

## SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 12/2017/RIS depositata in data 09/03/2017

**RICORSO:** annullamento dell'Elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT, nella parte in cui include tra gli "enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" la Federazione sportiva ricorrente.

**RICORRENTE:**

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

**RESISTENTE:**

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

**PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:**

Procura generale presso la Corte dei conti.

**QUESTIONE RISOLTA:** annullata l'inclusione della F.I.G. nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato predisposto dall'ISTAT (ricorso accolto).

### PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nella presente pronuncia trova conferma un recente mutamento giurisprudenziale, generatosi in seno alle Sezioni riunite e relativo alla questione della nozione di controllo, in ordine alla classificazione della Federazione italiana golf, quale istituzione senza scopo di lucro, a seguito della verifica con esito negativo della sussistenza dell'elemento economico, effettuato attraverso il *test market-non market*, **<<in quanto i ricavi da vendite che costituiscono entrate proprie (altri ricavi e proventi e pubblicità/sponsorizzazioni) non coprono almeno il 50 per cento dei costi di produzione>>**.

Alla luce della disciplina contenuta nel SEC 2010, il Collegio giudicante ha affermato, quindi, che **<<trattandosi nella specie di un'unità istituzionale non market, e cioè di istituzione senza scopo di lucro produttrice di beni e servizi non destinabili alla vendita, occorre verificare se la Federazione presenti quei profili di assoggettamento al controllo da parte di una pubblica Amministrazione ai fini del suo inserimento nel settore S13 delle pubbliche Amministrazioni ovvero S15 delle istituzioni senza scopo di lucro non soggette a controllo>>**.

Sulla base dell'accertamento in tal senso effettuato, le Sezioni riunite hanno statuito che **<<non necessariamente ed automaticamente le Federazioni sportive affiliate al CONI devono essere considerate quali componenti dell'area della pubblica Amministrazione, ai fini connessi con l'inclusione nell'Elenco ISTAT>>** (cfr. anche sent. n. 20/2015/RIS), trattandosi **<<di accertare nelle singole fattispecie la "capacità di determinarsi autonomamente" da parte della Federazione>>**.

Pertanto, nell'ambito di siffatta ricostruzione giuridica, si sono puntualizzate la natura e portata delle quote associative che, secondo i *dicta* del giudice contabile, **<<rappresentano non solo una importante "risorsa propria", ma esprimono di per sé la stessa ragione di essere e di "funzionare" della società>>**, atteso che **<<proprio i soggetti associati alla Federazione, erogatori effettivi delle quote, influenzano l'attività complessiva della Federazione stessa, orientandone la programmazione e definendo gli standard di operatività>>**.

Da qui è, dunque, discesa la conseguente conclusione, in forza della quale si è affermato che **<<l'ammontare delle quote>>** costituisce **<<un elemento significativo in grado di orientare il grado di autodeterminazione, bilanciando l'apporto pubblico del CONI, apporto che, per la**

**sua continuità e (relativa) stabilità è particolarmente significativo per assicurare l'efficacia di insieme del sistema sportivo agonistico nazionale>>**, ciò confermando l'assunto di partenza relativo al fatto che <<**le quote associative hanno indubbiamente una valenza specifica**>> idonea ad <<**incidere sul grado di autodeterminazione gestionale nell'ambito delle singole Federazioni sportive**>>, tant'è che <<**pur essendo il test market/non market negativo, non riscontrandosi, nel caso di specie, elementi che possano influenzare in modo determinante la politica generale ed il programma della Federazione da parte del CONI**>>, il Collegio ha disposto l'annullamento <<**dell'inclusione della F.I.G. nell'Elenco delle Amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato predisposto dall'ISTAT**>>.

## ABSTRACT

La questione di merito, oggetto del presente giudizio, consiste essenzialmente nell'accertamento della non sussistenza in capo alla Federazione italiana golf dei presupposti normativi per il suo inserimento nell'elenco predisposto dall'ISTAT per l'anno 2016.

In particolare, le Sezioni riunite hanno dapprima affermato l'insussistenza dell'elemento economico, effettuando sulla base del *test market-non market* la verifica delle condizioni di concorrenzialità, in cui non avrebbe operato la Federazione sportiva in esame. L'esito negativo di detta valutazione ha comportato l'inquadramento della parte ricorrente tra le unità istituzionali *non market* senza scopo di lucro, in quanto i beni e servizi dalla stessa prodotti non costituiscono merce destinabile alla vendita.

Da qui il Collegio ha successivamente rilevato la mancanza dell'ulteriore parametro dell'inesistenza del controllo esercitabile da parte dell'amministrazione pubblica, in qualità di soggetto finanziatore principale, ai fini della classificazione dell'istituzione *de qua*, ascrivibile non al settore S13 e relativo appunto all'ambito delle pubbliche Amministrazioni, bensì al settore S13, attinente alle istituzioni senza scopo di lucro non soggette a controllo.

Il *discrimen* operato dalla Corte dei conti si fonda sul concetto di controllo pubblico, inteso quale "capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale", ai sensi del par. 1.36 e del par. 20.15 del SEC 2010. Ciò comporta che l'elemento del controllo deve essere verificato nel caso concreto, dando luogo ad un vero e proprio giudizio soggettivo che non può, tuttavia, prescindere dal riscontro di tutta una serie di indicatori oggettivi, al fine di distinguere l'eterogeneo concetto di "vigilanza" rispetto a quello più pregnante di "controllo".

Si afferma, a tal proposito, che la federazione sportiva risulta essere sottoposta ad un potere di vigilanza, dato che il CONI fornisce alla stessa indirizzi di massima, senza però comprimere in modo significativo l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione dell'ente, nonostante si riscontri altresì l'ulteriore criterio del finanziamento di natura pubblicistica, quale fonte principale di entrata. Avendo avvalorato la tesi della parte ricorrente e ritenute poco motivate, invece, le criticità espresse dalla Procura generale, i giudici contabili hanno evidenziato che proprio il superamento della formula di "finanziamento pubblico prevalente", contenuta nel precedente SEC 95, ha costituito l'argomento principe del cambio di interpretazione fornito dalla recente giurisprudenza contabile in materia.

Attualmente, infatti, si riscontra nel testo del SEC 2010 il nuovo lemma "finanziamento principale pubblico", il quale dà luogo ad un indicatore economico che si contrappone alla vecchia formulazione, venendo a configurare una situazione in parte diversa ed inedita caratterizzata dalla non necessità del condizionamento sulle scelte dell'ente sovvenzionato, conservando lo stesso in misura significativa la capacità di stabilire la sua politica o il suo programma, con la logica conseguenza che non viene considerato assoggettato al controllo della pubblica amministrazione somministrante.

Contrariamente a quanto si registrava nel passato, l'espressione "finanziamento pubblico

prevalente” veniva, invece, ad indicare un vero e proprio requisito non solo <<per classificare una istituzione senza fine di lucro come Amministrazione>>, ma anche e soprattutto per qualificare il controllo pubblicistico in senso più pregnante, atteso che si condizionava, alla sussistenza dello stesso, la politica dell’ente alla sfera di potere e di intervento dell’amministrazione erogante.

L’assunto, secondo i giudici contabili, trova conferma anche nell’attenta lettura data al documento posto a corredo del SEC 2010 (i.e., *Manual on Government Deficit and Debt Implementation of ESA 2010*), predisposto al dichiarato fine di offrirne un’interpretazione quanto più armonizzata ed univoca.

In esso, il Collegio ha riscontrato il principio su cui basare l’*overruling* dell’orientamento giurisprudenziale da tempo consolidato in materia e consistente nell’espressa previsione in forza della quale <<un’unità finanziata dal governo, in misura almeno pari al 50 per cento, può ritenersi controllata qualora il finanziamento sia non temporaneo e/o se si traduca in un monitoraggio stretto dell’utilizzo dei fondi e in una forte influenza del governo sulla sua politica generale>>.