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

Sentenza n. 21/2020/RIS depositata in data 05/10/2020.

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui ha incluso la federazione sportiva ricorrente tra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali.

RICORRENTE:
Federazione italiana golf (F.I.G.), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*;

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

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

QUESTIONE RISOLTA: l'intervento pubblico del CONI si concreta in una normativa generale, che in quanto diretta ad assoggettare in modo uniforme ed indistinto tutte le federazioni sportive nazionali a regole generali, non risulta per ciò solo rilevante per decidere se tali unità siano controllate da una pubblica amministrazione, dacché quest'ultima non esercita un potere invasivo sulla sfera di autonomia decisionale delle federazioni e della loro capacità di dettare la politica o il programma.

Riferimenti normativi: ***c.g.c.:*** art. 11, c. 6, lett. b); ***L. n. 145/2018:*** art. 1, c. 629 e ss.; ***L. n. 208/2015:*** art. 1; ***Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010):*** § 1.36; § 2.32; § 2.39; § 20.15; § 20.309; ***L. n. 196/2009:*** art.1; ***L. n. 311/2004:*** art. 1; ***D.L. n. 138/2002:*** art. 8; ***D.P.R. n. 261/2000***; ***D.Lgs. n. 242/1999:*** art. 2; art. 5; art. 6; art. 7; art. 15; ***L. n. 91/1981:*** art. 12.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. 12/200/RIS; sent. n. 11/2020/RIS; sent. n. 10/2020/RIS; sent. n. 9/2020/RIS; sent. n. 8/2020/RIS; sent. n. 7/2020/RIS; sent. n. 2/2020/RIS; sent. n. 1/2020/RIS; sent. n. 11/2019; sent.-ord. n. 4/2018/RIS; sent. n. 12/2017/RIS; sent.-ord. n. 32/2017/RIS; sent.-ord. n. 31/2017/RIS; sent. n. 12/2017/RIS; sent. n. 41/2015/RIS; sent. n. 20/2015/RIS; **Corte di Giustizia dell'U.E.:** sent. 11 settembre 2019 nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Sempre in materia di inclusione nell'elenco ISTAT degli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali, le Sezioni riunite hanno individuato per le federazioni sportive nazionali il principio generale, secondo cui **<<la sussistenza del "controllo" pubblico deve essere valutata con riferimento al livello di autodeterminazione dell'istituzione, avuto riguardo alla complessiva capacità delle FSN di individuare gli obiettivi della propria attività, sia a livello di strategia globale ("la politica generale ed il programma della federazione") che a livello di strategia operativa (la definizione delle "attività e dei loro aspetti operativi"); la conclusione finale che il giudice nazionale deve trarre è positiva (nel senso dell'esistenza del "controllo" pubblico) laddove l'intervento pubblico sia tale nel suo complesso *"da determinare una influenza reale e***

***sostanziale"* sulla definizione e realizzazione degli obiettivi dell'istituzione, negativa (nel senso dell'insussistenza del "controllo") nel caso opposto, nel quale il giudice nazionale accerti che l'autonomia decisionale della federazione sia tale da consentirle il potere di definizione e realizzazione degli obiettivi, delle sue attività e aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che intende perseguire>>**.
Sulla scorta di tale assunto, il Supremo Consesso contabile stabilisce, dunque, che: **<<Non costituisce indice di una situazione di "controllo" il potere del CONI di fissare i "principi fondamentali" ai quali le FSN devono uniformare i propri statuti al fine di ottenere il riconoscimento ai fini sportivi … in quanto non invasivo della sfera della autonomia decisionale delle federazioni e della loro capacità di "dettare la politica o il programma">>**, di conseguenza **<<Per verificare il grado di autonomia decisionale delle FSN dovrà pertanto accertarsi a quale livello decisionale e in quali limiti l'intervento pubblico attuato con l'assegnazione dei contributi pubblici condizioni il programma e l'attività delle federazioni medesime>>**.

ABSTRACT

La presente sentenza si inserisce in un recente filone di altre pronunce che, dopo l'intervento dell'11 settembre 2019 della Corte di Giustizia dell'U.E., hanno dato la stura all'accoglimento *tout court* delle istanze di annullamento, presentate dalle federazioni sportive nazionali ricorrenti innanzi al giudice contabile, circa il loro erroneo inserimento nell'elenco ISTAT tra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali.
Il percorso motivazionale attuale delle Sezioni riunite si basa sull'esatta interpretazione da attribuire a numerosi capi della sentenza di diritto europeo.
In particolare, la "partita giuridica" tra le opposte posizioni assunte, da un lato, dalla Procura generale e dall'ISTAT e, dall'altro, dalle FSN, si gioca essenzialmente sulla definizione del concetto di controllo pubblico nella duplice sfaccettatura di "intervento pubblico in forma di regolamentazione generale" e "di capacità di determinare la politica ed il programma" delle federazioni stesse da parte del CONI.
Su tale decisiva questione, il Collegio giudicante non ha mancato di prendere in considerazione anche il profilo della rilevanza delle quote associative, quale indicatore di controllo del grado di finanziamento, affermando che *<<anche qualora>>* il giudice nazionale *<<ritenga la natura pubblica delle quote … l'elemento decisivo rimane il livello di autonomia decisionale della federazione sportiva sia nella determinazione delle quote … che quanto al loro utilizzo>>,* concludendo che l'*<<esito dell'analisi sarà negativo (insussistenza del "controllo") laddove si riscontri che i controlli pubblici esercitati su tali flussi di finanziamento non sono "sufficientemente restrittivi per influenzare la politica generale o il programma di attività">>*.
La ricostruzione sistematica, relativa al dato dei flussi economici che coinvolgono le federazioni sportive, ha spinto le Sezioni riunite ad andare oltre il dato contabile, così come concepito nella sola regolamentazione interna, fino al punto di una vera e propria rivisitazione, in chiave europeista, anche della nozione e delle ricadute applicative del concetto di intervento pubblico attuato mediante l'erogazione dei contributi statali e/o europei attratti nei bilanci delle federazioni sportive, attraverso il finanziamento operato dal CONI.
Sotto tale angolo prospettico, dirimente risulta essere la statuizione ricavabile dalla attenta lettura della pronuncia in esame, particolarmente chiarificatrice nel passaggio motivazionale secondo cui *<<Per verificare il grado di autonomia decisionale delle FSN dovrà pertanto accertarsi a quale livello decisionale e in quali limiti l'intervento pubblico attuato con l'assegnazione dei contributi pubblici condizioni il programma e l'attività delle federazioni medesime>>*, pertanto nei diversi ambiti decisionali *<<utilizzo dei contributi pubblici/utilizzo di risorse diverse dai contributi … una federazione sarà tanto più autonoma quanto maggiore sarà da parte sua la disponibilità di risorse non derivanti dai contributi pubblici e, in conclusione, non può ritenersi che la vincolatività degli*

obiettivi strategici nell'utilizzo dei contributi pubblici sia indice esaustivo di una complessiva forte limitazione della capacità decisionale delle FSN>>.
L'impianto argomentativo del giudice decidente, dunque, consacra il mancato riconoscimento per il CONI di un intervento, sulle federazioni sportive, che non presenta né il carattere dell'eccessività né quello dell'idoneità a determinare la loro politica o il loro programma generale, tant'è che anche dal punto di vista dell'individuazione dei principi fondamentali, che devono regolamentare l'assetto statutario delle federazioni sportive nazionali, le Sezioni riunite ritengono che il <<*potere del CONI ha … una finalità regolatoria, volta a uniformare le caratteristiche degli statuti delle federazioni a tutela dell'interesse pubblico generale al possesso di caratteristiche operative uniformi da parte delle federazioni partecipanti al sistema sportivo, e si inquadra nella formazione di carattere generale>>*.