

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Alberto AVOLI	Presidente
Nicola LEONE	Consigliere
Angela SILVERI	Consigliere relatore
Piergiorgio DELLA VENTURA	Consigliere
Oriana CALABRESI	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere
Angela PRIA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso, iscritto al n. **442 /SR/RIS**, proposto dalla **F.I.D.S. - Federazione Italiana Danza Sportiva**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, sig. Christian Zamblera, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Giancarlo Guarino e Massimo Ranieri ed elettivamente

domiciliata presso lo studio del secondo in Roma, Via Antonio Nibby n. 7

contro

l'Istituto Nazionale di Statistica - ISTAT, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso il cui ufficio è legalmente domiciliato in Roma, Via dei Portoghesi n. 12

e nei confronti

del **Ministero dell'Economia e delle Finanze**, del **CONI** (Comitato Olimpico Nazionale Italiano), della **Presidenza del Consiglio dei Ministri** e della **Procura generale presso la Corte dei conti**;

per l'annullamento

dell'«*Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009 n. 196 e ss.mm.*» emanato dall'ISTAT e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 210 del 10 settembre 2014 nella parte in cui lo stesso ha inserito, tra «*gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali*» n. 37 Federazioni Sportive, tra le quali la ricorrente; nonché di ogni altro atto a questo connesso, presupposto e conseguenziale.

Vista la memoria di costituzione in giudizio del **CONI**, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore* Giovanni Malagò, rappresentato e difeso dall'Avv. Mario Sanino ed elettivamente domiciliato presso lo Studio Legale Sanino in Roma, Viale Parioli n. 180.

Esaminati gli atti e i documenti di causa.

Uditi nella pubblica udienza del 25 marzo 2015 il relatore, Consigliere Angela Silveri, l'Avv. Giancarlo Guarino per la Federazione sportiva ricorrente, l'Avvocato dello Stato Federico Di Matteo in difesa dell'ISTAT ed il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale Roberto Benedetti.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

A) Con ricorso depositato il 12 gennaio 2015 e proposto contro l'ISTAT (e notificato, oltre che all'ISTAT, anche al Ministero dell'Economia e delle Finanze, al CONI, alla Procura generale di questa Corte ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri), la **F.I.D.S. - Federazione Italiana Danza Sportiva** ha chiesto l'annullamento – previa sospensione – 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, oggetto del comunicato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 210 del 10 settembre 2014, nella parte in cui risulta inclusa tra gli *“Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali”*.

Richiamata la normativa nazionale in materia e il Regolamento UE n. 549/2013 (SEC 2010) che ha approvato il nuovo sistema europeo dei conti nazionali, la ricorrente evidenzia che – per effetto della inclusione nell'elenco – si trova ad essere destinataria di una serie di disposizioni (indicate nel ricorso in via esemplificativa) che impongono obblighi di vario genere e limiti di spesa. Osserva inoltre che l'ISTAT ha dapprima inserito nell'elenco per l'anno 2006 le federazioni sportive, poi nel 2007 le ha escluse tutte in seguito al ricorso di una di esse; nel novembre 2007 ne ha inserite 31 su 45 e per le stesse 31 federazioni inserite nell'elenco per l'anno 2010 (tra cui la FIDS) il Tar Lazio ha annullato tale inclusione.

Deduce, quindi, i seguenti motivi:

1) Violazione degli artt. 3 e 7 della legge n. 241 del 1990, per difetto di avviso dell'avvio del procedimento, nonché difetto di istruttoria e di motivazione sulle ragioni dell'inclusione nell'elenco.

Osserva la ricorrente che restano ignoti i passaggi argomentativi in base ai quali l'ISTAT ha concluso per l'inserimento della federazione nell'elenco 2014; e ciò per difetto assoluto di istruttoria e per difetto assoluto di motivazione. La FIDS richiama il disposto dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 che detta puntuali indicazioni sulla struttura della motivazione, esclude da tale obbligo solo gli atti normativi e quelli a contenuto generale e prevede, al terzo comma, che qualora le ragioni della decisione risultino da altro atto dell'amministrazione espressamente richiamato questo deve essere indicato e reso disponibile. Osserva la ricorrente che la mancanza di motivazione costituisce vizio del provvedimento e può condurre al suo annullamento per violazione di legge e peraltro l'insufficienza o l'inadeguatezza della motivazione è sempre censurabile per eccesso di potere.

Ad avviso della ricorrente, nella fattispecie, a tale obbligo di motivazione era tanto più necessario adempiere ove si consideri che la FIDS, inserita nell'elenco ISTAT per l'anno 2010, ha ottenuto dal TAR l'annullamento di tale inclusione.

2) Violazione dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004, dell'art. 1 della legge n. 196 del 2009, dell'art. 15 del decreto legislativo n. 242 del 1999 e del regolamento UE n. 549/2013; eccesso di potere per manifesta irragionevolezza, illogicità e ingiustizia per erronea e falsa applicazione di criteri ed indici del c.d. SEC 2010.

Sul punto la ricorrente sostiene che non sussistono i presupposti per la sua inclusione nell'elenco, non essendo un'amministrazione pubblica, non essendo da questa

controllata, non ricorrendo alcuno dei cinque indicatori previsti dal SEC 2010 e non potendosi l'attività di vigilanza svolta dal CONI interpretarsi come controllo.

Evidenzia che, secondo il SEC 2010, affinché un determinato organismo possa essere classificato nel settore delle amministrazioni pubbliche è necessario che questo: 1) sia una unità istituzionale ovvero un centro di decisione economica caratterizzato da autonomia di decisione nell'esercizio della propria funzione principale; 2) agisca da produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita cioè quei beni e servizi che sono offerti sul mercato ad un prezzo economicamente non significativo individuabile sulla base del criterio del 50% ovvero i ricavi provenienti dalla vendita devono risultare inferiori al 50% dei costi; 3) la propria produzione sia destinata a consumi collettivi ed individuali; 4) sia finanziato da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori o da unità la cui funzione principale è costituita dalla redistribuzione del reddito.

Precisa che il paragrafo 2.112 del SEC 2010 ricomprende tra le unità istituzionali inserite nel settore S.13 *«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»*. Ad avviso della ricorrente, posto che nessuna federazione è controllata da un'amministrazione pubblica, sulla base del grafico 2.1 tutte le federazioni sportive nazionali uscirebbero dal percorso che si conclude con la qualificazione di amministrazione pubblica che richiede una risposta positiva ad entrambi i quesiti e cioè: se l'unità è produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita e se l'unità è controllata da amministrazioni pubbliche.

La FIDS osserva che il SEC 2010, ai paragrafi 1.36 e 20.15, intende per controllo la

capacità di determinare la politica generale o il programma di un'unità istituzionale e stabilisce che la situazione di controllo ricorre in presenza dei cinque fondamentali indicatori del controllo di cui ai paragrafi 2.39 e 20.15. In particolare, la prima disposizione prevede che: 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.

La ricorrente ritiene insussistente sia l'indicatore di carattere generale del controllo che i cinque requisiti specifici su riportati ed a sostegno della predetta tesi, sottolinea che, come si evince dal proprio statuto, è l'assemblea delle società sportive associate ad eleggere democraticamente tutte le cariche elettive ed è il Consiglio federale eletto ad assumere tutte le decisioni inerenti la gestione della federazione inclusa la nomina dei funzionari federali.

Osserva inoltre che il Coni, salvo il contributo economico, non mette a disposizione strumenti che consentano l'operatività della federazione; non sussistono tra le parti

accordi contrattuali stabili; il grado di finanziamento è estremamente limitato e nessun grado di esposizione a rischio dell'amministrazione pubblica è ravvisabile posto che, pur nell'ipotesi di improvvisa soppressione del CONI *ope legis*, la FIDS potrebbe portare avanti la propria attività con le proprie risorse trattandosi di soggetto giuridico privato.

Peraltro, la ricorrente dopo aver segnalato la sussistenza di una discrasia tra il punto 2.39 ed il punto 20.15 del SEC 2010 ove compare tra gli indicatori della situazione di controllo il riferimento ad *"altre disposizioni come gli obblighi contenuti nello statuto dell'istituzione senza scopo di lucro"* aggiunge che lo statuto della FIDS non contempla obblighi nei confronti del CONI, ma solo rinvii alle disposizioni vigenti che inquadrano il CONI come ente vigilante sulle federazioni sportive. Ancora a sostegno della tesi dell'insussistenza di un rapporto di controllo tra CONI e federazioni, la ricorrente rileva che, secondo il predetto punto 20.15, 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.

Tali conclusioni non mutano, secondo la ricorrente, anche esaminando i paragrafi 20.309 e 20.310 che ribadiscono il principio generale secondo cui solo una serie di indicatori distinti possono indicare collettivamente una situazione di controllo e nessuno di tali indicatori del rapporto di controllo sussiste tra il CONI e le federazioni sportive poiché il CONI non ha il diritto di nomina, veto o revoca della maggioranza dei funzionari o membri del consiglio di amministrazione; né il diritto di nomina, veto o revoca della maggioranza dei membri dei comitati chiave dell'entità né infine la proprietà della maggioranza delle partecipazioni con diritto di voto.

Aggiunge, inoltre, la FIDS che pur nella rinnovata versione del SEC, non sembrano mutati i principi che indussero il Tar Lazio a chiarire, per i ricorsi presentati nel 2010, che il potere di vigilanza svolto dal CONI sulle federazioni sportive non corrisponde alla nozione di controllo fissata all'epoca dal SEC 95 identificandosi piuttosto in una mera verifica dello svolgimento dell'attività delle federazioni sportive in armonia con le deliberazioni del CIO e del CONI e d'altronde lo stesso SEC 2010 rileva che i termini utilizzati nel diritto comunitario differiscono da quelli recepiti nell'ordinamento interno.

La federazione ricorrente insiste, dunque, nel sottolineare che la vigilanza esercitata dal CONI non si esplica nella capacità dello stesso di influenzare le scelte politiche o programmatiche delle federazioni sportive ma solo in quella di fornire indirizzi lasciando inalterata l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione dell'ente, come emerge dallo stesso statuto del CONI.

A conferma delle proprie argomentazioni, la FIDS richiama anche l'art. 15 del D. Lgs. n. 242 del 1999 che attribuisce alle federazioni sportive natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato e prevede un potere di indirizzo del Coni per i soli aspetti delle attività delle federazioni aventi valenza pubblicistica.

3) In subordine, eccesso di potere per **mancata o erronea considerazione dei risultati del c.d. test market – non market**. Sul punto, rilevata la discrasia tra i dati contabili e l'elenco, afferma che sua attività è garantita prevalentemente da entrate provenienti da privati. Infatti: negli esercizi 2012-2013 i contributi pubblici provenienti dal CONI e da enti locali ammontano a circa 1,5 milioni di euro a fronte di proventi complessivi di oltre 6,5 milioni di euro, con un'incidenza dell'autofinanziamento di quasi il 77%. Osserva che un'eventuale equiparazione dei ricavi derivanti da quote associative (2,8 milioni), da

manifestazioni nazionali (0,6 milioni) e dalla struttura territoriale (1,6 milioni) a quelli pubblici rappresenterebbe, di fatto, una tassazione indiretta ovvero un ingiustificato controllo su somme che privati mettono a disposizione per garantire un proprio diritto.

4) Sostiene che sussistono i presupposti del *fumus* e del *periculum* per la **sospensione dell'Elenco**, che è condizione necessaria per la regolare prosecuzione dell'attività sportiva e dei campionati di ogni ordine e grado.

Conclusivamente, la FIDS insiste per l'accoglimento del ricorso - previa sospensione dei suoi effetti - e per l'effetto per l'annullamento in parte qua dell'elenco ISTAT con vittoria di spese, competenze ed onorari.

B) Con memoria depositata in data 12 marzo 2015, si è costituito in giudizio il Comitato Olimpico Nazionale Italiano che, dopo aver richiamato la normativa che conferisce all'ISTAT il potere di predisporre annualmente l'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato nonché il regolamento UE n. 549/2013, rileva che l'ISTAT e la Procura generale della Corte dei conti sostengono la legittimità dell'inserimento in tale elenco della FIDS assumendo che in capo alla medesima sarebbe stata accertata la ricorrenza del requisito del controllo pubblico e la caratteristica di produttore non market.

In particolare, il CONI sofferma la propria attenzione esclusivamente sul requisito del controllo pubblico di cui al par. 20.15 del SEC 2010, osservando che tale disposizione prevede anche 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"*.

Pertanto, il CONI ritiene necessario richiamare il contesto normativo in cui si inserisce il proprio rapporto con le federazioni sportive posto che l'art. 1 della L. n. 280/2003 prevede che la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale e che i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia. Aggiunge che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 49/2011, ha, tra l'altro, affermato che l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale costituisce l'articolazione italiana di un più ampio ordinamento autonomo avente una dimensione internazionale e che risponde ad una struttura organizzativa extrastatale riconosciuta dall'ordinamento della Repubblica.

Quindi, richiamato anche l'art. 15 del D. Lgs. n. 242/1999, osserva che: 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 specifici aspetti di tale attività; le stesse federazioni hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato, non perseguono fini di lucro e sono soggette, per quanto non espressamente previsto nel decreto, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione.

Secondo le prospettazioni del CONI, quindi, le federazioni sportive, salvo l'obbligo di rispettare il vincolo di destinazione dei contributi finanziari ricevuti dal CONI stesso, non sono destinatarie dirette di disposizioni pubblicistiche in materia di gestione, contabilità ed amministrazione; esse devono agire in sintonia con gli indirizzi impartiti dal CONI, come ribadisce l'art. 20 dello stesso statuto del CONI a mente del quale le

federazioni sportive nazionali sono rette da norme statutarie e regolamentari in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale e sono ispirate al principio democratico e al principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità; le federazioni sportive nazionali, cui è riconosciuta l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione sotto la vigilanza del CONI, svolgono, inoltre, 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.

Con la memoria di costituzione nel presente giudizio, il CONI evidenzia, quindi, che i soli aspetti pubblicistici del suo potere di vigilanza sono tassativamente individuati nell'art. 23 dello statuto e precisamente: l'affiliazione; il riconoscimento ed i controlli sulle associazioni sportive; i tesseramenti; il controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni, la tutela sanitaria, assicurativa e previdenziale degli atleti; la prevenzione e repressione del doping, nonché la formazione dei quadri e dei tecnici e l'impiego del personale; vi è poi un'attività di verifica in merito ai contributi erogati che si estrinseca mediante l'approvazione del bilancio.

Quanto alla soggezione della federazione ricorrente al controllo di un'amministrazione pubblica, il CONI osserva che, come statuito a suo tempo dal Giudice amministrativo, la nozione comunitaria di "controllo" non si identifica con quella recepita nel nostro ordinamento come un controllo su atti da parte di un soggetto pubblico sovraordinato ma nel potere di determinare la politica generale ed i programmi della singola unità istituzionale. Ad avviso del CONI, l'art. 15 del D.Lgs. n. 242 del 1999 gli assegna, invece, un potere di vigilanza sulle federazioni sportive che non corrisponde alla nozione di controllo del SEC 2010 poiché tale potere di vigilanza si esaurisce nella verifica

che le federazioni sportive svolgano le loro attività in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI; conseguentemente devono reputarsi irrilevanti i poteri indicati nello statuto del Coni sull'approvazione del bilancio delle federazioni, sul loro eventuale commissariamento, sull'*an* e il *quantum* dei contributi da corrispondere; anche la circostanza che sulla nomina degli organi interni ci sarebbe un'interferenza del CONI non varrebbe a dimostrare l'esistenza del controllo pubblico poiché l'unico soggetto al quale compete in autonomia la determinazione della politica generale è proprio la federazione ricorrente.

Il CONI conclude, pertanto, per l'accoglimento del ricorso della FIDS e per l'annullamento del provvedimento ISTAT in parte qua.

C) Con memoria depositata in data 16 marzo 2015, si è costituito in giudizio l'Istituto nazionale di Statistica rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato. Richiamato il quadro normativo europeo e nazionale vigente in materia, l'ISTAT osserva che il SEC 2010 stabilisce un nuovo percorso di classificazione delle istituzioni senza scopo di lucro all'interno del settore delle amministrazioni pubbliche, tendendo in misura maggiore del SEC 95 ad includere unità istituzionali per le quali sia possibile riconoscere una condizione sostanziale di controllo pubblico e tale nuovo percorso prevede la verifica del criterio del 50% di copertura dei costi con i ricavi tramite il test market non market e l'accertamento del controllo pubblico mediante l'esame di una serie di elementi che consentono di affermare l'esistenza di un rapporto organico che lega l'istituzione senza scopo di lucro all'amministrazione pubblica.

Rammenta che il paragrafo 20.15 del SEC 2010 definisce il controllo di un'istituzione senza scopo di lucro «*come la capacità di determinare la politica generale o il programma*

dell'unità»; lo stesso paragrafo precisa che «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 seguenti cinque indicatori di controllo: a) nomina dei funzionari; b) altre disposizioni riguardanti gli obblighi contenuti nello statuto dell'istituzione senza scopo di lucro; c) gli accordi contrattuali; d) il grado di finanziamento; e) l'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 per gli aspetti definiti dagli altri indicatori, non viene considerata controllata dall'amministrazione pubblica. Nella maggior parte dei casi l'esistenza del controllo sarà messa in evidenza da diversi indicatori. Una decisione basata su questi indicatori implica, per sua natura, un giudizio soggettivo».

L'ISTAT puntualizza che, dopo aver accertato l'esistenza di un controllo pubblico, è necessario accertare la caratteristica di produttore non market come indicato dal paragrafo 20.16, a norma del quale «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» e, cioè, mediante l'applicazione del test del 50% (test market/non market) che ha la funzione di verificare in quale percentuale il ricavo delle vendite copra i costi di produzione dell'unità istituzionale considerata.

Rileva l'ISTAT che, per ridurre al minimo la discrezionalità nella collocazione delle unità istituzionali, il Manual on Government Deficit and Debt pubblicato da Eurostat il 29 agosto 2014 definisce precise regole operative del SEC 2010. Contesta, quindi, la tesi esposta dalla Federazione ricorrente circa l'assenza di un controllo pubblico, osservando

che il CONI svolge nei confronti delle federazioni una penetrante attività di indirizzo e vigilanza idonea ad influenzarne la gestione, come rilevabile dall'esame dello statuto del CONI che stabilisce i requisiti di riconoscimento delle Federazioni ai fini sportivi; la conformità degli statuti allo statuto del CONI ed ai principi emanati dal Consiglio nazionale del CONI; il controllo del CONI sulle federazioni sportive in merito agli aspetti di rilevanza pubblicistica come lo svolgimento di gare; l'approvazione degli statuti, dei regolamenti di giustizia sportiva e dei regolamenti antidoping e l'approvazione del bilancio.

Aggiunge l'ISTAT che dal bilancio consuntivo del CONI emerge che il modello di allocazione dei contributi è strutturato per definire le risorse di cui dotare le federazioni a supporto delle principali attività di funzionamento e dello svolgimento dell'attività sportiva; si tratta, quindi, di finanziamenti vincolati a specifiche voci di costo.

Ad avviso dell'ISTAT, il concetto di controllo sostanziale è rafforzato dall'esame del bilancio di CONI servizi spa ove sono descritte specifiche attività verso le federazioni sportive come l'assegnazione e gestione del personale, la gestione dei centri di preparazione olimpica per gli atleti delle federazioni, il coordinamento o l'erogazione di iniziative formative o la concessione di spazi ad uso ufficio destinati all'utilizzo da parte delle federazioni. Le federazioni sportive nazionali sono dunque, secondo le valutazioni dell'ISTAT, articolazioni interne del CONI che su di esse esercita una rilevante attività di indirizzo e di controllo, che può giungere sino al commissariamento della federazione mediante la sostituzione coattiva degli organi di gestione e di controllo qualora emergano profili di irregolarità e/o inaffidabilità degli assetti gestionali o nelle ipotesi di situazione economica-patrimoniale ritenuta a rischio.

Passando ad esaminare il motivo di ricorso attinente l'esito del test market non market, l'ISTAT evidenzia un errore nel calcolo dei ricavi operato dalla federazione per avervi inserito anche le quote associative che, invece, ad avviso dell'Istituto, non possono essere inserite tra i ricavi ma devono essere qualificate come "*trasferimenti*"; rammenta che il SEC 2010, al paragrafo 4.125, include tra i "*trasferimenti correnti diversi*" anche i trasferimenti correnti alle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie che «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».

Secondo l'ISTAT, il calcolo del rapporto tra totale dei ricavi e totale dei costi risulta per la FIDS pari al 17,71% per il 2012 ed al 20,53% per il 2011.

L'ISTAT contesta, infine, anche le doglianze della ricorrente per l'assenza della comunicazione di avvio del procedimento e di istruttoria, richiamando l'orientamento del Giudice amministrativo che esclude l'obbligo di tale comunicazione nei confronti dei soggetti che subiscono solo effetti riflessi dal provvedimento emanando ed in presenza della natura certificativa di tali atti.

L'ISTAT insiste, dunque, per il rigetto della domanda di annullamento, previo rigetto anche dell'istanza sospensiva per la quale non ravvisa i presupposti di legge.

D) Con memoria depositata il 17 marzo 2015 la Procura generale ha, innanzitutto, espresso dubbi sull'ammissibilità dell'intervento del CONI, non essendo intellegibile quale sia l'interesse di tale intervento e non essendo stata depositata la necessaria delibera della Giunta Nazionale. Circa il ricorso della FIDS ne ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità per mancanza della delibera autorizzativa del Consiglio Federale o del

Consiglio di Presidenza; ulteriore profilo di inammissibilità viene ravvisata nella sopravvenuta carenza di interesse (ex art. 100 c.p.c.) ovvero per cessata materia del contendere a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni recate dall'art. 13 del decreto legge 31 dicembre 2014 n. 192; e ciò nella considerazione che tale disposizione: avrebbe *"legificato"* la presenza delle Federazioni Sportive Nazionali nell'elenco ISTAT; avrebbe confermato una situazione preesistente, già oggetto di disciplina legislativa; avrebbe disinnescato l'asserito potenziale pregiudizio lamentato dalla ricorrente, rinviando al 2016 l'applicazione alle Federazioni Sportive della normativa di contenimento della spesa pubblica.

Nel merito ha chiesto che il ricorso sia respinto, osservando in particolare che: 1) sono infondate tutte le doglianze sui dedotti vizi del procedimento, trattandosi nella specie – come evidenziato anche dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 6014 del 2012 – di attività certificativa effettuata sulla base di previsioni di legge, che non richiede né specifica istruttoria né motivazione ulteriore rispetto al richiamo alle norme cui l'ISTAT dà attuazione; in ogni caso, come enunciato dalle Sezioni riunite nella sentenza n. 7/2013/RIS, spetta al giudice contabile valutare la regolarità dell'attività ricognitiva; 2) in base al Sistema SEC 2010, la FIDS ha natura pubblica (ancorché forma privata) e, quindi, va inclusa nel Settore S.13, essendo sottoposta al controllo del CONI che – diversamente da quanto opinato dallo stesso CONI – rappresenta l'ente pubblico preposto al perseguimento degli interessi generali dello sport, trattandosi di Autorità che sovrintende, regola, disciplina e gestisce tutte le relative attività, così che un'attività sportiva è considerata olimpica solo se gestita da un'unica Federazione Sportiva Nazionale; 3) tale forma di vigilanza si è accentuata con la riforma dello statuto, l'approvazione di un nuovo Codice di giustizia sportiva, l'istituzione del Collegio di garanzia dello Sport e della Procura generale dello Sport, la confermata

giurisdizione del Tribunale nazionale Antidoping; 4) l'esistenza del controllo è segnalata anche dalla facoltà del CONI di commissariare gli organi federali elettivi in caso di loro malfunzionamento o carenza; 5) la FIDS ha sede negli uffici del CONI situati nello Stadio Olimpico (impianto di proprietà di CONI Servizi), anche se non si evince dai documenti contabili se tale disponibilità sia onerosa o meno.

E) Con estesa memoria di replica depositata il 20 marzo 2015, la FIDS ha contestato l'eccezione di inammissibilità del ricorso dedotta dalla Procura generale, evidenziando che il Consiglio Federale ha autorizzato l'azione giudiziaria con delibera n. 430 del 2014, depositata dalla ricorrente in data 13 marzo 2015, e rilevando che l'interesse a ricorrere non è venuto meno in conseguenza di quanto previsto dall'art. 13 del decreto legge n. 192 del 2014.

Ha, quindi, insistito per l'accoglimento del ricorso, contestando tutte le argomentazioni e le deduzioni offerte dall'ISTAT e dalla Procura generale, evidenziando anche che non possono in questa sede essere utilizzate nomenclature desunte da fonti diverse dal SEC 2010. Nella memoria si ripercorre, quindi, la normativa europea e si analizzano i cinque indicatori del controllo previsti dal SEC 2010, evidenziando nel dettaglio che, per quanto riguarda la posizione della ricorrente, nessuno di essi è presente; in particolare si evidenzia che per la FIDS manca il requisito della prevalenza del finanziamento pubblico, tenuto conto che complessivamente i contributi del CONI e di altre amministrazioni pubbliche (Stato, Regioni, enti locali) ammontano a circa euro 1.400.000,00 rispetto ad un valore totale della produzione di circa euro 6.700.000,00 nel 2011 e di circa euro 6.400.000,00 nel 2012. Si afferma, inoltre, che le quote di tesseramento/affiliazione – diversamente da quanto sostenuto dall'ISTAT – altro non sono che corrispettivi pagati dalle persone fisiche/giuridiche alla FIDS per ottenere una

serie di servizi, quali: il riconoscimento dello status di tesserato; organizzazione di gare/campionati a livello regionale/statale; partecipazione a manifestazioni sportive internazionali; copertura assicurativa; assistenza sanitaria ecc. La ricorrente sostiene, quindi, che *«le quote associative ... sono i ricavi derivanti dall'attività caratteristica della Federazione e servono a garantire il funzionamento del sistema federale...»* e sottolinea che *«al ripianamento di ogni eventuale disavanzo di bilancio non è chiamato il CONI, amministrazione pubblica teoricamente controllante, ma l'onere compete in via esclusiva agli associati ...»*. Sul punto la FIDS richiama anche il Principio Contabile Internazionale n. 18, o IAS 18, ove i ricavi sono definiti *«flussi lordi di benefici economici conseguenti l'esercizio derivanti dallo svolgimento dell'attività ordinaria dell'impresa, quando tali flussi determinano incrementi del patrimonio netto diversi dagli incrementi derivanti dagli apporti degli azionisti»* ed osserva che tale principio ricomprende tra le prestazioni di servizi che generano ricavi anche *«le quote di iscrizione, di ingresso e associative»*. Osserva, ancora, che l'offerta di sport della Danza in Italia non è certamente esaurita dall'attività della FIDS, ma è effettuata (anche con contributi dello stesso CONI) anche da altre tipologie di enti privati; e, comunque, evidenzia che *«non si comprende .. come abbia fatto l'ISTAT, applicando le stesse norme, a considerare oggi come "non ricavo", ciò che fino a ieri considerava "ricavo"»*. Sostiene, infine, che *«l'incidenza dei ricavi di origine contributiva pubblica sul totale dei ricavi oscilla tra il 44 ed il 49% nei tre esercizi 2011, 2012 e 2013, anche nell'inopinato caso ... in cui si intenda inserire nelle entrate di natura contributiva l'ammontare delle quote associative di affiliazione e tesseramento»*.

La ricorrente ha dichiarato di rinunciare all'istanza cautelare, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 13 del d.l. n. 192 del 2013.

Conclusivamente, ha evidenziato che l'inserimento delle Federazioni Sportive

nell'elenco ISTAT determina una ingiusta duplicazione delle misure di contenimento della spesa; in quanto destinatarie di minori contributi provenienti dal CONI e soggette agli ulteriori tagli derivanti dall'essere anch'esse inserite nell'elenco.

La ricorrente ha concluso insistendo per l'accoglimento del ricorso.

F) All'udienza pubblica del 25 marzo 2015 l'Avv. Giancarlo Guarino ha dedotto l'inammissibilità delle memorie dell'ISTAT e della Procura generale in quanto depositate oltre il termine stabilito nel decreto di fissazione d'udienza; in particolare, sottolinea che con la memoria redatta dall'Avvocatura in difesa dell'ISTAT il test market/non market è stato motivato con argomentazioni mai espresse dall'ISTAT e che la FIDS non ha conosciuto; e ciò, secondo il difensore, evidenzia una carenza assoluta di istruttoria. Ha, quindi, ampiamente ribadito quanto già estesamente esposto nel ricorso e nella memoria di replica, insistendo sulla circostanza che l'ISTAT non ha mai acquisito lo statuto della FIDS da cui si evince che tutte le cariche federative sono elette dalla stessa federazione senza alcuna ingerenza pubblica. Ha ribadito la rinuncia all'istanza cautelare e nel merito ha sottolineato che il CONI esercita sulle federazioni sportive un potere di vigilanza e non di controllo e che, dunque, non sussiste il presupposto dell'inserimento della FIDS tra le pubbliche amministrazioni, essendo negativi per tale federazione anche i risultati del test market/non market, come estesamente evidenziato negli atti scritti, e dovendosi contestare il *modus operandi* dell'ISTAT, che ha considerato i proventi delle quote associative come trasferimenti e non come ricavi da vendita di prodotti. Ad integrazione delle schede sintetiche depositate in sede di costituzione in giudizio, l'Avv. Guarino ha depositato i bilanci della FIDS, precisando che gli stessi sono comunque rintracciabili in internet. Si è, quindi, conclusivamente riportato alle conclusioni formulate nel ricorso e ribadite nella memoria di replica.

L'Avv. Mario Sanino ha, innanzitutto, depositato il provvedimento n. 128 del 10 marzo 2015 con la quale la Giunta Nazionale del CONI ha deliberato la costituzione dello stesso CONI in vari giudizi intrapresi da alcune Federazioni Sportive, tra cui la FIDS, avverso l'elenco ISTAT 2014. Ha, quindi, contestato l'eccezione di inammissibilità dedotta dalla Procura generale ed ha illustrato il concetto di controllo precisando che il CONI svolge sulle federazioni sportive solo un potere di vigilanza, come chiarito nella memoria depositata cui si riporta integralmente.

L'Avv. dello Stato Federico DI MATTEO ha rammentato, richiamando la pronuncia della Corte costituzionale n. 446 del 1993, che il CONI è un ente pubblico a struttura associativa a partecipazione necessaria, nel senso che chi intende partecipare all'attività sportiva deve tesserarsi; con riguardo al controllo, ha rilevato che nella specie non si tratta di controllo sugli atti, esercitando comunque il CONI una forma di vigilanza che integra il controllo in senso europeo per tutte le ragioni evidenziate in memoria e considerato in particolare che il CONI ha un potere di ingerenza soprattutto con riguardo al trasferimento dei contributi vincolati per alcune finalità. Con riguardo al test market/non market ha evidenziato che la FIDS non sarebbe in grado di competere sul mercato senza i finanziamenti pubblici e, comunque, opera come soggetto pubblico per il raggiungimento di finalità pubbliche e, per tale ragione, riceve finanziamenti pubblici che non integrano aiuti di Stato vietati dalle norme comunitarie. Osserva che, effettivamente, la nozione delle quote associative come trasferimenti e non come ricavi si desume dal paragrafo 4.125 che riguarda le istituzioni al servizio delle famiglie; però, sulla base del principio di non contraddizione, trattasi di qualificazione che deve essere valida anche per le altre istituzioni. L'avvocato dello Stato si riporta, per il resto, integralmente alle conclusioni rassegnate nella memoria

depositata e precisa che la sua memoria non può essere considerata tardiva, essendo stata depositata l'ultimo giorno utile.

Il Pubblico Ministero Roberto BENEDETTI si è riportato integralmente alla memoria depositata, ivi compresa l'eccezione dedotta con riguardo alla posizione del CONI; ribadisce che le federazioni sportive sono articolazioni interne del CONI e, in quanto tali, hanno natura pubblica e devono essere incluse nel settore S.13, costituito dalle unità istituzionali che producono prevalentemente servizi non destinabili alla vendita (non market); a tale riguardo, evidenzia che non esistono più federazioni per un unico sport e, quindi, non c'è il mercato. Sottolinea che il CONI esercita sulle federazioni sportive un vero e proprio controllo in quanto ente pubblico preposto al perseguimento degli interessi generali dello sport, trattandosi di ente che sovrintende, regola, disciplina e gestisce tutte le attività sportive, assicurando l'uniformità e la regolarità del loro svolgimento, nel rispetto delle regole interne e di quelle internazionali.

In replica l'Avv. SANINO sottolinea che da una parte si contesta la costituzione del CONI nel giudizio in quanto privo di interesse, dall'altra, si dice che il CONI esercita sulle federazioni sportive una ingerenza determinante. Ciò dimostra, secondo l'avvocato SANINO, che il CONI è, in realtà, titolare di un vero e proprio interesse a costituirsi nel presente giudizio. Sottolinea che controllo e vigilanza sono concetti diversi e che non si può dire che il CONI eserciti un controllo sulle federazioni sportive: gli atti delle federazioni sportive, infatti, non sono sottoposti al controllo del CONI, in quanto essi acquistano efficacia anche senza la collaborazione esterna dell'ente controllante.

Ancora in replica l'Avv. Massimo Ranieri rileva che l'Avvocato dello Stato ha dedotto argomenti nuovi e non ha mai parlato dello statuto della FIDS; osserva che in

questo giudizio non rileva la nozione generale del controllo, ma si deve accertare se il CONI eserciti sulla FIDS il controllo nel senso previsto dal SEC 2010 che, sotto questo profilo, non differisce dal SEC95. Per tale ragione non può non valere quanto affermato dal TAR Lazio nella sentenza n. 6207 del 2011 ove è stato affermato che il CONI esercita sulle federazioni sportive un potere di vigilanza e non di controllo; e ciò in quanto, per verificare l'esistenza del controllo, si deve tener conto della capacità di determinare la politica generale e i programmi del soggetto controllato, che si identifica e si individua sulla base di una serie di indicatori. Quindi, l'oggetto del giudizio consiste nel verificare se il CONI ha la capacità di determinare la politica generale e i programmi della federazione sportiva ricorrente, o se quest'ultima mantiene una certa autonomia. Evidenzia che le quote associative rappresentano il corrispettivo dell'erogazione di un servizio, il ricavo della vendita di un servizio e, a questo proposito, deposita uno schema da cui emerge che negli anni 2011, 2012 e 2013 i contributi pubblici del CONI sono stati meno di un quarto del valore della produzione (circa un milione e mezzo su un valore della produzione di 6 milioni e mezzo), e che le quote associative (circa 3 milioni), i restanti 3 quarti. In sostanza, deve affermarsi che la FIDS è una istituzione senza scopo di lucro al servizio delle famiglie, non controllata dall'amministrazione pubblica, e non deve essere inclusa nell'elenco delle Amministrazioni Pubbliche.

In questo stato il giudizio è stato trattenuto in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Dovendo procedere alla disamina, secondo un ordine logico di priorità, delle eccezioni che sono state dedotte sotto vari profili dalle parti, osserva innanzitutto il Collegio che non ha fondamento la questione posta dalla Federazione sportiva ricorrente

sulla inammissibilità, per tardività, delle memorie di costituzione in giudizio dell'ISTAT e della Procura generale.

Al riguardo si osserva che, effettivamente, nel caso di specie trattasi di memorie depositate quando il termine era scaduto. Deve, peraltro, rilevarsi che la FIDS ha accettato il contraddittorio sulle questioni poste in tali memorie, non sollevando l'eccezione di inammissibilità nella memoria di replica depositata il 20 marzo 2015, ove la ricorrente ha estesamente controdedotto nel merito alle considerazioni svolte dall'Avvocatura dello Stato e dalla parte pubblica, senza nulla addurre sulla tardività della costituzione in giudizio che è stata eccepita (con riguardo alla FIDS) solo in udienza.

In ogni caso, si osserva che una questione di inammissibilità per tardività si potrebbe porre solo ove nelle memorie di costituzione fossero state sollevate eccezioni riservate alla parte; non anche nel caso di specie, ove – oltre alle difese di merito – sono state poste dalla Procura generale eccezioni di inammissibilità (dell'intervento in giudizio del CONI e dello stesso ricorso della FIDS) che debbono essere esaminate d'ufficio dal giudice, trattandosi di questioni che attengono – in entrambi i casi - alla valutazione della sussistenza dell'interesse ad agire (*ex plurimis*, Cass. civ. n. 20819 del 2006 e n. 11321 del 2007).

2. Superate le questioni attinenti l'autorizzazione a stare in giudizio avendo sia il CONI sia la FIDS depositato le deliberazioni adottate dai rispettivi competenti organi deliberativi, osserva il Collegio che non può affermarsi – come, invece, sostenuto dalla Procura generale – che la Federazione sportiva non abbia interesse a ricorrere.

Tale eccezione è stata sollevata dalla parte pubblica con riferimento a quanto previsto dall'art. 13 del decreto legge 31 dicembre 2014 n. 192, secondo cui «E' differita al 1°

gennaio 2016 l'applicazione alle Federazioni sportive nazionali affiliate al Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) delle norme di contenimento delle spese previste dalla legislazione vigente a carico dei soggetti inclusi nell'elenco dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni».

La Procura generale deduce la carenza dell'interesse ad agire osservando che tale disposizione: avrebbe “*legificato*” la presenza delle Federazioni Sportive Nazionali nell'elenco ISTAT; avrebbe confermato una situazione preesistente, già oggetto di disciplina legislativa; avrebbe disinnescato l'asserito potenziale pregiudizio lamentato dalla ricorrente, rinviando al 2016 l'applicazione alle Federazioni Sportive della normativa di contenimento della spesa pubblica.

L'assunto non può essere condiviso.

2.a Deve, innanzitutto, escludersi che la menzione delle Federazioni Sportive contenuta nella disposizione sopra richiamata (rimasta invariata in sede di conversione del decreto legge avvenuta con legge 27 febbraio 2015, n. 11) debba essere intesa nel senso che il legislatore abbia voluto sciogliere il nodo della qualificazione come “*amministrazioni pubbliche*” delle Federazioni sportive nazionali affiliate al CONI. In realtà, tale disposizione è più semplicemente diretta ad escludere che sulle Federazioni ricadano gli effetti di contenimento della spesa previsti in via generale per i soggetti inclusi nell'elenco ISTAT; e ciò a prescindere dalla legittimità o meno dell'inserimento in quell'elenco di ogni singola Federazione, ivi compresa quella il cui ricorso è oggi in discussione.

Diversamente si dovrebbe ritenere – in palese contrasto con la normativa europea contenuta nel SEC 2010, non diversa per questo aspetto dal SEC 95 – che il legislatore si sia

sostituito all'Istituto nazionale di statistica nell'operazione di ricognizione annuale volta a discernere – nell'ambito degli organismi di vario genere e a prescindere dalla veste giuridica che essi assumono – quelle unità istituzionali che debbono essere qualificate come pubbliche ai sensi degli «*specifici regolamenti dell'Unione europea*» e che – in conseguenza di detta qualificazione – concorrono, insieme con le amministrazioni pubbliche in senso stretto, alla formazione del conto economico consolidato (cfr., in tal senso, queste stesse Sezioni riunite sentenza n. 7 del 2013).

In sostanza, opinando nel senso inteso dalla Procura generale, si perverrebbe all'esito del possibile inserimento nel conto economico consolidato di organismi che siano inclusi nell'elenco ISTAT pur non avendo i requisiti richiesti dalla normativa europea per essere qualificati come “*amministrazioni pubbliche*”.

Deve, piuttosto, dirsi che con la disposizione all'esame il legislatore abbia inteso escludere dall'ambito applicativo delle norme di contenimento della spesa le Federazioni sportive affiliate al CONI, ritenendo di dover valorizzare l'attività da esse svolte e, quindi, esercitando i poteri discrezionali che gli sono propri e che non sono menomati dalla valenza meramente ricognitiva dell'elenco ISTAT.

2.b Non sono condivisibili neppure le considerazioni che hanno condotto la Procura generale ad affermare la carenza di interesse almeno sotto il profilo del sopravvenuto venir meno del potenziale pregiudizio lamentato dalla ricorrente.

Deve in primo luogo evidenziarsi che, in effetti, l'inclusione della FIDS (e di altre analoghe Federazioni) nell'elenco ISTAT non comporta di per sé alcun pregiudizio, avendo l'elenco – ai sensi della normativa europea - solo funzioni statistiche volte ad individuare l'ambito delle amministrazioni pubbliche le cui risultanze di bilancio entrano a far parte del

conto economico consolidato; e ciò – come è esplicitamente enunciato nel Regolamento UE n. 549/2013 - per esigenze di comparazione tra i dati risultanti dalle contabilità dei singoli Stati dell'Unione e tra i dati contabili complessivi dell'Unione rispetto a quelli elaborati dai principali partner internazionali.

Gli effetti dell'inclusione nell'elenco ISTAT (affermati come pregiudizievoli dalla ricorrente) derivano, in realtà, dalle decisioni discrezionali del legislatore nazionale che indirizza all'insieme delle amministrazioni pubbliche inserite nell'elenco ISTAT disposizioni organizzative e finanziarie e norme di contenimento della spesa, dovendo tali amministrazioni concorrere, ai sensi di quanto previsto dall'art. 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 206, *«al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea»*, condividendone *«le conseguenti responsabilità»*, con la previsione che il *«perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica»*. Nulla impedirebbe, peraltro, che tali obiettivi siano ugualmente realizzati, escludendo o modulando diversamente gli effetti di disposizioni generali con riguardo ad enti che, pur inclusi nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, meritino un trattamento differenziato in ragione dell'attività svolta e degli scopi che perseguono. Così è avvenuto per le Federazioni Sportive nazionali affiliate al CONI ai sensi di quanto previsto dall'art. 13 del d.l. n. 192 del 2014 convertito dalla legge n. 11 del 2015; così era avvenuto, in precedenza, per gli enti che operano nel settore dei beni e delle attività culturali (vedi art. 10 del d.l. n. 91 del 2013, convertito dalla legge n. 112 del 2013).

Sul punto, deve peraltro rilevarsi che il differimento al 1° gennaio 2016 operato dal menzionato art. 13 d.l. n. 192 del 2014 concerne soltanto le *«norme di contenimento delle spese»* e non anche tutte le altre disposizioni di natura organizzativa e contabile che

incidono, in vario modo, sui soggetti inclusi nell'elenco ISTAT, quali quelle che impongono: termini di adozione e di approvazione del bilancio e del budget (art. 24 D.Lgs. n. 91 del 2011); obblighi di comunicazione dei dati di bilancio e finanziari al M.E.F. (art. 18 d.l. n. 78 del 2009 convertito in legge n. 102 del 2009; artt. 14 e 15 legge n. 196 del 2009); obblighi di fatturazione elettronica (art. 25 d.l. n. 66 del 2014 convertito in legge n. 89 del 2014 e art. 1, comma 209, della legge n. 244 del 2007); obblighi connessi al monitoraggio e alla certificazione dei debiti (art. 27 dello stesso d.l. n. 66/2014).

Sussiste, pertanto, l'interesse attuale e concreto della ricorrente ad impugnare l'elenco ISTAT del 2014, essendo tenuta per il 2015 agli adempimenti sopra indicati in via esemplificativa; e ciò in ragione degli effetti che derivano dall'inclusione in detto elenco in base a regolamentazioni nazionali.

3. E', invece, fondata l'eccezione di inammissibilità dedotta dalla Procura generale con riguardo all'intervento in giudizio del CONI.

Sul punto deve, in primo luogo, evidenziarsi che il ricorso introduttivo del presente giudizio è stato dalla FIDS notificato - oltre che all'ISTAT - al Ministero dell'Economia e delle Finanze, al CONI, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla Procura generale presso la Corte dei conti. La domanda, che è di annullamento *in parte qua* dell'elenco delle amministrazioni pubbliche per il 2014, è ovviamente diretta contro l'ISTAT, quale Istituto preposto - ai sensi della normativa europea e nazionale - alla ricognizione delle unità che debbono essere qualificate come pubbliche e che, in quanto tali, concorrono alla formazione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Trattasi di giudizio per il quale valgono - come affermato da giurisprudenza consolidata - le norme recate dall'art. 58 (sui «*giudizi ad iniziativa di parte, di competenza*

della Corte dei conti») del Regio Decreto n. 1038 del 1933 da integrarsi, in virtù e nei limiti di quanto previsto dall'art. 26 dello stesso regolamento, con le norme del codice di procedura civile (*«nei procedimenti contenziosi di competenza della Corte dei conti si osservano le norme e i termini della procedura civile in quanto siano applicabili e non siano modificati dalle disposizioni del presente regolamento»*).

Ciò premesso, si osserva che la notifica del ricorso alla Procura generale di questa Corte è certamente atto dovuto, non sussistendo dubbi sul fatto che – trattandosi di giudizio ad istanza di parte che attiene alle materie di contabilità pubblica - la Procura generale è parte necessaria del giudizio stesso, dovendo, anzi, formulare conclusioni scritte (e non soltanto orali) ai sensi del menzionato art. 58, comma 2, in ragione della sussistenza dell'interesse dello Stato in questioni che attengono alla inclusione o meno di unità istituzionali nel novero delle amministrazioni pubbliche e che valgono, *in primis*, a perimetrare l'ambito delle unità che concorrono a formare il conto economico consolidato.

3.a Circa la posizione del CONI, si osserva che il ricorso della FIDS non contiene alcuna domanda che sia proposta contro il Comitato olimpico; è evidente, quindi, che in questo giudizio il CONI non ha la veste di parte, ai sensi di quanto previsto dagli artt. 100 e 101 c.p.c. sull'interesse della parte a *«contraddire»* alla domanda che sia stata proposta contro di essa e sui limiti di statuizione del giudice su domande proposte contro la parte che non sia stata regolarmente citata o che non sia comparsa.

3.b Deve, invece, ritenersi che la notifica del ricorso al CONI sia avvenuta ai sensi dell'art. 106 c.p.c., secondo cui *«ciascuna parte può chiamare nel processo un terzo al quale ritiene comune la causa o dal quale pretende di essere garantita»*. Peraltro, posto che nella specie certamente non ricorre l'ipotesi della *“chiamata in garanzia”*, deve anche escludersi che

sussistano le condizioni della “*comunanza di causa*”, che si ha quando la decisione tra le parti originarie del rapporto controverso possa estendere i suoi effetti su un terzo che abbia in comune con l’attore o con il convenuto il rapporto sostanziale, o che possa far valere un diritto relativo all’oggetto o dipendente dal titolo dedotto nel processo. E, invero, tenuto conto che la FIDS contesta all’ISTAT la sua inclusione nell’elenco delle amministrazioni pubbliche, una comunanza di causa potrebbe ipotizzarsi nei confronti di altre Federazioni sportive aventi identiche (o analoghe) caratteristiche della ricorrente e non certo nei confronti del CONI, la cui connotazione di amministrazione pubblica è incontrovertibile.

3.c Parimenti non sussistono le condizioni per l’intervento volontario disciplinato dall’art. 105, commi 1 e 2, c.p.c. Esclusa la previsione del comma 1, trattandosi di fattispecie normativa analoga a quella regolata dall’art. 106, per la quale vale, pertanto, quanto già argomentato per detto articolo, deve rilevarsi che l’intervento del CONI non rientra neppure nella previsione del comma 2, secondo cui è ammesso l’intervento di terzo «*per sostenere le ragioni di alcuna delle parti, quando vi ha un proprio interesse*».

Giova sul punto rammentare che per consolidata giurisprudenza l’intervento adesivo dipendente, disciplinato dall’art. 105, comma 2, c.p.c., presuppone la presenza di un interesse giuridicamente rilevante, e non di mero fatto, ad un esito della controversia favorevole alla parte adiuvata (cfr., tra le più recenti, Cass. civ. n. 364 del 2014).

Nella specie deve, in primo luogo, evidenziarsi che nella memoria di costituzione in giudizio non è stato indicato l’interesse che giustifichi l’intervento del CONI a sostegno delle ragioni della FIDS né a tale carenza si è sopperito in udienza, essendosi il difensore limitato a sostenere che l’interesse risiede nell’escludere che il CONI eserciti

sulle Federazioni sportive una ingerenza determinante tale da integrare il controllo nel senso inteso dalla regolamentazione europea.

Senonché, ritengono queste Sezioni riunite che ciò non integri un interesse giuridicamente rilevante per la ragione che dall'esito di questo giudizio non può derivare alcuna conseguenza al CONI, la cui posizione nei confronti delle Federazioni Sportive nazionali ad esso affiliate resta quella definita dalla regolamentazione di settore e, cioè: dal decreto legislativo n. 242 del 1999 e successive modifiche ed integrazioni e dallo Statuto adottato con delibera del Consiglio Nazionale del 3 luglio 2012, parzialmente modificato l'11 giugno 2014.

In sostanza, qualunque sia la decisione in questo giudizio, non mutano le prerogative del CONI rispetto alle Federazioni Sportive nazionali, dovendosi in questa sede solo stabilire se tali prerogative - così come definite dalle norme di settore e tramite la valutazione anche dello Statuto della Federazione ricorrente - integrino o meno il controllo del CONI sulla stessa Federazione nel senso in cui il controllo deve essere inteso in base a quanto previsto dal Regolamento UE n. 549/2013 che ha istituito il «*Sistema Europeo dei conti 2010*» (SEC 2010).

Conclusivamente, per tutte le suesposte ragioni, l'intervento del CONI va dichiarato inammissibile.

4. Reputa il Collegio che debba essere sgombrato il campo da alcune questioni che appaiono marginali rispetto al merito del giudizio e che, per le ragioni di seguito esposte, sono infondate.

4.a La FIDS ha, in primo luogo, dedotto la violazione degli artt. 3 e 7 della legge n. 241

del 1990, per difetto di avviso dell'avvio del procedimento, nonché per difetto di istruttoria e di motivazione sulle ragioni dell'inclusione nell'elenco ISTAT del 2014.

La doglianza non può essere condivisa; e, comunque, anche ammettendo la sussistenza di un qualche vizio procedurale, deve escludersi che si potrebbe per ciò solo statuire – come richiesto nel ricorso – l'annullamento dell'elenco *«nella parte in cui lo stesso ha inserito, tra “gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali” n. 37 Federazioni Sportive, tra le quali la ricorrente»*.

In effetti, come affermato da queste Sezioni riunite e dal giudice amministrativo in casi analoghi (cfr. C. conti SS.RR. n. 7/2013/RIS, n. 63/2014/RIS; C.d.S. n. 6014 del 2012; TAR Lazio, Sez. III *quater*, n. 1938 del 2008, n. 6209 del 2011), la compilazione dell'elenco ISTAT risponde a norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario, sviluppato sulla base dei dati forniti dalla stessa unità istituzionale in sede di rilevazione dei dati di bilancio consuntivo. Trattasi di un'attività di ricognizione con natura certificativa; e, quindi, l'elenco delle amministrazioni pubbliche è un atto amministrativo che non ha natura provvedimentale, ma un contenuto prevalentemente ricognitivo sulla sussistenza dei presupposti previsti dalla normativa europea per la qualificazione di un'unità istituzionale come *“amministrazione pubblica”*. Non si applicano, pertanto, le norme procedurali che disciplinano l'esercizio della funzione amministrativa contenute nella legge n. 241 del 1990.

Al riguardo deve, peraltro, puntualizzarsi che trattasi di attività di ricognizione non priva di valutazioni complesse di ordine tecnico, dovendo accertarsi – nelle ipotesi quale quella di specie – se sussista o meno la qualificazione di *“amministrazione pubblica”* nei riguardi di soggetti che legislativamente sono qualificati come aventi *«natura di associazione*

con personalità giuridica di diritto privato» (così l'art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 232 del 1999) e che, in tanto possono essere inclusi nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, in quanto rispondano ai requisiti previsti dalla regolamentazione europea, il cui discernimento non è scevro di difficoltà prestandosi a molteplici dubbi interpretativi.

Ciò chiarito, si osserva che – come affermato da queste Sezioni riunite nella sentenza n. 7/2013/RIS – l'attribuzione della giurisdizione del giudice contabile nella materia dei ricorsi avverso l'elenco ISTAT ex art. 1, comma 169, della legge n. 228 del 2010 implica che le addotte violazioni di norme procedurali – ove in ipotesi sussistenti – non assumerebbero valenza autonoma, dovendo il giudice contabile verificare la sussistenza di tutte le condizioni poste nei regolamenti dell'Unione europea per la connotazione di un'unità istituzionale come pubblica (cfr. anche SS.RR. n. 63/2014/RIS).

4.b Parimenti infondata la doglianza che è stata addotta – sotto lo specifico profilo del difetto di motivazione – con riguardo alla circostanza che la FIDS era stata inserita nell'elenco ISTAT per l'anno 2010 ed ha ottenuto dal TAR Lazio l'annullamento di tale inclusione.

E' sufficiente, al riguardo, rammentare che l'elenco ISTAT ha una valenza annuale, manifestando le sue precipue connotazioni di periodicità proprio nei casi (quale quello di specie) in cui si tratta di accertare la sussistenza di requisiti economici che sono di per sé suscettibili di variazione (quali: l'incidenza del finanziamento pubblico rispetto al complesso delle entrate o l'esito del test market/non market). Va, poi, evidenziato che l'elenco ISTAT del 2014 è stato redatto in base alle prescrizioni del Regolamento UE n. 549/2013 (SEC 2010) che differiscono, per aspetti non marginali (come si dirà in prosieguo), dalle previsioni recate dal Regolamento CEE n. 2223/96 (SEC 95) utilizzato nelle precedenti rilevazioni.

5. Entrando, finalmente, nel merito del giudizio e dovendosi, quindi, accertare se la FIDS possa essere classificata quale amministrazione pubblica, occorre innanzitutto rilevare alcune significative divergenze che connotano il SEC 2010 rispetto al SEC 95 proprio con specifico riguardo alle istituzioni senza scopo di lucro che qui interessano.

Ai sensi del SEC 95, paragrafo 2.69 - lett. b, erano incluse nel settore delle Amministrazioni Pubbliche (S.13) *«le istituzioni senza scopo di lucro che agiscono da produttori di (altri) beni e servizi non destinabili alla vendita, sempre che siano controllate e finanziate in prevalenza da amministrazioni pubbliche»*. Il SEC 2010 (caratterizzato da una frammentazione delle definizioni), al paragrafo 2.112 lett. c, ricomprende tra le unità istituzionali del settore S.13 *«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»*; tale definizione è confermata nello stesso SEC 2010, al par. 20.13, secondo cui *«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»*.

Queste essendo le norme definitorie europee, balza all'evidenza che il Regolamento n. 549/2013 ha esteso l'ambito delle amministrazioni pubbliche avendo, con riguardo alle istituzioni senza scopo di lucro, mantenuto la connotazione di *«produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita»* e il requisito del controllo da parte di unità delle amministrazioni pubbliche, ma avendo soppresso il requisito specifico del finanziamento pubblico prevalente.

Il finanziamento pubblico compare sotto la forma di *«grado di finanziamento»* nelle disposizioni (anche in questo caso frammentate in più paragrafi) che individuano *«i cinque*

indicatori di controllo»:

- il paragrafo 2.39, secondo cui

«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»;

- il paragrafo 20.15, a mente del quale:

«... 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».

Lo stesso paragrafo 20.15 puntualizza che *«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»*. Puntualizza, altresì, dopo aver elencato i cinque indicatori sopra enunciati, che *«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»*.

Premesso che gli indicatori segnalati ai paragrafi 2.39 e 20.15 sono pressochè sovrapponibili, differenziandosi solo per il punto b), si osserva che non differisce – rispetto al SEC 95 – la definizione del controllo contenuta nel SEC 2010 che si sostanzia, per entrambe le regolamentazioni, nella *«capacità di determinare la politica generale o il programma»* di una unità istituzionale; peraltro, il SEC 2010 individua *«i cinque indicatori di controllo»*, mentre il SEC 95 faceva espresso riferimento soltanto alla scelta *«se necessario»* di amministratori o dirigenti. La nozione europea di controllo è stata, poi, enunciata dal legislatore nazionale nell'art. 6, comma 1, ultima parte, del decreto legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012, secondo cui *«per controllo si deve intendere la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale, se necessario scegliendo gli amministratori o i dirigenti»*.

Orbene, come già chiarito da queste Sezioni riunite nella disamina del SEC 95, non vi è dubbio che la nozione europea di controllo non si identifica con le nozioni

generalmente in uso nel nostro ordinamento (quali: il controllo sugli atti, il controllo sulla gestione o la vigilanza), trattandosi bensì della capacità di influire in modo determinante sull'amministrazione attiva dell'unità istituzionale controllata (SS.RR. n. 7/2013/RIS), ovvero della capacità di stabilire gli obiettivi che l'unità istituzionale è chiamata a raggiungere e le modalità che deve seguire per realizzarli (SS.RR. n. 13/2014/RIS).

Va, altresì, chiarito che la sussistenza del requisito del controllo (come inteso dai regolamenti europei esitati, prima, nel SEC 95 e, poi, nel SEC 2010) non presuppone necessariamente una supervisione generale dell'amministrazione pubblica sull'unità istituzionale controllata, essendo sufficiente che l'ingerenza dell'amministrazione pubblica sia tale da influenzare la gestione di tale unità in modo significativo. Non vanno, poi, sottovalutate le difficoltà che possono insorgere nello stabilire se sussista o meno il requisito del controllo; e ciò tenuto conto che – a fronte di definizioni normative che restano di carattere generale, anche se esemplificate nel SEC 2010 con l'elencazione di indicatori – nell'applicazione concreta la presenza dell'amministrazione pubblica nell'unità istituzionale può assumere una molteplicità di varianti; e, quindi, molteplici possono essere i modi in cui si può manifestare la capacità di influenzare la gestione di detta unità, quando si tratti – come nella specie – non di società, ma di istituzioni senza scopo di lucro (cfr. SS.RR. n. 7/2013/RIS).

5.a Circa l'individuazione in concreto degli indicatori del controllo, deve, innanzitutto, escludersi la fondatezza di quanto affermato dalla ricorrente sulla non utilizzabilità a tal fine delle definizioni contenute in fonti diverse dal Regolamento UE n. 549/2013. In particolare la FIDS contesta il ricorso al «*Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010*» pubblicato da Eurostat il 29 agosto 2014.

L'assunto non può essere condiviso.

Va, al riguardo, evidenziato che il Regolamento UE n. 549/2013 all'art. 2, comma 2, rimette alla Commissione Europea *«il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 7, riguardo a modifiche della metodologia del SEC 2010 al fine di precisarne e migliorarne il contenuto allo scopo di garantire un'interpretazione armonizzata o di assicurare la comparabilità internazionale, a condizione che tali atti delegati non ne cambino i concetti base, che non richiedano risorse supplementari per la loro attuazione ai produttori all'interno del sistema statistico europeo e che non comportino una variazione delle risorse proprie»*.

La Commissione esercita tale potere tramite la propria Direzione Generale Eurostat (Ufficio Statistico dell'Unione Europea) e lo esercita prioritariamente – come si evince dai molteplici *«considerando»* del Regolamento (in specie: n. 8, n. 24 e n. 29) – al fine di agevolare il processo di armonizzazione della metodologia statistica tra gli Stati membri e per rendere i dati effettivamente comparabili all'interno dell'Unione e tra l'Unione Europea e i suoi principali partner internazionali; e, infatti, la necessità di *«procedere a una revisione del Sistema europeo dei conti istituito dal regolamento (CE) n. 2223/96 (SEC 95)»* è stata avvertita proprio *«per tener conto degli sviluppi nell'SCN, in modo che il Sistema europeo dei conti rivisto istituito dal presente regolamento costituisca una versione dell'SCN 2008 adattata alle strutture delle economie degli Stati membri e in maniera tale da assicurare la comparabilità dei dati dell'Unione con quelli elaborati dai suoi principali partner internazionali»* (vedi il *«considerando»* n. 8).

In sostanza, nel definire regole operative di applicazione del SEC 2010, il *«Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010»* risponde – come affermato dall'ISTAT - *«allo scopo di ridurre al minimo la discrezionalità nella valutazione della collocazione*

delle unità istituzionali» da parte degli Istituti nazionali di Statistica; e ciò - osserva il Collegio - proprio al fine di «garantire» (come prescritto dal Regolamento UE n. 549/2013) «un'interpretazione armonizzata» del SEC 2010, nell'ottica del perseguimento dell'armonizzazione dei sistemi contabili sottesa allo stesso SEC 2010.

5.b Non può, neppure, convenirsi sull'assunto secondo cui il controllo dovrebbe essere escluso, senza che occorra alcuna ulteriore verifica, quando - come nel caso all'esame - il finanziamento pubblico non sia prevalente.

Rilevano, al riguardo, queste Sezioni riunite che la differenza più significativa tra il SEC 2010 e il SEC 95 risiede proprio nel diverso “peso” che il SEC 2010 riserva al finanziamento pubblico rispetto alle previsioni del SEC 95.

Come già accennato, il SEC 95 indicava il finanziamento pubblico prevalente come uno dei requisiti indispensabili per connotare un'unità istituzionale come amministrazione pubblica, nel senso che, ove il finanziamento non fosse stato prevalente, l'unità istituzionale produttrice di beni o servizi non destinabili alla vendita non poteva essere ricompresa nel settore S.13 anche nell'ipotesi in cui risultasse controllata (in senso europeo) da amministrazioni pubbliche. Nel SEC 2010, il finanziamento è uno degli indicatori del controllo e viene menzionato - con l'espressione «grado di finanziamento» - alla lettera d) dei paragrafi 2.39 e 20.15. Il paragrafo 20.15 contiene anche una significativa precisazione, laddove prevede che «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».

Tale formulazione – diversamente da quanto dedotto dalla ricorrente – non può essere intesa nel senso che l'unità istituzionale non possa essere considerata come pubblica, ove il finanziamento pubblico non superi il 50% dei proventi. In effetti, se il legislatore europeo avesse inteso restare – per questo aspetto – nell'alveo di quanto previsto dal SEC 95, non avrebbe utilizzato nel SEC 2010 per le istituzioni senza scopo di lucro da includere nel settore S.13 una definizione diversa da quella contenuta nella precedente regolamentazione; tanto più che una modifica della definizione – ove non corrispondesse ad obiettive ragioni sostanziali – contrasterebbe con la finalità, reiteratamente dichiarata nel Regolamento n. 549/2013, di armonizzazione dei sistemi contabili; finalità che verrebbe oggettivamente ostacolata (in contrasto con l'obiettivo del SEC 2010) se, per indicare un identico genere di unità istituzionali, si utilizzasse una definizione diversa da quella già applicata dagli Stati membri dell'Unione nel lungo periodo di vigenza del SEC 95.

In realtà, diversamente da quanto ritenuto dalla ricorrente, la formulazione del paragrafo 20.15 va intesa – *de plano* – nel senso che:

- per affermare la sussistenza del controllo, può essere sufficiente un solo indicatore;
- di regola, si richiede la presenza di più indicatori;
- in particolare, il finanziamento pubblico “principale” non è di per sé sufficiente (quale unico indicatore) a stabilire che si tratti di unità istituzionale controllata da un'amministrazione pubblica, ove risulti che tale unità «*conserva in misura significativa la capacità di determinare la sua politica o il suo programma lungo le linee definite dagli altri indicatori*».

La regola posta dal paragrafo 20.15 vale, in sostanza, ad escludere che sia sufficiente la presenza di un finanziamento pubblico “principale” per stabilire che sussista il controllo pubblico, ma non anche ad escludere che sussista il controllo pubblico ove il finanziamento pubblico non raggiunga (o non superi) la quota del 50% dei proventi. A questo proposito è anche significativa la circostanza che il SEC 2010 si riferisca non più al finanziamento “prevalente” (come nel SEC 95), ma al finanziamento “principale”. Ovviamente si tratta di aggettivazioni che nell’uso comune sono, per molti aspetti, sinonimi; non può, però, negarsi che la “prevalenza” indichi una presenza preponderante di un elemento rispetto ad altre componenti similari; e tale “prevalenza” non compare nelle definizioni del SEC 2010.

In ogni caso, osserva il Collegio che l’uso dell’aggettivo “principale” nella prescrizione che segue l’elenco dei cinque indicatori del controllo vale a segnalare che la regolamentazione europea, laddove indica il «grado di finanziamento», non intenda riferirsi esclusivamente alla presenza di un finanziamento superiore alla soglia del 50% dei proventi, bensì al finanziamento che raggiunga un grado tale da incidere significativamente sulla potenzialità operativa dell’unità istituzionale e che, proprio per tale incidenza significativa (il «grado»), denoti la potenziale capacità dell’amministrazione pubblica di «determinare la politica o il programma» dell’unità istituzionale finanziata; capacità da verificare (oltre che in base al «grado di finanziamento») sulla base della presenza o meno di altri indicatori del controllo.

5.c Deve, infine, escludersi che l’indicatore del controllo descritto alla lettera b) del paragrafo 20.15 («altre disposizioni come gli obblighi contenuti nello statuto dell’istituzione senza scopo di lucro») debba essere verificato esclusivamente mediante l’esame di quanto previsto dallo Statuto della Federazione ricorrente.

In realtà, la locuzione – laddove parla di «*statuto dell'istituzione senza scopo di lucro*» - ha una chiara valenza esemplificativa, nel senso che gli obblighi sintomatici del controllo non debbono necessariamente essere desunti dallo Statuto dell'istituzione, ma possono essere previsti da tale Statuto ovvero da “*altre disposizioni*” riguardanti l'unità istituzionale, ma contenute in regolamentazioni di livello diverso.

Nel caso che ne occupa vengono in rilievo il decreto legislativo n. 242 del 1999 (con le successive modifiche ed integrazioni) sul «*riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI*» e lo Statuto del CONI adottato con delibera del Consiglio Nazionale del 3 luglio 2012, parzialmente modificato l'11 giugno 2014.

In sostanza, non ha alcun effetto in questa sede quanto osservato dalla ricorrente sulla circostanza che l'ISTAT non avrebbe potuto verificare l'esistenza o meno degli indicatori del controllo, non avendo neppure provveduto ad acquisire lo Statuto della Federazione.

Sempre con riferimento all'indicatore menzionato alla lettera b) viene invece in rilievo – come segnalato dall'ISTAT – il «*Manual on Government Deficit and Debt*» del 2014 laddove puntualizza (al par. I.2.3), riprendendo le definizioni dello SNA 2008 (par. 4.92) sul quale - per finalità di armonizzazione - è forgiato il SEC 2010, che la nomina degli amministratori può assumere secondaria importanza, quando le funzioni, gli obiettivi e le disposizioni operative previsti dagli statuti sono già determinate dall'amministrazione pubblica; e ciò si evince, in via esemplificativa, quando l'amministrazione pubblica abbia il diritto di revocare lo staff o di approvare il budget, ovvero sia richiesta la sua approvazione per cambiare lo statuto.

6. Tanto chiarito, reputa il Collegio che nella specie concorra «*una serie di indicatori*»

tale da dover affermare che la Federazione Italiana Danza Sportiva sia controllata (nel senso inteso dal SEC 2010) dal CONI che, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. n. 242 del 1992 (come modificato dal d.lgs. n. 15 del 2004), *«ha personalità giuridica di diritto pubblico»*; quindi, la FIDS è istituzione senza scopo di lucro controllata *«da unità delle amministrazioni pubbliche»*.

Tali indicatori si evincono, innanzitutto, dalle disposizioni recate dal d.lgs. n. 242 del 1999 (e successive modificazioni), dal cui esame emerge chiaramente che le Federazioni sportive nazionali sono parti fondamentali di un sistema complesso che fa capo al CONI, definito – proprio in ragione della specificità della sua posizione – come *«Confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate»* (art. 2, comma 1).

6.a La peculiarità del sistema organizzativo delineato dalla citata fonte normativa primaria risiede, essenzialmente, nelle seguenti connotazioni:

- il CONI *«cura l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale, ed in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali ...»* (art. 2, comma 1);

- il Consiglio nazionale del CONI, proprio in ragione del suo essere la *«Confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate»*, è costituito, tra l'altro, dai presidenti delle federazioni sportive nazionali e da atleti e tecnici sportivi in rappresentanza delle stesse federazioni (art. 4, comma 1); tali rappresentanti, *«individuati nell'ambito degli sport olimpici, devono costituire la maggioranza dei votanti nel Consiglio»* (art. 4, comma 2);

- il Consiglio nazionale del CONI *«opera per la diffusione dell'idea olimpica e disciplina e coordina l'attività sportiva nazionale, armonizzando a tal fine l'azione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive nazionali»* (art. 5, comma 1);

- lo stesso Consiglio nazionale: *«adotta lo statuto e gli altri atti normativi di competenza, nonché i relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo»* (art. 5, c. 2, lett. a); *«stabilisce i principi fondamentali ai quali devono uniformarsi, allo scopo del riconoscimento ai fini sportivi, gli statuti delle federazioni sportive nazionali ...»* (art. 5, c. 2, lett. b); *«delibera in ordine ai provvedimenti di riconoscimento, ai fini sportivi, delle federazioni sportive nazionali ... sulla base dei requisiti fissati dallo statuto, tenendo conto a tal fine anche della rappresentanza e del carattere olimpico dello sport ...»* (art. 5, c. 2 lett. c); *«stabilisce i criteri e le modalità per l'esercizio dei controlli sulle federazioni sportive nazionali ...»* (art. 5, c. 2 lett. e); *«delibera, su proposta della Giunta nazionale, il commissariamento delle federazioni sportive nazionali ..., in caso di 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 garantiti il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali»* (art. 5, c. 2, lett. e-ter); *«approva ... il bilancio preventivo e il bilancio consuntivo ...»* (art. 5, c. 2, lett. f);

- sempre in ragione dell'essere il CONI la *«Confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate»*, anche la Giunta nazionale è costituita, tra l'altro, da rappresentanti delle Federazioni sportive (art. 6);

- la stessa Giunta nazionale: *«delibera lo schema di bilancio preventivo e di bilancio consuntivo da sottoporre all'approvazione del Consiglio nazionale, e approva le variazioni di bilancio da sottoporre alla ratifica del Consiglio nazionale»* (art. 7, comma 2, lett. d); *«esercita ... il potere di controllo sulle federazioni sportive nazionali ... in merito al regolare svolgimento delle*

competizioni, alla preparazione olimpica e all'attività sportiva di alto livello e all'utilizzo dei contributi finanziari ...» (art. 7, comma 2, lett. e); «propone al Consiglio nazionale, il commissariamento delle federazioni sportive nazionali ..., in caso di 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 ottemperati gli adempimenti regolamentari al fine di garantire il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali» (art. 7, comma 2, lett. f).

6.b Con specifico riferimento alle Federazioni il d.lgs. n. 242 del 1999 (e successive modificazioni) prevede che:

- «Le federazioni sportive nazionali ... 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 ...» (art. 15, comma 1)

- «i bilanci delle federazioni sportive nazionali ... sono approvati annualmente dall'organo di amministrazione federale e sono sottoposti alla approvazione della Giunta nazionale del CONI ...» (art. 15, comma 3);

- «Le federazioni sportive nazionali ... sono riconosciute, ai fini sportivi, dal Consiglio nazionale» (art. 15, comma 5);

- «... il CONI può concedere in uso alle federazioni sportive nazionali ... beni di sua proprietà» (art. 15, comma 7);

- «Le federazioni sportive nazionali ... 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» (art. 16, comma 1);

- lo stesso art. 16, ai commi successivi, detta le regole fondamentali che debbono essere contenute negli statuti delle Federazioni con specifico riguardo a: procedure per l'elezione degli organi federali, loro durata nella carica, condizioni e limiti per la rinnovabilità (commi 2, 3 e 4); modalità e percentuale minima di rappresentanza negli organi nazionali di atleti e tecnici sportivi dilettanti e professionisti (comma 5).

6.c Disposizioni altrettanto significative, ai fini che qui interessano, sono contenute nello Statuto del CONI, adottato con delibera del Consiglio Nazionale del 3 luglio 2012 e parzialmente modificato l'11 giugno 2014.

In particolare, lo Statuto prevede stringenti *«requisiti per il riconoscimento delle Federazioni Sportive Nazionali»* analiticamente indicati all'art. 21, comma 1, quali: *«svolgimento, nel territorio nazionale e sul piano internazionale, di una attività sportiva, ivi inclusa la partecipazione a competizioni e l'attuazione di programmi di formazione degli atleti e dei tecnici»; «affiliazione ad una Federazione internazionale riconosciuta dal CIO, ove esistente, e gestione dell'attività conformemente alla Carta Olimpica ...»; «ordinamento statutario e regolamentare ispirato al principio di democrazia interna ...».*

Lo stesso art. 21 dello Statuto, ai commi successivi, prevede che:

- *«il CONI, in presenza di tutti i requisiti previsti dal comma 1, riconosce una sola Federazione sportiva nazionale per ciascuno sport ...» (comma 2);*

- *«in caso di sopravvenuta mancata corrispondenza dei requisiti ... il Consiglio nazionale del CONI delibera la revoca del riconoscimento a suo tempo concesso» (art. 21, comma 3);*

- *«i bilanci delle Federazioni sportive nazionali sono approvati annualmente dal Consiglio Federale e sono sottoposti alla approvazione della Giunta Nazionale del CONI ...» (art. 21, comma 4).*

Lo Statuto del CONI disciplina, all'art. 22, le norme fondamentali organizzative e di democrazia interna che debbono essere rispettate dagli statuti delle Federazioni sportive nazionali (comma 1). Prevede, inoltre, che la Giunta Nazionale approva, ai fini sportivi, gli statuti delle Federazioni, valutandone *«la conformità alla legge, allo Statuto del CONI ed ai Principi fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale»* e provvedendo alla nomina di un eventuale Commissario *ad acta* per la modifica dello statuto rinviato per modifiche; prevede, altresì, che *«nei casi più gravi, previa diffida, il Consiglio Nazionale può revocare il riconoscimento»* (comma 5).

Ancora lo Statuto del CONI all'art. 23:

- attribuisce valenza pubblicistica alle attività delle Federazioni sportive nazionali relative *«all'ammissione e all'affiliazione di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; alla revoca a qualsiasi titolo e alla modificazione dei provvedimenti di ammissione o di affiliazione; al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici; all'utilizzazione dei contributi pubblici; alla prevenzione e repressione del doping, nonché le attività relative alla preparazione olimpica e all'alto livello, alla formazione dei tecnici, all'utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi pubblici»* (comma 1);

- dispone che *«Nell'esercizio delle attività a valenza pubblicistica, di cui al comma 1, le Federazioni sportive nazionali si conformano agli indirizzi e ai controlli del CONI ed operano secondo principi di imparzialità e trasparenza. La valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'originario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse»* (comma 1-bis);

- prevede che *«La Giunta Nazionale stabilisce i criteri e le procedure attraverso cui garantire la rispondenza delle determinazioni federali ai programmi del CONI relativamente alla competitività delle squadre nazionali, alla salvaguardia del patrimonio sportivo nazionale e della sua specifica identità, e all'esigenza di assicurare l'efficiente gestione interna» (comma 1-ter);*
- prevede, altresì, che *«La Giunta Nazionale, sulla base dei criteri e delle modalità stabilite dal Consiglio Nazionale, approva i bilanci delle Federazioni sportive nazionali e stabilisce i contributi finanziari in favore delle stesse, eventualmente determinando specifici vincoli di destinazione, con particolare riguardo alla promozione dello sport giovanile, alla preparazione olimpica e all'attività di alto livello» (comma 2);*
- prevede, infine, che *«La Giunta Nazionale vigila sul corretto funzionamento delle Federazioni sportive nazionali. In caso di accertate gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi federali, o nel caso che non sia garantito il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, propone al Consiglio Nazionale la nomina di un commissario» (comma 3).*

6.d Dal complesso delle disposizioni sopra richiamate emerge con chiarezza che le Federazioni sportive nazionali, in tanto possono esistere come entità riconosciute ed affiliate al CONI, in quanto conformino la loro attività ai principi regolatori dettati dalla stessa normativa primaria e secondaria.

Rammentato che il controllo nel senso inteso dal SEC 2010 consiste nella *«capacità»* di un'amministrazione pubblica *«di determinare la politica generale o il programma»* di un'unità istituzionale, deve affermarsi – come osservazione di carattere generale – che certamente il CONI esercita questa forma di controllo sulle Federazioni sportive

nazionali. Deve, invero, ribadirsi che tale forma di controllo – se diverge dalla mera “vigilanza” in quanto, a differenza di questa, non si esplica solo attraverso strumenti dissuasivi volti ad evitare che si verifichino o che si perpetuino situazioni di diseconomicità o di inefficienza – non richiede però, per la sua sussistenza, che si realizzi necessariamente una vera e propria egemonia dell’amministrazione pubblica sull’unità istituzionale controllata.

Come si è già evidenziato (vedi *sub* 5), perché sussista il controllo nel senso inteso dalla regolamentazione europea è necessario e sufficiente che l’amministrazione pubblica (nella specie, il CONI) abbia prerogative tali da consentirgli di influire in modo determinante sull’amministrazione attiva dell’unità istituzionale controllata (nella specie, la Federazione sportiva nazionale), ovvero che sia dotata degli strumenti atti a stabilire gli obiettivi che l’unità istituzionale controllata è chiamata a raggiungere e le modalità che deve seguire per realizzarli (SS.RR. n. 7/2013/RIS e n. 13/2014/RIS).

Ciò posto, osservano queste Sezioni riunite che la disciplina italiana dello sport – come sopra sinteticamente delineata – è certamente caratterizzata da una sinergia tra le componenti federali e associative, da un lato, e il Comitato Olimpico, dall’altro; nel senso che, al fine di assicurare la massima partecipazione democratica nelle sedi decisionali, gli organi deliberativi del CONI sono, per la gran parte, espressione delle Federazioni, ma le decisioni adottate dal CONI influiscono, a loro volta, in modo determinante – per molteplici e significativi aspetti – sull’attività delle Federazioni.

Basti rammentare che il CONI:

- provvede al riconoscimento delle Federazioni, ai fini sportivi, e può revocare tale riconoscimento in caso di sopravvenuto venir meno dei requisiti richiesti;

- dispone il commissariamento delle Federazioni in caso di gravi irregolarità gestionali o per gravi violazioni dell'ordinamento sportivo;
- controlla le Federazioni con riguardo al regolare svolgimento delle competizioni, alla preparazione olimpica, all'attività sportiva di alto livello e all'utilizzo dei contributi finanziari;
- approva, annualmente, il bilancio delle Federazioni;
- stabilisce annualmente i contributi finanziari in favore delle Federazioni, con eventuali vincoli di destinazione per la promozione dello sport giovanile, la preparazione olimpica o l'attività di alto livello;
- approva il bilancio consuntivo annuale;
- stabilisce i principi fondamentali cui debbono attenersi gli statuti delle Federazioni.

Sussistono, pertanto, gli elementi che integrano l'indicatore del controllo menzionato al paragrafo 20.15 lett. b) del SEC 2010 (*«altre disposizioni come gli obblighi contenuti nello statuto dell'istituzione senza scopo di lucro»*), come reso più esplicito dal Manuale operativo del 2014. Risulta, infatti, dalle disposizioni generali sopra richiamate che il CONI, pur non avendo il potere di nominare gli amministratori (o i funzionari) delle Federazioni – secondo l'indicatore della lett. a) dei paragrafi 2.39 e 20.15 – ha, però, nei confronti delle stesse Federazioni: il *«diritto di revocare lo staff»* in caso di gravi inadempienze (nel che consiste il *«commissariamento»*); il potere di approvare il preventivo (*«il budget»*) e il consuntivo; il potere di stabilire le norme fondamentali che debbono essere contenute negli statuti delle Federazioni; il potere di revocare il riconoscimento, ai fini sportivi, ove vengano meno i requisiti richiesti per il riconoscimento.

6.e.1 Le considerazioni fin qui svolte valgono ovviamente anche per la Federazione sportiva ricorrente, essendo anch'essa soggetta – come ogni altra Federazione sportiva nazionale riconosciuta dal CONI – alla normativa generale sopra richiamata, con tutte le prerogative e i vincoli che ne conseguono.

In ogni caso, al fine specifico della individuazione, nel caso concreto, degli indicatori del controllo, queste Sezioni riunite osservano che lo Statuto della Federazione Italiana Danza Sportiva offre ulteriori elementi significativi rispetto a quelli già evidenziati nella disamina della normativa generale avente efficacia per tutte le Federazioni sportive riconosciute dal CONI. E, infatti, la FIDS - conformandosi alla disciplina ripetutamente rammentata - ha tra l'altro previsto:

- la trasmissione al CONI del preventivo annuale, corredato con le relazioni del Collegio dei revisori (art. 85, comma 1);
- l'invio al CONI, per l'approvazione della Giunta Nazionale, del bilancio d'esercizio corredato con le relazioni del Collegio dei revisori e del Presidente federale (art. 85, comma 2);
- l'esame del bilancio da parte dell'Assemblea Nazionale, in convocazione straordinaria, in caso di parere negativo del Collegio dei revisori o di mancata approvazione da parte della Giunta Nazionale del CONI (art. 85, comma 2).

Tali elementi, che di per sé segnalano l'indicatore di cui al paragrafo 20.15 lett. b) del SEC 2010, si aggiungono alle previsioni del d.lgs. n. 252 del 1999 e dello Statuto del CONI che – come ampiamente evidenziato – indicano gli obiettivi delle Federazioni sportive nazionali (e, quindi, anche della FIDS) e dettano le disposizioni operative che

dovranno essere adottate dalle stesse Federazioni (e, quindi, anche dalla FIDS) per il raggiungimento degli obiettivi prefissati; e tali previsioni già in sé considerate – come si è chiarito *sub 5.a, 5.c, 6.d* – costituiscono indicatori sintomatici del controllo secondo il SEC 2010 e il Manuale operativo del 2014.

6.e.2 Non manca, poi, l'indicatore del controllo di cui alla lettera d) dei paragrafi 2.39 e 20.15.

Premesso che i dati contabili non sono oggetto di discussione, essendo controversa solo la loro valenza ai fini che qui interessano, osserva il Collegio che il finanziamento del CONI alla FIDS è attestato negli anni 2011, 2012 e 2013 in una misura di circa € 1.400.000,00 (esattamente: € 1.428.497,00 nel 2011; € 1.398.054,00 nel 2012; € 1.466.434,00 nel 2013). Gli importi del finanziamento non superano (né raggiungono) la percentuale del 50% rispetto al valore totale della produzione che, in quegli stessi anni, ammonta a circa € 6.500.000,00 (esattamente: € 6.798.473,00 nel 2011; € 6.443.695,00 nel 2012; € 6.507.842,00 nel 2013). Si tratta, in sostanza, di un finanziamento che è pari a circa il 21,5% del totale della produzione.

Tanto premesso, si rammenta che (vedi *sub 5.b*), perché sussista il «grado di finanziamento» menzionato dal SEC 2010 quale indicatore del controllo, non occorre che il finanziamento sia pari o che superi il 50% del totale dei proventi, essendo sufficiente che raggiunga un grado tale da incidere significativamente sulla potenzialità operativa dell'unità istituzionale e che, proprio per tale incidenza significativa (il «grado»), denoti la capacità dell'amministrazione pubblica di «determinare la politica o il programma» dell'unità istituzionale finanziata; capacità che va verificata (oltre che in base al «grado di finanziamento») sulla base della presenza o meno di altri indicatori del controllo.

Posto che la presenza di altri indicatori del controllo è stata già accertata (vedi **6.d**, **6.e.1**), osservano queste Sezioni riunite che il finanziamento del CONI alla FIDS costituisce una quota essenziale delle entrate (sia in termini percentuali che in termini assoluti), in assenza della quale la Federazione sportiva non potrebbe realizzare, o dovrebbe comprimere in modo significativo, gli obiettivi prestabiliti per lo stesso riconoscimento come Federazione Sportiva Nazionale; obiettivi che - giova rammentare - consistono, essenzialmente, nello *«svolgimento, nel territorio nazionale e sul piano internazionale, di una attività sportiva, ivi inclusa la partecipazione a competizioni e l'attuazione di programmi di formazione degli atleti e dei tecnici»*, con *«affiliazione ad una Federazione internazionale riconosciuta dal CIO, ove esistente ...»* (così lo Statuto del CONI, art. 21, comma 1).

Di ciò si ha conferma nei bilanci consuntivi depositati dalla ricorrente, dai quali risulta che i contributi del CONI negli anni in questione sono, essenzialmente, finalizzati:

- al finanziamento della preparazione dell'attività sportiva di alto livello che, ovviamente, costituisce requisito indispensabile per la partecipazione degli atleti alle competizioni nazionali ed internazionali; si tratta di importi dell'ordine di circa € 550.000,00 per il 2011 e il 2012 e di circa € 600.000,00 per il 2013;
- al finanziamento degli oneri per il *«personale già federale»* ed *«ex CONI Servizi spa»* per oltre € 800.000,00 in ciascuno degli anni di riferimento.

Dai consuntivi si evince, altresì, che il finanziamento del CONI copre pressochè integralmente i costi dell'attività sportiva di alto livello e i costi del personale.

In definitiva, deve affermarsi che - per la sua essenzialità - il finanziamento del CONI incide significativamente sulle potenzialità operative della FIDS; dal che consegue

che il CONI – quale finanziatore pubblico – ha, anche sotto tale profilo, la capacità di «determinare la politica o il programma» della FIDS, nel senso che la Federazione deve programmare la sua attività – dandone dimostrazione nel budget e nel consuntivo sottoposti all'approvazione del CONI – al fine di assicurare il perseguimento degli obiettivi connaturati al suo stesso essere Federazione sportiva nazionale riconosciuta dal CONI. Il che, ovviamente, non significa che al Comitato Olimpico sia consentita un'ingerenza su ogni aspetto dell'attività della Federazione (ad esempio, se privilegiare o meno una disciplina di danza sportiva rispetto ad altre, a quali competizioni partecipare, ecc.), dovendo anzi essere assicurata – come stabilito dallo stesso Statuto del CONI, art. 21, comma 4 - «l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione» delle Federazioni sportive.

6.e.3 La sussistenza del controllo del CONI sulla FIDS sulla base degli indicatori fin qui analizzati rende irrilevante la disamina di altri indicatori.

Comunque, circa la «messa a disposizione di strumenti che consentano l'operatività» di cui alla lett. b) del paragrafo 2.39, si ritiene opportuno evidenziare che, ai sensi dell'art. 36-ter dello Statuto del CONI, «... CONI Servizi S.p.A. può concedere in uso alle Federazioni sportive nazionali ... beni immobili di sua proprietà, la cui titolarità discende – in luogo del CONI – ai sensi dell'articolo 8 del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2002, n. 178». Nella specie, l'ISTAT – pur richiamando le risultanze del bilancio consuntivo di CONI Servizi s.p.a. per il 2012 - non ha fornito alcuna prova sulla disponibilità di impianti o strutture a titolo gratuito da parte della Federazione ricorrente; mentre dai consuntivi depositati dalla FIDS risultano poste in uscita per «canoni ed oneri locativi».

Circa la «nomina di funzionari» di cui alla lett. a) dei paragrafi 2.39 e 20.15, ravvisa il

Collegio di dover evidenziare, per mera completezza di motivazione, che lo Statuto della FIDS – nel disciplinare all’art. 64 «*La Segreteria Generale*» - prevede che «*il Segretario Generale è nominato dal Presidente previa consultazione con il CONI ...*». Deve, comunque, evidenziarsi che – ai sensi dello stesso art. 64 - si tratta di «*struttura operativa ... che provvede a dare esecuzione alle deliberazioni assunte dagli organi centrali*» e che, quindi, non ha essa stessa funzioni deliberative. In ogni caso, la questione non merita approfondimenti essendo stata già accertata la sussistenza del controllo sulla base di altri indicatori.

Ancora con riguardo alla «*nomina di funzionari*», deve evidenziarsi che, ai sensi dell’art. 7 comma 5 lett. h1) dello Statuto del CONI, la Giunta Nazionale «*nomina i revisori dei conti in rappresentanza del CONI nelle Federazioni sportive nazionali ...*». Tale disposizione trova riscontro nello Statuto della FIDS, il cui art. 39 dispone che «*il Collegio dei revisori dei conti è composto dal Presidente, eletto dall’Assemblea, e da due componenti e due supplenti, nominati dal CONI ...*». Sul punto si osserva che, come evidenziato dalla ricorrente, non potrebbe per ciò solo ritenersi integrato l’indicatore di cui trattasi, non avendo – come è ovvio - il collegio dei revisori funzioni di amministrazione attiva. Va, peraltro, considerato che la nomina dei revisori dei conti da parte dell’ente pubblico risponde ad una esigenza di verifica di legittimità e di regolarità contabile, che è propedeutica all’approvazione del consuntivo da parte degli organi deliberativi del CONI. Trattasi, comunque, anche in questo caso, di problematica che non merita puntuali approfondimenti, essendo stata già accertata la sussistenza del controllo sulla base di altri indicatori.

7. Accertato il requisito del controllo, resta da verificare se la FIDS rientri nella categoria delle istituzioni senza scopo di lucro «*produttrici di beni e servizi non destinabili alla vendita*».

Tale connotazione è stata contestata dalla ricorrente con dovizia di argomentazioni, volte a rilevare che i risultati del test market/non market sarebbero stati erroneamente valutati dall'ISTAT; e ciò nella considerazione che:

- le quote associative (ammontanti a circa € 2.800.000,00 nel 2013) debbono essere ricomprese tra i ricavi, in quanto trattasi di corrispettivi per l'erogazione dei servizi legati al tesseramento;
- il finanziamento proveniente dal CONI corrisponde a meno di un quarto del valore complessivo della produzione;
- la FIDS deve essere considerata come istituzione senza scopo di lucro al servizio delle famiglie produttrice di beni e servizi destinabili alla vendita, anche perché opera sul mercato in regime di libera concorrenza con altri soggetti che offrono servizi analoghi.

L'ISTAT sostiene, invece, che le quote associative, secondo la disciplina comunitaria, debbono essere qualificate come «*trasferimenti*». Richiama, al riguardo, il paragrafo 4.126 del SEC 2010 secondo cui 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*»; tale definizione varrebbe, secondo l'ISTAT, anche per le quote associative delle istituzioni senza scopo di lucro controllate, come nella specie, da una amministrazione pubblica.

7.a Osserva, pregiudizialmente, il Collegio che anche in questo caso i dati contabili non sono contestati, essendo controverso soltanto se l'ammontare delle quote associative debba o meno essere ricompreso tra i ricavi, con le conseguenze che ne derivano ai fini della

valutazione del test market/non market. Trattasi, comunque, di dati che trovano conferma nella documentazione depositata in udienza dalla Federazione ricorrente.

Entrando nel merito della questione, si osserva che - come evidenziato dalla Procura generale - deve escludersi che la FIDS (non diversamente dalle altre Federazioni sportive nazionali riconosciute dal CONI) operi in condizioni di mercato. Ovviamente nessuno dubita che l'offerta di danza - e anche di danza sportiva - sia plurima. Deve, però, rammentarsi che - secondo quanto previsto dallo Statuto (art. 22, comma 2) - «*il CONI ... riconosce una sola Federazione sportiva nazionale per ciascuno sport*». Tanto che: «*Nel caso di concorso di domande provenienti da più soggetti, il Consiglio Nazionale del CONI invita le parti interessate a costituire un soggetto federativo comune. Ove non si addivenga ad un accordo, il Consiglio Nazionale del CONI promuove un'intesa volta alla costituzione di un unico soggetto federativo. Ove non si addivenga all'intesa, il Consiglio Nazionale del CONI può riconoscere la Federazione composta dai soli soggetti che vi hanno aderito*». Va, poi, considerato che solo attraverso gli enti che fanno capo al CONI (Federazioni sportive nazionali o discipline sportive associate) gli atleti possono raggiungere l'obiettivo della partecipazione a competizioni sportive nazionali o internazionali di alto livello, ivi compresi campionati mondiali e Olimpiadi.

Deve, pertanto, affermarsi che l'offerta dello sport proveniente dalla FIDS non sia del tutto simile a quella di altri soggetti che, pur operando nel settore della danza sportiva, non sono riconosciuti dal CONI.

La questione non è priva di rilievo, dovendosi rammentare che il SEC 2010 - nell'affrontare la «*distinzione tra destinabile alla vendita*» e «*non destinabile alla vendita*» (par. 20.19 e segg.) - puntualizza che:

- «...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» (par. 20.19);
- «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).

Nella specie, deve quantomeno dubitarsi che le quote associative della FIDS integrino «prezzi economicamente significativi», tenuto conto che trattasi di «produttore» che non «compete effettivamente sul mercato», in quanto offre servizi che – come appena evidenziato – non possono essere confrontati con quelli di altri soggetti che operano nel settore della danza sportiva senza, però, essere riconosciuti dal CONI.

7.b E', comunque, dirimente la circostanza che – come evidenziato dall'ISTAT – le quote associative non possono essere ricomprese tra i ricavi, ma vanno incluse tra «i trasferimenti correnti diversi».

Deve evidenziarsi, innanzitutto, che le definizioni rilevanti per la risoluzione della problematica sono frammentate nel SEC 2010 in più paragrafi, ciascuno dei quali è diretto a regolare e a dare soluzione a tematiche diverse, anche se – ovviamente - tutte finalizzate a raggiungere l'obiettivo dell'armonizzazione dei conti in ambito europeo.

Rilevano, in particolare, le seguenti definizioni:

- «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);

- «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);

- «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» (par. 3.31, c.5);

- «secondo il criterio quantitativo per la distinzione tra beni e servizi destinabili alla vendita e non destinabili alla vendita, per i prodotti venduti a prezzi economicamente significativi i ricavi delle vendite dovrebbero coprire almeno la maggior parte dei costi di produzione» (par. 3.32);

- «nell'applicare tale criterio quantitativo ... 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» (par. 3.33 lett. a);

- «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 ...» (par. 3.33, ultima parte).

A tali definizioni si aggiungono, tra l'altro, quelle recate dai paragrafi 20.19 e 20.22 già richiamate *sub* 7.a.

Tanto premesso, reputano queste Sezioni riunite che la definizione dei trasferimenti, coniata dal SEC 2010 per le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (par. 4.126), non possa non valere anche per le istituzioni senza scopo di lucro controllate da amministrazioni pubbliche.

Giova in primo luogo rammentare che, per la regolamentazione europea del SEC 2010, la differenza tra le due categorie di istituzioni senza scopo di lucro consiste esclusivamente nel loro essere o meno controllate da un'amministrazione pubblica, essendo invece indifferente che si tratti di un'unità istituzionale giuridicamente qualificata come "privata" (par. 3.31, c.5).

Ciò posto, sarebbe in contrasto proprio con le finalità di armonizzazione, cui risponde il SEC 2010, un trattamento differenziato delle due categorie di unità istituzionali con riguardo a poste contabili che hanno una loro valenza oggettiva e che, ai fini della loro qualificazione economica, prescindono del tutto dalla specificità dell'unità istituzionale di riferimento e, in specie, dall'essere tale unità controllata o meno da un'amministrazione pubblica. In sostanza, per ragioni di sistematicità e non sussistendo ragioni che militino in senso contrario, deve ritenersi che rientrino nella categoria dei «trasferimenti» le quote associative versate ad «*organizzazioni politiche, sportive, culturali, religiose e simili*», sia che si tratti di «*organizzazioni ... classificate nel settore delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie*», sia che si tratti – come nella specie – di istituzione senza scopo di lucro controllata da un'amministrazione pubblica.

In tal senso milita, del resto, anche la normativa nazionale, dovendosi rammentare

che, ai sensi dell'art. 148, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi (D.P.R. n. 917 del 1986 e successive modifiche e integrazioni), «*Non è considerata commerciale l'attività svolta nei confronti degli associati o partecipanti, in conformità alle finalità istituzionali, dalle associazioni, dai consorzi e dagli altri enti non commerciali di tipo associativo. Le somme versate dagli associati o partecipanti a titolo di quote o contributi associativi non concorrono a formare il reddito complessivo*». Mentre, ai sensi dello stesso art. 148, comma 2, «*concorrono alla formazione del reddito complessivo*» «*le cessioni di beni e le prestazioni di servizi agli associati o partecipanti verso pagamento di corrispettivi specifici, compresi i contributi e le quote supplementari determinati in funzione delle maggiori o diverse prestazioni alle quali danno diritto*».

Nella specie, non è stato posto in discussione che si tratta di quote di tesseramento/affiliazione dovute alla FIDS dai soggetti tesserati o affiliati per il riconoscimento dello *status* di tesserato o affiliato e non a titolo di pagamento di corrispettivi specifici per prestazioni aggiuntive; anzi di ciò è stata data conferma dalla stessa Federazione ricorrente nella memoria di replica e mediante deposito dei bilanci consuntivi del 2011, del 2012 e del 2013, nonché di una tabella riepilogativa dei dati contabili complessivi di quegli anni.

Tale documentazione conferma che, prendendo in considerazione i dati contabili esposti nei consuntivi e detraendo dalle entrate i contributi pubblici e le quote associative, nel periodo in esame il volume dei ricavi propri non raggiunge neppure il 30%. L'esito del test market/non market è, quindi, ampiamente al di sotto del limite del 50% indicato nel SEC 2010 per qualificare un'istituzione senza scopo di lucro come «*produttrice di beni o servizi non destinabili alla vendita*»; e tale qualificazione si rinviene in ciascuno degli anni considerati (2011, 2012 e 2013) secondo l'«*ottica pluriennale*» in cui tale verifica va condotta

(par. 3.33 del SEC 2010).

Sul punto resta solo da precisare che l'ampia divergenza rispetto al limite del 50% posto dalla normativa europea rende irrilevante entrare nel dettaglio di alcune voci contabili di importo irrisorio rispetto alle valutazioni fin qui condotte.

8. In definitiva, la Federazione Italiana Danza Sportiva ha tutte le caratteristiche richieste dal SEC 2010 per essere inclusa nell'elenco delle amministrazioni pubbliche compilato dall'ISTAT nel 2014.

Il ricorso è, pertanto, infondato e va respinto.

9. La novità delle questioni controverse integra una delle condizioni previste per la compensazione integrale delle spese dall'art. 92, comma 2, nel testo risultante dall'art. 13, comma 1, del decreto legge n. 132 del 2014, convertito nella legge n. 162 del 2014.

P.Q.M.

La Corte dei Conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale

in speciale composizione

- 1) **dichiara inammissibile** l'intervento in giudizio del **CONI** (Comitato Olimpico Nazionale Italiano);
- 2) **respinge** il ricorso, iscritto al n. **442/SR/RIS**, proposto dalla **F.I.D.S.** (Federazione Italiana Danza Sportiva) per l'annullamento *in parte qua* dell'elenco delle amministrazioni pubbliche emanato dall'ISTAT e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 210 del 10 settembre 2014;
- 3) **compensa** integralmente tra le parti le spese del giudizio

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 25 marzo 2015.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(Angela SILVERI)

(Alberto AVOLI)

Depositata in Segreteria in data 8 maggio 2015

Il Direttore della Segreteria

(Maria Laura Iorio)