulla base di procure *ad hoc*) e successivamente approvati anche dall'Amministrazione pubblica preposta alla procedura.

Da ultimo, secondo i convenuti, il danno contestato sarebbe indimostrato non avendo fornito la Procura alcuna prova circostanziata della misura dei pregiudizi economici contestati.

I convenuti hanno, quindi, concluso per l'inammissibilità, l'improcedibilità e, in via subordinata, l'infondatezza dell'azione.

All'udienza del 19 maggio 2009 sono stati ascoltati il Pubblico ministero, Dott. Antonio Buccarelli, e gli Avv.ti Giuseppe Angelucci, per il De Luca, e Roberto Lombardi, per il Vignali, che hanno ampiamente descritto ed esposto le rispettive posizioni concludendo in conformità ai propri atti defensionali.

DIRITTO

1) Sull'esistenza della giurisdizione contabile.

Risulta già accertato nel processo penale ed ampiamente suffragato anche in questa

sede che lo Stato (Ministero del Tesoro), in conformità alla disciplina sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi applicabile *ratione temporis* (D.L. 30 gennaio 1979, n. 26, conv. L. 1° aprile 1982, n. 95, G.U. 4 aprile 1979, n. 94), ha sostenuto per un lungo lasso temporale ingentissimi esborsi di denaro derivanti dall'escussione delle garanzie prestate ai sensi dell'art. 2-bis della legge 94/1979 (*"Il Tesoro dello Stato può garantire in tutto o in parte i debiti che le società in amministrazione straordinaria contraggono con istituzioni creditizie per il finanziamento della gestione corrente e per la riattivazione ed il completamento di impianti ed attrezzature industriali [...] Gli oneri derivanti dalle garanzie graveranno su apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del Tesoro, da classificarsi tra le spese di carattere obbligatorio"*).

La Procura, attraverso il riferimento ai D.M. di concessione e di pagamento, ha chiaramente indicato nella tabella di pagina 2 dell'atto di citazione i principali finanziamenti garantiti dallo Stato, precisando la società del gruppo beneficiaria, la banca mutuante, l'ammontare del finanziamento e gli importi effettivamente pagati (oltre L. 60 Mld.).

Durante la procedura di amministrazione straordinaria del Gruppo Lauro, quindi, lo Stato ha dovuto garantire e conseguentemente subire numerose escussioni per svariati Miliardi di lire, in considerazione dell'assenza di denaro nelle casse delle aziende del gruppo.

Va segnalato che al tempo dell'amministrazione straordinaria del Gruppo Lauro i crediti dello Stato per le somme erogate in favore delle imprese in crisi poste in amministrazione straordinaria non beneficiavano di alcuna garanzia o privilegio specifico in quanto, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali al tempo prevalenti, non erano qualificabili crediti di massa da soddisfarsi in prededuzione (cfr. sul punto il chiaro parere del 28 giugno 1991, CS 7184/89-346, dell'Avvocato Generale dello Stato, espressosi in conformità alle conclusioni del Comitato Consultivo dell'Avvocatura dello Stato).

Di qui la prospettazione della Procura secondo cui se la gestione del Commissario

straordinario fosse stata più oculata, attraverso il perfezionamento di contratti di agenzia, transazione e vendita a corrispettivi più favorevoli per l'amministrazione straordinaria del Gruppo Lauro, lo Stato avrebbe potuto erogare finanziamenti in misura inferiore rispetto a quelli corrisposti per pagare i debiti in scadenza potendo gli organi della procedura attingere alle attività di cassa via via realizzate.

Il De Luca, commissario straordinario del Gruppo Lauro, è già stato qualificato pubblico ufficiale in sede penale e, a livello contabile, è inequivoco che quest'ultimo sia stato titolare di ampi poteri e funzioni pubblicistici nell'ambito della gestione della procedura di amministrazione straordinaria.

Quanto al Vignali, direttore generale del Gruppo al quale sono state contestate esclusivamente le fattispecie dannose cui ha concorso, i compiti e le funzioni dal medesimo in concreto esercitate (stipulazione diretta dei contratti di vendita delle tre navi, ricerca e sollecitazione del contratto di c.d. "agenziamento" con Quiriconi e transazioni con i creditori esteri) attestano con solare evidenza l'esistenza di un rapporto di servizio con l'Amministrazione.

Sussistono, quindi, tutti gli elementi per radicare la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa in considerazione dell'esistenza di un rapporto di servizio e della prospettiva di un danno alla finanza pubblica derivante dall'esborso da parte del Ministero del Tesoro di ingenti capitali che avrebbero potuto essere evitati, secondo la ricostruzione della Procura, attraverso una gestione più attenta, oculata ed opportuna.

Affermata la giurisdizione contabile si può procedere a valutare se l'azione per danno erariale sia fondata nel merito dovendosi accertare l'esistenza di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito contabile contestato e, in particolare, di quello soggettivo (dolo o colpa grave).

2) Sull'infondatezza dell'eccezione di prescrizione

Va preliminarmente valutata l'eccezione di prescrizione.

L'eccezione, peraltro sollevata tempestivamente solo dal De Luca in quanto il difensore del Vignali l'ha contestata verbalmente solo nel corso dell'udienza pubblica, è comunque infondata.

Il termine di prescrizione decennale (i fatti contestati, essendo posti in essere nel corso degli anni '80, sono assoggettati al regime previgente risultante dal combinato disposto degli art. 19 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 e 2947 c.c.), difatti, è stato interrotto e sospeso dalla costituzione di parte civile spiegata dall'Avvocatura dello Stato per l'Amministrazione nel processo penale fino al passaggio in giudicato della decisione della Corte d'appello penale di Napoli del 10 marzo 2003.

Nel frattempo, erano, peraltro, già stati notificati ai convenuti sia gli inviti a dedurre (2001) che l'atto di citazione (2002).

3) Il valore degli accertamenti penali ed i limiti al sindacato giurisdizionale contabile sull'attività discrezionale di gestione del gruppo di società in amministrazione straordinaria

Secondo i convenuti l'assoluzione in sede penale spiegherebbe effetto preclusivo all'esperimento dell'azione contabile che dovrebbe essere conseguentemente dichiarata inammissibile.

L'assunto è manifestamente infondato.

Giova, comunque, rilevare che il De Luca è stato condannato per la vicenda dei temporeggiamenti nell'alienazione del quotidiano Roma.

In ogni caso gli elementi costitutivi della fattispecie penale contestata in sede ordinaria e su cui è sceso il giudicato sono diversi da quelli dell'illecito contabile.

Nel diritto penale, peraltro, operano i principi di tassatività, tipicità e frammentarietà che precludono interpretazioni analogiche, mentre in materia di responsabilità amministrativo-contabile, per converso, imperano, similmente al diritto civile, i principi

dell'atipicità dell'illecito e della generalità del criterio di imputazione colposa che nel giudizio innanzi alla Corte dei conti deve tuttavia superare la soglia della colpa grave.

La Corte dei conti, quindi, ben può valutare autonomamente le fattispecie concrete portate alla sua attenzione onde verificare l'esistenza di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito amministrativo-contabile contestato.

Nel concreto la circostanza che i convenuti siano stati assolti in sede penale per carenza di prova dell'interesse privato (elemento richiesto dalla fattispecie di reato ivi contestata) non preclude che i medesimi fatti possano costituire illecito contabile per il cui perfezionamento è sufficiente la prova di una condotta (o di un'omissione) gravemente colposa che abbia cagionato un danno alla finanza pubblica.

Trattandosi di attività di gestione d'impresa, sia pure societaria in amministrazione straordinaria, i principi applicabili sono quelli regolanti la valutazione giudiziaria (c.d. *judicial review*) della discrezionalità manageriale che deve essere improntata al principio di derivazione anglosassone della c.d. *business judgment rule* ("regola di giudizio per l'attività di gestione d'impresa"), ampiamente condiviso dalla giurisprudenza nazionale di legittimità e di merito, che va, peraltro, coordinato e conciliato con gli orientamenti della Suprema Corte in punto di limiti (esterni) al sindacato del giudice contabile sulle scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione.

Come segnalato dai convenuti, le Sezioni unite della Cassazione hanno sancito che il giudice contabile deve preliminarmente valutare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, precisando che, una volta accertata tale compatibilità, l'articolazione concreta e minuta dell'iniziativa intrapresa rientra nell'ambito del merito insindacabile, salvo che essa si presenti irrazionale, irragionevole o illogica (Cass., sez. un., 29 gennaio 2001, n. 33; 6 maggio 2003, n. 6851; 17 dicembre 2003, n. 19356).

Il merito e l'opportunità, da valutarsi *ex ante* e non *ex post*, (principio comune sia al

giudizio di legittimità di atti che a quello sulla colpa nei comportamenti), sono, quindi, di regola insindacabili, a meno che non emergano con evidenza una serie di indici sintomatici gravi, precisi e concordanti dai quali possa arguirsi lo svolgimento di un'attività posta in essere in violazione delle "leggi" come pure delle regole di economicità, efficienza ed efficacia amministrativa.

L'attività contestata, pur rilevando pubblicisticamente in considerazione dell'esistenza del riscontrato rapporto di servizio, va, tuttavia, valutata alla luce della natura giuridica privatistica della stessa.

Si tratta pur sempre di attività di gestione di una grande impresa in crisi posta in amministrazione straordinaria.

Ai fini del giudizio sulla colpa grave vanno, quindi, considerate non solo le variabili e le condizioni di mercato in cui ordinariamente opera un'impresa, di per sé caratterizzate dal rischio del mancato profitto, ma soprattutto, le condizioni specifiche in cui si trova da operare un gruppo societario in amministrazione straordinaria che, pur potendo eventualmente contare di un aiuto finanziario pubblico (qui giova rilevare che il Ministero del Tesoro non è obbligato ma ha solo facoltà di erogare i finanziamenti sulla base di un'adeguata istruttoria svolta sui piani di recupero industriale proposti dall'impresa in amministrazione straordinaria ed approvati dal CIPI, dal Ministero dell'Industria e dal comitato di sorveglianza –cfr. art. 2 bis della legge 26/79), non può, per definizione, non scontare di un margine di rischio maggiore e più accentuato.

La gestione e le operazioni di smobilizzo, quindi, non possono apoditticamente essere confrontate ai normali parametri utilizzabili per le imprese *in bonis* con gestione ordinaria.

Onde valutare le varie fattispecie contestate dalla Procura al fine di verificare se possa venire in rilievo una colpa grave dei convenuti devono, quindi, analizzarsi singolarmente le diverse operazioni alla luce dei menzionati criteri.

3.1.) La vendita in blocco delle aziende armatoriali del Gruppo Lauro.

La fattispecie è contestata solo nei confronti del De Luca.

Va preliminarmente rilevato che in base all'art. 6-bis della L. 95/79 *“nei casi di trasferimenti di aziende, impianti o complessi aziendali o di immobili o mobili in blocco è consentita la vendita senza incanto e la vendita ad offerta privata, previa l'autorizzazione dell'autorità di vigilanza e sentito il parere del comitato di sorveglianza. Nei casi predetti, il valore dei beni da trasferire è determinato da uno o più esperti nominati dal commissario liquidatore, i quali si atterranno ai criteri di valutazione propri a ciascuno dei beni da trasferire e, quanto trattasi di aziende o complessi aziendali, ad un criterio di valutazione che tenga conto, tra l'altro, della redditività all'atto della stima e nel biennio successivo”*.

I trasferimenti devono essere effettuati in conformità al programma di risanamento approvato dall'Autorità di vigilanza su conforme parere del CIPI (art. 2, comma 5, L. 95/79, che prevede altresì, che *“il programma deve prevedere, in quanto possibile e tenendo conto degli interessi dei creditori, un piano di risanamento, coerente con gli indirizzi della politica industriale, con indicazione specifica degli impianti da riattivare e di quelli da completare, nonché degli impianti o complessi aziendali da trasferire e degli eventuali nuovi assetti imprenditoriali”*).

Le menzionate disposizioni sanciscono con chiarezza che la procedura ad evidenza pubblica costituisce la regola, mentre l'alienazione a trattativa privata ha natura eccezionale e il suo esperimento può essere ammesso solo previa autorizzazione dell'Autorità di vigilanza e parere del comitato di sorveglianza. L'alienazione, peraltro, deve essere conforme al programma approvato dal CIPI.

Dopo alterne vicende (dettagliatamente ricostruite in sede penale e nell'atto di citazione della Procura tra cui va segnalato anche il provvedimento ministeriale di annullamento in autotutela del precedente provvedimento di autorizzazione alla vendita del

gruppo alla Finlauro S.p.A. del 9 aprile 1986) a livello ministeriale si decise di mettere in vendita il Gruppo Lauro attraverso una procedura aperta (D.M. 19 dicembre 1986, previa delibera CIPI del 18 dicembre 1986, seguito dalla pubblicazione sui giornali il 4 gennaio 1987 dell'avviso di vendita alle condizioni dell'offerta più favorevole disponibile – quella della Caronte S.p.A.).

È stato accertato in sede penale (cfr. sentenza del Tribunale e della Corte d'Appello di Napoli sul punto non riformate dalla Cassazione) che le modifiche alle condizioni iniziali dell'offerta definite nel bando di gara intervenute sia nel contratto preliminare che in quello definitivo avente ad oggetto l'alienazione di tutte le aziende armatoriali del Gruppo Lauro alla Starlauro S.p.A. erano state approvate dal Ministero dell'Industria previo parere favorevole del comitato di sorveglianza (D.M. dell'11 aprile 1987 e del 17 settembre 1987).

La Suprema Corte, riformando la decisione di condanna della Corte d'appello, ha, peraltro, rilevato che il De Luca nel corso della riunione del comitato di sorveglianza del 30 luglio 1987 avente ad oggetto l'approvazione del contratto definitivo di vendita delle aziende armatoriali del Gruppo aveva manifestato una posizione sfavorevole attraverso la segnalazione di una serie di criticità (pag. 28 e 29 della decisione della Cassazione penale del 10 aprile 1997 e pag. 20 della sentenza della Corte d'appello di Napoli del 10 marzo 2003).

Anche a non voler considerare le approvazioni ministeriali intervenute sul contratto preliminare e definitivo di vendita un atto interruttivo del nesso di causalità ex art. 41 c.p. (valore che le stesse ben potrebbero avere atteso che la precedente vendita alla Finlauro S.p.A. fu bloccata proprio dal venir meno dell'autorizzazione già adottata con un atto di autotutela retroattivo), le medesime determinano comunque l'impossibilità di configurare un addebito a titolo di colpa grave nei confronti del De Luca, essendosi quest'ultimo limitato a dare esecuzione ai contratti autorizzati ed approvati sia dal Ministro dell'industria che dal comitato di sorveglianza nonostante le perplessità sollevate dal commissario straordinario.

Del resto, la posizione del De Luca (contrario o comunque critico nei confronti del perfezionamento dell'operazione di vendita, dello svincolo del deposito cauzionale e della pattuizione del T.F.R. in conto prezzo) è stata già ampiamente ricostruita e giustificata dalla Cassazione in relazione ad esigenze di *“politica industriale di carattere generale, cui non si sottrae neppure la cessione dei singoli cespiti dell'azienda in crisi, pure essa volta a realizzare tali esigenze, tra le quali, assumono valore preminente, accanto all'interesse dei creditori, la salvaguardia dei livelli occupazionali ed il risanamento economico dell'impresa. Valutata in quest'ultima ottica, la mancata “radicalizzazione del conflitto” da parte del commissario poteva anche spiegarsi con la necessità – vieppiù impellente, atteso il naufragio delle precedenti trattative con la Finlauro – di non troncane quelle in corso con il nuovo, agguerrito interlocutore, nonostante la contrarietà alle sempre nuove richieste di quest'ultimo, e ciò al fine di non pregiudicare definitivamente la prospettiva della continuazione dell'attività imprenditoriale della Flotta e con essa l'obiettivo primario del mantenimento dei livelli occupazionali del gruppo”* (cfr. pagine 36-38 della decisione del 10 aprile 1997).

L'azione erariale nella parte in cui contesta operazioni relative alla cessione delle aziende armatoriali del Gruppo Lauro va, quindi, rigettata non sussistendo alcuna condotta gravemente colposa nella fattispecie in esame.

Nelle condotte contestate, difatti, non si ravvisano gli estremi dell'errore professionale inescusabile che consente di addebitare, a titolo di danno erariale, un fatto o un'omissione di un pubblico funzionario o di un soggetto in rapporto di servizio o a carattere onorario con l'Amministrazione. La riforma intervenuta negli anni '90 (art. 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20), difatti, contemperando le esigenze dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa con quelle della tutela delle persone fisiche titolari di poteri, funzioni e incarichi pubblici ha generalizzato il criterio di imputazione della colpa grave, la

cui esistenza, in applicazione dell'art. 2697 c.c., va dimostrata dalla parte attrice. La Corte costituzionale ha ritenuto legittima la richiamata disposizione. Precisando che la disciplina sostanziale della responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici è rimessa alla discrezionalità, del legislatore (*“Non v'è, infatti, alcun motivo di dubitare che il legislatore sia arbitro di stabilire non solo quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità, ma anche quale grado di colpa sia richiesto ed a quali soggetti la responsabilità sia ascrivibile (sentenza n. 411 del 1988), senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà”*), la Consulta ha rigettato la questione segnalando che la generalizzazione dell'esonero da colpa lieve *“risponde alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo”* (C. cost., 20 novembre 1998, n. 371).

L'azione va, quindi, rigettata per infondatezza ex art. 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20, e 2697 c.c. non essendosi dimostrata la presenza di una colpa grave dei convenuti.

3.2. Transazioni con creditori esteri

La Procura ha contestato ad entrambi convenuti la stipulazione di una serie di transazioni con i creditori esteri assumendo l'incongruità ed esosità delle percentuali agli stessi riconosciute.

Anche su questo punto in sede penale la Cassazione, riformando la decisione di condanna della Corte d'appello di Napoli, ha rilevato che le transazioni furono giustificate dalla necessità di evitare un concreto pericolo di sequestro, autorizzate dell'Amministrazione pubblica istituzionalmente competente e concluse a seguito di pareri espressi da quotati studi legali (Cass., 10 aprile 1997).

I convenuti hanno, altresì, rilevato che il pericolo di sequestro delle navi in transito

all'estero era considerato di primaria importanza in ragione dei numerosi sequestri che le navi del Gruppo Lauro avevano subito nei porti stranieri (la legge Prodi che limitava le azioni cautelari non era ovviamente applicabile ai creditori esteri), tanto che fu costituito un apposito comitato interministeriale che riferì al C.I.P.I. il quale autorizzò definitivamente le transazioni (delibere C.I.P.I. 23 settembre 1983, 22 novembre 1983 e 9 febbraio 1984 – decreto Ministero dell'Industria del 17 ottobre 1983 e 16 dicembre 1983 – decreto del Ministero del Tesoro del 28 gennaio 1984).

Anche in relazione a questo capo di imputazione alla luce dell'ampio ruolo svolto da primari studi legali che hanno organizzato e portato a termine l'operazione, comunque avallata dall'Amministrazione pubblica istituzionalmente competente, deve essere esclusa la colpa grave dei convenuti che, in applicazione degli art. 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20, e 2697 c.c., vanno conseguentemente assolti.

3.3. Contratto di c.d. “agenziamento” con la Navy Cruises International di Quiriconi.

La Procura ha contestato la congruità delle percentuali riconosciute dal commissario straordinario nel contratto di c.d. “agenziamento” stipulato con la Navy Cruises International di Quiriconi.

Non ha, tuttavia, effettuato stime autonome fondandosi sulle risultanze del processo penale che avevano già formato oggetto di censura da parte della Corte di cassazione in sede penale (cfr. pagina 43, 45 e 46 della decisione del 10 aprile 1997) la quale aveva sollevato una serie di riserve in merito ai criteri, i metodi ed i parametri di quantificazione utilizzati dalla Corte d'appello di Napoli nella riformata decisione di condanna.

I convenuti hanno, peraltro, precisato che il De Luca inviò copia del contratto al Ministero dell'Industria (al quale fornì anche chiarimenti e precisazioni) e, nell'udienza pubblica, hanno fornito ampie delucidazioni in merito alla non incongruità del corrispettivo

riconosciuto alla Navy Cruises International.

In relazione a questa fattispecie specifica, quindi, non essendo stata raggiunta la dimostrazione di una colpa grave dei convenuti, l'azione va rigettata in applicazione degli art. 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20, e 2697 c.c.

3.4. Vendita tre navi Elios, Arethusa e Brasilia

Quanto alle contestazioni circa il prezzo di vendita delle navi Elios, Arethusa e Brasilia, come risulta dalla stessa decisione della Suprema Corte del 10 aprile 1997, le procedure di alienazione in questione hanno avuto un carattere aperto e ricevuto le autorizzazioni ed approvazioni del Ministro dell'Industria e del comitato di sorveglianza (sul punto conformemente la decisione penale della Cassazione secondo la quale “*v'erano state le autorizzazioni ministeriali e la pubblicità per la vendita delle singole unità era andata al di là delle previsioni di legge*” Cass., 10 aprile 1997, pagina 48).

Del resto l'offerta della Universal Glow, come riconosciuto dalla Suprema Corte nella decisione del 10 aprile 1997 (pagina 48), era stata preferita alle altre in gara proprio perché economicamente più conveniente mentre il danno derivante dalla mancata realizzazione di alcune condizioni dell'offerta accettata ed approvata è dipeso da atti di inadempimento contrattuale della controparte (presentata come contraente “*first class*”) non addebitabili né al De Luca, né al Vignali, anche alla luce del fatto che, come segnalato dai convenuti, le operazioni preliminari ed i contatti necessari erano stati prevalentemente tenuti, com'è prassi negoziale nelle vendite di navi, da primari studi legali aventi competenze tecniche specifiche nella contrattualistica internazionale marittima.

Le contestazioni, quindi, afferendo a questioni relative all'esecuzione di contratti che erano stati considerati, anche dagli organi pubblici, opportuni e convenienti, non sono tali da far venire in rilievo un addebito di responsabilità a titolo di colpa grave nei confronti di alcuno dei due convenuti il cui operato va giudicato *ex ante* (non *ex post*) alla luce delle

condizioni concrete in cui i medesimi si sono trovati ad operare. Dalla documentazione in atti, quindi, non sussistono elementi tali da superare la soglia della colpa lieve che, rilevando ai fini di un eventuale giudizio civile delle società amministrare nei confronti del commissario straordinario, non può fondare la diversa azione di responsabilità amministrativo-contabile per la quale è necessaria una ben più intensa e permeante gravità.

Anche sotto questo profilo, quindi, i convenuti vanno assolti in applicazione degli art. 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20, e 2697 c.c.

3.5. Temporeggiamenti ed intempestiva alienazione del quotidiano Roma.

L'azione di responsabilità relativa a questo capo di imputazione è stata spiegata esclusivamente nei confronti del De Luca.

Quest'ultimo è stato condannato in sede penale in quanto la Corte di cassazione *“ha ritenuto che i giudici di merito con esauriente, adeguata e corretta motivazione aderente alle risultanze processuali (sia documentali che testimoniali, nonché alla stregua degli elementi desunti dalle modalità che avevano caratterizzato le trattative di vendita intercorse con la EDISUD s.r.l.) avevano accertato e verificato che la condotta concreta del De Luca, fin dal primo momento contrario ad ogni ipotesi di cessione della testata e con analogo atteggiamento nei riguardi della EDISUD s.r.l. anche attraverso l'ostinata pretesa di clausole particolarmente onerose e vessatorie, era inequivocabilmente riconducibile al deliberato proposito di impedire la riedizione del giornale per obbedire o compiacere ad una “volontà politica” sia pure non individuata, contraria a detta riedizione; ed in tale condotta strumentalizzata per fini privati, ha confermato la ravvisata pretesa di interesse del commissario straordinario, necessaria per l'affermazione di colpevolezza in ordine al reato di cui all'art. 228 l.f., la cui vera essenza è costituita dalla strumentalizzazione della condotta d'ufficio per fini privati”* (così C. app. Nap., 10 marzo 2003, pagina 27 – cfr., altresì, Cass. pen., 10 aprile 1997, n. pagine 51-52).

La gravità del comportamento (doloso) del De Luca, come accertato dalle menzionate decisioni penali di condanna, comporta, a livello contabile, un addebito di responsabilità amministrativa per danno erariale (derivante dal deprezzamento della testata e dei beni aziendali cui è conseguito un minor introito nelle casse dell'amministrazione straordinaria con maggior aggravio per le finanze pubbliche) che, in integrale accoglimento delle richieste della Procura (che ha utilizzato il parametro delle perdite di esercizio risultanti dai bilanci delle società del Gruppo Lauro SNEG e COGRAME, titolari della testata "Roma" e della tipografia), va quantificato in € 59.092,60, oltreinteressi e rivalutazione.

L.) Interessi legali e rivalutazione sulle somme dovute a titolo di danno erariale

L'illecito contabile ha natura di debito di valore.

Vanno, quindi, corrisposti interessi legali sulla somma rivalutata, anno per anno, dal momento dell'illecito fino al giorno della pubblicazione della presente decisione secondo i criteri seguiti costantemente dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass., sez. un., 17 febbraio 1995, n. 1712; Id., sez. III, 10 marzo 2006, n. 5234).

M.) Spese di giudizio

Le spese di causa seguono la soccombenza, vengono poste a carico del solo convenuto soccombente (il De Luca) e liquidate come da dispositivo ai sensi degli art. 91, 2° co., c.p.c., 10 bis, comma 10, l. 2 dicembre 2005, n. 248 (di conversione del d.l. 30 settembre 2005, n. 203) e 3, comma 2 bis, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con legge 20 dicembre 1996, n. 639.

In relazione all'altro convenuto (il Vignali) sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese.

N.) Interessi sulle somme per cui è condanna

Sulle predette somme sono dovuti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo ex. art. 1282, 1° co., c.c.

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, definitivamente pronunciando sull'atto di citazione iscritto al n. 33277 del registro di segreteria, assolve Fausto Vignali e Flavio De Luca da tutti gli addebiti, salvo quest'ultimo limitatamente al danno derivante dall'intempestiva cessione del quotidiano "Roma", condannandolo al pagamento di € 59.092,60 in favore del Ministero dell'Economia e delle Finanze, oltre interessi legali sulle somme dovute, di anno in anno, rivalutate.

Sulle predette somme sono dovuti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo.

Condanna il De Luca soccombente al pagamento delle spese di giustizia liquidate in € 527,76. Spese compensate in relazione al Vignali.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 19 maggio 2009.

L'estensore

Il Presidente

Pasquale

Fava

Enrico Gustapane

Depositata in segreteria il 26 OTT 2009

Il direttore della segreteria