

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto 22 novembre 2002 il Procuratore Generale presso la sezione giurisdizionale per il Lazio della Corte dei Conti ha convenuto in giudizio, GENTILE Massimo, POLARA Giovanni, SIONIS Francesco, BRACHETTI Regino e MASINI Mario, perché nel corso della seduta dell'11 aprile 2001, nella qualità di membri del Consiglio di amministrazione dell'Unire, ratificando la deliberazione d'urgenza n. 26 del 5 aprile 2001, avevano concesso alla Associazione per iniziative umanitarie «Sempre insieme per la pace» l'incarico di organizzare, per il 16 maggio 2001, presso il palazzo Sacchetti in Roma, una serata di gala, denominata «maggio dell' Ippica» per l'importo presunto di originarie lire 150 milioni, da imputare sul corrispondente capitolo di spesa del 2001 avente a oggetto «spese promozionali e di propaganda».

Nella predetta delibera, avente a oggetto «attuazione piano strategico di rilancio dell'immagine. Programma esecutivo. Azione promozionale» l'affidamento dell'incarico alla ricordata Associazione era stato così motivato: a) necessità di prevedere il coinvolgimento di personaggi pubblici, *opinion makers* e altri rappresentanti del mondo della cultura e della imprenditoria, attraverso cui creare una rete di sostenitori,

A vertical handwritten mark or signature on the right margin of the page, consisting of a long vertical line with a small hook at the top and a flourish at the bottom.

patrocinatori e divulgatori del messaggio e della filosofia si cui, per finalità istituzionale, l'Unire sarebbe l'interprete; b) disponibilità del presidente della Associazione per iniziative umanitarie «Sempre insieme per la pace», Maria Pia Fanfani, di organizzare una serata di gala esclusivamente per l'Unire, intitolata «Maggio dell'ippica» per il 16 maggio 2001; c) affidabilità di detta associazione di perseguire le finalità proprie dell'ente; d) urgenza di assicurare, per tempo, conferma della presenza di elevate personalità di settori di rilievo istituzionale, politico, economico e sociale.

Ha osservato il P.G. che: a) l'affidamento alla associazione «Sempre insieme per la pace» di organizzare una serata di gala esclusivamente per l'Unire, sarebbe stato surrettiziamente motivato dalla addotta vasta rete di conoscenze della presidentessa della relativa associazione, mentre il sotteso vero scopo apparirebbe impenetrabile e comunque inspiegabile con la promozione dell'attività ippica, specie di carattere agonistico, che per la sua specifica peculiarità, non troverebbe alcuna relazione con la creazione di una rete di conoscenze altolocate; b) la serata di gala era stata organizzata al di fuori dell'apporto dei consulenti esterni; c) la stessa non era prevista dal piano strategico



triennale di rilancio dell'ippica; d) l'Unire sarebbe stata in grado di organizzare la serata di gala facendo ricorso alle proprie risorse, avvalendosi dell'opera dei due esperti in materia promozionale e anche della attività di pubbliche relazioni, affidata alla dott.ssa De Martino, nominata responsabile dell'area «VIP»; e) l'Unire non aveva tratto alcun vantaggio dalla organizzazione della serata.

Svoltasi la istruttoria del caso con sentenza 2 febbraio 2004 il giudice di prime cure ha affermato la responsabilità dei convenuti per colpa grave e li ha condannati al pagamento di € 15.494,00 per ciascuno, oltre rivalutazione monetaria e interessi legali, sul rilievo che la serata di gala era stata organizzata per finalità esorbitante dai fini dell'Unire e con scopi diversi da quelli determinati per legge.

Gravata tale pronunzia dai soccombenti GENTILE Massimo, POLARA Giovanni, SIONIS Francesco, BRACHETTI Regino e MASINI Mario la Corte dei conti, prima sezione giurisdizionale centrale, con sentenza 15 marzo 2004 - 23 settembre 2005 ha rigettato gli appelli.

Per la cassazione di tale ultima pronunzia hanno proposto distinti ricorsi GENTILE Massimo (4693/06 R.G.), POLARA Giovanni (30860/06 R.G.), SIONIS France-

A vertical handwritten mark or signature on the right margin of the page, consisting of a long, thin vertical stroke with a small crossbar and a hook at the bottom.

sco (4924/06 R.G.), BRACHETTI Regino (4922/06 R.G.) e MASINI Mario (4923/06 R.G.).

Resiste con controricorso il Procuratore generale rappresentante il pubblico ministero preso la Corte dei conti.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. I vari ricorsi, avverso la stessa sentenza devono essere riuniti, ai sensi dell'art. 335 c.p.c.

2. Ha accertato la sentenza ora oggetto di ricorso per cassazione:

- ancorché nella delibera [con la quale è stato conferito alla associazione «Sempre insieme per la pace» l'incarico di organizzare la serata di Gala oggetto di controversia] si affermi che questa «*per curriculum*, per obiettivi e principi ispiratori della sua attività garantisce con la necessaria affidabilità l'esatto perseguimento, attraverso l'esecuzione dell'incarico conferito, delle finalità perseguite dall'Ente con la celebrazione dell'evento», risulta, al contrario [dalla corrispondenza intercorsa tra il presidente della Associazione, Fanfani Maria Pia, e quello dell'Unire, Polara Giovanni] che - a prescindere dal fatto che la associazione in questione è per sua costituzione e vocazione volta a perseguire scopi umanitari - lo scopo della iniziativa è riposto nel sotteso progetto di raggiunge-



re scopi umanitari, del tutto estranei al perseguimento degli obiettivi dell'Unire, volti all'incremento, recupero e promozione dell'attività ippica, in particolare di carattere agonistico, specie con riferimento al purosangue inglese e al trottatore italiano;

- nello stesso invito per la serata di gala «Maggio dell'ippica» è stato stampato sul retro pagina che la predetta organizzazione «ringrazia Unire per avere generosamente partecipato alle sue iniziative umanitarie 2001 in favore delle vittime del terremoto in El Salvador e per avere consentito la realizzazione della serata»;

- la promozione della serata, benché surrettiziamente motivata dalla vasta rete di conoscenze della presidentessa della relativa associazione, era del tutto avulsa dall'obiettivo aziendale di promuovere l'attività ippica, specie di carattere agonistico, tenuto conto che la specifica peculiarità dell'attività non trova alcuna relazione con la creazione di una rete di conoscenze altolocate;

- gli invitati (VIP) che hanno aderito alla serata in numero di 120 - ivi compresi dirigenti, amministratori e collaboratori dell'Unire - appaiono prescelti dalla associazione nella stessa area dei soggetti già

vicini al momento dell'ippica, si che la promozione si appalesa di nessuna efficacia;

- il consiglio di amministrazione dell'Unire con la delibera n. 72 del 21 dicembre 2000 aveva approvato il piano strategico per il rilancio dell'Unione e dell'ippica italiana 2000 - 2003 conferendo, con la delibera n. 88 del 28 dicembre 2000 l'incarico di collaborazione per l'attuazione di detto piano a Lippi Adolfo e Severi Pierluigi, mentre l'organizzazione della serata di gala è stata attuata discostandosi dal detto piano strategico triennale (in palese contrasto con la specifica raccomandazione del Ministero vigilante), si che può dirsi raggiunta la prova, anche attraverso la relazione di Severi Pierluigi, consulente dell'Unire, che la serata di gala in questione non costituisce direttamente e specificamente puntuale esecuzione del piano strategico triennale.

3. Denunciano i ricorrenti «violazione di legge, violazione e/o falsa applicazione dei limiti esterni della giurisdizione del giudice contabile, difetto di giurisdizione della Corte dei conti»

Si assume, infatti, in sintesi, nel contesto dei vari ricorsi:



- lo stesso giudice contabile ha accertato che rientra tra i fini istituzionali dell'UNIRE l'organizzazione di una serata di gala;

- il giudice contabile pretende di verificare la compatibilità con i fini dell'UNIRE della attività demandata alla ONLUS, verificando i fini istituzionali di questa ultima, ma omettendo di valutare se l'evento promozionale organizzato dalla Associazione benefica per conto dell'UNIRE fosse ~~anche~~ compatibile astrattamente con le finalità dell'ente [promozione del settore ippico];

- il giudice contabile, nell'affermare che nell'interno dell'UNIRE vi era una figura professionale *ad hoc* - in particolare la dott.ssa DE MARTINO cui era stato conferito l'incarico di «responsabile delle relazioni pubbliche area VIP» censura inammissibilmente le scelte dell'ente;

- il giudice contabile ha oltrepassato i limiti esterni della propria giurisdizione, per avere paradossalmente effettuato una analisi di economicità delle scelte amministrative in esame, senza accertare la natura e l'entità degli obiettivi conseguiti.

3. I ricorsi, manifestamente infondati, posto che prescindono - totalmente e senza alcuna giustificazione - sia da quella che è la normativa che vincola

l'operato degli enti pubblici e il contenuto della giurisdizione contabile, sia il contenuto degli accertamenti dei giudici *a quibus*, devono rigettarsi, con declaratoria della giurisdizione della Corte dei Conti.

Alla luce delle considerazioni che seguono:

3. 1. La Corte dei conti, nella sua qualità di giudice contabile, può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini dell'ente pubblico. Infatti, se da un lato, in base all'art.1, primo comma, della legge n 20 del 1994, l'esercizio in concreto del potere discrezionale dei pubblici amministratori costituisce espressione di una sfera di autonomia che il legislatore ha inteso salvaguardare dal sindacato della Corte dei conti, dall'altro lato, l'art.1, primo comma, della legge n. 241 del 1990 stabilisce che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi ai criteri di «economicità» e di «efficacia», che costituiscono specificazione del più generale principio sancito dall'art. 97 Cost. e assumono rilevanza sul piano della legittimità (non della mera opportunità) dell'azione amministrativa.

Pertanto, la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti (Cass., sez. un., 29 settembre 2003, n.

14488. Analogamente, Cass., sez. un., 28 marzo 2006, n. 7024).

Pacifico, in diritto, quanto precede, si osserva che nella specie la Corte dei conti, pur ritenendo, in tesi, compatibile l'organizzazione di una «serata di gala» per promuovere i fini dell'UNIRE, ha accertato in linea di fatto:

- l'ente per l'organizzazione della serata in questione, ha erogato alla Associazione Iniziative Umanitarie «Sempre insieme per la pace», la somma di lire 180 milioni [dell'anno 2001];

- hanno partecipato alla serata 120 persone. L'UNIRE, per l'effetto, ha sostenuto - per ogni «partecipante» - la somma di lire 1.500.000.

Atteso - come ricordato sopra - che l'art.1, primo comma, della legge n. 241 del 1990 stabilisce che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi ai criteri di «economicità» e di «efficacia», che costituiscono specificazione del più generale principio sancito dall'art. 97 Cost. e assumono rilevanza sul piano della legittimità (non della mera opportunità) dell'azione amministrativa, è di palmare evidenza la illegittimità dell'operato degli odierni ricorrenti, nell'organizzare (ai detti costi) la serata de qua affidandone

la realizzazione alla Associazione Iniziative Umanitarie «Sempre insieme per la pace».

3. 2. Anche a prescindere da quanto precede è rimasto accertato che molte delle 120 persone che hanno partecipato (con un onere per l'ente di lire 1.500.000 per ciascun intervenuto) non avevano alcuna necessità di essere raggiunte da alcun messaggio pubblicitario.

Gran parte dei partecipanti, infatti, erano «amministratori, dipendenti dell'enti e loro familiari o [soggetti] comunque già dipendenti nel mondo dell'ippica».

Non è stato in alcun modo dimostrato - e neppure dedotto - quale sia stata [con riferimento agli intervenuti alla serata estranei all'UNIRE e al mondo dell'ippica] la ricaduta *ex post* dell'evento, sull'immagine dell'UNIRE.

3. 3. Hanno accertato, ancora, i giudici contabili, non solo che l'Associazione Iniziative Umanitarie «Sempre insieme per la pace», a fronte di un compenso di 180 milioni di lire, ha documentato spese per circa 70 milioni oltre Iva, ma hanno evidenziato - ancorché di tali essenziali circostanze non si faccia alcun riferimento negli articolati ricorsi - che:



- nel corso della serata è stata «pubblicizzata l'iniziativa della ONLUS *un cavallo per amico ... un amico per i bambini di El Salvador ..*»;

- «le copertine dei contenitori delle cassette prodotte a ricordo della serata indicavano l'UNIRE quale sostenitore delle attività della Associazione in El Salvador» (e, infatti, l'UNIRE viene indicato tra i Patroni tecnici della Associazione).

Accertato che la serata di gala «maggio dell'ippica» è stata organizzata per perseguire - fondamentale - lo scopo di finanziare una iniziativa umanitaria della Associazione Iniziative Umanitarie «Sempre insieme per la pace» è palese - anche sotto tale ulteriore profilo - la illegittimità delle delibere per cui è controversia e la giurisdizione della Corte dei conti, esulando - palesemente - dalle finalità dell'UNIRE [e dei suoi amministratori] lo scopo di finanziarie iniziative umanitarie.

3. 4. Accertata la illegittimità - sotto i profili sopra evidenziati - dell'operato degli odierni ricorrenti nell'adottare le delibere in questione, rimangono assorbite tutte le altre questioni pur analiticamente esposte nella sentenza impugnata e censurate dai ricorrenti.

Anche nell'eventualità, infatti, dovesse pervenirsi alla conclusione - invocata dai ricorrenti in contrasto con gli accertamenti in fatto compiuti dai giudici *a quibus* - che il funzionario responsabile delle relazioni pubbliche area VIP, dott.ssa Di Martino era insediata unicamente nell'aprile 2001 e non poteva, pertanto, provvedere all'organizzazione della serata (svoltasi nel maggio 2001) [e che sussistesse inadeguatezza del personale in servizio presso l'ente, al fine di organizzare la serata in questione, circostanza questa neppure mai invocata dai ricorrenti (cfr., Cass., sez. un., 25 gennaio 2006, n. 1378)], e che - in realtà - in contrasto, ancora una volta con gli accertamenti in fatto dei giudici *a quibus* (i quali hanno suffragato la loro conclusione sul punto sulla base della testimonianza dei redattori del Piano, i quali hanno escluso che la serata di gala rientrasse nell'ambito del loro elaborato o che fossero stati interpellati in proposito), che il «piano strategico per il rilancio dell'Unire e dell'ippica italiana 2001-2003» consentisse la realizzazione della serata di gala in discussione, non per questo potrebbe pervenirsi alla cassazione della sentenza impugnata e alla affermazione della carenza di giurisdizione della Corte dei conti [senza ombra di dubbio sussistente alla luce dei sopra evidenziati pro-



fili di illegittimità dei provvedimenti da cui ha preso lo spunto la presente controversia].

4. Risultati infondati in ogni loro parte i proposti ricorsi, in conclusione, devono rigettarsi, con declaratoria della giurisdizione della Corte dei conti.

Nessun provvedimento deve adottarsi in ordine alle spese di lite di questo giudizio di legittimità, nel contraddittorio del Procuratore Generale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti.

P.Q.M.

La Corte

riunisce i ricorsi ⁴⁶⁹³ ~~8975~~/06, ⁴⁹²⁸ ~~8981~~/06, ⁴⁹⁸³ ~~8982~~/06, ⁴⁹²⁴ ~~10060~~/06 e ³⁰⁸⁶⁰ ~~32365~~/06 e li rigetta;

dichiara la giurisdizione della Corte dei conti;

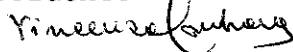
nulla sulle spese di questo giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione, il giorno 10 giugno 2008.

il consigliere relatore e est.



il Presidente



LA CANCELLERIA
9 LUG 2008



9 LUG 2008

