

FEDERAZIONI SPORTIVE – NATURA GIURIDICA – INCLUSIONE NELL’ELENCO ISTAT (CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI)

CONCLUSIONI DELL’AVVOCATO GENERALE

GERARD HOGAN

presentate il 28 febbraio 2019⁽¹⁾

Cause riunite C-612/17 e C-613/17

Federazione Italiana Golf (FIG)

contro

Istituto nazionale di statistica (ISTAT)

Ministero dell’Economia e delle Finanze (C-612/17)

e

Federazione Italiana Sport Equestri (FISE)

contro

Istituto nazionale di statistica (ISTAT) (C-613/17)

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte dei Conti (Italia)]

«Rinvio pregiudiziale – Regolamento (UE) n. 549/2013 – Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione europea – Istituzione senza scopo di lucro – Classificazione di un’istituzione senza scopo di lucro nel settore delle amministrazioni pubbliche o delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie – Esistenza di un controllo da parte delle amministrazioni pubbliche – Criteri applicabili per stabilire il controllo di un’istituzione senza scopo di lucro da parte delle amministrazioni pubbliche».

I. Introduzione

1. Come dimostra chiaramente la recente storia economica degli Stati membri dell’Unione, per il moderno sistema finanziario poche cose sono più importanti della preparazione di conti nazionali precisi e standardizzati. Ciò è stato riconosciuto dal legislatore europeo, da ultimo con l’adozione del regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione europea che disciplina il sistema europeo dei conti 2010 (in prosieguo: il «regolamento SEC») ⁽²⁾. Il considerando 3 del regolamento SEC recita in tal senso che «[a]i fini della comparabilità, tali conti dovrebbero essere elaborati sulla base di principi unici e non diversamente interpretabili». Il fatto stesso che tale regolamento raggiunga quasi le 730 pagine di testo costituisce a suo modo un’indicazione dell’importanza della questione e della complessità insita nell’attività contabile.

2. Tale complessa questione è ora sollevata dalla Corte dei conti (Italia) nell’ambito del presente rinvio pregiudiziale. La questione principale posta è, essenzialmente, la seguente: se la Federazione Italiana Golf (in prosieguo: la «FIG») e la Federazione Italiana Sport Equestri (in prosieguo: la «FISE») debbano essere considerate dall’Istituto Nazionale di Statistica italiano (in prosieguo: l’«ISTAT») come rientranti nel settore delle amministrazioni pubbliche ⁽³⁾, (S. 13) ⁽⁴⁾, inserite nel conto economico consolidato dello Stato italiano o, invece, come istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie ⁽⁵⁾, (S. 15) ⁽⁶⁾. Un’istituzione senza scopo di lucro al servizio delle famiglie è un’unità o un settore istituzionale che è un produttore privato di beni e servizi non destinabili alla vendita e che *non* è soggetto al controllo delle amministrazioni pubbliche ⁽⁷⁾. Per contro, le istituzioni senza scopo di lucro che producono beni e servizi non destinabili alla vendita e che sono controllate dalle amministrazioni pubbliche sono classificate nel settore delle amministrazioni pubbliche ⁽⁸⁾.

3. Ciò solleva a sua volta la questione di come debbano essere interpretati i vari criteri contenuti nel regolamento SEC che disciplina il trattamento a tal fine delle organizzazioni/istituzioni senza scopo di lucro quali la FIG e la FISE. Trattandosi, a quanto risulta, della prima occasione in cui la Corte è stata chiamata a fornire orientamenti per l’interpretazione di questo importante regolamento, le due domande di pronuncia pregiudiziale in esame assumono di conseguenza una certa rilevanza.

4. Prima di esaminare i fatti è tuttavia necessario, anzitutto, presentare le pertinenti disposizioni del regolamento SEC.

II. Contesto normativo – Diritto dell’Unione

5. Come ho già osservato, il regolamento SEC ha istituito il Sistema europeo dei conti 2010 (9). Il regolamento SEC contiene due allegati (10). L’allegato A predispone una metodologia relativa alle norme, alle definizioni, alle classificazioni e alle regole contabili comuni, che devono essere utilizzate per l’elaborazione dei conti nazionali. L’allegato B prevede un programma che stabilisce i termini, incluse le scadenze, entro i quali gli Stati membri trasmettono alla Commissione (Eurostat) i loro conti nazionali.

6. Il paragrafo 1.34 dell’allegato A del regolamento SEC dispone che «[i] conti per settore sono creati attribuendo le unità ai settori, il che consente di presentare per settore le operazioni e i saldi contabili dei conti. Tale presentazione per settore mette in luce molte misurazioni importanti ai fini della politica economica e di bilancio. I principali settori sono quelli delle famiglie, delle amministrazioni pubbliche, delle società (finanziarie e non finanziarie), delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie e del resto del mondo (11). Una distinzione importante è quella tra beni e servizi destinabili alla vendita e beni e servizi non destinabili alla vendita. Una entità controllata dalle amministrazioni pubbliche, allorché si configuri come una società che produce per il mercato, è classificata nel settore delle società e non nel settore delle amministrazioni pubbliche. In tal caso il disavanzo e i debiti della società non rientrano nel disavanzo e nel debito delle amministrazioni pubbliche».

7. Conformemente al paragrafo 1.35 dell’allegato A del regolamento SEC:
«Il settore pubblico comprende tutte le unità istituzionali residenti nell’economia che sono controllate dalle amministrazioni pubbliche. Il settore privato è costituito da tutte le altre unità residenti».

8. Il paragrafo 1.36 dell’allegato A del regolamento SEC stabilisce che «[p]er controllo si intende la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale».

9. Ai sensi del paragrafo 1.37 dell’allegato A del regolamento SEC, «[l]a distinzione tra beni e servizi destinabili alla vendita e non destinabili alla vendita e pertanto, per le entità del settore pubblico, la loro classificazione nel settore delle amministrazioni pubbliche o nel settore delle società sono determinate applicando la seguente regola:

Una attività è considerata attività di produzione di beni e servizi destinabili alla vendita se i relativi beni e servizi sono scambiati alle seguenti condizioni:

- 1) i venditori agiscono per massimizzare i loro profitti sul lungo periodo e a tale scopo vendono beni e servizi liberamente sul mercato a chiunque sia disposto a pagare il prezzo richiesto;
- 2) gli acquirenti agiscono per raggiungere la massima utilità date le loro risorse limitate, acquistando i prodotti che meglio soddisfano le loro esigenze al prezzo offerto;
- 3) si ha un mercato effettivo allorché i venditori e i compratori hanno accesso al mercato e dispongono di informazioni su di esso. Un mercato effettivo può operare anche se tali condizioni non sono pienamente soddisfatte».

10. Il paragrafo 4.125 dell’allegato A del regolamento SEC riguardante i trasferimenti correnti alle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie prevede che «i trasferimenti correnti alle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie comprendono tutti i contributi volontari (diversi dai lasciti), le quote di associazione e l’assistenza finanziaria che tali istituzioni ricevono dalle famiglie (...)». Ai sensi del paragrafo 4.126, lettera a), dell’allegato A del regolamento SEC, i trasferimenti correnti alle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie comprendono le quote di associazione regolarmente versate dalle famiglie a organizzazioni sportive classificate nel settore delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie.

11. Il capitolo 20 del regolamento SEC è intitolato «I conti delle amministrazioni pubbliche». Il paragrafo 20.01 del regolamento SEC spiega che «[l]e attività delle amministrazioni pubbliche sono presentate separatamente da quelle del resto dell’economia perché i poteri, le finalità e le funzioni delle amministrazioni pubbliche differiscono da quelli di altri settori». Il paragrafo 20.01 dell’allegato A del regolamento SEC prosegue affermando che il capitolo 20 presenta i conti delle amministrazioni pubbliche in una maniera «che offre un quadro integrato delle attività economiche delle amministrazioni pubbliche: entrate, spese, disavanzo/avanzo, finanziamenti, altri flussi economici e conto patrimoniale».



12. Il paragrafo 20.04 dell'allegato A del regolamento SEC riconosce le difficoltà di classificazione e di misurazione per il settore delle amministrazioni pubbliche. Le disposizioni fondamentali del regolamento SEC per quanto riguarda il presente rinvio pregiudiziale sono tuttavia rinvenibili nei paragrafi da 20.13 a 20.16 dell'allegato A.

13. Il paragrafo 20.13 dell'allegato A del regolamento SEC stabilisce quanto segue:

«Le istituzioni senza scopo di lucro produttrici di beni e servizi non destinabili alla vendita e controllate da unità delle amministrazioni pubbliche costituiscono unità del settore delle amministrazioni pubbliche».

14. Il paragrafo 20.14 dell'allegato A del regolamento SEC così prevede:

«Le amministrazioni pubbliche possono scegliere di utilizzare istituzioni senza scopo di lucro invece che di enti amministrativi pubblici per mettere in atto politiche governative, poiché queste istituzioni sono considerate più imparziali e obiettive e meno soggette a pressioni politiche. Ad esempio, le istituzioni senza scopo di lucro possono essere più efficaci degli enti amministrativi pubblici in aree quali ricerca e sviluppo e definizione e aggiornamento periodico degli standard nei settori della sanità, della sicurezza, dell'ambiente e dell'istruzione».

15. La disposizione più importante per quanto riguarda i presenti procedimenti di rinvio pregiudiziale è però il paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC. Esso stabilisce quanto segue:

«Il controllo di un'istituzione senza scopo di lucro è definito come la capacità di determinarne la politica generale o il programma. L'intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività non è rilevante per decidere se una singola unità sia controllata dall'amministrazione pubblica. Per stabilire se un'istituzione senza scopo di lucro sia controllata dall'amministrazione pubblica occorre considerare i cinque indicatori di controllo che seguono:

- a) nomina dei funzionari;
- b) altre disposizioni come gli obblighi contenuti nello statuto dell'istituzione senza scopo di lucro;
- c) accordi contrattuali;
- d) grado di finanziamento;
- e) esposizione al rischio.

Un unico indicatore può essere sufficiente per stabilire il controllo. Tuttavia, se un'istituzione senza scopo di lucro finanziata principalmente dall'amministrazione pubblica conserva in misura significativa la capacità di determinare la sua politica o il suo programma lungo le linee definite dagli altri indicatori, non viene considerata controllata dall'amministrazione pubblica. Nella maggior parte dei casi l'esistenza del controllo sarà evidenziata da una serie di indicatori. Una decisione basata su questi indicatori implica, per sua natura, un giudizio soggettivo» (12).

16. Il paragrafo 20.16 dell'allegato A del regolamento SEC indica poi che «[l]a caratteristica di produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita di un'istituzione senza scopo di lucro è determinata come per le altre unità delle amministrazioni pubbliche».

III. Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

17. Prima di esaminare nello specifico le questioni sollevate dalla Corte dei Conti, occorre anzitutto delineare alcuni dettagli relativi alla maniera in cui è organizzato lo sport in Italia. Come rilevato dal giudice del rinvio, l'organizzazione dello sport in Italia si fonda sul Comitato Olimpico Nazionale Italiano (in prosieguo: il «CONI»). Il CONI è un ente con personalità giuridica di diritto pubblico italiano al quale sono affiliate le varie organizzazioni sportive nazionali. Queste ultime sono enti non lucrativi con personalità giuridica (13).

18. Sebbene sia un'organizzazione disciplinata dal diritto pubblico, il CONI è pur sempre essenzialmente una confederazione delle organizzazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate. La sua funzione principale è quella di autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive in Italia. Il principio dell'autonomia sportiva è una caratteristica fondamentale dello Statuto del CONI (14), con la conseguenza che alle federazioni sportive nazionali è riconosciuta l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione sotto la vigilanza generale del CONI. Il CONI ha comunque il potere di adottare i principi fondamentali per il riconoscimento a fini sportivi delle federazioni, i criteri e le modalità per l'esercizio dei controlli sulle federazioni sportive e la deliberazione di commissariamento delle federazioni in caso di gravi ed eccezionali violazioni dell'ordinamento sportivo (15). Lo Statuto del CONI prevede altresì poteri di approvazione degli statuti e dei bilanci delle federazioni.



19. I rappresentanti delle federazioni sportive quali la FIG e la FISE partecipano al Consiglio Nazionale e alla Giunta Nazionale del CONI. Le federazioni partecipano quindi all'organizzazione e alle attività del CONI contribuendo a comporre gli organi centrali titolari dei poteri più importanti e concorrendo alla formazione della volontà del CONI.

20. La FIG e la FISE sono federazioni sportive nazionali in Italia. Come indicato al precedente paragrafo 17, esse sono associazioni senza scopo di lucro e con personalità giuridica di diritto privato. Il giudice del rinvio ritiene che le federazioni sportive abbiano una natura giuridica unitaria ed omogenea di enti di diritto privato disciplinati dal Libro I del Codice civile italiano, con la conseguenza che gli atti delle federazioni sportive sono di regola governati dal diritto comune (salva l'applicabilità della regolazione più specifica derivante dal diritto sportivo) (16).

21. Gli statuti della FIG e della FISE stabiliscono che le rispettive attività di gestione siano esercitate in piena autonomia dagli organi di tali federazioni. I principali organi di gestione di tali federazioni sono l'Assemblea nazionale, il Presidente, il Consiglio federale e il Segretariato generale. I poteri generali di indirizzo spettano all'Assemblea nazionale, composta dai rappresentanti delle categorie di base, che elegge anche le principali cariche associative dell'organizzazione, insieme ai componenti del Consiglio federale. I poteri di amministrazione in ciascun caso spettano al Presidente eletto dall'Assemblea federale. Al Consiglio federale competono poteri di verifica della corretta esecuzione del programma tecnico-sportivo, la valutazione dei risultati sportivi e la vigilanza sul buon andamento della gestione. Va osservato, tuttavia, che al CONI è attribuito il potere di nominare due membri del Collegio dei revisori, mentre il Presidente è eletto dall'Assemblea nazionale.

22. La FIG e la FISE sono generalmente competenti per il tesseramento degli associati. La FIG e la FISE sono finanziate con i contributi del CONI e con risorse proprie, tra cui le quote di affiliazione, aggregazione e tesseramento, i contratti di sponsorizzazione e gli incassi derivanti da manifestazioni sportive e dalla gestione di beni e servizi. Lo Statuto della FIG stabilisce il suo principio fondamentale, ossia la sua natura privatistica, associativa e non lucrativa (17). È importante rilevare, comunque, che l'entità dei contributi del CONI alla FIG e alla FISE è significativa, e ammonta al 30% delle entrate della FIG nel 2013, al 27% nel 2014 e al 30% nel 2015. I contributi del CONI alla FISE sono anch'essi dell'ordine del 30% delle entrate di quest'ultima.

23. Le questioni sollevate nell'ambito dei procedimenti di pronuncia pregiudiziale hanno avuto origine nel modo seguente: il legislatore italiano (18) ha conferito all'ISTAT il potere di predisporre i conti economici consolidati annuali delle pubbliche amministrazioni nell'ambito delle disposizioni dell'articolo 121 TFUE. Una parte di tale processo comporta necessariamente l'individuazione degli elementi istituzionali dello Stato italiano che fanno parte del settore delle amministrazioni pubbliche secondo i criteri fissati dallo stesso regolamento SEC.

24. Con decisione pubblicata nella *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* il 30 settembre 2016, l'ISTAT ha inserito la FIG e la FISE nell'elenco ISTAT 2016. L'ISTAT ha ritenuto che, ai sensi del regolamento SEC, la FIG e la FISE fossero unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, in virtù del test per la distinzione tra produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita previsto al paragrafo 20.29 dell'allegato A di detto regolamento. Al fine di determinare se tali unità dovessero essere classificate come istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie o nel settore delle amministrazioni pubbliche, l'ISTAT ha verificato se la FIG e la FISE fossero soggette al controllo delle amministrazioni pubbliche.

25. L'ISTAT ha concluso che entrambe le federazioni erano controllate da amministrazioni pubbliche. Sebbene le federazioni dispongano di un certo grado di autonomia decisionale, l'ISTAT ha ritenuto che la FIG e la FISE non abbiano una «piena capacità di autodeterminazione» in considerazione dell'influenza significativa esercitata dal CONI sulla loro gestione.

26. La FIG e la FISE negano di soddisfare tali criteri. Di conseguenza, in data 29 novembre 2016 e 7 dicembre 2016 rispettivamente, esse hanno avviato i presenti procedimenti, nell'ambito dei quali chiedono l'annullamento dell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato ed individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, adottato dall'ISTAT (in prosieguo: l'«elenco ISTAT»), nella parte in cui la FIG e la FISE sono state inserite tra gli «enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali». Giova rilevare che la FIG aveva già avviato procedimenti simili riguardanti la sua inclusione negli elenchi ISTAT 2014 e 2015. Il primo ricorso riguardante l'elenco 2014 è



stato respinto dalla Corte dei Conti l'11 febbraio 2015, mentre quello con il quale si impugnava l'elenco ISTAT 2015 è stato accolto dalle Sezioni riunite della Corte dei Conti con sentenza del 9 marzo 2017.

27. Per quanto riguarda i presenti procedimenti, con sentenze del 13 settembre 2017 la Corte dei Conti ha deciso di sottoporre alla Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, le tre questioni pregiudiziali seguenti:

«1. Se il concetto di "intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività" di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. soft law) e dei poteri di riconoscimento, previsti dalla legge, ai fini dell'acquisto della personalità giuridica e dell'operatività nel settore dello sport, poteri entrambi generalmente riferibili a tutte le Federazioni sportive nazionali italiane;

2. se l'indicatore generale del controllo di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) ("la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale") debba essere inteso in senso sostanziale quale capacità di dirigere, condizionare, vincolare e condizionare l'attività gestionale dell'ente non lucrativo, ovvero se possa essere inteso in senso atecnico come comprensivo anche di poteri di vigilanza esterna diversi da quelli definiti dagli indicatori specifici del controllo di cui alle lettere (a), (b), (c), (d) ed (e) del par. 20.15 (quali ad esempio poteri di approvazione dei bilanci, di nomina dei revisori, di approvazione di statuti e di talune tipologie di regolamenti, di indirizzo sportivo o riconoscimento a fini sportivi);

3. se, in base al combinato disposto dei par. 20.15 e 4.125 e 4.126 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010), possa tenersi conto delle quote associative ai fini del giudizio sull'esistenza o meno del controllo pubblico, specificando se un elevato importo delle predette quote, unitamente alle altre entrate proprie, possa attestare, alla luce delle specificità della fattispecie concreta, la presenza di una significativa capacità di autodeterminazione dell'ente non lucrativo».

IV. Procedimento dinanzi alla Corte

28. Con ordinanza del presidente della Corte del 17 novembre 2017, le cause C-612/17 e C-613/17 sono state riunite.

29. La domanda del giudice del rinvio ai sensi dell'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, con la quale tale giudice ha chiesto di trattare con procedimento accelerato la causa C-612/17 e la causa C-613/17, è stata respinta con ordinanza del presidente della Corte del 14 dicembre 2017.

30. La FIG, la FISE, la Repubblica italiana e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte. La FIG, la Repubblica italiana e la Commissione hanno partecipato all'udienza tenutasi alla Corte il 6 febbraio 2019.

V. Analisi

A. Osservazioni preliminari

31. È necessario procedere in due fasi per stabilire se le federazioni sportive quali la FIG e la FISE possano essere classificate come istituzioni senza scopo di lucro controllate dalle amministrazioni pubbliche o, invece, come istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie e quindi esterne al settore pubblico. Nella prima fase occorre indagare se l'istituzione senza scopo di lucro sia un produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o un produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita. Solo nel caso in cui l'istituzione senza scopo di lucro di cui trattasi *non superi* questo test (vale a dire, se le vendite di beni e servizi rappresentano *meno* del 50% dei costi) e venga considerata un produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita (19), si procede alla seconda fase, che consiste nell'esaminare la questione se un'amministrazione pubblica eserciti il controllo sull'istituzione senza scopo di lucro in questione.

32. Il giudice del rinvio afferma chiaramente nelle sue ordinanze di rinvio che la FIG e la FISE sono produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita. Questo accertamento di fatto non può essere messo in discussione dinanzi alla Corte (20). Il problema fondamentale che sta alla base delle questioni sottoposte alla Corte è quindi se vi sia un «controllo» da parte di un'amministrazione pubblica sulle federazioni sportive quali la FIG e la FISE ai sensi delle disposizioni del regolamento SEC, cosicché ai fini dei conti nazionali esse debbano essere incluse nel settore pubblico tra le «amministrazioni pubbliche» (S.13).

33. Si può senz'altro immaginare una situazione in cui una determinata federazione sportiva dipenda quasi esclusivamente da finanziamenti statali per le sue entrate e i cui funzionari siano di fatto nominati da un'amministrazione pubblica nazionale. Tale federazione dovrebbe molto probabilmente essere considerata

soggetta al controllo da parte delle amministrazioni pubbliche sotto svariati profili di diritto pubblico – non da ultimo per i fini statistici previsti dal regolamento SEC – proprio perché la sua politica generale sarebbe sostanzialmente controllata o almeno fortemente influenzata dall'amministrazione pubblica competente, anche se sarebbe altresì chiaro che, in materia di valutazioni puramente sportive, le decisioni della federazione sportiva interessata sarebbero autonome e realmente indipendenti.

34. Qual è allora la situazione per quanto riguarda la FIG e la FISE alla luce dei criteri fissati al paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC? Questo, in sostanza, rappresenta il problema ultimo posto dalle tre distinte questioni sollevate dal giudice del rinvio. Tuttavia, prima di esaminare tali questioni, vale la pena osservare anzitutto che la formulazione del paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento ESA è di natura esclusiva. Tale disposizione afferma chiaramente che «(...) occorre considerare i cinque indicatori di controllo che seguono (...)» (21). Ciò significa che nel caso di istituzioni senza scopo di lucro quali la FIG e la FISE sono solo questi criteri elencati che possono essere impiegati per risolvere la questione del controllo e rispondere alla domanda se un'istituzione senza scopo di lucro che è un produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita debba essere classificata tra le amministrazioni pubbliche o tra le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie.

35. Ciò è piuttosto importante perché altrove nel regolamento SEC, in particolare ai paragrafi 20.309 (22) e 20.310 dell'allegato A del suddetto regolamento, viene usata una definizione leggermente diversa – e, almeno in alcuni casi, più ampia – di controllo nel contesto della determinazione della questione se taluni altri enti debbano essere considerati enti del settore pubblico (23). Contrariamente all'argomento esposto dalla Commissione nelle sue osservazioni e in udienza, non credo che altre disposizioni – asseritamente analoghe – del regolamento SEC di questo tipo possano, per così dire, essere importate nella definizione di controllo contenuta nel paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC. La definizione di controllo contenuta in quest'ultima disposizione equivale a una *lex specialis* che non può essere ampliata facendo riferimento ad altre disposizioni generali, quali i paragrafi 20.309 e 20.310 dell'allegato A del regolamento SEC, anche se tali disposizioni affrontano anch'esse la questione del controllo o appunto del controllo nel settore pubblico, nel caso di queste ultime disposizioni.

36. A mio avviso, l'oggetto dei paragrafi 20.309 e 20.310 dell'allegato A del regolamento SEC *non* è quello di determinare se un'istituzione senza scopo di lucro produttrice di beni e servizi non destinabili alla vendita debba essere classificata tra le amministrazioni pubbliche o tra le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (24), ma piuttosto di stabilire se le società (che sono produttori di beni e servizi destinabili alla vendita e che possono includere le istituzioni senza scopo di lucro) (25) debbano essere classificate come rientranti nel settore pubblico o se siano soggette al controllo privato (26).

37. Tenendo presente quanto esposto è ora possibile esaminare in concreto le questioni poste dal giudice del rinvio.

B. La prima questione: l'esatta interpretazione del concetto di «intervento pubblico in forma di regolamentazione generale»

38. Come ho già osservato, le due frasi introduttive del paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC così recitano:

«Il controllo di un'istituzione senza scopo di lucro è definito come la capacità di determinarne la politica generale o il programma. L'intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività non è rilevante per decidere se una singola unità sia controllata dall'amministrazione pubblica (...)».

39. Il giudice del rinvio nutre dubbi sul significato dell'espressione «regolamentazione generale» in questo senso. Esso considera che si tratti di una nozione ampia che, nel caso delle organizzazioni sportive, potrebbe far riferimento sia agli indirizzi regolamentari (*soft law*) del Comitato internazionale olimpico e del CONI, insieme alle disposizioni generali della normativa italiana in materia di riconoscimento di tali organizzazioni a fini sportivi. Secondo il giudice del rinvio, il riconoscimento ordinario di tali organismi sportivi deve essere preceduto dal riconoscimento da parte del CONI (27).

40. Mentre la Commissione riconosce che il potere del CONI di adottare regole generali che stabiliscono standard comuni per le attività sportive rientra in linea di principio nel concetto di «intervento pubblico in forma di regolamentazione generale», essa ritiene che il suo potere di riconoscere le federazioni sportive possa creare un monopolio di fatto a favore di una determinata federazione sullo sport in questione, dato



che solo una federazione può essere riconosciuta per quello sport. La Commissione ritiene pertanto che tale potere non rientri nel concetto di «intervento pubblico in forma di regolamentazione generale».

41. La Commissione considera inoltre che il potere del CONI di riconoscere le federazioni sportive gli conferisca la capacità di determinare la politica generale di tali federazioni conformemente all'indicatore di controllo di cui al paragrafo 20.309, lettera h), dell'allegato A del regolamento SEC, che fa riferimento al «controllo attraverso un'eccessiva regolamentazione». Ai sensi di tale disposizione, «[q]uando la regolamentazione è talmente rigida da dettare di fatto la politica generale dell'impresa, si configura una forma di controllo. In alcuni casi può sussistere un forte coinvolgimento normativo delle autorità pubbliche, in particolare in settori quali i monopoli e i servizi pubblici privatizzati, dove è presente un elemento di servizio pubblico. È possibile un coinvolgimento normativo in aree importanti, come la determinazione dei prezzi, senza che un'entità ceda il controllo della politica generale». La Commissione ritiene che l'indicatore di controllo di cui al paragrafo 20.309, lettera h), dell'allegato A del regolamento SEC sia connesso a quelli di cui ai paragrafi 20.15, lettera b), e 2.39, lettera b) dell'allegato A del regolamento SEC.

42. A mio parere, l'espressione «regolamentazione generale», come risulta dal paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC ovviamente non può essere interpretata solo in astratto, ma trae il suo significato dal contesto legislativo generale. Il fatto che la frase sia preceduta dalle parole «intervento pubblico in forma di (...)» assume indubbiamente una certa importanza, perché presuppone in tal modo che la regolamentazione in questione abbia un certo supporto o una certa posizione ufficiale. Ne consegue pertanto che, in questo contesto, il riferimento alla «regolamentazione generale» è fatto principalmente a una regolamentazione contenuta o in un atto legislativo dello Stato italiano o per altri versi costitutiva di norme o principi di attuazione contenuti in tale legislazione.

43. Fatta salva la verifica finale da parte del giudice del rinvio, il regime legislativo italiano che prevede il riconoscimento delle organizzazioni sportive sembrerebbe rappresentare esattamente la forma di regolamentazione generale prevista dal paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC. Come chiarisce il giudice del rinvio, le norme relative a questioni quali il riconoscimento delle organizzazioni sportive, la tutela dell'integrità delle organizzazioni sportive e delle competizioni da esse organizzate e la tutela della salute e del benessere degli atleti sono espressamente previste dalla legge e si applicano indistintamente e in modo generale a tutte le organizzazioni sportive mediante la previsione di norme comuni a tal fine. Né, come ha rilevato la Commissione nelle sue osservazioni, queste norme mirano a controllare o a determinare in altro modo la politica generale o il programma (28) che organizzazioni sportive quali la FIG o la FISE intendano seguire. Il punto fondamentale, tuttavia, è che una «regolamentazione generale» di questo tipo, generalmente applicabile a tutte le organizzazioni sportive e che non cerca di controllare, negli aspetti sostanziali, la politica o il programma dell'organizzazione sportiva interessata è irrilevante al fine di determinare se l'organizzazione in questione sia soggetta al controllo delle unità delle amministrazioni pubbliche (29) ai fini del regolamento SEC (30).

44. Quanto premesso significa che il fatto che la FIG e la FISE – al pari di altre organizzazioni sportive italiane – siano tenute, ai sensi della normativa italiana, a fare domanda al CONI ai fini del riconoscimento, è irrilevante per stabilire se sussista il necessario grado di controllo da parte dell'amministrazione pubblica ai sensi del paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC. Se, pertanto, la FIG e la FISE devono essere considerate soggette al controllo da parte dell'amministrazione pubblica ai fini di tale disposizione del regolamento SEC, il motivo dev'essere un altro.

45. Ritengo pertanto che il concetto di «intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività» previsto dal paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC faccia riferimento, tra l'altro, alle norme concernenti aspetti quali il riconoscimento delle organizzazioni sportive, la tutela dell'integrità delle organizzazioni sportive e delle competizioni da esse organizzate e la tutela della salute e del benessere degli atleti, che sono espressamente previste dalla legge e si applicano indistintamente e in modo generale a tutte le organizzazioni sportive mediante la previsione di norme comuni a tal fine. Il potere di stabilire tali norme è irrilevante per decidere se un'amministrazione pubblica controlli un'organizzazione sportiva che è un'istituzione senza scopo di lucro e un produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita ai sensi del paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC.

C. La seconda questione: l'esatta interpretazione dei concetti di «controllo» e di «capacità di determinare la politica generale o il programma di un'unità istituzionale»



46. Con la seconda questione, il giudice del rinvio richiama l'attenzione sul fatto che sono prospettabili due possibili interpretazioni del concetto di «controllo» ai sensi del paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC. Secondo un'interpretazione, il «controllo» si riferisce alla capacità di un'amministrazione pubblica o di un ente pubblico di determinare la politica generale o il programma dell'ente interessato dirigendo o influenzando in modo determinante la gestione dell'unità istituzionale. L'altra interpretazione del «controllo» suggerita dal giudice del rinvio si riferisce a ciò che esso descrive come controllo formale attraverso la vigilanza generale ed esterna delle organizzazioni sportive previsto dal regime legislativo italiano in generale e dal CONI in particolare.

47. Come riconosce il giudice del rinvio, il «controllo» di cui trattasi in questa sede si riferisce al potere di determinare la politica generale o il programma dell'entità interessata dirigendo o influenzando in modo determinante la gestione di tale entità. Ciò risulta chiaramente dal linguaggio e dal contesto del paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC, dato che, come vedremo brevemente, tutti i cinque indicatori specifici del controllo ivi elencati (31) riguardano il concetto di «controllo» in tale senso sostanziale. A questo punto si potrebbe opportunamente sottolineare il fatto che il riferimento a «dirigere o influenzare in modo determinante la gestione di un'unità istituzionale» non sia un test separato ma soltanto un modo per chiarire o illustrare il test del controllo previsto dal punto 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC, ossia la «capacità di determinat[e] la politica generale o il programma [di un'istituzione senza scopo di lucro]». Da tali termini risulta evidente che il test del controllo in tale disposizione non si riferisce alla gestione quotidiana dell'istituzione senza scopo di lucro ma piuttosto alla definizione e alla gestione della sua strategia generale.

48. Inoltre, come ho già osservato nella risposta alla prima questione, risulta altresì chiaro dalla formulazione del regolamento SEC che la vigilanza esterna inerente alle norme di applicazione generale previste dalla normativa italiana è irrilevante (32) ai fini della determinazione di tale controllo ai sensi del paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC. Inoltre, dato il carattere di *lex specialis* del paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC, solo i cinque indicatori specifici di controllo di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC possono essere presi in considerazione al fine di determinare l'esistenza del controllo da parte delle amministrazioni pubbliche sulle istituzioni senza scopo di lucro – quali la FIG e la FISE – che sono produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e, quindi, al fine di stabilire se le amministrazioni pubbliche possano determinarne la politica generale o il programma.

49. La Commissione ha esposto l'argomento secondo il quale, poiché le federazioni sportive italiane svolgono determinate funzioni quali la selezione degli atleti che partecipano alle competizioni nazionali e internazionali come i Giochi olimpici e poiché esse decidono anche sulle controversie in ambito sportivo, tali federazioni esercitano funzioni pubbliche e dovrebbero pertanto essere classificate nel novero delle unità delle pubbliche amministrazioni ai sensi del paragrafo 20.06 dell'allegato A del regolamento SEC. Tali funzioni, a mio parere, non sono intrinsecamente di natura pubblica e, in ogni caso, occorre sottolineare nuovamente che il criterio da utilizzare è semplicemente quello contenuto nel paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC. Si deve quindi necessariamente concludere che l'argomento della Commissione basato sul paragrafo 20.06 di tale regolamento non è pertinente a tal fine.

50. Invero, lo Statuto del CONI conferisce di fatto a tale ente diversi poteri sulle organizzazioni sportive quali la FIG e la FISE. In tal senso lo Statuto del CONI prevede che la sua Giunta nazionale approvi il bilancio di previsione e il bilancio consuntivo di tali federazioni sportive (33) e nomina i revisori dei conti in rappresentanza del CONI (34). Contrariamente agli argomenti esposti dalla Commissione, tali poteri non possono, a mio avviso, essere considerati equivalenti all'effettiva nomina dei funzionari della FIG e della FISE da parte del CONI (35). Per quanto riguarda i poteri sostanziali di per se stessi, il potere di approvare i conti e di nominare i revisori delle organizzazioni sportive (36) di cui trattasi non sarebbe di norma considerato alla stregua del potere di controllare o altrimenti influenzare materialmente la politica generale delle organizzazioni stesse. Il discorso sarebbe effettivamente diverso se, ad esempio, tali poteri si estendessero fino a includere il potere di approvare o (a seconda dei casi) porre il veto relativamente a determinati piani di spesa della FIG o della FISE. Se è vero che tale circostanza dev'essere verificata, in ultima analisi, dal giudice del rinvio, sembra implicito nelle ordinanze di rinvio che tale giudice consideri che i poteri attribuiti al CONI di approvazione dei conti di ogni federazione sportiva e di nomina dei revisori rappresentino semplicemente



un potere di controllo ordinario (37). Secondo tale approccio, detti poteri di controllo non costituiscono di per sé un indicatore di controllo ai fini del paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC (38). In tale contesto vorrei rilevare che, anche in questo caso con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, mentre i conti annuali delle federazioni sportive nazionali sono soggetti all'approvazione del CONI, nel caso di parere negativo di quest'ultimo è l'assemblea nazionale della federazione sportiva che deve approvare in definitiva tali conti (39). In ogni caso, come affermato dalla FIG e dall'agente della Repubblica italiana in udienza, ciò sottolinea ulteriormente la pura e semplice natura di vigilanza di tale controllo esterno.

51. La Commissione fa inoltre riferimento ai poteri conferiti al Consiglio nazionale del CONI di approvare gli statuti e alcune norme o regolamenti delle organizzazioni sportive (40) e ritiene che si tratti di indicatori di controllo ai sensi del paragrafo 20.309, lettera i) e, invero, del paragrafo 20.15, lettera b), dell'allegato A del regolamento SEC. A parte il fatto che gli unici indicatori pertinenti sono quelli contenuti nel paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC, i poteri in questione rientrano nel concetto di «intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività» di cui al paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC. Tali poteri sono pertanto irrilevanti nel decidere se le amministrazioni pubbliche controllino un'organizzazione sportiva che è un'istituzione senza scopo di lucro e un produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita ai sensi del paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC (41).

52. La Commissione considera inoltre che ai fini del paragrafo 20.15, lettera b), dell'allegato A del regolamento SEC occorre inoltre tenere conto del potere del CONI di deliberare il commissariamento delle federazioni in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo, di constatata impossibilità di funzionamento degli organi direttivi o nel caso in cui non siano garantiti il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali (42), nonché del potere di revocare il riconoscimento a fini sportivi concesso alle federazioni, in caso di sopravvenuta mancata corrispondenza ai requisiti per il riconoscimento (43).

53. Ancora una volta, tuttavia, sono di parere diverso. Ritengo che tali poteri, esercitati occasionalmente nel caso in cui una federazione sportiva non rispetti le norme e gli obblighi più importanti imposti ai fini del suo corretto funzionamento, siano poteri simili al potere di riconoscimento del CONI di una siffatta federazione, o ne costituiscano il corollario (44) e non siano quindi rilevanti ai fini del paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC. Tali poteri non conferiscono al CONI il potere di determinare la politica generale o il programma della federazione sportiva interessata.

54. Sono pertanto dell'avviso che l'espressione «il controllo di un'istituzione senza scopo di lucro è definito come la capacità di determinarne la politica generale o il programma», contenuta nel paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC, debba essere interpretata come riferita alla capacità di dirigere o influenzare in modo determinante la gestione di un'istituzione senza scopo di lucro e non si riferisca ad alcun potere di vigilanza esterna in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività. Solo i cinque indicatori specifici di controllo di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) di tale paragrafo possono essere utilizzati al fine di stabilire se un'entità abbia la capacità di determinare la politica generale o il programma dell'istituzione senza scopo di lucro.

D. La terza questione: l'esatta interpretazione del concetto di «grado di finanziamento», di «finanziamento principale» e la rilevanza delle «quote associative» ai fini della verifica della capacità di autodeterminazione dell'ente non lucrativo

55. Il giudice del rinvio constata che dagli atti non risulta dimostrato il grado di controllo necessario per quanto riguarda gli indicatori specifici enumerati alle lettere a), b), c) ed e), del paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC, vale a dire la nomina di funzionari, gli obblighi previsti dagli statuti della FIG e dalla FISE, gli accordi contrattuali o l'esposizione al rischio. La questione sollevata dal giudice del rinvio riguarda invece l'interpretazione del paragrafo 20.15, lettera d), dell'allegato A del regolamento SEC, ossia, il grado di finanziamento e se le entrate che la FIG e la FISE registrano grazie alle quote associative possano essere prese in considerazione nel decidere la questione del presunto controllo pubblicistico. Tale questione si compone essenzialmente di due parti, vale a dire il concetto del grado di finanziamento e la rilevanza delle quote associative. Propongo di esaminare tali questioni separatamente, iniziando dalla questione delle quote associative.

1. **Lo status delle quote associative**

56. Come si può notare dal precedente paragrafo 22, gli introiti principali della FIG e della FISE provengono dalle quote associative, unitamente ad altre entrate derivanti da competizioni nazionali e internazionali, da pubblicità e sponsorizzazioni. Il giudice del rinvio ritiene che un elevato livello di quote associative tenderebbe a dimostrare che la FIG e la FISE hanno sviluppato un grado sufficientemente elevato di autonomia finanziaria e gestionale, per cui non si potrebbe affermare che esse siano controllate da un'unità amministrativa come il CONI, nonostante il significativo contributo finanziario da parte di quest'ultimo (45).

57. Nelle sue ordinanze il giudice del rinvio ha rilevato che per l'ISTAT e la Procura generale le quote associative sono comunque contributi di natura pubblicistica parafiscale in ragione della posizione di monopolio che la FIG e la FISE esercitano nei settori sportivi del golf e dell'equitazione in Italia. Entrambi sostengono che tali quote non possono quindi essere considerate rilevanti ai fini di una valutazione del grado di autonomia finanziaria di cui godono effettivamente tali federazioni.

58. Il giudice del rinvio ritiene che l'argomento secondo il quale i ricavi derivanti dalle quote associative equivalgano, in effetti, alle entrate da finanziamento pubblico debba essere respinto. Per quanto mi riguarda ritengo invece che tale approccio sia del tutto corretto. È vero che, come la Commissione rileva nelle sue osservazioni scritte, solo chi è affiliato alla FIG e alla FISE può praticare lo sport al quale è interessato (46), con la conseguenza che, in tale misura, si può considerare che esse occupino una posizione di monopolio per quanto riguarda l'organizzazione dei settori sportivi del golf e dell'equitazione in Italia. Resta tuttavia il fatto che il golf e gli sport equestri rimangono sport facoltativi (47) e che le quote associative in questione rappresentano pagamenti volontari da parte delle famiglie (48).

59. Il pagamento, ad esempio, della quota associativa alla FIG non è più obbligatorio in questo senso di quanto non lo sia, ad esempio, il pagamento effettuato da un giocatore di golf che desidera giocare su un determinato campo da golf a titolo di contributo dovuto per accedere a quel campo (c.d. «green fee»). Come osserva il giudice del rinvio, ai sensi del diritto italiano le federazioni sportive sono enti associativi non lucrativi disciplinati dalle regole del Libro I del Codice civile italiano. L'adesione è pertanto un atto volontario con il quale l'associato si obbliga a rispettare una serie di regole interne e a versare la quota associativa. Tale pagamento può essere considerato, in sostanza, come la conseguenza dell'assunzione volontaria di un obbligo contrattuale da parte dell'associato. Tramite il pagamento della quota l'associato può partecipare all'associazione sportiva in questione e grazie ad esso può contribuire a fornire le entrate che permettono a tale organizzazione di perseguire i propri obiettivi.

60. Il pagamento delle quote associative a organizzazioni sportive quali la FIG e la FISE è, di conseguenza, un pagamento contrattuale volontario puramente privato, effettuato dall'associato in considerazione dei servizi prestati da tali organizzazioni. Ne consegue pertanto che, contrariamente agli argomenti esposti dall'ISTAT e dalla Procura Generale dinanzi al giudice del rinvio, e dalla Commissione dinanzi alla Corte, tali quote associative non possono essere realisticamente considerate alla stregua di un onere di natura pubblicistica parafiscale. Ciò è dovuto al fatto che la caratteristica distintiva di un siffatto onere parafiscale consiste nel fatto che il pagamento è imposto e obbligatoriamente riscosso non in base a un accordo contrattuale ma in forza del diritto pubblico. In alcuni casi, infatti, il mancato pagamento di un onere può comportare sanzioni amministrative o finanche penali. Tale onere parafiscale, inoltre, non è riscosso con riferimento all'utilizzo effettivo o al costo dei servizi forniti dall'organizzazione in questione (49).

61. Inoltre, non vi è nulla che lasci intendere (50) che, in caso di mancato pagamento delle quote, la FIG o la FISE siano legittimate a recuperarle impiegando mezzi di ricorso diversi da quelli ordinari di diritto privato.

62. Ritengo pertanto che le entrate derivanti dalle quote associative delle organizzazioni sportive, che sono pagamenti contrattuali volontari, puramente privati, effettuati dagli associati e che sono versati in considerazione dei servizi forniti da tali organizzazioni, non debbano essere prese in considerazione nel valutare il grado di finanziamento da parte delle amministrazioni pubbliche ai sensi del paragrafo 20.15, lettera d), dell'allegato A del regolamento SEC. L'importanza relativa di tali quote associative e di altre entrate «private» rispetto al finanziamento da parte delle amministrazioni pubbliche è pertanto un chiaro indicatore del fatto che l'istituzione senza scopo di lucro non è controllata dalle amministrazioni pubbliche e dovrebbe quindi essere classificata come istituzione senza scopo di lucro al servizio delle famiglie.

2. I contributi annuali erogati dal CONI



63. Resta ancora da esaminare la questione della contribuzione annuale del CONI – un’entità amministrativa – che, come ho già osservato, rappresenta circa il 30% delle entrate della FIG e della FISE. Il livello di tale contribuzione è effettivamente significativo e non escludo la possibilità che in alcuni contesti e in talune circostanze un contributo di tale entità possa essere un indicatore di controllo. Di norma, tuttavia, un contributo ricorrente di questo tipo non sarebbe *di per sé* sufficiente per determinare il controllo.

64. Tuttavia, la situazione potrebbe essere diversa se vi fossero elementi di prova del fatto che l’organizzazione sportiva in questione abbia allineato le proprie politiche di gestione e organizzazione e il proprio programma alla volontà dell’ente pubblico che versa tale contributo a causa della sua dipendenza fiscale di fatto da tale ente. Anche in tali circostanze, tuttavia, al fine di dimostrare l’esistenza del controllo, sarebbe necessario provare che tale dipendenza fiscale ha creato in effetti una situazione in cui l’entità amministrativa che ha fornito il contributo esercitava un’influenza determinante sulle principali decisioni gestionali e organizzative.

65. Va ricordato a questo punto che il paragrafo 20.15 dell’allegato A del regolamento SEC riconosce espressamente che, se una particolare istituzione senza scopo di lucro «finanziata principalmente dall’amministrazione pubblica» conserva «in misura significativa la capacità di determinare la sua politica o il suo programma», essa «non viene considerata controllata dall’amministrazione pubblica». Ciò avviene esaminando gli altri quattro indicatori previsti dal paragrafo 20.15 dell’allegato A del regolamento SEC (51). Nel caso di specie la FIG e la FISE non sono «finanziate principalmente» da un’amministrazione pubblica (52), e anche se lo fossero sarebbe inoltre necessario dimostrare che esse non conservano la capacità di determinare la loro politica o il loro programma (53) al fine di provare, in tal senso, l’esistenza di un controllo da parte di un’entità amministrativa.

66. Sembra implicito nelle ordinanze del giudice del rinvio che nelle cause in esame non si sia verificato nulla del genere. Non è stato prodotto alcun elemento di prova che indichi che la FIG o la FISE non abbiano conservato, attraverso i loro associati, la capacità di determinare i propri programmi e le proprie politiche, sebbene la verifica di tale circostanza incomba, in ultima analisi, a tale giudice.

67. In ogni caso, spetterà al giudice del rinvio stabilire se la FIG e la FISE siano, di fatto, fiscalmente dipendenti dal CONI a causa dell’entità del contributo annuo di quest’ultimo. Tuttavia, anche se tale dipendenza fiscale fosse in definitiva adeguatamente accertata per il giudice del rinvio, sarebbe inoltre necessario dimostrare che la FIG e la FISE avevano in effetti conformato le loro politiche generali o i loro programmi alla volontà del CONI in ragione, tra l’altro, di tale dipendenza fiscale di fatto da tale ente prima che potesse essere accertato un controllo da parte di un’unità delle amministrazioni pubbliche. Di conseguenza, in assenza di prove che il CONI diriga o influenzi in modo determinante la gestione della FIG e della FISE, la risposta deve essere che nelle circostanze del caso di specie non è stato dimostrato che la FIG e la FISE siano soggette al controllo dell’amministrazione pubblica ai sensi del paragrafo 20.15 dell’allegato A del regolamento SEC.

VI. Conclusione

68. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere alle questioni poste dalla Corte dei Conti (Italia) nei termini seguenti:

Il concetto di «intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività» di cui al paragrafo 20.15 dell’allegato A del regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione europea che disciplina il sistema europeo dei conti 2010 («regolamento SEC») fa riferimento, tra l’altro, alle norme concernenti aspetti quali il riconoscimento delle organizzazioni sportive, la tutela dell’integrità delle organizzazioni sportive e delle competizioni da esse organizzate e la tutela della salute e del benessere degli atleti, che sono espressamente previste dalla legge e si applicano indistintamente e in modo generale a tutte le organizzazioni sportive mediante la previsione di norme comuni a tal fine. Il potere di stabilire tali norme è irrilevante per decidere se un’amministrazione pubblica controlli un’organizzazione sportiva che è un’istituzione senza scopo di lucro e un produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita ai sensi del paragrafo 20.15 dell’allegato A del regolamento SEC.

L’espressione «il controllo di un’istituzione senza scopo di lucro è definito come la capacità di determinarne la politica generale o il programma», contenuta nel paragrafo 20.15 dell’allegato A del regolamento SEC, deve essere interpretata come riferita alla capacità di dirigere o influenzare in modo determinante la

gestione di un'istituzione senza scopo di lucro e non si riferisce ad alcun potere di vigilanza esterna in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività. Solo i cinque indicatori specifici di controllo di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) di tale paragrafo possono essere utilizzati al fine di stabilire se un'entità abbia la capacità di determinare la politica generale o il programma dell'istituzione senza scopo di lucro.

Le entrate derivanti dalle quote associative delle organizzazioni sportive, che sono pagamenti contrattuali volontari, puramente privati, effettuati dagli associati in considerazione dei servizi forniti da tali organizzazioni non devono essere prese in considerazione nel valutare il grado di finanziamento da parte delle amministrazioni pubbliche ai sensi del paragrafo 20.15, lettera d), dell'allegato A del regolamento SEC. L'importanza relativa di tali quote associative e di altre entrate «private» rispetto al finanziamento da parte delle amministrazioni pubbliche è pertanto un chiaro indicatore del fatto che un'istituzione senza scopo di lucro non è controllata dalle amministrazioni pubbliche e dovrebbe quindi essere classificata come istituzione senza scopo di lucro al servizio delle famiglie. Inoltre, il paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC riconosce espressamente che, se una particolare istituzione senza scopo di lucro «finanziata principalmente dall'amministrazione pubblica» conserva «in misura significativa la capacità di determinare la sua politica o il suo programma», essa «non viene considerata controllata dall'amministrazione pubblica».

[1](#) Lingua originale: l'inglese.

[2](#) GU L 174 del 26.6.2013, pag. 1. V. articolo 1, paragrafo 1, del regolamento SEC. La base giuridica del regolamento SEC è l'articolo 338, paragrafo 1, TFUE, ai sensi del quale: «Fatto salvo l'articolo 5 del protocollo dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano misure per l'elaborazione di statistiche laddove necessario per lo svolgimento delle attività dell'Unione». Il paragrafo 1.01 dell'allegato A del regolamento SEC stabilisce che il Sistema europeo dei conti «è un sistema contabile, comparabile a livello internazionale, che descrive in maniera sistematica e dettagliata il complesso di una economia (ossia una regione, un paese o un gruppo di paesi), le sue componenti e le sue relazioni con altre economie».

[3](#) V. paragrafo 1.57, lettera c), dell'allegato A del regolamento SEC.

[4](#) V. tavola 2.1 dell'allegato A del regolamento SEC intitolata «Settori e sottosettori».

[5](#) V. paragrafi 1.57, lettera e), e 2.129 dell'allegato A del regolamento SEC.

[6](#) V. tavola 2.1 dell'allegato A del regolamento SEC.

[7](#) V. paragrafo 2.129 dell'allegato A del regolamento SEC che fa riferimento al fatto che si tratta di «produttori privati di beni e servizi non destinabili alla vendita».

[8](#) V. paragrafo 2.130 dell'allegato A del regolamento SEC.

[9](#) V. articolo 1, paragrafo 1, del regolamento SEC.

[10](#) V. articolo 1, paragrafo 2, del regolamento SEC.

[11](#) Tali unità e settori istituzionali si escludono reciprocamente. V. anche il paragrafo 1.57 dell'allegato A del regolamento SEC.

[12](#) V. anche il paragrafo 2.39 dell'allegato A del regolamento SEC che si applica alle istituzioni senza scopo di lucro riconosciute come entità giuridiche indipendenti.

13 Codice civile italiano, Libro I, come modificato dal decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 (in prosieguo: il «decreto legislativo 242/1999»).

14 Articolo 4 dello Statuto del CONI.

15 Articolo 6, comma 4, dello Statuto del CONI e articolo 5 del decreto legislativo 242/1999.

16 Le federazioni possono esercitare anche funzioni pubbliche, specificamente attribuite dalla legge, con riguardo alle quali si applica, entro i limiti fissati dall'articolo 1, comma 1-ter, della legge 241/1990, la disciplina di diritto pubblico.

17 V. articolo 4 dello Statuto della FIG e articolo 1 dello Statuto della FISE.

18 Legge 31 dicembre 2009, n. 196.

19 A questo proposito è importante osservare che le istituzioni senza scopo di lucro che sono produttori di beni e servizi destinabili alla vendita controllate da un'amministrazione pubblica sono classificate come società pubbliche. V. paragrafo 20.307 dell'allegato A del regolamento SEC. Se rientra tra i produttori di beni e servizi destinabili alla vendita, l'istituzione senza scopo di lucro controllata da privati è classificata nei settori delle società finanziarie e delle società non finanziarie. V. paragrafo 3.31 dell'allegato A del regolamento SEC.

20 Secondo il giudice del rinvio i ricavi dalla vendita dei servizi della FIG e della FISE sono in effetti molto bassi, pari a meno del 10% della loro produzione. La FIG e la FISE non possono di conseguenza essere considerate enti di tipo market ed esse sono palesemente istituzioni senza scopo di lucro che produttrici di beni e servizi non destinabili alla vendita, ai sensi dei paragrafi 20.29 e 20.30 dell'allegato A del regolamento SEC.

21 Non viene assegnato alcun peso o priorità all'uno o all'altro dei cinque indicatori specifici di controllo di cui al paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC. Infatti, tale disposizione stabilisce che «un unico indicatore può essere sufficiente per stabilire il controllo».

22 Nelle sue osservazioni la Commissione opera svariati riferimenti a tale disposizione e ritiene che essa sia rilevante per la determinazione del controllo delle istituzioni senza scopo di lucro. Essa considera infatti che le norme di cui al paragrafo 20.309 dell'allegato A del regolamento SEC siano più dettagliate di quelle del paragrafo 20.15.

23 V. anche paragrafi 1.36, 2.32, da 2.35 a 2.39 e 20.18 dell'allegato A del regolamento SEC.

24 Questo è l'oggetto della lex specialis di cui al paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC. V. anche, in tal senso, il manuale di Eurostat intitolato Government Deficit and Debt, Implementation of ESA 2010 (manuale sul disavanzo e sul debito pubblici - attuazione del SEC 2010), edizione 2016 disponibile in inglese all'indirizzo <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012>. A pagina 15, paragrafo 11, del suddetto manuale, si afferma che «il concetto di controllo da parte dell'amministrazione pubblica sui conti nazionali è lo stesso sia per le società finanziarie che per le società non finanziarie, ed è sviluppato nei paragrafi seguenti. Il controllo delle istituzioni senza scopo di lucro e delle unità riguardanti l'istruzione è trattato *separatamente* infra» (il corsivo è mio).

25 Conformemente al paragrafo 20.307 dell'allegato A del regolamento SEC, le unità del settore pubblico che producono beni e servizi non destinabili alla vendita sono classificate tra le amministrazioni pubbliche,



mentre le unità che producono beni e servizi destinabili alla vendita sono classificate come società pubbliche.

[26](#) Dal diagramma contenuto nel paragrafo 20.303 dell'allegato A del regolamento SEC risulta chiaramente che le norme dettate ai paragrafi da 20.303 a 20.319 dell'allegato A del regolamento SEC relativamente al settore pubblico non contengono norme per stabilire se un'entità sia un'istituzione senza scopo di lucro al servizio delle famiglie.

[27](#) Articolo 15 del decreto legislativo 242/1999.

[28](#) V. tra l'altro, paragrafo 1.36 dell'allegato A del regolamento SEC.

[29](#) V. paragrafo 20.13 dell'allegato A del regolamento SEC.

[30](#) Pur ritenendo che il riferimento della Commissione al «controllo attraverso un'eccessiva regolamentazione», di cui al paragrafo 20.309, lettera h), dell'allegato A del regolamento SEC non sia pertinente come lo è la *lex specialis* applicabile contenuta nel paragrafo 20.15 di tale allegato, dalla formulazione stessa di tale prima disposizione è altresì chiaro che tale test non trova applicazione nel contesto delle federazioni sportive, in quanto riguarda «i monopoli e i servizi pubblici privatizzati, dove è presente un elemento di servizio pubblico».

[31](#) Che costituiscono una categoria chiusa.

[32](#) Da solo o in combinazione con altri criteri.

[33](#) Articolo 7, comma 5, lettera g2) e articolo 21, paragrafo 5, dello Statuto del CONI.

[34](#) Articolo 7, comma 5, lettera h1), dello Statuto del CONI.

[35](#) Il potere di nominare i funzionari è uno dei cinque indicatori specifici di controllo espressamente previsti dal paragrafo 20.15, lettera a), dell'allegato A del regolamento SEC.

[36](#) Che potrebbero rientrare potenzialmente nei termini del paragrafo 20.15, lettera b), dell'allegato A del regolamento SEC.

[37](#) La FIG e l'agente della Repubblica italiana hanno precisato in udienza che l'obiettivo di tale vigilanza esterna da parte del CONI è quello di garantire che i finanziamenti pubblici concessi alle federazioni sportive non siano destinati a fini diversi da quelli debitamente autorizzati, e non quello di determinare la politica generale o il programma della federazione sportiva.

[38](#) La Commissione osserva inoltre che il CONI gode di un ampio potere di controllo sulle associazioni sportive affiliate alle federazioni, che costituiscono una parte importante delle attività di queste ultime. Secondo la Commissione, lo Statuto del CONI prevede che il Consiglio nazionale del CONI, al fine di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi, stabilisca i criteri dei controlli effettuati dalle federazioni sulle associazioni e società affiliate al fine di verificarne l'equilibrio finanziario. Tali controlli sono esercitati dalle federazioni in forza di una delega di poteri da parte del CONI, il quale può sostituirsi alle federazioni in caso di verificata inadeguatezza dei controlli da parte di queste ultime. La delega alle federazioni del potere di controllo sulle associazioni e società affiliate conferma l'esistenza in capo al CONI di una forma di influenza determinante sulla politica generale delle federazioni e dunque di controllo sulle stesse. Tuttavia io non sono d'accordo. Non concepisco come il fatto che il CONI abbia delegato alcuni poteri di controllo esterno, in particolare il controllo finanziario, alle federazioni sportive sulle loro affiliate attribuisca al CONI, ipso facto e



senza nessun'altra prova concreta, il potere di determinare la politica generale o il programma delle federazioni sportive interessate.

[39](#) V. articolo 15, comma 3, del decreto legislativo 242/1999 e, ad esempio, articolo 30, comma 3, lettera d), dello Statuto della FIG.

[40](#) V. articolo 7, paragrafo 5, lettera l), dello Statuto del CONI.

[41](#) La Commissione osserva inoltre che il CONI ha il potere di dettare i principi fondamentali che trovano applicazione negli Statuti delle federazioni come il principio di separazione dei poteri tra gli organi primari delle federazioni (assemblea, consiglio federale, presidente federale e collegio dei revisori dei conti); il principio di democrazia interna che regola il diritto di voto delle società e associazioni affiliate e degli atleti all'interno della federazione; il principio dell'eleggibilità alle cariche federali che regola l'elezione, la durata e la rinnovabilità dei mandati delle cariche elettive, nonché l'incompatibilità tra certe cariche; il principio di rappresentanza degli atleti negli organi direttivi nazionali. Secondo la Commissione, tale potere conferisce all'ente pubblico CONI la capacità di influenzare la struttura interna delle federazioni e pertanto si configura come indice della sua capacità di determinare la politica generale delle federazioni ovvero come forma di controllo pubblico. Non sono d'accordo. A mio parere tali poteri rientrano, ancora una volta, nel concetto di «intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività» di cui al paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC.

[42](#) Articolo 6, lettera f1) e articolo 7, comma 5, lettera f), dello Statuto del CONI.

[43](#) Articolo 21, comma 5, dello Statuto del CONI.

[44](#) Costituendo in tal modo un «intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività» di cui al paragrafo 20.15, allegato A, del regolamento SEC.

[45](#) È opportuno ricordare che, in conformità del paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC, anche se un'istituzione senza scopo di lucro è finanziata principalmente dall'amministrazione pubblica, essa può tuttavia conservare in misura significativa la capacità di determinare la sua politica o il suo programma, e in tal caso non viene considerata controllata dall'amministrazione pubblica.

[46](#) Per lo meno per quanto riguarda gli atleti che partecipano alle competizioni.

[47](#) Siano essi praticati a titolo dilettantistico o professionale.

[48](#) V. paragrafi 4.125 e 4.126 dell'allegato A del regolamento SEC.

[49](#) V., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2013, *IVD* (C-526/11, EU:C:2013:543, punto 24).

[50](#) Salvo verifica da parte del giudice del rinvio.

[51](#) Ritengo inoltre che anche se un'istituzione senza scopo di lucro non sia finanziata principalmente (o, in tal senso, non sia finanziata affatto) dalle amministrazioni pubbliche, essa possa tuttavia essere controllata da un'entità amministrativa qualora, dopo avere ponderato i cinque indicatori di controllo di cui al paragrafo 20.15 dell'allegato A del regolamento SEC, sia accertato che tale entità può determinare la politica generale o il programma dell'istituzione senza scopo di lucro.

[52](#) Ossia il CONI.



53 A questo proposito, ai sensi dell'indicatore di cui al paragrafo 20.15, lettera d), dell'allegato A del regolamento SEC, sembrerebbe che la FIG e la FISE siano controllate in definitiva dai loro associati. La verifica di tale circostanza spetta comunque, in ultima analisi, al giudice del rinvio.

sentenza n. 31/2017/RIS

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai seguenti magistrati:

Alberto AVOLI	Presidente
Antonio CIARAMELLA	Consigliere
Luisa D'EVOLI	Consigliere
Patrizia FERRARI	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere
Alessandra SANGUIGNI	Consigliere
Pasquale FAVA	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA-ORDINANZA DI RIMESMISSIONE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA CON RICHIESTA DI PRONUNCIA URGENTE

nel giudizio iscritto al n. 538/SR/RIS del registro di Segreteria delle Sezioni riunite proposto dalla Federazione Italiana Golf (FIG), con sede legale in Roma, viale Tiziano n. 74, Partita IVA 01380911006, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, Prof. Franco Chimenti, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Pier Paolo Montone e Massimiliano Montone ed elettivamente domiciliata presso il loro studio in Roma, via Benozzo Gozzoli n. 60, con ricorso ai sensi dell'articolo 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, notificato il 22 novembre 2016 all'ISTAT, al Ministero dell'economia e delle finanze e alla Procura generale della Corte dei conti e depositato il 29 novembre 2016;

contro

l'Istituto Nazionale di Statistica (I.S.T.A.T.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede istituzionale in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato

e contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona Ministro *pro tempore*, con sede in Roma alla Via XX settembre 97 (cap 00187), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, è per legge domiciliato

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

dell'Elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, predisposto dall'I.S.T.A.T. e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, serie generale n. 229 del 30 settembre 2016, nella parte in cui include, fra "gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", la Federazione italiana golf (FIG), nonché di ogni altro atto a questo connesso, presupposto e consequenziale.

Visto il ricorso introduttivo del giudizio.

Visti i decreti del Presidente della Corte dei conti che hanno determinato la composizione del Collegio, la fissazione d'udienza e la nomina del relatore.

Esaminati gli atti ed i documenti di causa.

Udito, nell'udienza pubblica del 13 settembre 2017, il Consigliere Pasquale Fava.

Uditi l'Avvocato Montone, per la FIG, l'Avvocato dello Stato Garofoli per l'ISTAT e il Ministero dell'economia, nonché, per la Procura generale, il Vice Procuratore Generale Sergio Auriemma.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

L'OGGETTO DELLA CONTROVERSIA E I FATTI RILEVANTI

L'IMPUGNAZIONE DELLA FEDERAZIONI ITALIANA GOLF (FIG)



1. Con il ricorso in epigrafe notificato il 22 novembre 2016 all'ISTAT, al Ministero dell'economia e delle finanze e alla Procura generale della Corte dei conti, depositato il 29 novembre 2016, la Federazione italiana golf (FIG) ha chiesto l'annullamento, con vittoria di spese, competenze ed onorari, dell'Elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato ed individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, adottato dall'ISTAT e pubblicato in Gazzetta ufficiale serie generale n. 229 del 30 settembre 2016 (c.d. "elenco ISTAT 2016"), nella parte in cui la predetta Federazione è stata inserita tra "gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", nonché di ogni altro atto a questo connesso, presupposto e consequenziale.

La FIG ha segnalato che il precedente ricorso, notificato il 2 dicembre 2014, di impugnazione dell'elenco ISTAT 2014 (pubblicato in Gazzetta ufficiale, serie generale, del 10 settembre 2014, n. 210) è stato respinto con la sentenza 11 febbraio 2015, n. 24/2015/RIS, mentre quello con cui è stato impugnato l'elenco ISTAT 2015 (pubblicato in Gazzetta ufficiale, serie generale, 30 settembre 2015, n. 227) sarebbe stato discusso nell'udienza del 21 dicembre 2016 (ricorso poi accolto da queste Sezioni riunite con la sentenza 9 marzo 2017, n. 12/2017/RIS).

1.1. La Federazione ha evidenziato come, nell'evoluzione giurisprudenziale, queste Sezioni riunite abbiano cercato di offrire una interpretazione sistematica delle norme, valorizzando e privilegiando l'aspetto sostanziale e funzionale del SEC 2010 (Regolamento n. 549/13/UE del 21 maggio 2013, All. A par. 1.36 e 20.15), là dove individua il discrimine parametrico per l'inclusione nella "capacità dell'Ente di determinare la propria politica generale e i programmi".

In relazione alle Federazioni sportive per le quali il test di mercato è negativo, in quanto non riescono a coprire più del 50% dei costi con ricavi da vendita, parte ricorrente ha richiamato il più recente orientamento (C. conti, sez. riun. 21 maggio 2015, n. 20/2015/RIS, sez. riun., 22 luglio 2015, n. 41/2015/RIS, sez. riun., 29 luglio 2015, n. 44/2015/RIS, sez. riun., 29 luglio 2015, n. 45/2015/RIS, sez. riun., 29 luglio 2015, n. 46/2015/RIS; sez. riun., 19 gennaio 2016, n. 1/2016/RIS, sez. riun., 16 marzo 2016, n. 4/2016/RIS, sez. riun., 16 marzo 2016, n. 5/2016/RIS, sez. riun., 4 maggio 2016, n. 9/2016/RIS, sez. riun., 4 maggio 2016, n. 10/2016/RIS, sez. riun., 8 luglio 2016, n. 14/2016/RIS), che ha assegnato tuttavia un valore sostanziale all'entità delle entrate consistenti nelle quote associative le quali, pur non potendo costituire ricavi in senso proprio, sarebbero comunque trasferimenti da dover tenere in considerazione onde apprezzare il richiamato parametro della autonomia decisionale. Infatti una rilevante presenza di risorse finanziarie apportate dagli associati con il versamento delle quote non può non influenzare la capacità gestionale e non può comunque essere considerato un elemento neutro rispetto a detto parametro. In buona sostanza le quote, pur non essendo elemento di mercato e non influenzando sullo specifico test (per oggettiva mancanza del requisito della commercializzazione, inteso negli aspetti della commutatività e della reciprocità), entrano pur sempre nella disponibilità finanziaria complessiva e, conseguentemente, non possono essere "sterilizzate" per quanto riguarda i riflessi sull'indice parametrico dell'autonomia funzionale.

Nel caso della FIG ricorrente l'apporto riconducibile ai contributi del CONI, pur essendo significativo sul valore della produzione (30% nel 2013, 27% nel 2014 e 30% nel 2015), non sarebbe tale da determinare un controllo sulla gestione della Federazione la quale può contare su consistenti entrate proprie derivanti da ricavi di vendite e soprattutto dalle quote associative, circostanza che evidenzia la capacità della FIG di finanziarsi in piena autonomia, con risorse proprie.

1.2. La FIG ha poi censurato il provvedimento impugnato per violazione degli art. 3 e 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per difetto di avviso di avvio del procedimento, nonché di istruttoria e di motivazione in ordine alle ragioni dell'inserimento della Federazione nell'elenco ISTAT 2016. Sarebbero rimasti ignoti modalità, tecniche e passaggi istruttori, argomentativi e motivazionali in base ai quali l'ISTAT ha esercitato il proprio potere concludendo per l'inserimento nell'elenco annuale della FIG, non essendo state effettuate analisi nel corso del procedimento (difetto di istruttoria) né esplicitate le ragioni del *decisum* (difetto di motivazione).

1.3. Si è poi dedotto che non esisterebbe il controllo pubblicistico sia per l'assenza dell'indicatore di carattere generale ("la capacità di determinare la politica generale o il programma" par. 20.15 del SEC 2010), che per la carenza dei cinque indicatori specifici previsti dal par. 2.39 del SEC 2010 ("a) nomina di funzionari; b) messa a disposizione di strumenti che consentano l'operatività; c) accordi contrattuali; d) grado di finanziamento; e) grado di esposizione al rischio dell'amministrazione pubblica").

Circa l'assenza dell'indicatore di carattere generale e di quello specifico di cui alla lettera a), la ricorrente ha osservato che, in base allo Statuto della FIG, è l'Assemblea delle società sportive associate che elegge democraticamente tutti i principali organi federali (Presidente, Consiglio federale e Presidente del Collegio dei revisori dei conti), mentre tutte le decisioni gestionali, inclusa la nomina dei funzionari federali, sono assunte dal Consiglio federale.

Con riguardo all'assenza degli indicatori specifici di cui alle lettere b), c) ed e) la FIG ha segnalato che il CONI non mette a disposizione gli strumenti che consentono l'operatività della FIG e che non esistono accordi contrattuali stabili, come pure non sarebbe ravvisabile alcun grado di esposizione al rischio dell'amministrazione pubblica posto che, pur nell'ipotesi di improvvisa soppressione del CONI *ope legis*, la FIG potrebbe portare avanti l'attività con le proprie risorse, trattandosi di soggetto giuridico di diritto privato. In relazione all'indicatore specifico sub lett. d) si è richiamato il disposto del par. 20.15 del SEC 2010 a tenore del quale il controllo pubblico è escluso se l'ente "*conserva in misura significativa la capacità di determinare la sua politica o il suo programma lungo le linee definite dagli altri indicatori*". Secondo la Federazione ricorrente la misura dei contributi del CONI, pur significativa, non inciderebbe sulla propria autonomia gestionale, anche in ragione della più che maggioritaria quota di risorse proprie.

1.4. Il potere di lata vigilanza del CONI sull'attività delle Federazioni sportive avrebbe per la ricorrente natura meramente formale ed esterna, giustificandosi soprattutto in ragione delle funzioni pubblicistiche affidate, richiamando, a tal fine, l'orientamento della giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio, sent. 12 luglio 2011, n. 6209) che ha ricondotto i poteri di riconoscimento, di commissariamento, di approvazione dei bilanci e di nomina dei revisori ad un "controllo esterno", non incidente sull'attività gestionale federale.

Circa il potere c.d. di indirizzo del CONI, si è evidenziato che esso, lungi dall'incidere sull'autonomia tecnica, organizzativa e gestionale della Federazione, è esclusivamente finalizzato ad assicurare che l'attività delle Federazioni sportive si svolga in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato internazionale olimpico (CIO) e del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifici aspetti delle attività sportive (art. 15 d.lgs. 242/1999).

Nonostante tale potere di indirizzo, sarebbe inequivoco che il CONI non potrebbe determinare la politica generale delle Federazioni o sceglierne gli amministratori, i quali, invece, sono eletti dalle rispettive assemblee, in base agli Statuti federali. I Consigli federali così eletti determinano autonomamente la propria politica generale nonché i programmi gestionali.

Alla definizione degli indirizzi generali in materia sportiva poi concorrerebbero proprio le Federazioni in seno al CONI. Nel Consiglio Nazionale del CONI, difatti, sono presenti tutti i Presidenti delle Federazioni sportive nazionali i quali possono condizionarne le determinazioni, confermando la possibilità per queste ultime di far valere anche al massimo livello la loro autonomia nel fissare la politica generale ed i programmi da realizzare (in questi termini TAR Lazio, sent. 12 luglio 2011, n. 6209).

1.5. Da ultimo la FIG ha censurato il proprio inserimento nell'elenco ISTAT 2016 per l'eccesso di potere derivante dalla mancata o erronea considerazione dei risultati del c.d. "*market – non market test*".

Si è dedotto che dai documenti contabili, redatti secondo le indicazioni date dal CONI, omogenee per tutte le Federazioni e articolate tra "contributi" (derivanti dalle Pubbliche amministrazioni e da Federazioni internazionali), quote associative e ricavi da pubblicità e sponsorizzazioni, emerge che la FIG copre i propri costi complessivi con le entrate proprie in misura notevolmente superiore al 50% (spesso oltre il 70%).

In più si è chiarito che i contributi derivanti dal CONI sarebbero "finanziamenti di scopo" la cui finalizzazione verrebbe verificata dall'ente pubblico erogatore (CONI) come accade per qualunque finanziamento privato, di tal che il vincolo di scopo non renderebbe, per ciò solo, il privato parte del Conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni. Le somme versate dal CONI sono, difatti, espressamente "finalizzate" e verificate dall'Ente erogatore (attraverso tecniche forti e stringenti quali quelle di vigilanza esterna sui bilanci e di nomina del presidente dei revisori contabili), il quale, tra l'altro, le eroga sulla base di programmi tecnici preventivamente concordati. Nell'ambito delle risorse della FIG, dunque, la parte maggiormente significativa, la farebbero le quote associative (circa € 7 Milioni su un bilancio di circa € 10 Milioni) che, tuttavia, pur non essendo ricavi da vendite in senso stretto, avrebbero comunque natura di risorse provenienti dal settore privato.

LE DIFESE DELL'ISTAT (AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO)

2. L'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) ha precisato di essere titolare del potere di predisporre annualmente il Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche nell'ambito della procedura sui deficit eccessivi regolata dal Trattato di Maastricht (ai sensi dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificato dalla normativa sopravvenuta, la pubblicazione dell'elenco ISTAT nella Gazzetta ufficiale deve intervenire il 30 settembre di ogni anno).

L'elaborazione del conto economico si basa sulla corretta individuazione delle unità istituzionali che fanno parte del Settore "Amministrazioni pubbliche" (S13), secondo i criteri fissati dal Regolamento 21 maggio 2013, n. 549/2013/UE (istitutivo del sistema di conti SEC 2010).

Il Legislatore nazionale, dapprima con la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (c.d. finanziaria per il 2005), e successivamente con la legge 31 dicembre 2009, n. 196, introducendo un limite all'incremento delle spese delle Pubbliche amministrazioni, ha prescritto che, ai fini dell'applicazione delle disposizioni di finanza pubblica, per Amministrazioni pubbliche debbano intendersi i soggetti che costituiscono il predetto settore istituzionale, individuati a fini statistici dall'ISTAT sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari (art. 1, comma 5, legge 30 dicembre 2004, n. 311; art. 1, comma 2, legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificato dall'art. 5, comma 7, decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, in legge 26 aprile 2012, n. 44).

In attuazione del disposto di cui all'art. 1 legge 31 dicembre 2009, n. 196, è stato, pertanto, adottato il provvedimento impugnato (l'"elenco ISTAT 2016").

2.1. L'ISTAT ha preliminarmente eccepito il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Economia e delle Finanze atteso che la Federazione ha impugnato solo l'elenco annuale adottato dall'ISTAT senza censurare alcun atto di competenza del Ministero, né rivolgendo domande nei confronti di quest'ultimo.

2.2. Secondo l'ISTAT l'esercizio del potere sarebbe stato legittimo avendo l'Istituto applicato le regole ed i criteri del SEC 2010, come specificati dal *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010*, pubblicato da EUROSTAT il 29 agosto 2014, manuale che, con particolare riguardo alla concettualizzazione del "controllo pubblico", riprende puntualmente le definizioni e precisazioni del *System of National Accounts*.

2.2. Non sussisterebbe alcuna violazione degli art. 3 e 7 della legge 241/1990 in considerazione dei principi oramai consolidati nella giurisprudenza delle Sezioni riunite secondo i quali gli eventuali vizi formali e procedurali non possono avere rilevanza *ex se* dovendo sempre il sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite entrare nel merito della fondatezza della pretesa sostanziale attivata valutando se un'unità istituzionale sia stata correttamente inserita nell'elenco annuale delle Pubbliche amministrazioni tenute al rispetto delle norme in materia di vincoli finanziari.

2.4. Nel merito l'inserimento nell'elenco della FIG sarebbe corretto.

Con particolare riguardo al "*market – non market test*" l'ISTAT ha escluso che i proventi derivanti dalle quote associative e dai tesseramenti possano essere considerati assimilabili alle entrate da "vendite di beni e servizi" mancando il requisito della commutatività e della corrispettività. Più che di ricavi, dunque, si tratterebbe di "*finanziamenti di natura pubblicistica*" aventi natura "*parafiscale e contributiva*" poiché dette quote sono versate nel quadro di una finalità di natura pubblicistica e di un'attività sostanzialmente monopolistica. Essendo il calcolo del rapporto tra totale dei ricavi e totale dei costi (risultanti dai documenti contabili della Federazione redatti secondo lo schema di bilancio civilistico previsto dal Codice) ampiamente al di sotto del 50%, peraltro in un'ottica pluriennale, la Federazione in questione risulterebbe inquadrabile in una situazione "non market", con conseguenziale inserimento nell'elenco ISTAT appartenendo la FIG al Settore S13.

2.5. Circa l'esistenza del controllo pubblicistico per l'ISTAT sussisterebbe nella specie "*un'ingerenza dell'amministrazione pubblica tale da influenzare la gestione di tale unità in modo significativo*" secondo la definizione data da C. conti, sez. riun. 27 novembre 2013, n. 7/2013/RIS.

Tale ingerenza è stata ravvisata in ragione di una serie di elementi oggettivi che investono trasversalmente tutte le Federazioni sportive nazionali.

Si è richiamata la giurisprudenza nazionale che, nonostante la qualificazione legislativa di enti privati non lucrativi, ha attribuito alle Federazioni natura giuridica di "organi del CONI" limitatamente allo svolgimento delle funzioni pubblicistiche finalizzate alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva (affermazioni sovente strumentali all'attrazione delle relative controversie alla giurisdizione del



Giudice amministrativo – per esempio Cons. Stato, sez. VI, 10 ottobre 2002, n. 5442; Id., 9 febbraio 2006, n. 527; oppure per ammettere la responsabilità amministrativa C. conti, sez. giur. Lazio, 25 gennaio 2008, n.120). Non negandosi che tali enti abbiano una certa autonomia decisionale (caratteristica essenziale affinché possa ritenersi di essere al cospetto di una “unità istituzionale”), si è tuttavia escluso che possa sussistere una “piena” capacità di autodeterminazione alla luce della significativa influenza del CONI sulle Federazioni sportive nazionali. L’ISTAT si è riportato alla giurisprudenza di queste Sezioni riunite secondo la quale, posto che *“i concetti del SEC non vanno intesi in senso giuridico-amministrativo, ma in senso economico-fattuale”*, il controllo cui deve farsi riferimento non *“va inteso nel senso recepito nell’ordinamento giuridico nazionale, bensì come concreto potere di indirizzare le scelte dell’ente [...] come capacità di influire in modo determinante sulla amministrazione attiva”* stabilendo *“gli obiettivi che essa è chiamata a raggiungere e le modalità che deve seguire per realizzarli”* (C. conti, sez. riun., 31 marzo 2015, n. 12/2015/RIS; in termini sez. riun., 1° luglio 2015, n. 35/2015/RIS e sez. riun., 4 settembre 2015, n. 48/2015/RIS).

Indici di siffatto controllo pubblico esercitato sulle Federazioni sportive nazionali (enti formalmente privati) dal CONI (ente formalmente pubblico) sono stati identificati nelle disposizioni normative e statutarie che prevedono i requisiti per il riconoscimento delle Federazioni ai fini sportivi (art. 21 dello Statuto del CONI), l’approvazione a fini sportivi degli statuti e dei regolamenti delle Federazioni, nonché quella del bilancio di previsione, con i connessi programmi di attività, e di quello consuntivo delle Federazioni (art. 7 dello Statuto del CONI), i poteri di controllo del CONI sulle Federazioni in merito agli aspetti di rilevanza pubblicistica e, in particolare, in merito al regolare svolgimento delle competizioni, alla preparazione olimpica, all’attività sportiva di alto livello e all’utilizzazione dei contributi finanziari erogati (art. 7 dello Statuto del CONI), nonché nel finanziamento pubblico prevalente, stabile nel tempo e accompagnato da uno stringente controllo sull’impiego dei fondi pubblici operato dall’ente controllante, come pure nel potere di commissariamento della Federazione in presenza di gravi violazioni dei principi fondamentali dell’ordinamento sportivo.

L’art. 20 dello Statuto del CONI, poi, pur riconoscendo alle Federazioni sportive nazionali piena autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sottopone la loro attività alla vigilanza del CONI prevedendo, altresì, che le Federazioni siano rette da statuti e regolamenti recanti previsioni in armonia con l’ordinamento sportivo nazionale ed internazionale e che debbano svolgere attività sportiva e quella di promozione dello sport in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, anche in considerazione della rilevanza pubblicistica di specifici aspetti di tali attività (previsioni simili sono previste nell’art. 23 bis dello Statuto del CONI ove si precisa che *“la valenza pubblicistica dell’attività non modifica l’ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse”*).

Onde rafforzare il controllo sostanziale esercitato dal CONI sulle Federazioni nazionali, l’ISTAT ha anche richiamato le funzioni di rilevanza strategica svolte dalla CONI Servizi s.p.a., nel cui bilancio sono descritti anche i costi sostenuti in favore delle Federazioni sportive nazionali.

2.6. Richiamando il ruolo di Giudice di ultima istanza di queste Sezioni riunite, l’ISTAT ha sollecitato (evidenziando anche la doverosità del rinvio) la rimessione di questione interpretativa pregiudiziale alla Corte di giustizia ex art. 267 TFUE dei par. 2.39 lett. d), 20.15, 20.16, 20.19-20.31 SEC 2010 che ha formulato nei termini che seguono: *“Se le quote associative corrisposte ad una Federazione Sportiva debbano essere ritenute corrispettivi della vendita di beni o servizi ovvero se, in applicazione dei paragrafi 2.39 lett. d), 20.15 SEC 2010, 20.16 SEC 2010, 20.19 – 20.31 SEC 2010 del Regolamento 549/2013 UE, debba correttamente intendersi che le quote associative, seppure di fonte privata, siano equiparabili ai trasferimenti pubblici con natura, causa e finalità pubblicistiche, e rientrino tra gli indicatori del controllo pubblico rilevanti ai fini dell’inserimento di un ente Federazione Sportiva nell’Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato ed individuate ai sensi dell’art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm. ai sensi del Reg. (CE) 21.5.2013, n. 549/2013 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell’Unione europea”*.

L’ISTAT ha concluso per la declaratoria di inammissibilità e infondatezza ovvero, in via subordinata, per la rimessione della questione pregiudiziale di interpretazione alla Corte di giustizia, con vittoria di spese, competenze ed onorari.

Con successiva memoria depositata il 30 marzo 2017 l’ISTAT ha rassegnato talune considerazioni critiche nei confronti della sentenza con cui queste Sezioni riunite hanno accolto il ricorso proposto dalla FIG nei



confronti dell'elenco ISTAT relativo all'annualità 2015 (C. conti, sez. riun., 9 marzo 2017, n. 12/2017/RIS) insistendo in ordine all'esistenza del controllo pubblicistico del CONI sulla FIG nonché sulla impossibilità di considerare le quote associative onde asseverare una posizione autonomistica della Federazione nei confronti del Comitato olimpico (anche perché *"ciascuna Federazione agi[rebbe] e riscuote[rebbe] le quote in regime di monopolio"*, cosa che renderebbe tale *"riscossione [...] tutt'altro che una forma di autofinanziamento"* cfr. pag. 3-4 della memoria), sollevando un'ulteriore questione pregiudiziale comunitaria: *"se le disposizioni contenute al paragrafo 2.39 lett. d), 20.15 comma 1, lett. d) 20.15., comma 2 dell'Allegato A al Reg. UE n. 549/2013 (SEC 2010) debbano essere interpretate nel senso che il solo indicatore del grado di finanziamento (pubblico) debba ritenersi prevalente ed assorbente rispetto agli altri indici di controllo pubblico previsti dal SEC 2010, oppure se l'esistenza di altri indicatori, fra cui il particolare quello relativo all'autonomia finanziaria dell'unità istituzionale, possa di per sé escludere la sussistenza di una situazione di controllo da parte della pubblica amministrazione"*.

LA POSIZIONE DELLA PROCURA GENERALE

3. La Procura generale ha chiesto la reiezione del ricorso con condanna al pagamento delle spese e, in via subordinata, la rimessione della questione interpretativa pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Ha segnalato che la nozione finanziaria di pubblica amministrazione, sia specifica e dipendente dalla normativa di origine comunitaria, che l'ISTAT si limita solo ad aggiornare annualmente e nominativamente in via amministrativa sulla base di criteri eurounitari sui quali il Legislatore nazionale non ha alcuna signoria. La scelta comunitaria in favore dello strumento regolamentare ha reso tali criteri vincolanti in maniera automatica nell'ordinamento italiano, senza alcuna possibilità di adattamento.

Nella logica del sistema statistico comunitario, ha osservato, le amministrazioni sono tutte quelle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e che sono finanziate in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui prima funzione è la redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese; tali sono, tra l'altro, le istituzioni senza scopo di lucro dotate di personalità giuridica che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, che sono controllate e finanziate in prevalenza da amministrazioni pubbliche.

Premessa una ricostruzione sistematica circa la natura giuridica del potere dell'ISTAT di predisporre l'elenco annuale e delle Federazioni sportive, la Procura generale ha richiamato le previsioni normative e statutarie che attribuiscono al CONI una vigilanza in senso ampio sulle Federazioni sportive: il riconoscimento a fini sportivi, il potere di approvazione degli statuti e dei bilanci federali, la definizione dei contributi federali, il potere straordinario ed eccezionale di commissariamento, la sorveglianza circa il rispetto delle regole sportive, il sistema di giustizia sportiva che consente l'impugnazione delle pronunce della Corte federale d'appello della FIG al Collegio di garanzia dello sport del CONI. La Procura ha anche soffermato la propria attenzione sull'esercizio di poteri pubblicistici da parte delle Federazioni che, peraltro, agirebbero, nel settore sportivo specifico in condizioni di sostanziale monopolio, nonché dell'assoggettamento, in ipotesi particolari, alla giurisdizione amministrativa e contabile. Si tratterebbe di poteri pervasivi idonei ad influenzare e condizionare la politica generale della Federazione al punto che il rapporto tra CONI e FIG sarebbe equiparabile ad un *"rapporto (lato sensu) gerarchico"*.

Dopo avere richiamato le previsioni del SEC 2010 rilevanti ed il carattere negativo del *market test*, ha affermato che l'attività della FIG non potrebbe, sotto alcun profilo, considerarsi attività di produzione di beni e servizi destinabili alla vendita, non potendosi predicare che la Federazione ricorrente agisca per *"massimizzare"* i profitti. Tutte le Federazioni nazionali, difatti, operano in condizioni di monopolio e non vendono beni e servizi a prezzi economicamente significativi, dovendosi escludere che le quote di affiliazione e di tesseramento possano considerarsi alla stregua di ricavi da vendita (trattandosi di entrate non solo non correlate a specifiche prestazioni, e quindi evidentemente prive dei caratteri della corrispettività e commutatività, ma chiaramente correlate all'esercizio da parte della Federazione di potestà pubblicistiche). Potrebbero essere, invece, considerati ricavi da vendite, i proventi da pubblicità e sponsorizzazioni, nonché le quote di iscrizione ai corsi, siccome effettivamente correlati, con rapporto di sinallagmaticità, a prestazioni rese dalla FIG. In proposito la Procura si è rifatta all'orientamento di queste Sezioni riunite (n. 23, 34, 41 e 48/2015/RIS) secondo cui occorrerebbe distinguere tra voci che, nell'ambito delle quote associative, sono riconducibili più propriamente a ricavi da vendite (quote di iscrizione a corsi), giacché corrispettive, e voci

(quote di affiliazione, quote di tesseramento, multe e tasse di gara, diritti di segreteria, quote di licenza), non assimilabili a ricavi da vendite, in quanto versate non in funzione diretta ed esclusiva di una controprestazione.

Da ultimo ha richiamato la giurisprudenza consolidata di queste Sezioni riunite, di recente confermata anche dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, che ha dichiarato infondate le contestazioni aventi ad oggetto la violazione degli art. 3 e 7 della legge 241/90 (vizi di forma e procedimento, difetto di istruttoria e motivazione).

LA FASE CAUTELARE

4. Con ordinanza del 22 giugno 2017, n. 3, queste Sezioni riunite, confermando la precedente decisione 12/2017/RIS, rilevando l'esistenza del *periculum in mora* ("il *periculum* deve ritenersi sussistente, posto che il Legislatore nazionale ha onerato i soggetti inclusi nell'Elenco – e quindi anche la Federazione ricorrente – di rilevanti e complessi adempimenti, concernenti l'organizzazione contabile e la definizione delle procedure amministrative (quali la fatturazione elettronica, l'armonizzazione contabile, la piattaforma per la certificazione dei crediti, lo split payment dell'IVA)") e del *fumus boni iuris* ("che il profilo del *fumus* si evince dai dati economici, aggiornati all'esercizio 2015, i quali confermano, nel confronto con i precedenti presi in considerazione nella sentenza 11/2017/RIS, un indice di autonomia finanziaria significativo (superiore al valore medio del 70% in termini di incidenza delle entrate proprie complessive sul valore della produzione per l'intero triennio 2013-2015) con un trend, per converso, dell'incidenza dei contributi del CONI sul valore della produzione per tutto il triennio 2013-2015 inferiore ad un valore medio del 29%; - che l'analisi e la valorizzazione dei dati, ai fini del *fumus*, tiene conto dell'orientamento interpretativo ormai consolidato di queste Sezioni riunite circa il rilievo da attribuire alle quote associative, non come componente del cosiddetto rapporto di mercato, ma quale elemento utile ad incidere sul grado di autonomia gestionale della Federazione, orientamento maturato progressivamente anche in virtù delle sollecitazioni argomentative e documentali di parte ricorrente"), hanno accolto l'istanza cautelare della Federazione italiana Golf.

L'UDIENZA PUBBLICA

Nel corso dell'udienza pubblica del 13 settembre 2017 le parti hanno richiamato gli scritti già versati in atti, ne hanno illustrato le argomentazioni, ribadendo le domande, eccezioni e conclusioni già rassegnate per iscritto. In particolare la FIG ha insistito per l'accoglimento del ricorso opponendosi alla sospensione del processo con rimessione alla Corte di giustizia, mentre l'ISTAT e la Procura generale hanno insistito per la rimessione degli atti al Giudice europeo ai fini della soluzione delle questioni pregiudiziali comunitarie. La causa, in quanto matura, è stata trattenuta in decisione e decisa in camera di consiglio come da dispositivo riportato in calce e letto in udienza.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. SUI POTERI GIURISDIZIONALI DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI

1. Sussiste sulla presente controversia la giurisdizione piena ed esclusiva di queste Sezioni riunite. L'art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (c.d. "legge di stabilità 2013" in G.U. serie generale del 29 dicembre 2012, n. 302, n. S.P. n. 212) ha previsto che "avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'I.S.T.A.T. ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione".

Trattasi, per espressa statuizione legislativa, di giurisdizione in materia di contabilità pubblica (art. 103 Cost.), come, peraltro, riconosciuto anche dal recente Codice di giustizia contabile (decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, in G.U. 7 settembre 2016, n. 209, S.O. n. 41, in vigore dal 7 ottobre 2016 - di seguito "c.g.c.") in quale ha previsto all'art. 1 che "la Corte dei conti ha giurisdizione nei giudizi [...] in materia di contabilità pubblica" e negli "altri giudizi nelle materie specificate dalla legge" (art. 1, commi 1 e 2, c.g.c.), stabilendo anche specifiche regole di procedura applicabili allo speciale giudizio in unico grado (art. 123-129 c.g.c. – in precedenza le Sezioni riunite avevano sancito l'applicazione delle norme processuali disciplinanti i giudizi ad istanza di parte – sez. riun. 27 novembre 2013, n. 7/2013/RIS).

La giurisdizione che queste Sezioni riunite esercitano ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 169, legge 24 dicembre 2012, n. 228, sui ricorsi avverso gli atti annuali di ricognizione delle Amministrazioni pubbliche che, ai sensi del SEC 2010, sono tenute a concorrere al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea, è una giurisdizione



costituzionalmente e comunitariamente necessaria su controversie che coinvolgono immediatamente gli equilibri della finanza pubblica, come tali suscettibili nella materia di contabilità pubblica di cui all'art. 103 Cost. Il rimedio giurisdizionale, da esercitarsi nell'ambito di un processo in unico grado, è finalizzato alla tutela dell'interesse pubblico comunitario e costituzionale ad una finanza sana ed in equilibrio.

E' un giudizio non strettamente impugnatorio (C. conti, sez. riun. 27 novembre 2013, n. 7/2013/RIS; sez. riun., 31 marzo 2015, n. 12/2015/RIS, sez. riun., 1° luglio 2015, n. 35/2015/RIS e sez. riun., 22 luglio 2015, n. 41/2015/RIS) in quanto le Sezioni riunite esercitano una giurisdizione esclusiva a cognizione piena non sostitutiva attraverso la quale, lungi dal fermarsi all'esame delle mere violazioni formali, si effettua una valutazione sostanziale sulla legittimità dell'esercizio del potere dell'ISTAT di inserire "unità istituzionali" nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche di cui al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea - c.d. SEC 2010 - istituito con regolamento n. 549/2013/UE del 21 maggio 2013, che ha superato il precedente sistema SEC 1995 adottato con regolamento n. 2223/96/CE del 25 giugno 1996 (le violazioni formali, difatti, rilevano "solo ed in quanto abbiano inciso sul contenuto sostanziale della decisione finale", con irrilevanza dei vizi meramente formali "stante la peculiare disciplina regolatoria alla quale è sottoposto il procedimento, in relazione alla sua specifica natura e finalità" C. conti, sez. riun., 21 dicembre 2015, n. 69/2015/RIS; in termini sez. riun., 22 luglio 2015, n. 41/2015/RIS secondo la quale "la giurisdizione attribuita a queste Sezioni riunite è una "giurisdizione piena a carattere non impugnatorio" (v. in termini Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 35/2015/RIS), che, lungi dal potersi qualificare "giurisdizione di merito sostitutiva" così come riterrebbe invece la parte ricorrente, conosce pienamente del rapporto, ivi compresi i vizi del procedimento, i quali non rilevano in sé, qualora sussistenti, ma solo nella loro concreta e dimostrata alterazione dell'esito finale del procedimento di inclusione degli enti nell'elenco ISTAT (v., ex multis, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenze nn. 33/SR/RIS e 34/SR/RIS)").

Nell'ambito della giurisdizione in unico grado ed in speciale composizione, quindi, le Sezioni riunite, hanno una cognizione sostanziale piena del rapporto che non può arrestarsi dinanzi all'eventuale riscontro di vizi meramente formali o procedurali la cui deduzione non può essere esclusiva ma deve essere accompagnata da censure di ordine sostanziale finalizzate a ribaltare la ricognizione effettuata dall'Istituto nazionale di statistica. Ciò perché l'inserimento di un'unità istituzionale (ovverosia "un'entità economica caratterizzata da autonomia di decisione nell'esercizio della propria funzione principale" par. 2.12 reg. 549/2013) nel sistema dei conti pubblici italiano (c.d. conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni) è fondamentale onde ottenere dati di finanza pubblica omogenei tra gli Stati membri, dunque comparabili, nonché per valutare il rispetto dei vincoli e parametri di stabilità e crescita, con conseguenziale necessità costituzionale e comunitaria della giurisdizione esercitata da queste Sezioni riunite che, peraltro, con particolare riguardo alle impugnazioni presentate dalle Federazioni sportive nazionale è stata reiteratamente affermata [Federazione italiana nuoto (sez. riun., 41 e 69/2015/RIS); Cronometristi (sez. riun., 12/2015/RIS); Pugilistica (sez. riun., 13/2015/RIS); Sport equestri (sez. riun., 15/2015/RIS); Pallacanestro (sez. riun., 19/2015/RIS e 14/2016/RIS); Golf (sez. riun., 24/2015/RIS); Triathlon (sez. riun., 31/2015/RIS); Ciclistica (sez. riun., 45/2015/RIS e 7/2016/RIS); Pallavolo (sez. riun., 44/2015/RIS e 1/2016/RIS); Tiro con l'arco (sez. riun., 20/2015/RIS); Danza sportiva (sez. riun., 16/2015/RIS e 1072016/RIS); Pesca sportiva (sez. riun., 23/2015/RIS e 5/2016/RIS); Badminton (sez. riun., 22/2015/RIS); Hockey (sez. riun., 29/2015/RIS); Taekwondo (sez. riun., 21/2015/RIS); Vela (sez. riun., 33/2015/RIS); Pesistica (sez. riun., 34/2015/RIS); Gioco Squash (sez. riun., 35/2015/RIS); Hockey e pattinaggio (sez. riun., 27/2015/RIS); Tennis volo (sez. riun., 30/2015/RIS); Handball (sez. riun., 36/2015/RIS); Baseball (sez. riun., 47/2015/RIS); Motonautica (sez. riun., 32/2015/RIS); Bocce (sez. riun., 46/2015/RIS e 4/2016); Canottaggio (sez. riun., 40/2015/RIS); Canoa e Kayak (sez. riun., 49/2015/RIS); Armi sportive (sez. riun., 37/2015/RIS); Scherma (sez. riun., 50/2015/RIS); Atletica leggera (sez. riun., 59/2015/RIS e 18/2016/RIS); Motociclistica (sez. riun., 60/2015/RIS e 9/2016); Sci nautico (sez. riun., 57/2015/RIS); Judo, karate e arti marziali (sez. riun., 42/2015/RIS); Ginnastica (sez. riun., 52/2015/RIS); Pentathlon moderno (sez. riun., 51/2015/RIS); Tiro a volo (sez. riun., 53/2015/RIS)].

Il processo in unico grado che si svolge dinanzi a queste Sezioni riunite è un giudizio in senso tecnico in cui è garantito un ampio contraddittorio tra le parti in causa le quali, dopo la notifica del ricorso, possono presentare memorie e documenti prima dell'udienza, partecipare alla discussione orale nel corso di una

udienza pubblica, all'esito della quale la Corte si ritira in camera di consiglio per la decisione, dando poi immediata lettura del dispositivo della sentenza o dell'ordinanza (art. 123-129 c.g.c.).

La decisione applica alla fattispecie concreta regole di diritto oggettivo (essendo il sistema italiano un ordinamento di *civil law*) ed in particolare le disposizioni normative del Regolamento n. 549/2013/UE del 21 maggio 2013, tra le quali figurano quelle di controversa interpretazione oggetto del presente provvedimento di rimessione finalizzato ad assicurare un'ermeneusi corretta ed omogenea del diritto comunitario in relazione a questioni nuove di notevole interesse generale.

Le sinteticamente rassegnate coordinate poste da queste Sezioni riunite sono state di recente autorevolmente confermate dalla Corte di cassazione, regolatrice della giurisdizione, che ha sancito il carattere *pieno ed esclusivo* della giurisdizione che esercita la Corte dei conti ex art. 1, comma 169, legge 228/2012 "*avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*", in relazione a controversie di "*contabilità pubblica*" ex art. 103, comma 2, Cost. La cognizione esercitata da queste Sezioni riunite "*deve intendersi pertanto estesa a tutti i vizi dell'atto, del procedimento, al difetto di motivazione o di istruttoria, all'incompetenza*", non sussistendo "*in favore dell'A.G.A. alcuna riserva di generale giurisdizione sulle legittimità degli atti amministrativi a tutela di posizioni giuridiche soggettive nonché dei vizi del procedimento o di difetto di motivazione o di istruttoria*" [Cass., sez. un., 18 maggio 2017, n. 12496 (*Fed.it. Golf*); in termini Cass., sez. un., 18 maggio 2017, n. 12497 (*Fed.it. Tiro con l'arco*), n. 12498 (*Fed.it. Taekwondo*), n. 12499 (*Fed.it. Badminton*), n. 12500 (*Fed.it. Pesca Sportiva*), n. 12501 (*Fed.it. Hockey*), n. 12502 (*Fed.it. Hockey e pattinaggio*), n. 12503 (*Fed.it. Tennis Tavolo*), n. 12504 (*Fed.it. Vela*), n. 12505 (*Fed.it. Pesistica*), n. 12506 (*Fed.it. Disciplina armi sportive da caccia*), n. 12507 (*Fed.it. Canottaggio*), n. 12508 (*Fed.it. Cronometristi*), n. 12509 (*Fed.it. Pugilistica*), n. 12510 (*Fed.it. Sport Equestri*), n. 12511 (*Fed.it. Triathlon.*), n. 12512 (*Fed.it. Motonautica*), n. 12513 (*Fed.it. Canon Kayak*), n. 12514 (*Fed.it. Baseball*), n. 12515 (*Fed.it. Handball*), n. 12516 (*Fed.it. Danza sportiva*), n. 12517 (*Fed.it. Atletica leggera*), n. 12518 (*Fed.it. Scherma*), n. 12519 (*Fed.it. Nuoto*), n. 12520 (*Fed.it. Motociclistica*), n. 12521 (*Fed.it. Sci Nautico*), n. 12522 (*Fed.it. Judo Karate Arti Marziali*), n. 12523 (*Fed.it. Ginnastica*), n. 12524 (*Fed.it. Tiro a volo*), n. 12525 (*Fed.it. Pentathlon moderno*); le predette decisioni hanno poi segnalato che previsione legislativa di un giudizio in unico grado "*trova razionale giustificazione nell'esigenza di assicurare tempi certi e celeri alla ricognizione de qua, al fine di evitare possibili ripercussioni temporali negative in ordine alla formazione del conto economico consolidato annuale*"].

Ai fini delle precisazioni richieste dal punto 4 delle raccomandazioni di codesta Ecc.ma Corte di giustizia (2016/C 439/01 in G.U.C.E. 2 novembre 2016) si precisa, dunque, che sussistono in capo a queste Sezioni riunite tutti gli elementi identificativi della giurisdizione nazionale ("*il fondamento legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente*").

1.1. SULL'ECCEZIONE DI DIFETTO DI LEGITTIMAZIONE PASSIVA DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

1.1. Sempre in via pregiudiziale, deve essere trattata l'eccezione dell'Avvocatura dello Stato circa il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'economia e delle finanze, del quale viene chiesta l'estromissione dal presente giudizio. Ritengono, in proposito, queste Sezioni riunite che, non contenendo l'odierno ricorso alcuna domanda nei confronti del Ministero, la notifica del ricorso nei confronti di quest'ultimo deve essere considerata come una mera *litis denuntiatio*; pertanto, non assumendo il predetto Ministero la qualità di parte in senso tecnico del giudizio, nessun difetto di legittimazione passiva può ritenersi sussistente e nessuna estromissione deve essere disposta (così in precedenza C. conti, sez. riun., 9 marzo 2017, n. 12).

2. SULL'INFONDATEZZA DELLE CENSURE PER VIOLAZIONE DEGLI ART. 3 E 7 LEGGE 241/1990

2. Attesa la fisionomia del presente giudizio le censure relative alla violazione degli art. 3 e 7 della legge 241/90 non hanno pregio, atteso che, come reiteratamente precisato da queste Sezioni riunite, tali vizi rileverebbero "*solo ed in quanto abbiano inciso sul contenuto sostanziale della decisione finale*", con irrilevanza dei vizi meramente formali "*stante la peculiare disciplina regolatoria alla quale è sottoposto il procedimento, in relazione alla sua specifica natura e finalità*" (sez. riun., 21 dicembre 2015, n. 69/2015/RIS; in termini sez. riun., 22 luglio 2015, n. 41/2015/RIS secondo la quale "*la giurisdizione attribuita a queste Sezioni riunite è una "giurisdizione piena a carattere non impugnatorio" (v. in termini Sezioni riunite in*



speciale composizione, sentenza n. 35/2015/RIS), che, lungi dal potersi qualificare “giurisdizione di merito sostitutiva” così come riterrebbe invece la parte ricorrente, conosce pienamente del rapporto, ivi compresi i vizi del procedimento, i quali non rilevano in sé, qualora sussistenti, ma solo nella loro concreta e dimostrata alterazione dell’esito finale del procedimento di inclusione degli enti nell’elenco ISTAT (v., ex multis, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenze nn. 33/SR/RIS e 34/SR/RIS)”.

Alla luce di tale consolidato orientamento, le specificità del giudizio a cognizione piena dinanzi a queste Sezioni riunite previsto dall’art. 1, comma 169, legge 24 dicembre 2012, n. 288, dunque, finiscono per generalizzare la regola dei c.d. vizi non invalidanti in relazione ai ricorsi contro gli atti annuali dell’ISTAT di ricognizione delle Amministrazioni pubbliche.

Appare, quindi, privo di particolari ricadute pratiche il dibattito in ordine alla natura giuridica (se vincolata o tecnico-discrezionale, esclusa pacificamente l’esistenza di una discrezionalità amministrativa pura) degli atti annuali di ricognizione dell’ISTAT, atteso che le Sezioni riunite, nel giudizio in speciale composizione, hanno una cognizione sostanziale piena del rapporto che non può arrestarsi dinanzi all’eventuale riscontro di vizi meramente formali o procedurali la cui deduzione non può essere esclusiva ma deve essere accompagnata da censure di ordine sostanziale finalizzate a ribaltare la ricognizione effettuata dall’Istituto di statistica.

Pertanto, come osservato in precedenza, in base alla richiamata giurisprudenza consolidata di queste Sezioni riunite, le censure meramente formali sollevate dal ricorrente non possono avere rilievo autonomo e permeante, dovendosi sempre valutare la fondatezza della pretesa attivata dal ricorrente ovvero se la Federazione in questione debba o meno essere inserita nell’elenco ISTAT 2016, atteso che l’inserimento di un’unità istituzionale nel c.d. “conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni italiane” è fondamentale onde ottenere dati di finanza pubblica omogenei tra gli Stati membri, dunque comparabili, nonché per valutare il rispetto dei vincoli e parametri di stabilità e crescita.

3. LE DISPOSIZIONI GIURIDICHE PERTINENTI - I RAPPORTI TRA ORDINAMENTO SPORTIVO, ORDINAMENTO INTERNO E DIRITTO COMUNITARIO - IL DIRITTO ITALIANO APPLICABILE – GLI ORIENTAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE

3.1. La dottrina e la giurisprudenza italiana riconoscono pacificamente l’autonomia dell’ordinamento sportivo nel quadro dei principi della pluralità degli ordinamenti giuridici, affermando che quello sportivo internazionale avrebbe natura autonoma ed originaria, comunque non sovrana, mentre quelli nazionali natura autonoma ma derivata (da quello internazionale).

Tali principi sono stati espressamente positivizzati dall’art. 1 del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 (in G.U. 20 agosto 2002, n. 192), convertito, con modificazioni, dall’art. 1 della legge 17 ottobre 2003, n. 208 (in G.U. 18 ottobre 2003, n. 243), il quale stabilisce che *“La Repubblica riconosce e favorisce l’autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell’ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato olimpico internazionale. I rapporti tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni soggettive connesse con l’ordinamento sportivo”.*

L’approccio autonomistico è tanto forte e permeante che autorevole dottrina, attraverso un approfondito studio di matrice privatistica, ha, da tempo, concettualizzato e riconosciuto l’esistenza di un potere normativo autonomo delle Federazioni sportive nazionali. Su questa scia la Corte di cassazione ha più volte affermato che il contratto sportivo contrario alle regole dell’ordinamento sportivo è nullo non per illiceità, ma perché non meritevole di tutela (art. 1322 c.c.) attesa la carenza di coercibilità concreta e la conseguenziale inutilità del negozio il quale non può perseguire la funzione economico-individuale - c.d. causa in concreto - programmata dalle parti (*“Con riguardo al contratto di cessione di un calciatore, l’inosservanza di prescrizioni tassative dettate dal regolamento della Federazione Italiana Gioco Calcio (FIGC.), se non costituisce ragione di nullità per violazione di legge, a norma dell’art. 1418 cod. civ., tenuto conto che la potestà regolamentare conferita all’ordinamento sportivo, ai sensi dell’art. 5 della legge 16 febbraio 1942 n. 426, si riferisce all’ambito amministrativo interno e non a quello di rapporti intersoggettivi privati, determina l’invalidità e l’inoperatività del contratto medesimo, in relazione al disposto del secondo comma dell’art. 1322 cod. civ., atteso che esso, ancorché astrattamente lecito per l’ordinamento statale come negozio atipico (prima dell’entrata in vigore della legge 23 marzo 1981 n. 91), resta in concreto inidoneo a realizzare un interesse meritevole di tutela, non potendo attuare, per la violazione delle suddette*

regole, alcuna funzione nel campo dell'attività sportiva, riconosciuta dall'ordinamento dello Stato" Cass., sez. I, 5 gennaio 1994, n. 75; in termini Cass., sez. III, 20 settembre 2012, n. 15934).

3.1.2. Anche la giurisprudenza europea, fondandosi sul tenore dell'art. 165, par. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea -T.F.U.E.- (*"L'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa"*), ha riconosciuto che la promozione e la tutela dello sport costituiscono valori di interesse pubblico che possono, in ipotesi particolari, giustificare proporzionate limitazioni alle libertà economiche fondamentali (C. giust., gr. sez., 22 gennaio 2013, C-283/11, C. giust., sez. III, 18 luglio 2013, C-201/11). In altre occasioni, invece, la Corte di giustizia ha sancito che lo sport non può determinare lesioni alle libertà economiche fondamentali (libera circolazione dei lavoratori e libera prestazione di servizi), né violazioni del divieto di discriminazioni tra cittadini degli Stati membri a causa della loro nazionalità, affermando l'esistenza di un diritto soggettivo invocabile dai singoli sportivi contro società professionistiche che intendevano far valere restrizioni derivanti da norme regolamentari approvate dalle Federazioni sportive (C. giust., 15 dicembre 1995, C-415/93, *caso Bosman*; in precedenza C. giust., 12 dicembre 1974, C-36/74, *caso Walrave* e C. giust., 14 luglio 1976, C-13/76, *caso Donà*). I rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento sportivo sono stati poi ulteriormente approfonditi nei casi *Deliège* (C. giust., 11 aprile 2000, cause riunite C-51/96 e C-191/96), *Lehtonen* (C. giust., 13 aprile 2000, C-176/96) e *Meca-Medina* (C. giust., 18 luglio 2006, C-519/04).

3.1.3. Nella realtà, a livello globale, nonostante le raccomandazioni delle organizzazioni internazionali sportive, tutti gli Stati, in misura e con tecniche diverse a seconda del momento storico e della tipologia di forma di governo, hanno disciplinato la materia dello sport (si pensi al regime delle c.d. "controversie sportive" disciplinato in Italia dagli art. 2 e 3 del citato decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, ove l'affermazione del principio di autonomia è stata limitata dalla riserva di giurisdizione statale sulle liti aventi ad oggetto situazioni soggettive rilevanti all'esterno per l'ordinamento statale e connesse a quello sportivo, con incertezza in ordine alla estensione di tale eccezione alla esclusività dell'ordinamento processuale sportivo, anche per l'esistenza di accesi conflitti di giurisdizione che hanno prodotto una forte presa di posizione della Corte costituzionale con la sentenza 11 febbraio 2011, n. 49, nonché recenti riforme dello Statuto del CONI negli anni 2004, 2008 e 2014).

3.1.4. In Italia l'ordinamento sportivo è stato profondamente trasformato: ad una fase spiccatamente pubblicistica è seguita, anche per impulso dei principi costituzionali postbellici, una evoluzione verso forme privatistiche. La diffusione sociale delle pratiche sportive ha poi a sua volta determinato una modifica dell'assetto delle Federazioni, la cui attività si è articolata progressivamente nella distinzione fra attività cosiddette olimpiche e competitive e attività di pratica e di preparazione sportiva in senso ampio. La seguente ricostruzione normativa dà conto di questa evoluzione.

3.1.5. La legge 16 febbraio 1942, n. 426, recante *"costituzione e ordinamento del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)"* e pubblicata in Gazzetta ufficiale dell'11 maggio 1942, n. 112, costituiva il CONI - che sottoponeva alle *"dipendenze del partito fascista"* - attribuendo al neoistituto ente pubblico una serie di poteri generali molto pervasivi, tra cui, quello di *"sorveglianza e tutela su tutte le organizzazioni che si dedica[va]no allo sport ratifica[ndone], direttamente o per mezzo delle federazioni sportive nazionali, gli statuti ed i regolamenti"* (art. 3, n.3). Le Federazioni esistenti venivano espressamente dichiarate *"organi del CONI"* (art. 5, comma 1), mentre si prevedeva la possibilità che il CONI stesso potesse costituirne ulteriori (art. 5, comma 2). I regolamenti interni delle Federazioni che fissavano *"le norme tecniche ed amministrative per il loro funzionamento nonché le norme sportive per l'esercizio dello sport controllato"* dovevano poi essere approvati dal Presidente del Comitato olimpico nazionale italiano (art. 5, comma 3), di nomina politica.

Per lungo tempo l'organizzazione dello sport ha fatto riferimento a questa disciplina (legge 16 febbraio 1942, n. 426, come modificata dopo la caduta del regime fascista dal d.lgs. C.P.S. 2 maggio 1947, n. 362 *"modificazioni della l. 16 febbraio 1942, n. 426, contenente la costituzione e l'ordinamento del CONI"*, ed attuata dal d.P.R. 2 agosto 1974, n. 530 *"norme di attuazione della l. 16 febbraio 1942, n. 426 sull'istituzione e l'ordinamento del Comitato olimpico nazionale"*) che sostanzialmente comprimeva l'autonomia sportiva internazionalmente riconosciuta.



La c.d. legge sul parastato (legge 20 marzo 1975, n. 70 *“disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente”*) qualificò espressamente il CONI un ente pubblico inserendolo nella Tabella V relativa agli enti pubblici parastatali (sulla qualificazione del CONI come *“ente pubblico non economico”* e quella delle Federazioni sportive nazionali come *“organi del CONI”* nel vecchio regime giuridico Cass., sez. un., 16 dicembre 1981, n. 6637).

3.1.6. Con il decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, è stata abrogata la menzionata legge n. 426/1942 (istitutiva del CONI) e profondamente riformata l'organizzazione sportiva italiana la quale si fonda oggi sul Comitato olimpico nazionale (CONI), ente con personalità giuridica di diritto pubblico, e sulle Federazioni sportive nazionali, enti non lucrativi con personalità giuridica di diritto privato disciplinati dal Libro I del Codice civile italiano.

La riforma, pur mantenendo una connotazione prettamente pubblicistica in capo al CONI, ha accresciuto, entro certi limiti, l'autonomia dell'ente prevedendo che il Presidente sia eletto dal Consiglio nazionale (in precedenza veniva designato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri), nonostante il mantenimento di una stretta vigilanza ministeriale che s'invera nell'approvazione dello statuto e nella sottoposizione preventiva al controllo ministeriale di alcuni atti.

Nella prospettiva della democrazia partecipativa sportiva e dell'autonomismo si prevede, poi, che la volontà del Consiglio nazionale del CONI debba essere espressa dai Presidenti delle Federazioni sportive nazionali (categoria indicata dall'art. 4, comma 1, lett. b) e dagli atleti e tecnici sportivi rappresentanti delle Federazioni (categoria indicata dall'art. 4, comma 1, lett. d). L'art. 4, comma 2, del d.lgs. 242/1999, difatti, stabilisce che *“i rappresentanti delle federazioni di cui alle lettere b) e d) del comma 1, individuati nell'ambito degli sport olimpici, devono costituire la maggioranza dei votanti nel Consiglio”*.

Allo stesso modo in seno alla Giunta nazionale è assicurata una partecipazione maggioritaria dei rappresentati delle Federazioni sportive nazionali e delle discipline associate (l'art. 6, comma 1., lett. c) d.lgs. 242/1999 prevede che debbano esserne dieci).

Con riguardo alle Federazioni sportive nazionali il Legislatore ha inteso accrescerne fortemente l'autonomia anche dal punto di vista formale, sostanziale e funzionale.

Infatti l'art. 15 del d.lgs. 242/1999 disciplina le *“Federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate”* prevedendo che *“1. Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, delle federazioni internazionali e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del CONI. Ad esse partecipano società ed associazioni sportive e, nei soli casi previsti dagli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate in relazione alla particolare attività, anche singoli tesserati.*

2. Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato. Esse non perseguono fini di lucro e sono soggette, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione.

3. I bilanci delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate sono approvati annualmente dall'organo di amministrazione federale e sono sottoposti alla approvazione della Giunta nazionale del CONI. Nel caso di parere negativo dei revisori dei conti della Federazione o Disciplina associata o nel caso di mancata approvazione da parte della Giunta nazionale del CONI, dovrà essere convocata l'assemblea delle società e associazioni per deliberare sull'approvazione del bilancio.

4. L'assemblea elettiva degli organi direttivi provvede all'approvazione dei bilanci programmatici di indirizzo dell'organo di amministrazione che saranno sottoposti alla verifica assembleare alla fine di ogni quadriennio e del mandato per i quali sono stati approvati.

5. Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate sono riconosciute, ai fini sportivi, dal Consiglio nazionale.

6. Il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle nuove federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate è concesso a norma del decreto del Presidente della Repubblica del 10 febbraio 2000, n. 361, previo riconoscimento, ai fini sportivi, da parte del Consiglio nazionale.

7. *Il CONI, le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate restano rispettivamente titolari dei beni immobili e mobili registrati loro appartenenti. Il CONI può concedere in uso alle federazioni sportive nazionali e alle discipline sportive associate beni di sua proprietà*".

Il successivo art. 16 in materia di *"Statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate"* stabilisce che *"le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate sono rette da norme statutarie e regolamentari sulla base del principio di democrazia interna, del principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità e in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale"*.

Superando la qualificazione normativa di organi del CONI, il Legislatore ha sancito che le Federazioni sportive nazionali hanno personalità di diritto privato, con la particolarità che il riconoscimento della Prefettura (ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361) è concesso solo dopo quello, a fini sportivi, del CONI (*"Il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle nuove federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate è concesso a norma del decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361 previo riconoscimento, ai fini sportivi, da parte del Consiglio nazionale"* art. 15, comma 6, d.lgs. 242/1999).

Alle Federazioni, quindi, è riconosciuta piena autonomia statutaria e regolamentare, pur dovendosi quest'ultima ispirare all'ordinamento internazionale sportivo, al principio della democrazia interna e a quello della libera partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità ed in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale (art. 16 d.lgs. 242/1999).

L'attività di gestione è poi effettuata in piena autonomia dagli organi delle Federazioni previsti e disciplinati dagli Statuti.

In più, come menzionato, i Presidenti ed i rappresentanti delle Federazioni incidono fortemente sulla formazione della volontà degli organi più importanti del CONI (il Consiglio nazionale e la Giunta nazionale del CONI rispettivamente in base agli 4, comma 2, e 6, comma 1, lett. c) d.lgs. 242/1999).

Tale innovativo assetto normativo dell'organizzazione dello sport italiano è ben descritto dalla relazione governativa di accompagnamento allo schema di decreto legislativo che individua i principi ispiratori delle nuove regole. La relazione governativa, tra gli elementi fondamentali della riforma, prevede sia la *"garanzia che tutte le componenti del mondo sportivo possano dare il loro apporto all'attività di regolazione e di vigilanza del CONI nello svolgimento dell'attività professionistica e dilettantistica"*, sia *"l'adeguamento ai principi di democrazia interna nella composizione degli organi dell'ente, relativamente ai quali garantito l'accesso anche agli atleti ed ai tecnici sportivi"*, nonché *"la distinzione tra ente e Federazioni sportive, realizzata attraverso il mutamento della natura giuridica di queste ultime, che divengono associazioni riconosciute"*.

3.1.7. La giurisprudenza di legittimità, nel quadro normativo previgente, aveva affermato che le Federazioni sportive nazionali presentassero una natura giuridica mista o composita potendo agire non solo *iure privatorum* secondo le regole del diritto comune, ma anche esercitando poteri pubblicistici "delegati" dal CONI (*"Nel regime anteriore al d.lgs. 23 luglio 1999, n.242 - applicabile "ratione temporis" in forza del principio secondo cui la giurisdizione si determina sulla base della normativa esistente al momento del fatto dedotto in giudizio - le federazioni sportive nazionali presentavano un duplice aspetto, l'uno di natura pubblicistica, riconducibile all'esercizio delle funzioni pubbliche proprie del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), l'altro di natura privatistica, attinente alle attività proprie delle federazioni medesime; spetta, pertanto, alla Corte dei conti la giurisdizione sull'azione di responsabilità promossa nei confronti di un dipendente di una federazione sportiva a cui venga contestata la sottrazione di denaro destinato, come contributo, alle società affiliate, attenendo la relativa responsabilità allo svolgimento di funzioni pubbliche"* Cass., sez. un., 20 giugno 2006, n. 14103; *"Nel regime anteriore al d.lgs. 23 luglio 1999, n.242, le federazioni sportive nazionali presentavano un duplice aspetto, l'uno di natura pubblicistica, riconducibile all'esercizio delle funzioni pubbliche proprie del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), l'altro di natura privatistica, attinente alle attività proprie delle federazioni medesime; in coerenza con tale natura, il rapporto di lavoro del dipendente della Federazione, che svolga mansioni di carattere (non tecnico, ma) amministrativo presso la struttura centrale dell'organizzazione, ha natura pubblicistica, essendo i caratteri di detta attività esattamente identici a quelli propri dei lavoratori legati al CONI da rapporto di pubblico impiego e comandati o distaccati presso le federazioni sportive (che del CONI costituiscono organi), ai sensi dell'art. 14, terzo*

comma, della legge 23 marzo 1981, n. 91. Ne consegue che la costituzione di fatto di tale rapporto è in violazione delle norme imperative che presiedono alla costituzione dei rapporti di lavoro pubblici, derivandone l'inapplicabilità della tutela legale relativa ai licenziamenti illegittimi" Cass., sez. un., 4 marzo 2009, n. 5217).

Tale orientamento è stato superato a seguito della Riforma del 1999 sia con riguardo al rapporto di lavoro ("Il rapporto di lavoro del personale alle dipendenze della società per azioni Coni servizi, transitato dall'ente pubblico Coni e precedentemente in servizio presso le Federazioni sportive, ha natura di diritto privato e non pubblica, sicché risulta applicabile ad esso la procedura di mobilità finalizzata alla riduzione del personale di cui alla legge n. 223 del 1991" Cass., sez. un., 3 novembre 2015, n. 22418), che in relazione alla giurisdizione della Corte dei conti su fatti di *mala gestio* amministrativa forieri di danno al patrimonio delle Federazioni ("Le federazioni sportive nazionali, già dotate di duplice veste, pubblicistica per le attività svolte quali organi del CONI e privatistica per le attività loro proprie, hanno acquisito la natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 242 del 1999, che ha lasciato al CONI poteri di indirizzo e controllo in ragione della "valenza pubblicistica di specifici aspetti" dell'attività sportiva. Ne consegue che la domanda di risarcimento del danno cagionato dagli amministratori al patrimonio di una federazione (nella specie, Federazione italiana hockey e pattinaggio) non è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti, in quanto il rapporto di servizio attinente alle residue funzioni pubblicistiche della federazione non si trasferisce da questa ai suoi amministratori" Cass., sez. un., 31 luglio 2012, n. 13619).

Retaggi della vecchia concezione pubblicistica, invece, permangono nella giurisprudenza amministrativa che, talvolta, nonostante l'affermata forma e struttura privatistica delle Federazioni a livello di legislazione ordinaria, ha fatto leva sull'antica ricostruzione delle Federazioni sportive nazionali quali "organi del CONI" (come accaduto in passato per i concessionari di opere pubbliche) per radicare la propria giurisdizione (si è persino ammessa l'impugnazione di regolamenti federali – TAR Lazio, 11 novembre 2010, n. 33428). La concezione pubblicistica riecheggia anche in alcune disposizioni dello Statuto del CONI il quale accenna a funzioni pubblicistiche delle Federazioni sportive nazionali. E' così ancora forte la tradizionale concezione che ricondusse la natura delle Federazioni al concetto di "*munus*", il quale presuppone l'attribuzione di funzioni amministrative ad un soggetto privato che, di conseguenza, viene funzionalizzato, ma solo per una parte della propria attività, al perseguimento di scopi ad esso estranei, acquistando una qualificazione soggettiva che si cumula a quella originariamente posseduta, rimanendone tuttavia distinta.

Deve evidenziarsi che, in Italia, a seguito delle più recenti riforme dell'azione e dell'organizzazione amministrativa, l'esercizio da parte di privati di funzioni pubbliche è generalmente ammesso, con la conseguenza che, fermo restando che il privato non si trasforma affatto, per ciò solo, in una Pubblica amministrazione (anzi rimanendo immutata la natura giuridica privatistica), si applicano i principi generali che governano l'azione amministrativa procedimentalizzata ovvero sia i "*criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla [legge 241/1990] e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario*" (art. 1, comma 1, della legge 241/1990, richiamato dal comma 1-ter del medesimo art. 1 il quale dispone che "*i soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge*"; solo per le società a partecipazione pubblica l'art. 29 legge 241/1990 dispone l'applicazione di tutte le regole pubblicistiche fissate dalla legge generale sul procedimento amministrativo).

Per tale ragione parte della scienza giuridica italiana ha criticato l'orientamento giurisprudenziale della doppia natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali ribadendo con forza quella essenzialmente privatistica, anche per rispettare lo spirito della riforma legislativa del 1999.

Così ricostruito il quadro normativo ed evidenziate le varie "correnti interpretative", queste Sezioni riunite ritengono di dover tenere conto nel loro scrutinio della specifica finalità e natura del presente giudizio, direttamente e specificamente riferito all'inserimento della Federazione nell'elenco delle amministrazioni pubbliche.

Queste Sezioni riunite ritengono innanzitutto che le Federazioni sportive abbiano una natura giuridica unitaria ed omogenea di enti di diritto privato disciplinati dal Libro I del Codice civile italiano (salva la regolazione più specifica derivante dal diritto sportivo – così art. 15, comma 2, d.lgs. 242/1992), con la



conseguenza che gli atti delle Federazioni sportive sono di regola governati dal diritto comune (salva l'applicabilità di quella speciale dello sport).

Le Federazioni ben possono esercitare, anche funzioni pubbliche, specificamente attribuite dalla legge, con riguardo alle quali si applica, entro i limiti fissati dall'art. 1, comma 1-ter, della legge 241/1990, la disciplina di diritto pubblico (*"enti a natura giuridica unitaria con attività a natura mista"*).

Dal punto di vista delle regole del SEC 2010 le Federazioni sportive sono senza dubbio *"istituzioni senza scopo di lucro"*.

Ciò che è controverso è se esse debbano essere ricomprese nel settore S13 del SEC 2010 come *"Amministrazioni pubbliche"* ovvero se debbano essere inserite nel settore delle *"istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie"* (par. 1.57 del SEC 2010), soluzione dipendente dall'interpretazione del diritto comunitario applicabile alla fattispecie che sarà di seguito descritto.

3.2. ORGANIZZAZIONE DEL COMITATO OLIMPICO NAZIONALE (CONI)

Il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) è una Confederazione delle Federazioni sportive nazionale (FSN) e delle Discipline sportive associate (DSA), Autorità di *"disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive"* (art. 1 Statuto CONI - <http://www.coni.it/it/coni/leggi-e-statuto.html>).

Al CONI è espressamente attribuita dalla legge *"personalità giuridica di diritto pubblico"* (dunque è un ente pubblico *"autonomo"* ma sotto la *"vigilanza esterna"* della Presidenza del Consiglio dei ministri - art. 1, comma 2, Statuto CONI – e del Ministero per i beni e le attività culturali – art. 1, d.lgs. 242/1999) titolare di poteri generali di regolazione e disciplina delle attività sportive per la tutela della salute degli atleti e per assicurare il regolare e corretto svolgimento delle gare, delle competizioni e dei campionati (art. 2 Statuto del CONI).

Lo sport è attività di interesse pubblico generale e per tale ragione è disciplinata, promossa, stimolata e finanziata dallo Stato.

Ovviamente il riconoscimento della valenza pubblica dello sport in quanto tale non significa che tutti i soggetti che vi operino debbano considerarsi pubblica amministrazione. Ed inquadarsi in essa. Significa piuttosto che all'attività sportiva è riconosciuta una importanza fondamentale per l'educazione e la salute della collettività e che quindi lo Stato deve porre in essere tutte le misure necessarie per supportarla e per stimolarla, anche attraverso finanziamenti.

In questo contesto deve collocarsi istituzionalmente il CONI: la sua stessa denominazione di Comitato Olimpico lo collega istituzionalmente allo sport olimpico e competitivo, sport che però è solo una componente della più generale *"attività sportiva"*. Le Federazioni, con sempre maggiore ricorrenza e intensità, hanno allargato il proprio campo di attività e di programma verso iniziative sportive sempre meno direttamente ricollegabili alla competitività delle gare ufficiali e tutto ciò ha determinato una sostanziale modifica dei processi di definizione e di programmazione delle attività in senso sempre più specifico e quindi autonomo.

I valori etici dello sport restano sicuramente quelli olimpici ed essi vanno tutelati nell'ambito del sistema CONI, sistema che progressivamente va avvicinandosi appunto più ad un sistema di valori che di vincolanti relazioni giuridiche, pur ancora in parte esistenti nei rigorosi limiti delle specifiche prescrizioni normative. Del resto, lo stesso ISTAT nella realtà ha dovuto tenere conto di questa evoluzione. Ed infatti le sue argomentazioni, come in precedenza riportate, avrebbero dovuto portare alla conclusione che tutte le Federazioni sono pubbliche in quanto tali, per le funzioni svolte e per il controllo del CONI che è omogeneo per tutte (anche per quelle che in ipotesi superino il test di mercato). Ed invece l'ISTAT non ha incluso nell'elenco molte Federazioni, in questo modo ammettendo che il giudizio debba essere condotto caso per caso, che la presenza del contributo pubblico può in certe situazioni essere superato, che il parimenti il controllo del CONI non è assolutamente determinante.

La Repubblica italiana riconosce e garantisce l'autonomia dello sport e delle Istituzioni sportive, come espressamente sancito dall'art. 4 dello Statuto del CONI che fissa il principio di autonomia sportiva (*"Il CONI svolge le proprie funzioni e i propri compiti con autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato Olimpico Internazionale "CIO". Il CONI, salvaguardando la sua autonomia da ingerenze di natura politica, religiosa ed economica, in conformità ai principi sanciti dalla Carta Olimpica"*).

Gli organi del CONI sono a) il Consiglio Nazionale; b) la Giunta Nazionale; c) il Presidente; d) il Segretario Generale; e) il Collegio dei Revisori dei Conti (art. 5 dello Statuto CONI; art. 3 d.lgs. 242/1999).

Nell'ambito dell'organizzazione centrale del CONI gli organi certamente più importanti, anche con riguardo ai rapporti con le Federazioni, sono il Consiglio Nazionale (art. 6 dello Statuto del CONI; art. 4 e 5 d.lgs. 242/1999) e la Giunta Nazionale (art. 7 dello Statuto del CONI; art. 6 e 7 d.lgs. 242/1999) che esercitano, tra l'altro, per quanto interessa le questioni pregiudiziali di interpretazione sollevate, poteri di disciplina, regolazione, indirizzo generale e vigilanza in senso ampio sulle Federazioni i cui rappresentanti, tuttavia, partecipano al Consiglio Nazionale e alla Giunta Nazionale del CONI.

In altri termini, se è vero che tali poteri sono esercitati dal CONI nei confronti delle Federazioni, corrisponde parimenti a verità che le Federazioni stesse partecipano, in misura peraltro estremamente rilevante e significativa, all'organizzazione e all'attività del CONI, contribuendo a comporre gli organi centrali titolari dei poteri più importanti e concorrendo alla formazione della volontà del CONI.

L'art. 6 dello Statuto CONI prevede che il Consiglio Nazionale sia il *"massimo organo rappresentativo dello sport italiano"* il quale *"opera per la diffusione dell'idea olimpica, assicura l'attività necessaria per la preparazione olimpica, disciplina e coordina l'attività sportiva nazionale e armonizza l'azione delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline sportive associate"* (comma 1). Il Consiglio nazionale è composto dal Presidente del CONI (eletto dal Consiglio Nazionale stesso - cfr. art 8 e 35 dello Statuto e art. 8, comma 2, d.lgs. 242/1999), dai Presidenti delle Federazioni sportive nazionali riconosciute e dai membri italiani del CIO (comma 2). Aspetto non irrilevante è che il comma 3 stabilisce un peculiare criterio decisionale che attribuisce una forza sovrana alle Federazioni sportive nazionali ai fini della formazione della volontà del Consiglio Nazionale del CONI: *"ai sensi della Regola 29, Punto 3, della Carta Olimpica, la maggioranza votante deve essere costituita dai voti espressi dai rappresentanti delle Federazioni Sportive Nazionali affiliate alle rispettive Federazioni Internazionali che gestiscono sport inclusi nel Programma dei Giochi Olimpici"* (comma 3).

I poteri del Consiglio nazionale sono numerosi (art. 6, comma 4, dello Statuto del CONI e art. 5 d.lgs. 242/1999).

I poteri del Consiglio Nazionale del CONI sono identificati dall'art. 6, comma 4, dello Statuto:

"a) adotta lo Statuto, le revisioni o modifiche statutarie, da sottoporre all'approvazione dell'Autorità vigilante e del Ministero dell'economia e delle finanze, e gli altri atti normativi di competenza, nonché i relativi atti di indirizzo interpretativo e applicativo;

a1) elegge il Presidente e i componenti della Giunta Nazionale in conformità a quanto previsto dal presente Statuto e delibera nei casi di loro decadenza e sostituzione;

b) stabilisce i principi fondamentali ai quali devono uniformarsi, allo scopo di ottenere il riconoscimento ai fini sportivi, gli statuti delle Federazioni Sportive Nazionali, delle Discipline sportive associate, degli Enti di promozione sportiva, delle Associazioni benemerite, delle associazioni e società sportive, ed emana il Codice di giustizia sportiva, che deve essere osservato da tutte le Federazioni sportive nazionali e le Discipline sportive associate;

c) delibera in ordine ai provvedimenti di riconoscimento, ai fini sportivi, delle Federazioni sportive nazionali, delle Discipline sportive associate, degli Enti di promozione sportiva, delle Associazioni benemerite, sulla base dei requisiti fissati dallo Statuto, tenendo conto a tal fine anche della rappresentanza e del carattere olimpico dello sport, dell'eventuale riconoscimento del CIO e della tradizione sportiva della disciplina;

d) stabilisce, in armonia con i principi dell'ordinamento sportivo internazionale e nell'ambito di ciascuna Federazione sportiva nazionale e delle Discipline sportive associate, i criteri per la distinzione dell'attività sportiva dilettantistica o comunque non professionistica da quella professionistica;

e) stabilisce i criteri e le modalità per l'esercizio dei controlli del CONI sulle Federazioni sportive nazionali, sulle Discipline sportive associate e, per gli ambiti sportivi, sugli Enti di promozione sportiva riconosciuti;

e1) stabilisce, allo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi, i criteri e le modalità dei controlli da parte delle Federazioni sulle società sportive di cui all'art. 12 della legge 23 marzo 1981, n. 91, e del controllo sostitutivo del CONI in caso di verificata inadeguatezza dei controlli da parte delle Federazioni sportive nazionali;

- f) approva gli indirizzi generali sull'attività dell'Ente nell'ambito del bilancio preventivo e il bilancio consuntivo; ratifica le delibere della Giunta Nazionale relative alle variazioni di bilancio;
- f1) delibera, su proposta della Giunta Nazionale, il commissariamento delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate, in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni nell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, o nel caso che non siano garantiti il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali;
- g) esprime parere sulle questioni ad esso sottoposte dalla Giunta Nazionale;
- h) delibera, con facoltà di delega alle Federazioni sportive nazionali, o alle Discipline sportive associate, o agli Enti di promozione sportiva, in ordine ai provvedimenti di riconoscimento ai fini sportivi delle società ed associazioni sportive;
- i) stabilisce i criteri generali in ordine alla regolamentazione del vincolo sportivo per gli atleti non professionisti e al tesseramento degli atleti di provenienza estera;
- i1) istituisce il Tribunale Nazionale Antidoping, di cui all'art. 13, e ne regola i compiti e il funzionamento;
- l) elegge, su proposta della Giunta Nazionale e con la maggioranza dei due terzi degli aventi diritto a voto, il Presidente e i Componenti del Collegio di Garanzia dello Sport, di cui all'articolo 12 bis, nonché il Procuratore Generale dello Sport, di cui all'art. 12 ter;
- l1) nomina, con una maggioranza qualificata non inferiore ai tre quarti dei suoi componenti aventi diritto di voto, su proposta della Giunta Nazionale, il Garante del Codice di Comportamento Sportivo ed approva, su proposta della Giunta Nazionale e sentito il Garante, il Codice di Comportamento sportivo;
- l2) nomina, con una maggioranza qualificata non inferiore ai tre quarti dei suoi componenti aventi diritto di voto, su proposta della Giunta Nazionale, i tre membri della Commissione di Garanzia degli organi di giustizia, di controllo e di tutela dell'etica sportiva di cui all'art. 13 ter;
- m) può nominare quale Presidente onorario una persona che si sia particolarmente distinta nel mondo dello sport, tenendo conto delle modalità e dei criteri determinati dal Consiglio Nazionale stesso in armonia con le disposizioni del Comitato Internazionale Olimpico sulla composizione dei Comitati Nazionali Olimpici;
- n) [Soppressa]
- o) Delibera il regolamento dell'organizzazione territoriale da sottoporre all'approvazione del Ministero competente, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 gennaio 1992, n. 138;
- o1) delibera su proposta della Giunta Nazionale il regolamento di amministrazione e contabilità del CONI;
- o2) delibera su proposta della Giunta Nazionale, i principi e i criteri cui le Federazioni sportive nazionali e le Discipline sportive associate devono attenersi per la formulazione del regolamento di contabilità;
- o3) stabilisce le modalità di tenuta del registro delle società e associazioni sportive dilettantistiche, istituito ai sensi dell'articolo 7 del decreto legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito nella legge 27 luglio 2004, n. 186, nonché le procedure di verifica, la notifica delle variazioni dei dati e l'eventuale cancellazione; p) svolge gli altri compiti previsti dalla legge e dal presente Statuto".

Tra essi si segnalano, per quanto rileva ai fini delle questioni pregiudiziali di interpretazione, quelli di adottare atti di indirizzo interpretativo e applicativo dello Statuto (lett. a), i principi fondamentali per il riconoscimento a fini sportivi di Federazioni (lett. b e c), i criteri e le modalità per l'esercizio dei controlli del CONI sulle Federazioni sportive (lett. e), la delega alle Federazioni del potere di riconoscere società ed associazioni sportive (lett. h), la deliberazione di commissariamento delle Federazioni in caso di gravi ed eccezionali violazioni dell'ordinamento sportivo (lett. f1).

Anche nell'ambito della Giunta Nazionale la forza delle Federazioni sportive nazionali è sovrana atteso che essa è composta in misura *maggioritaria* dai rappresentanti delle Federazioni (art. 7, comma 2, lett. b) dello Statuto CONI che fissa in dieci il numero di tali rappresentanti). La Giunta è "l'organo di indirizzo, esecuzione e controllo dell'attività amministrativa del CONI; esercita il controllo sulle Federazioni sportive nazionali e Discipline sportive associate - e, attraverso queste, sulle loro articolazioni interne - e sugli Enti di promozione sportiva" (art. 7, comma 1).

Anche i poteri della Giunta nazionale sono numerosi (art. 7, comma 5, dello Statuto del CONI e art. 7 d.lgs. 242/1999).

I poteri della Giunta nazionale del CONI sono identificati dall'art. 7, comma 5, dello Statuto:

“La Giunta Nazionale:

- a) formula proposte di revisione o modifica dello statuto e le sottopone al Consiglio Nazionale per l'adozione;*
- b) [soppressa];*
- c) [soppressa];*
- d) delibera il bilancio preventivo da sottoporre all'approvazione del Consiglio Nazionale entro il mese di ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento e approva le variazioni di bilancio da sottoporre alla ratifica del Consiglio Nazionale;*
- d1) delibera il bilancio consuntivo da sottoporre all'approvazione del Consiglio Nazionale entro il mese di aprile dell'anno successivo a quello di riferimento. Per particolari esigenze il termine di approvazione può essere prorogato al 30 giugno previa specifica delibera del Consiglio Nazionale;*
- e) esercita, sulla base di criteri e modalità stabiliti dal Consiglio Nazionale, il controllo sulle Federazioni sportive nazionali in merito agli aspetti di rilevanza pubblicistica e, in particolare, in merito al regolare svolgimento delle competizioni, alla preparazione olimpica, all'attività sportiva di alto livello e all'utilizzazione dei contributi finanziari erogati e stabilisce i criteri per assegnare i contributi finanziari alle Federazioni stesse;*
- e1) esercita, sulla base dei criteri e modalità stabiliti dal Consiglio Nazionale, il potere di controllo sulle Discipline sportive associate e sugli Enti di promozione sportiva riconosciuti, anche in merito alla utilizzazione dei contributi assegnati annualmente;*
- f) propone al Consiglio Nazionale il commissariamento delle Federazioni sportive nazionali o delle Discipline sportive associate, in caso di accertate gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi o nel caso in cui non siano stati adottati, da parte delle Federazioni sportive nazionali, gli adempimenti regolamentari o il commissariamento ad acta delle articolazioni interne competenti, al fine di garantire il regolare avvio o svolgimento delle competizioni sportive nazionali;*
- g) nomina il Segretario Generale, che deve esser persona in possesso oltreché dei requisiti di cui all'art. 5 del presente statuto, anche dei requisiti tecnico-professionali che assicurino una specifica competenza nel campo dello sport;*
- g1) adotta i provvedimenti necessari e può proporre al Consiglio Nazionale la sospensione o la riduzione dei contributi e, nei casi più gravi, la revoca del riconoscimento sportivo agli Enti di promozione sportiva qualora, attraverso atti in suo possesso o gli accertamenti svolti, riscontri irregolarità relative all'utilizzazione dei finanziamenti per attività o spese non attinenti alle finalità degli Enti di promozione sportiva;*
- g2) approva il bilancio di previsione con i connessi programmi di attività e il bilancio consuntivo delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate;*
- g3) esamina il bilancio di previsione ed il conto consuntivo degli Enti di promozione sportiva, nonché una relazione documentata in ordine all'attività svolta e all'utilizzazione dei contributi ricevuti dal CONI, al fine dell'assegnazione dei contributi finanziari in favore degli stessi;*
- g4) designa i componenti del Consiglio di Amministrazione della CONI Servizi S.p.A., ai sensi dell'art. 8 del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2002, n. 178;*
- h) formula proposte al Consiglio Nazionale in ordine ai provvedimenti di competenza;*
- h1) nomina i revisori dei conti in rappresentanza del CONI nelle Federazioni sportive nazionali e nelle Discipline sportive associate e nei Comitati regionali del CONI;*
- i) elegge nel suo seno due Vice Presidenti, di cui uno con funzioni vicarie;*
- l) approva, ai fini sportivi, gli statuti, i regolamenti per l'attuazione dello statuto, i regolamenti di giustizia sportiva e i regolamenti antidoping delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate, valutandone la conformità alla legge, allo Statuto del CONI, ai principi fondamentali, agli indirizzi e ai criteri deliberati dal Consiglio Nazionale, rinviandoli eventualmente entro il termine di novanta giorni alle Federazioni sportive nazionali ed alle Discipline sportive associate per le opportune modifiche;*
- m) approva, ai fini sportivi, gli statuti degli Enti di promozione sportiva, delle Associazioni benemerite e, salvo delega di cui all'art. 6, comma 4, lett. h), quelli delle società ed associazioni sportive;*
- n) si pronuncia, previa acquisizione del parere del Collegio di Garanzia dello Sport, sui ricorsi proposti avverso le deliberazioni delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate, in tema di revoca o diniego dell'affiliazione di società sportive;*

- o) delibera sulle azioni e sulla resistenza in giudizio del CONI;*
- p) nomina commissioni e gruppi di studio e affida incarichi a esperti su materie attinenti lo sport e le attività del CONI, determinandone la durata in carica e l'entità dei compensi;*
- q) definisce annualmente i criteri e i parametri fondamentali cui deve attenersi il contratto di servizio di cui all'art. 8, comma 8, del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178; la delibera è trasmessa all'Autorità vigilante per l'approvazione;*
- r) adotta in casi straordinari di necessità ed urgenza, con obbligo di sottoporle a ratifica nella prima riunione del Consiglio Nazionale, delibere di competenza del Consiglio Nazionale con esclusione di quelle inerenti all'esercizio delle funzioni di indirizzo e all'approvazione del bilancio preventivo e consuntivo;*
- s) approva il Regolamento del Garante del Codice di comportamento sportivo, ai sensi dell'art. 13 bis;*
- t) propone al Consiglio Nazionale l'approvazione del Codice di comportamento sportivo nonché la nomina del Garante del Codice stesso, ai sensi dell'art. 13 bis;*
- u) propone al Consiglio Nazionale la nomina del Presidente e dei Componenti del Collegio di Garanzia dello Sport, di cui all'art. 12 bis, del Procuratore Generale dello Sport, di cui all'art. 12 ter, e dei tre componenti della Commissione di Garanzia degli organi di giustizia, di controllo e di tutela dell'etica sportiva, di cui all'art. 13 ter;*
- v) sottopone annualmente al Consiglio Nazionale una relazione concernente la gestione economico-finanziaria, nonché l'attività tecnica svolta dalle Federazioni sportive nazionali e dalle Discipline sportive associate;*
- z) delibera sulle materie non espressamente riservate al Consiglio Nazionale o al Presidente e svolge gli altri compiti previsti dalla legge e dal presente statuto”.*

Tra essi si segnalano, per quanto rileva ai fini delle questioni pregiudiziali di interpretazione, quelli di controllo sulle Federazioni in merito agli aspetti di rilevanza pubblicistica (ed in particolare per il regolare svolgimento delle competizioni, la preparazione olimpica, l'attività sportiva di alto livello e l'utilizzazione dei contributi finanziari erogati) ivi compresi i criteri per assegnare i contributi finanziari alle Federazioni stesse ed il controllo sulla utilizzazione dei contributi assegnati annualmente (lett. e ed e1), la proposta di sospensione o di riduzione dei contributo (lett. g1), la nomina dei revisori dei conti in rappresentanza del CONI (lett. h1), il potere di approvazione, a fini sportivi, degli statuti e di alcune tipologie di regolamenti delle Federazioni (lett. l).

Lo Statuto CONI disciplina anche le Federazioni sportive nazionali stabilendo che esse siano associazioni senza fini di lucro e con personalità giuridica di diritto privato *“rette da norme statutarie e regolamentari in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale ed ispirate al principio democratico e al principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità”* (comma 3). Si prevede altresì che *“le Federazioni sportive nazionali svolgono l'attività sportiva e le relative attività di promozione, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, anche in considerazione della rilevanza pubblicistica di specifici aspetti di tale attività. Nell'ambito dell'ordinamento sportivo, alle Federazioni sportive nazionali è riconosciuta l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del CONI”* (comma 4) e che *“le Federazioni sportive nazionali svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi della rispettiva Federazione internazionale, purché non siano in contrasto con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI”* (comma 5).

I successivi articoli 21 e 22, comma 5, dello Statuto del CONI prevedono rispettivamente poteri di riconoscimento, a fini sportivi, e di approvazione degli statuti e dei bilanci delle Federazioni. Tali poteri sono attribuiti al Consiglio nazionale e alla Giunta nazionale CONI, organi in cui, come si è visto, è esercitata una forza sovrana delle Federazioni le quali dunque incidono ed influenzano al loro interno il Comitato olimpico nazionale italiano.

Il sistema statutario del CONI, dunque, introduce un sistema circolare e comunicativo contemplando poteri di regolazione e vigilanza in senso ampio degli organi del CONI nei confronti delle Federazioni. Queste ultime però non subiscono passivamente l'esercizio di tali poteri cooperando sostanzialmente nella loro definizione ed attuazione attraverso la partecipazione maggioritaria agli organi del CONI.

Trattasi di un modello democratico partecipativo tipico dell'ordinamento sportivo che parte del basso e si replica progressivamente salendo verso l'apice in modo che partendo dagli sportivi tesserati e dalle associazioni e società sportive affiliate è possibile incidere sull'organizzazione e l'attività sportiva prima

nell'ambito delle Federazioni, poi in seno alla Confederazione nazionale (CONI) sino a giungere al Comitato olimpico internazionale (CIO).

3.3. LE REGOLE DI ORGANIZZAZIONE PREVISTE DALLO STATUTO DELLA FEDERAZIONE ITALIANA GOLF

I principi generali dell'ordinamento italiano relativi agli Enti del Libro I del Codice civile fissano la regola prioritaria della libertà di associazione [*"i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale"* art. 18 Cost.; in termini l'art. 11 Convenzione EDU (*"ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi"*) e l'art. 12 della Carta dei diritti dell'Unione europea (*"ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni persona di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi"*)] per consentire ai cittadini di prendere parte ad enti in cui possa svilupparsi la propria persona -art. 2 Cost. (c.d. libertà "positiva" di associazione), fermo restando che nessuno può essere costretto a partecipare ad un'associazione di cui non condivide scopi e valori (c.d. libertà "negativa" di associazione).

Atteso che l'atto costitutivo di un'associazione (art. 14 Codice civile italiano) costituisce, secondo la tesi prevalente di dottrina e giurisprudenza italiane, un atto di autonomia negoziale, la giurisprudenza costante della Corte di cassazione italiana considera rilevanti e prioritari gli accordi tra gli associati emergenti dall'atto costitutivo e dallo statuto (tra le tante Cass., 26 luglio 2007, n. 16600; Id., 9 maggio 1991, n. 5192; Id., 7 dicembre 1982, n. 6683) ai fini della corretta identificazione dell'organizzazione, dell'attività e degli scopi dell'Ente.

Lo Statuto della FIG (<http://www.federgolf.it/federazione/statuto-e-regolamenti/>) evidenzia che l'attività di gestione è rimessa in via esclusiva agli organi della Federazione, la quale ha anche propri organi di giustizia interna (art. 28, comma 2, art. 29, comma 1, art. 30, commi 2 e 4, art. 31, art. 35 e 27, comma 1, dello Statuto FIG).

Il Titolo V (recante *"organizzazione"*) identifica quali organi centrali l'Assemblea nazionale, il Presidente, il Consiglio federale e il Segretariato generale (art. 28, comma 2, Statuto FIG).

I poteri generali di indirizzo spettano all'Assemblea nazionale, in seduta ordinaria (art. 30, comma 2, Statuto FIG) e straordinaria (art. 31), che è composta da rappresentanti delle categorie di base ed è *"il massimo organo della federazione"* (art. 29, comma 1, Statuto FIG). L'Assemblea nazionale elegge le principali cariche associative: a) il Presidente federale, b) i componenti del Consiglio Federale e c) il Presidente del Collegio dei revisori dei conti (art. 30, comma 4, Statuto FIG).

"L'Assemblea nazionale determina l'indirizzo dell'attività della FIG, deliberando sugli argomenti posti all'ordine del giorno. In particolare: a) fissa le direttive generali dell'attività federale; b) regola e disciplina le direttive generali in materia di affiliazioni e di aggregazioni; c) provvede all'eventuale elezione - a carattere onorario - di un Presidente e/o di uno o più Consiglieri con funzioni consultive" (art. 38, comma 2, Statuto FIG).

"Entro il 15 marzo dell'anno successivo alla celebrazione dei giochi olimpici estivi, l'Assemblea procede: I) all'elezione, per il quadriennio olimpico, delle seguenti cariche federali: a) il Presidente Federale; b) i componenti del Consiglio Federale; c) il Presidente del Collegio dei Revisori dei Conti. II) all'approvazione del bilancio programmatico di indirizzo dell'organo di amministrazione, da sottoporsi alla verifica assembleare alla fine di ogni quadriennio" (art. 38, comma 4, Statuto FIG).

L'Assemblea nazionale, in seduta straordinaria, delibera *"sulle modificazioni statutarie; b) sugli argomenti indicati dal Consiglio Federale o dagli aventi diritto al voto richiedenti la convocazione; c) sulla proposta di scioglimento della FIG; d) in materia di rinnovo delle cariche elettive federali a norma degli artt. 38, 41 e 71"* (art. 31, comma 3, Statuto FIG).

I poteri di amministrazione, come pure le connesse responsabilità, spettano al Presidente eletto dall'Assemblea federale (art. 35 Statuto FIG).

"Il Presidente ha la responsabilità generale dell'area tecnico-sportiva ed esercita le funzioni apicali di programmazione, indirizzo e controllo relative al perseguimento dei risultati agonistici a livello nazionale e

internazionale ed ha la rappresentanza legale della FIG. Il Presidente presenta all'inizio del mandato il suo programma tecnico-sportivo ed al termine un consuntivo relativo all'attività svolta ed ai risultati sportivi conseguiti; nomina i Direttori tecnici delle squadre nazionali previa consultazione con il CONI e sentito il Consiglio Federale" (art. 35, comma 1, Statuto FIG).

Al Consiglio federale – eletto dall'Assemblea nazionale - competono poteri di verifica della corretta esecuzione del programma tecnico-sportivo, alla valutazione dei risultati sportivi e alla vigilanza sul buon andamento della gestione federale (art. 37, comma 1, Statuto FIG).

"1. Il Consiglio Federale è l'organo preposto alla verifica della corretta esecuzione del programma tecnico-sportivo, alla valutazione dei risultati sportivi conseguiti e alla vigilanza sul buon andamento della gestione federale. 2 Il Consiglio federale inoltre: a) delibera circa la convocazione dell'Assemblea Nazionale e ne stabilisce l'ordine del giorno, salvo i casi, di cui al presente statuto, relativi alla richiesta di convocazione dell'Assemblea Nazionale; b) delibera il bilancio di previsione, il bilancio consuntivo e le variazioni in corso di esercizio in conformità agli indirizzi programmatici deliberati dall'Assemblea; sottopone per l'approvazione all'Assemblea Nazionale il bilancio consuntivo nelle sole ipotesi previste dall'art. 30, comma 3, lettera d) del presente Statuto; c) ratifica, verificando l'esistenza del presupposto dell'estrema urgenza o dell'urgenza, i provvedimenti assunti a termini degli art. 35, comma 5 e art. 39; d) emana, modifica e abroga tutti i regolamenti federali, con le eccezioni di cui all'art. 79; e) delibera, se delegato dal CONI, sul riconoscimento ai fini sportivi dei Circoli affiliati e delle Associazioni aggregate e sulle relative domande di affiliazione e di aggregazione; f) nomina, nei casi previsti, i Delegati Regionali e Provinciali, provvedendo altresì alla loro revoca in caso di disfunzioni; g) nomina, su indicazione della Commissione federale di Garanzia, i componenti gli Organi di Giustizia, con esclusione di revoca anticipata se non per giusta causa; h) nomina comitati e commissioni federali con incarichi specifici; i) stabilisce i criteri generali per l'amministrazione dei fondi a disposizione della FIG; l) determina le dotazioni finanziarie degli Organi Periferici; m) esercita il controllo di legittimità sulle deliberazioni assunte dalle Assemblee periferiche per l'elezione dei componenti i propri organi elettivi; n) delibera sulle quote di affiliazione e di rinnovo di affiliazione dei Circoli e sulle quote di aggregazione e di rinnovo di aggregazione delle Associazioni di cui al Titolo III, nonché sulle quote individuali di tesseramento; o) per gravi irregolarità di gestione, per gravi violazioni all'ordinamento sportivo oltre che per accertate gravi carenze di funzionamento, scioglie gli Organi Periferici, nominando un Commissario il quale, entro sessanta giorni, provvede all'Assemblea elettiva da tenersi nei successivi trenta giorni; p) vigila sull'osservanza dello Statuto e delle norme federali; q) delibera infine su quant'altro non previsto dal presente articolo nel rispetto delle singole sfere di competenza esclusive degli altri organi della Federazione" (art. 37 Statuto FIG).

Al CONI spetta, invece, la nomina di due componenti del Collegio dei revisori, mentre il Presidente è eletto dall'Assemblea (art. 41 Statuto FIG).

"Il Collegio dei Revisori dei Conti ha il compito di: a) controllare la gestione amministrativa di tutti gli Organi della Federazione; b) accertare la regolare tenuta della contabilità della FIG; c) verificare, almeno ogni tre mesi, l'esatta corrispondenza tra le scritture contabili, la consistenza di cassa, l'esistenza dei valori e dei titoli di proprietà; d) redigere una relazione al bilancio preventivo e al conto consuntivo, nonché alle proposte di variazione al bilancio stesso; e) esaminare i conti resi dai funzionari delegati; f) vigilare sull'osservanza delle norme di legge e statutarie" (art. 42 Statuto FIG).

La Federazione è competente per il tesseramento dei soci dei Circoli e delle Associazioni aggregate (art. 18, comma 1, Statuto FIG) i quali hanno il diritto di partecipare all'attività federale e concorrere alle cariche federali (art. 22, comma 1, Statuto FIG).

L'affiliazione dei Circoli presuppone l'accettazione delle norme statutarie e regolamentari della FIG e della giurisdizione sportiva e disciplinare della FIG (art. 6, comma 1, Statuto FIG).

Circa i mezzi finanziari l'art. 77 identifica accanto ai contributi derivanti dal CONI anche numerose risorse proprie tra cui quote di affiliazione, aggregazione, tesseramento e relativi rinnovi, contratti di sponsorizzazione, incassi derivanti da manifestazioni sportive e dalla gestione di beni e servizi, nonché da qualsiasi altra iniziativa connessa all'attività istituzionale.

“1. La FIG provvede al conseguimento dei propri fini istituzionali con contributi finanziari stabiliti dalla Giunta Nazionale del CONI e con i proventi derivanti: a) da quote di affiliazione e di rinnovo di affiliazione, aggregazione e rinnovo della aggregazione, tesseramento ed iscrizione gare, multe varie ed altre entrate connesse alle iniziative federali; b) da contratti di sponsorizzazione, donazioni, lasciti o altri contributi; c) da incassi di manifestazioni sportive o ad esse connessi; d) dalla gestione dei beni che rientrano nella disponibilità federale, nonché dalla erogazione o gestione di servizi anche attraverso la costituzione di società o la partecipazione alle stesse; gli eventuali utili di tali società dovranno comunque essere reinvestiti nella attività sportiva; e) da qualsiasi altra iniziativa connessa all'attività istituzionale” (art. 77 Statuto FIG).

In linea generale lo Statuto della FIG prevede tra i “principi fondamentali” (art. 1) la natura privatistica, associativa e non lucrativa della FIG (“la Federazione Italiana Golf è costituita dalle società, associazioni ed organismi sportivi dilettantistici (di seguito Circoli) ad essa affiliati dotati dei prescritti requisiti [...] non persegue fini di lucro, ha natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato ai sensi del D. Lgs. 242/99 e successive modificazioni ed integrazioni, ed è disciplinata dal codice civile e dalla legislazione vigente in materia”) la quale è “riconosciuta, ai fini sportivi, dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano e federata a quest’ultimo quale organo rappresentativo della Comunità Sportiva Nazionale”. Si prescrive, altresì, che “l’ordinamento statutario e regolamentare sono ispirati al principio democratico e di partecipazione all’attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di uguaglianza e pari opportunità in conformità alle deliberazioni ed agli indirizzi del Comitato Olimpico Internazionale e del CONI”, che “l’ordinamento statutario si conforma ai Principi di giustizia sportiva del CONI, osserva il Codice di comportamento etico-sportivo del CONI e recepisce automaticamente le Norme Sportive Antidoping del CONI” e che “aderisce agli organismi internazionali competenti dei quali è la sola rappresentante in Italia: l’International Golf Federation, la quale è riconosciuta dal CIO e l’Associazione Europea di Golf, dei quali fa propri tutti i principi. Inoltre riconosce l’autorità del Royal and Ancient Golf Club of St. Andrews in materia di Regole del golf e Regole per lo status del dilettante” (art. 1 Statuto FIG).

I compiti ed i fini della FIG sono indicati dall’art. 4 dello Statuto (“1 La FIG promuove, organizza, controlla e disciplina lo sport del golf in Italia, senza distinzioni di religione, di politica e di razza, anche al fine di combattere l’esclusione, le disuguaglianze, la xenofobia ed ogni forma di violenza. 2 Ha i seguenti compiti: a) potenziare il golf e l’indirizzo di esso verso il perfezionamento atletico-agonistico con particolare riguardo al miglioramento fisico e morale; b) coordinare l’attività dei Circoli; c) rappresentare gli interessi degli affiliati e degli aggregati presso il CONI, le Autorità statali e locali, le Federazioni sportive golfistiche estere, nonché presso ogni altro Ente interessato; d) dirimere ogni controversia concernente il giuoco del golf; e) organizzare e disciplinare lo svolgimento delle gare nazionali ed internazionali, omologandone i risultati, nell’ambito delle direttive impartite dal CONI e dagli organismi internazionali di cui all’art. 1, quarto comma, nonché secondo i principi contenuti nella Carta Olimpica; f) attuare programmi di formazione degli atleti e tecnici, nonché sviluppare ed organizzare l’attività agonistica finalizzata all’attività internazionale ed alla partecipazione alle Olimpiadi nell’ambito delle direttive impartite dal CONI e dagli organismi internazionali di cui all’art. 1, quarto comma, nonché secondo i principi contenuti nella Carta Olimpica; g) emanare le norme che debbono essere osservate dai Circoli, dalle Associazioni e dai tesserati federali; h) tutelare anche all’estero gli interessi dei tesserati federali; i) promuovere e favorire lo sviluppo del golf in Italia. j) garantire e tutelare la posizione sportiva delle atlete madri in attività per tutto il periodo della maternità fino al loro rientro all’attività agonistica”).

3.4. L’INESISTENZA DI UNA NOZIONE GENERALE DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE – LO SPECIFICO CONCETTO DI AMMINISTRAZIONE “IN SENSO FINANZIARIO-CONTABILE” FONDATA SULLE CLASSIFICAZIONI DEL SEC 2010

3.4. Ciò premesso dal punto di vista specifico del diritto dello sport, deve precisarsi in linea più generale che in Italia, come nell’ordinamento di molti Stati membri ed in quello comunitario, non esiste una nozione univoca di Pubblica amministrazione.

La dottrina più recente evidenzia oramai la necessità di identificare la nozione di pubblica amministrazione alla luce delle specifiche regole applicabili, alla stregua delle finalità e degli obiettivi perseguiti dal Legislatore nazionale e comunitario.

La nozione di Pubblica amministrazione sarebbe, così, molteplice, plurale, variabile.

Con particolare riguardo alla predisposizione dell’elenco ISTAT si è osservato che si tratterebbe di una nozione c.d. “finanziaria”, dovendo aversi riguardo agli obiettivi europei della armonizzazione e della

formazione di conti consolidati nazionali idonei a fornire preziosi elementi informativi ai fini del rispetto dei vincoli e limiti europei al debito e disavanzo pubblico, dovendosi a tal fine applicare la normativa europea approvata attraverso specifici regolamenti comunitari (regolamento n. 549/2013/UE del 21 maggio 2013, istitutivo del nuovo sistema di conti "SEC 2010", che ha superato il precedente sistema "SEC 1995" adottato con regolamento n. 2223/96/CE del 25 giugno 1996).

Tale ricostruzione è perfettamente allineata alla metodologia SEC 2010 la quale espressamente precisa che i concetti economici SEC non coincidono con quelli amministrativi interni (par. 1.25 SEC 2010).

Ciò consente di rimuovere ogni questione relativa alla rilevanza, a fini europei SEC, delle nozioni nazionali di Pubblica amministrazione.

Le regole del SEC 2010, dunque, sono applicabili anche alle Federazioni sportive nazionali che, in quanto enti non lucrativi, potrebbero astrattamente e potenzialmente ricadere nel Settore 13 previa verifica concreta della qualità di enti "non market" sottoposti a "controllo pubblico" ai sensi del Regolamento n. 549/2013.

4. LE DISPOSIZIONI GIURIDICHE PERTINENTI - IL COMPLESSO QUADRO NORMATIVO COMUNITARIO

4. Il diritto eurounitario applicabile alla fattispecie concreta è quanto mai complesso.

A livello metodologico, onde raggiungere gli obiettivi di chiarezza e precisione saranno prima delineate, con ordine sistematico, le disposizioni del regolamento n. 549/2013/UE del 21 maggio 2013 sulle quali si fonda il giudizio ai fini dell'inserimento di un'entità istituzionale nel settore delle Amministrazioni pubbliche (S13 del SEC 2010), per poi indicare successivamente le questioni ermeneutiche poste dalle disposizioni specifiche in relazione alle quali si invoca il giudizio di legittimità comunitaria di Codesta Ecc.ma Corte di giustizia.

4.1. L'attuale sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea - c.d. SEC 2010 - è stato istituito con regolamento n. 549/2013/UE del 21 maggio 2013 (che ha superato il precedente sistema SEC 1995 adottato con regolamento n. 2223/96/CE del 25 giugno 1996, il quale, a sua volta, aveva sostituito il sistema dei conti economici integrati originariamente implementato nel 1970 e poi rivisitato nel 1979, il tutto in modo allineato all'esperienza della Commissione di statistica delle Nazioni unite) onde attuare una revisione di quello precedente per adattare le metodologie "alle strutture delle economie degli Stati membri e in maniera tale da assicurare la comparazione dei dati dell'Unione con quelli elaborati dai suoi principali partner internazionali" (considerando n. 8).

La finalità del sistema, come espressa dal considerando n. 1, del citato regolamento è quella di assicurare la formazione di "informazioni comparabili, aggiornate e affidabili sulla struttura dell'economia e l'evoluzione della situazione economica di ogni Stato membro o regione", onde consentire piena trasparenza e conoscenza dei cittadini dell'Unione e delle altre parti interessate (considerando n. 3 e 13), nonché la "definizione delle politiche dell'Unione e il monitoraggio delle economie degli Stati membri" (considerando n. 1), anche perché "la maggior parte degli aggregati statistici usati nel quadro della governance economica dell'Unione, in particolare nelle procedure per i disavanzi eccessivi e gli squilibri macroeconomici, sono definiti in riferimento al SEC" (considerando n. 25).

Ai fini della comparabilità, si precisa, i conti economici di ciascuno Stato "dovrebbero essere elaborati sulla base di principi unici e non diversamente interpretabili", come pure le "informazioni fornite dovrebbero essere quanto più possibile precise, complete e tempestive, al fine di garantire la massima trasparenza per tutti i settori" (considerando n. 3).

Onde perseguire tali obiettivi il regolamento n. 549/2013/UE, che istituisce il sistema europeo dei conti 2010 (c.d. "SEC 2010" o "SEC"), prevede una metodologia (All. A) e un programma (All. B).

4.2. L'Allegato A precisa che, onde assicurare una comparabilità, non solo europea ma anche dal punto di vista internazionale, i "concetti del SEC" volutamente differiscono dai "corrispondenti concetti amministrativi" in quanto questi ultimi, per le loro caratteristiche (eterogeneità concettuale tra paese e paese, mutevolezza nel tempo, incoerenza interna, difficoltà di utilizzo a fini economici), non sono idonei a perseguire tali obiettivi (par. 1.25).

4.3. Richiama, poi, l'attenzione sulla necessità di "definire chiari e solidi criteri per l'attribuzione delle entità ai settori" precisando che "il settore pubblico comprende tutte le unità istituzionali residenti nell'economia che sono controllate dalle amministrazioni pubbliche", mentre "il settore privato è costituito da tutte le altre unità residenti" (par. 1.35).

Al paragrafo successivo si definisce "controllo" la "capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale" (par. 1.36), rinviando ai paragrafi 2.35 ("per controllo di una società

finanziaria o non finanziaria si intende la capacità di determinarne la strategia generale, ad esempio attraverso la scelta degli amministratori più idonei, se necessario”) e 2.39 (“per le istituzioni senza scopo di lucro riconosciute come entità giuridiche indipendenti i cinque indicatori di controllo da considerare sono i seguenti: a) nomina di funzionari; b) messa a disposizione di strumenti che consentano l'operatività; c) accordi contrattuali; d) grado di finanziamento; e) grado di esposizione al rischio dell'amministrazione pubblica. Come nel caso delle società, un solo indicatore potrebbe essere talvolta sufficiente per stabilire il controllo, ma in altri casi più indicatori distinti possono collettivamente attestare il controllo”).

Si aggiunge una nozione più specifica di controllo per le società (“Un'amministrazione pubblica può esercitare il controllo su una società in forza di leggi, decreti o regolamenti specifici che le danno il diritto di indirizzare la gestione della società. I seguenti indicatori sono i principali fattori da considerare per decidere se una società è controllata da un'amministrazione pubblica: a) proprietà da parte dell'amministrazione pubblica della maggioranza dei voti; b) controllo da parte dell'amministrazione pubblica degli amministratori o della dirigenza; c) controllo da parte dell'amministrazione pubblica della nomina e della revoca del personale chiave; d) controllo da parte dell'amministrazione pubblica dei comitati chiave dell'organismo; e) possesso da parte dell'amministrazione pubblica di una golden share; f) normative speciali; g) condizione di cliente dominante dell'amministrazione pubblica; h) concessione di prestiti da parte dell'amministrazione pubblica. Un solo indicatore potrebbe essere talvolta sufficiente per determinare il controllo, ma in altri casi più indicatori distinti potrebbero collettivamente attestare il controllo” - par. 2.38).

4.4. La metodologia comunitaria fissata dall'Allegato A al Regolamento stabilisce poi che “le unità istituzionali sono entità economiche che possono essere proprietarie di beni e attività, possono assumere passività, nonché esercitare attività economiche e intervenire in operazioni con altre unità per conto proprio. Ai fini del sistema SEC 2010 le unità istituzionali si raggruppano in cinque settori istituzionali nazionali che si escludono reciprocamente: a) società non finanziarie; b) società finanziarie; c) amministrazioni pubbliche; d) famiglie; e) istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie. I cinque settori costituiscono insieme il totale dell'economia nazionale. Ogni settore si suddivide inoltre in sottosectori. Il SEC 2010 prevede la compilazione di una serie completa di conti di flussi e di conti patrimoniali per ciascun settore e sottosectore, nonché per il totale dell'economia. Le unità non residenti possono interagire con questi cinque settori nazionali e sono indicate le interazioni tra questi settori e un sesto settore istituzionale: il settore del resto del mondo” (par. 1.57).

4.5. Circa i settori istituzionali si precisa che “l'analisi macroeconomica prende in considerazione non le azioni di ogni singola unità istituzionale separatamente, bensì le attività aggregate di istituzioni simili. Le unità sono pertanto raggruppate in insiemi, denominati settori istituzionali, alcuni dei quali sono suddivisi in sottosectori” (par. 2.31) e che “ciascuno dei settori e sottosectori raggruppa le unità istituzionali che hanno un comportamento economico simile” (par. 2.32).

4.6. Il settore pubblico, denominato “Amministrazioni pubbliche” (S.13, nella Tavola 2.1.), è definito dai par. 2.111 ss. (“Definizione: il settore delle amministrazioni pubbliche (S.13) è costituito dalle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese”), indicandosi, a titolo esemplificativo, “le istituzioni senza scopo di lucro riconosciute come entità giuridiche indipendenti che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e che sono controllate da amministrazioni pubbliche” (par. 2.112, lett. c).

4.7. Dunque, con specifico riguardo alle “istituzioni senza scopo di lucro” (tra le quali rientrano le Federazioni sportive nazionali), ai fini dell'inclusione nel settore pubblico, è necessario accertare che la presenza di entrambi i requisiti: 1) controllo pubblico (par. 1.36; 2.39; 20.18, norma, quest'ultima, che ribadendo il principio secondo cui “il controllo su un'entità è la capacità di determinare la politica generale o i programmi” statuisce che “al fine di stabilire l'esistenza di un controllo da parte delle amministrazioni pubbliche, si applicano i criteri utilizzati per le società che potrebbero essere società pubbliche, come indicato nel paragrafo 2.32”) e 2) produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita.

4.8. La metodologia dell'Allegato A, sancisce che “la produzione è costituita dal totale dei prodotti risultanti dall'attività di produzione nel corso del periodo contabile” (par. 3.14), distinguendosi tre tipi di produzione: P.11 (beni e servizi destinabili alla vendita) P.12 (beni e servizi per proprio uso finale) e P.13 (beni e servizio

non destinabili alla vendita). La distinzione, si specifica, è fondamentale, tra l'altro, perché ha un'incidenza "sulla classificazione settoriale delle unità istituzionali: ad esempio, quali unità sono incluse nel settore delle amministrazioni pubbliche e quali no" (par. 3.16, primo capoverso, lett. b). Inoltre, la "distinzione è utilizzata per classificare le unità istituzionali secondo il settore. I produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita sono classificati nel settore delle amministrazioni pubbliche e nel settore delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie" (par. 3.16, terzo capoverso).

4.9. I paragrafi 3.17, 3.18 e 3.19 forniscono la definizione di produzione di beni e servizi destinabili alla vendita: "Definizione: la produzione di beni e servizi destinabili alla vendita è costituita dai prodotti venduti sul mercato o destinati a essere venduti sul mercato" (pag. 3.17); "La produzione di beni e servizi destinabili alla vendita comprende: a) i prodotti venduti a prezzi economicamente significativi; b) i prodotti oggetto di baratto; c) i prodotti utilizzati per pagamenti in natura (compresi i redditi da lavoro dipendente in natura e i redditi misti in natura); d) i prodotti forniti da una UAE locale ad un'altra all'interno della stessa unità istituzionale per essere utilizzati quali input intermedi o per impieghi finali; e) i prodotti che incrementano le scorte di prodotti finiti e di prodotti in corso di lavorazione destinati a uno o all'altro degli impieghi sopracitati (compresa la crescita naturale di prodotti animali e vegetali e le costruzioni non completate il cui acquirente è sconosciuto)" (par. 3.18); "Definizione: i prezzi economicamente significativi sono i prezzi che producono un effetto considerevole sui quantitativi di prodotti che i produttori sono disposti a fornire e sui quantitativi di prodotti che gli acquirenti sono pronti ad acquistare. Si hanno tali prezzi se sono adempiute entrambe le seguenti condizioni: a) il produttore è incentivato a adeguare l'offerta con lo scopo di realizzare un profitto a lungo termine o, come minimo, di coprire i costi di capitale e gli altri costi; e b) i consumatori sono liberi di acquistare o di non acquistare e operano la loro scelta sulla base dei prezzi praticati. I prezzi economicamente non significativi sono in genere praticati per ottenere introiti o per ridurre in qualche misura l'eccedenza di domanda che può verificarsi allorché i servizi sono prestati a titolo completamente gratuito. Il prezzo economicamente significativo di un prodotto è definito con riferimento all'unità istituzionale e alla UAE locale che lo hanno prodotto. Ad esempio, tutti i beni e i servizi prodotti dalle imprese non costituite in società di proprietà delle famiglie e venduti ad altre unità istituzionali sono ceduti a prezzi economicamente significativi: tale produzione deve essere quindi considerata produzione di beni e servizi destinabili alla vendita. Quanto alla produzione di altre unità istituzionali, la capacità di svolgere un'attività di produzione per il mercato a prezzi economicamente significativi va verificata sulla base di un criterio quantitativo (il criterio del 50 %) utilizzando il rapporto tra i ricavi delle vendite e i costi di produzione. Per configurarsi come un produttore di beni e servizi destinabili alla vendita, l'unità deve coprire con le vendite almeno il 50 % dei suoi costi su un periodo di vari anni" (par. 3.19).

4.10. Infine, il paragrafo 3.23 definisce la produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita quale "produzione offerta gratuitamente, o a prezzi economicamente non significativi, ad altre unità. La produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita (P.13) è ripartita in «Pagamenti per la produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita» (P.131), comprendenti tariffe e oneri di varia natura, e «Altra produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita» (P.132), relativa alla produzione fornita gratuitamente. La produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita è motivata dalle seguenti ragioni: a) può risultare tecnicamente impossibile far pagare ai singoli individui la fruizione di servizi collettivi in quanto il consumo di tali servizi non può essere monitorato e controllato; la produzione di servizi collettivi è organizzata dalle unità delle amministrazioni pubbliche e finanziata con fondi diversi dagli introiti dalle vendite, segnatamente con imposte o altre entrate delle amministrazioni pubbliche; b) le unità delle amministrazioni pubbliche e le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie che potrebbero produrre beni o servizi e fornirli alle singole famiglie contro un corrispettivo scelgono di non farlo per ragioni sociali o economiche. Ne sono un esempio la fornitura gratuita o a prezzi economicamente non significativi di servizi di istruzione e sanitari". Il paragrafo 3.33. poi definisce i ricavi da vendita e i costi di produzione:

"Nell'applicare tale criterio quantitativo per la distinzione tra beni e servizi destinabili alla vendita e non destinabili alla vendita, i ricavi delle vendite e i costi di produzione sono definiti come specificato di seguito: a) per ricavi delle vendite si intendono i proventi delle vendite al netto delle imposte sui prodotti, ma al lordo di tutti i trasferimenti operati dalle amministrazioni pubbliche o dalle istituzioni dell'Unione e concessi a qualsiasi produttore in questo tipo di attività: sono compresi cioè tutti i contributi correlati al volume o al valore della produzione, mentre sono esclusi i trasferimenti a copertura di debiti o di un disavanzo globale.

Tale definizione di ricavi delle vendite corrisponde a quella di produzione ai prezzi base, salvo che:

- 1) la produzione ai prezzi base è definita solo dopo aver stabilito se la produzione riguarda beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita: i ricavi delle vendite sono utilizzati soltanto per valutare la produzione di beni e servizi destinabili alla vendita, mentre la produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita è valutata ai costi;
- 2) i trasferimenti operati dalle amministrazioni pubbliche a copertura di un disavanzo globale delle società e quasi-società pubbliche rientrano tra gli altri contributi ai prodotti come precisato al paragrafo 4.35, lettera c). Di conseguenza, la produzione di beni e servizi destinabili alla vendita ai prezzi base comprende i trasferimenti delle amministrazioni pubbliche a copertura di un disavanzo globale;
 - b) dai ricavi delle vendite sono escluse altre fonti di reddito quali guadagni in conto capitale (sebbene possano costituire un elemento normale e previsto del reddito dell'impresa), contributi agli investimenti, altri trasferimenti in conto capitale (ad esempio, rimborso di debiti) e acquisti di partecipazioni;
 - c) ai fini dell'applicazione di tale criterio, i costi di produzione rappresentano la somma dei consumi intermedi, dei redditi da lavoro dipendente, degli ammortamenti, delle altre imposte sulla produzione e dei costi di capitale. Gli altri contributi alla produzione non sono detratti. Allo scopo di garantire la coerenza dei concetti di ricavi delle vendite e di costi di produzione in sede di applicazione del criterio quantitativo per la distinzione tra beni e servizi destinabili alla vendita e non destinabili alla vendita, dai costi di produzione sono esclusi tutti i costi sostenuti per investimenti per uso proprio. Per semplicità, i costi di capitale possono generalmente essere stimati sulla base degli interessi effettivi netti pagati. Per i produttori di servizi finanziari, tuttavia, vanno considerati gli oneri d'interesse, ossia va effettuata una rettifica per tener conto dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM).

Il criterio quantitativo per la distinzione tra beni e servizi destinabili alla vendita e non destinabili alla vendita va applicato in un'ottica pluriennale. Le fluttuazioni secondarie del volume delle vendite da un anno all'altro non richiedono una riclassificazione delle unità istituzionali (e delle loro UAE locali e produzioni)" (par. 3.33.).

4.11. Con particolare riguardo "alla distinzione tra "destinabile alla vendita" e "non destinabile alla vendita"", i par. 20.19, 20.20 e 20.21, esprimono il concetto di "prezzi economicamente significativi".

Si afferma che "I produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita offrono tutta la loro produzione o la maggior parte di essa gratuitamente o a prezzi economicamente non significativi. Per prezzi economicamente significativi s'intendono i prezzi che esercitano un'influenza sostanziale sulla quantità di prodotto che i produttori sono disposti a fornire e sulla quantità di prodotto che gli acquirenti desiderano acquistare. Si tratta del criterio utilizzato per classificare la produzione come destinabile o non destinabile alla vendita e i produttori come produttori di beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita, e stabilire pertanto se un'unità istituzionale in cui un'amministrazione pubblica detiene una partecipazione di controllo debba essere definita come un produttore di beni o servizi non destinabili alla vendita e pertanto classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche, oppure come un produttore di beni e servizi destinabili alla vendita e pertanto classificata come società pubblica" (par. 20.19), che "mentre la valutazione di un prezzo come economicamente significativo viene effettuata al livello di ciascuna singola produzione, il criterio per determinare la natura di produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita di un'unità si applica al livello di singola unità" (par. 20.20), che "quando i produttori sono società private, si può presumere che i prezzi siano economicamente significativi. Al contrario, in presenza di un controllo pubblico i prezzi dell'unità possono essere stabiliti o modificati per fini di politica pubblica, il che può creare difficoltà nello stabilire se i prezzi siano economicamente significativi. Spesso le società pubbliche sono costituite dalle amministrazioni pubbliche per fornire beni e servizi che il mercato non produrrebbe in quantità o a prezzi rispondenti alle politiche governative. Nel caso di tali unità che godono del sostegno delle amministrazioni pubbliche, le vendite possono coprire una quota consistente dei costi, ma la loro risposta alle forze di mercato sarà diversa rispetto alle società private" (par. 20.21) e che "per analizzare la differenza tra un produttore di beni e servizi destinabili alla vendita e un produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita in relazione all'evoluzione delle condizioni del mercato, è utile specificare quali unità sono i consumatori dei beni e dei servizi in questione e se il produttore compete effettivamente sul mercato o se opera in regime di monopolio" (par. 20.22).

Circa il "test per la distinzione tra produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita", si precisa che "È chiara la classificazione settoriale delle unità fondamentali dell'amministrazione

pubblica operanti nella produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita e/o nella redistribuzione di reddito e di ricchezza. Per gli altri produttori che operano sotto il controllo dell'amministrazione pubblica è necessaria una valutazione della loro attività e delle loro risorse. Per decidere se sono unità che producono beni e servizi destinabili alla vendita a prezzi economicamente significativi, occorre verificare i criteri di cui ai paragrafi da 20.19 a 20.28. In sintesi le condizioni sono le seguenti: a) il produttore è un'unità istituzionale (condizione necessaria; cfr. anche l'albero delle decisioni di cui al paragrafo 20.17); b) il produttore non si dedica alla produzione di servizi ausiliari; c) il produttore non è l'unico fornitore di beni e servizi dell'amministrazione pubblica o, se lo è, ha concorrenti; e d) il produttore è incentivato ad adeguare l'offerta per realizzare un'attività redditizia, ad essere in grado di operare alle condizioni di mercato e a rispettare le sue obbligazioni finanziarie. La capacità di effettuare un'attività di produzione di beni e servizi destinabili alla vendita viene verificata in particolare mediante il normale criterio quantitativo (il criterio del 50 %), basato sul rapporto tra vendite e costi di produzione (secondo la definizione di cui ai paragrafi 20.30 e 20.31). Per essere un produttore di beni e servizi destinabili alla vendita, l'unità pubblica deve coprire almeno il 50 % dei suoi costi con le sue vendite per un periodo pluriennale continuativo" (par. 20.29), che "Ai fini del test per la distinzione tra produzione di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita, le vendite di beni e servizi corrispondono agli introiti ottenuti dalle vendite, cioè al valore della produzione di beni e servizi destinabili alla vendita (P.11) aumentata da eventuali pagamenti per la produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita (P.131). In questo contesto, il valore della produzione per uso proprio non è considerato vendita. Sono esclusi dalle vendite anche tutti i pagamenti ricevuti dalle amministrazioni pubbliche, a meno che non siano concessi anche ad altri produttori che svolgono la stessa attività" (par. 20.30) e che "I costi di produzione corrispondono alla somma di consumi intermedi, redditi da lavoro dipendente, ammortamenti e altre imposte sulla produzione. Ai fini del test per distinguere tra produzione di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita, i costi di produzione sono aumentati degli interessi netti e diminuiti del valore dell'eventuale produzione figurativa, in particolare della produzione per uso proprio. Non vengono dedotti i contributi alla produzione" (par. 20.31).

4.12. Con specifico riferimento alle "Istituzioni senza scopo di lucro classificate nel settore delle amministrazioni pubbliche" i paragrafi 20.13, 20.14, 20.15 e 20.16 prevedono indicazioni metodologiche specifiche.

"Le istituzioni senza scopo di lucro produttrici di beni e servizi non destinabili alla vendita e controllate da unità delle amministrazioni pubbliche costituiscono unità del settore delle amministrazioni pubbliche" (par. 20.13).

"Le amministrazioni pubbliche possono scegliere di utilizzare istituzioni senza scopo di lucro invece che di enti amministrativi pubblici per mettere in atto politiche governative, poiché queste istituzioni sono considerate più imparziali e obiettive e meno soggette a pressioni politiche. Ad esempio, le istituzioni senza scopo di lucro possono essere più efficaci degli enti amministrativi pubblici in aree quali ricerca e sviluppo e definizione e aggiornamento periodico degli standard nei settori della sanità, della sicurezza, dell'ambiente e dell'istruzione" (par. 20.14).

"Il controllo di un'istituzione senza scopo di lucro è definito come la capacità di determinarne la politica generale o il programma. L'intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività non è rilevante per decidere se una singola unità sia controllata dall'amministrazione pubblica. Per stabilire se un'istituzione senza scopo di lucro sia controllata dall'amministrazione pubblica occorre considerare i cinque indicatori di controllo che seguono: a) nomina dei funzionari; b) altre disposizioni come gli obblighi contenuti nello statuto dell'istituzione senza scopo di lucro; c) accordi contrattuali; d) grado di finanziamento; e) esposizione al rischio. Un unico indicatore può essere sufficiente per stabilire il controllo. Tuttavia, se un'istituzione senza scopo di lucro finanziata principalmente dall'amministrazione pubblica conserva in misura significativa la capacità di determinare la sua politica o il suo programma lungo le linee definite dagli altri indicatori, non viene considerata controllata dall'amministrazione pubblica. Nella maggior parte dei casi l'esistenza del controllo sarà evidenziata da una serie di indicatori. Una decisione basata su questi indicatori implica, per sua natura, un giudizio soggettivo" (par. 20.15).

"La caratteristica di produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita di un'istituzione senza scopo di lucro è determinata come per le altre unità delle amministrazioni pubbliche" (par. 20.16).

Il par. 3.31, poi prevede che *“Per gli altri produttori privati, una distinzione è operata tra istituzioni senza scopo di lucro private e altri produttori privati. Definizione: le istituzioni senza scopo di lucro sono entità giuridiche o sociali finalizzate alla produzione di beni e servizi, il cui status non consente loro di rappresentare una fonte di reddito, di utile o di altro provento finanziario per le unità che le hanno fondate o che le controllano o le finanziano. Se le loro attività produttive comportano la formazione di eccedenze, di queste non possono appropriarsi altre unità istituzionali. Se rientra tra i produttori di beni e servizi destinabili alla vendita, l'istituzione senza scopo di lucro privata è classificata nei settori delle società finanziarie e delle società non finanziarie. Un'istituzione senza scopo di lucro privata è classificata nel settore delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie se si configura come produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita e non è controllata dalle amministrazioni pubbliche. Allorché sono controllate dalle amministrazioni pubbliche, le istituzioni senza scopo di lucro private sono classificate nel settore delle amministrazioni pubbliche. Tutti gli altri produttori privati diversi dalle istituzioni senza scopo di lucro sono produttori di beni e servizi destinabili alla vendita. Essi sono classificati nei settori delle società finanziarie e delle società non finanziarie”*.

Nel grafico generale 2.1. (*“attribuzione delle unità ai settori”*) del par. 2.32 si propone uno schema logico secondo il quale bisogna prima chiedersi se l'unità sia o meno *“produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita”*, e poi, in caso di risposta positiva, domandarsi se l'unità sia o meno controllata dalle amministrazioni pubbliche, concludendosi, in caso affermativo, per l'appartenenza al settore delle Amministrazioni pubbliche e, all'opposto, in ipotesi negativa, per l'appartenenza alle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie. Difatti il par. 2.34 precisa che *“Il grafico 2.1 illustra come le unità sono attribuite ai principali settori. Per determinare, sulla base del grafico, il settore di appartenenza di un'unità residente diversa da una famiglia è necessario verificare se essa è controllata o no da un'amministrazione pubblica e se si tratta di un produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o di un produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita”*.

4.13. Con particolare riguardo ai *“trasferimenti correnti alle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (D.751)”* si prevede quanto segue:

“4.125 Definizione: i trasferimenti correnti alle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie comprendono tutti i contributi volontari (diversi dai lasciti), le quote di associazione e l'assistenza finanziaria che tali istituzioni ricevono dalle famiglie (comprese le famiglie non residenti) e, in misura inferiore, da altre unità” (par. 4.125).

Il successivo paragrafo 4.126, poi stabilisce che: *“I trasferimenti correnti alle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie comprendono:*

a) le quote di associazione regolarmente versate dalle famiglie a sindacati e a organizzazioni politiche, sportive, culturali, religiose e simili, classificate nel settore delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie;

b) i contributi volontari (esclusi i lasciti) che le famiglie, le società e il resto del mondo versano alle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie, compresi i trasferimenti in natura, sotto forma di offerte di generi alimentari, di vestiario, di coperte, di medicinali, ecc. a enti caritativi per la distribuzione a famiglie residenti o non residenti. Tale trattamento è limitato ai beni di consumo in quanto le largizioni di entità elevata (oggetti di valore trattati come attività non finanziarie) devono essere registrate negli altri trasferimenti in conto capitale (D.99) [cfr. paragrafo 4.165, lettera e)];

Le offerte da parte delle famiglie di beni usati o dismessi non sono registrate nei conti come trasferimenti.

c) aiuti e contributi concessi dalle amministrazioni pubbliche, fatta eccezione per i trasferimenti aventi lo scopo specifico di finanziare le spese in conto capitale che figurano tra i contributi agli investimenti.

Sono escluse dai trasferimenti correnti alle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie le quote di associazione versate alle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle imprese, quali camere di commercio o associazioni professionali. Tali quote sono considerate corrispettivi di servizi prestati” (par. 4.126).

4.14. In base alla descritta metodologia sancita dalla richiamata normativa comunitaria regolamentare (regolamento n. 549/2013/UE del 21 maggio 2013), dunque, un'entità qualificabile *“istituzione senza scopo di lucro”* (ai sensi dei par. 1.57 e 2.112 lett. c) del SEC 2010) potrà essere inserita nel settore pubblico (S13 della Tavola 2.1. del SEC 2010) solo all'esito di un giudizio che si articola in due fasi successive (grafico generale 2.1. del par 2.32; par. 2.112 lett. c e 20.13 del SEC 2010): 1) in primo luogo, dovrà pervenirsi ad un

esito negativo del c.d. *quantitative market-non market test* (le vendite dei beni e servizi prodotti non devono coprire il 50% dei costi, trattandosi così di produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita in quanto offerti sul mercato ad un prezzo economicamente non significativo; ciò in base al par. 20.16 del SEC 2010 che rinvia ai criteri generali fissati dai par. 3.14, 3.16, 3.17, 3.18, 3.19, 3.23, 3.33., 20.19, 20.20, 20.21, 20.29, 20.30, 20.31 del SEC 2010), e, in secondo luogo, 2) dovrà essere effettivamente presente un “controllo pubblico” sull’ente (controllo da appurarsi sulla base di una valutazione da effettuarsi attraverso un giudizio “*in concreto*” che consideri tutte le circostanze della fattispecie controversa – par. 1.36, 2, 39 e 20.15, paragrafo, quest’ultimo, che discorre di “*giudizio soggettivo*”).

5. LA MOTIVAZIONE GIURIDICA DEL RINVIO - LA SUSSUNZIONE DELLA FATTISPECIE CONCRETA NELLE DELINEATE REGOLE ASTRATTE – LE QUESTIONI PROBLEMATICHE E LA LORO RILEVANZA AI FINI DELLA DECISIONE

Nell’operazione di applicazione della descritta normativa regolamentare europea alla fattispecie concreta il Collegio tiene a precisare che dalla documentazione versata in atti risulta che il c.d. “*quantitative market – non market test*” è negativo: i ricavi da vendite in senso stretto e proprio della Federazione italiana golf, difatti, sono molto bassi (inferiori al 10% del valore della produzione).

Il fatto che la Federazione italiana golf non sia un ente di tipo market (in quanto non riesce a coprire con il ricavato delle vendite più della metà dei costi di produzione in un periodo pluriennale) impone, trattandosi pacificamente di un’*“istituzione senza scopo di lucro”* (giusta grafico generale 2.1. del par. 2.32, par. 2.112, lett. c e 20.13), di procedere alla valutazione relativa all’esistenza di un “controllo pubblico”, nella specie proveniente dal CONI al quale la normativa interna attribuisce natura giuridica di ente pubblico (il CONI peraltro è inserito pacificamente da anni nell’elenco ISTAT).

E’ necessario, dunque, accertare se il CONI abbia la “*capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale*” (par. 1.36 e 20.15 – c.d. “*indicatore di controllo generale*”), anche alla luce dei criteri posti dalle lettere da (a) ad (e) del par. 20.15 (“*a) nomina dei funzionari; b) altre disposizioni come gli obblighi contenuti nello statuto dell’istituzione senza scopo di lucro; c) accordi contrattuali; d) grado di finanziamento; e) esposizione al rischio*” – c.d. “*indicatori di controllo specifici*”), tenendo presente che, con particolare riguardo alle istituzioni senza scopo di lucro, il par. 20.15 puntualizza l’irrelevanza ai fini del controllo sia degli interventi di regolamentazione generale (“*L’intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività non è rilevante per decidere se una singola unità sia controllata dall’amministrazione pubblica*”), sia del finanziamento principale ove l’ente conservi la propria capacità di autodeterminazione (“*Tuttavia, se un’istituzione senza scopo di lucro finanziata principalmente dall’amministrazione pubblica conserva in misura significativa la capacità di determinare la sua politica o il suo programma lungo le linee definite dagli altri indicatori, non viene considerata controllata dall’amministrazione pubblica*”).

L’ermeneusi delle predette norme regolamentari europee è quanto mai controversa ponendo svariate questioni di interpretazione aventi natura pregiudiziale rispetto alla decisione della causa.

5.1. LA PRIMA QUESTIONE PREGIUDIZIALE: L’ESATTA INTERPRETAZIONE DEL CONCETTO DI “*INTERVENTO PUBBLICO IN FORMA DI REGOLAMENTAZIONE GENERALE*” (REG. 549/2013/UE, ALL. A, PAR. 20.15 “*SEC 2010*”)

5.1.1. In primo luogo non è chiaro cosa debba intendersi per “*intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività*” (par. 20.15 SEC 2010). “*L’intervento pubblico in forma di regolamentazione generale*”, secondo il Collegio, è un concetto suscettibile di ampia interpretazione che potrebbe, nel caso delle Federazioni sportive, riferirsi sia agli indirizzi del CIO e del CONI e sia al potere previsto dalla legge di riconoscimento a fini sportivi delle Federazioni.

Quanto agli indirizzi del CIO e del CONI occorre fare riferimento all’art. 15 del d.lgs. 242/1999 il quale disciplina le “*Federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate*” prevedendo che “*1. Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate svolgono l’attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, delle federazioni internazionali e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del CONI*”. Il potere di indirizzo si riferisce indistintamente a tutte le Federazioni sportive nazionali ed alla disciplina e al regime, anche tecnico, dell’attività sportiva. L’art. 15 d.lgs. 242/1999, peraltro, non richiama solo quello del CONI, ma anche quello del CIO e delle Federazioni internazionali, enti questi ultimi che non possono essere certamente essere considerati “enti pubblici controllanti” attesa la loro natura privatistica e sovranazionale.

In ogni caso la valenza pubblica del CONI è, per espressa volontà del Legislatore, limitata unicamente a “specifiche attività”, ovvero sia a quelle strettamente collegate alle gare olimpiche, là dove molte attività delle Federazioni, pur orientandosi al rispetto dei principi olimpici, hanno una ispirazione di pratica sportiva intesa in senso più ampio.

Il potere di riconoscimento, strumentale all’acquisto della personalità giuridica e contemplato dall’art. 15 del d.lgs. 242/1999 (“*Il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle nuove federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate è concesso a norma del decreto del Presidente della Repubblica del 10 febbraio 2000, n. 361, previo riconoscimento, ai fini sportivi, da parte del Consiglio nazionale*”), è nel sistema italiano un dato comune a tutti gli Enti privati non lucrativi disciplinati dal Libro I del Codice civile italiano. A seguito dell’abrogazione dell’art. 12 del Codice civile (il quale prevedeva che le associazioni acquistassero la personalità giuridica mediante il riconoscimento concesso con decreto del Presidente della Repubblica), l’entificazione degli Enti non lucrativi a base associativa interviene attraverso un procedimento amministrativo semplificato che culmina con l’iscrizione nel registro delle persone giuridiche (l’art. 1 del d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 prevede che “*le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall’iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture*”). Nel caso delle Federazioni sportive, il riconoscimento ordinario ai sensi del d.P.R. 361/2000 deve essere preceduto da quello del CONI ai fini sportivi (art. 15 d.lgs. 242/1999). Anche in questo caso si tratta di una misura applicabile, in base ad espressa previsione di legge, indistintamente e generalmente a tutte le Federazioni sportive nazionali.

5.1.2. Per tale ragione, ai fini della decisione della presente controversia, è necessario risolvere la seguente questione interpretativa avente carattere pregiudiziale: “*se il concetto di “intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività” di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. soft law) e dei poteri di riconoscimento, previsti dalla legge, ai fini dell’acquisto della personalità giuridica e dell’operatività nel settore dello sport, poteri entrambi generalmente riferibili a tutte le Federazioni sportive nazionali italiane*”.

5.1.3. Ai fini della richiesta di decisione d’urgenza (“*per consentire alla Corte di decidere rapidamente se occorra applicare il procedimento accelerato o il procedimento pregiudiziale d’urgenza, la domanda deve esporre con precisione le circostanze di diritto e di fatto che comprovano l’urgenza e, in particolare, i rischi in cui si incorrerebbe qualora il rinvio seguisse il procedimento ordinario. Nei limiti del possibile, il giudice del rinvio deve inoltre precisare sinteticamente il suo punto di vista sulla risposta da dare alle questioni proposte. Tale precisazione agevola infatti la presa di posizione delle parti del procedimento principale e degli altri interessati che partecipano al procedimento e contribuisce pertanto alla celerità del procedimento*” punto 34 delle raccomandazioni “*all’attenzione dei giudici nazionali relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*” - in G.U.U.E. 2012/C 338/01 e 2016/C 439/C), il Collegio tiene a precisare che, secondo queste Sezioni riunite, il concetto di “*intervento pubblico in forma di regolamentazione generale*” può essere inteso in senso molto ampio potendosi così riferire ad atti e deliberazioni di indirizzo provenienti dalle Confederazioni (e Federazioni) internazionali e nazionali sportive (finalizzati tra l’altro a fissare principi e regole generali da applicarsi da parte delle Federazioni nazionali), come pure esso può abbracciare le norme interne (Codice civile italiano, d.P.R. 361/2000 e d.lgs. 242/1999) che fissino un obbligo di riconoscimento strumentale all’acquisizione della personalità giuridica e alla possibilità di operare nello sport come Federazione nazionale. Trattasi, quindi, di aspetti che, per la loro natura generale ed astratta (riferibili peraltro indistintamente a tutte le Federazioni sportive) o di c.d. “*soft law*” (gli indirizzi regolamentari sportivi potrebbero anche avere tale natura giuridica), non possono essere invocati, per la loro suscettibilità di essere sussunti nella nozione di “*regolamentazione generale*”, quali indici di “*controllo pubblicistico*” del CONI sulle Federazioni sportive in generale, né su quella del golf in particolare.

Ove, tuttavia, l’Ecc.ma Corte di giustizia dovesse opinare diversamente, tali profili (poteri di indirizzo CIO e CONI nonché riconoscimento CONI preliminare a quello prefettizio) andranno valutati ai fini della seconda questione di interpretazione pregiudiziale sub 5.2. che segue.

5.2. LA SECONDA QUESTIONE PREGIUDIZIALE: L’ESATTA INTERPRETAZIONE DEI CONCETTI DI “CONTROLLO” E DI “CAPACITÀ DI DETERMINARE LA POLITICA GENERALE O IL PROGRAMMA DI UNA UNITÀ ISTITUZIONALE” (REG. 549/2013/UE, ALL. A, PAR. 20.15 “SEC 2010”)



Del concetto di controllo, ai sensi dell'indice generale di cui al par. 20.15 SEC 2010 (*"capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale"*), sono astrattamente prospettabili due alternative ricostruzioni ermeneutiche (sottese peraltro alle posizioni conflittuali delle parti in causa).

5.2.1. Il controllo potrebbe essere inteso in senso sostanziale e puro, nel rispetto del disposto letterale del regolamento europeo, come capacità dell'ente pubblico controllante di determinare la politica generale o il programma dell'unità istituzionale.

In questa prima accezione sostanzialistica (che queste Sezioni riunite preferiscono) il controllo si riferirebbe alla capacità della Pubblica amministrazione controllante di dirigere, vincolare e condizionare la complessiva gestione concreta dell'unità istituzionale. Il controllo esisterebbe, quindi, esclusivamente in presenza di una effettiva e concreta capacità intrusiva dell'ente pubblico controllante nella gestione dell'ente controllato.

Tale accezione sostanziale del controllo, come capacità di determinare la gestione concreta della Federazione, emerge peraltro proprio da un'interpretazione dell'indicatore generale del controllo (par. 1.36 e 20.15 SEC 2010) alla luce di quelli speciali (lettere da (a) ad (e) par. 20.15 SEC 2010). Difatti tutti gli indicatori speciali di controllo sono accomunati dalla circostanza di incidere fattivamente ed effettivamente sulla gestione concreta dell'ente controllato costituendo indici sintomatici dell'esistenza di una capacità dell'ente controllante di influenzare realmente e sostanzialmente la gestione dell'ente controllato.

Da tale accezione di controllo dovrebbero stare fuori quei poteri di vigilanza in senso ampio di tipo "esterno e formale", quali quelli intesi a verificare il rispetto del vincolo di scopo impresso ai contributi finanziari erogati (ad esempio attraverso poteri di approvazione dei bilanci e di nomina due revisori contabili) come pure quello delle regole dell'ordinamento sportivo con riguardo all'esercizio di poteri pubblici delegati (trattasi delle c.d. "funzioni pubbliche sportive delegate").

La "vigilanza esterna" sul rispetto dell'obiettivo per il cui raggiungimento il contributo è concesso è un elemento comune a tutti i finanziamenti: l'erogazione del contributo finanziario è normalmente fondato sull'esistenza di un programma proposto dal richiedente nel quadro di scopi generali predeterminati dall'ente concedente, la cui attuazione viene da quest'ultimo verificata. Tale vigilanza esterna non rende per ciò solo l'ente privato finanziato automaticamente controllato dall'ente pubblico finanziatore.

Anche la vigilanza sui bilanci e il potere di nominare due revisori non determina alcuna intrusione sull'attività di gestione dell'ente privato. Si tratta senza dubbio di un potere penetrante, probabilmente strumentale ad attuare una forma più stringente di verifica sul corretto utilizzo dei contributi finanziari concessi, che tuttavia non può risolversi nella eterodeterminazione dell'altrui gestione che resta autonomamente attribuita agli organi dell'ente privato (nel concreto gli art. 37 e 38 dello Statuto della FIG attribuiscono il potere di approvare i bilanci agli organi della Federazione: l'Assemblea e il Consiglio federale). Non è stato dimostrato, né risulta dalla documentazione versata in atti che il CONI abbia la capacità di modificare o sollecitare integrazioni dei bilanci approvati dagli organi della Federazione. I revisori, poi, non sono funzionari delle Federazioni essendo organi esterni che esercitano un controllo ed una vigilanza di tipo non interno che, peraltro, non possono incidere sulla gestione non competendo loro alcun potere rappresentativo, né gestionale.

Anche la c.d. approvazione degli statuti delle federazioni e di talune tipologie di regolamenti sarebbe un potere di vigilanza esterna non riconducibile al controllo ai sensi del SEC 2010: gli statuti e i regolamenti, difatti, vengono predisposti in autonomia dagli organi delle Federazioni mentre il CONI esercita una vigilanza di tipo esterno e generale strumentale alla verifica del rispetto di principi ed indirizzi generali sportivi. Anche in tale caso i poteri di vigilanza esterna non sarebbero idonei a determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale.

Resterebbero fuori da questa accezione di controllo sostanziale persino i poteri di vigilanza in ordine all'esercizio dei c.d. "poteri delegati" ovvero di quelle funzioni pubblicistiche che il CONI esercita mediante le Federazioni le quali restano enti dotati di autonomia gestionale concreta.

Non è senza interesse segnalare che, come evidenziato in precedenza, nell'ordinamento italiano è ormai generalmente ammesso che soggetti privati (anche in forma societaria) possano esercitare funzioni pubbliche, non acquistando, per ciò solo, la qualità di pubblica amministrazione, né rientrando, per tale sola ragione, nell'elenco ISTAT, potendosi soltanto applicare a tali soggetti i principi e i criteri previsti dall'art. 1 legge 241/1990 ovvero, ove società partecipate totalitariamente o prevalentemente dalle Pubbliche



amministrazioni, le regole procedurali della legge 241/1990 (art. 29 l. 241/90), con conseguenziale giurisdizione, entro certi limiti, del Giudice amministrativo (art. 7, comma 2, c.p.a.).

Ove inteso in termini sostanziali, come capacità intrusiva dell'ente pubblico di determinare fattivamente la complessiva attività gestionale dell'ente privato, dovrebbero restare fuori dall'area del controllo, rilevante ai fini SEC 2010, i menzionati poteri di c.d. "vigilanza esterna di tipo formale" (quali quelli di approvazione dei bilanci, di nomina dei revisori, di approvazione di statuti e di talune tipologie di regolamenti), specie se esercitati da un ente pubblico (il CONI) in cui gli enti controllati (le Federazioni sportive nazionali), come già messo in evidenza, esercitano un'influenza dominante sull'organizzazione e sull'attività dell'ente pubblico controllante (il CONI), atteso che attraverso le regole di composizione ed i criteri di decisione delle deliberazioni dei massimi organi del CONI (Consiglio nazionale e Giunta nazionale) si attribuisce una forza sovrana alle Federazioni in seno al CONI.

Nella sostanza, dunque, volendo utilizzare una terminologia simile a quella diffusa per descrivere gli elementi costitutivi della diversa figura dell'"organismo di diritto pubblico" in materia di procedure ad evidenza pubblica, l'"influenza determinante" viene esercitata dalle Federazioni sul CONI poiché, come descritto sub 3.2., queste hanno in seno al Consiglio Nazionale del CONI la maggioranza votante (art. 6, comma 3, Statuto CONI) come pure la Giunta Nazionale del CONI deve essere composta in misura maggioritaria dai rappresentanti delle Federazioni.

In base al principio democratico che connota l'ordinamento sportivo, aperto ad una partecipazione ampia circolare che dal basso (associati) procede verso l'alto (verso Federazioni e Confederazioni nazionali ed internazionali) e dall'alto ridiscende a valle, sono proprio le Federazioni nazionali ad esercitare una influenza determinante sull'attività del CONI attraverso la partecipazione maggioritaria in seno ai principali organi collegiali deliberanti del CONI assicurata ai rappresentanti delle Federazioni sportive nazionali dalle più volte menzionate previsioni statutarie del CONI.

Alla luce dell'esame della normativa applicabile e degli Statuti, quindi, i controlli formali di tipo esterno che caratterizzano la fattispecie concreta non sarebbero *ex se* tali da integrare quella "*capacità di determinare la politica generale o il programma dell'unità istituzionale*" (c.d. indicatore di controllo generale), indipendentemente dal riscontro dell'esistenza di uno dei cinque indicatori specifici del controllo pubblico di cui alle lettere da (a) ad (e) del par. 20.15, in quanto l'interpretazione corretta da darsi al concetto espresso dall'indicatore generale del "controllo pubblicistico" previsto dal SEC 2010 è quella di tipo sostanziale come controllo sulla gestione, escludendosi ogni rilevanza a poteri riconducibili ad un concetto ampio di "vigilanza esterna e formale" non suscettibile di incidere fattivamente ed effettivamente sulla predetta gestione. Tali considerazioni valgono anche con riguardo ai profili indicati nel sottoparagrafo precedente 5.1. ove l'Ecc.ma Corte di giustizia non dovesse ritenerli misura di "regolamentazione generale".

L'unico potere di controllo sulla gestione contemplato dalla normativa e dallo Statuto del CONI è quello di nominare commissari straordinari nelle ipotesi di gravi irregolarità nella gestione, di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo, di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi o ove non siano garantiti il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali (art. 6, comma 4, lett. f1, statuto CONI e art. 7, comma 5, lett. f), Statuto CONI). Tale potere non è sufficiente, tuttavia ad assicurare un controllo sostanziale di natura stabile e duraturo in quanto trattasi di potere straordinario ad esercizio eccezionale, *extra ordinem* e a carattere temporaneo, quindi destinato ad esaurirsi una volta rimossa la causa che ne ha determinato l'attivazione. Non è peraltro senza interesse notare che gli organi titolari di tale eccezionale potere di commissariamento straordinario sono la Giunta Nazionale (art. 7, comma 5, lett. f Statuto CONI) e il Consiglio Nazionale (art. 6, comma 4, lett. f1, Statuto CONI), i quali hanno rispettivamente la competenza di proposta, la prima, e di deliberazione, il secondo, organi del CONI in cui le Federazioni nazionali esercitano un'influenza determinante attraverso la partecipazione maggioritaria o la titolarità della maggioranza dei voti.

5.2.2. All'opposto la prospettiva interpretativa alternativa di matrice formalistica propone una nozione di controllo a fini dell'indicatore generale ravvisabile anche in presenza di poteri di vigilanza "formale ed esterna" (quali, ad esempio, quelli di approvazione dei bilanci, di nomina dei revisori, di approvazione di statuti e di talune tipologie di regolamenti), peraltro proveniente da un ente pubblico sostanzialmente controllato o comunque influenzato in modo determinante dagli stessi enti privati pretesamente controllati, e per giunta indipendentemente dal riscontro dell'esistenza di uno degli indicatori specifici di controllo.

All'adesione a questa ricostruzione conseguirebbe chiaramente l'ingresso di tutte le Federazioni sportive nazionali di tipo "non market" nell'elenco ISTAT. Tutte le Federazioni sportive nazionali, difatti, sono sottoposte all'approvazione dei bilanci, degli statuti e di talune tipologie di regolamenti, nonché subiscono la nomina dei revisori e possono essere eccezionalmente commissariate dagli organi del CONI.

Non è senza interesse segnalare che i poteri di controllo formale ed esterno in questione sono diversi dagli indici di controllo specifici di cui alle lettere (a), (b), (c), (d) ed (e) del par. 20.15.

5.2.3. Per quanto sopra, ai fini della decisione della presente controversia, è necessario risolvere la seguente questione interpretativa avente carattere pregiudiziale: *"se l'indicatore generale del controllo di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) ("la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale") debba essere inteso in senso sostanziale quale capacità di dirigere, condizionare, vincolare e condizionare l'attività gestionale dell'ente non lucrativo, ovvero se possa essere inteso in senso atecnico come comprensivo anche di poteri di vigilanza esterna diversi da quelli definiti dagli indicatori specifici del controllo di cui alle lettere (a), (b), (c), (d) ed (e) del par. 20.15 (quali ad esempio poteri di approvazione dei bilanci, di nomina dei revisori, di approvazione di statuti e di talune tipologie di regolamenti, di indirizzo sportivo o riconoscimento a fini sportivi)".*

5.2.4. Ai fini della richiesta di decisione d'urgenza (cfr. il già citato punto 34 delle raccomandazioni *"all'attenzione dei giudizi nazionali relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale"* - in G.U.U.E. 2012/C 338/01 e 2016/C 439/C), il Collegio tiene a precisare che, secondo queste Sezioni riunite, il concetto di *"capacità di determinare la politica generale o il programma"* (c.d. indicatore generale del controllo) non può essere ravvisato nell'esistenza di *"poteri di vigilanza esterna e formale"* (quali quelli di approvazione dei bilanci, di nomina dei revisori, di approvazione di statuti e di talune tipologie di regolamenti), peraltro diversi dagli indicatori specifici del controllo di cui alle lettere (a), (b), (c), (d) ed (e) del par. 20.15, implicando il c.d. *"indicatore generale del controllo"* una concreta ed effettiva capacità di determinare, in modo stabile e durevole, l'attività gestionale altrui che non sussiste in relazione all'esercizio di poteri di vigilanza esterna, né può essere ravvisato in relazione a poteri di commissariamento che hanno come tali natura eccezionale e temporanea. Tale principio deve essere affermato soprattutto con riguardo ad ipotesi in cui sia proprio l'ente pubblico pretesamente controllante (CONI) ad essere sostanzialmente influenzato in misura rilevante dagli enti pretesamente controllanti (Federazioni sportive nazionali), che siano titolari della maggioranza dei voti o dei partecipanti in seno ai principali organi deliberativi e di indirizzo.

5.3. LA TERZA QUESTIONE PREGIUDIZIALE: L'ESATTA INTERPRETAZIONE DEL CONCETTO DI "GRADO DI FINANZIAMENTO", DI "FINANZIAMENTO PRINCIPALE" E LA RILEVANZA DELLE "QUOTE ASSOCIATIVE" AI FINI DELLA VERIFICA DELL'ESISTENZA DELL'AUTODETERMINAZIONE DELL'ENTE NON LUCRATIVO (REG. 549/2013/UE, ALL. A, PAR. 20.15 "SEC 2010" IN COMBINATO DISPOSTO CON I PAR. 4.125 E 4.126 SEC 2010)

5.3.1. Dalla documentazione versata in atti non risultano esistenti gli indicatori specifici del controllo di cui alle lettere (a), (b), (c) ed (e) del par. 20.15 SEC 2010.

La questione problematica investe, quindi, l'interpretazione del par. 20.15, lett. (d), il quale stabilisce che, ai fini dell'accertamento dell'esistenza di un controllo pubblicistico, deve tenersi conto del *"grado di finanziamento"*, puntualizzando che *"se un'istituzione senza scopo di lucro finanziata principalmente dall'amministrazione pubblica conserva in misura significativa la capacità di determinare la sua politica o il suo programma lungo le linee definite dagli altri indicatori, non viene considerata controllata dall'amministrazione pubblica"*.

Ai fini della decisione è, quindi, pregiudiziale comprendere se, alla luce delle richiamate previsioni del SEC 2010, le quote associative, che costituiscono l'*entrata principale* della Federazione, pur non potendo avere importanza ai fini del *market test* (non essendo riconducibili al concetto di corrispettivo da vendita), possano o meno essere rilevanti onde fissare il grado di finanziamento necessario per stabilire l'esistenza di un controllo pubblicistico. Un livello alto delle quote associative (entrata propria della Federazione qualificabile trasferimento corrente) attesterebbe, difatti, secondo la recente consolidata giurisprudenza di queste Sezioni riunite, il raggiungimento di un ragionevole ed apprezzabile grado di autonomia finanziaria e gestionale, tale da rendere irrilevante, ai fini del controllo pubblicistico, quello del CONI. Ciò anche considerando l'assenza di dati relativi all'esistenza degli altri indicatori specifici del controllo di cui alle lettere (a), (b), (c) ed (e) del par. 20.15 SEC 2010, nonché la riscontrata autonomia decisionale delle Federazioni



sportive nazionali italiane (che, invece, influenzano dall'interno, attraverso la loro partecipazione maggioritaria, le determinazioni dei principali organi del CONI).

5.3.2. Per l'ISTAT e la Procura generale le quote associative avrebbero la natura sostanziale di contributo di natura pubblicistica parafiscale in ragione della posizione di monopolio che la Federazione esercita nello specifico settore sportivo di riferimento. Per tale ragione esse sarebbero irrilevanti non solo ai fini del c.d. *market test*, ma anche con riguardo alla valutazione del grado di autonomia finanziaria raggiunto. In base a questa prospettazione, quindi, esse dovrebbero essere considerate trasferimenti pubblici con natura, causa e finalità pubblicistiche, come tali rientranti tra gli indicatori del controllo pubblico, anche indipendentemente da un'espressa specifica previsione del SEC 2010. Lungi dal costituire una forma di autofinanziamento le quote costituirebbero sostanzialmente *"un flusso di finanziamento che l'ente controllante (il CONI) assicura a ciascuna Federazione in quanto appartenente, a partire dai meccanismi fissati nello statuto, al sistema sportivo nazionale di cui il CONI detta le regole di organizzazione e funzionamento"* (memoria ISTAT 30 marzo 2017, pag. 5). Per tali ragioni un alto livello delle quote associative non potrebbe avere alcuna rilevanza per escludere il controllo pubblicistico ed affermare la raggiunta autonomia finanziaria e gestionale della Federazione. Secondo tale prospettazione ermeneutica il finanziamento pubblico prevalente dovrebbe essere inteso non solo come erogazione proveniente dalle casse dello Stato, ma più generalmente come qualsiasi entrata che sia sorretta da una causa e da una giustificazione di stampo pubblicistico (memoria ISTAT 30 marzo 2017, pag. 7).

5.3.3. La giurisprudenza recente delle Sezioni riunite oramai consolidatasi non ha seguito tale ricostruzione, anche perché si tradurrebbe nell'introduzione di un indice specifico di controllo non contemplato espressamente dal SEC 2010, comunque contrastante con la corretta interpretazione da dare alle previsioni del regolamento 549/2013/UE, All. A, pag. 20.15 in combinato disposto con i par. 4.125 e 4.126, come di seguito sarà indicato.

E' inequivoco che le *"quote associative"* non possano essere considerate quale *"corrispettivo"* di una vendita e dunque un *"ricavo"* ai sensi del SEC 2010 (i par. 4.125 e 4.126 le ascrivono alla categoria dei *"trasferimenti correnti alle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie"*), per tale ragione non potendo essere rilevanti ai fini del *market test*.

Tuttavia, dal punto di vista dell'accertamento del controllo pubblicistico, con particolare riguardo all'indicatore specifico del controllo pubblicistico di cui alla lettera (d) del par. 20.15 SEC 2010 (*"il grado di finanziamento"*), queste Sezioni riunite ritengono che il finanziamento del CONI, anche se significativo e costante, non possa essere idoneo ad influenzare l'attività gestionale delle Federazioni ove le quote associative abbiano raggiunto nel tempo una rilevante consistenza quantitativa (come avviene nel caso di specie), il cui complessivo ammontare, unitamente alle altre entrate non riconducibili ai contributi del CONI, assicuri alla Federazione una piena capacità gestionale ed operativa.

Le quote associative, difatti, devono essere valorizzate sotto la diversa prospettazione della incidenza delle stesse sul grado di autonomia finanziaria della Federazione, non essendo le stesse assimilabili alle entrate da finanziamento pubblico. Esse rappresentano non solo una risorsa propria, ma esprimono di per sé anche la stessa *"ragion d'essere"* e la tecnica partecipativa propria della realtà associativa, dove gli associati alle Federazioni, erogatori effettivi delle quote, influenzano l'attività complessiva della Federazione stessa, orientandone la programmazione e definendo gli standard di operatività.

Onde identificare correttamente la natura giuridica delle quote associative non si può, difatti, prescindere dalla esatta definizione della relazione che nasce tra l'associato e la Federazione sportiva nell'ambito della quale il primo versa alla seconda la quota associativa.

Le Federazioni sportive sono enti associativi non lucrativi disciplinati, tra l'altro, dalle regole del Libro I del Codice civile italiano. L'associato, aderendo all'associazione, si obbliga a rispettare una serie di regole interne e a versare la quota associativa che, da punto di vista del diritto italiano, non è in rapporto di sinallagmaticità o corrispettività, bensì è una prestazione che va a confluire nel fondo patrimoniale dell'ente, da destinarsi agli scopi istituzionali del settore sportivo specifico. E' un contributo privatistico che l'associato versa nel fondo comune per concorrere al raggiungimento degli scopi, degli obiettivi e delle finalità che si prefigge di perseguire l'ente a base associativa cui volontariamente aderisce. Dal punto di vista del diritto italiano trattasi di contratti plurilaterali c.d. con comunione di scopo caratterizzati dalla circostanza che la pluralità di soggetti eseguono le loro obbligazioni per uno scopo unico e comune, a differenza dei c.d. corrispettivi o



sinallagmatici dove le parti contraenti sono contrapposte perseguendo scopi diversi in quanto nello schema causale utilizzato le attribuzioni patrimoniali rispettivamente a vantaggio o a carico di ciascuna delle parti sono avvinte da un nesso di reciprocità (il c.d. sinallagma o nesso sinallagmatico).

Trattasi di una relazione strettamente privatistica simile, ma comunque diversa, a quella nascente dal rapporto esistente tra soci e società con particolare riguardo al versamento dei conferimenti, relazione quest'ultima, che analogamente alla prima, non implica il sorgere di un contratto sinallagmatico o corrispettivo. Il versamento della quota associativa, come quello dei soci delle società di persone e capitali di versare i conferimenti, costituisce atto di adempimento di un'obbligazione di diritto civile contratta al fine di prendere parte alla compagine associativa (nelle Federazioni sportive) o societaria (nelle società di capitali) e contribuire alla formazione del fondo comune (Federazioni) o del patrimonio sociale (società) onde perseguire scopi non lucrativi (Federazioni) o lucrativi (società).

Nonostante le ontologiche differenze funzionali e strutturali, dal punto di vista del versamento delle quote associative e dei conferimenti societari, i fenomeni associativo e societario sono molto simili facendo sorgere una relazione giuridica intersoggettiva tra un debitore (l'associato o il socio) e un creditore (la Federazione o la società) da ricondursi all'area del diritto privato in quanto avente ad oggetto un'obbligazione pecuniaria assoggettata a regime privatistico.

La particolare "posizione di mercato" che ciascuna Federazione detiene nel settore sportivo specifico non consente di alterare la rilevata chiara natura giuridica privatistica delle quote associative. La prospettata posizione di "monopolio sportivo del settore specifico" non può, quindi, giustificare la ricostruzione in termini pubblicistici e parafiscali delle quote associative che restano un versamento privatistico di natura non sinallagmatica di un privato (associato) ad un ente parimenti privato (Federazione a base associativa).

5.3.4. Circa l'indicatore specifico del controllo pubblicistico di cui alla lettera (d) del par. 20.15 SEC 2010 ("*il grado di finanziamento*"), queste Sezioni riunite segnalano che, pur se il contributo del CONI ammonta al 30% circa delle entrate complessive, la Federazione ricorrente ha sviluppato una rilevante capacità di autofinanziamento soprattutto attraverso le quote degli associati, consistendo gli altri ricavi in proventi derivanti da manifestazioni internazionali e nazionali, da pubblicità e sponsorizzazioni, etc.

Dai conti economici allegati risulta che:

- 1) il totale della produzione è stato pari ad € 10.677.018,34 (esercizio 2015), € 10.262.987,73 (esercizio 2014), € 10.580.029,42 (esercizio 2013);
- 2) il contributo del CONI è stato pari ad € 3.249.307,92 (esercizio 2015), € 2.762.275,90 (esercizio 2014), € 3.105.061,20 (esercizio 2013);
- 3) le quote associative sono state pari ad € 6.776.238,86 (esercizio 2015), € 6.898.479,00 (esercizio 2014), € 6.928.292,48 (esercizio 2013).

5.3.5. Nel caso concreto, peraltro, tali quote associative hanno ampiamente superato il 50% del valore della produzione, mentre i contributi del CONI e quelli pubblici più in generale non hanno costituito né la fonte di finanziamento prevalente, né quella di finanziamento principale.

5.3.6. Per le ragioni espresse, ai fini della decisione della presente controversia, è necessario risolvere la seguente questione interpretativa avente carattere pregiudiziale: "*se, in base al combinato disposto dei par. 20.15 e 4.125 e 4.126 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010), possa tenersi conto delle quote associative ai fini del giudizio sull'esistenza o meno del controllo pubblico, specificando se un elevato importo delle predette quote, unitamente alle altre entrate proprie, possa attestare, alla luce delle specificità della fattispecie concreta, la presenza di una significativa capacità di autodeterminazione dell'ente non lucrativo*".

5.3.7. Ai fini della richiesta di decisione d'urgenza (cfr. il già citato punto 34 delle raccomandazioni "*all'attenzione dei giudizi nazionali relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*" - in G.U.U.E. 2012/C 338/01 e 2016/C 439/C), queste Sezioni riunite ritengono che delle quote associative deve tenersi conto per valutare se l'ente non lucrativo (nella specie la Federazione sportiva nazionale ricorrente) conservi o meno la capacità di determinare la propria politica o il suo programma in misura significativa, atteso che il loro rilevante ammontare (unitamente a quello delle altre entrate non riconducibili ai contributi del CONI) può costituire indice di una raggiunta e consolidata autonomia dall'ente pubblico finanziatore, che deve essere valutato in concreto da questa Corte nell'ambito del c.d. "*giudizio soggettivo*" di cui discorre il par. 20.15 SEC 2010.

5.3.8. Conclusivamente l'interpretazione suggerita, ai fini della sollecitata procedura d'urgenza, è quella che consente a queste Sezioni riunite di porre in essere un giudizio in concreto (c.d. "*giudizio soggettivo*" di cui discorre il SEC 2010) in ordine all'esistenza o meno di un effettivo e reale controllo sulla gestione dell'ente, come imposto dal par. 20.15 SEC 2010.

6. LE TRE QUESTIONI PREGIUDIZIALI DI INTERPRETAZIONE DEL REGOLAMENTO N. 549/2013/UE DEL 21 MAGGIO 2013 IN SINTESI – L'ASSENZA DI PRECEDENTI EUROPEI

In base al combinato disposto degli art. 19, par. 3, lett. b), del Trattato sull'Unione europea e art. 267 del Trattato su funzionamento dell'Unione europea (in G.U. 26 ottobre 2012, C 326) la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, anche attraverso la remissione della questione da parte di Corti di ultimo grado, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno.

Le raccomandazioni di codesta Corte di giustizia "*all'attenzione dei giudizi nazionali relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*" (in G.U.U.E. 2012/C 338/01) precisano che le domande pregiudiziali di interpretazione devono essere improntate, anche in ragione delle esigenze della traduzione e della possibilità per gli interessati legittimati di presentare osservazioni, ad una "*redazione semplice, chiara e precisa*" (p. 21) che identifichi l'oggetto della controversia e "*l'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio ad interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di talune disposizioni del diritto dell'Unione, nonché il nesso che esso stabilisce tra queste disposizioni e la normativa nazionale applicabile nel procedimento principale*" (p. 24). In termini analoghi si esprimono le nuove raccomandazioni del 2016 (2016/C 439/C).

La rimessione della questione è preclusa ove "*esista già una giurisprudenza in materia o qualora non vi sia nessun dubbio quanto alla corretta interpretazione della norma di diritto di cui trattasi*" (p. 12), mentre essa "*può risultare particolarmente utile quando si tratta di una questione di interpretazione nuova che presenta un interesse generale per l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione o, quanto la giurisprudenza esistente non sembra applicabile ad un contesto di fatto inedito*" (p. 13).

Sotto quest'ultimo profilo deve immediatamente evidenziarsi che dalle ricerche effettuate attraverso il modulo specifico (<http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=it>) non sono emersi precedenti giurisprudenziali relativi all'interpretazione del regolamento 549/2013/UE sul sistema di conti europeo ("*Criteri selezionati: Citazioni di giurisprudenza o di normativa = [cerca in = "motivi, dispositivo, conclusioni"; Categoria = "Regolamento"; Regolamento = "Regolamento"; Numero = "549"; Anno = "2013" Risultato della ricerca: cause = 0 documenti analizzati = 0 Nessun risultato*").

Con riguardo al regolamento previgente n. 2223/96/CE, invece, la banca dati, dà conto dell'esistenza di alcuni precedenti che, tuttavia, non possono essere di alcun ausilio per la risoluzione della questione interpretativa sollevata.

In relazione all'impugnazione di un comunicato di EUROSTAT codesta Ecc. ma Corte di giustizia ha confermato (C. giust., 20 giugno 2008, C-448/07 P) la decisione di irricevibilità del Tribunale di primo grado (Trib. UE., ord. 12 luglio 2007, T-177/06) che aveva precisato che la responsabilità di identificare le pubbliche amministrazioni da inserirsi nel settore pubblico incombesse esclusivamente sugli Stati membri (punto 54), non essendo ipotizzabile una decisione implicita della Commissione (EUROSTAT), come tale impugnabile (punto 71), nel comunicato stampa EUROSTAT del 24 aprile 2006, n. 48/2006, concernente la classificazione della Madrid Calle 30 nel settore "Amministrazioni pubbliche" nell'ambito del sistema europeo dei conti 1995 (SEC95).

In precedenza il Tribunale, in altra controversia (*Comunidad autónoma de Madrid, Madrid, infraestructuras del transporte (Mintra) contre Commission des Communautés européennes*), aveva già precisato che il regolamento 2223/96, istitutivo del sistema SEC 95, non contenesse alcuna previsione che attribuisce alla Commissione (EUROSTAT) il potere di pronunciarsi su classificazione o misure specifiche ai fini dell'attuazione del sistema dei conti delle pubbliche amministrazioni, avendo al più una funzione consultiva nel quadro di una cooperazione su base volontaria tra autorità statistiche nazionali e quella comunitaria (Trib. UE, ord. 5 settembre 2006, T-148/05, punti 45 e 62).

Di recente codesta Ecc. ma Corte di giustizia, con riguardo alla pretesa dell'Autorità per le garanzie di comunicazioni italiana (AGCOM) finalizzata ad ottenere l'esclusione dall'elenco ISTAT in ragione dell'autonomia ad essa assicurata dagli strumenti di diritto comunitario derivato in materia di comunicazioni



elettroniche, ha segnalato la legittimità dal punto di vista comunitario della normativa italiana che ha assoggettato anche le Autorità amministrative indipendenti italiane ai vincoli di contenimento e razionalizzazione delle spese derivanti dall'inclusione nell'elenco ISTAT (C. giust., 28 luglio 2016, C-241/15), non essendo le stesse equiparabili alla Banca d'Italia che, invece, partecipa al Sistema europeo delle Banche centrali (in termini, in precedenza, questa Corte aveva sancito che l'AGCOM, nonostante la riconosciuta indipendenza, fosse assoggettata alla necessaria giurisdizione contabile sui conti – C. conti, sez. giur Campania, 3 ottobre 2007, n. 2513, confermata da II app., 9 luglio 2013, n. 463).

Il sistema europeo dei conti è essenziale per definire le politiche dell'Unione e monitorare le economie degli Stati membri essendo necessario avere a disposizione informazioni comparabili, aggiornate ed affidabili sulla struttura dell'economia e l'evoluzione della situazione economica di ogni Stato membro o regione (Reg. 549/2013/UE, considerando n. 1). Ai fini della comparabilità dei conti nazionali è necessario che la loro elaborazione avvenga sulla base di principi unici *“non diversamente interpretabili”* e soprattutto nel rispetto della trasparenza, garantendo che le informazioni siano precise, complete e tempestive (considerando n. 3). Ciò anche perché la maggior parte degli aggregati statistici usati nel quadro della *governance* economica dell'Unione, in particolare nelle procedure per i disavanzi eccessivi e gli squilibri macroeconomici, sono definiti in riferimento al SEC (considerando n. 25).

Risulta fondamentale, quindi, ricevere un'interpretazione omogenea ed univoca delle previsioni del Regolamento n. 549/2013/UE, istitutivo del nuovo sistema SEC 2010, che ha sostituito il precedente Regolamento n. 2223/96/CE.

In conclusione, per le ragioni sopra esposte, queste Sezioni riunite rimettono alla Corte di giustizia le seguenti questioni di interpretazione del regolamento n.549/2013/UE del 21 maggio 2013:

1. *“se il concetto di “intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività” di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. soft law) e dei poteri di riconoscimento, previsti dalla legge, ai fini dell'acquisto della personalità giuridica e dell'operatività nel settore dello sport, poteri entrambi generalmente riferibili a tutte le Federazioni sportive nazionali italiane”;*
2. *“se l'indicatore generale del controllo di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) (“la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale”) debba essere inteso in senso sostanziale quale capacità di dirigere, condizionare, vincolare e condizionare l'attività gestionale dell'ente non lucrativo, ovvero se possa essere inteso in senso atecnico come comprensivo anche di poteri di vigilanza esterna diversi da quelli definiti dagli indicatori specifici del controllo di cui alle lettere (a), (b), (c), (d) ed (e) del par. 20.15 (quali ad esempio poteri di approvazione dei bilanci, di nomina dei revisori, di approvazione di statuti e di talune tipologie di regolamenti, di indirizzo sportivo o riconoscimento a fini sportivi)”;*
3. *“se, in base al combinato disposto dei par. 20.15 e 4.125 e 4.126 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010), possa tenersi conto delle quote associative ai fini del giudizio sull'esistenza o meno del controllo pubblico, specificando se un elevato importo delle predette quote, unitamente alle altre entrate proprie, possa attestare, alla luce delle specificità della fattispecie concreta, la presenza di una significativa capacità di autodeterminazione dell'ente non lucrativo”.*

7. L'URGENZA DELLA RISPOSTA NOMOFILATTICA COMUNITARIA – LE RAGIONI DI UN TRATTAMENTO SPECIFICO

7.1. L'art. 23 bis dello Statuto della Corte di giustizia (la cui versione consolidata è disponibile all'indirizzo http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7031/it/) e l'art. 105 del regolamento di procedura (G.U. U.E. 29 settembre 2012 L 265) prevedono, su motivata richiesta del giudice del rinvio, un procedimento accelerato ove la natura della causa imponga una rapida trattazione.

Le raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali precisano che *“per consentire alla Corte di decidere rapidamente se occorra applicare il procedimento accelerato o il procedimento pregiudiziale d'urgenza, la domanda deve esporre con precisione le circostanze di diritto e di fatto che comprovano l'urgenza e, in particolare, i rischi in cui si incorrerebbe qualora il rinvio seguisse il procedimento ordinario. Nei limiti del possibile, il giudice del rinvio deve inoltre precisare sinteticamente il suo punto di vista sulla risposta da dare alle questioni proposte. Tale precisazione agevola infatti la presa di posizione delle parti del procedimento*

principale e degli altri interessati che partecipano al procedimento e contribuisce pertanto alla celerità del procedimento” (punto 34) e che “la domanda di applicazione del procedimento accelerato o del procedimento d’urgenza deve, in ogni caso, essere presentata in una forma scevra di ambiguità, che consenta alla cancelleria della Corte di accertare immediatamente che il fascicolo richiede un trattamento specifico. A questo scopo, il giudice del rinvio è invitato a precisare quale dei due procedimenti sia richiesto nel caso di specie e ad inserire nella sua domanda un richiamo al pertinente articolo del regolamento di procedura (l’articolo 105, sul procedimento accelerato, oppure l’articolo 107, sul procedimento d’urgenza). Questo richiamo deve comparire in un punto chiaramente identificabile della sua decisione di rinvio (ad esempio, nell’instestazione o con un atto giudiziario distinto). Eventualmente, una lettera di accompagnamento del giudice del rinvio può fare opportunamente menzione di detta domanda” (punto 35).

7.2. Le ragioni del trattamento specifico e particolare che meritano le questioni pregiudiziale di interpretazione prospettate dipendono dalla strutturazione del meccanismo del sistema europeo dei conti il quale impone all’ISTAT di effettuare valutazioni annuali, da trasfondere in un provvedimento (il c.d. “elenco annuale ISTAT”) che produce effetti limitati all’anno solare di riferimento.

La Costituzione italiana impone la regola dell’impugnabilità dei provvedimenti dell’Amministrazione dinanzi ad una Corte indipendente e neutrale non potendo il Legislatore sottrarre categorie di provvedimenti al sindacato giurisdizionale ovvero limitare i mezzi di impugnazione (art. 113, comma 2, Cost. prevede che la “tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti”).

La valenza annuale degli effetti dell’elenco ISTAT, unitamente alla circostanza che le controversie in esame devono essere ascritte alla materia della contabilità pubblica sulla quale questa Corte ha giurisdizione piena ed esclusiva anche ai sensi del nuovo Codice di giustizia contabile (art. 103 Cost., comma 2, “la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica”; art. 2 “la giurisdizione contabile assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo” c.g.c.), ha indotto il Legislatore, onde raggiungere in tempi stretti una decisione di merito definitiva ed autorevole, ad accelerare l’iter processuale concentrandolo dinanzi a queste Sezioni riunite in un giudizio speciale in unico grado (così di recente anche le già citate sentenze Cass., sez. un., 18 maggio 2017, n. 12496, n. 12497, n. 12498, n. 12499, n. 12500, n. 12501, n. 12502, n. 12503, n. 12504, n. 12505, n. 12506, n. 12507, n. 12508, n. 12509, n. 12510, n. 12511, n. 12512, n. 12513, n. 12514, n. 12515, n. 12516, n. 12517, n. 12518, n. 12519, n. 12520, n. 12521, n. 12522, n. 12523, n. 12524, n. 12525, secondo le quali la previsione legislativa di un giudizio in unico grado “trova razionale giustificazione nell’esigenza di assicurare tempi certi e celeri alla ricognizione de qua, al fine di evitare possibili ripercussioni temporali negative in ordine alla formazione del conto economico consolidato annuale”).

I giudizi dinanzi a queste Sezioni riunite aventi ad oggetto le impugnazioni degli elenchi annuali dell’ISTAT si concludono in termini rigorosi onde consentire che la regola del caso concreto fissata nella sentenza che conclude il processo possa produrre i propri effetti in relazione ad una fattispecie concreta che non sia oramai “definita” per decorrenza del termine di efficacia dell’elenco annuale impugnato dal ricorrente, ciò al fine di assicurare piena attuazione del principio costituzionale che garantisce il diritto di difesa (l’art. 24 della Costituzione italiana prevede che “tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi” e l’art. 111, comma 1, pone il principio della “ragionevole durata” del processo).

La sospensione del presente processo per pregiudizialità comunitaria, peraltro obbligatoria nella specie avendo queste Sezioni riunite, come correttamente rilevato dall’Avvocatura generale dello Stato, natura di organo giurisdizionale di ultima istanza, implica che nessun atto giurisdizionale idoneo a definire il giudizio possa più essere posto in essere da questa Corte.

A tali esigenze si aggiunga che il contenzioso che interessa la Federazioni sportive nazionali, anche se sta subendo progressivamente una contrazione, è comunque vivo e rilevante [tra il 2014 ed il 2017 sono stati incardinati 66 giudizi di impugnazione (11 nel corso del 2014, 31 nel 2015, 18 nel 2016 e 6 nel 2017)].

7.3. Per tali ragioni specifiche, nel pieno rispetto delle richiamate raccomandazioni (cfr. il già citato punto 34 delle raccomandazioni “all’attenzione dei giudizi nazionali relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale” - in G.U.U.E. 2012/C 338/01 e 2016/C 439/C), le Sezioni riunite tengono a precisare il proprio punto di vista sulla risposta da dare alle questioni proposte, come, peraltro, già evidenziato sub. 5.



7.3.1. Sulla prima questione (*“se il concetto di “intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività” di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. soft law) e dei poteri di riconoscimento, previsti dalla legge, ai fini dell’acquisto della personalità giuridica e dell’operatività nel settore dello sport, poteri entrambi generalmente riferibili a tutte le Federazioni sportive nazionali italiane”*) queste Sezioni riunite ritengono che il concetto di *“intervento pubblico in forma di regolamentazione generale”* può essere inteso in senso molto ampio potendosi così riferire ad atti e deliberazioni di indirizzo provenienti dalle Confederazioni (e Federazioni) internazionali e nazionali sportive (finalizzati tra l’altro a fissare principi e regole generali da applicarsi da parte delle Federazioni nazionali), come pure esso può abbracciare le norme interne (Codice civile italiano, d.P.R. 361/2000 e d.lgs. 242/1999) che fissino un obbligo di riconoscimento strumentale all’acquisizione della personalità giuridica e alla possibilità di operare nello sport come Federazione nazionale. Trattasi, quindi, di aspetti che, per la loro natura generale ed astratta (riferibili peraltro indistintamente a tutte le Federazioni sportive) o di c.d. *“soft law”* (gli indirizzi regolamentari sportivi potrebbero anche avere tale natura giuridica), non possono essere invocati, per la loro suscettibilità di essere sussunti nella nozione di *“regolamentazione generale”*, quali indici di *“controllo pubblicistico”* del CONI sulle Federazioni sportive in generale, né su quella del golf in particolare.

Ove, tuttavia, l’Ecc.ma Corte di giustizia dovesse opinare diversamente, tali profili (poteri di indirizzo CIO e CONI nonché riconoscimento CONI preliminare a quello prefettizio) andranno valutati ai fini della seconda questione di interpretazione pregiudiziale sub 5.2. che segue.

7.3.2. Sulla seconda questione (*“se l’indicatore generale del controllo di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) (“la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale”) debba essere inteso in senso sostanziale quale capacità di dirigere, condizionare, vincolare e condizionare l’attività gestionale dell’ente non lucrativo, ovvero se possa essere inteso in senso atecnico come comprensivo anche di poteri di vigilanza esterna diversi da quelli definiti dagli indicatori specifici del controllo di cui alle lettere (a), (b), (c), (d) ed (e) del par. 20.15 (quali ad esempio poteri di approvazione dei bilanci, di nomina dei revisori, di approvazione di statuti e di talune tipologie di regolamenti, di indirizzo sportivo o riconoscimento a fini sportivi)”*) queste Sezioni riunite ritengono che il concetto di *“capacità di determinare la politica generale o il programma”* (c.d. indicatore generale del controllo) non può essere ravvisato nell’esistenza di *“poteri di vigilanza esterna e formale”* (quali quelli di approvazione dei bilanci, di nomina dei revisori, di approvazione di statuti e di talune tipologie di regolamenti), peraltro diversi dagli indicatori specifici del controllo di cui alle lettere (a), (b), (c), (d) ed (e) del par. 20.15, implicando il c.d. *“indicatore generale del controllo”* una concreta ed effettiva capacità di determinare, in modo stabile e durevole, l’attività gestionale altrui che non sussiste in relazione all’esercizio di poteri di vigilanza esterna, né può essere ravvisato in relazione a poteri di commissariamento che hanno come tali natura eccezionale e temporanea. Tale principio deve essere affermato soprattutto con riguardo ad ipotesi in cui sia proprio l’ente pubblico pretesamente controllante (CONI) ad essere sostanzialmente influenzato in misura rilevante dagli enti pretesamente controllanti (Federazioni sportive nazionali), che siano titolari della maggioranza dei voti o dei partecipanti in seno ai principali organi deliberativi e di indirizzo.

7.3.3. Sulla terza questione (*“se, in base al combinato disposto dei par. 20.15 e 4.125 e 4.126 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010), possa tenersi conto delle quote associative ai fini del giudizio sull’esistenza o meno del controllo pubblico, specificando se un elevato importo delle predette quote, unitamente alle altre entrate proprie, possa attestare, alla luce delle specificità della fattispecie concreta, la presenza di una significativa capacità di autodeterminazione dell’ente non lucrativo”*), queste Sezioni riunite ritengono che delle quote associative deve tenersi conto per valutare se l’ente non lucrativo (nella specie la Federazione sportiva nazionale ricorrente) conservi o meno la capacità di determinare la propria politica o il suo programma in misura significativa, atteso che il loro rilevante ammontare (unitamente a quello delle altre entrate non riconducibili ai contributi del CONI) può costituire indice di una raggiunta e consolidata autonomia dall’ente pubblico finanziatore, che deve essere valutato in concreto da questa Corte nell’ambito del c.d. *“giudizio soggettivo”* di cui discorre il par. 20.15 SEC 2010.

7.4. Conclusivamente l’interpretazione suggerita, ai fini della sollecitata procedura d’urgenza, è quella che consente a queste Sezioni riunite di porre in essere un giudizio in concreto (c.d. *“giudizio soggettivo”* di cui



discorre il SEC 2010) in ordine all'esistenza o meno di un effettivo e reale controllo sulla gestione dell'ente, come imposto dal par. 20.15 SEC 2010.

8. Ai sensi dell'art. 19, par. 3, lett. b) del Trattato sull'Unione europea, dell'art. 267 del Trattato su funzionamento dell'Unione europea e delle "raccomandazioni relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale" (2016/C 439/01 in G.U.C.E. 25 novembre 2016), copia dell'intero fascicolo d'ufficio deve essere trasmessa, a cura della Segreteria di queste Sezioni riunite, alla Cancelleria della Corte di giustizia mediante plico raccomandato da anticiparsi a mezzo posta elettronica.

Il presente giudizio viene sospeso (art. 106, comma 1, c.g.c.), nelle more della definizione delle questioni pregiudiziali, e ogni ulteriore decisione, anche in ordine alle spese, è riservata alla pronuncia definitiva.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezioni riunite, in sede giurisdizionale ed in speciale composizione, non definitivamente decidendo sul ricorso in epigrafe, affermata la propria giurisdizione sulla controversia, respinte l'eccezione di difetto di legittimazione passiva e le censure formali e procedurali, sospeso il giudizio, rimette, ex art. 267 TFUE, alla Corte di giustizia la soluzione delle questioni interpretative pregiudiziali formulate in motivazione, con richiesta di procedura d'urgenza ai sensi dell'art. 23 bis dello Statuto della Corte di giustizia e dell'art. 105 del regolamento di procedura della Corte di giustizia.

Manda alla Segreteria, perché trasmetta alla Cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea, nei sensi e con le modalità di cui in motivazione, la presente sentenza-ordinanza unitamente alla copia del fascicolo d'ufficio, provvedendo a tutti gli adempimenti di competenza necessari.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, merito e in ordine alle spese.

Si dà atto che il dispositivo è stato letto in udienza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 13 settembre 2017.

Il Consigliere estensore

Pasquale Fava

Depositata in segreteria in data

Il Presidente

Alberto Avoli

Il direttore della segreteria