

## SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 11/2017/RIS depositata in data 09/03/2017

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

**RICORRENTE:**

Federazione italiana danza sportiva (F.I.D.S.), in persona del Commissario straordinario G.C.

**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.D.S. nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato predisposto dall'ISTAT (ricorso accolto).

### PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con tale pronuncia, le Sezioni riunite hanno ribadito la tesi dell'esclusione della Federazione sportiva in esame dall'elenco Istat, sulla base dell'assunto secondo cui **<<il processo di valutazione dei dati economici e della situazione economica e giuridica di un'unità istituzionale, al fine della sua classificazione, prevede innanzitutto il vaglio del *test market-non market* (...ossia la valutazione del rapporto tra i ricavi delle vendite e i costi di produzione, per un periodo pluriennale) e, qualora questo sia negativo, la verifica della sussistenza di una situazione di controllo da parte di un'Amministrazione pubblica, intesa con riferimento al concetto europeo di incidenza sulla politica generale e sul programma dell'istituzione>>**.

Nella fattispecie concreta, il Supremo Consesso ha accertato che i contributi del CONI non hanno affatto rappresentato la fonte di finanziamento prevalente e neppure la fonte di finanziamento principale, essendo gli stessi circa la metà delle quote degli associati e degli altri ricavi, **<<sicché non sussiste né l'indicatore rappresentato dal "grado di finanziamento" pubblico, né l'altro indicatore del controllo, che si riferisce al livello di "esposizione al rischio" per l'Amministrazione pubblica, giacché gli apporti pubblici, non prevalenti, né principali, si riferiscono per la maggior parte a contributi del CONI, che, per quanto aventi natura vincolata, non sono tali da far ricadere gli effetti della spesa della Federazione sul bilancio del CONI secondo un concetto di tipo statistico-economico>>** (cfr. anche SS.RR., sent. n. 20/2015/RIS).

In particolare, si afferma che **<<l'identificazione delle Amministrazioni>>** avviene in forza **<<dell'effettivo esercizio di attività di interesse generale, indipendentemente dalla natura giuridica delle singole unità istituzionali>>**, atteso che **<<i criteri classificatori del SEC non si basano su criteri giuridici, quanto, piuttosto, sull'effettivo comportamento economico degli operatori, indipendentemente dalla forma pubblicistica o privatistica e della loro veste giuridica>>**.

Pertanto, l'atto di ricognizione delle pubbliche amministrazioni, operato dall'ISTAT, **<<ancorché riferito allo stesso soggetto, deve essere ripetuto ogni anno, in presenza di controversie, a nulla rilevando l'iscrizione nell'anno precedente>>** sussistendo, anche in siffatta materia, il generale principio di non vincolatività dei precedenti giurisprudenziali e confermando il riferimento contenuto

nel SEC 2010 relativo alla circostanza che *“una decisione basata su questi indicatori implica, per sua natura, un giudizio soggettivo”* e ciò <<**nel senso che tale decisione postula valutazioni nell’esercizio di una discrezionalità tecnica riferite alla specificità delle fattispecie**>>.

## ABSTRACT

La problematica affrontata nel presente giudizio ha ad oggetto il comportamento economico *non market* della Federazione italiana danza sportiva, intesa come unità istituzionale senza scopo di lucro, alla quale non è ascrivibile neppure una situazione di controllo pubblico, comportando ciò l’opzione espressa dalle Sezioni riunite di escludere e, dunque, annullare il suo inserimento nell’elenco predisposto dall’ISTAT per l’anno 2016, sulla base della mancata ricorrenza dei criteri ed indici applicativi contemplati nel testo del SEC 2010.

In particolare, l’esito negativo del *test market-non market* ha comportato, da parte del giudice contabile, lo svolgimento della successiva verifica, avente anch’essa risultanze negative, relativa all’incidenza da parte dell’Amministrazione pubblica di un potere di controllo sulla politica generale della Istituzione in questione.

Con l’occasione, la Corte ha avuto modo di ribadire i concetti fondanti in materia, sostenendo che rientrano nel novero della nozione di unità istituzionali pubbliche solo quegli enti <<*che in forza di disposizioni normative esercitano un potere giuridico su altre unità nel territorio economico e gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita; le istituzioni senza scopo di lucro, controllate da un’Amministrazione pubblica, la cui produzione consista prevalentemente in beni e servizi non destinabili alla vendita; nonché le società riconosciute come entità giuridiche indipendenti che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, che siano controllate da Amministrazioni pubbliche*>>.

Da tale classificazione appaiono chiare le motivazioni che hanno portato il Collegio giudicante ad escludere la Federazione italiana danza sportiva dall’elenco Istat 2016, atteso che essa si configura, sulla base delle risultanze istruttorie, come una entità senza scopo di lucro, in quanto produttrice di beni e servizi non destinabili alla vendita e, vieppiù, non controllata dalla pubblica amministrazione, ciò determinando la registrazione della medesima nel settore S13, in cui vengono ricomprese, appunto, le istituzioni senza scopo di lucro non soggette a controllo.

Dal punto di vista prettamente procedurale, si sottolinea, inoltre, come le Sezioni riunite abbiano affrontato e risolto in via preliminare l’eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, promossa dalla Procura generale. La prefata doglianza muoveva dalla mancata applicazione alle Federazioni sportive delle norme in materia di *spending review*, ai sensi dell’art. 1, comma 419, della legge n. 208 del 2015 (meglio nota come Legge di stabilità per il 2016).

Infatti, secondo la ricostruzione giuridica proposta dalla Procura si ravvisava l’assenza di interesse per la Federazione a ricorrere per due ordini di motivi attinenti non solo alla mancata dimostrazione che dall’inclusione discendesse la limitazione dell’autonomia gestionale facente capo ad essa, ma anche alla circostanza che dall’aggravio di incombenze gestionali derivasse una profonda revisione dell’organizzazione interna alla federazione, qualora la stessa fosse stata inserita nell’elenco ISTAT.

Il Collegio giudicante è, invece, pervenuto alla conclusione diametralmente opposta rispetto alla posizione assunta dall’organo requirente, in quanto ha ritenuto opportuno stabilire in proposito che, sebbene non si producano quegli specifici effetti collegati alla manovra economica per l’anno 2016, comunque permane in capo alla ricorrente <<*un interesse concreto ed attuale, ai sensi dell’art. 100 c.p.c., ad ottenere una pronuncia di merito*>>, atteso che <<*la qualificazione di pubblica Amministrazione ha riflessi sulla posizione di status, meritevole di tutela giudiziaria*>>, laddove si consideri che oltre alle conseguenze meramente economiche discendono dalla suddetta inclusione anche incombenze di altra e gravosa natura, quali l’obbligo di fatturazione elettronica (ex art. 1,

commi da 209 a 214, L. n. 244/2007), il dovere di osservare i criteri e le modalità di predisposizione del *budget* economico delle Amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica (di cui al D.M. del 27 marzo 2013), il rispetto delle linee guida per l'individuazione delle missioni delle pubbliche amministrazioni (ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. a) D.lgs. n.91/2011), gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (in base alle disposizioni contenute nel D.lgs. n. 33/2013), la pubblicazione dei procedimenti di scelta del contraente (ex art. 1, comma 32 , L. n. 190/2012), l'istituzione del protocollo informatico (di cui all'art. 53 D.P.R. n. 445/2000), la creazione della piattaforma per la certificazione dei crediti (ai sensi dei D.M. del 22 maggio 2012 e del 25 giugno 2012).