

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza-ordinanza n. 4/2018/RIS depositata in data 06/02/2018;
sentenza-ordinanza n. 5/2018/RIS depositata in data 06/02/2018;
sentenza-ordinanza n. 9/2018/RIS depositata in data 14/03/2018;
sentenza-ordinanza n. 10/2018/RIS depositata in data 14/03/2018;
sentenza-ordinanza n. 12/2018/RIS depositata in data 06/04/2018;
sentenza-ordinanza n. 13/2018/RIS depositata in data 06/04/2018;
sentenza-ordinanza n. 14/2018/RIS depositata in data 06/04/2018;
sentenza-ordinanza n. 15/2018/RIS depositata in data 16/04/2018;
sentenza-ordinanza n. 22/2018/RIS depositata in data 30/07/2018.

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 228 del 29 settembre 2017, nella parte in cui include tra gli "enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" la Federazione sportiva ricorrente. Presentazione dell'istanza cautelare.

RICORRENTI nei diversi giudizi:

- Federazione italiana golf (F.I.G.);
- Federazione italiana bocce (F.I.B.);
- Federazione italiana pesca sportiva e attività subacquee (F.I.P.S.A.S.);
- Federazione italiana pallavolo (F.I.P.A.V.);
- Federazione italiana pallacanestro (F.I.P.);
- Federazione italiana nuoto (F.I.N.);
- Federazione italiana danza sportiva (F.I.D.S.);
- Federazione motociclistica italiana (F.M.I.);
- Federazione italiana sport equestri (F.I.S.E.).

RESISTENTE:

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

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE CONTROVERSA: accoglimento dell'istanza cautelare presentata dalla Federazione sportiva relativamente al ricorso avente ad oggetto l'esclusione della federazione nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato predisposto dall'ISTAT, nonché natura e portata della sospensione, senza rinvio alla Corte di Giustizia dell'U.E., per pregiudizialità impropria connessa, attesa l'avvenuta rimessione alla Corte europea, ex art. 267 TFUE, delle seguenti questioni interpretative pregiudiziali attinenti al regolamento n. 549/2013/UE, istitutivo del sistema SEC 2010, con riferimento alle sentenze-ordinanze nn. 31/SR/RIS e 32/SR/RIS 2017:

1. *“Se il concetto di “intervento pubblico in forma di regolamento generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività” di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. SEC 2010) debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva (c.d. soft law) e dei poteri di riconoscimento, previsti dalla legge, ai fini dell'acquisto della personalità giuridica e*

dell'operatività nel settore dello sport, poteri entrambi generalmente riferibili a tutte le Federazioni sportive nazionali italiane”;

2. *“se l'indicatore generale del controllo di cui al par. 20.15 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010) (“la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale”) debba essere inteso in senso sostanziale quale capacità di dirigere, condizionare, vincolare e condizionare l'attività gestionale dell'ente non lucrativo, ovvero se possa essere inteso in senso atecnico come comprensivo anche di poteri di vigilanza esterna diversi da quelli definiti dagli indicatori specifici del controllo di cui alle lettere (a), (b) (c), (d) ed (e) del par. 20.15 (quali ad esempio poteri di approvazione dei bilanci, di nomina dei revisori, di approvazione di statuti e di talune tipologie di regolamenti, di indirizzo sportivo o riconoscimento a fini sportivi)”;*
3. *“se, in base al combinato disposto dei par. 20.15 e 4.125 e 4.126 del Regolamento 549/2013/UE (c.d. SEC 2010), possa tenersi conto delle quote associative ai fini del giudizio sull'esistenza o meno del controllo pubblico, specificando se un elevato importo delle predette quote, unitamente alle altre entrate proprie, possa attestare, alla luce delle specificità della fattispecie concreta, la presenza di una significativa capacità di autodeterminazione dell'ente non lucrativo”.*

Conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 12/2017/RIS; sent. n. 11/2017/RIS sent.-ord. n. 31/2017/RIS; sent.-ord. n. 32/2017/RIS; sent.-ord. n. 36/2017/RIS; sent.-ord. n. 37/2017/RIS; sent.-ord. n. 38/2017/RIS; sent.-ord. n. 46/2017/RIS; sent.-ord. n. 47/2017/RIS; sent.-ord. n. 48/2017/RIS; sent. n. 1/2016/RIS; sent. n. 5/2016/RIS; sent. n. 9/2016/RIS; sent. n. 10/2016/RIS; sent. n. 14/2016/RIS; sent. n. 44/2015/RIS; sent. n. 45/2015/RIS; sent. n. 46/2015/RIS; ord. nn. 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10 - 11/2017/RIS; ord. 6/2014/RIS; **Cons. St.**, ad. pl., sent. n. 11/2016.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Alla luce dei numerosi ricorsi promossi dalle federazioni sportive avverso la loro inclusione negli elenchi annuali delle unità istituzionali rientranti nel settore della pubblica amministrazione, secondo la normativa europea del SEC 2010, le Sezioni riunite hanno precisato che **<<ciascun ricorso mantiene la sua piena autonomia rispetto alla “catena seriale”, se non altro per le diverse realtà fattuali di gestione e di bilancio>>**, anche se tali giudizi **<<sono accumulati dalla applicazione dei medesimi parametri di valutazione quali deducibili dalle norme regolamentari europee>>**, per cui si ritiene necessaria **<<la sospensione senza rinvio alla Corte [di Giustizia]...per pregiudizialità impropria connessa>>**, benché **<<non esista nell'ordinamento processuale contabile una norma che imponga (ovvero che consenta) al Giudice la sospensione dei giudizi in pendenza della decisione della Corte europea su questioni interpretative rilevanti e sovrapponibili riferite ad altri giudizi (con parti diverse)>>**, ritenendo tuttavia che, in tal caso, **<<il fondamento della sospensione...possa ricondursi ai principi che regolano la pregiudiziale costituzionale, ovvero, che regolano la pregiudizialità per questioni di massima>>**, che sia pure caratterizzate da aspetti e finalità diverse, comunque **<<in entrambi i casi...il Giudice del merito deve attendere la pronuncia di Organismi esterni, preposti allo scrutinio>>**, parimenti **<<le pronunce interpretative della Corte europea hanno un carattere vincolante per il Giudice nazionale>>** e **<<l'istituto del rinvio pregiudiziale costituisce il meccanismo istituzionale fondamentale posto a presidio della centralità del diritto**

dell'Unione, per l'esigenza di uniforme interpretazione ed applicazione del medesimo>>.

Con riferimento all'istanza cautelare di sospensione degli effetti del provvedimento impugnato, invece, le Sezioni riunite ne hanno disposto l'accoglimento, sulla base, da un lato, della ricorrenza del *periculum in mora*, <<**posto che il legislatore nazionale ha onerato i soggetti inclusi nell'Elenco di rilevanti e complessi adempimenti, concernenti l'organizzazione contabile e la definizione delle procedure amministrative (quali la fatturazione elettronica, l'armonizzazione contabile, la piattaforma per la certificazione dei crediti, lo *split payment* dell'IVA)>>, dall'altro, in ordine alla sussistenza del *fumus boni iuris*, sul <<**rilievo da attribuire alle quote associative, non come componente del cosiddetto rapporto di mercato, ma quale elemento utile ad incidere sul grado di autonomia gestionale della Federazione>> rispetto alla minore incidenza dei contributi provenienti dal CONI sul valore della produzione.****

ABSTRACT

Le Sezioni riunite hanno considerato, nel risolvere la fattispecie in oggetto, il prodromico rilievo della rimessione alla Corte di giustizia dell'U.E. delle tre questioni interpretative sollevate ai sensi dell'art. 267 TFUE, nei giudizi proposti dalle Federazioni italiane Golf e Sport Equestri, rilevanti anche ai fini della decisione nel merito dell'attuale controversia ed attinenti al regolamento n. 549/2013/UE (istitutivo del sistema SEC 2010).

Anche in questa occasione, il Collegio giudicante ha disposto la sospensione del giudizio senza rinvio alla Corte europea, in forza dell'assunto secondo cui le relative questioni ermeneutiche, risultano essere oggettivamente sovrapponibili a quelle già prospettate nelle sentenze-ordinanze gemelle nn. 31 e 32 del 2017, relative all'inquadramento sistematico dei concetti di "intervento pubblico in forma di regolamentazione generale", di "controllo" e di "capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale", nonché di "grado di finanziamento", inteso non solo come "finanziamento principale", ma anche in termini di rilevanza da attribuire alle "quote associative".

Nella parte motiva della pronuncia si evidenzia, tuttavia, come nell'ordinamento contabile interno non si individuano norme che, dal punto di vista processuale, impongano o consentano alle Sezioni riunite di disporre della sospensione della causa nelle more della decisione della Corte di giustizia.

Tant'è che lo stesso richiamo all'art. 106 c.g.c. non si configura risolutivo della questione procedurale, in quanto esso disciplina i soli casi di sospensione per pregiudizialità giuridica in senso stretto e di sospensione cd. concordata.

L'iter logico-giuridico, seguito dal Collegio giudicante, si è tuttavia sostanziato nell'impiego della nozione di pregiudizialità "impropria", scaturente da ragioni di opportunità, dettate da esigenze di economia e speditezza processuale ed, in particolare, dallo scopo di preservare la certezza e l'uniformità dell'esatta interpretazione del diritto, sia esso di matrice anche europea.

Pertanto, alla luce dei riscontrati presupposti relativi all'applicazione di norme dell'ordinamento europeo, per le quali vige la regola della vincolatività dell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, ed essendo le questioni ermeneutiche tra loro sovrapponibili, nonostante la pluralità dei giudizi e la diversità delle parti concordemente richiedenti la predetta interpretazione, il Collegio ha deciso, nel merito, di sospendere senza rinvio il giudizio in questione, disponendo nel contempo l'accoglimento dell'istanza cautelare di sospensione degli effetti del provvedimento impugnato, proposta dalla federazione sportiva ricorrente ed avente ad oggetto l'accertamento della sussistenza dei presupposti normativi per la sua esclusione nell'elenco disposto dall'ISTAT per l'anno 2017.

In particolare, la tutela cautelare è stata riconosciuta in forza dei principi costituzionali dell'incomprimibilità e dell'effettività dell'attività giurisdizionale e del giusto processo, in base al combinato disposto degli articoli 24 e 111 della Costituzione, canoni richiamati specificamente anche agli articoli 2, 3 e 4 del codice di giustizia contabile.

Inoltre, nel vagliare l'ammissibilità dell'istanza cautelare, il Collegio giudicante ha proceduto alla

verifica della sussistenza dei presupposti del *periculum in mora* e del *fumus boni iuris*.

Per quanto attiene all'accertamento del *periculum in mora*, esso è stato ravvisato nei significativi adempimenti che potrebbero gravare sulle federazioni sportive nel caso in cui le stesse siano incluse nell'elenco ISTAT. Tali oneri si caratterizzano per alcuni peculiari risvolti attinenti all'organizzazione contabile, nonché alle concomitanti procedure amministrative.

In ordine, invece, al profilo del *fumus*, l'aspetto determinante è stato individuato nell'incidenza delle quote associative, quali entrate non assimilabili ai contributi pubblici e, perciò solo, comportanti un grado di autonomia programmatica e decisionale della federazione sportiva tale da far venir meno la ricorrenza del requisito del controllo esercitabile dal CONI o da altre compagini amministrative sulla stessa unità istituzionale secondo l'accezione del SEC 2010.