SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 6/2019/RIS depositata in data 01/03/2019

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia esecutiva, del comunicato ISTAT, pubblicato sulla G.U., serie generale n. 226 del 28 settembre 2018, che contiene l'Elenco delle Amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, nella parte in cui include la F.I.D.A.L. tra gli "enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" e, comunque, per la declaratoria della insussistenza, in capo alla Federazione ricorrente, dei presupposti e delle condizioni per la inclusione nel settore delle pubbliche amministrazioni e per la conseguente esclusione dall'elenco. Presentazione dell'istanza cautelare.

RICORRENTE:
Federazione italiana di atletica leggera (F.I.D.A.L.).

RESISTENTE:
Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del Presidente *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:
Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE CONTROVERSA: regolarizzazione della *legitimatio ad causam*, mediante la produzione della delibera a stare in giudizio, da conferirsi al Presidente della federazione sportiva, da parte del Consiglio federale, come espressamente previsto dalle norme statutarie; rigetto dell'istanza cautelare, presentata dalla Federazione sportiva, relativamente al ricorso avente ad oggetto l'esclusione delle federazioni stesse dall'elenco delle Amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT; nonché disposizione della sospensione del giudizio, senza rinvio alla Corte di Giustizia dell'U.E., per pregiudizialità, attesa l'avvenuta rimessione alla Corte europea delle seguenti questioni interpretative pregiudiziali attinenti al regolamento n. 549/2013/UE, istitutivo del sistema SEC 2010, con riferimento alle sentenze-ordinanze nn. 31/SR/RIS e 32/SR/RIS del 2017:

1. *"Se il concetto di "intervento pubblico in forma di regolamento 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. SEC 2010) debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. soft low) 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".*

Riferimenti normativi: ***Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010):*** § 20.15; § 4.125; § 4.126; ***c.g.c.:*** art. 7, c. 2; ***c.p.c.***: art. 182, c. 2; art. 100 ***L. n. 196/2009:*** art. 1, comma 3.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent.-ord. n. 27/2018/RIS; sent.-ord. n. 32/2017/RIS; sent.-ord. n. 31/2017/RIS; sent. n. 18/2016/RIS; sent. n. 59/2015/RIS; ord. n. 5/2018/RIS; **Cass.** civ., Sez. Lav, sent. n. 21666/2018; Sez. Lav. n. 18819/2018; Sez. III, sent. n. 6690/2018; **T.A.R.** Lazio, n. 11362/2017.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con la presente pronuncia, le Sezioni riunite hanno preliminarmente rilevato che **<<dalle disposizioni statutarie della…Federazione, si evince che, seppure il Presidente sia titolare della rappresentanza legale dell'ente e possa, in via d'urgenza, assumere le…iniziative, per agire in giudizio e nominare il difensore, occorre comunque una determinazione del Consiglio Federale…ai sensi dell'art. 182, comma 2, c.p.c., applicabile nel presente giudizio in virtù del rinvio operato dall'art. 7, n. 2, c.g.c.>>**, per cui **<<il difetto di legittimazione processuale…può essere sanato con la produzione della deliberazione del Consiglio Federale, di ratifica dell'operato del Presidente>>**.
Sempre in via preliminare, il Supremo Consesso contabile, nel reputare infondata l'eccezione del difetto di interesse a ricorrere, ha statuito che **<<l'interesse ad agire deve essere valutato con riferimento al contenuto della domanda di giustizia azionata; mentre attiene al merito del giudizio la valutazione della fondatezza della pretesa>>**, di conseguenza **<<il ricorso dovrà essere ritenuto inammissibile per carenza di interesse, ove la pronuncia giudiziale non possa arrecare alcun vantaggio all'interesse sostanziale del ricorrente>>**.
Scendendo poi nella valutazione concreta della vicenda, il Collegio giudicante ha affermato che **<<considerata la rilevanza determinante che la soluzione dei quesiti interpretativi sottoposti alla Corte di Giustizia può avere anche nella decisione del merito di questo giudizio, benché non esista nell'ordinamento processuale contabile una norma che, ricorrendo detta eventualità, imponga la sospensione del giudizio, il Collegio ritiene che i principi che governano l'esercizio della funzione nomofilattica della Corte europea esigano che il Giudice di ultima istanza attenda la relativa pronuncia>>**.
Con riferimento, infine, all'istanza cautelare di sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato, le Sezioni riunite ne hanno disposto il respingimento, poiché **<<la Federazione già avrebbe dovuto adempiere a molti obblighi…a prescindere dall'inclusione nell'elenco per cui è causa>>**, comportando ciò che **<<la mancanza del *periculum in mora*, essendo bastevole a precludere l'accesso alla tutela cautelare, rende superfluo l'accertamento della ricorrenza del requisito del *fumus boni iuris*, atteso che la eventuale sussistenza di quest'ultimo requisito non sarebbe da sola sufficiente alla concessione della auspicata tutela>>**.

ABSTRACT

In tema di impugnazione dell'elenco delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, redatto dall'ISTAT, le Sezioni riunite hanno risolto la questione, sospendendo il giudizio promosso dalla Federazione italiana di atletica leggera sino alla pubblicazione, sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, della decisione della Corte di giustizia sulle tre questioni pregiudiziali sollevate, ai sensi dell'art. 267 T.F.U.E., con le sentenze-ordinanze gemelle nn. 31 e 32 del 2017, nei giudizi proposti dalle Federazioni italiane Golf e Sport Equestri, attinenti alla corretta interpretazione da attribuire ad alcune norme precettive del regolamento n. 549/2013/UE, meglio noto con la dicitura SEC 2010.

Il Collegio giudicante ha disposto, nel merito, la sospensione del giudizio senza rinvio alla Corte europea, alla luce del principio della funzione nomofilattica alla stessa attribuita in materia di legislazione eurounitaria.

In via preliminare, il giudice contabile ha tenuto a puntualizzare dei concetti giuridici di fondo relativi, da un lato, alla verifica della regolarità del contradditorio in termini di legittimazione processuale riconosciuta in capo al Presidente della federazione sportiva ricorrente, dall'altro, concernenti l'accertamento della sussistenza dell'interesse a ricorrere della F.I.D.A.L.

Ebbene, sulla prima questione, le Sezioni riunite sono intervenute, statuendo che, ai sensi dell'art. 182, comma 2, c.p.c., applicabile al giudizio pendente dinanzi alla Corte dei conti, in forza del rinvio contenuto nell'art. 7, comma 2, del codice di rito contabile, *<<il Giudice che rilevi un difetto di rappresentanza, assistenza o autorizzazione, deve promuovere la sanatoria, in qualsiasi fase o grado del giudizio ed indipendentemente dalle cause del predetto difetto, assegnando un termine alla parte che non vi abbia già provveduto di propria iniziativa, con effetti* ex tunc*, senza il limite delle preclusioni derivanti da decadenze processuali>>*.

Pertanto, tale profilo di irregolarità non pregiudica affatto la rappresentanza legale comunque originariamente conferita al Presidente della federazione, il quale, secondo le norme statutarie, può agire in giudizio, in via d'urgenza, dotandosi però successivamente di una deliberazione del Consiglio federale, che una volta prodotta in giudizio sana il vizio della legittimazione processuale, ratificando al contempo l'operato del Presidente.

Per quanto, invece, riguarda l'affermato riscontro dell'interesse a ricorrere in capo alla Federazione, disattendendo il Collegio giudicante l'eccezione sollevata dalla Procura generale, si è ritenuto necessario, sul punto, specificare che *<<l'interesse ad agire va apprezzato in relazione all'utilità concreta derivabile alla parte dall'eventuale accoglimento della domanda e non può consistere in un mero interesse astratto ad una più corretta soluzione di una questione giuridica, non avente riflessi sulla decisione adottata, bensì deve consistere in un interesse diretto a conseguire il bene della vita consistente nella rimozione dello stato di giuridica incertezza in ordine alla sussistenza di un determinato diritto, identificato in una situazione di carattere oggettivo derivante da un fatto lesivo, in senso ampio, del diritto e consistente nel fatto che, senza il processo, l'attore soffrirebbe un danno>>*.

Infine, il Supremo Consesso contabile non ha accolto l'istanza cautelare di sospensione degli effetti dell'atto impugnato avanzata dalla Federazione sportiva, sulla base della non comprovata esistenza di un pregiudizio imminente e irreparabile tale da pregiudicare le ragioni della ricorrente.