

Cattedra di Contabilità Pubblica

Le Federazioni Sportive Nazionali tra diritto pubblico e diritto privato.

Natura giuridica e profili applicativi relativamente all'inserimento
nell'elenco ISTAT della Legge di contabilità

Prof.ssa Daniela Bolognino

RELATRICE

Prof.ssa Marta Simoncini

CORRELATRICE

Lorenzo Nieto
Matr. 656192

CANDIDATO

INDICE

<i>Abstract</i>	5
Introduzione.....	7
CAPITOLO 1 - Le Federazioni Sportive Nazionali: la natura ibrida.....	9
1.1 Il ruolo delle Federazioni Sportive Nazionali nell'ordinamento sportivo italiano.	9
1.2. La natura giuridica delle Federazioni Sportive Nazionali: enti privati con funzioni pubbliche.....	12
1.3. Il rapporto tra Federazioni Sportive Nazionali e gli organi sovraordinati	15
<i>1.3.1 L'attività di compliance legislativa del CONI nei confronti delle Federazioni Sportive Nazionali</i>	20
1.4 L'autonomia delle Federazioni Sportive Nazionali e le funzioni pubblicistiche ..	22
1.5 Le implicazioni amministrative e contabili della natura giuridica mista	25
CAPITOLO 2 – Il Dibattito sull'Inserimento delle Federazioni Sportive Nazionali nell'Elenco ISTAT	29
2.1. La legge di contabilità e i criteri ISTAT per l'elenco S13	29
<i>2.1.1 La normativa di riferimento e il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche</i>	29
<i>2.1.2 L'evoluzione della nozione di Pubblica Amministrazione e i criteri di identificazione nel settore S.13</i>	33
2.2 Il Ruolo del Sistema Europeo dei Conti (SEC) per la classificazione delle Federazioni Sportive Nazionali	37
<i>2.2.1 Evoluzione storica del Sistema Europeo dei Conti</i>	37
<i>2.2.2 Il Ruolo del SEC 2010 nella Contabilità Pubblica</i>	40
<i>2.2.3 Struttura e articolazione del Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010)</i>	44
<i>2.2.4 Applicazione del SEC 2010 in Italia</i>	51
2.3 Conseguenze dell'inclusione nell'elenco ISTAT: vincoli di bilancio e controllo pubblico	55
<i>2.3.1 Applicazione dei vincoli di finanza pubblica</i>	55
<i>2.3.2 L'inserimento nel Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato</i>	58
<i>2.3.3 La giurisdizione sulle controversie</i>	61
<i>2.3.4 Perimetro dell'autonomia organizzativa e gestionale degli enti</i>	67
CAPITOLO 3 - L'evoluzione giurisprudenziale	72

3.1 Le decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione europea.....	72
3.1.1 <i>La sentenza dell'11 settembre 2019 cause riunite C-612/17 e C-613/17</i>	72
3.1.2 <i>La sentenza del 3 febbraio 2021 cause riunite C-155/19 e C-156/19</i>	77
3.1.3 <i>Implicazioni e dubbi sulle decisioni della Corte: il problema della nozione di Pubblica Amministrazione</i>	82
3.2 Il ruolo della giurisprudenza italiana	86
3.2.1 <i>Il recepimento delle sentenze UE nella giurisprudenza italiana</i>	86
3.2.2 <i>Analisi delle sentenze della Corte dei conti</i>	92
3.2.3 <i>Il vigente quadro normativo</i>	98
Conclusioni.....	103
BIBLIOGRAFIA	107
DOCUMENTAZIONE ISTITUZIONALE	112
GIURISPRUDENZA	113
NORMATIVA DI RIFERIMENTO	114
SITOGRAFIA	118

Abstract

Il presente elaborato ha l'obiettivo di indagare sulla natura giuridica delle Federazioni Sportive Nazionali e sul dibattito riguardante la loro recente esclusione dall'elenco ISTAT della legge di contabilità e finanza pubblica del 31 dicembre 2009 n. 196.

L'articolo 15 comma 2 del Decreto Legislativo 23 luglio 1999, n. 242, recante "Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59" ha definito le Federazioni Sportive Nazionali come associazioni con personalità giuridica di diritto privato, che non perseguono fini di lucro e sono disciplinate dal Codice civile. Tuttavia, la suddetta personalità giuridica, ai sensi del d.lgs. citato (art.15 commi 3; 5 e 6), viene loro conferita solamente previo riconoscimento da parte del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), che ne approva i bilanci e gli statuti. Dunque, l'autonomia privata di tali federazioni è significativamente limitata dalla supervisione dello Stato, dato che il CONI, in quanto ente pubblico non economico, esercita su di esse un controllo rilevante.¹

Vista questa controversa natura giuridica, negli ultimi anni, si è generato un dibattito giurisprudenziale che ha determinato un restringimento del perimetro dell'elenco ISTAT delle Pubbliche Amministrazioni della legge di contabilità e finanza pubblica (S.13), con conseguente esclusione delle Federazioni Sportive Nazionali².

L'elaborato analizza i motivi di questa esclusione, focalizzando l'attenzione sui criteri di inserimento delle Pubbliche Amministrazioni all'interno del detto elenco. Viene poi esaminato il Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010), ovvero il quadro contabile adottato dall'Unione europea, disciplinato dal Regolamento (UE) del 21 maggio 2013 n. 549, che, tra le altre funzioni, definisce i criteri per classificare gli enti pubblici e privati ai fini della contabilità nazionale.

Al fine di indagare al meglio sulla questione oggetto di analisi, l'autore ha svolto un Tirocinio curriculare presso il CONI nell'Ufficio Attività giuridiche e regolamentazione sportiva occupandosi di conformità normativa e compliance legislativa. Nel corso del suddetto periodo, è stato possibile partecipare direttamente al processo finalizzato a

¹ S. CUSTURERI, *La natura giuridica delle federazioni sportive nazionali, enti pubblici o associazioni di diritto privato?*, in www.amministrativamente.com, Fascicolo 3/2015, 7-8.

² 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. (Legge di contabilità e di finanza pubblica).

conformare gli Statuti e i regolamenti delle Federazioni Sportive Nazionali con lo Statuto ed i principi fondamentali del CONI e del Comitato Olimpico Internazionale (CIO).

Durante il tirocinio curriculare, l'autore è stato inserito nel Servizio Conformità Norme e Regolamenti Sportivi del CONI, con l'obiettivo di approfondire la conoscenza del sistema sportivo, delle sue fonti normative e della struttura dell'ordinamento giuridico sportivo nazionale e internazionale.

Nella fase iniziale, l'attività si è concentrata sullo studio delle norme statali e sportive che regolano il settore, nonché sull'inquadramento degli enti sportivi (CONI, Federazioni Sportive Nazionali, Discipline Sportive Associate, Enti di Promozione Sportiva, Associazioni Benemerite) nel contesto ordinamentale e istituzionale. Successivamente, è stato affiancato ai funzionari del Servizio, partecipando concretamente alle attività quotidiane e alle fasi istruttorie necessarie all'approvazione degli atti normativi da parte della Giunta Nazionale del CONI.

Tra le principali attività svolte si segnalano: l'analisi degli Statuti federali, la redazione di bozze di delibere e note emendative, la partecipazione alla predisposizione di pareri giuridici in materia di incompatibilità, e il supporto alla stesura di atti per la nomina di Commissari ad acta.

Il tirocinio ha rappresentato un'occasione utile per coniugare l'approfondimento teorico delle norme sportive con l'esperienza pratica della loro applicazione istituzionale, offrendo al tirocinante una visione completa del funzionamento del sistema sportivo italiano.

Inoltre, il suddetto tirocinio è stato fondamentale ai fini della redazione del presente elaborato, in quanto, è stato possibile approfondire le attività di indirizzo e controllo del CONI nei confronti delle Federazioni e le relative controversie sull'approvazione degli Statuti e dei Regolamenti federali.

Introduzione

L'ordinamento giuridico italiano riconosce le Federazioni Sportive Nazionali quali associazioni di diritto privato con funzioni pubblicistiche³. Esse sono considerate organi ausiliari del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.), che è definito come ente pubblico non economico controllato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri⁴.

L'ordinamento sportivo è un ordinamento giuridico a tutti gli effetti, in quanto, sono stati individuati in esso tutti gli elementi fondamentali necessari a categorizzarlo come tale, ovvero la presenza di una pluralità di soggetti, un'organizzazione ed un complesso di norme che devono essere rispettate da soggetti giuridici. In particolare, Massimo Severo Giannini ha riconosciuto l'ordinamento giuridico sportivo come ordinamento giuridico originario, particolare, dotato di uniformità ed effettività, autonomo, a carattere internazionale⁵. La dottrina concorda sul riconoscere l'autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto a quello statale, sebbene non in modo assoluto. Il rapporto tra i due sistemi deve infatti essere interpretato secondo il principio della “gerarchia delle Istituzioni”, secondo cui lo Stato occupa una posizione superiore rispetto a tutte le altre entità, mentre gli ordinamenti giuridici settoriali, come quello sportivo, rimangono subordinati ad esso⁶. L'importanza dello sport è stata sottolineata anche nella recente modifica dell'articolo 33 della Costituzione. Il 20 settembre 2023 è stato infatti introdotto il nuovo comma dell'articolo che recita: «*La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme*».

Il testo riprende una precedente iniziativa legislativa che, approvata dal Senato e dalla Camera in prima lettura, non fu completata a causa dello scioglimento delle Camere. La scelta del verbo "*riconosce*" richiama l'articolo 2 della Costituzione, indicando lo sport come realtà preesistente che la Repubblica tutela e promuove. Il suo valore viene declinato su tre livelli, complementari tra loro: educativo, poiché contribuisce alla formazione della

³ Articolo 15 comma 2 del Decreto Legislativo 23 luglio 1999, n. 242, recante “Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – C.O.N.I., a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

⁴ Art.1 d.lgs. 242/1999.

⁵ A. MASSERA, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, in Diritto pubblico, Fascicolo 1, gennaio-aprile 2008, 114.

⁶ G. PROVVISIERO, *Federazioni sportive nazionali: la natura ibrida*, Lavoro e previdenza sociale, in Altalex, 2021, 1.

persona; sociale, in quanto strumento di aggregazione e inclusione per categorie svantaggiate; e di benessere psico-fisico, riconoscendo il legame tra sport e salute.⁷

Inoltre, il nuovo riconoscimento costituzionale dell'attività sportiva, inserito all'interno dell'art. 33 Cost., assume una portata sistemica che coinvolge tutti i livelli istituzionali della Repubblica, in attuazione del principio di cui all'art. 114 Cost. Il compito di valorizzare l'attività sportiva – per i suoi profili educativi, sociali e di promozione del benessere psicofisico – è dunque affidato a Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, ciascuno secondo le proprie competenze.

La scelta lessicale di adottare il termine “attività sportiva” al posto di “sport” è motivata da ragioni linguistiche e simboliche: pur essendo “sport” ormai di uso comune, si è preferito evitare l'inserimento in Costituzione di un vocabolo di origine straniera.

Per quanto riguarda i tre valori costituzionalmente riconosciuti – educazione, socialità e benessere psicofisico – essi sono tra loro complementari e non gerarchici. La priorità dell'elemento educativo è da attribuirsi alla collocazione sistematica della riforma all'interno dell'art. 33, in coerenza con la funzione formativa dello sport nella crescita della persona.

Si evidenzia inoltre come la preferenza per l'espressione “benessere psicofisico” rispetto al termine “salute” derivi dalla volontà di esprimere una visione più moderna e integrale del benessere umano, non riducibile alla sola assenza di patologie, ma comprensiva della sfera psicologica e relazionale.

Infine, l'estensione “in tutte le sue forme” chiarisce l'intento inclusivo della norma: essa copre l'intera gamma delle pratiche sportive, dal professionismo all'amatorialità, dallo sport organizzato a quello spontaneo, valorizzando l'attività motoria in tutte le sue manifestazioni⁸.

Vista l'importanza che ha acquisito l'attività sportiva nel corso degli anni, le fonti che costituiscono l'ordinamento sportivo italiano si sono ampliate e diversificate. Una delle norme principali è il Decreto Legislativo 23 luglio 1999, n. 242, recante “Riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano – C.O.N.I., a norma dell'articolo 11 della legge 15

⁷ CAMERA DEI DEPUTATI, Dossier XIX Legislatura, Modifica all'articolo 33 della Costituzione, in materia di attività sportiva, A.C. 715-B Cost., 17 luglio 2023, 3,4.

⁸ L. SANTORO, *L'inserimento dello sport in costituzione: prime osservazioni*, in *Diritto dello Sport*, Vol.04 Fascicolo n 2/2023.

marzo 1997, n. 59” conosciuto come “Decreto Melandri” che disciplina l’organizzazione del CONI e affida ad esso la natura giuridica di ente pubblico non economico, mentre, il comma 2 dell’articolo 15 di tale decreto prevede che le Federazioni Sportive Nazionali hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato, non devono perseguire fine di lucro e sono soggette alla disciplina del Codice Civile.

Questa doppia configurazione giuridica oscillante tra diritto pubblico e diritto privato ha sollevato interrogativi sulla classificazione della Federazioni Sportive Nazionali nell’ambito delle Pubbliche Amministrazioni con importanti conseguenze sotto il profilo della contabilità pubblica e dei vincoli di bilancio.

Nei capitoli successivi vengono analizzati i principali aspetti della suddetta disciplina, esaminando le diverse funzioni delle Federazioni Sportive ed i rapporti che intercorrono tra le stesse e gli organi nazionali ed internazionali sovraordinati. Partendo da tali considerazioni, viene effettuata un’analisi delle disposizioni che regolano l’elenco ISTAT delle Pubbliche Amministrazioni previsto dall’articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e di finanza pubblica), al fine di comprendere il posizionamento delle Federazioni Sportive Nazionali rispetto a tale elenco ed infine, sono analizzate le sentenze che hanno escluso le Federazioni dall’elenco ISTAT in oggetto.

Il presente elaborato si propone quindi di fare chiarezza sulla natura giuridica delle Federazioni Sportive, analizzandole nella loro configurazione di associazioni di diritto privato cui sono attribuite specifiche funzioni pubblicistiche, con particolare riferimento alla loro esclusione dall’elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni appena menzionato.

CAPITOLO 1 - Le Federazioni Sportive Nazionali: la natura ibrida

1.1 Il ruolo delle Federazioni Sportive Nazionali nell’ordinamento sportivo italiano.

Delineato il perimetro giuridico dell’ordinamento sportivo italiano, è adesso necessario porre l’attenzione su quelli che sono i soggetti principali della trattazione: le Federazioni Sportive Nazionali.

Tali organismi perseguono i propri obiettivi attraverso lo svolgimento dell'attività sportiva e delle relative attività di promozione, operando in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale e internazionale. Esse rappresentano il principale strumento di organizzazione e regolamentazione dello sport in Italia, garantendo lo sviluppo e la diffusione delle discipline di competenza.

Alle Federazioni Sportive Nazionali possono affiliarsi società sportive, polisportive e associazioni sportive dilettantistiche, le quali operano nel rispetto delle normative federali e dei regolamenti specifici delle singole discipline. Ogni Federazione gode di autonomia tecnica, organizzativa e gestionale, esercitando le proprie funzioni istituzionali sotto la vigilanza del CONI, che ne garantisce il riconoscimento e il coordinamento.

L'attività federale è regolata dalle disposizioni contenute negli statuti e nei regolamenti interni, nonché dalle norme del Codice civile, che disciplinano gli aspetti giuridici delle Federazioni in quanto enti di diritto privato.

Il CONI vigila sulle Federazioni Sportive Nazionali, come stabilito dalla legge e dal proprio Statuto, attraverso l'Ufficio Vigilanza, che si occupa sia di verifiche preventive, con valutazioni periodiche del sistema di controllo interno federale, sia di verifiche ispettive su specifici aspetti amministrativo-contabili. Inoltre, i bilanci delle Federazioni Sportive Nazionali vengono approvati annualmente dal Consiglio Federale e sottoposti alla Giunta Nazionale del CONI, che monitora la gestione del budget e fornisce supporto nell'implementazione delle procedure contabili⁹.

Oltre a ciò, la Giunta Nazionale approva entro 90 giorni gli Statuti delle Federazioni Sportive Nazionali e ne verifica la conformità alla legge, allo Statuto del CONI e ai Principi fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale. Se riscontra difformità, entro 90 giorni dal deposito in Segreteria Generale, lo restituisce alle Federazioni indicando i criteri per le necessarie modifiche. Decorso tale termine senza osservazioni, lo statuto si considera approvato. Se le Federazioni non adeguano il testo secondo le indicazioni ricevute, la Giunta può nominare un Commissario ad acta e, nei casi più gravi, previa diffida, il Consiglio Nazionale può revocare il riconoscimento.¹⁰ Gli Statuti delle Federazioni, prima di essere approvati dal Consiglio Federale e poi dalla Giunta Nazionale, sono esaminati dall'Ufficio Attività Giuridiche e Regolamentazione Sportiva del CONI che, analizzandoli

⁹ COMITATO OLIMPICO NAZIONALE ITALIANO, *Bilancio di Sostenibilità 2023*, Roma, 2023, 46,47.

¹⁰ Articolo 22, Comma 5, Statuto Comitato Olimpico Nazionale Italiano modificato dal Consiglio Nazionale il 2 ottobre 2019 con deliberazione n. 1647 Approvato con DPCM del 10 gennaio 2020

parola per parola, verifica se sussistono le difformità che potrebbero precludere l'approvazione degli stessi dalla Giunta Nazionale del CONI.

Non tutte le Federazioni Sportive Nazionali hanno natura giuridica privata. Esistono infatti 3 Federazioni che hanno mantenuto la natura di ente pubblico: Automobile Club d'Italia (ACI), Unione italiana tiro a segno (UITS), Aero Club d'Italia (AeCI)¹¹. La ratio di qualificazione si basa sulla necessità di vigilare su enti che svolgono servizi di interesse pubblico. Ad esempio, il riconoscimento dell'ACI come ente pubblico è stato sancito definitivamente dalla Legge 20 marzo 1975, n. 70 (nota come "legge del parastato"), poiché il suo operato risponde a un interesse pubblico superiore, come la sicurezza dei cittadini, rispetto a un interesse meramente ricreativo o sportivo. Lo stesso vale, anzi con ancora maggiore rilevanza, per l'UITS, considerando l'importanza della tutela della pubblica incolumità e i rischi legati al possesso di armi. Ciò è evidente anche nella severa regolamentazione per il rilascio del porto d'armi a fini sportivi, disciplinata dal d.lgs. 10 agosto 2018, n. 104, in attuazione della Direttiva UE 2017/853¹².

Dall'analisi fin qui svolta, si può già intuire la complessità dell'enorme impalcatura dell'ordinamento sportivo. Provando a sintetizzare, si potrebbe paragonare tale assetto ad una piramide al cui vertice vi è il Comitato Olimpico Internazionale (in francese Comité International Olympique, CIO) il massimo organismo sportivo mondiale, che è a capo del "Movimento Olimpico", nato a Parigi nel giugno del 1894 con l'assunto principale di riconoscere in capo ad ogni individuo il diritto assoluto a praticare attività sportiva secondo i propri bisogni o le proprie aspirazioni. La fonte primaria che disciplina l'attività e l'organizzazione del Movimento Olimpico è la Carta Olimpica che regola anche l'organizzazione dei Giochi Olimpici.

Al CIO fanno capo i Comitati Olimpici Nazionali che hanno lo scopo di sviluppare e consolidare il Movimento Olimpico nei rispettivi Stati. Dunque, il CONI, oltre ad essere un ente pubblico sotto il controllo del Governo italiano, deve anche rispettare le normative del CIO e la Carta Olimpica¹³.

¹¹ Articolo 1, Comma 3, Statuto ACI; Articolo 1, comma 1, Statuto AeCI; Art. 1, comma 1, Statuto UITS

¹² COMITATO OLIMPICO NAZIONALE ITALIANO, Parere N. 1/2021, Collegio Di Garanzia Sezione Consultiva, 2021.

¹³ M. VELLANO, *Il CIO e il governo transnazionale dello sport*, in Rivista di Diritto Sportivo, Fascicolo 2/2017, 244-245.

Il CONI, a sua volta, rappresenta l'intero settore sportivo nazionale, che include le Federazioni Sportive Nazionali, le Discipline Sportive Associate, gli Enti di Promozione Sportiva e le Associazioni Benemerite¹⁴.

Ai soggetti sopracitati vi si possono affiliare le associazioni o società sportive che promuovono e consentono la pratica delle rispettive attività sportive o discipline.

Le Federazioni Sportive Nazionali, inoltre, sono affiliate alle loro rispettive Federazioni Sportive Internazionali, quindi, vi è ancora un duplice rapporto diretto con gli organi sovraordinati, ovvero il CONI e le Federazioni Internazionali di appartenenza.

1.2. La natura giuridica delle Federazioni Sportive Nazionali: enti privati con funzioni pubbliche

La complessa questione della natura giuridica delle Federazioni Sportive Nazionali affonda le sue radici già negli anni '40 con la legge del 16 febbraio 1942 n. 426, che le qualificava come organi del CONI per quanto concerneva l'esercizio delle attività sportive rientranti nelle rispettive competenze. La norma stabiliva un forte legame funzionale tra le Federazioni e il CONI, evidenziando una stretta correlazione tra le attività dell'ente e quelle delle Federazioni stesse.

Ci si è subito interrogati sul significato di tale collegamento, chiedendosi se, per effetto della loro connessione con il CONI, le Federazioni acquisissero anch'esse una natura pubblica. A sostegno di tale tesi si invocava proprio il legame istituzionale con il CONI. Tuttavia, questa impostazione è stata messa in discussione in quanto le Federazioni hanno sempre goduto di una propria autonomia, sia statutaria sia regolamentare, elementi tipici degli enti di diritto privato.

Inoltre, la qualifica di "organi del CONI" non riguardava la genesi delle Federazioni, che nasceva comunque da iniziativa privata, tramite associazione volontaria tra soggetti. Non a caso, molte Federazioni esistevano già prima della legge del 1942. Da queste considerazioni emerge chiaramente la duplice natura delle Federazioni: una dimensione privata legata alla loro costituzione e una dimensione pubblica legata alle funzioni che esercitano.

¹⁴ A. MANCINO, *La relazione tra enti sportivi e federazioni*, in Edicola Fisco, My Desk 24, Il Sole 24 Ore, 2024, 110.

Anche la giurisprudenza ha contribuito a chiarire questa ambiguità, affermando che la qualifica di "organi del CONI" deve essere interpretata in senso funzionale e non tecnico, cioè, riferita unicamente alle finalità perseguite e non all'intera attività svolta. Si conferma dunque la coesistenza di due anime: una privatistica, relativa alla struttura e alla nascita delle Federazioni, e una pubblicistica, legata al ruolo istituzionale che possono svolgere.

Il Decreto Legislativo n. 242 del 1999 (c.d. "Decreto Melandri") ha poi chiarito in modo esplicito che le Federazioni hanno personalità giuridica di diritto privato, eliminando la loro precedente qualificazione come organi del CONI. Tuttavia, la questione non si è definitivamente chiusa: pur essendo riconosciute come soggetti privati, le Federazioni ricevono un formale riconoscimento dal CONI, che mantiene su di esse poteri di controllo, tra cui l'approvazione dei bilanci.

Questa configurazione conferma, ancora una volta, la natura ibrida delle Federazioni Sportive Nazionali, che, pur essendo enti privati, possono svolgere funzioni con rilevanza pubblica. Tale visione è stata progressivamente accettata anche a livello normativo: ad esempio, il Decreto-legge 19 agosto 2003 n. 220 ha previsto che gli atti delle Federazioni, quando incidono su posizioni soggettive di interesse legittimo, rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, riconoscendo così il carattere pubblicistico di alcune loro attività¹⁵.

Ad oggi quindi, le Federazioni Sportive Nazionali hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato senza scopo di lucro e sono disciplinate dal Codice civile¹⁶. Le funzioni pubblicistiche delle Federazioni si concretizzano principalmente sotto due aspetti. Il primo riguarda l'esercizio del potere regolamentare, quando adottano norme per disciplinare le attività in questione. Il secondo si manifesta nell'adozione di provvedimenti amministrativi ogniqualvolta tali organi intervengano direttamente nello svolgimento concreto di queste attività¹⁷.

La normativa sulle Federazioni Sportive Nazionali è stata modificata con la cosiddetta "Riforma dello Sport" iniziata con la legge di bilancio 2019 (Legge 30 dicembre 2018 n. 145), che ha trasformato Coni Servizi S.p.A. in Sport e Salute S.p.A. (partecipata

¹⁵ G. PROVVISIERO, *Federazioni sportive nazionali: la natura ibrida*, Lavoro e previdenza sociale, in Altalex, 2021,

¹⁶ Art.15 co.2 d.lgs. 242/1999.

¹⁷ D. DE CAROLIS, *Il CONI e le Federazioni nel quadro normativo nazionale*, in Lexitalia.

totalmente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze), assegnandole il compito di sostenere gli organismi sportivi, secondo gli indirizzi generali del CONI. La legge ha inoltre separato la gestione dei fondi pubblici destinati allo sport, ora in capo a Sport e Salute, escludendo il CONI dal finanziamento diretto alle Federazioni. La riforma è proseguita con la legge dell'8 agosto 2019 n. 86, che ha ridefinito il ruolo del CONI, confermandone la missione primaria di promuovere i principi e i valori dell'olimpismo, in linea con la Carta olimpica¹⁸.

Vista la natura pubblicistica del CONI, è necessario prendere in considerazione alcune conseguenze.

La prima riguarda il fatto che ogni ente pubblico, anche quando svolge attività a carattere prevalentemente o esclusivamente privatistico, conserva comunque un nucleo minimo di potere pubblicistico che si manifesta, ad esempio, nel potere di autorganizzazione, che consente all'ente di definire, tramite statuto o regolamenti, le regole fondamentali della propria struttura interna.

Una seconda implicazione consiste nell'applicazione delle norme sull'azione amministrativa previste dalla legge del 7 agosto del 1990 n. 241. Queste norme regolano non solo l'attività pubblicistica, ma, in parte, anche quella privatistica degli enti pubblici. Inoltre, ne deriva anche l'applicazione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della stessa legge.

Infine, in virtù della sua natura pubblicistica, il CONI è soggetto a un controllo economico-finanziario. Tale controllo è esercitato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso il Dipartimento per lo Sport, e, allo stesso tempo, dal CONI stesso nei confronti dei numerosi soggetti di diritto privato che operano nel suo ambito.

Detto potere di monitoraggio viene meno nel momento in cui Sport e Salute S.p.A. – società controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – non è più soggetta al controllo diretto della Presidenza del Consiglio dei ministri. Ciò comporta difficoltà di coordinamento, sia rispetto all'attuazione delle linee di indirizzo definite dal CONI, sia riguardo alla corretta gestione delle risorse finanziarie¹⁹.

¹⁸ A. SAPORITO, *Le federazioni sportive. Natura giuridica e discipline applicabili*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, Fascicolo 4/2020, 6.

¹⁹ A. TORTORA, *Riflessioni sul coordinamento tra ordinamento nazionale e sportivo in materia di funzioni del CONI e controllo delle federazioni sportive*, in *Ceridap.eu*, 2025.

Le suddette difficoltà di coordinamento rischiano di ripercuotersi sulla gestione delle Federazioni Sportive Nazionali, in particolare, sul loro grado di autonomia nei confronti degli organi sovraordinati e sulla coordinazione dei rapporti con le Società Sportive e Associazioni Sportive Dilettantistiche affiliate alle federazioni.

Le menzionate società e associazioni, per via del legame con le Federazioni di appartenenza, devono adeguare i propri statuti alle norme federali, rispettando la normativa dell'ordinamento sportivo, inclusa la giustizia sportiva, e promuovendo i valori educativi, sociali e culturali dello sport.

Le società professionistiche, inoltre, devono rispettare il principio di solidarietà economica tra sport di vertice e sport di base, e offrire ai giovani atleti un percorso educativo che affianchi la loro formazione sportiva.

C'è anche l'obbligo, per tutti gli affiliati, di mettere a disposizione delle rispettive Federazioni gli atleti convocati nelle rappresentative nazionali. Per le società che fanno parte dei settori professionistici (attualmente previsti solo in Calcio, Basket, Ciclismo e Golf), sono stabilite regole specifiche e controlli più rigidi, come previsto dall'art. 13 del Decreto Legislativo del 28 febbraio 2021 n. 36²⁰.

1.3. Il rapporto tra Federazioni Sportive Nazionali e gli organi sovraordinati

Le considerazioni emerse finora mostrano quanto il tema risulti articolato. L'ordinamento sportivo, infatti, presenta numerosi tratti peculiari che hanno suscitato un ampio dibattito, sia in dottrina che in giurisprudenza, in particolare riguardo alla sua separazione — o integrazione — rispetto all'ordinamento statale²¹.

Da qui derivano le difficoltà di inquadramento giuridico delle Federazioni Sportive Nazionali, anche in virtù della pluralità di quelli che sono gli organi sovraordinati ad esse e dei diversi rapporti con ognuno di questi organi.

Le Federazioni Sportive Nazionali fanno capo alle rispettive Federazioni Sportive Internazionali, al CONI, a Sport e Salute SpA e, indirettamente, al CIO, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'Economia e della Finanze.

Le Federazioni Sportive Internazionali sono disciplinate dal Capitolo 3 della Carta Olimpica. In particolare, secondo l'articolo 29, le Federazioni Internazionali sono

²⁰ A. MANCINO, *La relazione tra enti sportivi e federazioni*, in Edicola Fisco, My Desk 24, Il Sole 24 Ore, 2024, 115.

²¹ L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in Diritto Pubblico, Fascicolo 1, gennaio-aprile 2007.

organizzazioni non governative che gestiscono uno o più sport a livello globale, includendo al loro interno le Federazioni nazionali delle rispettive discipline. Per essere riconosciute dal CIO, devono rispettare il Codice Antidoping del Movimento Olimpico e garantire controlli efficaci anche fuori gara. Il riconoscimento concesso dal CIO è inizialmente provvisorio per un periodo di due anni (o altro termine stabilito), trascorso il quale decade automaticamente se non viene confermato in via definitiva per iscritto²².

L'articolo 30 invece prevede che le Federazioni Internazionali hanno il compito di stabilire e applicare, secondo i principi dell'Olimpismo, le regole relative alla pratica delle rispettive discipline, vigilando sulla loro corretta attuazione. Devono promuovere lo sviluppo del proprio sport a livello globale e contribuire agli obiettivi della Carta Olimpica, soprattutto attraverso la diffusione dei valori e dell'educazione olimpica. Sono inoltre responsabili di definire i criteri di ammissione alle competizioni olimpiche, nel rispetto della Carta Olimpica e con l'approvazione del CIO. Durante i Giochi Olimpici, esercitano la direzione tecnica e il controllo delle proprie discipline e collaborano all'attuazione del programma di Solidarietà Olimpica, fornendo il necessario supporto tecnico²³.

Stando quindi a quanto previsto dalla Carta Olimpica, le Federazioni Internazionali coordinano le Federazioni Nazionali per quanto riguarda la definizione degli indirizzi tecnici-sportivi e vigilano sull'attuazione delle regole che impongono alle Federazioni nazionali.

Per quanto concerne il rapporto con il CONI, il titolo IV dello Statuto prevede che l'attività delle Federazioni Sportive Nazionali sia svolta in coerenza con le deliberazioni e gli indirizzi del CONI (oltre che del CIO), tenendo conto della rilevanza pubblicistica di alcuni aspetti di tale attività. All'interno dell'ordinamento sportivo, a tali Federazioni è riconosciuta un'autonomia tecnica, organizzativa e gestionale, esercitata sotto la vigilanza del CONI. I bilanci delle Federazioni sono sottoposti all'approvazione della Giunta Nazionale del CONI. Qualora il Collegio dei Revisori esprima parere negativo, oppure nel caso in cui la Giunta Nazionale non approvi il bilancio, sarà necessario convocare l'Assemblea delle società e associazioni sportive per deliberare in merito.

²² Art. 29, Carta Olimpica, Comitato Internazionale Olimpico, 12 dicembre 1999.

²³ Art. 30, Carta Olimpica, Comitato Internazionale Olimpico, 12 dicembre 1999.

Inoltre, gli statuti delle Federazioni Sportive Nazionali devono conformarsi ai principi fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale del CONI. In particolare, devono garantire un costante equilibrio di diritti e doveri tra i settori professionistici e non professionistici, nonché tra le diverse categorie presenti all'interno di ciascun settore²⁴.

Oltre a ciò, l'articolo 23 del suddetto Statuto, disciplina i poteri di indirizzo e controllo del CONI sulle Federazioni Sportive Nazionali nello svolgimento di quelle funzioni che sono catalogate di valenza "pubblicistica". Tra queste attività rientrano le procedure di ammissione e affiliazione delle società, delle associazioni sportive e dei singoli tesserati, così come le eventuali revoche o modifiche dei relativi provvedimenti. Rilevano inoltre, sul piano pubblicistico, le attività di controllo sul regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici, l'utilizzo dei contributi pubblici, la prevenzione e la repressione del doping, nonché le attività connesse alla preparazione olimpica, all'alto livello, alla formazione dei tecnici e alla gestione degli impianti sportivi pubblici. Nello svolgimento di tali funzioni, le Federazioni si conformano agli indirizzi e ai controlli del CONI, operando secondo principi di imparzialità e trasparenza. Tuttavia, la natura pubblicistica di tali attività non altera la qualificazione privatistica degli atti e delle situazioni giuridiche soggettive ad esse connesse²⁵.

Come già anticipato in precedenza, la "Riforma dello Sport" iniziata nel 2019 ha ridimensionato il ruolo del CONI nei confronti delle Federazioni Sportive Nazionali creando una nuova società chiamata Sport e Salute SPA che ha sostituito Coni Servizi SPA ed ha inglobato molte funzioni che prima erano in capo al CONI come, per esempio, il finanziamento diretto alle federazioni.

Sport e Salute, come disciplinato dallo statuto societario²⁶, agisce come struttura operativa dell'Autorità di Governo competente in materia di sport, svolgendo servizi di interesse generale in base all'Atto di indirizzo. Fornisce supporto a CONI, Federazioni, Enti sportivi e altri soggetti pubblici e privati, promuovendo eventi, gestendo impianti e sostenendo progetti per la diffusione della cultura sportiva. È incaricata dell'attuazione della politica pubblica sportiva, anche attraverso l'erogazione dei contributi pubblici, mantenendo un

²⁴ Titolo IV, Statuto Comitato Olimpico Nazionale Italiano modificato dal Consiglio Nazionale il 2 ottobre 2019 con deliberazione n. 1647 Approvato con DPCM del 10 gennaio 2020.

²⁵ Articolo 23, Statuto Comitato Olimpico Nazionale Italiano modificato dal Consiglio Nazionale il 2 ottobre 2019 con deliberazione n. 1647 Approvato con DPCM del 10 gennaio 2020.

²⁶ SPORT E SALUTE S.P.A., Statuto Sociale, Aggiornato in Assemblea il 2 ottobre 2023.

sistema contabile separato. Può operare anche come società di ingegneria, centrale di committenza, e partecipare a consorzi o società. Infine, fornisce supporto tecnico per l'attuazione degli investimenti legati al PNRR e ad altri fondi, destinando almeno l'80% delle attività ai compiti affidati dall'Autorità di Governo²⁷.

Nei confronti delle Federazioni Sportive Nazionali, l'attività principale di Sport e Salute è quella del finanziamento diretto. Sport e Salute assegna ogni anno almeno 280 milioni di euro agli organismi sportivi secondo gli indirizzi dell'Autorità di Governo competente in materia di sport. Tale finanziamento è allocato alle Federazioni secondo tre diverse finalità: per il 50% è basato sui risultati sportivi, quota che è destinata a valutare le performance ottenute dalle Federazioni Sportive Nazionali nelle competizioni internazionali più recenti. Viene inoltre considerata l'importanza della disciplina, in termini di competitività e diffusione globale, il contributo ai successi sportivi nazionali e il livello di visibilità mediatica raggiunto. Per il 30% è legato allo sviluppo del movimento sportivo. Si tiene conto del numero di tesserati attivi, dei tecnici e degli ufficiali di gara, nonché del numero di associazioni e società sportive affiliate. Il rimanente 20% è riferito all'uso efficiente e sostenibile delle risorse. Si valuta quanto efficacemente le Federazioni utilizzano le risorse economiche nello svolgimento delle proprie attività, premiando chi investe una quota maggiore del proprio bilancio nello sport. Rientra nella suddetta valutazione anche l'efficienza operativa, in particolare il grado di patrimonializzazione degli organismi sportivi, penalizzando chi presenta un patrimonio eccessivo. È prevista inoltre una premialità aggiuntiva basata sulla valutazione della sostenibilità ambientale, sociale e di governance (ESG).

Infine, il modello riconosce un ulteriore incentivo per quelle discipline che favoriscono una maggiore attività motoria, sottolineando il valore dell'attività fisica nella prevenzione e nella promozione del benessere individuale²⁸.

Sport e Salute è totalmente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (M.E.F.) che esercita su di essa poteri di controllo come la nomina da parte del Ministro di tre componenti del Consiglio di amministrazione e la designazione del Presidente del Collegio Sindacale. In più, il MEF nomina, di concerto con l'Autorità di Governo competente in materia di Sport, l'Amministratore Delegato della Società, convoca, sempre

²⁷ Articolo 4, Sport e Salute S.p.A., Statuto Sociale, Aggiornato in Assemblea il 2 ottobre 2023.

²⁸ SPORT E SALUTE S.P.A., Verbale di riunione del Consiglio di amministrazione, 20 dicembre 2024.

insieme al Dipartimento per lo Sport, la prima assemblea per l'approvazione dello Statuto e stabilisce i successivi apporti di capitale in base al piano industriale della Società.

Anche il Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri svolge un ruolo chiave nella governance di Sport e Salute S.p.A., a partire dalla nomina degli organi sociali, tra cui il presidente della società, i membri del Consiglio di amministrazione (di concerto con il MEF) e i componenti del collegio sindacale, ad eccezione del Presidente. Propone inoltre i requisiti manageriali e sportivi per le nomine. Durante eventuali fasi di gestione provvisoria, deve esprimere parere conforme per ogni atto di straordinaria amministrazione. Ha anche il potere di revocare i finanziamenti pubblici agli organismi sportivi in caso di gravi irregolarità. Pur non gestendo direttamente i fondi, esercita una vigilanza strategica sull'attività di Sport e Salute, assicurando che il riparto delle risorse avvenga in linea con gli indirizzi generali del CONI e con i principi dell'ordinamento sportivo internazionale²⁹.

Il Dipartimento per lo Sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ha quindi poteri importanti sia nei confronti del CONI che nei confronti di Sport e Salute. Secondo la Direttiva Generale per l'azione amministrativa e la gestione del Dipartimento per lo Sport "La missione istituzionale del Dipartimento è quella di assicurare il supporto per le attività di coordinamento relativo all'esercizio delle funzioni in materia di sport delegate dal Presidente del Consiglio dei ministri al Ministro con delega allo sport. Il Dipartimento deve, quindi, coordinare ed attuare iniziative relative allo sport, curare i rapporti internazionali con enti e istituzioni che hanno competenza in materia di sport, esercitare le funzioni in tema di prevenzione del doping e della violenza nello sport, esercitare compiti di vigilanza e/o di verifiche degli indirizzi sul CONI, sul CIP (Comitato Italiano Paralimpico) e sulla Società Sport e Salute S.p.A. e, unitamente al Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in relazione alle rispettive competenze, di vigilanza e indirizzo sull'istituto per il Credito Sportivo³⁰".

Le Federazioni Sportive Nazionali, infine, devono rispettare i principi e gli indirizzi del CIO che rappresenta, come emerso in precedenza, il massimo organismo sportivo mondiale.

²⁹ Art. 8, Decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, conv. in L. 8 agosto 2002, n. 178, come modificato dall'art. 1, commi 629 e ss., della L. 30 dicembre 2018, n. 145.

³⁰ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Direttiva Generale per l'azione amministrativa e la gestione del Dipartimento Per Lo Sport.

Il CIO, si inserisce nel descritto perimetro in quanto organo guida del Movimento Olimpico, e in virtù di tale ruolo, deve riuscire a garantire la tutela dell'autonomia delle Federazioni Sportive Nazionali rispetto a quelle internazionali e dei Comitati Olimpici Nazionali rispetto ai rispettivi Governi³¹.

1.3.1 L'attività di compliance legislativa del CONI nei confronti delle Federazioni Sportive Nazionali

Comprendere la relazione tra le Federazioni Sportive Nazionali ed il CONI è fondamentale per l'analisi in questione. A tale scopo, chi scrive, ha svolto un tirocinio curriculare presso il CONI nell'Ufficio Attività Giuridiche e Regolamentazione Sportiva. Durante il suddetto stage è stato possibile partecipare direttamente alle attività di cui si occupano i funzionari dell'Ufficio in questione e osservare da vicino come le Federazioni Sportive Nazionali adeguano i loro Statuti o Regolamenti ai principi del CONI e del CIO. L'attività principale del lavoro svolto è stata quindi la compliance legislativa. In sintesi, gli Statuti ed i regolamenti delle Federazioni vengono inviati all'Ufficio in questione prima dell'approvazione in Giunta Nazionale, tali atti vengono esaminati parola per parola dai funzionari che, se rilevano delle incongruenze con la legge, lo Statuto del CONI, o i Principi Fondamentali degli Statuti delle Federazioni Sportive Nazionali, redigono una nota di emendamento in cui, per ogni articolo ritenuto non conforme alla normativa, viene sinteticamente descritto il motivo di tale non conformità e spesso viene suggerita una riformulazione del periodo in questione che sia in linea con le normative di riferimento.

Tale processo si ripete ogniqualvolta le Federazioni Sportive Nazionale, Discipline Sportive Associate, Enti di Promozione Sportiva o Associazioni Benemerite, decidono di approvare o modificare una loro norma, che sia statutaria o regolamentare.

A titolo esemplificativo si ricorda uno degli statuti esaminati da quando il tirocinio è stato avviato: la Federazione Italiana Wushu Kung Fu (F.I.Wu.K.) ha modificato recentemente il suo Statuto Federale introducendo nuove norme che sono state sottoposte all'esame del già menzionato Ufficio del CONI. Una volta concluso l'esame dello Statuto, è stata formulata una nota di emendamento che ha evidenziato diversi rilievi, si riportano di seguito due degli articoli oggetto di revisione:

“Art. 27 – Commissione Federale di Garanzia

³¹ M. VELLANO, *Il CIO e il governo transnazionale dello sport*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, Fascicolo 2/2017, 256.

- Comma 2, lett. a), b) e c)

Ai sensi dell'art. 5, comma 3, lett. a), b) e c), del Codice della Giustizia Sportiva del CONI, occorre apportare le seguenti modifiche alle disposizioni in esame come di seguito indicate: alle lettere a) e b), all'inizio va aggiunta la frase *“su istanza del Consiglio Federale che dichiara la vacanza della carica”*; alla lettera c), all'inizio va eliminata la frase *“sentito il consiglio Federale”*.

Art. 34 – Eleggibilità e candidature

- Commi 1, 2, 11

Per maggior chiarezza e aderenza con i Principi Fondamentali aventi ad oggetto i *“Requisiti per rivestire cariche”*, si richiede di riformulare il testo delle norme in esame e la loro elencazione seguendo l'ordine fissato nei diversi punti del Principio 7.4. In particolare, si segnala comunque quanto segue:

- art. 1, lett. c): depennare *“per un affiliato”*;
- art. 2, lett. b): eliminare la fattispecie relativa all'incandidabilità dei tecnici sportivi;
- esplicitare il contenuto dei Principi 7.4.4 e 7.5.5.”

Come si può osservare, le note di emendamento sono brevi e sintetiche, ma, allo stesso tempo, evidenziano i motivi del rilievo effettuato e propongono una possibile soluzione alle segnalazioni evidenziate affinché il testo possa essere trasmesso alla Giunta Nazionale per deliberare sull'approvazione definitiva.

Durante il periodo in cui è stato svolto il tirocinio, è capitato anche che gli organismi sportivi ponessero quesiti interpretativi delle norme del CONI all'Ufficio oggetto di stage. Un Ente di Promozione Sportiva, denominato “Associazioni Sportive Sociali Italiane (A.S.I.)”, ha sollevato dubbi riguardo all'incompatibilità di cariche elettive regionali del CONI rispetto a cariche elettive centrali dell'Ente, in particolare, veniva domandato se il Presidente di un Comitato Regionale del CONI potesse avere una carica elettiva nell'Ente, e inoltre, se un membro elettivo di un Comitato Regionale del CONI potesse ricoprire una carica elettiva nell'Ente. La risposta al primo quesito è stata negativa. L'articolo 2 comma 3 del Regolamento delle Strutture Territoriali del CONI prevede testualmente che “ La carica di Presidente del Comitato Regionale è incompatibile con qualsiasi carica rappresentativa sportiva, sia elettiva che non, a livello nazionale o territoriale in seno alle Federazioni Sportive Nazionali, alle Discipline Sportive Associate, agli Enti di Promozione

Sportiva, alle Associazioni Benemerite, alle Società e Associazioni Sportive ad esse affiliate e/o riconosciute ai fini sportivi dal CONI. Sono escluse dalle incompatibilità le cariche onorarie e commissariali conferite³².” Per quanto riguarda il secondo quesito, non è stata trovata alcuna norma che vieti tale possibilità; dunque, non sussiste incompatibilità tra le cariche.

Dalle menzionate attività, si intuisce come il CONI, in qualità di autorità di disciplina regolazione e gestione delle attività sportive nazionali, detenga importanti poteri nei confronti delle Federazioni Sportive Nazionali e degli organismi sportivi in generale. Le funzioni pubblicistiche delle Federazioni sono infatti poste sotto una strenua vigilanza e controllo da parte del CONI che deve fare in modo che i suoi principi siano rispettati al fine di garantire la promozione e la massima diffusione della pratica sportiva.

1.4 L'autonomia delle Federazioni Sportive Nazionali e le funzioni pubblicistiche

Il perimetro di attività delle Federazioni Sportive Nazionali comprende quindi sia funzioni privatistiche che funzioni pubblicistiche. Come ampiamente ripetuto, le Federazioni sono sottoposte alla supervisione del CONI, anzitutto, al momento della loro costituzione, tramite il meccanismo del riconoscimento ai fini sportivi — requisito necessario per ottenere la personalità giuridica di diritto privato — ed in seguito, durante lo svolgimento della loro attività. Va evidenziato, tuttavia, che, pur nel rispetto dell'autonomia statutaria del CONI e dei poteri fondamentali di vigilanza e indirizzo a esso attribuiti tanto dall'ordinamento sportivo quanto da quello statale, l'attività normativa e organizzativa relativa all'agonismo programmatico è di competenza delle Federazioni, alle quali è riconosciuta una larga autonomia sia sotto il profilo normativo che organizzativo. Di conseguenza, l'ambito operativo del CONI, rispetto alla complessità del sistema sportivo a esso affidato, risulta comunque limitato, essendo circoscritto a funzioni generali di indirizzo e controllo³³.

Un elemento rilevante di atipicità nella disciplina speciale in esame è rappresentato, in deroga alle regole del Codice civile, dal ruolo marginale attribuito alle assemblee federali. Nella maggior parte dei casi, infatti, l'assemblea ordinaria è limitata alla sola funzione

³² Articolo 2, Comma 3, Regolamento delle strutture territoriali del CONI modificato dal Consiglio Nazionale il 26 luglio 2023 con deliberazione n. 1741, approvato con DPCM del 5 settembre 2023.

³³ M. SANINO, *I soggetti istituzionali*, S. BELLOMO, G. CAPILLI, M.A. LIVI, D. MAZZACAPPO, P. SANDULLI, *Lineamenti di diritto sportivo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2024, 73-74.

elettiva, con cadenza quadriennale, salvo diverse disposizioni adottate da alcune Federazioni. Di conseguenza, il Consiglio Federale assume per l'intera durata del mandato un ruolo centrale, accentrando in sé sia le funzioni legislative che esecutive, restando, in sostanza, sottoposto unicamente al controllo esercitato dal CONI³⁴.

Per comprendere al meglio il grado di autonomia delle Federazioni Sportive Nazionali è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale del 29 settembre 2023 n. 184; ha sollevato questione di legittimità costituzionale il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio a Roma³⁵ per le disposizioni che impediscono agli associati delle Federazioni Sportive Nazionali di candidarsi agli organi direttivi dopo tre mandati consecutivi, ritenendo che tale divieto definitivo sia sproporzionato e irragionevole. Secondo il TAR, la norma incide negativamente sulla libertà di associazione e sullo sviluppo della personalità dell'individuo all'interno di una formazione sociale, violando gli articoli 2, 3 e 18 della Costituzione. Ha inoltre evidenziato possibili violazioni dell'articolo 117, in relazione all'articolo 11 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e all'articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nonché degli articoli 41 e 42 della Costituzione, per la restrizione irragionevole della libertà di iniziativa privata, e degli articoli 2 e 48, in quanto la norma limiterebbe in modo eccessivo il diritto di elettorato passivo.

La Corte costituzionale cerca in questa sentenza di ricostruire il principio di autonomia delle Federazioni Sportive Nazionali collocandole all'interno del sistema costituzionale come soggetti che, pur essendo formalmente associazioni di diritto privato, svolgono anche funzioni di interesse pubblico. Le Federazioni Sportive Nazionali, infatti, come già spiegato precedentemente, sono riconosciute come associazioni con personalità giuridica, senza fini di lucro, sottoposte alla disciplina del Codice civile, salvo le specifiche previsioni dell'ordinamento sportivo.

Secondo la Corte, la natura privatistica di tali enti non esclude affatto che il legislatore possa intervenire per regolamentarne l'organizzazione e i meccanismi di funzionamento, soprattutto quando si tratta di garantire interessi pubblici rilevanti, come il buon andamento delle istituzioni sportive, la trasparenza, la rotazione degli incarichi e la tutela del pluralismo democratico. Tuttavia, questi interventi normativi devono sempre rispettare i principi costituzionali, in particolare la libertà di associazione garantita dall'art. 18 della

³⁴ G. MARTINELLI, F. ROMEL, E. RUSSO, *L'ordinamento sportivo*, Roma, Edizioni Scuola dello Sport, 2009, 52.

³⁵ TAR LAZIO, Sez. I-ter, 30 dicembre 2022, n. 17925, Roma.

Costituzione e, più in generale, la tutela della persona nelle formazioni sociali ai sensi dell'art. 2.

La Consulta ribadisce quindi che l'autonomia normativa e organizzativa delle Federazioni Sportive Nazionali è da considerarsi ampia, ma non assoluta. Può infatti subire limitazioni, purché queste siano giustificate da un fine legittimo, siano proporzionate e non si traducano in interferenze arbitrarie o eccessive. Nel quadro in esame, si afferma la legittimità di misure legislative – come, ad esempio, i limiti ai mandati – purché non incidano in modo irragionevole sull'autonomia degli enti sportivi e sui diritti dei singoli associati.

In sintesi, la Corte costituzionale disegna un modello in cui la connotazione privatistica delle Federazioni convive con il rilievo pubblicistico di parte delle attività svolte. Da ciò deriva un equilibrio tra libertà associativa e funzione pubblica, in cui l'autonomia delle Federazioni Sportive Nazionali è tutelata ma non esente da limiti, se questi risultano coerenti con i principi costituzionali e funzionali al corretto svolgimento dell'interesse sportivo nazionale³⁶.

Stando a quanto appena descritto, le Federazioni mantengono quindi autonomia e capacità di essere titolari di diritti e obblighi, poiché la funzione di "organo" si aggiunge alla loro natura privatistica senza alterarla. In quanto associazioni, le Federazioni compiono prevalentemente atti di autonomia privata, regolati dal diritto comune.

Un'ulteriore conferma di questa impostazione è data dall'art. 133, lettera z), del Decreto legislativo del 2 luglio 2010, n. 104, che attribuisce al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva sulle controversie relative agli atti delle Federazioni sportive, ad eccezione di quelle riservate alla giustizia sportiva o riguardanti rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti. Tale norma, prevedendo forme diverse di giurisdizione (ordinaria, amministrativa e sportiva), conferma che le Federazioni possono compiere sia atti privatistici sia atti pubblicistici, ciascuno soggetto alla propria disciplina sostanziale e processuale³⁷.

In linea con la particolare configurazione giuridica evidenziata, parte della dottrina ha qualificato le Federazioni Sportive come organi "indiretti" del CONI, in quanto soggetti privati che, nello svolgimento delle proprie attività istituzionali, sono autorizzati ad

³⁶ F. PIERGENTILI, *Federazioni Sportive Nazionali tra autonomia e interesse pubblico: incostituzionale il divieto definitivo di accesso alle cariche direttive delle strutture territoriali per violazione del principio di proporzionalità (nota a corte cost. 29/09/2023, n. 184)*, www.coni.it, 2023.

³⁷ P. GIRLANDO, *Riforma del codice: le federazioni del CONI devono dotarsi di uffici acquisti e rup competenti*, www.assorup.it, 2023.

adottare atti di carattere pubblicistico tipici di un ente pubblico. La suddetta qualificazione si distingue da quella di altri soggetti, come i concessionari, poiché non deriva da un provvedimento specifico, ma da una valutazione operata direttamente dall'ordinamento. In virtù di tale configurazione, le Federazioni risultano assoggettate a poteri di supremazia, controllo e vigilanza da parte del CONI, che si rivelano persino più incisivi di quelli generalmente esercitati nei confronti dei concessionari³⁸. In altre parole, l'aggettivo "indiretti" sottolinea che questi soggetti non sono organi in senso stretto, ossia non detengono uffici pubblici, non agiscono in nome della pubblica amministrazione che ha loro attribuito funzioni pubbliche e non utilizzano risorse fornite direttamente dalla P.A. Tuttavia, il sostantivo "organi" evidenzia che, pur nella loro autonomia, essi svolgono comunque attività di natura amministrativa, in quanto esercitano funzioni pubbliche similmente agli organi diretti³⁹.

1.5 Le implicazioni amministrative e contabili della natura giuridica mista

L'assetto giuridico descritto comporta per le Federazioni Sportive Nazionali delle ripercussioni sia dal punto di vista amministrativo che dal punto di vista contabile.

Anzitutto, è fondamentale verificare se le suddette Federazioni siano considerabili "organismi di diritto pubblico" al fine di comprendere se possano essere soggette alla disciplina pubblicistica in materia di appalti disciplinata dal decreto legislativo del 31 marzo 2023, n. 36 ("Nuovo codice dei contratti pubblici").

Il termine "organismo di diritto pubblico"⁴⁰ rappresenta una qualificazione dinamica attribuita a una determinata figura soggettiva, la cui natura formale – pubblica o privata – non è di per sé determinante. Ciò che rileva è la funzione concretamente svolta e la modalità di esercizio dell'attività. Tali soggetti, infatti, possono appartenere sia al settore pubblico che a quello privato, ma sono assoggettati alle regole che l'ordinamento giuridico stabilisce

³⁸ S. PAPA, *Le federazioni sportive: natura privata e profili pubblicistici alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, Fascicolo n 10/2021.

³⁹ M. MORELLI, *Le federazioni sportive nazionali tra il codice dei contratti pubblici e il regolamento comunitario SEC 2010 (parte I)*, in *Nuovo diritto civile*, Fascicolo 5/2020, 283.

⁴⁰ P. PALATUCCI, *Il punto sugli organismi di diritto pubblico alla luce della giurisprudenza comunitaria*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez" 4/2001, 1170-1186; C. SILVANO, *La fondazione di partecipazione e la nozione di organismo di diritto pubblico: due istituti a confine?*, in *Federalismi*, Fascicolo 27/2023, 120-126, M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Sesta edizione, , Mulino, Bologna, 2024, 434.

per l'esercizio di attività di rilievo pubblico, indipendentemente dalla loro qualificazione originaria.

Nel momento in cui tali soggetti svolgono attività di natura contrattuale, così come prevista dal legislatore, possono essere qualificati come organismi di diritto pubblico, secondo la definizione oggi formalizzata dall'articolo 1 dell'Allegato I.1 del d.lgs. 36/2023.

La disciplina comunitaria si è progressivamente affrancata dalla nozione tradizionale di ente pubblico propria degli ordinamenti nazionali, adottando un concetto più ampio di organismo di diritto pubblico, che include anche soggetti formalmente privati ma che assumono una funzione pubblicistica, in quanto strumenti attraverso cui vengono perseguiti compiti propri dell'amministrazione.

Tale impostazione è stata recepita anche dall'ordinamento italiano, che ha esteso l'applicazione delle procedure di evidenza pubblica a soggetti privati che soddisfino determinate condizioni. In particolare, il legislatore nazionale subordina il riconoscimento della qualifica di organismo di diritto pubblico alla presenza congiunta di tre requisiti: il possesso della personalità giuridica, l'istituzione per la soddisfazione di bisogni di interesse generale privi di carattere industriale o commerciale, e la sottoposizione a un'influenza pubblica rilevante, desumibile da un finanziamento pubblico maggioritario, dal controllo gestionale da parte di enti pubblici o dalla composizione degli organi sociali in cui la maggioranza dei membri è nominata da soggetti pubblici.

L'assenza anche di uno solo di questi elementi impedisce il riconoscimento della qualifica, che pertanto richiede la presenza cumulativa di tutti e tre i requisiti. Si tratta di una definizione che, pur applicata a soggetti di natura formalmente privata, ne riconosce la sostanziale riconducibilità alla sfera pubblica in virtù della funzione esercitata e della configurazione istituzionale.

Per quanto riguarda le Federazioni Sportive Nazionali, il primo requisito risulta soddisfatto dalla loro qualificazione come associazione con personalità giuridica di diritto privato (d.lgs 242/1999), lo stesso vale per il secondo requisito, in virtù del fatto che le Federazioni Sportive Nazionali non perseguendo fini di lucro e promuovendo lo svolgimento dell'attività sportiva, svolgono funzioni di interesse pubblico e sono disciplinate dal primo libro del Codice civile quali associazioni riconosciute nella categoria di enti *no-profit*. Per quanto concerne il terzo requisito, si potrebbe pensare che sia anch'esso soddisfatto vista

l'influenza del CONI attraverso i già descritti poteri di indirizzo e controllo⁴¹. Fino a pochi anni fa non vi erano obiezioni a tale assunto. Ad oggi però, la questione è più complessa. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), ha, tra le diverse funzioni, quella di "vigilare sullo svolgimento trasparente dei contratti pubblici"⁴² e spesso viene interpellata per emanare pareri nell'ambito di tale materia. La delibera dell'ANAC n.372 del 2016 aveva ritenuto che le Federazioni Sportive Nazionali rientrassero nella definizione di organismi di diritto pubblico prevista dal Codice dei Contratti Pubblici; riteneva quindi che tutti e tre i requisiti fossero soddisfatti. La suddetta interpretazione però, è mutata radicalmente con la delibera n.367 del 27 luglio 2022 nata dalla richiesta della Federazione Italiana Sport Equestri (FISE) di formulare un parere riguardo alla correttezza o meno di considerarla ancora un organismo di diritto pubblico.

Il mutamento di orientamento dell'ANAC è dipeso in larga parte da rilevanti pronunce giurisprudenziali intervenute successivamente. In particolare, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con le sentenze dell'11 settembre 2019 (cause C-612/17 e C-613/17) e del 3 febbraio 2021 (cause riunite C-155/19 e C-156/19), ha chiarito che non è sufficiente un controllo meramente formale da parte di un ente pubblico per integrare il requisito dell'influenza pubblica dominante. Secondo la Corte, deve sussistere un effettivo potere di indirizzo e condizionamento delle scelte strategiche e operative dell'ente considerato.

A ciò si è aggiunta la sentenza del Consiglio di Stato n. 5348 del 2021, che ha ribadito che il CONI non esercita un controllo gestionale sulle Federazioni Sportive Nazionali, bensì un ruolo di vigilanza e coordinamento, insufficiente a qualificare tali soggetti come strumenti diretti dell'amministrazione pubblica. A conferma di questa impostazione si pone anche la sentenza n. 19/2020/RIS delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, la quale ha sostenuto che la FISE non può essere inclusa nell'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche, data la sua autonomia organizzativa e finanziaria e l'assenza di un controllo pubblico sostanziale.

Alla luce di tale evoluzione giurisprudenziale, l'ANAC, nella delibera del 2022, ha riconosciuto che la FISE non presenta più i requisiti richiesti per essere qualificata come organismo di diritto pubblico. Essa agisce infatti con piena autonomia decisionale, non è finanziata in modo prevalente da risorse pubbliche e non è soggetta a un'influenza tale da

⁴¹ M. SANINO, *I soggetti istituzionali*, S. BELLOMO, G. CAPILLI, M.A. LIVI, D. MAZZACAPO, P. SANDULLI, *Lineamenti di diritto sportivo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2024, 77, 78, 80.

⁴² www.anac.it

poter essere considerata un'articolazione della pubblica amministrazione. Si afferma così un'interpretazione più restrittiva e coerente con la giurisprudenza europea e nazionale, che distingue in modo netto tra soggetti formalmente privati che operano nel settore pubblico e veri e propri organismi di diritto pubblico sottoposti al regime degli appalti. Da tutto ciò deriva che le Federazioni sportive non possono essere qualificate come organismi di diritto pubblico qualora non ricevano un finanziamento pubblico prevalente e non siano soggette a un'influenza pubblica dominante, ad esempio da parte del CONI. In assenza di tali condizioni, esse non rientrano nell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici e, di conseguenza, nell'utilizzo delle proprie risorse e nell'affidamento di appalti o nell'acquisto di beni e servizi, operano secondo le regole ordinarie previste per gli enti di diritto privato⁴³.

Chiarita la precedente assunzione, è adesso doveroso introdurre il tema centrale dell'analisi in questione che verrà approfondito nei successivi capitoli, ovvero l'inclusione o meno delle Federazioni Sportive Nazionali nell'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche. Il suddetto elenco nasce dalla necessità di adeguarsi ai “parametri di stabilità e crescita” stabiliti a livello di Unione europea nel Sistema Europeo dei Conti (SEC) che è finalizzato ad identificare le entità che vengono conteggiate nel conto economico consolidato di ogni Paese dell'Unione europea.

In Italia, l'identificazione di tali enti è stata affidata all'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) che provvede annualmente alla pubblicazione di uno specifico elenco, noto come “Elenco ISTAT” in cui vi sono catalogate tutte le unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche⁴⁴.

L'elenco è pubblicato il 30 settembre di ogni anno in Gazzetta Ufficiale ai sensi dell'articolo 1 della legge del 31 dicembre 2009 n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Dal 2021 le Federazioni Sportive Nazionali sono state escluse da tale elenco a seguito di varie pronunce sia europee che nazionali. Nei capitoli successivi verranno esaminate le conseguenze dell'inclusione o meno nel suddetto elenco e verranno analizzate le sentenze che hanno comportato l'esclusione delle Federazioni da esso.

⁴³ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC), *Delibera n. 367 del 27 luglio 2022*, “Istanza di parere per la qualificazione della Federazione Italiana Sport Equestri (FISE) come organismo di diritto pubblico”.

⁴⁴ F.G. GRANDIS, *L'elenco ISTAT e la nozione di “pubblica amministrazione”* in *Rivista della Corte dei conti*, Fascicolo n.1-2/2014, 523.

CAPITOLO 2 – Il Dibattito sull’Inserimento delle Federazioni Sportive Nazionali nell’Elenco ISTAT

2.1. La legge di contabilità e i criteri ISTAT per l’elenco S13

2.1.1 La normativa di riferimento e il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche

Tenuto conto di quanto esaminato nel primo capitolo, la natura giuridica mista delle Federazioni Sportive Nazionali porta alla luce diversi interrogativi, tra cui l’inserimento o meno delle Federazioni nell’elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni.

Come già accennato in precedenza, l’elenco in oggetto è previsto dall’articolo 1 della legge 196/2009 denominata Legge di Contabilità e Finanza pubblica, disposizione che va ad aggiornare il quadro normativo e le regole che disciplinano la gestione del bilancio e il controllo della finanza pubblica, alla luce dell’ingresso dell’Italia nell’Unione monetaria, dei cambiamenti economici e del nuovo equilibrio tra lo Stato e gli enti territoriali. Tale legge va ad ampliare il campo di applicazione della legge del 5 agosto del 1978, n. 468 (che è stata abrogata) comprendendo tutte le amministrazioni pubbliche individuate dall’ISTAT secondo i criteri della contabilità nazionale e definisce un sistema normativo unitario e più coerente con le disposizioni dell’Unione europea⁴⁵. La normativa ha quindi dato avvio a un processo di armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche, introducendo allo stesso tempo strumenti volti a rafforzare il controllo e il monitoraggio della spesa pubblica. In particolare, la legge ha previsto l’obbligo di garantire la copertura finanziaria delle leggi attraverso il rispetto simultaneo di tre saldi fondamentali: il saldo netto da finanziare, il saldo di cassa e l’indebitamento netto delle amministrazioni⁴⁶. La disposizione introduce anche il principio della programmazione finanziaria su un orizzonte triennale, che riguarda sia la pianificazione delle politiche, degli obiettivi e delle risorse, sia l’attuazione delle manovre di finanza pubblica. Questa impostazione supera l’approccio tradizionale basato su decisioni di bilancio annuali, allineandosi invece alla programmazione di medio termine

⁴⁵ RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, La Legge di Contabilità e Finanza pubblica, Legge n. 196 del 31 dicembre 2009, Note Brevi, 2010.

⁴⁶ D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci Editore, 2019, 125.

prevista a livello europeo e garantendo alle amministrazioni pubbliche una maggiore stabilità nella gestione delle risorse disponibili. La legge di contabilità ridefinisce inoltre l'intero ciclo di bilancio, aggiornando i contenuti e le modalità di elaborazione degli strumenti di programmazione. In tale contesto viene riconosciuto il ruolo dei diversi livelli istituzionali nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante una specifica delega per l'armonizzazione dei sistemi contabili, attuata attraverso il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91. Infine, l'introduzione a livello europeo del cosiddetto "Semestre europeo", operativo dal gennaio 2011, ha influito sulla struttura e sui tempi della programmazione, promuovendo un coordinamento preventivo delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri⁴⁷.

Il processo di armonizzazione dei sistemi contabili deve quindi fare in modo che le informazioni relative ai bilanci delle amministrazioni pubbliche siano omogenee, facilmente reperibili e tempestivamente disponibili, devono quindi essere rappresentate e rilevate secondo uno schema unitario e condiviso. Da qui nasce la scelta di concentrare la relativa competenza legislativa in capo al solo Stato, infatti, l'articolo 117 comma 2 lettera e) della Costituzione, dopo la riforma del 2012, prevede che lo Stato abbia legislazione esclusiva nell'armonizzazione dei sistemi contabili, a differenza di quanto era previsto post-riforma del 2001⁴⁸. A livello europeo, la direttiva 2011/85/UE emanata dal Consiglio ha definito in modo puntuale dei criteri rigorosi per armonizzare i quadri di bilancio degli Stati membri e delle amministrazioni pubbliche in modo da poter adeguarsi alle norme del Patto di stabilità e crescita. Per quanto riguarda la legislazione nazionale, in attuazione della legge 196/2009, è stato emanato il decreto legislativo del 23 giugno 2011, n. 118 che ha disciplinato il regime contabile degli enti territoriali ed il decreto legislativo del 31 maggio 2011, n. 91 che ha disciplinato il regime contabile degli enti non territoriali⁴⁹.

Il menzionato d.lgs. 118/2011 è diventato la principale espressione del processo di armonizzazione contabile, esso abbraccia tutte le fasi di gestione degli enti territoriali, dalla programmazione alla rendicontazione. L'implementazione del decreto è stata infatti

⁴⁷ CAMERA DEI DEPUTATI, Temi dell'attività parlamentare. *La nuova legge di contabilità e finanza pubblica*, www.leg16camera.it; sul Semestre Europeo D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci Editore, 2019, 23; si veda anche A. MONORCHIO, L. MOTTURA, *Compendio di Contabilità di Stato*, Ottava Edizione, Bari, Cacucci Editore, 2021, 43-73.

⁴⁸ La Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" inseriva l'armonizzazione dei bilanci pubblici tra le materie di legislazione concorrente.

⁴⁹ A. MONORCHIO, L. MOTTURA, *Compendio di Contabilità di Stato*, Ottava Edizione, Bari, Cacucci Editore, 2021, 241.

graduale vista la sua enorme portata. Il decreto definisce infatti due tipologie di principi contabili a cui le amministrazioni devono adattarsi: i principi contabili generali e i principi contabili applicati. I primi rappresentano i pilastri fondamentali dell'ordinamento di ciascun ente, i secondi invece riguardano tutte le norme tecniche e di dettaglio volte a garantire la trasparenza dei conti pubblici secondo le direttive europee e l'adozione di sistemi informativi omogenei e comunicanti. Il d.lgs. 118/2011 va ad armonizzare anche gli schemi di bilancio, in particolare, articola le spese per Missioni; Programmi; Titoli; Macroaggregati; Capitoli e le entrate in Titoli; Tipologie; Categorie; Capitoli⁵⁰.

Dall'analisi effettuata è emerso quindi che la legge n. 196 del 2009 ha introdotto un quadro normativo organico, ponendo le basi per l'avvio del processo di armonizzazione dei bilanci pubblici eseguito con il d.lgs. 118/2011. Nel suddetto contesto, al fine di individuare con precisione i soggetti inclusi nel perimetro delle pubbliche amministrazioni, secondo i criteri definiti a livello europeo dal sistema SEC 2010, un ruolo chiave è svolto dal già citato elenco ISTAT S.13. Tale elenco identifica annualmente le unità istituzionali che rientrano nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, uno strumento che fotografa periodicamente – su base annuale o trimestrale – l'insieme delle entrate e delle spese attribuibili alle amministrazioni centrali, locali e agli enti previdenziali e assistenziali. Il conto, predisposto dall'ISTAT secondo le regole del SEC 2010 e trasmesso alle autorità europee competenti, è un conto preventivo o consuntivo, si configura come un conto economico in quanto registra solo le operazioni che implicano un'effettiva acquisizione o impiego di risorse (proventi e costi). È definito “consolidato” perché i dati risultano da un'aggregazione complessiva delle entrate e delle uscite di tutti gli enti inclusi nel settore pubblico, depurata però dai flussi interni tra amministrazioni – i cosiddetti trasferimenti infragruppo – al fine di evitare duplicazioni nei risultati complessivi⁵¹.

L'inserimento delle unità istituzionali nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche fa sì che tali unità siano sottoposte al rispetto del principio costituzionale di derivazione comunitaria disciplinato con la legge Costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1 che ha modificato gli articoli 81 e 97 della Costituzione. Le suddette

⁵⁰ E. ANESSI PESSINA, E. BARZAN, E. CANTÙ, C. FALIVENA, A. FURNARI, *Il bilancio delle istituzioni pubbliche*, in M. CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI, A. TURRINI, *Management pubblico, Seconda edizione*, Milano, Egea, 2024, 157-159.

⁵¹ A. MONORCHIO, L. MOTTURA, *Compendio di Contabilità di Stato*, Ottava Edizione, Bari, Cacucci Editore, 2021, 225,226.

amministrazioni sono quindi obbligate a rispettare il principio dell'equilibrio di bilancio, sono sottoposte a tutta una serie di obblighi relativi alla trasparenza dei propri bilanci e sono anche soggette al controllo e alla vigilanza del MEF⁵².

Ne deriva che la presenza di un ente all'interno dell'elenco ISTAT può legittimamente determinare un interesse diretto da parte dello stesso ente a richiederne l'esclusione, rivolgendosi alla competente autorità giurisdizionale. Fino al 2012, la competenza su tali controversie era attribuita alla giurisdizione del giudice amministrativo. A partire da tale anno, invece, la cognizione della materia è stata trasferita alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione e con decisione in unico grado. In particolare, l'art. 1, comma 169, della Legge 24 dicembre 2012, n. 228, ha previsto che «avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche effettuata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione».

Tale disposizione è stata successivamente recepita anche all'interno dell'art. 11, comma 6, lettera b), del Codice di giustizia contabile, che attribuisce alle Sezioni riunite in speciale composizione, nell'ambito della giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica, la decisione in unico grado dei ricorsi relativi alla ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT.

Tuttavia, questo assetto normativo ha recentemente subito modifiche: dapprima con l'art. 5, comma 2, del D.L. 23 novembre 2020, n. 154 (non convertito), e successivamente con l'art. 23-quater, comma 2, del D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla Legge 18 dicembre 2020, n. 176. Queste disposizioni hanno circoscritto l'ambito di impugnabilità, precisando che, all'articolo 11, comma 6, lettera b), del Codice della giustizia contabile, dopo le parole “operata dall'ISTAT” sono aggiunte le seguenti: “ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”.

Dal testo della disposizione normativa recentemente introdotta emerge con evidenza che la giurisdizione della Corte dei conti in merito all'impugnazione dell'inserimento di un ente nell'elenco ISTAT risulta oggi notevolmente ristretta. Essa può essere esercitata esclusivamente quando tale inserimento ha effetti diretti in relazione all'applicazione

⁵² C. RUSSO, *Annotazioni a margine dell'art. 23 quater d.l. 137/2020 alla luce della rilevanza generale e sistematica dell'elenco Istat*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, Fascicolo 1/2021, 251-252.

della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica. Questa limitazione solleva alcuni interrogativi interpretativi. In primo luogo, ci si domanda se resti possibile un controllo giurisdizionale sull'inserimento nell'elenco ISTAT per finalità diverse da quelle legate al contenimento della spesa, e se, di conseguenza, tale impugnazione possa essere proposta dinanzi a un giudice diverso dalla Corte dei conti.

La formulazione della norma, nel circoscrivere la competenza della Corte ai “soli fini” del contenimento della spesa, sembra lasciare aperta la possibilità di altri tipi di sindacato giurisdizionale. Se tale lettura fosse accolta, si porrebbe la necessità di individuare quali potrebbero essere queste ulteriori ipotesi e quale autorità giudiziaria risulterebbe competente in ciascun caso. Questo quadro normativo, dunque, offre lo spunto per una riflessione più ampia sul ruolo dell'elenco ISTAT nell'ordinamento e sui mezzi di tutela giurisdizionale attivabili a fronte dell'inclusione nell'elenco stesso⁵³.

Al fine di determinare precisamente le amministrazioni pubbliche che devono fare parte dell'elenco ISTAT, nei paragrafi successivi, viene esaminata la nozione di pubblica amministrazione e i criteri di inserimento nell'elenco delle unità istituzionali appartenenti al settore S.13, in modo da comprendere in maniera completa i motivi del dibattito giurisprudenziale sull'esclusione delle Federazioni Sportive Nazionali dall'elenco.

2.1.2 L'evoluzione della nozione di Pubblica Amministrazione e i criteri di identificazione nel settore S.13

Il mutamento delle funzioni che le istituzioni pubbliche hanno assunto negli anni ha fatto in modo che, in Italia, non esista una definizione univoca di Pubblica Amministrazione, vi è però una definizione prevista nell'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165, che ha assunto negli anni carattere generale nell'ordinamento italiano: “*Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria,*

⁵³ B. CIFERNI, *La nozione finanziaria di pubblica amministrazione. Funzione dell'elenco Istat e problemi di giurisdizione*, in *Il diritto dell'economia*, Fascicolo 1/2024, 183-201.

artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.”

Definizione che sembra riferirsi alle pubbliche amministrazioni in senso stretto, tuttavia la nozione di pubbliche amministrazioni è caleidoscopica e suscettibile di una definizione più ampia includendo non solo tutti gli enti pubblici non economici, siano essi territoriali o istituzionali, ma anche le strutture operative prive di personalità giuridica autonoma che agiscono nell'ambito di un ente pubblico. Restano invece escluse dal perimetro gli enti pubblici economici e le aziende speciali, mentre vi rientrano le aziende autonome e le istituzioni, in linea con l'interpretazione aziendale secondo cui le amministrazioni pubbliche non perseguono scopi di lucro e svolgono attività non necessariamente rivolte al mercato⁵⁴.

A livello europeo la questione è ancora più complessa. La Pubblica Amministrazione è distinta, sul piano oggettivo, per la varietà delle attività svolte dalle istituzioni dell'Unione e sul piano soggettivo, per la molteplicità dei soggetti che esercitano funzioni amministrative, diventa quindi molto difficile fornire una nozione univoca. Il contesto normativo europeo, piuttosto che fornire una definizione di Pubblica Amministrazione, offre una serie di riferimenti normativi settoriali. Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) contiene alcune disposizioni rilevanti: l'art. 45, che esclude gli impieghi nella pubblica amministrazione dall'ambito della libera circolazione dei lavoratori; l'art. 51, che prevede eccezioni al diritto di stabilimento per attività legate all'esercizio di pubblici poteri; gli artt. 106 e 107, che disciplinano rispettivamente le imprese pubbliche e gli aiuti di Stato; infine, l'art. 125, che esclude la responsabilità dell'Unione per gli obblighi assunti da autorità amministrative nazionali o locali. A questi si aggiunge l'art. 2 del Protocollo sul procedimento per i disavanzi pubblici eccessivi, che qualifica come pubbliche amministrazioni le amministrazioni statali, regionali, locali e i fondi di previdenza sociale.

⁵⁴ F.G. GRANDIS, *L'elenco ISTAT e la nozione di “pubblica amministrazione”* in Rivista della Corte dei conti, Fascicolo n.1-2/2014.

A livello di diritto derivato, numerose direttive europee in materia di appalti, ambiente e trasparenza finanziaria forniscono ulteriori criteri di individuazione, ispirandosi sia a un approccio soggettivo (che si basa sulla natura giuridica dell'ente), sia a un criterio funzionale, che considera il ruolo sostanziale dell'attività svolta, a prescindere dalla forma giuridica o dalle modalità di finanziamento. Anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha fornito indicazioni rilevanti, preferendo un'interpretazione caso per caso. In ambito lavorativo, la nozione è stata ristretta ai soli ruoli che implicano l'esercizio di pubblici poteri o la tutela di interessi generali; al contrario, nei settori degli appalti e della concorrenza, si è adottato un approccio più ampio e sostanzialista, finalizzato ad assicurare la piena efficacia delle norme europee. Ne risulta, dunque, una definizione di pubblica amministrazione che può variare in funzione dell'ambito normativo considerato⁵⁵.

Un'altra definizione di pubblica amministrazione proveniente dalle normative comunitarie è quella del Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010) che definisce le amministrazioni pubbliche appartenenti alle unità istituzionali facenti parte del settore S.13 come: *“Unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese*⁵⁶”. Tale settore è a sua volta diviso in 3 sottosettori: amministrazioni centrali; amministrazioni locali; enti di previdenza e assistenza sociale. Data questa definizione, si può evincere che le unità istituzionali appartenenti al settore S.13 sono individuate in base a criteri di natura economica, non si tiene conto della loro forma giuridica, vi sono compresi infatti anche soggetti di diritto privato che sono controllati da amministrazioni pubbliche e si finanziano prevalentemente con contribuzioni obbligatorie come ad esempio RAI S.p.A. (non sono incluse le *public corporations* ovvero le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni che si finanziano soprattutto sul mercato, per esempio Poste Italiane S.p.A.).

⁵⁵ G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Terza Edizione, Torino, G. Giappichelli Editore, 2017, 37-40.

⁵⁶ Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea Testo rilevante ai fini del SEE, Allegato A, paragrafo 2.111.

In Italia, la prima individuazione delle amministrazioni da inserire nell'elenco S.13 è stata effettuata nel 2005 dal legislatore, mentre negli anni successivi, la suddetta attività è stata assunta dall'ISTAT che pubblica l'elenco in Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre di ogni anno⁵⁷.

Secondo il SEC 2010, le unità istituzionali appartenenti al settore S.13 appartengono a quattro diverse tipologie: *“a) entità pubbliche che in forza di una legge esercitano un potere giuridico su altre unità nel territorio economico e gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita; b) società o quasi-società controllate da un'amministrazione pubblica, a condizione che la loro produzione consista prevalentemente in beni e servizi non destinabili alla vendita, ovvero che i proventi derivanti da vendite o entrate ad esse assimilabili non riescano a coprire almeno la metà dei costi di esercizio; c) 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; d) fondi pensione autonomi per i quali la contribuzione è obbligatoria e la fissazione e approvazione dei contributi e delle prestazioni sono gestite da amministrazioni pubbliche”*⁵⁸. Ai fini dell'inclusione di una unità controllata dalla pubblica amministrazione nel settore S.13, il SEC 2010 richiede una valutazione del comportamento economico dell'ente, attraverso un'analisi che combina criteri qualitativi e quantitativi. In particolare, è necessario esaminare il grado di concorrenzialità del mercato in cui l'unità opera e applicare il cosiddetto *test market/non market*, anche noto come test del 50%.

Sotto il profilo qualitativo, la valutazione verte sulla struttura del mercato, tenendo conto, ad esempio, delle modalità di affidamento dei servizi o delle concessioni e delle condizioni contrattuali applicate. Qualora emerga una situazione di scarsa concorrenzialità rispetto ad altri operatori economici, l'unità viene ricondotta all'interno del settore delle amministrazioni pubbliche.

Parallelamente, il test quantitativo verifica in che misura i ricavi derivanti da vendite effettuate a prezzi di mercato riescano a coprire i costi complessivi di produzione

⁵⁷ A. MONORCHIO, L. MOTTURA, *Compendio di Contabilità di Stato*, Ottava Edizione, Bari, Cacucci Editore, 2021, 228,229.

⁵⁸ Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea Testo rilevante ai fini del SEE, Allegato A, paragrafo 2.112.

dell'unità, comprensivi del costo del capitale. Se tale copertura risulta inferiore al 50% per un periodo significativo, si considera che l'ente svolga attività non di mercato e, di conseguenza, venga incluso nel perimetro del settore S.13.⁵⁹

Da quanto sinora illustrato, è possibile individuare almeno due tratti distintivi che caratterizzano la definizione di pubblica amministrazione fornita dal SEC 2010. In primo luogo, essa delinea un perimetro soggettivo estremamente ampio, che non si limita allo Stato e agli enti territoriali che ne costituiscono articolazioni, ma include anche una pluralità di altri soggetti la cui inclusione richiede un'analisi caso per caso. In secondo luogo, i criteri utilizzati per tale identificazione — basati sull'osservazione del comportamento economico delle unità istituzionali — sono per loro natura dinamici, e ciò comporta che la stessa nozione di amministrazione pubblica risulti suscettibile di variazioni nel tempo, riflettendo l'evoluzione delle condizioni operative dei soggetti considerati⁶⁰.

2.2 Il Ruolo del Sistema Europeo dei Conti (SEC) per la classificazione delle Federazioni Sportive Nazionali

2.2.1 Evoluzione storica del Sistema Europeo dei Conti

Il SEC 2010, attualmente in vigore, è stato introdotto con il Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, e rappresenta lo strumento ufficiale per la rilevazione dei conti economici nazionali e regionali all'interno dell'Unione Europea. Esso sostituisce il precedente SEC 1995 e costituisce l'adattamento europeo del più ampio Sistema dei Conti Nazionali (SCN), la cui versione globale più recente è conosciuta come SCN 2008.

L'origine storica del SCN risale al 1953, con la pubblicazione da parte delle Nazioni Unite del documento *A System of National Accounts and Supporting Tables*. Tale pubblicazione è frutto di un processo evolutivo che prende avvio già nel 1947, con il rapporto *Measurement of National Income and the Construction of Social Accounts* della Società delle Nazioni, che pone le basi teoriche della moderna contabilità nazionale.

⁵⁹ ISTAT, Le unità Istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche, Nota esplicativa, 2024.

⁶⁰ B. CIFERNI, *La nozione finanziaria di pubblica amministrazione. Funzione dell'elenco Istat e problemi di giurisdizione*, in *Il diritto dell'economia*, Fascicolo 1/2024, 183-201.

Particolarmente rilevante è il contributo di Richard Stone, considerato il fondatore del sistema, la cui appendice al rapporto del 1947 ha definito i principi contabili fondamentali.

Nel corso del tempo, il SCN ha subito numerose revisioni: due minori nel 1960 e nel 1964, e una più significativa nel 1968. Ogni aggiornamento del SCN ha trovato corrispondenza, a distanza di pochi anni, in una revisione del SEC, con l'obiettivo di mantenerne l'armonizzazione concettuale e garantire coerenza e comparabilità internazionale dei dati economici.

Lo studio del SEC 2010, rispetto allo SCN 2008, consente un'analisi più specifica degli aspetti economico-aziendali delle pubbliche amministrazioni europee. Pur mantenendo piena compatibilità con il sistema globale, il SEC si distingue per alcune specificità normative e definitorie, pensate per soddisfare le esigenze informative dell'Unione Europea. In particolare, queste riguardano la misurazione del debito pubblico e del disavanzo ai fini della sorveglianza macroeconomica e della determinazione dei contributi al bilancio europeo e dell'allocazione dei fondi strutturali.

Pertanto, l'analisi del SEC 2010 consente non solo di comprendere la struttura e la logica del sistema di contabilità nazionale, ma anche di cogliere il rapporto tra contabilità pubblica e governance economica europea, con particolare riferimento alla misurazione e classificazione dei fenomeni economici rilevanti ai fini della finanza pubblica⁶¹.

Rispetto al SEC 95, il SEC 2010 ha introdotto nell'ordinamento diverse innovazioni, tali novità sono state ritenute necessarie alla luce delle profonde trasformazioni intervenute nell'economia globale a partire dagli anni Novanta. L'introduzione dei precedenti standard statistici, come il SEC 95, avveniva in un contesto economico sostanzialmente diverso da quello attuale. Negli ultimi decenni, infatti, si è assistito a una progressiva globalizzazione della produzione, determinata in gran parte dalla delocalizzazione manifatturiera verso i paesi emergenti da parte delle multinazionali. Tale fenomeno ha dato origine a una frammentazione internazionale delle catene del valore, favorita dai progressi tecnologici nel campo dell'informazione e della comunicazione, nonché dall'innovazione nei mercati finanziari.

Parallelamente, si è registrata una significativa espansione del settore dei servizi, in particolare di quelli finanziari, rispetto al comparto industriale tradizionale. Hanno

⁶¹ C. COLUMBANO, *Profili ragionieristici della contabilità nazionale*, Roma, RomaTrePress, 2024, 62-66.

assunto crescente rilevanza anche nuovi soggetti finanziari non bancari, come le società veicolo per la cartolarizzazione e altri strumenti derivati – tra cui i credit default swap – che inizialmente operavano in aree scarsamente regolamentate.

In ambito europeo, la progressiva integrazione economica e finanziaria ha portato all'avvio dell'Unione economica e monetaria e all'introduzione dell'euro nel 1999, determinando un ulteriore rafforzamento delle esigenze di armonizzazione statistica e contabile tra gli Stati membri. In questo contesto, l'aggiornamento del sistema dei conti si è reso necessario per garantire una misurazione più accurata, coerente e comparabile delle attività economiche, anche su scala internazionale.

Il nuovo quadro delineato dal SEC 2010 intende rispondere non solo alle nuove sfide metodologiche e statistiche, ma anche alle consolidate esigenze di governance economica europea. In particolare, è fondamentale assicurare la qualità e la comparabilità dei dati necessari per il monitoraggio delle finanze pubbliche – con riferimento alla procedura per i disavanzi eccessivi – e per la determinazione dei contributi nazionali al bilancio dell'Unione, calcolati sulla base del Reddito Nazionale Lordo (RNL). Inoltre, la Banca Centrale Europea, nell'ambito delle proprie funzioni di politica monetaria e vigilanza bancaria, richiede dati macroeconomici aggiornati, affidabili e coerenti a livello settoriale e territoriale⁶².

Il SEC 2010 ha quindi introdotto rilevanti novità rispetto al SEC 1995 per adattarsi ai mutamenti del contesto economico e per affrontare le nuove sfide che l'Unione ha dovuto affrontare nel corso degli anni.

Una delle principali innovazioni metodologiche riguarda la riclassificazione di alcune tipologie di holding. In particolare, una parte di queste, precedentemente inserita tra le società non finanziarie, è stata correttamente collocata tra le istituzioni finanziarie. Tale modifica, concordata tra Banca d'Italia e ISTAT, ha consentito un migliore allineamento tra i conti economici e quelli finanziari, rafforzando l'armonizzazione settoriale all'interno del sistema dei conti.

Un'altra innovazione significativa del SEC 2010 riguarda l'ampliamento degli strumenti finanziari rilevati nel sistema contabile. Rispetto al SEC 1995, sono state introdotte quattro nuove categorie contabili: i diritti dei fondi pensione nei confronti dei gestori; i

⁶² BANCA D'ITALIA, Nuovi standard internazionali in ambito statistico: miglioramenti nella metodologia e nella disponibilità dei dati, 2014.

diritti a prestazioni non pensionistiche; le riserve per escussioni di garanzie standard; e le stock option assegnate ai dipendenti.

Sebbene alcune di queste voci abbiano un impatto limitato in termini di consistenza, esse rappresentano un ampliamento metodologico che rafforza l'accuratezza della rilevazione statistica.

Un elemento particolarmente rilevante del SEC 2010 è la maggiore attenzione attribuita alla misurazione degli strumenti derivati, sia creditizi che finanziari. Questo aspetto riflette l'importanza crescente assunta dai derivati nei mercati internazionali, in particolare dopo la crisi finanziaria globale. In tale direzione, è stato avviato un processo di revisione delle basi informative e di scambio dati tra MEF e ISTAT, per garantire una copertura più completa di tali strumenti e migliorare la trasparenza delle operazioni delle amministrazioni pubbliche.

A livello operativo, il SEC 2010 ha introdotto nuovi obblighi legati alla trasmissione dei dati finanziari alle istituzioni europee. Tra questi: una riduzione dei tempi di reporting trimestrale alla BCE (da 110 a 85 giorni dalla chiusura del trimestre); l'obbligo di scomposizione per settori di controparte, anche nel settore "Resto del mondo"; la richiesta di dati più dettagliati per le rivalutazioni e riclassificazioni degli strumenti finanziari, con l'obiettivo di rafforzare l'analisi degli andamenti dei prezzi e delle modifiche strutturali nei bilanci.

Nel complesso, le innovazioni apportate dal SEC 2010 nel campo dei conti finanziari riflettono la volontà di modernizzare la statistica economica europea, adattandola alle nuove dinamiche dell'economia reale e finanziaria. Tali miglioramenti contribuiscono a rendere la contabilità nazionale un sistema sempre più coerente, integrato e rispondente alle esigenze di monitoraggio macroeconomico e di vigilanza finanziaria dell'Unione Europea⁶³.

2.2.2 Il Ruolo del SEC 2010 nella Contabilità Pubblica

Il Sistema Europeo dei Conti è uno dei pilastri a livello europeo che detta le basi per implementare negli Stati membri il processo di armonizzazione contabile precedentemente illustrato. Il SEC ha quindi un ruolo chiave per l'analisi e per la valutazione delle economie nazionali e dell'Unione europea. Esso consente di esaminare la struttura complessiva di un'economia attraverso la misurazione del valore aggiunto e

⁶³ BANCA D'ITALIA, I conti finanziari dell'Italia, 2018.

dell'occupazione per settore e per regione, la distribuzione del reddito tra i vari settori, i flussi commerciali per gruppi di prodotti, i consumi finali, gli investimenti in capitale fisso e la composizione delle attività finanziarie. Il sistema permette anche di focalizzarsi su ambiti specifici come il settore bancario e finanziario, la posizione finanziaria del governo, l'economia di singole regioni o l'indebitamento e il risparmio delle famiglie. Oltre a ciò, il Sistema Europeo dei Conti offre gli strumenti per analizzare lo sviluppo economico nel tempo, monitorando l'andamento del PIL, l'inflazione, i cambiamenti stagionali nei consumi delle famiglie o la crescente rilevanza di alcuni strumenti finanziari come i derivati. Esso è altresì utile per confrontare tra loro le economie, valutando il peso del settore pubblico nei vari Stati membri, le interdipendenze economiche all'interno dell'UE, la composizione e la destinazione delle esportazioni, o i livelli di reddito disponibile rispetto ad altre economie avanzate. Nell'ambito dell'Unione Europea, i dati prodotti secondo il SEC 2010 svolgono un ruolo chiave nella formulazione e nel monitoraggio delle politiche economiche e sociali. Essi sono utilizzati per orientare la politica monetaria dell'area euro, per determinare i criteri di convergenza dell'Unione Economica e Monetaria, per monitorare il rispetto dei parametri del deficit e del debito pubblico nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, per distribuire i fondi strutturali alle regioni dell'UE sulla base delle statistiche regionali e per determinare le risorse proprie del bilancio dell'Unione. Nell'ultimo caso, i dati di contabilità nazionale sono centrali perché servono a calcolare sia l'ammontare complessivo delle risorse disponibili per l'UE, espresso come percentuale del reddito nazionale lordo degli Stati membri, sia il contributo di ciascun paese attraverso il sistema dell'IVA e la quarta risorsa propria, basata sempre sulle stime del reddito nazionale lordo.

In altre parole, il Sistema Europeo dei Conti è un insieme di regole contabili sviluppate per garantire dati economici coerenti, confrontabili tra Paesi e utilizzabili per fini di analisi e policy. Come precedentemente accennato, è compatibile con il sistema globale SCN 2008 ed è obbligatorio per tutti gli Stati membri dell'UE. I suoi concetti sono armonizzati con le altre statistiche sociali ed economiche, operativi nella pratica, coerenti tra loro, e stabili nel tempo per permettere confronti storici affidabili.

Il SEC 2010 descrive i processi economici in termini monetari osservabili, includendo nel perimetro della produzione molte attività, anche se non di mercato, purché misurabili (come i servizi pubblici o la produzione per uso proprio). Esclude invece attività

domestiche informali o volontarie non finalizzate alla produzione di beni. I concetti del SEC si differenziano da quelli amministrativi (fiscali, previdenziali, ecc.) e richiedono trasformazioni per adattare le fonti ai fini statistici.

Il sistema introduce convenzioni e metodi specifici per stimare le variabili economiche dove mancano dati diretti, e consente di calcolare indicatori chiave (come deficit/PIL o valore aggiunto per ora lavorata) utili per la programmazione economica dell'UE. Grazie alla sua struttura, il SEC 2010 supporta analisi affidabili della situazione macroeconomica, dei conti pubblici e del contributo dei singoli Stati membri al bilancio europeo⁶⁴.

Il sistema in esame si fonda, in particolare, sul criterio comunitario di individuazione dell'“unità istituzionale”, valido per tutti i settori economici, inclusa la pubblica amministrazione. Secondo quanto previsto dal Regolamento, un'unità istituzionale è definita come *“Un'entità economica caratterizzata da autonomia di decisione nell'esercizio della propria funzione principale. Un'unità residente costituisce un'unità istituzionale nel territorio economico in cui ha il suo centro di interesse economico prevalente se è dotata di autonomia decisionale e se dispone di una contabilità completa o è in grado di tenere una contabilità completa.”* Tali unità vengono poi aggregate, nell'ambito del Sistema, in cinque distinti settori, in base alle funzioni prevalenti, agli obiettivi perseguiti e ai comportamenti osservati, al fine di rappresentare i dati su reddito, flussi finanziari, spese e patrimonio. Tra questi settori è incluso quello delle amministrazioni pubbliche, identificato come settore S.13⁶⁵.

In linea con quanto precedentemente esposto circa la funzione del Sistema Europeo dei Conti e dell'elenco S.13 nella definizione del perimetro delle amministrazioni pubbliche, è opportuno evidenziare come, nel contesto delle regole europee di sorveglianza economico-finanziaria, la rappresentazione armonizzata della finanza pubblica abbia assunto un ruolo centrale. A tal fine, il SEC impone criteri contabili uniformi per garantire la comparabilità tra i conti nazionali dei diversi Stati membri. Tuttavia, la costruzione del Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche – principale strumento di

⁶⁴ Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea Testo rilevante ai fini del SEE, Allegato A.

⁶⁵ S. DEL GATTO, *Sistema "Sec 95" ed elenco Istat. Sull'incerto confine della sfera pubblica*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, Fascicolo 10/2013.

rilevazione dei flussi di finanza pubblica – richiede un complesso lavoro di riclassificazione e adattamento dei dati finanziari secondo principi di contabilità economica, evidenziando così il delicato passaggio dalla logica dei bilanci istituzionali a quella dei conti economici standardizzati su scala europea⁶⁶.

Le pubbliche amministrazioni attuano un numero considerevole di operazioni economiche che vengono registrate negli appositi conti. Il SEC 2010 vuole che tali operazioni siano basate sulla competenza economica, ovvero i ricavi e i costi devono essere registrati nell'esercizio in cui si sono verificati. La registrazione secondo tale competenza però, può creare difficoltà nel momento della redazione del conto economico consolidato visto che i bilanci degli enti pubblici territoriali sono redatti in maniera diversa rispetto all'approccio della competenza economica appena descritta, infatti sono redatti sia con il criterio di cassa e quindi le entrate e le spese sono contabilizzate nel momento in cui si procede alla regolazione monetaria del conto, sia con il criterio della che rappresenta il principio secondo cui, nei bilanci pubblici, le spese vengono registrate nel momento in cui l'amministrazione assume un obbligo giuridicamente vincolante nei confronti di terzi (c.d. "impegno"), mentre le entrate sono contabilizzate nel momento in cui si verifica il diritto giuridico dell'amministrazione a riscuotere determinate somme (c.d. "accertamento").

Il criterio di competenza economica invece, in primo luogo, vuole che le entrate siano imputate all'esercizio in cui il ricavo è maturato e le spese a quelle in cui il costo ha ceduto la sua utilità economica, ed in secondo luogo, tale criterio, prescinde da qualsiasi riferimento alle fasi giuridiche delle operazioni.

Considerato ciò, è dunque opportuno, ai fini dell'elaborazione del conto delle amministrazioni pubbliche eseguire un riadattamento dei flussi in entrata e in uscita; è necessario, perciò, ricostruire il momento della competenza economica, evitando di elaborare stime su basi non espressamente riconducibili alla contabilità pubblica. Quindi, gli aggregati dei conti economici delle amministrazioni pubbliche vengono costruiti partendo dai risultanti dai loro conti economici, per le amministrazioni che, fin dall'origine, contabilizzano le operazioni secondo la competenza economica, e partendo

⁶⁶ CORTE DEI CONTI, Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2023, Sintesi, 2024.

dai bilanci finanziari, poi conformati per approssimare il criterio della competenza economica, per le amministrazioni che utilizzano la contabilità finanziaria⁶⁷.

Il principio della competenza economica è quindi alla base della contabilità economico-patrimoniale affiancata a quella finanziaria, permette di rilevare i costi e i ricavi delle amministrazioni pubbliche in corrispondenza al momento in cui si verificano gli effetti economici delle operazioni, anche se non si sono ancora tradotti in movimenti finanziari. Nelle Amministrazioni centrali dello Stato, che producono beni e servizi prevalentemente non vendibili, i costi vengono rilevati in base al momento dell'effettiva erogazione del servizio o della disponibilità del bene, mentre i ricavi sono registrati solo al completamento dello scambio o alla fatturazione. Nel caso delle attività non di mercato, come tributi, contributi o trasferimenti, la rilevazione avviene al momento in cui l'evento è certo, anche in base alla manifestazione finanziaria.⁶⁸

Tornando al tema oggetto di analisi dell'elaborato, anche le Federazioni Sportive Nazionali devono redigere i propri bilanci tenendo conto, oltre che degli altri principi contabili, del principio di competenza economica, come stabilito dalla delibera del Consiglio Nazionale dell'11 novembre 2004 n. 1296 dal titolo "Principi e criteri per la formulazione del Regolamento di amministrazione e contabilità delle Federazioni Sportive Nazionali". Infatti, le Federazioni si dotano di un Regolamento di Amministrazione e Contabilità (RAC) in cui vengono richiamati tali principi, oltre che le disposizioni generali disciplinate nello Statuto del CONI e nei Principi Fondamentali degli Statuti delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate, in particolare il principio di trasparenza (n.11) che prevede nel primo comma che *"Gli statuti devono prevedere che il bilancio di previsione (budget) ed il bilancio d'esercizio, da sottoporre all'approvazione della Giunta Nazionale del CONI, siano redatti nel rispetto dei principi contabili economico – patrimoniali"*⁶⁹.

2.2.3 Struttura e articolazione del Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010)

⁶⁷ A. MONORCHIO, L. MOTTURA, *Compendio di Contabilità di Stato*, Ottava Edizione, Bari, Cacucci Editore, 2021, 230-231.

⁶⁸ Allegato 1, Principi contabili generali, www.governo.it.

⁶⁹ COMITATO OLIMPICO NAZIONALE ITALIANO, Principio 11.1, Principi Fondamentali degli Statuti delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate, Approvati con deliberazione n. 1773 del Consiglio Nazionale del 17 dicembre 2024.

Da quanto appena illustrato è possibile notare che, per comprendere appieno il tema oggetto di analisi, diventa fondamentale conoscere il funzionamento del SEC 2010. A tal fine, in questo paragrafo, viene esaminata la sua struttura con particolare riferimento ai settori istituzionali, tra cui il settore S.13 delle amministrazioni pubbliche.

Il Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010) si articola in ventiquattro capitoli, ciascuno dei quali approfondisce un aspetto specifico della contabilità nazionale. Il primo capitolo fornisce una panoramica generale dei principi fondamentali e delle caratteristiche strutturali del sistema, mentre l'ultimo è dedicato alla descrizione della sequenza dei conti. Il secondo capitolo si concentra sull'identificazione delle unità di analisi e sulla loro classificazione nei cosiddetti settori istituzionali, tra cui: le società non finanziarie (S.11), le società finanziarie (S.12), le amministrazioni pubbliche (S.13), le famiglie (S.14), le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (S.15) e il settore del resto del mondo (S.2). I quattro capitoli successivi illustrano le modalità con cui vengono registrati i flussi economici derivanti da attività produttive, scambi, trasferimenti o da eventi eccezionali come, ad esempio, la remissione di debiti o le variazioni nei livelli dei prezzi. Il settimo capitolo tratta dei criteri per la valutazione iniziale e successiva delle attività e passività riportate nei conti patrimoniali. Infine, l'ottavo capitolo propone una rappresentazione a matrice della sequenza dei conti relativa ai vari settori istituzionali⁷⁰.

Il SEC 2010 va quindi a comporre un sistema organico di conti e tabelle che fotografano in modo dettagliato il funzionamento del sistema economico, suddividendo gli operatori in settori istituzionali. I conti per settore illustrano, in modo ordinato, le diverse fasi dell'attività economica di ciascun settore, dalla produzione alla distribuzione e utilizzazione del reddito, fino all'accumulazione di capitale, includendo anche la rappresentazione del patrimonio attraverso gli stock di attività, passività e patrimonio netto a inizio e fine periodo. Accanto a questi, il sistema prevede anche un quadro delle interrelazioni tra i settori e dei conti per branca di attività, utili a descrivere con maggiore dettaglio le dinamiche produttive, le componenti dei costi, il reddito generato, l'occupazione e i flussi di beni e servizi, sia sul fronte interno che su quello internazionale. L'elemento portante del SEC 2010 però, sono proprio le unità istituzionali di cui è stata illustrata la definizione nei paragrafi precedenti ed i relativi raggruppamenti nei 5 settori in base alla loro funzione economica predominante e alle modalità di finanziamento. Il

⁷⁰ C. COLUMBANO, *Profili ragionieristici della contabilità nazionale*, Roma, RomaTrePress, 2024.

primo è quello delle società non finanziarie (S.11), che include entità giuridiche autonome la cui attività principale è la produzione di beni e servizi non finanziari destinati al mercato; in questo settore rientrano anche le quasi-società che, pur non avendo piena autonomia giuridica, operano come se fossero indipendenti. Il secondo settore è quello delle società finanziarie (S.12), composto da unità giuridicamente indipendenti che forniscono prevalentemente servizi finanziari a pagamento. Il terzo settore è rappresentato dalle amministrazioni pubbliche (S.13), comprendenti quelle unità istituzionali che producono beni e servizi non commercializzabili, rivolti al consumo collettivo e individuale, finanziati attraverso trasferimenti obbligatori da altri settori, e la cui missione principale è la redistribuzione della ricchezza e del reddito nazionale. Il settore delle famiglie (S.14) è costituito da singoli individui o nuclei familiari che, oltre ad essere consumatori, possono anche svolgere attività produttive di beni e servizi (finanziari e non) destinati alla vendita, purché non organizzate in quasi-società; vi rientrano anche coloro che producono per il proprio uso personale. In questa accezione, le famiglie sono viste sia come unità produttive sia come unità di consumo, intese come gruppi che vivono insieme, condividono risorse e consumano congiuntamente alcuni beni e servizi, in particolare abitazione e alimentazione. Infine, il settore delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (S.15) raccoglie quelle entità giuridiche autonome che non perseguono finalità di lucro e operano a beneficio delle famiglie, offrendo beni e servizi non vendibili, finanziati soprattutto da donazioni volontarie, trasferimenti pubblici e rendite da capitale. Tale classificazione è stata integrata anche nell'ambito della contabilità pubblica. La Legge n. 196 del 2009, ad esempio, stabilisce che all'interno del Documento di economia e finanza (DEF)⁷¹ debbano essere indicati sia gli obiettivi di politica economica sia le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, articolati secondo i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche (amministrazioni centrali, locali ed enti di previdenza e assistenza sociale), aderendo dunque alla struttura definita dalla contabilità nazionale. Inoltre, il nuovo sistema di classificazione per la contabilità finanziaria, economica e patrimoniale delle amministrazioni pubbliche,

⁷¹ Documento che ad oggi è stato superato per effetto dell'approvazione del nuovo Patto di Stabilità e Crescita (PSC) di aprile 2024 con cui è nata la nuova governance economica europea. Tra le modifiche più importanti vi è, all'interno del braccio preventivo del PSC, l'introduzione del Piano Nazionale strutturale di Bilancio di medio termine che avrà una durata di 4 o 5 anni, in corrispondenza con quella della legislatura nazionale. Tale Piano va ad orientare la programmazione di bilancio sul medio periodo e va a sostituire il DEF. Per approfondimenti MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Piano strutturale di bilancio di medio termine, 2025-2029, 2024.

previsto dal piano dei conti integrato, riprende la classificazione settoriale del SEC 2010, con una semplificazione: i settori delle società non finanziarie (S.11) e delle società finanziarie (S.12) sono unificati nel più ampio settore delle "imprese", distinguendo però, a un livello di dettaglio maggiore, tra imprese controllate, partecipate e altre tipologie.

Nel Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010), la classificazione di un'unità istituzionale all'interno dei settori istituzionali dipende da una serie di criteri, tra cui la natura dell'attività svolta, il tipo di produzione, le modalità di finanziamento, la funzione di consumo e, in alcuni casi, il controllo da parte delle amministrazioni pubbliche. Uno degli elementi chiave per l'inquadramento settoriale è il tipo di produzione effettuata dall'unità: in particolare, il sistema distingue tra produttori di beni e servizi destinabili alla vendita (produzione "market") e produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita (produzione "non market").

Rientrano nella prima categoria (produzione market) tutte quelle unità che vendono i propri beni o servizi in condizioni di effettiva concorrenza sul mercato, ovvero a prezzi economicamente significativi, rivolgendosi a soggetti che acquistano in base al principio dell'utilità massima. Tali produttori sono classificati, a seconda della loro natura, nei settori delle società non finanziarie (S.11), delle società finanziarie (S.12) e delle famiglie (S.14), queste ultime intese nella loro funzione produttiva.

Al contrario, le unità che erogano beni e servizi a titolo gratuito o a prezzi simbolici, non riconducibili al mercato, sono considerate produttori "non market". Questo tipo di produzione è tipico delle amministrazioni pubbliche (S.13) e delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (S.15), in quanto finanziate principalmente da contributi obbligatori o da donazioni volontarie.

Un ulteriore passaggio cruciale nel processo di classificazione riguarda la verifica della funzione principale dell'unità. Se l'unità non svolge attività produttiva, sarà considerata una famiglia consumatrice e collocata nel settore S.14. Qualora invece svolga un'attività produttiva, è necessario determinare se sia sottoposta a controllo pubblico. La nozione di controllo fa riferimento alla capacità di un'unità (tipicamente una pubblica amministrazione) di determinare la politica generale o il programma di un'altra unità. A seconda dell'esito di questa valutazione, l'unità potrà essere assegnata ai settori delle società (se privata), delle amministrazioni pubbliche (se controllata) o delle ISP.

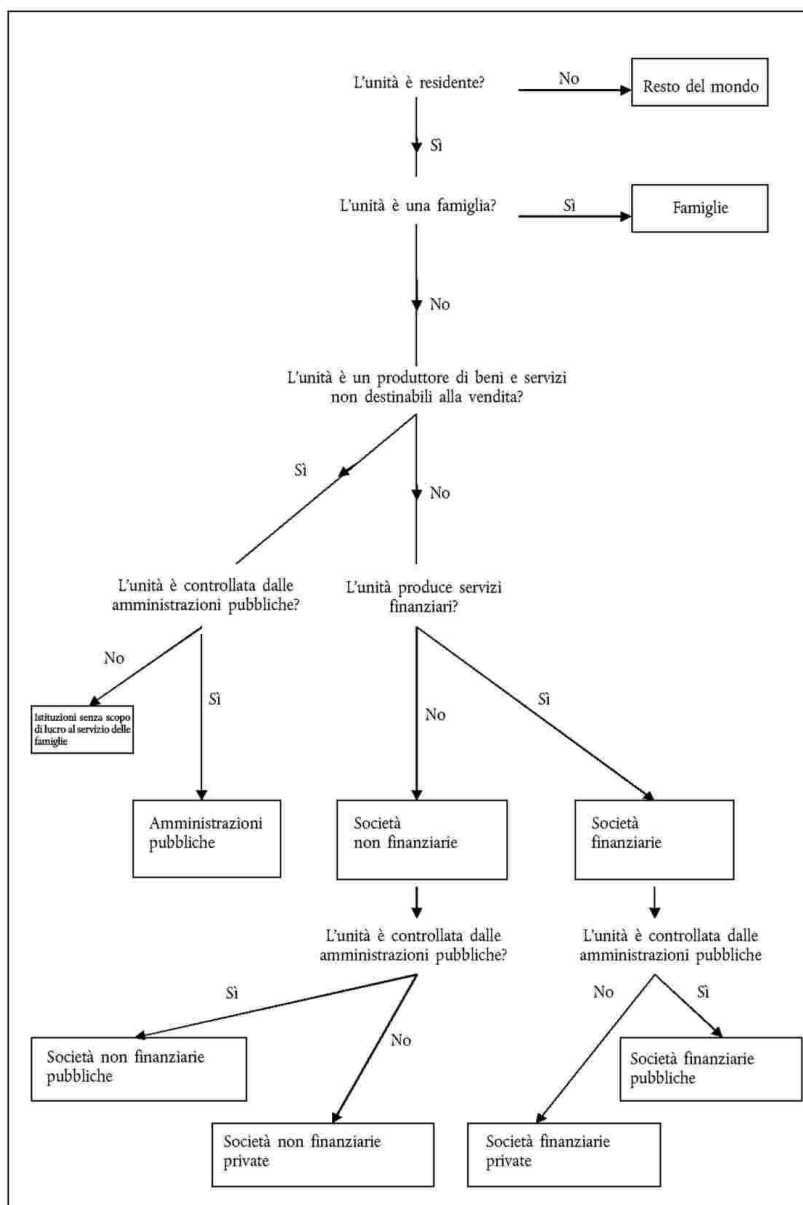
Infine, il SEC stabilisce che per considerare effettivamente “market” un’attività economica, devono sussistere alcune condizioni: i venditori devono operare per massimizzare i profitti nel lungo periodo; i beni e i servizi devono essere liberamente offerti a chiunque sia disposto a pagare il prezzo richiesto; gli acquirenti devono disporre di informazioni sufficienti per scegliere secondo i criteri di razionalità economica; e l’accesso al mercato deve essere garantito per entrambe le parti. Anche se non tutte queste condizioni sono pienamente soddisfatte, può comunque considerarsi esistente un mercato effettivo, tale da orientare la classificazione dell’attività.

Quando un’unità istituzionale produce beni o servizi a prezzi non economicamente significativi, tale produzione è considerata “non market” secondo il SEC 2010. In questi casi, per stabilire la corretta classificazione settoriale dell’unità tra le Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (ISP, settore S.15) e le Amministrazioni pubbliche (settore S.13), risulta determinante il concetto di controllo esercitato da parte di una pubblica amministrazione.

Se l’unità in questione non è soggetta a controllo pubblico, essa viene inclusa tra le ISP. Per valutare l’eventuale sussistenza di un controllo pubblico, il SEC 2010 individua cinque indicatori: la possibilità per l’amministrazione pubblica di nominare funzionari nell’organizzazione; la fornitura di strumenti operativi che ne abilitano il funzionamento; l’esistenza di vincoli derivanti da accordi contrattuali; l’entità del finanziamento pubblico ricevuto; e, infine, il grado di esposizione al rischio economico da parte dell’amministrazione stessa.

Il sistema prevede che, in alcune situazioni, anche uno solo di questi elementi possa essere sufficiente per ritenere esercitato il controllo, mentre in altri casi può essere necessaria una valutazione congiunta di più fattori. Proprio per questa complessità, il concetto di controllo assume un ruolo centrale nella definizione del perimetro dei settori istituzionali, configurandosi come criterio guida per la distinzione tra pubblico e privato nella contabilità nazionale⁷².

⁷² M. ANZALONE, I. MACRÌ, S. SIRAGUSA, *La nuova contabilità delle amministrazioni pubbliche - Principi e strumenti dell’armonizzazione contabile nel rinnovato contesto tecnico e normativo europeo*, Milianofiori Assago (MI), Wolters Kluwer Italia, 2015, 257-266.



Fonte: SEC 2010.

Dopo aver analizzato i settori istituzionali, è necessario concentrarsi sul già abbondantemente citato settore delle amministrazioni pubbliche (S.13).

È doveroso ricordare che, secondo il SEC 2010, tale settore comprende le unità istituzionali che producono beni e servizi non vendibili sul mercato, destinati al consumo collettivo o individuale, e che sono finanziate principalmente attraverso versamenti obbligatori provenienti da unità appartenenti ad altri settori. Inoltre, vi rientrano anche quelle unità la cui funzione prevalente consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese.

Tuttavia, questa definizione può estendersi anche a enti e organizzazioni costituiti formalmente come soggetti di diritto privato, i quali non agiscono in qualità di autorità pubbliche ma secondo logiche privatistiche. Per essere ricondotti nel settore pubblico, tali soggetti devono risultare, direttamente o indirettamente, sotto il controllo giuridico e/o

finanziario dello Stato o di altri enti pubblici. La dipendenza economico-finanziaria è rilevabile quando i ricavi derivanti dalla vendita dei loro beni o servizi sul mercato non risultano sufficienti a coprire autonomamente i costi di produzione. In termini concreti, se i proventi corrispettivi non superano il 50% dei costi sostenuti, si considerano non economicamente significativi.

In questi casi, l'ente, pur essendo formalmente privato, dipende per il proprio funzionamento da trasferimenti sistematici provenienti dal settore pubblico. Quando ricorrono tali condizioni, l'unità viene quindi classificata all'interno del perimetro delle amministrazioni pubbliche.

Come precedentemente illustrato, i sistemi di contabilità nazionale adottati dagli Stati per la redazione dei bilanci pubblici e per la gestione di entrate e spese si fondano su principi e regole differenti rispetto a quelli previsti dal SEC 2010 e, più in generale, rispetto agli *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS), ossia gli standard contabili internazionali pensati specificamente per il settore pubblico. Questi ultimi, così come gli *European Public Sector Accounting Standards* (EPSAS) attualmente in fase di elaborazione a livello europeo, non risultano vincolanti per gli Stati membri e, allo stato attuale, non esiste un effettivo quadro normativo che imponga una completa armonizzazione contabile sovranazionale.

Il Regolamento n. 549/2013, che disciplina il SEC 2010, non impone agli Stati membri l'obbligo di modificare i propri sistemi contabili interni, né di adeguarli ai principi internazionali in uso per la contabilità nazionale o pubblica. Tuttavia, un graduale avvicinamento tra i sistemi si sta delineando, anche alla luce di quanto previsto dalla Direttiva n. 85/2011/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011, come modificata con la riforma del 2024. Tale Direttiva, pur non imponendo una vera e propria armonizzazione, prevede che gli Stati membri si dotino di sistemi contabili pubblici che coprano in modo esaustivo e coerente tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica e che contengano le informazioni necessarie per elaborare dati secondo il principio della competenza economica, al fine di predisporre statistiche conformi al SEC.

Sebbene non vi sia ancora una convergenza normativa piena verso gli IPSAS o gli EPSAS, le indicazioni europee spingono i Paesi membri a sviluppare sistemi di contabilità in grado di garantire una trasformazione rapida, accurata ed efficace dei dati nazionali nei formati richiesti dal sistema europeo dei conti. Questo processo di

adattamento deve riguardare l'intero spettro dei livelli di governo e ogni sottosettore incluso nel perimetro delle amministrazioni pubbliche nazionali⁷³.

2.2.4 Applicazione del SEC 2010 in Italia

Al fine di recepire i principi contenuti nel SEC, l'ordinamento italiano ha adottato diverse tipologie di interventi ed ha affidato compiti fondamentali all'ISTAT.

È proprio l'istituto nazionale di statistica che si occupa innanzitutto di rilevare informazioni, dati e documenti necessari alla classificazione di unità economiche nei settori istituzionali stabiliti dal SEC 2010.

La rilevazione ha come finalità principale l'acquisizione di informazioni, dati e documenti necessari per identificare la struttura delle entrate e delle uscite, oppure dei ricavi e dei costi, delle unità oggetto di analisi, al fine di determinarne l'appartenenza a uno dei settori istituzionali previsti dal Regolamento (UE) n. 549/2013 relativo al SEC 2010. In particolare, per quanto riguarda il bilancio consuntivo delle istituzioni pubbliche e private, l'indagine mira a raccogliere elementi utili a comprendere l'assetto di governance, l'organizzazione interna e la configurazione dei flussi economico-finanziari, insieme a documentazione necessaria per classificare correttamente specifiche poste di bilancio o operazioni economiche secondo le categorie definite dal SEC. Questa attività si rivolge a un'ampia gamma di soggetti, comprendendo imprese, istituzioni pubbliche e private ed enti di varia natura giuridica, e copre l'intero territorio nazionale italiano. La rilevazione viene effettuata annualmente attraverso una metodologia campionaria diretta, coinvolgendo come unità di rilevazione imprese, istituzioni pubbliche e private, nonché enti con differenti forme giuridiche. L'indagine si svolge mediante la compilazione autonoma di un questionario elettronico oppure attraverso il caricamento di dataset direttamente sul portale ISTAT INDATA. I dati raccolti sono sottoposti a un'attenta fase di controllo, che prevede l'individuazione di errori o valori anomali tramite tecniche di localizzazione probabilistica e, se necessario, l'imputazione manuale da parte dell'operatore, che può anche contattare nuovamente i rispondenti per chiarimenti. Successivamente, gli aggregati vengono validati e verificati rispetto ad altre fonti o

⁷³ A. MONDINI (a cura di), *Lezioni di diritto della finanza pubblica europea*, Milano, CEDAM, 2025, 45-46.

indagini, al fine di garantire la coerenza e l'affidabilità complessiva dell'informazione statistica⁷⁴.

Tramite queste rilevazioni, l'ISTAT classifica tutti i settori delle unità istituzionali disciplinati nel SEC ed in particolare, elabora annualmente l'elenco delle pubbliche amministrazioni che fanno parte del conto economico consolidato le cui caratteristiche sono state precedentemente illustrate.

Il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche riveste un ruolo cruciale soprattutto per i risultati differenziali che è in grado di restituire. Il primo di questi è rappresentato dal saldo corrente, determinato dalla differenza tra le entrate e le spese di parte corrente: qualora le entrate risultino superiori alle spese, si registra un risparmio pubblico, mentre nel caso opposto si parla di disavanzo.

Il secondo indicatore è il saldo globale, che si ottiene considerando la differenza tra il totale complessivo delle entrate e quello delle spese. Un disavanzo globale, quindi, si ha quando le spese superano le entrate, determinando un indebitamento netto; al contrario, si parla di accreditamento netto se le entrate eccedono le spese. Questo saldo è di fondamentale importanza per la sorveglianza e il coordinamento delle politiche fiscali all'interno dell'Unione Europea, dove è previsto che il rapporto tra indebitamento netto e PIL non superi il limite del 3%.

Infine, il saldo primario si ottiene sottraendo dal saldo globale gli interessi passivi sul debito pubblico. Qualora le entrate primarie superino le spese, si ha un avanzo primario; viceversa, si registra un disavanzo. Questo indicatore è essenziale per valutare l'andamento del debito pubblico e per pianificare eventuali misure di consolidamento⁷⁵.

Nei precedenti paragrafi si è ricordato che il SEC vuole che nel conto economico delle amministrazioni pubbliche le operazioni devono essere registrate secondo il principio della competenza economica e che c'è quindi bisogno di un'operazione di raccordo tra i bilanci delle amministrazioni pubbliche e lo stesso conto economico consolidato.

Tale manovra, comporta una distinzione fondamentale tra operazioni di tipo finanziario e operazioni di natura economica, in quanto, solo queste ultime sono rilevanti ai fini del calcolo dell'indebitamento netto. Nel corso di questa trasformazione si procede a

⁷⁴ ISTAT, Rilevazione di Informazioni, Dati e Documenti necessari alla Classificazione di Unità Economiche nei settori istituzionali stabiliti dal SEC 2010, www.istat.it, 2024.

⁷⁵ A. MONORCHIO, L. MOTTURA, *Compendio di Contabilità di Stato*, Ottava Edizione, Bari, Cacucci Editore, 2021, 233-234.

riclassificare alcune voci di bilancio per renderle compatibili con la struttura del conto economico consolidato: ad esempio, talune spese iscritte come consumi intermedi possono essere ricondotte a investimenti, oppure alcune spese in conto capitale possono essere riclassificate come contributi agli investimenti.

Viene inoltre attribuita autonomia contabile a tipologie di spesa che, pur essendo inglobate in categorie più ampie nel bilancio dello Stato, nel conto economico nazionale assumono una rilevanza specifica. È il caso, ad esempio, delle prestazioni sociali, che nei conti SEC sono considerate voci autonome, sebbene nei bilanci statali siano generalmente inserite tra i trasferimenti alle famiglie o alle istituzioni sociali.

Sebbene i dati continuino a derivare da valutazioni basate sulla competenza finanziaria — tipica del bilancio pubblico — il processo di riclassificazione consente di individuare e rappresentare le operazioni economiche effettivamente rilevanti per la finanza pubblica, secondo i criteri richiesti dal SEC 2010. Tale operazione di raccordo include anche l'integrazione dei conti degli enti e organi centrali dotati di autonomia contabile — quali organi costituzionali, Presidenza del Consiglio e Agenzie fiscali — il cui consolidamento nei conti dello Stato avviene eliminando i trasferimenti incrociati ed evidenziando direttamente le spese effettive sostenute, come risultanti dai rispettivi bilanci. In tal modo si offre una rappresentazione unitaria e coerente del complesso delle attività riconducibili al centro di governo statale⁷⁶.

L'ordinamento italiano ha dunque applicato nei suddetti modi i principi del SEC, ha affidato all'ISTAT il ruolo di protagonista, che oltre a redigere annualmente l'elenco delle pubbliche amministrazioni, elabora il conto economico consolidato in base alle disposizioni contenute nel SEC.

Non è da dimenticare che uno degli obiettivi del SEC è quello di dettare le basi per il processo di armonizzazione contabile che sta man mano prendendo piede in Italia e in Europa. Su tale contesto, il legislatore italiano ha emanato disposizioni legislative fondamentali per implementare il processo come la Legge 196/2009 o il d.lgs. 118/2011 e la Legge Costituzionale 1/2012 che ha assegnato allo Stato la competenza esclusiva di armonizzare i sistemi contabili (prima competenza concorrente tra Stato e Regioni)⁷⁷.

⁷⁶ RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Nota tecnico - illustrativa alla Legge di bilancio 2022-2024*, 2022, 5-6.

⁷⁷ C. RUSSO, *Annotazioni a margine dell'art. 23 quater d.l. 137/2020 alla luce della rilevanza generale e sistematica dell'elenco Istat*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, Fascicolo 1/2021, 251-252.

Anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha previsto una riforma della contabilità. La riforma 1.15, intitolata “Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual”, si propone di introdurre, in attuazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, un sistema contabile basato sul principio della competenza economica (accrual) anche per il settore pubblico. Tale orientamento si colloca pienamente nel percorso di convergenza tracciato a livello europeo per la definizione di principi e standard contabili armonizzati tra le pubbliche amministrazioni (EPSAS).

Il principio accrual comporta la rilevazione delle operazioni e degli eventi economici nei bilanci nel momento in cui essi si verificano, indipendentemente dal momento in cui si producono i relativi effetti finanziari o di cassa. Per garantire il rispetto delle tempistiche previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che stabilisce il completamento della riforma entro il 2026, il piano di attuazione definito dal legislatore prevede una serie articolata di interventi.

In particolare, viene prevista l'introduzione di un nuovo modello di governance, finalizzato a garantire il coordinamento e l'impulso necessari all'attuazione della riforma e al rispetto delle relative milestones. Tuttavia, in una prospettiva orientata all'analisi scientifica e all'approfondimento degli impatti sul sistema amministrativo degli enti, assume particolare rilievo l'elaborazione di un Quadro concettuale unitario per l'intero comparto pubblico, destinato a rappresentare il fondamento teorico di riferimento per la costruzione del nuovo impianto contabile.

Contestualmente, si prevede la progressiva riduzione delle disomogeneità tra i diversi sistemi contabili attualmente in uso, attraverso una convergenza verso un unico insieme di standard condivisi, la definizione di un piano dei conti unico conforme alle migliori prassi internazionali e l'individuazione dei requisiti strutturali e organizzativi – in termini di tecnologie, risorse umane e sistemi di gestione – necessari per l'effettiva implementazione della riforma contabile⁷⁸.

La transizione verso l'adozione di un sistema di contabilità accrual, simile a quello impiegato dalle imprese private, permette agli Stati membri di ottenere una rappresentazione più completa e prospettica del proprio patrimonio e della propria

⁷⁸ E. D'ARISTOTILE, *La riforma della contabilità pubblica nel PNRR: brevi considerazioni dopo la pubblicazione in consultazione del “quadro concettuale”*, in Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici, 2022.

situazione finanziaria. Questo tipo di contabilità, nota anche come contabilità economico-patrimoniale, è orientata principalmente al mercato e mira a fornire informazioni utili agli investitori e agli altri stakeholder per guidare le loro scelte, mettendo in luce il valore reale dei beni e delle passività.

Al contrario, la contabilità pubblica tradizionale, basata su criteri finanziari e di cassa, ha una natura prevalentemente retrospettiva. Essa è finalizzata al controllo ex post sull'uso delle risorse da parte dell'amministrazione, in linea con il principio di accountability democratica. In questo contesto, l'attenzione non è rivolta tanto alla previsione o alla valutazione economica delle performance, quanto piuttosto alla trasparenza, al rispetto delle regole di bilancio e alla verifica della corretta gestione dei fondi pubblici da parte degli esecutivi nei confronti delle assemblee legislative e, in ultima istanza, dei cittadini⁷⁹. Gli elementi posti in evidenza nell'elaborato mettono in luce la volontà di creare una sorta di sistema contabile unico nell'Unione europea, a tal fine, l'elenco ISTAT S.13 prova a perseguire tale funzione, individuando quelle amministrazioni da inserire nel conto economico consolidato, così da riuscire ad unificare i loro conti secondo il criterio della competenza economica. I prossimi paragrafi analizzano le conseguenze dell'inclusione nell'elenco ISTAT per una amministrazione, conseguenze che possono determinare situazioni sia vantaggiose che, al contrario, situazioni di svantaggio. Inoltre, si esamina come tali conseguenze possano riflettersi sulle Federazioni Sportive Nazionali al fine di andare a comprendere il motivo per cui le suddette Federazioni, tramite ricorsi giurisprudenziali, abbiano richiesto l'esclusione dall'elenco.

2.3 Conseguenze dell'inclusione nell'elenco ISTAT: vincoli di bilancio e controllo pubblico

2.3.1 Applicazione dei vincoli di finanza pubblica

L'inclusione di un ente nell'elenco Istat, sebbene possa sembrare formalmente un atto neutro, produce in realtà significative conseguenze sulla sfera giuridica dei soggetti coinvolti. Come evidenziato, tale iscrizione determina infatti l'assoggettamento delle amministrazioni pubbliche comprese nell'elenco ai vincoli imposti dalla disciplina europea in materia di finanza pubblica, comportando, in concreto, una riduzione della

⁷⁹ M. BERGO, *E pur si muove ... ma come? Le sfide al diritto costituzionale della nuova governance economica europea e della contabilità accrual*, in Diritto e Conti, Fascicolo n. 2/2024.

loro autonomia decisionale e della discrezionalità amministrativa⁸⁰. Si ricorda che di tale elenco fanno parte anche enti di diritto privato a cui si applicano comunque i suddetti vincoli. Come detto in precedenza poi, l'inclusione nell'elenco ISTAT comporta per i soggetti ivi inseriti, in quanto qualificabili come pubbliche amministrazioni partecipanti al conto economico consolidato, l'assoggettamento al principio dell'equilibrio di bilancio, di derivazione comunitaria e recepito nell'ordinamento nazionale con la legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha modificato gli articoli 81 e 97 della Costituzione. Tale principio, rivolto espressamente alle pubbliche amministrazioni, impone vincoli stringenti in materia di equilibrio finanziario. In conseguenza della loro partecipazione al SEC 2010, tali soggetti sono tenuti a rispettare specifici obblighi di trasparenza e comunicazione relativi ai propri bilanci, nonché a sottostare all'attività di controllo e monitoraggio esercitata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze⁸¹.

La Ragioneria Generale dello Stato ha predisposto un documento intitolato "Disposizioni di finanza pubblica afferenti agli enti di diritto privato di cui all'articolo 14 del Codice civile inclusi nell'elenco ISTAT di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196" in cui sono racchiuse tutte le normative di finanza pubblica che devono rispettare gli enti di diritto privato inclusi nell'elenco ISTAT. Tale documento è allegato alla circolare del 22 aprile del 2025 che fornisce indicazioni per la predisposizione del bilancio di previsione 2025 da parte degli enti e organismi pubblici vigilati dalle amministrazioni statali. L'allegato in questione invece, elenca una serie di norme a cui gli enti di diritto privato che fanno parte dell'elenco ISTAT devono attenersi in applicazione del principio del consolidamento dei conti pubblici previsto dal SEC 2010 e dalla legge n. 196/2009, in particolare l'art. 1, comma 3.

Tra gli obblighi fondamentali rientra la predisposizione del bilancio economico annuale e triennale ai sensi dell'art. 19, comma 5 del d.lgs. n. 91/2011, da approvare entro il 31 dicembre, nonché del bilancio consuntivo, da approvare entro il 30 aprile successivo. Tali documenti devono essere trasmessi attraverso la piattaforma IGF istituita presso il MEF. Ai sensi dell'art. 1, comma 629 della legge del 23 dicembre 2014 n. 190, tali enti sono soggetti all'obbligo di trasmissione telematica al sistema IGF dei dati relativi ai flussi

⁸⁰ B. CIFERNI, La nozione finanziaria di pubblica amministrazione. Funzione dell'elenco Istat e problemi di giurisdizione, in *Il diritto dell'economia*, Fascicolo 1/2024, 193.

⁸¹ C. RUSSO, Annotazioni a margine dell'art. 23 quater d.l. 137/2020 alla luce della rilevanza generale e sistematica dell'elenco Istat, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, Fascicolo 1/2021, 252.

finanziari e dei pagamenti, compresi quelli relativi ai partenariati pubblico-privati, secondo quanto disciplinato dal codice dei contratti pubblici.

Rilevante è anche il rispetto del monitoraggio e del contenimento della spesa pubblica, in attuazione dell'art. 1, commi 557 e 562 della legge del 27 dicembre 2006 n. 296, e successivi aggiornamenti, che impongono limiti alle spese di funzionamento e per l'acquisto di beni e servizi. I parametri di riferimento sono quelli della spesa media del triennio 2016–2018, in coerenza con le previsioni dell'art. 22-bis del d.lgs. n. 118/2011. Per quanto riguarda i compensi degli organi, trova applicazione l'art. 6, comma 2 del decreto-legge del 31 maggio 2010 n. 78, convertito con la legge 30 luglio 2010 n. 122, che limita i compensi a quelli degli organi delle amministrazioni pubbliche di riferimento. Tali limiti sono specificati nel Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 agosto 2022 n.143.

Per il personale dipendente, l'obbligo di contenimento della spesa è sancito dagli articoli 9 e 14 del d.l. del 24 aprile 2014 n. 66, convertito con modificazioni dalla legge del 23 giugno 2014 n. 89, e trova applicazione il monitoraggio attraverso il sistema SICO, come previsto dalla legge del 24 dicembre 2007 n. 244, art. 1, comma 593 e ss.

Importante anche l'obbligo di trasparenza nei pagamenti: ai sensi del d.lgs. del 14 marzo 2013 n. 33, gli enti devono pubblicare gli indicatori di tempestività dei pagamenti, e, come stabilito dall'art. 41 del d.lgs. n. 33/2013, sono obbligati ad accreditarsi sulla piattaforma dei crediti commerciali (PCC) del MEF per la rilevazione dei debiti.

In materia di pagamenti elettronici, devono adottare gli ordinativi informatici standardizzati (OIL) e il sistema SIOPE+, in conformità con l'art. 14 del d.l. del 19 giugno 2015 n. 78, convertito nella legge del 6 agosto 2015 n. 125.

Dal punto di vista organizzativo, è previsto l'obbligo di modifica dello statuto per l'inserimento di un revisore designato dal MEF, ai sensi dell'art. 2, comma 2-bis del d.l. del 6 luglio 2012 n. 95, convertito con la legge del 7 agosto 2012 n. 135.

Infine, gli enti sono tenuti a verificare se rientrano nella definizione di “organismo di diritto pubblico” secondo la giurisprudenza e la normativa sugli appalti pubblici. Se rientrano, sono soggetti al d.lgs. n. 36/2023, ovvero al Codice dei contratti pubblici, con

conseguente obbligo di applicare le relative procedure di evidenza pubblica per affidamenti e acquisti⁸².

Come anticipato in precedenza, le regole di finanza pubblica assumono oggi una valenza costituzionale, poiché trovano il loro fondamento nei principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito, espressamente sanciti dagli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione. In particolare, a seguito della riforma del 2012, l'art. 81 prevede che lo Stato assicuri l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio, mentre gli artt. 97 e 119 estendono tali vincoli anche all'amministrazione pubblica e agli enti territoriali, vincolandoli al rispetto dei principi di buon andamento, efficienza e responsabilità finanziaria. Questi principi costituiscono oggi l'ossatura dell'ordinamento finanziario pubblico, in armonia con il diritto dell'Unione europea.⁸³

Considerati tali vincoli, è indubbio che determinate amministrazioni private possano aver richiesto l'esclusione dall'elenco ISTAT, è il caso infatti delle Federazioni Sportive Nazionali, che, come è spiegato nel capitolo successivo, a seguito di un dibattito giurisprudenziale, sono state omesse dall'elenco in virtù della loro sempre più ampia autonomia.

2.3.2 L'inserimento nel Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato

Essere classificato come amministrazione pubblica ai sensi del SEC 2010 implica anche il rispetto di alcuni vincoli riguardanti la gestione del personale.

È innanzitutto fondamentale constatare se tutte le amministrazioni facenti parte dell'elenco ISTAT rientrano nella definizione di pubblico impiego, inteso non soltanto come l'insieme dei lavoratori alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, ma anche come l'insieme delle peculiarità normative, organizzative e funzionali che distinguono il lavoro nel settore pubblico rispetto a quello privato⁸⁴. Tale insieme di specificità può riferirsi anche alle funzioni pubblicistiche dell'ente in questione, o ai criteri che

⁸² RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, Circolare del 22 aprile 2025 n. 12, *Disposizioni di finanza pubblica afferenti agli enti di diritto privato di cui all'articolo 14 del Codice civile inclusi nell'elenco ISTAT di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, 2025.

⁸³ S. CALDARELLI, *Le problematiche di finanza pubblica sottese alla gestione e razionalizzazione delle società partecipate da Regioni ed Enti locali Focus sulla Regione Abruzzo. L'uso della metodologia CPT a sostegno della gestione e razionalizzazione delle società partecipate*, CPT Ricerca, Università degli Studi di Teramo, 2021, 10.

⁸⁴ C. BUONGIORNO SOTTORIVA, M. MICACCHI, R. SAPORITO, F. VIDÈ, *La gestione strategica delle persone nelle istituzioni pubbliche*, in M. CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI, A. TURRINI, *Management pubblico*, Seconda edizione, Milano, Egea, 2024, 213.

distinguono una qualsiasi associazione da un organismo di diritto pubblico elencati nei capitoli precedenti⁸⁵.

Al fine di rilevare con precisione i dati riguardanti il personale pubblico, la Ragioneria Generale dello Stato, dal 1993, cura la rilevazione del Conto Annuale riguardante la consistenza del personale e le relative spese sostenute dalle Amministrazioni pubbliche. La rilevazione in questione, inserita all'interno del flusso informativo del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), svolge un ruolo strategico per diversi attori istituzionali. Essa consente innanzitutto alla Corte dei conti di predisporre il referto annuale al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie utilizzate dalle amministrazioni pubbliche per il personale, in attuazione di quanto disposto dall'art. 60, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Inoltre, permette alla stessa Corte di svolgere le attività di controllo previste in materia di contrattazione integrativa dal successivo art. 40-bis dello stesso decreto. Parallelamente, il Ministero dell'economia e delle finanze – attraverso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – utilizza i dati raccolti per monitorare e verificare l'andamento della spesa pubblica in ambito lavorativo. Anche il Ministero dell'Interno, per il tramite del Dipartimento degli Affari interni e territoriali, si avvale della rilevazione per effettuare il Censimento del personale degli enti locali (CePEL), come previsto dall'art. 95 del d.lgs. n. 267 del 2000. Infine, i dati sono messi a disposizione dei soggetti istituzionali destinatari previsti dal titolo V del d.lgs. n. 165/2001 – ovvero Corte dei conti, Parlamento e Dipartimento della Funzione pubblica – i quali li utilizzano per analizzare le dinamiche occupazionali e gli andamenti di spesa relativi al personale delle pubbliche amministrazioni nell'ambito delle rispettive funzioni⁸⁶.

Le istituzioni obbligate a trasmettere i dati relativi al personale e al relativo costo mediante il modello del Conto annuale sono quelle individuate dagli articoli 1, comma 2, 60, comma 3, e 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tuttavia, l'art. 2, comma 10, del decreto-legge n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 125/2013, ha esteso l'obbligo a partire dal 1° gennaio 2014 a tutte le amministrazioni pubbliche incluse nell'elenco ISTAT redatto ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 196/2009, fatta eccezione per gli organi costituzionali. In conseguenza di ciò, anche le

⁸⁵ Vedi infra. p.26.

⁸⁶ Conto Annuale, www.rgs.mef.gov.

amministrazioni che non ricadono direttamente nel campo di applicazione degli articoli specifici del d.lgs. 165/2001, ma che figurano nell'elenco ISTAT, sono comunque soggette alla rilevazione e all'obbligo di comunicazione dei dati sul personale. La rilevazione del Conto annuale prevede modalità semplificate per alcune categorie di enti, in particolare per le Autorità indipendenti, per gli enti richiamati dall'art. 60 del d.lgs. 165/2001 e per quelli inseriti nell'elenco ISTAT (S13). In questi casi, i dati sono richiesti in forma aggregata: le qualifiche del personale sono raggruppate in due sole macrocategorie (dirigente e non dirigente), le voci di spesa sono riunite in poche tipologie, e non è necessaria la compilazione delle schede dedicate al monitoraggio della contrattazione integrativa.

Per quanto riguarda le ex IPAB (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza), la rilevazione tiene conto della riforma prevista dal d.lgs. 207/2001, che ha avviato un processo di riordino prevedendo la possibilità di trasformazione in Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) o in soggetti di diritto privato, sulla base della normativa regionale. Il Conto annuale include esclusivamente le ex IPAB trasformate in ASP con funzioni assistenziali o sociosanitarie, riconducibili ai comparti contrattuali delle Funzioni locali e della Sanità, come previsto dagli articoli 4 e 6 del CCNQ 2022–2024. Vengono inoltre rilevate le IPAB che, pur non trasformate formalmente, risultano presenti nell'elenco ISTAT S13.

Infine, per le Istituzioni di propria competenza, le Ragionerie territoriali dello Stato (RTS) e gli Uffici centrali di bilancio (UCB), come da elenco, hanno il compito di verificare la correttezza dei dati inseriti nel sistema SICO, anche con il supporto di istruzioni operative specifiche che vengono fornite separatamente (manuali, report, file dedicati, ecc.)⁸⁷.

Il modello semplificato predisposto per le amministrazioni incluse nell'elenco ISTAT sopramenzionato è stato adottato in quanto i contratti collettivi applicati dagli enti inclusi nell'elenco è molto vario, in tal modo è possibile rispettare tutti gli obblighi normativi. È inoltre importante sottolineare che, mentre il perimetro delle amministrazioni pubbliche definito dal d.lgs. 165/2001 può variare, previa modifica legislativa, in funzione della nascita di nuovi enti o di processi di fusione e accorpamento, la composizione dell'elenco S13 invece, è più variabile. Quest'ultimo, infatti, viene aggiornato annualmente dall'ISTAT sulla base di criteri che includono anche elementi finanziari, e viene spesso

⁸⁷ RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, Allegato 2023, Circolare del 3 luglio 2024, n 32.

utilizzato come riferimento per individuare i soggetti destinatari di normative volte al contenimento della spesa pubblica⁸⁸.

Le amministrazioni pubbliche incluse nell'elenco S.13 sono dunque obbligate a comunicare i propri dati riguardanti il personale alla Ragioneria Generale dello Stato, ciò implica che sia effettuato un controllo sulla gestione del personale da parte delle istituzioni statali. Non è da dimenticare che le suddette amministrazioni vengono conteggiate nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche i quali saldi, come illustrato in precedenza, costituiscono una fondamentale chiave di lettura per verificare la situazione economica del Paese. È dunque inequivocabile che i dati di tali amministrazioni siano oggetto di monitoraggio da parte delle istituzioni statali, sia per quanto riguarda la gestione del personale, che per ciò che concerne i vincoli di finanza pubblica.

Per ciò che concerne le Federazioni Sportive Nazionali, il rapporto di lavoro del personale non dirigente è regolato dal 4° Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del personale non dirigente di Sport e Salute e delle Federazioni Sportive Nazionali. Tale CCNL regola i contratti dei lavoratori in base alla disciplina privatistica. Inoltre, a seguito delle disposizioni introdotte dall'articolo 1, comma 919, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022), all'interno del CONI si applica un sistema duale per la gestione dei rapporti di lavoro del personale. In particolare, si distingue tra il personale trasferito da Sport e Salute S.p.A., per il quale trova applicazione esclusivamente la normativa di diritto privato, e il personale assunto direttamente dal CONI secondo le regole previste per il pubblico impiego, al quale si applicano le disposizioni ordinarie previste per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche⁸⁹.

2.3.3 La giurisdizione sulle controversie

La natura essenzialmente tecnico-contabile dell'elenco ISTAT e le conseguenze prevalentemente di carattere statistico-finanziario ad esso connesse avevano inizialmente condotto il legislatore ad attribuire la competenza giurisdizionale in materia esclusivamente alla Corte dei conti. Questo assetto è rimasto in vigore fino all'adozione

⁸⁸ RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2013-2022, 2023.

⁸⁹ Contrattazione collettiva, www.coni.it, 2024.

dell'art. 23-quater del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla Legge 18 dicembre 2020, n. 176.

Tuttavia, la valutazione della legittimità costituzionale di tale intervento normativo non può prescindere da una riflessione più ampia sulla portata dell'elenco ISTAT, che nel tempo ha assunto una funzione sempre più rilevante, anche in relazione alla stessa definizione di "amministrazione pubblica" e alla conseguente applicazione di normative che vanno ben oltre l'ambito strettamente contabile.

L'articolo 23-quater del dl 137/2020 ha infatti limitato il raggio d'azione della Corte dei conti, intervenendo sull'art. 11, comma 6, lettera b) del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice della giustizia contabile), mediante l'inserimento della precisazione "ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa". Tale modifica ha comportato una sostanziale riduzione della giurisdizione attribuita alla Corte dei conti, la quale oggi può pronunciarsi soltanto in merito all'applicabilità delle misure di contenimento della spesa ai soggetti già ricompresi nell'elenco ISTAT, ma non più sulla legittimità del loro inserimento.

Conseguentemente, laddove prima dell'entrata in vigore di questa disposizione i soggetti interessati dovevano rivolgersi alla Corte dei conti per contestare l'inclusione nell'elenco, ora tale impugnazione è da rivolgere al giudice amministrativo, essendo esclusa la competenza della Corte su questo specifico profilo.

Tale assetto ha però suscitato dubbi di costituzionalità. In particolare, la Procura generale presso la Corte dei conti ha contestato la legittimità dell'art. 23-quater, sollevando due obiezioni. In primo luogo, ha osservato che la norma non individua espressamente un giudice competente a pronunciarsi sull'inclusione nell'elenco ISTAT, dando così luogo a un vuoto di tutela giurisdizionale, in violazione dell'art. 113 della Costituzione, che garantisce la possibilità di ricorrere in giudizio contro gli atti della pubblica amministrazione. In secondo luogo, ha sostenuto che, ove si ritenesse devoluta la competenza al giudice ordinario o a quello amministrativo, ciò comporterebbe una violazione degli artt. 100 e 103 della Costituzione, che attribuiscono alla Corte dei conti il compito di vigilanza sulla contabilità pubblica, assumendo implicitamente che l'inserimento nell'elenco ISTAT debba essere considerato atto a prevalente valenza contabile.

Questa disputa evidenzia il crescente rilievo giuridico dell'elenco ISTAT, che ha ormai superato la sua funzione originaria meramente classificatoria per assumere implicazioni normative e organizzative di ampio respiro⁹⁰.

In tale contesto si inserisce la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 13 luglio 2023 (cause riunite C-363/21 e C-364/21), oggetto dei ricorsi presentati da Ferrovienord e dalla Federazione Italiana Triathlon (FITRI). Le due organizzazioni contestavano la propria inclusione nell'elenco redatto annualmente dall'ISTAT, sostenendo che tale classificazione producesse effetti giuridici rilevanti, tra cui l'assoggettamento a vincoli di finanza pubblica, pur in assenza, secondo le ricorrenti, dei presupposti sostanziali per la qualificazione come pubbliche amministrazioni.

La Corte europea, chiamata a pronunciarsi a seguito di una domanda pregiudiziale sollevata dalla Corte dei conti italiana, ha colto l'occasione per chiarire i criteri sovranazionali rilevanti per la qualificazione giuridica di "pubblica amministrazione", approfondendo il significato e le conseguenze dell'inclusione nel settore S13 del SEC 2010. La questione giuridica centrale attiene all'interpretazione dell'art. 23-quater del d.l. n. 137/2020 (cosiddetto *Decreto Ristori*), per le restrizioni sulla competenza sopramenzionate subite dalla Corte dei conti

Secondo la Corte dei conti, tale disposizione violerebbe la normativa europea, in particolare il Regolamento (UE) n. 549/2013 sul Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010) e la Direttiva 2011/85/UE, che impongono agli Stati membri di garantire una classificazione corretta e verificabile dei soggetti inclusi nei saldi di bilancio dell'Unione. La preclusione del sindacato giurisdizionale sull'inclusione nell'elenco ISTAT, seppur solo in chiave contabile, si tradurrebbe in un vuoto di tutela e nella possibile compromissione dell'accuratezza dei conti pubblici nazionali ed europei.

La pronuncia europea assume così un rilievo di sistema: essa non solo ridefinisce il ruolo della giurisdizione contabile, ma richiama gli ordinamenti nazionali a garantire un'effettiva possibilità di contestazione dell'inserimento nell'elenco ISTAT. L'interpretazione proposta dalla Corte di Giustizia rafforza l'idea che la classificazione nel settore delle pubbliche amministrazioni (S13) debba sempre essere sottoposta a un controllo giurisdizionale effettivo, in coerenza con i principi dell'ordinamento

⁹⁰ C. RUSSO, *Annotazioni a margine dell'art. 23 quater d.l. 137/2020 alla luce della rilevanza generale e sistematica dell'elenco Istat*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, Fascicolo 1/2021, 252.

dell'Unione e con la necessità di protezione dei soggetti interessati da un eventuale uso distorto del potere di classificazione⁹¹.

La normativa italiana introdotta nel 2020 ha quindi determinato l'esclusione del controllo giurisdizionale della Corte dei conti sull'attività svolta dall'ISTAT in relazione all'inserimento degli enti nell'elenco S13, limitando tale controllo ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa. Questo assetto è stato evidenziato come problematico dal giudice remittente, poiché, pur essendo la Corte dei conti il giudice naturale delle controversie in materia di contabilità pubblica e di gestione delle risorse finanziarie, si ritrova priva della possibilità di intervenire sull'atto di classificazione degli enti nell'elenco ISTAT, pur quando tale inclusione ha effetti diretti sugli equilibri di finanza pubblica.

Il paradosso giuridico risiede nel fatto che, sebbene le amministrazioni inserite nell'elenco soggiacciano alla giurisdizione della Corte dei conti per ogni profilo attinente al rispetto dei vincoli di bilancio, al controllo della spesa e all'applicazione della normativa finanziaria, lo stesso giudice non possa più sindacare l'atto che dà origine a tali vincoli: l'inserimento nell'elenco stesso. Questo impedimento limita il perimetro di intervento della Corte proprio su un atto che incide direttamente sulla conformazione del settore pubblico, generando potenziali tensioni con i principi costituzionali di effettività della tutela giurisdizionale e di equilibrio della finanza pubblica⁹².

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con riferimento alla controversia sull'inclusione nell'elenco ISTAT, ha precisato che spetta all'ordinamento di ciascuno Stato membro definire le modalità di ricorso, purché queste rispettino i principi di equivalenza e di effettività. Il principio di equivalenza richiede che le regole procedurali non siano meno favorevoli per i diritti fondati sul diritto dell'Unione rispetto a quelli di origine nazionale; quello di effettività, invece, impone che non siano tali da rendere impraticabile l'esercizio dei diritti UE.

La Corte ha chiarito che la presenza di una doppia giurisdizione (amministrativa e contabile) non viola di per sé il diritto all'effettiva tutela giurisdizionale, a condizione che sia garantito un meccanismo unitario e autosufficiente di ricorso. In altre parole, se un

⁹¹ C. BUZZACCHI, *L'elenco ISTAT delle Pubbliche Amministrazioni e il giudice del bilancio: giurisprudenza europea e contabile in dialogo*, in *Diritto e Conti*, Fascicolo 1/2024.

⁹² *Ibidem*.

soggetto può proporre un unico ricorso per contestare l'iscrizione nell'elenco ISTAT, non vi è violazione del diritto UE.

Tuttavia, se il sistema normativo – nella fattispecie l'art. 23-quater del Decreto-legge n. 137/2020 – determinasse l'assenza di qualsiasi forma di controllo giurisdizionale sull'atto di inclusione, si configurerebbe una violazione del principio di effettività, compromettendo l'efficacia del Regolamento (UE) n. 549/2013 e della Direttiva 2011/85/UE. In tal caso, la normativa interna dovrebbe essere disapplicata in quanto ostativa al pieno esercizio dei diritti previsti dal diritto dell'Unione⁹³.

A seguito della sentenza della Corte di Giustizia, la Corte dei conti – con sentenza non definitiva n. 17/2023 nel caso promosso da Autostrade del Brennero – ha disapplicato l'art. 23-quater, comma 2, del *Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137*, ritenendolo in contrasto con il diritto dell'Unione. La Corte ha ritenuto che tale norma producesse un vuoto di tutela giurisdizionale, poiché limitava la giurisdizione contabile ai soli fini della normativa sul contenimento della spesa pubblica, senza lasciare spazio all'annullamento dell'inserimento nell'elenco ISTAT.

Secondo la Corte, il legislatore non ha inteso ridistribuire le competenze tra giudice contabile e giudice amministrativo, ma ha semplicemente ristretto l'ambito di tutela, escludendo strumenti come l'annullamento o la disapplicazione per contrasto con il diritto UE. In base agli articoli 103 e 100 della Costituzione, la Corte ha rivendicato la propria giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica e bilancio, escludendo quella del giudice amministrativo. Pertanto, ha affermato la propria giurisdizione piena, dichiarando inapplicabile la norma nazionale contrastante con i principi europei di effettività della tutela giurisdizionale⁹⁴.

Sul tema è intervenuta la Corte di cassazione con la sentenza a Sezioni Unite n. 30220/2024. Tale pronuncia, ha affrontato il riparto di giurisdizione in merito alle controversie sull'inclusione nell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni. Sebbene il ricorso contro la sentenza n. 17/2023 della Corte dei conti fosse stato dichiarato inammissibile per carenza di definitività, la Corte ha comunque espresso un principio di diritto. Secondo le Sezioni Unite, l'art. 23-quater, comma 2, del D.L. n. 137/2020

⁹³ S. CALDARELLI, Note a prima lettura di Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 30220/2024 sulla “riespansione” della giurisdizione amministrativa sull'elenco Istat, in *Diritto e Conti*, Fascicolo 2/2024.

⁹⁴ S. CALDARELLI, La giurisdizione amministrativa sull'impugnazione dell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni (nota a Cass. sez. un. 25 novembre 2024, n. 30220), in *Giustizia Insieme*, 2025.

(convertito in L. n. 176/2020), lungi dal creare un vuoto di tutela, configura una regola positiva di riparto, assegnando al giudice amministrativo la giurisdizione sull'impugnazione dell'elenco ISTAT. La Cassazione ha riconosciuto che l'elenco ISTAT, pur nato per finalità contabili, ha assunto anche una funzione provvedimentale, incidendo su situazioni giuridiche di interesse legittimo. Pertanto, in applicazione dell'art. 7 c.p.a., spetta al giudice amministrativo la tutela degli enti ricorrenti. La Corte ha inoltre ritenuto che l'art. 103, comma 2, Cost. non attribuisca una giurisdizione esclusiva alla Corte dei conti, lasciando al legislatore la possibilità di definire l'ambito delle materie di contabilità pubblica. Inoltre, l'art. 11, comma 6, lett. b), del Codice di giustizia contabile, come modificato, avrebbe escluso la giurisdizione contabile sull'applicazione delle norme europee, confinandola alla sola normativa nazionale di contenimento della spesa. L'attribuzione al giudice amministrativo garantirebbe anche l'effettività della tutela giurisdizionale, evitando il rischio di vuoti o sovrapposizioni e mantenendo la coerenza costituzionale e sistematica del riparto⁹⁵.

La sentenza delle Sezioni Unite n. 30220/2024 non si limita a fornire un'interpretazione coordinata tra la normativa nazionale e il diritto europeo, ma mette in evidenza anche aspetti di rilievo costituzionale, in particolare per quanto concerne la distribuzione delle competenze tra i diversi giudici e il ruolo istituzionale della Corte dei conti. Il tema del riparto di giurisdizione viene esaminato alla luce degli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione, che garantiscono il diritto dei cittadini ad accedere a una tutela giurisdizionale effettiva contro gli atti della pubblica amministrazione. Le Sezioni Unite chiariscono che la restrizione della giurisdizione contabile, operata dall'art. 23-quater del D.L. 137/2020, ai soli aspetti legati alla revisione della spesa pubblica non incide negativamente su tale diritto, poiché il giudice amministrativo conserva piena competenza su tutte le restanti questioni relative alla legittimità degli atti.

La sentenza sottolinea inoltre l'importanza costituzionale della Corte dei conti nel garantire il rispetto degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria del settore pubblico, funzione che era già stata riconosciuta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 29 del 1995. In quell'occasione, si era affermato che la Corte dei conti, oltre a esercitare un controllo tecnico-contabile, rappresenta un presidio a tutela degli interessi generali

⁹⁵ S. CALDARELLI, *Note a prima lettura di Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 30220/2024 sulla "riespansione" della giurisdizione amministrativa sull'elenco Istat*, in *Diritto e Conti*, Fascicolo 2/2024.

connessi alla corretta utilizzazione delle risorse pubbliche. L'attuale limitazione della giurisdizione contabile agli aspetti finanziari, quindi, non ne riduce la portata, ma la affianca al controllo esercitato dal giudice amministrativo.

Infine, la pronuncia acquista ulteriore rilievo costituzionale per la sua capacità di conciliare i principi dell'ordinamento italiano con quelli del diritto dell'Unione Europea, garantendo che l'apparato giurisdizionale interno risponda ai criteri di effettività richiesti a livello sovranazionale⁹⁶.

2.3.4 Perimetro dell'autonomia organizzativa e gestionale degli enti

Il concetto di autonomia esprime il grado di indipendenza, più o meno ampio, di un soggetto giuridico (come, ad esempio, i Comuni o le Province) rispetto a un altro soggetto istituzionale a cui è collegato, come lo Stato⁹⁷.

Tale concetto ha sempre avuto un rapporto contrastante con il principio di legalità dell'azione amministrativa secondo cui ogni atto della Pubblica Amministrazione deve trovare fondamento in una legge⁹⁸. Un esempio che esplica il suddetto rapporto è il principio dell'autotutela amministrativa, ovvero la facoltà per la pubblica amministrazione di difendere i propri interessi senza dover ricorrere al giudice. Detto principio si basa sull'importanza particolare degli interessi pubblici che essa rappresenta. Come osservato in dottrina, l'autotutela ha un rapporto complesso con il principio di legalità: da un lato, costituisce uno strumento per garantire il rispetto della legge; dall'altro, rappresenta una forma di privilegio, in quanto consente all'amministrazione di annullare retroattivamente i propri atti senza passare attraverso un controllo giurisdizionale. Proprio per questo, tale potere deve essere esercitato entro limiti precisi imposti dal principio di legalità⁹⁹.

L'autonomia rappresenta quindi lo spazio operativo di cui dispongono le amministrazioni per perseguire gli obiettivi assegnati dalla legge. Essa si configura, come è stato opportunamente osservato, come un ampio margine di libertà decisionale riconosciuto

⁹⁶ C. SCHENA, *Elenco ISTAT: il ruolo della Corte dei Conti e del giudice amministrativo chiarito dalle Sezioni Unite*, in *Giuricivile*, 2024.

⁹⁷ F. IDONE, *L'autonomia amministrativa- Nozione, tipologie e ripartizione delle competenze*, in *Altalex*, 2021

⁹⁸ Art. 1 co. 1 Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

⁹⁹ D. SIMEOLI, *Appunti sul principio di legalità amministrativa*, in *Questione Giustizia*, Fascicolo n.4/2016.

agli enti, pur sempre entro i limiti imposti dal principio dell'unità della Repubblica. In sostanza, l'autonomia coincide con un'area di discrezionalità, variabile in ampiezza, che va però misurata e definita alla luce dei valori unitari dell'ordinamento statale. Tale spazio assume una rilevante dimensione politica, ad esempio, l'autonomia si traduce, nella concreta possibilità per gli enti locali di operare scelte di indirizzo politico, ovvero di determinare i fini ultimi a cui orientare la propria azione istituzionale¹⁰⁰.

In origine, l'autonomia era intesa soprattutto come autonomia normativa, ossia la facoltà riconosciuta a determinati enti di emanare regole giuridicamente vincolanti, come nel caso dei regolamenti comunali in materia di edilizia, polizia urbana o igiene. Tale facoltà trova il suo fondamento nella legge, e si manifesta in atti normativi sia primari (come le leggi regionali), sia secondari (quali regolamenti e statuti).

Nel tempo, dalla dimensione normativa si è andata progressivamente distinguendo quella organizzativa, intesa come la capacità dell'ente di dotarsi di una propria struttura interna, funzionale al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche in deroga alle strutture statali. L'autonomia organizzativa si concretizza nella possibilità di disciplinare assetti, risorse e dotazioni di personale, attraverso norme interne, spesso statutarie o regolamentari.

Alla dimensione organizzativa si affianca quella patrimoniale, la quale si sostanzia nella separazione del patrimonio dell'ente da quello dei suoi membri o fondatori. Si distingue così tra autonomia patrimoniale perfetta, dove esiste una netta separazione tra debiti e crediti dell'ente e dei soggetti ad esso collegati, e autonomia patrimoniale imperfetta, in cui sussiste solo un vincolo di destinazione sul patrimonio comune.

Un'ulteriore forma è rappresentata dall'autonomia statutaria, che trova riconoscimento nella Costituzione e nella legislazione ordinaria. Essa attribuisce a Regioni, Province, Comuni e Comunità montane il potere di adottare uno statuto, cioè un atto normativo che definisce le regole fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'ente, comprese le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e i principi di trasparenza e partecipazione.

A completare il quadro vi è l'autonomia finanziaria, introdotta in via organica con la riforma costituzionale del 2001 (L. Cost. 3/2001), che ha modificato l'art. 119 Cost.

¹⁰⁰ G. PIPERATA, *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Diritto amministrativo*, Fascicolo 3/2020, 646.

sancendo il principio secondo cui Regioni ed enti locali si reggono con risorse proprie, anche attraverso l'autonoma imposizione di tributi, seppur con diversi livelli di competenza impositiva. Tale autonomia è funzionale alla copertura delle spese di gestione e alla realizzazione degli interventi pubblici, nel rispetto del principio di solidarietà e della perequazione tra territori.

Il modello di autonomia regionale costituisce l'espressione più compiuta delle diverse forme sopra delineate. Le Regioni, infatti, sono dotate di un proprio apparato amministrativo, di potestà legislativa e normativa, di autonomia finanziaria e, in misura controversa, anche politica. Esse sono pertanto in grado di adottare propri indirizzi e strumenti di governo, a condizione che non si pongano in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Sebbene l'ordinamento regionale rimanga formalmente un ordinamento derivato da quello statale, il riconoscimento costituzionale dell'autonomia garantisce la possibilità di difendere l'intangibilità della sfera regionale anche nei confronti dello Stato, in caso di violazione della ripartizione delle competenze¹⁰¹.

Il concetto di autonomia ha una particolare rilevanza anche per quanto riguarda le amministrazioni inserite nell'elenco ISTAT oggetto del presente lavoro. In merito a ciò è da ricordare la definizione data dal Regolamento Ue 549/2013 di "unità istituzionale" ovvero: *"un'entità economica caratterizzata da autonomia di decisione nell'esercizio della propria funzione principale"*¹⁰². Visto che le unità istituzionali si dividono nei cinque settori elencati in precedenza e che di quei settori fa parte anche il settore delle amministrazioni pubbliche (S13), si può desumere che tutte le amministrazioni pubbliche inserite nell'elenco S13 hanno una propria autonomia decisionale. Ciò che fa la differenza per l'inserimento o meno nell'elenco è l'autonomia finanziaria ed organizzativa. A titolo esemplificativo, nel 2020 le Sezioni Unite della Corte dei Conti accolsero un ricorso della Fondazione Teatro alla Scala di Milano che era qualificata in termini di amministrazione locale nell'elenco ISTAT da cui la fondazione chiedeva di essere esclusa in virtù del carente controllo pubblicistico e della sua sempre più ampia autonomia finanziaria (oltre il 70% dei fondi provenivano da ricavi privati). Il massimo organo giurisdizionale contabile ha tenuto conto della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

¹⁰¹ F. IDONE, *L'autonomia amministrativa- Nozione, tipologie e ripartizione delle competenze*, in Altalex, 2021.

¹⁰² Cfr. par. 2.111, SEC 2010.

dell'11 settembre 2019, la quale ha chiarito in modo vincolante l'interpretazione da attribuire ai concetti contabili rilevanti nel contesto del SEC 2010, con particolare riferimento alla nozione di "controllo pubblico", soprattutto in relazione al settore delle federazioni sportive. Il collegio giudicante ha quindi applicato i parametri normativi europei conformemente a quanto statuito dalla Corte, attribuendo rilievo non solo alla nozione di controllo in senso pubblicistico, intesa come un'influenza reale, stabile e sostanziale da parte della pubblica amministrazione sull'ente, ma anche alla qualificazione delle entrate. In tale contesto, le cosiddette "quote associative" sono state ricondotte alla categoria delle entrate proprie, assimilabili ai ricavi da vendita, e non a quella dei contributi nel senso rilevante per il SEC. Infatti, secondo il sistema contabile europeo, possono essere qualificati come contributi solo i trasferimenti erogati da amministrazioni pubbliche nazionali o da istituzioni europee. Ne consegue l'esclusione dei versamenti di origine privata dal novero dei contributi pubblici ai fini dell'applicazione del test market/non market, strumento centrale per la classificazione delle unità istituzionali ai sensi del SEC 2010¹⁰³.

Per quanto riguarda le istituzioni senza scopo di lucro, il grado di autonomia decisionale ai fini della qualificazione come amministrazione pubblica ai sensi del SEC è l'elemento chiave. A tal proposito, la Corte di Giustizia Europea con la sentenza dell'11 settembre 2019 ha individuato cinque indicatori di controllo pubblico definiti dalla normativa europea. La questione centrale non è il solo livello di finanziamento pubblico ricevuto dall'ente, ma piuttosto l'effettiva autonomia decisionale nella gestione e nella definizione delle politiche e dei programmi.

Infatti, anche in presenza di un finanziamento pubblico molto elevato, l'ente può essere considerato autonomo, se mantiene un significativo grado di autodeterminazione e non subisce condizionamenti sostanziali da parte della Pubblica Amministrazione finanziatrice. Viceversa, il controllo pubblico sussiste solo quando l'amministrazione è in grado di esercitare un'influenza concreta e sostanziale sulle scelte strategiche dell'ente.

La valutazione va quindi condotta caso per caso, con attenzione al modo in cui i flussi finanziari sono gestiti e alla capacità dell'amministrazione di influenzare l'ente. In

¹⁰³ CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c. Sentenza n. 1/2020/RIS depositata in data 21/01/2020.

conclusione, l'autonomia non è solo formale o statutaria, ma si misura sul piano operativo ed effettivo, come precisato anche dal par. 20.15 dell'allegato A al SEC 2010¹⁰⁴.

I presupposti descritti sono gli stessi che hanno determinato l'esclusione delle Federazioni Sportive Nazionali dall'elenco ISTAT. Come è stato già evidenziato, la natura giuridica di un ente, è irrilevante ai fini del SEC 2010 che classifica le amministrazioni pubbliche sulla base di altri criteri di competenza economica. Le Federazioni erano state inserite nell'elenco ISTAT in ragione della sua funzione originariamente classificatoria, come associazioni senza scopo di lucro sottoposte al controllo di una Pubblica Amministrazione, identificata nel CONI. Tuttavia, come precedentemente evidenziato, l'elenco ISTAT ha progressivamente assunto una valenza che va ben oltre la mera ricognizione statistica, determinando rilevanti implicazioni di natura normativa e organizzativa per i soggetti inclusi, incidendo concretamente sulla loro operatività e sui vincoli cui risultano sottoposti. L'inclusione nell'elenco ISTAT determina per l'ente interessato una serie di oneri amministrativi rilevanti, aggravati dall'incertezza connessa alla natura annuale dello stesso elenco. Il suo aggiornamento periodico richiede infatti valutazioni ogni volta rinnovate, che possono comportare una continua revisione delle modalità operative dell'ente. Ciò espone l'organizzazione, anno dopo anno, alla necessità di adattare i propri processi interni e di ridefinire le competenze del personale coinvolto nella gestione degli adempimenti richiesti¹⁰⁵. Le Federazioni, infatti, nei ricorsi che vengono approfonditi nel capitolo successivo, hanno richiesto l'esclusione dall'elenco in quanto non sussisterebbero le condizioni previste per le istituzioni senza scopo di lucro per l'appartenenza al settore S13, ovvero la produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita e il controllo pubblico¹⁰⁶. Le sentenze intervenute hanno riconosciuto la fondatezza delle argomentazioni delle Federazioni affermando la loro autonomia decisionale rispetto al CONI, il finanziamento pubblico sempre minore e quindi la loro conseguente esclusione dall'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni¹⁰⁷.

¹⁰⁴ M. ATELLI, *Controllo pubblico su istituzioni senza scopo di lucro e gradazione della loro autonomia decisionale ai fini del SEC 2010*, in www.amministrativamente.com, Fascicolo 3/2022.

¹⁰⁵ M. MORELLI, *Le federazioni sportive nazionali tra il codice dei contratti pubblici e il regolamento comunitario SEC 2010 (parte II)*, in *Nuovo diritto civile*, Fascicolo 2/2020, 319.

¹⁰⁶ P. SANDULLI, *La natura giuridica delle federazioni sportive ed il loro ruolo nell'elenco ISTAT*, in *Judicium*, Fascicolo 4/2020, 555.

¹⁰⁷ M. MORELLI, *Le federazioni sportive nazionali tra il codice dei contratti pubblici e il regolamento comunitario SEC 2010 (parte II)*, in *Nuovo diritto civile*, Fascicolo 2/2020, 328.

CAPITOLO 3 - L'evoluzione giurisprudenziale

3.1 Le decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione europea

3.1.1 La sentenza dell'11 settembre 2019 cause riunite C-612/17 e C-613/17

La Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) si è espressa più volte sul tema della natura giuridica delle Federazioni Sportive e sulla loro posizione riguardo all'inserimento o meno nell'elenco ISTAT.

Una delle pronunce più importanti è stata quella dell'11 settembre 2019 a cui è stato dato un accenno in precedenza.

La vicenda processuale prende avvio dall'inserimento delle Federazioni Sportive nell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni relativo all'anno 2016, motivato dalla presunta sussistenza di un controllo pubblico su tali enti, e quindi dalla loro qualificazione come produttori di reddito pubblico. Tale classificazione avrebbe comportato il loro inserimento nel perimetro delle amministrazioni pubbliche ai fini della contabilità nazionale.

Con due ordinanze gemelle del 13 settembre 2017, emesse nell'ambito di due distinti giudizi promossi rispettivamente dalla Federazione Italiana Golf (F.I.G.) e dalla Federazione Italiana Sport Equestri (F.I.S.E.) contro l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), la Corte dei Conti ha sollevato dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea tre questioni pregiudiziali volte a chiarire la natura giuridico-economica delle Federazioni Sportive alla luce del Regolamento (UE) n. 549/2013 sul Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali (SEC 2010).

Le due federazioni avevano adito la giurisdizione contabile per ottenere l'annullamento della determinazione dell'ISTAT che le aveva incluse nell'elenco per il 2016, contestando la presunta esistenza di un controllo pubblico da parte del CONI. Secondo le ricorrenti, tale controllo non sarebbe stato sufficiente a farle rientrare nel perimetro delle amministrazioni pubbliche, come previsto dal quadro classificatorio del SEC 2010¹⁰⁸. In relazione all'inserimento delle Federazioni Sportive nell'elenco ISTAT, l'Istituto nazionale di statistica ha motivato la propria decisione sulla base dell'esistenza di un controllo pubblico esercitato dal CONI. Secondo l'ISTAT, pur essendo le federazioni dotate di una certa autonomia decisionale, tale autonomia risulterebbe compromessa da un controllo

¹⁰⁸ P. SANDULLI, *La natura giuridica delle federazioni sportive ed il loro ruolo nell'elenco ISTAT*, in *Judicium*, Fascicolo 4/2020, 554.

sostanziale e continuo da parte dell'ente di riferimento, tale da incidere in modo significativo sulla loro gestione.

Le federazioni ricorrenti hanno contestato tale ricostruzione, ritenendo che l'interpretazione dell'allegato A, paragrafo 20.15, del Regolamento (UE) n. 549/2013, fornita dall'Istat, sia erronea e non applicabile al loro caso specifico. In particolare, le federazioni hanno evidenziato come i criteri indicati dal Regolamento per determinare l'esistenza del controllo pubblico non trovino riscontro nella loro situazione concreta.

In primo luogo, le federazioni sottolineano che la mera presenza di una regolamentazione settoriale da parte del CONI non può, di per sé, essere considerata elemento sufficiente per configurare un effettivo controllo pubblico. Si tratterebbe infatti di una disciplina di carattere generale e non di una diretta ingerenza sulla gestione degli enti.

In secondo luogo, viene rimarcata l'assenza di un potere concreto del CONI di determinare la politica generale o il programma di attività delle federazioni, elemento che secondo il Regolamento sarebbe necessario per qualificare l'esistenza di controllo pubblico.

Infine, viene escluso anche il criterio del finanziamento prevalente: le federazioni, infatti, dichiarano di ricevere solo una quota minoritaria di fondi dal CONI – pari circa al 30% – mentre la parte preponderante delle proprie entrate deriverebbe da risorse autonome, in particolare dalle quote associative versate dagli iscritti. Anche sotto questo profilo, dunque, non sussisterebbe il presupposto economico richiesto dalla normativa comunitaria per giustificare l'inclusione nell'elenco delle amministrazioni pubbliche¹⁰⁹.

Le questioni pregiudiziali sollevate dalla Corte dei conti alla CGUE sono quindi le seguenti:

“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. 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;

¹⁰⁹ Ivi, 555.

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"¹¹⁰.

Per rispondere ai quesiti sollevati dalla magistratura contabile italiana, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha preliminarmente avviato un esame della normativa nazionale rilevante in materia. In particolare, ha considerato le disposizioni della legge n. 280 del 2003, soffermandosi sull'articolo 1 che riconosce l'autonomia dell'ordinamento sportivo, nonché il decreto legislativo n. 242 del 1999, successivamente integrato dal d.lgs. dell'8 gennaio 2004 n.15 in tema di garanzie processuali nello sport. L'attenzione si è concentrata sugli articoli 15 e 16 di quest'ultimo provvedimento, nei quali vengono delineate la natura giuridica delle federazioni sportive e le modalità di esercizio del controllo da parte del CONI.

Per rafforzare il quadro giuridico di riferimento, la Corte ha analizzato anche lo Statuto del CONI, dal quale risulta con chiarezza la distinzione tra la personalità giuridica pubblica del CONI e la qualificazione delle federazioni sportive come soggetti di diritto privato. Il controllo esercitato dal CONI si configura come limitato e funzionale alla verifica del rispetto dei criteri generali di inserimento nel sistema sportivo istituzionale (CIO/CONI/Federazione). Tale controllo, come previsto dall'articolo 7 dello Statuto,

¹¹⁰ CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione sentenza-ordinanza n. 31/2017/ris depositata in data 10/10/2017.

riguarda solo gli aspetti di interesse pubblico e può sfociare, in casi eccezionali, nel commissariamento dell'ente sportivo, qualora emergano gravi irregolarità gestionali o violazioni dell'ordinamento sportivo, oppure in situazioni di blocco funzionale dell'ente. Lo stesso articolo consente inoltre al CONI di nominare un commissario ad acta per l'adempimento di specifici obblighi regolamentari.

Nell'ottica della Corte UE, è proprio il dettato dell'articolo 20 dello Statuto del CONI a costituire il punto centrale dell'analisi sulla presenza o meno di un controllo pubblico effettivo. Se da un lato si riconosce che le federazioni sportive nazionali agiscono nel rispetto delle direttive del CIO e del CONI e in considerazione della dimensione pubblica di determinati aspetti della loro attività, dall'altro si sottolinea l'attribuzione di un'autonomia tecnica, organizzativa e gestionale alle stesse federazioni, seppure sotto la vigilanza dell'ente pubblico sportivo.

Stabilito così il quadro normativo di riferimento, la Corte di Giustizia ha quindi proseguito con l'esame puntuale delle questioni sollevate nei rinvii pregiudiziali, concentrandosi sull'esatta interpretazione dei concetti chiave espressi nel regolamento UE n. 549/2013 in materia di classificazione dei soggetti rilevanti ai fini della finanza pubblica¹¹¹.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha fornito quindi i chiarimenti interpretativi richiesti dalla Corte dei conti in relazione al Regolamento (UE) n. 549/2013 (SEC 2010). Il primo quesito ha riguardato la nozione di "controllo pubblico". La Corte ha evidenziato che tale concetto deve essere analizzato in base a tre criteri principali: (1) la natura del controllo esercitato (generale o specifico), (2) il grado di autonomia delle federazioni nella determinazione della propria politica e del proprio programma, e (3) l'incidenza del finanziamento pubblico. In particolare, è stato affermato che un controllo generico, come quello esercitato dal CONI per assicurare il rispetto della normativa sportiva, non è di per sé sufficiente a integrare un controllo pubblico rilevante. Occorre invece dimostrare che tale controllo abbia un'effettiva capacità di condizionare in modo stabile, permanente e sostanziale le scelte strategiche delle federazioni.

Sul secondo criterio, relativo all'autonomia gestionale, la Corte ha sottolineato che anche in presenza di un coordinamento con il CONI, le Federazioni Sportive Nazionali possono

¹¹¹ P. SANDULLI, *La natura giuridica delle federazioni sportive ed il loro ruolo nell'elenco ISTAT*, in *Judicium*, Fascicolo 4/2020, 556-557.

essere considerate autonome se sono in grado di stabilire autonomamente obiettivi, attività e strategie. Quanto al grado di finanziamento, non basta che l'ente riceva contributi pubblici per considerarlo controllato: occorre verificare se tali contributi limitino significativamente la sua capacità decisionale.

Nel secondo quesito, la Corte ha precisato che la “capacità di determinare la politica generale o il programma” di un ente, ai sensi del Regolamento, va intesa come un'influenza reale e sostanziale da parte dell'amministrazione pubblica sulla definizione e l'attuazione degli obiettivi e delle attività dell'ente stesso. È il giudice nazionale a dover valutare caso per caso, in base agli indicatori elencati nel Regolamento (punto 2.39 e punto 20.15 dell'allegato A), se tale controllo effettivamente sussista.

Infine, in risposta al terzo quesito, la Corte ha affrontato il tema delle quote associative. Ha stabilito che tali quote possono, in alcuni casi, essere assimilate a contributi pubblici, qualora abbiano natura obbligatoria, non siano legate a una prestazione diretta e siano percepite in virtù dell'esercizio di un'attività di interesse pubblico (come quella sportiva svolta in regime di monopolio). Tuttavia, anche in questo caso, è necessario accertare se le federazioni conservino un'autonomia organizzativa e finanziaria nella gestione di tali risorse. Solo se tale autonomia risulta compromessa a causa di controlli pubblici restrittivi, si potrà ritenere integrato il controllo pubblico ai fini dell'inclusione nell'elenco ISTAT.

In sintesi, la Corte UE ha chiarito che l'inclusione nel settore delle amministrazioni pubbliche dipende da una valutazione concreta e complessiva del grado di controllo pubblico, da effettuarsi caso per caso dal giudice nazionale, senza automatismi, neppure in presenza di contributi pubblici o di vigilanza normativa¹¹².

Pur lasciando formalmente al giudice nazionale il compito di accertare in concreto la sussistenza del controllo pubblico, appare evidente come, con riferimento ai primi due quesiti, la Corte di giustizia dell'Unione europea orienti verso una soluzione tendenzialmente negativa. Il ragionamento seguito, infatti, sembra escludere che il CONI eserciti un controllo di tipo ordinamentale o gestionale sulle Federazioni sportive tale da integrare l'influenza pubblica dominante richiesta per qualificare un organismo come “di diritto pubblico”.

¹¹² Ivi, 557-559.

Diversamente, in relazione al terzo quesito, la Corte lascia margini più ampi, suggerendo che in specifiche circostanze, e previo un accertamento puntuale da parte del giudice nazionale, il peso economico esercitato attraverso il conferimento di risorse da parte degli associati — in quanto assimilabile a un finanziamento pubblico — possa eventualmente integrare un indice di controllo pubblico, purché tale incidenza risulti “sufficientemente restrittiva” da influenzare in modo reale e sostanziale la politica generale o il programma dell’ente¹¹³.

La Corte di Giustizia ha quindi rinviato alla Corte dei Conti nazionale la responsabilità di applicare in concreto i criteri indicati dal regolamento e dai relativi allegati per stabilire se le Federazioni Sportive debbano essere comprese tra le amministrazioni pubbliche da includere nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni.

A tal proposito, è opportuno rilevare che il contesto normativo interno ha subito modifiche rilevanti con l’approvazione della legge di bilancio per il 2019. In particolare, il sistema di finanziamento delle federazioni è stato ristrutturato: le risorse pubbliche sono ora erogate tramite la società "Sport e Salute" S.p.A., che, come illustrato in precedenza, ha sostituito "CONI Servizi" S.p.A., assumendone le funzioni esplicitate nel primo capitolo di questo elaborato.

Di conseguenza, nella valutazione dell’eventuale assoggettamento delle federazioni sportive al controllo pubblico da parte del CONI, è venuto meno uno degli elementi principali di tale controllo, ovvero il finanziamento diretto da parte del CONI, che in precedenza si riteneva potesse incidere significativamente sull’attività delle federazioni stesse¹¹⁴.

3.1.2 La sentenza del 3 febbraio 2021 cause riunite C-155/19 e C-156/19

Circa un anno e mezzo dopo la pronuncia in merito all’inserimento delle federazioni nell’elenco ISTAT, la Corte di Giustizia dell’Unione europea è stata richiamata in giudizio per un’altra questione, già spiegata in parte nel primo capitolo, attinente alla natura giuridica delle Federazioni Sportive Nazionali, ovvero la qualifica di organismo di diritto pubblico.

¹¹³ P. BRIGUORI, *Le Federazioni Sportive sono Pubbliche Amministrazioni? Ancora incertezza dopo la pronuncia della Corte di Giustizia Europea*, in *Diritto e Conti*, Fascicolo n. 2/2019.

¹¹⁴ P. SANDULLI, *La natura giuridica delle federazioni sportive ed il loro ruolo nell’elenco ISTAT*, in *Judicium*, Fascicolo 4/2020, 559-560.

Nel dicembre 2016, la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC), in vista della scadenza del contratto per i servizi di trasporto e facchinaggio, avvia una procedura negoziata per l'affidamento triennale del servizio, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa¹¹⁵. Dopo la prima fase, due imprese vengono ammesse al successivo stadio di rilancio.

Una delle due imprese, non ricevendo comunicazioni formali sull'esito della gara, sollecita la FIGC a fornire informazioni ufficiali sullo stato della procedura e sull'aggiudicatario, contestando altresì il mancato rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza, in particolare riguardo alla gestione delle sedute e dei plichi. In risposta, la FIGC precisa di non essere soggetta al Codice dei contratti pubblici, avendo regolamentato autonomamente l'affidamento tramite apposita documentazione di gara. Successivamente, comunica ufficialmente all'impresa interessata la sua esclusione dalla vittoria. A fronte di ciò, la società esclusa impugna la comunicazione della FIGC e gli atti dell'intera procedura, fondando il proprio ricorso sulla presunta illegittimità dell'operato della Federazione per non aver applicato il Codice dei contratti pubblici. Secondo la ricorrente, infatti, la FIGC avrebbe dovuto essere qualificata come amministrazione aggiudicatrice, in quanto organismo di diritto pubblico.

Nel giudizio instaurato, la FIGC e l'impresa risultata aggiudicataria si costituiscono eccependo la carenza di giurisdizione del giudice amministrativo e l'intempestività del ricorso. Il TAR Lazio, analizzando il quadro normativo che disciplina le federazioni sportive (a partire dal d.lgs. n. 242/1999, c.d. "decreto Melandri"), chiarisce che, pur essendo enti di diritto privato, le federazioni possono svolgere funzioni pubblicistiche. In questo contesto, il Tribunale si concentra sul terzo criterio rilevante per la qualificazione come organismo di diritto pubblico, ovvero la sussistenza di un controllo da parte di un'amministrazione pubblica o di un finanziamento maggioritario. Esclusa la presenza di finanziamenti pubblici prevalenti, il TAR riconosce però la sussistenza di un controllo

¹¹⁵ L'art. 108 del dlgs 36/2023, riferito nello specifico ai "*criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture*", dispone, in aderenza alla regola generale posta dalla Direttiva UE 24/2014 (considerando 89, 90 e 96, nonché art. 67) che, fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o servizi, le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione degli appalti di "lavori, servizi e forniture" (oltre che dei concorsi di progettazione e di idee) adottando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), individuata sulla base: del miglior rapporto qualità/prezzo, oppure dell'elemento prezzo, oppure del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita, conformemente a quanto previsto dall'allegato II.8, con riguardo al costo del ciclo di vita. www.biblus.acca.it.

sostanziale da parte del CONI sulla FIGC, sufficiente, ai sensi del diritto nazionale, a configurare la natura pubblicistica dell'organismo.

Alla luce del collegamento tra l'oggetto del contratto e le funzioni pubblicistiche della Federazione, il TAR conclude che la procedura di affidamento sarebbe dovuta avvenire nel rispetto delle regole dell'evidenza pubblica. Pertanto, riconosciuta la propria competenza giurisdizionale e rigettata l'eccezione di tardività, accoglie il ricorso, annullando gli atti impugnati¹¹⁶.

Il caso è stato oggetto di ricorso al Consiglio di Stato, che con l'ordinanza n. 01006/2019, ha rimesso il tema alla Corte di Giustizia dell'Unione europea tramite due questioni pregiudiziali.

Nella prima questione pregiudiziale sollevata dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea si chiedeva se, sulla base della disciplina interna relativa all'ordinamento sportivo, la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) potesse essere qualificata come organismo di diritto pubblico. La domanda mirava a chiarire se la Federazione, pur non essendo formalmente istituita da un ente pubblico, rispondesse a esigenze di interesse generale di natura non commerciale o industriale, come richiesto per la configurazione di tale qualifica. In particolare, si chiedeva se il requisito teleologico potesse essere soddisfatto anche in presenza di un soggetto formalmente privato, dotato di capacità di autofinanziamento e attivo in ambiti non necessariamente riconducibili a finalità pubblicistiche. L'interrogativo implicava altresì una riflessione sull'estensione dell'obbligo di applicazione delle regole dell'evidenza pubblica in sede di affidamento di contratti da parte di enti come la FIGC.

La seconda questione pregiudiziale verteva, invece, sui rapporti istituzionali tra il CONI e la FIGC. Si chiedeva se i poteri di cui dispone il CONI – tra cui il riconoscimento sportivo, l'approvazione dei bilanci annuali, la vigilanza sulla gestione e il potere di commissariamento – configurassero una forma di influenza pubblica dominante tale da qualificare la FIGC come organismo di diritto pubblico. Oppure, se tali poteri dovessero considerarsi neutralizzati dalla significativa partecipazione delle federazioni sportive stesse, attraverso i propri rappresentanti, all'interno degli organi decisionali del CONI.

¹¹⁶ Tar Lazio, Sez. I, 13 aprile 2018, n. 4100, Roma, A. AVERARDI, *Autonomia privata ed esercizio di funzioni pubbliche. Sul problema della qualificazione delle federazioni sportive come organismi di diritto pubblico*, in Rivista di Diritto sportivo, Fascicolo 2/2018.

Con sentenza del 3 febbraio 2021, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha fornito una risposta articolata. In relazione alla prima questione, ha offerto un'interpretazione chiara e definitiva, delineando i parametri interpretativi da seguire per stabilire se la FIGC soddisfi i criteri dell'organismo di diritto pubblico. Quanto alla seconda questione, la Corte ha rinviato l'accertamento al giudice nazionale, indicando tuttavia una serie di criteri utili per la valutazione del rapporto tra CONI e FIGC e del grado di incidenza del primo sul secondo. In questo senso, la Corte ha fornito precisazioni intese a guidare il giudice del rinvio nella valutazione concreta del caso, fermo restando che sarà quest'ultimo a dover determinare, sulla base degli elementi effettivamente riscontrabili, se i poteri del CONI siano idonei a generare una condizione di dipendenza della FIGC¹¹⁷. In particolare, la Corte di Giustizia dell'Unione europea, pronunciandosi sulla prima questione pregiudiziale riguardante la FIGC, ha chiarito che il requisito teleologico richiesto per qualificare un ente come organismo di diritto pubblico può essere soddisfatto anche se l'interesse generale viene perseguito in un momento successivo alla sua costituzione, purché ciò sia verificabile oggettivamente. Inoltre, la Corte ha riconosciuto che lo sport è pacificamente considerato attività di interesse generale e che la FIGC, insieme alle altre federazioni sportive, è investita per legge di funzioni pubblicistiche stabilite dallo statuto del CONI.

La Corte ha inoltre sottolineato l'irrelevanza della forma giuridica privata della FIGC e dell'assenza di un atto formale di istituzione pubblica, affermando il principio secondo cui la qualificazione di organismo di diritto pubblico deve fondarsi su un'analisi funzionale e sostanziale, non meramente formale. È altresì irrilevante, ai fini dell'esclusione del requisito teleologico, il fatto che la FIGC eserciti anche attività non pubblicistiche, né incide negativamente la sua capacità di autofinanziamento derivante da tali attività.

In conclusione, secondo la Corte, la FIGC può essere considerata ente istituito per il perseguimento di interessi generali non industriali o commerciali, anche se formalmente costituita come soggetto privato e in parte operante in ambiti privi di rilevanza pubblica.

¹¹⁷ S. PAPA, *Le federazioni sportive: natura privata e profili pubblicistici alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, Fascicolo n 10/2021.

La valutazione finale spetterà comunque al giudice nazionale, alla luce dei criteri forniti¹¹⁸.

Per quanto riguarda la seconda questione, le argomentazioni della Corte sono meno vincolanti ma più complesse. Tale questione, come menzionato in precedenza, verte sull'interpretazione della nozione di "capacità di determinare la politica generale o il programma" di un'istituzione senza scopo di lucro, ai sensi dell'Allegato A del Regolamento (UE) n. 549/2013. Il giudice del rinvio chiede se i poteri attribuiti al CONI nei confronti della FIGC integrino un'influenza pubblica dominante, configurando un controllo tale da assimilare la federazione a un organismo di diritto pubblico.

Il controllo dominante, secondo la Corte, si realizza se l'ente pubblico può esercitare un'influenza reale e sostanziale sulla definizione degli obiettivi, degli indirizzi strategici e degli aspetti operativi della federazione. Tale influenza deve essere permanente, non occasionale o legata a situazioni eccezionali come il commissariamento.

Il CONI esercita vari poteri sulle federazioni, tra cui: il riconoscimento a fini sportivi, l'approvazione degli statuti e dei bilanci, la nomina di revisori, la definizione di criteri di controllo sull'attività sportiva e la possibilità di commissariamento in casi gravi. Tuttavia, questi poteri devono essere valutati nella loro effettività, non solo formalmente.

La Corte sottolinea che l'autonomia delle federazioni, pur riconosciuta dallo statuto, non basta a escludere un controllo, se i poteri esercitati dal CONI vanno oltre la semplice vigilanza esterna. Se tali poteri influiscono concretamente sulla gestione e sulle decisioni, si può configurare una dipendenza paragonabile a quella derivante da un finanziamento pubblico prevalente o dalla nomina della maggioranza degli organi direttivi.

La valutazione è rimessa al giudice nazionale, che deve condurre un esame sostanziale e non meramente formale. Egli dovrà accertare, caso per caso, se l'insieme dei poteri esercitati dal CONI limiti l'autonomia della FIGC in misura tale da incidere sulla politica generale e sul programma.

In definitiva, la Corte non afferma direttamente l'esistenza del controllo pubblico, ma fornisce parametri per consentire al giudice nazionale di accertarlo. Tra questi, rilevano il contenuto dei poteri esercitati, la loro incidenza sulla quotidiana operatività dell'ente, e l'eventuale monopolio sportivo generato dal riconoscimento del CONI.

¹¹⁸ L. PARONA, *Gli incerti confini dell'organismo di diritto pubblico alla luce della controversa qualificazione giuridica delle federazioni sportive*, in *Rivista di Diritto sportivo*, Fascicolo 2/2021.

La sentenza ribadisce l'importanza di un approccio funzionalistico: il fatto che la FIGC sia un'associazione di diritto privato e si autofinanzi non esclude automaticamente il controllo pubblico, se lo Stato (tramite il CONI) esercita poteri sostanziali che incidono sull'indirizzo strategico dell'ente¹¹⁹.

3.1.3 Implicazioni e dubbi sulle decisioni della Corte: il problema della nozione di Pubblica Amministrazione

In entrambi i casi esaminati, la Corte di Giustizia dell'Unione europea, seppur dettando criteri importanti, ha rimesso le decisioni al giudice nazionale tramite analisi da effettuarsi caso per caso.

Prima di esaminare il recepimento di tali sentenze dalla giurisprudenza italiana, è necessario ricordare che, i motivi dei suddetti rinvii dipendono anche da incertezze alla base del diritto comunitario e nazionale, come l'assenza di una nozione univoca di Pubblica Amministrazione. La Corte ha infatti adottato un approccio funzionale, volto a valutare caso per caso la sussistenza di caratteristiche come il controllo pubblico, il perseguimento di finalità di interesse generale e il grado di finanziamento pubblico, piuttosto che affidarsi a qualificazioni giuridiche formali (come la natura pubblica o privata dell'ente).

In assenza di una definizione univoca di pubblica amministrazione, il legislatore ha finito per ricomprendere nel perimetro dell'apparato pubblico soggetti tra loro anche molto differenti, sottoponendoli, secondo i casi, a discipline giuridiche diversificate.

Da ciò scaturisce la formazione di una sorta di “*arena delle organizzazioni*”¹²⁰, caratterizzato da contorni flessibili e sfumati, entro il quale si collocano – secondo una logica a cerchi concentrici – da un lato gli enti pubblici che esercitano poteri autoritativi, poi le amministrazioni che si avvalgono di strumenti di diritto privato per il perseguimento dei propri fini, e infine, in posizione più esterna, i soggetti di natura

¹¹⁹ CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Quarta Sezione, 3 febbraio 2021, Cause riunite C-155/19 e C-156/19

¹²⁰ L'idea dell'“arena pubblica”, intesa come lo spazio nel quale avvengono gli interscambi, multipolari, tra soggetti pubblici e privati è stata elaborata, in forza di quanto già formulato dalla dottrina politologica anglosassone, da S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2001, . 601 ss. Su questa base, ricorre all'espressione “arena delle organizzazioni” L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, . 3, rimarcandone proprio l'origine politologica, intesa a fare rientrare le amministrazioni nel genus più ampio delle “organizzazioni complesse.”

formalmente privata chiamati a svolgere attività d'interesse pubblico o a rilevanza pubblicistica¹²¹.

L'introduzione di una definizione di pubblica amministrazione potrebbe rispondere a una pluralità di obiettivi: può servire, ad esempio, a dilatare o restringere in modo mirato i confini dello spazio in cui operano le organizzazioni pubbliche, oppure a selezionare un insieme di amministrazioni dotato di una funzione più ampia e rappresentativa, idoneo a costituire la base per la formulazione di ulteriori definizioni – siano esse di matrice normativa o giurisprudenziale.

Del resto, osservando le principali elencazioni predisposte dal legislatore, sia a livello nazionale che sovranazionale, emerge chiaramente la molteplicità di finalità che orientano l'inclusione di determinate entità nel novero delle pubbliche amministrazioni. Questa varietà conferma come la determinazione del perimetro pubblico sia spesso influenzata da considerazioni di ordine funzionale, economico o istituzionale, piuttosto che da criteri rigidamente sistematici¹²².

I criteri che la Corte di Giustizia ha elaborato nella sentenza dell'11 settembre 2019 esaminata in precedenza, consentono ai giudici nazionali di effettuare l'analisi caso per caso richiesta dalla Corte in merito all'inserimento delle Federazioni Sportive Nazionali nell'elenco ISTAT. Tali criteri, come illustrato in precedenza, riguardano la natura del controllo pubblico esercitato, il grado di autonomia e il livello di finanziamento.

La sentenza del 2021 invece, mette in luce i criteri necessari per qualificarsi come organismo di diritto pubblico ai sensi del d. lgs 36/2023 (al tempo d. lgs 50/2016) e, in particolare, la sussistenza del requisito teleologico e quello dell'influenza pubblica dominante.

I parametri sopraelencati hanno quindi la funzione di classificare un ente come Pubblica Amministrazione, sia ai sensi del Codice degli Appalti (organismo di diritto pubblico), sia ai sensi della Legge 196/2009 (amministrazione pubblica inserita nel conto economico consolidato).

Riprendendo anche l'analisi effettuata nel primo capitolo, la dottrina e la giurisprudenza hanno elaborato una serie di criteri classificativi idonei a qualificare un soggetto come ente pubblico. Innanzitutto, la sua costituzione, oppure la sua attività, deve risultare

¹²¹ A. AVERARDI, *Tra stato e società: le federazioni sportive nel perimetro mobile delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista di Diritto sportivo*, Fascicolo 1/2016.

¹²² Ibidem.

finalizzata dal legislatore al perseguimento di interessi pubblici. Ciò implica che anche enti formalmente privati possono assumere, in determinate circostanze, una natura pubblicistica, nel momento in cui l'ordinamento attribuisce loro funzioni connesse alla tutela o alla realizzazione di finalità generali.

Tuttavia, perché tale qualificazione abbia fondamento giuridico, è necessaria una base normativa: l'art. 97 della Costituzione impone che l'organizzazione dei pubblici uffici avvenga per legge, e la legge 20 marzo 1975, n. 70, stabilisce che nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non in forza di una disposizione legislativa. In questo senso, si parla di una riserva di legge relativa, che riguarda principalmente l'istituzione dell'ente e la determinazione delle sue funzioni fondamentali.

Non basta, dunque, che una legge definisca espressamente un soggetto come "ente pubblico", né è sufficiente che tale soggetto persegua finalità d'interesse generale: anche un ente privato può essere chiamato a svolgere funzioni pubbliche, mantenendo al contempo una natura privatistica. Pertanto, per accertare la qualificazione pubblica di un soggetto, è necessario esaminare alcuni elementi concreti.

Tra questi rientrano anche quelli già menzionati in precedenza come la presenza di un'influenza rilevante da parte dello Stato o di altri enti pubblici nella nomina degli organi direttivi; l'esistenza di poteri di indirizzo o direttiva da parte di autorità pubbliche; il finanziamento prevalente o significativo proveniente da risorse pubbliche; l'assoggettamento a controlli pubblici, sia sulla gestione economica che sull'attività complessiva dell'ente. Inoltre, anche lo svolgimento di attività autoritative e l'adozione di provvedimenti amministrativi può rappresentare un indicatore di natura pubblicistica, pur non essendo prerogativa esclusiva degli enti pubblici in senso stretto¹²³.

Nonostante i già menzionati criteri però, resta molto complesso inquadrare un ente come Amministrazione Pubblica e tale complessità va poi a riflettersi nell'azione amministrativa di tali enti.

L'attività di soddisfacimento dell'interesse generale, ad esempio, è di per sé molto complicata. Il concetto di interesse pubblico si configura come una realtà complessa e articolata, nella quale coesistono e spesso si contrappongono esigenze di diversa natura: da un lato, interessi settoriali legati a specifici ambiti o categorie; dall'altro, interessi generali riferibili all'intera collettività o a comunità territorialmente determinate. Questa

¹²³ P. NASINI, *Compendio Diritto Amministrativo*, Edizione 2025, Bologna, Lex Iuris Editore, 2025, 13-14.

pluralità rende necessario un continuo dialogo e una costante cooperazione tra i diversi livelli di governo – statale, regionale e locale – chiamati a interagire per assicurare una gestione efficace e coordinata delle politiche pubbliche.

Le amministrazioni pubbliche, in tale contesto, hanno il compito non solo di individuare e perseguire gli interessi pubblici, ma anche di armonizzarli con quelli privati, in un'ottica di bilanciamento e integrazione. Spetta loro il ruolo di mediatori istituzionali, capaci di orientare l'azione amministrativa verso il bene comune, evitando la prevalenza di singole istanze particolari e garantendo, allo stesso tempo, il rispetto dei diritti e delle aspettative legittime dei cittadini¹²⁴.

Tale complessità, sebbene non possa essere eliminata, può essere affrontata operando su due piani distinti: quello legislativo e quello amministrativo. Sul piano legislativo, si tratta di rimuovere la complicazione patologica, ridimensionando la complessità entro limiti accettabili e correggendo le disfunzioni derivanti da processi normativi inefficaci. Sul piano amministrativo, invece, è possibile mettere in risalto la discrezionalità amministrativa, offrendo alle amministrazioni gli opportuni incentivi e permettendo loro di adattare il proprio operato alle circostanze specifiche, assumendosi la responsabilità della complessità, il cui peso dovrebbe ricadere sugli apparati pubblici e non sui cittadini¹²⁵.

Nel contesto descritto si inserisce l'approccio utilizzato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nelle due sentenze in esame in cui ha imposto un onere di valutazione approfondita al giudice nazionale invitandolo a interpretare i criteri di controllo con una logica sostanziale¹²⁶. Ciò significa che la gestione della complessità normativa ed istituzionale non può essere deresponsabilizzata o meccanicamente risolta con etichette giuridiche (come la semplice iscrizione nell'elenco ISTAT), ma richiede un'effettiva assunzione di responsabilità da parte delle amministrazioni e dei giudici nell'applicare i principi europei di trasparenza e di effettività della tutela giurisdizionale¹²⁷. Le Federazioni sportive, quindi, si collocano emblematicamente

¹²⁴ B. G. MATTARELLA, *Burocrazia «normativa»: il valore della legge e il ruolo dell'amministrazione*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, Fascicolo 1/2020, 75-76.

¹²⁵ *Ivi*, 77-78.

¹²⁶ CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Seconda Sezione, 11 settembre 2019, C-612/17 e C-613/17, Corte di Giustizia dell'Unione europea, Quarta Sezione, 3 febbraio 2021, Cause riunite C-155/19 e C-156/19, tali decisioni, come menzionato nel testo, evidenziano la necessità di un'analisi sostanziale e funzionale, piuttosto che formale, per determinare la natura pubblica o privata di un ente.

¹²⁷ Il principio di trasparenza è previsto dall'Art. 10 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), mentre il principio dell'effettività della tutela giurisdizionale trova espressione nell'Art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e

all'interno della già menzionata "arena delle organizzazioni" dai confini mobili, in cui la natura pubblica o privata di un soggetto non può mai essere data per scontata, ma deve essere verificata alla luce di indicatori concreti e di una complessa rete di rapporti istituzionali e finanziari¹²⁸.

Date tali considerazioni è adesso necessario illustrare come il giudice nazionale ha interpretato le pronunce della Corte UE. Nei paragrafi seguenti sono analizzate le suddette decisioni nazionali ai fini di dare una risposta concreta sulla natura giuridica delle Federazioni Sportive Nazionali e sui motivi della loro esclusione dall'elenco ISTAT della legge 196/2009.

3.2 Il ruolo della giurisprudenza italiana

3.2.1 Il recepimento delle sentenze UE nella giurisprudenza italiana

La presenza simultanea di tratti tipici sia del diritto privato che del diritto pubblico ha portato la giurisprudenza a sostenere l'orientamento secondo cui le Federazioni sportive presentano una natura giuridica mista. Tale impostazione nasce dalla sintesi tra la visione pubblicistica e quella privatistica. In quest'ottica, le Federazioni sono spesso rappresentate come una sorta di "Giano bifronte", in quanto esercitano da un lato funzioni e adottano atti riconducibili al diritto privato, soggetti quindi alle regole ordinarie che governano i rapporti tra soggetti privati, e dall'altro lato svolgono attività con rilievo pubblicistico, che comportano l'applicazione delle norme tipiche dei rapporti autoritativi tra cittadini e pubblica amministrazione¹²⁹.

L'orientamento sostenuto dalla giurisprudenza implica che i dubbi sorti in capo ai giudici debbano essere risolti esaminando le Federazioni caso per caso come è successo con le sentenze in esame.

È però importante ricordare che l'evoluzione normativa, e in particolare il decreto legislativo n. 242 del 1999, ha avuto un impatto significativo sulla qualificazione giuridica delle Federazioni Sportive Nazionali. Il riconoscimento esplicito della loro

negli articoli 7 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

¹²⁸ Il rapporto tra il CONI e le federazioni sportive, in riferimento ai poteri di controllo e monitoraggio, rappresenta un esempio concreto della complessità nel definire la natura giuridica di tali enti. La dottrina evidenzia come sia necessario un coordinamento tra ordinamento nazionale e sportivo per garantire una gestione efficace delle funzioni pubbliche affidate a soggetti privati, sul punto A. TORTORA, *Riflessioni sul coordinamento tra ordinamento nazionale e sportivo in materia di funzioni del CONI e controllo delle federazioni sportive*, in Ceridap.eu, 2025.

¹²⁹ G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, in Diritto dello sport, n. 2/3/2016.

natura di associazioni di diritto privato senza fini di lucro, contenuto nell'art. 15, comma 2, del decreto, comporta che tali enti siano soggetti, per quanto non espressamente disciplinato dalla normativa sportiva, alle regole generali del Codice civile e alle relative disposizioni di attuazione. Tale inquadramento ha riflessi importanti sull'interpretazione e la qualificazione degli atti posti in essere dalle federazioni: anche quando le attività svolte dalle stesse siano di rilevanza pubblicistica, come previsto dall'art. 23 dello Statuto del CONI, gli atti federali mantengono natura privatistica. Lo precisa il comma 1-bis dello stesso articolo 23, chiarendo che la valenza pubblicistica delle finalità perseguite non incide sul regime giuridico applicabile agli atti e alle situazioni giuridiche soggettive che ne derivano.

In sostanza, il legislatore ha tracciato una netta distinzione tra funzioni di interesse pubblico attribuite alle federazioni e regime giuridico privatistico degli strumenti e delle decisioni con cui esse sono esercitate, consolidando un modello in cui l'affidamento di compiti pubblici a soggetti formalmente privati non comporta automaticamente una trasformazione della loro natura giuridica. Questo impianto normativo ha rappresentato uno degli elementi centrali anche nella valutazione giurisprudenziale e comunitaria circa l'inclusione o meno delle Federazioni Sportive nel perimetro delle pubbliche amministrazioni¹³⁰.

La sentenza della CGUE dell'11 settembre 2019 ha permesso alla Corte dei conti di provare a chiarire la questione riguardo all'inclusione delle Federazioni nell'elenco ISTAT. Tramite diverse pronunce che saranno approfondite in seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, hanno delineato con chiarezza i principi di diritto applicabili in materia, muovendo dal concetto di "controllo pubblico" così come definito nel Regolamento (UE) n. 549/2013 e dalla relativa interpretazione fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza dell'11 settembre 2019.

Il primo principio enunciato riguarda la nozione sostanziale di controllo pubblico. La Corte chiarisce che il controllo esercitato da un'amministrazione pubblica (nel caso di specie il CONI) è rilevante ai fini dell'inclusione nell'elenco ISTAT solo qualora sia tale da incidere in modo reale, stabile e sostanziale sulla capacità delle federazioni di determinare i propri obiettivi, le proprie attività e i relativi indirizzi strategici. Non è,

¹³⁰ M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva tra performance e vita quotidiana*, Seconda edizione, Milano, Cedam, 2022, 98-99.

invece, sufficiente la mera approvazione degli statuti o la vigilanza generale, né il potere di impartire “principi fondamentali” ai quali uniformarsi per il riconoscimento sportivo, poiché questi elementi non limitano l’autonomia decisionale delle Federazioni Sportive Nazionali.

Secondo il Collegio contabile, il criterio centrale per valutare la sussistenza del controllo pubblico è, dunque, il livello di autodeterminazione dell’ente: se la federazione è libera di determinare la propria politica generale, di gestire le proprie attività operative e di perseguire i propri orientamenti strategici senza ingerenze sostanziali da parte dell’ente pubblico, il controllo non può dirsi sussistente¹³¹.

Ulteriore rilievo assume la natura del finanziamento ricevuto dalle Federazioni Sportive Nazionali. In particolare, le quote associative versate dagli iscritti possono assumere natura pubblica solo quando presentano caratteristiche specifiche, quali l’obbligatorietà e l’assenza di un reale corrispettivo in cambio di servizi. In tali casi, esse possono ritenersi finalizzate al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico e, quindi, essere considerate contributi rilevanti ai fini del test “market/non-market” previsto dal SEC 2010. Tuttavia, in assenza di un finanziamento pubblico prevalente o di condizionamenti sull’utilizzo dei fondi, non è possibile configurare un’influenza dominante tale da giustificare l’inserimento nell’elenco ISTAT¹³².

La Corte sottolinea, infine, che l’accertamento del controllo pubblico spetta al giudice nazionale, il quale è chiamato a compiere una valutazione caso per caso, tenendo conto non solo degli atti formali ma soprattutto della reale incidenza dei poteri esercitati dall’ente pubblico sull’attività concreta delle federazioni. Deve quindi adottarsi un approccio funzionale e sostanziale, in grado di cogliere l’effettiva capacità dell’amministrazione pubblica di influenzare il governo complessivo dell’ente, e non limitarsi a mere apparenze o dati formali¹³³.

I principi elaborati dalle Sezioni riunite contribuiscono a delineare una definizione operativa di “controllo pubblico”, coerente con il diritto dell’Unione europea e funzionale a distinguere le Federazioni Sportive Nazionali che, pur ricevendo contributi pubblici o

¹³¹ PROCURA GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI, Rassegna delle decisioni delle Sezioni riunite della Corte dei conti, Sentenza n. 7 /2020/RIS depositata in data 30/04/2020; sentenza n. 8/2020/RIS depositata in data 30/04/2020.

¹³² PROCURA GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI, Rassegna delle decisioni delle Sezioni riunite della Corte dei conti, Sentenza n. 9 /2020/RIS depositata in data 30/04/2020; sentenza n. 10/2020/RIS depositata in data 30/04/2020.

¹³³ PROCURA GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI, Rassegna delle decisioni delle Sezioni riunite della Corte dei conti, Sentenza n. 11 /2020/RIS depositata in data 04/05/2020; sentenza n. 12/2020/RIS depositata in data 04/05/2020.

soggiacendo a forme di vigilanza, mantengono una piena autonomia decisionale, da quelle invece effettivamente riconducibili al perimetro delle amministrazioni pubbliche. Per quanto concerne invece l'interpretazione del giudice nazionale sulla Sentenza della CGUE del 3 febbraio 2021 relativa alla qualifica della FIGC come organismo di diritto pubblico, il Consiglio di Stato con la sentenza n. 5348 del 15 luglio 2021 ha affermato che la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) non può essere considerata un organismo di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3, lett. d), del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e dell'art. 2, comma 1, punto 4 della direttiva UE 2014/24. In base a tali disposizioni, è necessario che ricorrano cumulativamente tre condizioni: la personalità giuridica del soggetto, la sua istituzione per soddisfare specifiche esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, e l'esistenza di un'influenza pubblica dominante. Quest'ultima si configura se sussiste almeno uno dei seguenti elementi: finanziamento in misura maggioritaria da parte dello Stato o di enti pubblici, assoggettamento a controllo pubblico sulla gestione, o designazione pubblica della maggioranza dei componenti degli organi di amministrazione, direzione o vigilanza. La FIGC, pur essendo formalmente un'associazione di diritto privato e svolgendo alcune attività in collaborazione con il CONI che hanno una valenza pubblicistica, non soddisfa la terza condizione. Infatti, non è finanziata in modo maggioritario da soggetti pubblici, non è soggetta a un controllo pubblico tale da configurare un'influenza dominante e la maggioranza dei suoi organi non è nominata da enti pubblici. L'assenza di questi requisiti impedisce di qualificarla come organismo di diritto pubblico, a nulla rileva la natura pubblica di alcune funzioni svolte.

Pertanto, la FIGC non rientra nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e non è tenuta ad applicare le regole del Codice dei contratti pubblici nell'affidamento di servizi. Di conseguenza, non è neppure configurabile la giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie relative a tali affidamenti. Trattandosi di attività contrattuale posta in essere da un soggetto operante in regime di diritto privato, la giurisdizione appartiene al giudice ordinario¹³⁴.

La pronuncia del Consiglio di Stato è di fondamentale rilevanza per definire il perimetro giuridico delle Federazioni sportive. Tale sentenza, infatti, conferma che uno dei pochi

¹³⁴ N. NIGLIO, *La Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) non è un organismo di diritto pubblico*, in *Pratica Amministrativa*, MyDesk24, 2021.

punti fermi sul dibattito in esame è rappresentato dalla consapevolezza che la veste formale delle Federazioni non costituisce – e probabilmente non ha mai costituito – un elemento risolutivo per definirne la natura sostanziale o il regime normativo cui esse sono sottoposte. Come è stato illustrato in precedenza, è ben noto che nel tempo si sono fronteggiate posizioni estreme, le quali attribuivano alle Federazioni una natura esclusivamente pubblica o esclusivamente privata. A questi orientamenti più rigidi, si sono affiancate in epoca più recente letture più equilibrate e pragmatiche, che riconoscono il carattere ibrido o misto di tali enti¹³⁵.

La delibera ANAC del 27 luglio 2022 citata nel primo capitolo, concernente la qualificazione di organismo di diritto pubblico della Federazione Italiana Sport Equestri (FISE) ha mosso le sue assunzioni considerando anche la sentenza in esame. In particolare, l'autorità ha ritenuto che *“l'ampia e accurata disamina, svolta sia dalla Corte di Giustizia che dal Consiglio di Stato, finalizzata ad indagare il rapporto tra il CONI e la FIGC, ha riguardato la disciplina regolante i rapporti tra il CONI e la generalità delle Federazioni nazionali (d.lgs. n. 242/1999 “recante riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - C.O.N.I.” e lo Statuto del CONI), con riferimento ad ogni singolo potere esercitato dal CONI. L'applicabilità della disciplina esaminata al rapporto tra il CONI e tutte le Federazioni sportive nazionali, in assenza di peculiarità riguardanti la F.I.S.E. - che non sono emerse dalla documentazione prodotta dall'istante - rende le conclusioni raggiunte sul tipo di controllo esercitato dal CONI replicabili anche nei confronti della F.I.S.E.”*¹³⁶.

In generale, la delibera dell'ANAC ha previsto che, se le entrate di natura privatistica, derivanti ad esempio dalle quote associative delle Federazioni Sportive, superano la soglia del 50% rispetto al complesso dei ricavi complessivi, non è possibile qualificare l'ente come pubblico. In tale ipotesi, l'impiego di queste risorse rimane espressione della piena autonomia gestionale dell'ente, rientrando nell'ambito del diritto privato e non risultando soggetto a vincoli o discipline tipiche delle norme pubblicistiche¹³⁷.

¹³⁵ L. PARONA, *Gli incerti confini dell'organismo di diritto pubblico alla luce della controversa qualificazione giuridica delle federazioni sportive*, in Rivista di Diritto sportivo, Fascicolo 2/2021.

¹³⁶ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC), *Delibera n. 367 del 27 luglio 2022*, “Istanza di parere per la qualificazione della Federazione Italiana Sport Equestri (FISE) come organismo di diritto pubblico”.

¹³⁷ M. PIROLI, *L'applicazione del Codice dei contratti pubblici alle Federazioni Sportive*, in Diritto.it, 2022.

Alla suddetta delibera si è rifatta un'interessante sentenza del TAR del Lazio (sez. I ter, sent. 10.12.2024, n. 22319) che ha riaffermato il principio che le Federazioni sportive, a prescindere dalla loro natura, espletano, comunque, attività d'interesse pubblicistico¹³⁸.

Nel caso in esame, relativo all'ambito sportivo, il ricorrente – escluso dalla candidatura alla carica di Presidente Federale – aveva chiesto l'accesso alla documentazione che giustificava la propria esclusione e legittimava le altre candidature. Di fronte al rifiuto di ostensione, ha adito il giudice amministrativo, sostenendo la violazione del diritto di difesa per l'impossibilità di acquisire gli atti necessari a predisporre le proprie difese, richiamando anche il precedente del TAR Lazio n. 4693/2020.

Il TAR Lazio, accogliendo il ricorso, ha fatto riferimento alla delibera ANAC del 27 luglio 2022, che come precedentemente illustrato, aveva escluso la qualifica di organismo di diritto pubblico per una Federazione sportiva, ma aveva richiamato anche la precedente delibera ANAC n. 372/2016. In quest'ultima, l'Autorità aveva invece ritenuto sussistenti i tre requisiti dell'art. 3, comma 1, lett. d) del d.lgs. 50/2016: (1) finalità di interesse generale, (2) personalità giuridica, e (3) influenza pubblica dominante esercitata dal CONI, sia in fase costitutiva (tramite riconoscimento sportivo, necessario per acquisire personalità giuridica), sia nella gestione (con approvazione di bilanci e statuti e potere di commissariamento).

L'ANAC, inoltre, non ha escluso che il requisito dell'influenza pubblica possa realizzarsi anche attraverso il finanziamento pubblico maggioritario, qualora sia verificata la rilevanza del contributo erogato dal CONI¹³⁹.

Secondo il TAR Lazio, anche nel caso in cui una Federazione non risulti qualificabile come organismo di diritto pubblico per mancanza del requisito dell'influenza pubblica dominante, non significherebbe che – pur conservando la propria natura privatistica – essa debba essere automaticamente esclusa dall'ambito rilevante ai fini dell'accesso agli atti. Infatti, la Federazione, in quanto soggetto privato che esercita funzioni di interesse pubblico, è comunque tenuta al rispetto dei principi generali dell'azione amministrativa previsti dall'art. 1 della legge n. 241/1990.

Il rispetto dei criteri di trasparenza e imparzialità, in tal senso, non deriva tanto dalla qualifica formale del soggetto, quanto piuttosto dalla tipologia dell'attività svolta. Con

¹³⁸ M. ATELLI, *Federazioni sportive soggette al diritto di accesso agli atti*, in *Diritto e Pratica amministrativa*, My Desk, Il Sole 24 Ore, 2024.

¹³⁹ Ibidem.

specifico riferimento alle federazioni sportive, queste – pur configurandosi come associazioni di diritto privato – operano all’interno dell’ordinamento sportivo e sono titolari sia di autonomia privatistica sia di potestà amministrative di rilievo per l’ordinamento statale. A seconda della natura dell’atto considerato, trova dunque applicazione un regime giuridico diverso, pubblico o privato¹⁴⁰.

Alla luce delle sentenze esaminate fino ad adesso si intuisce che giungere a una qualificazione giuridica univoca delle Federazioni sportive appare operazione di notevole complessità, al punto da potersi ritenere, in taluni casi, pressoché irrealizzabile. Tornando al loro inserimento nell’elenco ISTAT della legge di contabilità, le sentenze della Corte dei conti precedentemente menzionate hanno provato a dare una risposta in relazione ai casi esaminati. Nei successivi paragrafi sono analizzate approfonditamente tali pronunce in cui vengono elencati i motivi dell’esclusione delle Federazioni dall’elenco in esame.

3.2.2 Analisi delle sentenze della Corte dei conti

I principi di diritto dedotti dalle pronunce della Corte dei conti menzionate nel paragrafo precedente e derivanti dall’applicazione dei parametri imposti dal giudice europeo nella sentenza dell’11 settembre 2019 sono frutto di un’attenta riflessione del giudice contabile sul tema in esame. La pronuncia della CGUE ha dato avvio, infatti, all’accoglimento *tout court* delle istanze di annullamento, presentate dalle federazioni sportive nazionali ricorrenti innanzi al giudice contabile, circa il loro erroneo inserimento nell’elenco ISTAT.

Le prime due decisioni della Corte contabile (Sentenza n. 7 /2020/RIS depositata in data 30/04/2020; sentenza n. 8/2020/RIS depositata in data 30/04/2020) riguardavano dei ricorsi della Federazione italiana danza sportiva (F.I.D.S.) e della Federazione motociclistica italiana (F.M.I.) per essere state incluse nell’elenco ISTAT dell’anno 2020. Tali pronunce rappresentano un’effettiva delimitazione dei margini entro cui devono essere interpretate le affermazioni contenute nella decisione della Corte di giustizia dell’Unione europea dell’11 settembre 2019, applicata nel caso specifico alle Federazioni sportive ricorrenti.

Nei vari giudizi instaurati dalle parti istanti, le Sezioni riunite si sono inizialmente confrontate con la questione relativa alla richiesta di integrare la motivazione

¹⁴⁰ Ibidem.

dell'inserimento nell'elenco ISTAT, colmando le lacune istruttorie tramite l'acquisizione della documentazione concernente la determinazione delle quote associative e del contratto di servizio stipulato tra il CONI e la Federazione interessata.

Tali istanze istruttorie sono state integralmente rigettate dal Collegio, in quanto fondate su un presupposto non condivisibile, ovvero che l'inserimento nell'elenco ISTAT costituirebbe un adempimento autonomo. Al contrario, il giudice ha ribadito che si tratta di un atto di pubblicità-notizia previsto dalla normativa nazionale, che accompagna l'attività principale svolta dall'ISTAT nei confronti della Commissione europea – EUROSTAT. Si tratta, dunque, di un'attività ricognitiva a doppia incidenza, sul piano interno e su quello dell'ordinamento UE, la quale, nondimeno, richiede il rispetto di un adeguato onere motivazionale e istruttorio, culminante in un provvedimento finale trasparente e motivato.

Nel merito, le Sezioni riunite si sono concentrate in particolare sui concetti di “controllo” e “quote associative”, fornendo in proposito una serie di considerazioni in forma di *obiter dictum*. I parametri normativi europei propri del SEC 2010 sono stati riletti alla luce dell'interpretazione vincolante resa dalla Corte di giustizia, attraverso un argomento a contrario rispetto al criterio del “controllo pubblico”. Si è quindi osservato che le Federazioni sportive nazionali italiane, prendendo parte in misura prevalente agli organi decisionali centrali del CONI – quali la Giunta e il Consiglio nazionale – influenzerebbero l'attività dell'ente. Tuttavia, questa circostanza assume rilevanza solo se si dimostra che ciascuna Federazione, singolarmente considerata, è in grado di esercitare un'influenza effettiva e significativa tale da neutralizzare il controllo pubblico eventualmente esercitato dal CONI, e riconquistare un'effettiva autonomia nella definizione della propria politica generale e dei propri indirizzi programmatici.

Non ravvisando l'esistenza di un controllo pubblico in senso tecnico ai sensi delle regole previste dal SEC 2010, le Sezioni riunite hanno quindi stabilito che le Federazioni sportive ricorrenti debbano essere escluse dall'elenco ISTAT per l'anno 2020. Tale conclusione si fonda sul principio per cui un intervento normativo generale, applicabile indistintamente a tutte le unità operanti in uno stesso settore, non può di per sé costituire indice di controllo pubblico. Secondo quanto affermato dalla Corte di giustizia, infatti, occorre verificare se, per la sua portata o per le sue caratteristiche eccessivamente

pervasive, un intervento pubblico sia tale da consentire di fatto la determinazione della politica generale o del programma dell'unità soggetta alla valutazione¹⁴¹.

Argomentazioni simili sono stati esibiti nelle sentenze n. 9/2020/RIS e n. 10/2020/RIS depositate anch'esse in data 30/04/2020. Nei casi in esame, le ricorrenti erano la Federazione Italiana Nuoto (F.I.N) e la Federazione Italiana Pallacanestro (F.I.P.) sempre sul tema dell'inclusione nell'elenco ISTAT per l'anno 2020.

Anche nel suddetto caso, l'iter motivazionale seguito dalle Sezioni riunite si fonda su una puntuale interpretazione dei principali passaggi della sentenza resa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

La controversia giuridica tra le posizioni contrapposte – da una parte la Procura generale e l'ISTAT, dall'altra le Federazioni Sportive Nazionali – si concentra, anche in questo caso, essenzialmente sull'interpretazione del concetto di “controllo pubblico”, analizzato sotto due profili distinti: da un lato, l'intervento pubblico attraverso regolazione generale, dall'altro, la capacità di influenzare le scelte politiche e programmatiche delle federazioni da parte del CONI.

Su questa questione centrale, il Collegio ha esaminato anche il tema della rilevanza delle quote associative, considerate quale possibile indicatore del livello di finanziamento pubblico. In proposito, si afferma che, anche nel caso in cui il giudice nazionale qualifichi come pubbliche le quote associative ciò che resta dirimente è il grado di indipendenza decisionale della singola federazione, sia rispetto alla determinazione degli importi delle quote sia in merito alla loro destinazione, concludendo che l'esito dell'analisi sarà da considerarsi negativo (ossia non sussiste un “controllo pubblico”) qualora emerga che i controlli pubblici esercitati sui flussi finanziari non risultino tali da incidere in modo sostanziale sulle scelte strategiche o sul programma operativo della federazione.

Questa ricostruzione sistematica dei flussi economici che coinvolgono le Federazioni Sportive Nazionali ha condotto le Sezioni riunite a superare il dato contabile, inteso secondo la sola normativa nazionale, proponendo una rilettura in chiave euro unitaria della nozione e degli effetti dell'intervento pubblico tramite il sostegno economico – statale o comunitario – veicolato nei bilanci federali attraverso il CONI.

¹⁴¹ PROCURA GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI, Rassegna delle decisioni delle Sezioni riunite della Corte dei conti, Sentenza n. 7 /2020/RIS depositata in data 30/04/2020; sentenza n. 8/2020/RIS depositata in data 30/04/2020.

In tale prospettiva, risulta particolarmente rilevante l'affermazione, contenuta nella pronuncia in commento, secondo cui per valutare il grado di autonomia decisionale delle Federazioni, occorre verificare in quale ambito e con quali limiti l'intervento pubblico attraverso l'erogazione dei contributi possa condizionare il programma e le attività della federazione. Ne consegue che, nei diversi settori decisionali (utilizzo dei fondi pubblici/impiego di risorse proprie) una federazione dimostra un più elevato livello di autonomia quanto più dispone di risorse svincolate dai contributi pubblici. In definitiva, non può ritenersi che l'obbligo di rispettare obiettivi strategici legati all'impiego di fondi pubblici rappresenti, da solo, una prova sufficiente di una rilevante compressione della capacità decisionale delle federazioni.

L'impianto motivazionale adottato dal giudice contabile porta, quindi, a escludere che l'intervento del CONI sulle Federazioni Sportive Nazionali assuma una portata tale da essere qualificato come eccessivo o idoneo a determinarne le scelte strategiche generali. In tal senso, anche con riferimento alla definizione dei principi fondamentali a cui gli statuti delle Federazioni devono conformarsi, le Sezioni riunite rilevano che il potere esercitato dal CONI risponde a finalità regolative, tese a garantire un'omogeneità strutturale tra gli statuti federali, nell'interesse pubblico generale alla coerenza organizzativa degli enti che compongono il sistema sportivo, e si colloca pertanto in un quadro di regolamentazione generale¹⁴².

Una corretta interpretazione del tema in esame può essere ricavata anche dall'analisi del primo comma dell'articolo 23 dello Statuto del CONI, il quale individua in maniera precisa e inequivocabile – senza margini per letture estensive – le funzioni di natura pubblicistica che il CONI delega alle Federazioni Sportive. In particolare, si tratta delle competenze concernenti l'ammissione e l'affiliazione di società e associazioni sportive, nonché dei singoli tesserati; della revoca e modifica dei relativi provvedimenti; della vigilanza sullo svolgimento regolare delle competizioni e dei campionati professionistici; della gestione dei contributi pubblici; delle attività di contrasto al doping; e della preparazione olimpica.

Tali funzioni, dunque, costituiscono il solo ambito rispetto al quale può configurarsi una delega da parte del CONI alle Federazioni, e sempre nei limiti formali e di indirizzo fissati

¹⁴² PROCURA GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI, Rassegna delle decisioni delle Sezioni riunite della Corte dei conti, Sentenza n. 9 /2020/RIS depositata in data 30/04/2020; sentenza n. 10/2020/RIS depositata in data 30/04/2020.

dallo Statuto. Ne deriva che non si è in presenza di un controllo vincolante e diretto esercitato dal Comitato olimpico sull'intera attività delle Federazioni, bensì di una attribuzione delimitata a specifici compiti pubblici¹⁴³.

Anche le pronunce del 4 maggio 2020 (sentenze n. 11/2020/RIS e n. 12/2020/RIS) hanno confermato tale l'impostazione in risposta a un ricorso della Federazione italiana pesca sportiva e attività subacquee (F.I.P.S.A.S.) e della Federazione italiana pallavolo (F.I.P.A.V.). Con tali decisioni, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno avvalorato l'annullamento dell'inserimento delle Federazioni Sportive Nazionali nell'elenco ISTAT, motivando tale scelta sulla base dell'interpretazione data alla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea dell'11 settembre 2019. Il giudice contabile ha richiamato ancora una volta il concetto di "controllo pubblico", soffermandosi sul ruolo esercitato dal CONI, fondato su un potere regolamentare che, tuttavia, si configura come una disciplina di carattere generale, priva della capacità di incidere in maniera significativa sulla sfera decisionale autonoma delle singole federazioni.

In tale contesto, il Collegio ha osservato come anche l'eventuale posizione di monopolio detenuta da una federazione nella disciplina sportiva di riferimento possa rilevare ai fini dell'accertamento del controllo, ma solo qualora essa si accompagni all'esercizio di poteri tali da determinare, di fatto, la politica generale o il programma dell'ente. Si tratta, tuttavia, di condizioni che devono essere puntualmente dimostrate caso per caso.

L'accoglimento del ricorso da parte delle federazioni ricorrenti è stato, inoltre, rafforzato da una considerazione di natura economico-contabile: ai fini del riconoscimento del controllo pubblico basato sull'indicatore del grado di finanziamento, è necessario che l'eventuale sostegno economico proveniente dal settore pubblico sia accompagnato da strumenti di controllo sui flussi finanziari che siano tali da poter effettivamente influenzare la definizione della politica generale o del programma dell'ente¹⁴⁴.

Alla luce delle considerazioni svolte, le decisioni delle Sezioni Riunite della Corte dei conti consentono di delineare un quadro sistematico dei rapporti tra il Comitato Olimpico Nazionale Italiano e le Federazioni Sportive Nazionali, dal quale si ricava con chiarezza

¹⁴³ P. SANDULLI, *La natura giuridica delle federazioni sportive ed il loro ruolo nell'elenco ISTAT*, in *Judicium*, Fascicolo 4/2020, 563-564.

¹⁴⁴ PROCURA GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI, *Rassegna delle decisioni delle Sezioni riunite della Corte dei conti*, Sentenza n. 11 /2020/RIS depositata in data 04/05/2020; sentenza n. 12/2020/RIS depositata in data 04/05/2020.

la sostanziale autonomia decisionale di queste ultime, anche rispetto alle scelte organizzative e gestionali di propria competenza.

Tale autonomia, riconosciuta non solo a livello formale ma anche nella concreta operatività degli enti federali, risulta incompatibile con l'assoggettamento ai vincoli propri delle pubbliche amministrazioni, e giustifica l'esclusione delle Federazioni dall'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche di cui alla legge n. 196 del 2009.

Le argomentazioni sviluppate dal giudice contabile, fondate sull'interpretazione conforme al diritto europeo e sulla ricostruzione delle dinamiche istituzionali interne, forniscono così un importante chiarimento sulla qualificazione giuridica delle Federazioni Sportive, contribuendo altresì a dissipare le incertezze emerse nella giurisprudenza amministrativa in merito alla loro natura sostanziale¹⁴⁵.

Le sentenze analizzate permettono di trarre alcune conclusioni fondamentali circa l'autonomia delle Federazioni Sportive Nazionali. In primo luogo, la Corte dei conti rileva che il potere di riconoscimento esercitato dal CONI ai fini sportivi non incide sulla sfera decisionale delle Federazioni, poiché tale potere si limita a verificare la sussistenza di requisiti normativi predeterminati, senza alcuna discrezionalità. A ciò si aggiunga che il riconoscimento in questione non appare funzionalmente necessario allo svolgimento dell'attività sportiva, essendo tale riconoscimento già attribuito a livello sovranazionale dal Comitato Olimpico Internazionale attraverso le Federazioni internazionali di riferimento¹⁴⁶.

In secondo luogo, i "principi fondamentali" che il CONI impone alle Federazioni per la redazione dei propri statuti sono caratterizzati da un'estrema generalità e si collocano nell'ambito di un indirizzo meramente regolatorio. Essi perseguono infatti l'interesse pubblico alla definizione di criteri uniformi e omogenei tra le varie Federazioni, ma non determinano né indirizzano le scelte strategiche o operative delle stesse¹⁴⁷.

Infine, riguardo alla questione dei contributi pubblici, si segnala che l'erogazione annuale delle risorse, ora affidata alla società Sport e Salute S.p.A. a seguito della legge n. 145 del 2018, e le attività di monitoraggio su bilanci e rendicontazioni, non interferiscono sull'autonomia delle Federazioni in ordine alla definizione degli strumenti gestionali e

¹⁴⁵ P. SANDULLI, *La natura giuridica delle federazioni sportive ed il loro ruolo nell'elenco ISTAT*, in *Judicium*, Fascicolo 4/2020, 2020, 564.

¹⁴⁶ M. MORELLI, *Le federazioni sportive nazionali tra il codice dei contratti pubblici e il regolamento comunitario SEC 2010 (parte II)*, in *Nuovo diritto civile*, Fascicolo 2/2020, 330.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

delle decisioni operative. Si tratta, in altri termini, di attività collaterali e non invasive rispetto alla capacità di autodeterminazione delle Federazioni, confermando così l'assenza di un controllo pubblico rilevante ai fini della qualificazione come amministrazioni pubbliche¹⁴⁸.

Da tali assunzioni è possibile considerare le Federazioni sportive a pieno titolo, soggetti di diritto privato inseriti in un sistema a tratti pubblicistico, nei quali coesistono funzioni riconducibili tanto all'autonomia privata quanto all'esercizio di potestà amministrative. Ne deriva, quindi, l'applicazione di regimi giuridici differenti a seconda della natura dell'atto in esame e della funzione concretamente esercitata.

In tale prospettiva, non è la qualificazione formale del soggetto né la tipologia dell'attività realizzata a determinare il regime giuridico applicabile, bensì la natura dell'interesse pubblico o privato che si intende perseguire. Gli strumenti giuridici impiegati devono essere coerenti con la finalità sostanziale, e non necessariamente con la forma dell'ente che li esercita.

In definitiva, il tradizionale approccio pubblicistico nei confronti delle Federazioni sportive risulta oggi superato, essendosi progressivamente spostato dal piano formale della natura giuridica del soggetto a quello sostanziale delle attività svolte e degli interessi perseguiti. Tale mutamento di paradigma consente una lettura più aderente alla realtà organizzativa e funzionale del sistema sportivo italiano¹⁴⁹.

3.2.3 Il vigente quadro normativo

Il materiale fin qui analizzato consente di delineare quello che è il perimetro giuridico attuale delle Federazioni Sportive Nazionali.

È innanzitutto necessario ricordare che il Decreto Melandri (d.lgs. 242/1999) le qualifica come associazioni di diritto privato senza scopo di lucro disciplinate dal Codice civile¹⁵⁰, ma in virtù delle loro numerose funzioni pubblicistiche ed in quanto organi del CONI la loro natura giuridica è sempre stata controversa¹⁵¹.

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ A. SAPORITO, *Le federazioni sportive. Natura giuridica e discipline applicabili*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, Fascicolo 4/2020, 18.

¹⁵⁰ Art.15 co.2 d.lgs. 242/1999.

¹⁵¹ P. SANDULLI, *Discutendo intorno alla natura giuridica delle federazioni sportive* in *Rivista di Diritto Sportivo*, vol. 1, 2019.

Come evidenziato nell'elaborato, risulta complesso giungere a una definizione univoca, basandosi esclusivamente sul testo normativo, circa quali siano i «specifici aspetti» delle attività delle federazioni che possano essere qualificati come di natura pubblicistica. In effetti, il riferimento agli indirizzi del CIO e del CONI non appare risolutivo, poiché solo con riferimento a quest'ultimo è possibile configurare un effettivo legame con un soggetto pubblico¹⁵².

In tale direzione, appare funzionale ai fini di una distinzione tra le diverse tipologie di attività l'articolo 23, comma 1, dello Statuto CONI, che individua in maniera relativamente puntuale alcune funzioni, quali: ammissione e affiliazione di società, associazioni sportive e singoli tesserati, revoca o modifica dei provvedimenti in questione, vigilanza sullo svolgimento regolare di competizioni e campionati professionistici, impiego dei contributi pubblici, contrasto e prevenzione del doping, preparazione olimpica e di alto livello, formazione dei tecnici, nonché utilizzo e gestione di impianti pubblici¹⁵³.

Tuttavia, nonostante la chiarezza e la sistematicità di tale disposizione, il quadro viene immediatamente reso ambiguo dal comma 1-bis, nel quale il legislatore introduce, in termini alquanto oscuri, la precisazione secondo cui «La valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche connesse»¹⁵⁴.

Con l'adozione del d.lgs. n. 15 del 2004, che ha confermato la natura pubblica del CONI qualificandolo espressamente come “Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate”, la configurazione privatistica delle Federazioni sportive ne risulta, per converso, ulteriormente consolidata. Il quadro normativo delineato mostra come le Federazioni siano organismi a composizione mista, potendo accogliere tra i propri associati sia società che associazioni sportive, oltre, ove previsto dai rispettivi statuti, anche singoli tesserati¹⁵⁵.

Allo stesso tempo però, deve essere evidenziato il significato attribuito alla formula della “valenza pubblicistica” dell'attività sportiva, contenuta nell'art. 15 del decreto Melandri,

¹⁵² S. CUSTURERI, *La natura giuridica delle federazioni sportive nazionali, enti pubblici o associazioni di diritto privato?*, in www.amministrativamente.com, Fascicolo 3/2015,8.

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ Ibidem.

¹⁵⁵ F. R. FIMMANÒ, *La “lex sportiva” alla prova della sentenza “Superlega”: il ruolo del C.O.N.I. nel riequilibrio degli assetti*, in www.amministrativamente.com, Fascicolo 2/2024.

che si configura come una vera e propria clausola generale in ambito sportivo. Essa consente di ritenere le norme federali meritevoli di tutela e di preservare la “specificità” dell’organizzazione sportiva fondata sulla competizione, in considerazione degli effetti socialmente benefici che ne derivano. In tale contesto, si giustifica anche l’incidenza di tali regole su diritti soggettivi degli atleti, come nel caso del vincolo sportivo, purché le eventuali limitazioni risultino proporzionate, finalizzate e coerenti con gli obiettivi perseguiti¹⁵⁶.

Ogni federazione sportiva, quindi, si caratterizza per una duplice dimensione: da un lato, una componente pubblica, coordinata e sostenuta economicamente dal CONI mediante l’erogazione di contributi ordinari e straordinari; dall’altro, una dimensione privata, nella quale l’autonomia economica della federazione stessa assume rilievo, ponendo però criticità oggettive, specie in un contesto in cui non è sempre scontata la capacità di autofinanziamento e di gestione autonoma delle risorse.

Stando a tali norme le Federazioni Sportive sono soggetti formalmente privati che possono talvolta essere investiti anche dell’esercizio di potestà amministrative, oltre ai consueti poteri riconducibili all’autonomia privata. Tuttavia, la presenza di profili pubblicistici in alcune attività da esse svolte non è sufficiente a mutarne la natura giuridica sostanzialmente privatistica. Tale rilievo pubblicistico si riflette piuttosto sul regime applicabile ai singoli atti, sulla qualificazione delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte e sull’individuazione del giudice funzionalmente competente¹⁵⁷.

È dal presente quadro normativo che sono sorti i dubbi giurisprudenziali circa l’inserimento delle Federazioni Sportive nell’elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni e la loro qualificazione come organismo di diritto pubblico descritti in precedenza.

Le sentenze delle CGUE esaminate precedentemente hanno di fatto confermato che il riconoscimento della natura “mista” alle Federazioni sportive rappresenta, in sostanza, una declinazione concreta della teoria della “geometria variabile”¹⁵⁸ delle

¹⁵⁶ S. BENINI HEMMELER, *La natura giuridica delle Federazioni Sportive Nazionali alla luce del D.lgs. 23 luglio 1999, n. 242*, in STUDI_A, vol. 52, fasc. 3, 2021, 261-253.

¹⁵⁷ G. PEPE, *La vexata quaestio della natura giuridica delle Federazioni sportive*, in *Amministrazione in cammino*, 2017.

¹⁵⁸ Secondo M.S. GIANNINI la logica delle “geometrie variabili” fa sì che una determinata organizzazione amministrativa può essere considerata ente pubblico o pubblica amministrazione anche solo settorialmente (per es.

amministrazioni pubbliche. Si tratta di un'impostazione di tipo pragmatico, che rinuncia a definizioni rigide e preconfezionate, preferendo invece un accertamento caso per caso. In questa prospettiva, la qualificazione giuridica delle Federazioni – pubblica o privata – non viene attribuita in via assoluta, bensì desunta *ex post*, in funzione della normativa settoriale applicabile e dei parametri che essa stabilisce. Ne consegue che lo status giuridico delle Federazioni non è fisso, ma dipende dal tipo di attività svolta, dagli interessi coinvolti e dalle finalità perseguite nel singolo caso¹⁵⁹.

Per quanto riguarda la qualificazione delle Federazioni come organismi di diritto pubblico, è da ricordare, che le decisioni analizzate non hanno escluso a priori tale qualificazione per tutte Federazioni sportive ma solo per quelle rientranti nei criteri imposti dalla CGUE¹⁶⁰. Vi sono quindi ad oggi Federazioni Sportive che sono a tutti gli effetti organismi di diritto pubblico a cui quindi si applicano le norme il nuovo codice degli appalti pubblici (d.lgs 36/2023). Tale configurazione consente alle Federazioni sportive di rapportarsi al settore della pubblica amministrazione in modo paritetico, non come soggetti subordinati, ma come interlocutori autonomi. Esse possono, infatti, avanzare proposte di collaborazione e cooperazione, come previsto in via generale dall'art. 15 della legge n. 241 del 1990 che riconosce la possibilità di accordi e partenariati tra soggetti pubblici e privati per la realizzazione di interessi comuni¹⁶¹.

Per ciò che concerne l'esclusione delle Federazioni dall'elenco ISTAT, la sentenza della CGUE del 11 settembre 2019 e le successive pronunce della Corte dei conti analizzate hanno confermato che la strada intrapresa sembra sempre di più quella della privatizzazione totale di tali enti. Infatti, come ampiamente ripetuto, attualmente, le Federazioni sportive, in quanto associazioni riconosciute, sono soggette alla disciplina generale del Codice civile e ai controlli previsti per le persone giuridiche private, pur operando sotto l'influenza di alcuni principi propri dell'ordinamento sportivo, quali la democrazia interna e la partecipazione degli atleti e dei tecnici, in coerenza con gli orientamenti del CIO e del CONI e in tutela dei valori dell'olimpismo.

nell'applicazione della disciplina degli appalti e delle procedure di evidenza pubblica), mentre per il resto delle sue attività non è qualificata come tale. *Pubblica amministrazione*, www.treccani.it.

¹⁵⁹ G. GRECO, *La federazione italiana gioco calcio è un organismo di diritto pubblico? Il vaglio della Corte di giustizia*, in *Federalismi*, Fascicolo n.15/2021.

¹⁶⁰ Corte di Giustizia dell'Unione europea, Quarta Sezione, 3 febbraio 2021, Cause riunite C-155/19 e C-156/19

¹⁶¹ P. GIRLANDO, *Riforma del codice: le federazioni del CONI devono dotarsi di uffici acquisti e rup competenti*, www.assorup.it, 2023.

L'eventuale componente pubblicistica dell'attività federale è limitata a specifici ambiti operativi, e ha generato un dibattito dottrinale e giurisprudenziale incentrato sul problema della cosiddetta "dominanza di regime". Su tale aspetto, tuttavia, la tendenza interpretativa prevalente si è orientata nel senso di confermare la natura privatistica delle Federazioni.

Le difficoltà derivanti dalla compresenza e sovrapposizione di molteplici fonti normative — spesso eterogenee e non coordinate — non possono comunque mettere in discussione il percorso di progressivo consolidamento della qualificazione privatistica di tali enti. Tale orientamento trova oggi conferma nella legge delega n. 86 del 2019, che ha indicato con chiarezza la volontà del legislatore di valorizzare la dimensione associativa e volontaristica dello sport, ponendo al centro del sistema la libera adesione di persone che, condividendo i valori fondanti di una determinata disciplina, decidono di unirsi per perseguirne gli scopi in forma organizzata¹⁶².

Ritornare a impostazioni ormai superate significherebbe indebolire e sminuire la portata della riforma introdotta con il d.lgs. n. 242 del 1999 e consolidata con il d. lgs 36/2021, il quale ha voluto chiudere definitivamente il lungo periodo di incertezza, segnato da un'alternanza tra un'impostazione pubblicistica — giustificata in passato dagli interessi generali in gioco, soprattutto nella fase storica antecedente alla Costituzione — e una concezione privatistica, poi prevalsa grazie ai principi costituzionali, in grado di garantire alle Federazioni sportive un'autonomia reale, tanto sotto il profilo formale quanto sostanziale.

Questa impostazione privatistica ha inteso assicurare alle Federazioni una gestione agile e funzionale, indispensabile per lo svolgimento efficace dell'attività sportiva, senza l'appesantimento derivante da vincoli e formalismi tipici dell'amministrazione pubblica. Solo una piena adozione di questa visione consente oggi di uscire dallo stato di incertezza normativa e operativa che ha condizionato l'agire quotidiano delle Federazioni, costringendole troppo spesso a navigare in una zona grigia tra pubblico e privato e a ricercare soluzioni di compromesso, con inevitabili effetti penalizzanti per la loro autonomia¹⁶³.

¹⁶² M. MORELLI, *Le federazioni sportive nazionali tra il codice dei contratti pubblici e il regolamento comunitario SEC 2010 (parte II)*, in *Nuovo diritto civile*, Fascicolo 2/2020, 333.

¹⁶³ Ivi, 334.

Conclusioni

La continua navigazione nella “zona grigia” precedentemente menzionata, ha indotto sia la normativa che la giurisprudenza a tendere a un riconoscimento sempre più privatistico delle Federazioni Sportive.

Tuttavia, dall’analisi normativa e giurisprudenziale condotta emerge con chiarezza come la natura giuridica delle Federazioni Sportive Nazionali non possa essere risolta attraverso schematismi dogmatici, né mediante l’attribuzione formale della qualifica di soggetto pubblico o privato. Al contrario, la complessità dell’ordinamento sportivo e l’evoluzione delle fonti, nazionali ed europee, impongono un approccio funzionale e sostanziale, che tenga conto delle concrete modalità di esercizio delle funzioni federali, delle fonti di finanziamento, del grado di autonomia decisionale e, soprattutto, dell’effettività del controllo pubblico. Tale assunzione è valida sia per il loro inserimento nell’elenco ISTAT che per la qualifica di organismo di diritto pubblico ai sensi del d.lgs. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici).

L’impianto privatistico inaugurato dal d.lgs. n. 242 del 1999 e ribadito dalla legge delega n. 86 del 2019 ha costituito il punto di svolta: le Federazioni sono oggi formalmente associazioni riconosciute di diritto privato, rette dalle norme del Codice civile, e solo in via eccezionale possono esercitare poteri amministrativi delegati, limitatamente alle funzioni previste dallo Statuto del CONI (art. 23, comma 1). La giurisprudenza ha, tuttavia, evidenziato che tale configurazione mista non equivale a una duplicazione di regime, ma implica l’applicazione differenziata di norme pubblicistiche o privatistiche in funzione della natura dell’atto o dell’attività svolta¹⁶⁴.

Il ruolo delle Federazioni Sportive di promozione e regolamentazione dello sport in Italia è essenziale per comprendere la loro rilevanza nell’ordinamento italiano.

Le federazioni si inseriscono nel sempre più ampio ordinamento sportivo, che negli ultimi anni, sta conoscendo una nuova fase di riforma grazie alle disposizioni legislative che hanno dato avvio alla cosiddetta “Riforma dello Sport” illustrata nella presente tesi.

In tal senso, il tirocinio effettuato nell’Ufficio attività giuridiche e regolamentazione sportiva presso il CONI ha permesso all’autore di approfondire le attività di indirizzo e controllo del CONI nei confronti delle Federazioni. In particolare, tramite lo svolgimento delle ordinarie quotidiane del servizio, è stato possibile entrare nei dettagli di tutte le

¹⁶⁴ CORTE DI GIUSTIZIA DELL’UNIONE EUROPEA, Quarta Sezione, 3 febbraio 2021, Cause riunite C-155/19 e C-156/19.

possibili controversie relative all'approvazione degli Statuti e dei Regolamenti Organici Federali da parte del CONI.

Dai documenti normativi analizzati si arriva dunque alla parziale conclusione che vede le Federazioni come *“soggetti formalmente privati che possono talvolta essere investiti anche dell'esercizio di potestà amministrative, oltre ai consueti poteri riconducibili all'autonomia privata.”*¹⁶⁵.

Il cuore della questione affrontata è stato però l'inserimento o meno delle Federazioni Sportive Nazionali nell'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche, ai sensi del SEC 2010. L'inclusione in tale elenco comporta, infatti, l'assoggettamento dell'ente a una serie di obblighi contabili e di rendicontazione propri del settore pubblico, con significative implicazioni sul piano dell'autonomia gestionale e sulla configurazione del bilancio.

L'adozione, da parte degli Stati membri, della contabilità economico-patrimoniale (accrual), in linea con il sistema europeo dei conti (SEC 2010), ha reso ancora più stringente la necessità di chiarire la natura dei soggetti coinvolti nella gestione di risorse pubbliche. Infatti, in un'ottica di accountability finanziaria e di consolidamento dei conti pubblici, è essenziale che solo gli enti effettivamente controllati da amministrazioni pubbliche, e che operano secondo logiche pubblicistiche, siano inclusi nel perimetro statistico delle amministrazioni pubbliche.

A partire dalle pronunce della Corte di giustizia dell'Unione Europea (in particolare le sentenze dell'11 settembre 2019 cause riunite C-612/17 e C-613/17 e del 3 febbraio 2021 cause riunite C-155/19 e C-156/19) è stato chiarito che il criterio determinante per l'inclusione nell'elenco è il “controllo pubblico”, da intendersi come capacità concreta e sostanziale dell'ente pubblico di influenzare la politica generale o il programma dell'unità in esame¹⁶⁶.

Sulla scorta di tale parametro, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno ritenuto che le Federazioni non presentino un grado di eterodirezione tale da giustificare l'inquadramento tra le pubbliche amministrazioni. In particolare, è stata esclusa la

¹⁶⁵ G. PEPE, *La vexata quaestio della natura giuridica delle Federazioni sportive*, in *Amministrazione in cammino*, 2017.

¹⁶⁶ CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Seconda Sezione, 11 settembre 2019, C-612/17 e C-613/17 e CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Quarta Sezione, 3 febbraio 2021, Cause riunite C-155/19 e C-156/19.

sussistenza di un'influenza pubblica dominante da parte del CONI, rilevando che: il potere di riconoscimento ai fini sportivi non comporta esercizio di discrezionalità amministrativa, ma è meramente ricognitivo del possesso dei requisiti richiesti; i principi fondamentali dettati dal CONI per gli statuti federali hanno carattere generale e non intaccano l'autonomia interna delle Federazioni; i contributi pubblici ordinari e straordinari, ora erogati da Sport e Salute S.p.A., non sono sufficienti a vincolare le decisioni strategiche delle Federazioni, tanto più quando le entrate proprie (come le quote associative) risultano prevalenti; la "posizione di monopolio" nella disciplina sportiva non è di per sé indice di controllo, se non accompagnata da strumenti che permettano di dettare la politica generale dell'ente.

Le sentenze n. 7-12/2020/RIS della Corte dei conti hanno quindi escluso le Federazioni Sportive Nazionali dall'elenco ISTAT 2020, con un argomentato riferimento alla giurisprudenza europea e una rilettura in chiave sostanzialistica del concetto di controllo.¹⁶⁷ Anche l'ANAC ha recepito tali impostazioni, riconoscendo che, in assenza di requisiti cumulativi (personalità giuridica, finalità di interesse generale, influenza pubblica dominante), le Federazioni non possono essere considerate organismi di diritto pubblico¹⁶⁸.

L'impostazione finale dell'elaborato, supportata anche dall'esperienza diretta presso il CONI, è quindi quella di una netta preferenza per una qualificazione privatistica delle Federazioni Sportive Nazionali, che tuttavia non esclude – ma anzi presuppone – un controllo pubblico di tipo funzionale e limitato a specifici settori, come la lotta al doping o la gestione dei fondi pubblici.

Tale equilibrio tra autonomia e responsabilità, tra diritto comune e diritto speciale, è quanto mai necessario in un'epoca in cui lo sport assume un ruolo sempre più centrale nel sistema educativo, sociale ed economico del Paese. Il riconoscimento della "valenza pubblicistica" di alcune attività federali (art. 15 d.lgs. Melandri) non può essere utilizzato come scappatoia per estendere in modo indiscriminato l'area del diritto amministrativo, ma deve essere ancorato a parametri oggettivi di controllo e finalizzazione dell'attività.

¹⁶⁷ PROCURA GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI, Rassegna delle decisioni delle Sezioni riunite della Corte dei conti, Sentenza n. 9 /2020/RIS depositata in data 30/04/2020; sentenza n. 10/2020/RIS depositata in data 30/04/2020.

¹⁶⁸ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC), *Delibera n. 367 del 27 luglio 2022*, "Istanza di parere per la qualificazione della Federazione Italiana Sport Equestri (FISE) come organismo di diritto pubblico."

La tesi ha, in conclusione, evidenziato come l'attuale approccio interpretativo adottato dalla giurisprudenza, fondato sull'analisi concreta del grado di autonomia delle Federazioni Sportive e sull'assenza di un controllo pubblico effettivo, sia coerente con le direttive europee, rispettoso del principio di sussidiarietà e adeguato alla specificità del fenomeno sportivo. Le Federazioni sono enti privati che operano, talvolta, nell'interesse pubblico, ma ciò non le rende pubbliche amministrazioni.

L'auspicio, anche alla luce della recente riforma costituzionale che ha introdotto l'attività sportiva in Costituzione (art. 33), è che il legislatore possa garantire un quadro normativo certo e coerente, capace di conciliare il rispetto dell'autonomia federale con la necessaria trasparenza e responsabilità nell'uso di risorse pubbliche. La chiarezza giuridica è condizione imprescindibile per lo sviluppo sano e sostenibile dello sport italiano.

BIBLIOGRAFIA

E. ANESSI PESSINA, E. BARZAN, E. CANTÙ, C. FALIVENA, A. FURNARI, *Il bilancio delle istituzioni pubbliche*, in M.CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI, A. TURRINI, *Management pubblico, Seconda edizione*, Milano, Egea, 2024, 157-159.

M. ANZALONE, I. MACRÌ, S.SIRAGUSA, *La nuova contabilità delle amministrazioni pubbliche - Principi e strumenti dell'armonizzazione contabile nel rinnovato contesto tecnico e normativo europeo*, Milianofiori Assago (MI), Wolters Kluwer Italia, 2015, 257-266.

M. ATELLI, *Controllo pubblico su istituzioni senza scopo di lucro e gradazione della loro autonomia decisionale ai fini del SEC 2010*, in www.amministrativamente.com, Fascicolo 3/2022.

M. ATELLI, *Federazioni sportive soggette al diritto di accesso agli atti*, in *Diritto e Pratica amministrativa*, My Desk, Il Sole 24 Ore, 2024.

A. AVERARDI, *Autonomia privata ed esercizio di funzioni pubbliche. Sul problema della qualificazione delle federazioni sportive come organismi di diritto pubblico*, in *Rivista di Diritto sportivo*, Fascicolo 2/2018.

A. AVERARDI, *Tra stato e società: le federazioni sportive nel perimetro mobile delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista di Diritto sportivo*, Fascicolo 1/2016.

S. BENINI HEMMELER, *La natura giuridica delle Federazioni Sportive Nazionali alla luce del D.lgs. 23 luglio 1999, n. 242*, in *STUDI_A*, vol. 52, fasc. 3, 2021, 261-253.

M. BERGO, *E pur si muove ... ma come? Le sfide al diritto costituzionale della nuova governance economica europea e della contabilità accrual*, in *Diritto e Conti*, Fascicolo n. 2/2024.

D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci Editore, 2019, 125.

P. BRIGUORI, *Le Federazioni Sportive sono Pubbliche Amministrazioni? Ancora incertezza dopo la pronuncia della Corte di Giustizia Europea*, in *Diritto e Conti*, Fascicolo n. 2/2019.

C. BUONGIORNO SOTTORIVA, M. MICACCHI, R. SAPORITO, F. VIDÈ, *La gestione strategica delle persone nelle istituzioni pubbliche*, in M. CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI, A. TURRINI, *Management pubblico, Seconda edizione*, Milano, Egea, 2024, 213.

C. BUZZACCHI, *L'elenco ISTAT delle Pubbliche Amministrazioni e il giudice del bilancio: giurisprudenza europea e contabile in dialogo*, in *Diritto e Conti*, Fascicolo 1/2024.

S. CALDARELLI, *La giurisdizione amministrativa sull'impugnazione dell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni* (nota a Cass. sez. un. 25 novembre 2024, n. 30220), in *Giustizia Insieme*, 2025.

S. CALDARELLI, *Le problematiche di finanza pubblica sottese alla gestione e razionalizzazione delle società partecipate da Regioni ed Enti locali Focus sulla Regione Abruzzo. L'uso della metodologia CPT a sostegno della gestione e razionalizzazione delle società partecipate*, CPT Ricerca, Università degli Studi di Teramo, 2021, 10.

S. CALDARELLI, Note a prima lettura di Corte di cassazione casa Sezioni Unite n. 30220/2024 sulla “riespansione” della giurisdizione amministrativa sull'elenco Istat, in *Diritto e Conti*, Fascicolo 2/2024.

S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 601 ss.

B. CIFERNI, *La nozione finanziaria di pubblica amministrazione. Funzione dell'elenco Istat e problemi di giurisdizione*, in *Il diritto dell'economia*, Fascicolo 1/2024, 183-201.

M. CLARICH, *MANUALE di diritto amministrativo*, Sesta edizione, , Mulino, Bologna, 2024, 434

C. COLUMBANO, *Profili ragionieristici della contabilità nazionale*, Roma, RomaTrePress, 2024, 62-66.

S. CUSTURERI, *La natura giuridica delle federazioni sportive nazionali, enti pubblici o associazioni di diritto privato?*, in www.amministrativamente.com, Fascicolo 3/2015, 7-8.

- E. D'ARISTOTILE, *La riforma della contabilità pubblica nel PNRR: brevi considerazioni dopo la pubblicazione in consultazione del "quadro concettuale"*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 2022.
- D. DE CAROLIS, *Il CONI e le Federazioni nel quadro normativo nazionale*, in *Lexitalia*.
- S. DEL GATTO, *Sistema "Sec 95" ed elenco Istat. Sull'incerto confine della sfera pubblica*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, Fascicolo 10/2013.
- G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea, Terza Edizione*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2017, 37-40.
- L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Diritto Pubblico*, Fascicolo 1, gennaio-aprile 2007.
- F. R. FIMMANÒ, *La "lex sportiva" alla prova della sentenza "Superlega": il ruolo del C.O.N.I. nel riequilibrio degli assetti*, in www.amministrativamente.com, Fascicolo 2/2024.
- P. GIRLANDO, *Riforma del codice: le federazioni del CONI devono dotarsi di uffici acquisti e rup competenti*, www.assorup.it, 2023.
- F.G. GRANDIS, *L'elenco ISTAT e la nozione di "pubblica amministrazione"* in *Rivista della Corte dei conti*, Fascicolo n.1-2/2014, 523.
- G. GRECO, *La federazione italiana gioco calcio è un organismo di diritto pubblico? Il vaglio della Corte di giustizia*, in *Federalismi*, Fascicolo n.15/2021.
- F. IDONE, *L'autonomia amministrativa- Nozione, tipologie e ripartizione delle competenze*, in *Altalex*, 2021.
- A. MANCINO, *La relazione tra enti sportivi e federazioni*, in *Edicola Fisco*, My Desk 24, *Il Sole 24 Ore*, 2024, 110 ss.
- G. MARTINELLI, F. ROMEL, E. RUSSO, *L'ordinamento sportivo*, Roma, Edizioni Scuola dello Sport, 2009, 52.
- A. MASSERA, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, in *Diritto pubblico*, Fascicolo 1, gennaio-aprile 2008, 114.

- B. G. MATTARELLA, *Burocrazia «normativa»: il valore della legge e il ruolo dell'amministrazione*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, Fascicolo 1/2020, 75-76.
- A. MONDINI (a cura di), *Lezioni di diritto della finanza pubblica europea*, Milano, CEDAM, 2025, 45-46.
- A. MONORCHIO, L. MOTTURA, *Compendio di Contabilità di Stato*, Ottava Edizione, Bari, Cacucci Editore, 2021, 225-241.
- M. MORELLI, *Le federazioni sportive nazionali tra il codice dei contratti pubblici e il regolamento comunitario SEC 2010 (parte I)*, in *Nuovo diritto civile*, Fascicolo 5/2020, 283.
- M. MORELLI, *Le federazioni sportive nazionali tra il codice dei contratti pubblici e il regolamento comunitario SEC 2010 (parte II)*, in *Nuovo diritto civile*, Fascicolo 2/2020, 319-333.
- P. NASINI, *Compendio Diritto Amministrativo*, Edizione 2025, Bologna, Lex Iuris Editore, 2025, 13-14.
- N. NIGLIO, *La Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) non è un organismo di diritto pubblico*, in *Pratica Amministrativa*, MyDesk24, 2021.
- P. PALATUCCI, *Il punto sugli organismi di diritto pubblico alla luce della giurisprudenza comunitaria*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez" 4/2001, 1170-1186.
- S. PAPA, *Le federazioni sportive: natura privata e profili pubblicistici alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, Fascicolo n 10/2021.
- L. PARONA, *Gli incerti confini dell'organismo di diritto pubblico alla luce della controversa qualificazione giuridica delle federazioni sportive*, in *Rivista di Diritto sportivo*, Fascicolo 2/2021.
- G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, in *Diritto dello sport*, n. 2/3/2016.

G. PEPE, *La vexata quaestio della natura giuridica delle Federazioni sportive*, in Amministrazione in cammino, 2017.

F. PIERGENTILI, *Federazioni Sportive Nazionali tra autonomia e interesse pubblico: incostituzionale il divieto definitivo di accesso alle cariche direttive delle strutture territoriali per violazione del principio di proporzionalità (nota a corte cost. 29/09/2023, n. 184)*, www.coni.it, 2023.

G. PIPERATA, *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in Diritto amministrativo, Fascicolo 3/2020, 646.

M. PIROLI, *L'applicazione del Codice dei contratti pubblici alle Federazioni Sportive*, in Diritto.it, 2022.

M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva tra performance e vita quotidiana*, Seconda edizione, Milano, Cedam, 2022, 98-99.

G. PROVVISIERO, *Federazioni sportive nazionali: la natura ibrida*, Lavoro e previdenza sociale, in Altalex, 2021.

C. RUSSO, *Annotazioni a margine dell'art. 23 quater d.l. 137/2020 alla luce della rilevanza generale e sistematica dell'elenco Istat*, in Rassegna dell'Avvocatura dello Stato, Fascicolo 1/2021, 251-252.

P. SANDULLI, *La natura giuridica delle federazioni sportive ed il loro ruolo nell'elenco ISTAT*, in Judicium, Fascicolo 4/2020, 553-564.

M. SANINO, *I soggetti istituzionali*, S. BELLOMO, G. CAPILLI, M.A. LIVI, D. MAZZACAPO, P. SANDULLI *Lineamenti di diritto sportivo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2024, 73-74.

L. SANTORO, *L'inserimento dello sport in costituzione: prime osservazioni*, in Diritto dello Sport, Vol.04 Fascicolo n 2/2023.

A. SAPORITO, *Le federazioni sportive. Natura giuridica e discipline applicabili*, in Rivista giuridica AmbienteDiritto.it, Fascicolo 4/2020, 6.

C. SCHENA, *Elenco ISTAT: il ruolo della Corte dei Conti e del giudice amministrativo chiarito dalle Sezioni Unite*, in Giuricivile, 2024.

C. SILVANO, *La fondazione di partecipazione e la nozione di organismo di diritto pubblico: due istituti a confine?*, in *Federalismi*, Fascicolo 27/2023, 120-126.

D. SIMEOLI, *Appunti sul principio di legalità amministrativa*, in *Questione Giustizia*, Fascicolo n.4/2016.

L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, 3.

A. TORTORA, *Riflessioni sul coordinamento tra ordinamento nazionale e sportivo in materia di funzioni del CONI e controllo delle federazioni sportive*, in *Ceridap.eu*, 2025.

M. VELLANO, *Il CIO e il governo transnazionale dello sport*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, Fascicolo 2/2017, 256.

DOCUMENTAZIONE ISTITUZIONALE

BANCA D'ITALIA, *Nuovi standard internazionali in ambito statistico: miglioramenti nella metodologia e nella disponibilità dei dati*, 2014.

BANCA D'ITALIA, *I conti finanziari dell'Italia*, 2018.

CAMERA DEI DEPUTATI, *Dossier XIX Legislatura, Modifica all'articolo 33 della Costituzione*, in materia di attività sportiva, A.C. 715-B Cost., 17 luglio 2023.

COMITATO OLIMPICO NAZIONALE ITALIANO, *Bilancio di Sostenibilità 2023*, Roma, 2023.

COMITATO OLIMPICO NAZIONALE ITALIANO, *Parere N. 1/2021*, Collegio Di Garanzia Sezione Consultiva, 2021.

CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2023*, Sintesi, 2024.

ISTAT, *Le unità Istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche*, Nota esplicativa, 2024.

ISTAT, *Rilevazione di Informazioni, Dati e Documenti necessari alla Classificazione di Unità Economiche nei settori istituzionali stabiliti dal SEC 2010*, www.istat.it, 2024.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Piano strutturale di bilancio di medio termine, 2025-2029*, 2024.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Direttiva Generale per l'azione amministrativa e la gestione del Dipartimento Per Lo Sport.

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, La Legge di Contabilità e Finanza pubblica, Legge n. 196 del 31 dicembre 2009, Note Brevi, 2010.

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Nota tecnico - illustrativa alla Legge di bilancio 2022-2024*, 2022.

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2013-2022, 2023.

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, Allegato 2023, Circolare del 3 luglio 2024, n 32.

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, Circolare del 22 aprile 2025 n. 12, *Disposizioni di finanza pubblica afferenti agli enti di diritto privato di cui all'articolo 14 del Codice civile inclusi nell'elenco ISTAT di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, 2025.

SPORT E SALUTE S.P.A., Statuto Sociale, Aggiornato in Assemblea il 2 ottobre 2023.

SPORT E SALUTE S.P.A., Verbale di riunione del Consiglio di amministrazione, 20 dicembre 2024.

GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza del 29 settembre 2023 n. 184.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Seconda Sezione, 11 settembre 2019, C-612/17 e C-613/17.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Quarta Sezione, 3 febbraio 2021, Cause riunite C-155/19 e C-156/19.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Prima Sezione, 13 luglio 2023, Cause riunite C-363/21 e C-364/21.

CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione sentenza-ordinanza n. 31/2017/ris depositata in data 10/10/2017.

CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c. Sentenza n. 1/2020/RIS depositata in data 21/01/2020.

CORTE DEI CONTI, Procura generale, Rassegna delle decisioni delle Sezioni riunite della Corte dei conti, Sentenza n. 7 /2020/RIS depositata in data 30/04/2020; sentenza n. 8/2020/RIS depositata in data 30/04/2020.

CORTE DEI CONTI, Procura generale, Rassegna delle decisioni delle Sezioni riunite della Corte dei conti, Sentenza n. 9/2020/RIS depositata in data 30/04/2020; sentenza n. 10/2020/RIS depositata in data 30/04/2020.

CORTE DEI CONTI, Procura generale, Rassegna delle decisioni delle Sezioni riunite della Corte dei conti, Sentenza n. 11 /2020/RIS depositata in data 04/05/2020; sentenza n. 12/2020/RIS depositata in data 04/05/2020.

CORTE DI CASSAZIONE, Sezioni Unite sentenza n. 30220, del 25/11/2024.

CONSIGLIO DI STATO, sezione V, ordinanza 12 febbraio 2019, n. 1006.

CONSIGLIO DI STATO, sezione V, sentenza 15 luglio 2021, n. 5348.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE LAZIO, Sezione I, sentenza 13 aprile 2018, n. 4100.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE LAZIO, Sezione I ter, sentenza 10 dicembre 2024, n. 22319.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE LAZIO, Sezione I ter, sentenza 05 maggio 2020, n. 4693.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Fonti europee e costituzionali

Trattato sull'Unione Europea (TUE).

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Costituzione della Repubblica Italiana.

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

Leggi e decreti nazionali

Legge 16 febbraio 1942, n. 426, Costituzione e ordinamento del Comitato olimpico nazionale italiano (C.O.N.I.).

Legge 20 marzo 1975, n. 70, Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente.

Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, Riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano – C.O.N.I., a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, come modificato dall'art. 1, commi 629 e ss., della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 15, Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, recante "Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI".

Legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, Legge di contabilità e di finanza pubblica.

Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili.

Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Legge 24 dicembre 2012, n. 228, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013).

Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 104, Attuazione della direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi.

Legge 8 agosto 2019, n. 86, Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione.

Decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36, Attuazione dell'articolo 5 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo.

Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.

Altre fonti europee e direttive

Direttiva 2011/85/UE del consiglio dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea.

Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

Direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2017 che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi.

Delibere e atti di enti pubblici

Delibera del Consiglio Nazionale del CONI 11 novembre 2004, n. 1296, Principi e criteri per la formulazione del Regolamento di amministrazione e contabilità delle Federazioni Sportive Nazionali.

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC), Delibera n. 372 del 23 marzo 2016, Quesito ANIA sull'applicabilità degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari alle Federazioni Sportive.

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC), Delibera n. 367 del 27 luglio 2022, Istanza di parere per la qualificazione della Federazione Italiana Sport Equestri (FISE) come organismo di diritto pubblico.

Regolamento delle strutture territoriali del CONI, modificato dal Consiglio Nazionale il 26 luglio 2023 con deliberazione n. 1741, approvato con D.P.C.M. del 5 settembre 2023.

COMITATO OLIMPICO NAZIONALE ITALIANO, Principio 11.1 dei Principi Fondamentali degli Statuti delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate, approvati con deliberazione n. 1773 del Consiglio Nazionale del 17 dicembre 2024.

Statuti

Statuto del Comitato Olimpico Nazionale Italiano, modificato dal Consiglio Nazionale il 2 ottobre 2019 con deliberazione n. 1647, approvato con D.P.C.M. del 10 gennaio 2020.

Statuto dell'Automobile Club d'Italia (ACI), decreto del Ministro per lo Sport e i Giovani del 27 febbraio 2024.

Statuto dell'Aero Club d'Italia (AeCI), decreto del Presidente della Repubblica, 18 marzo 2013, n. 53. Regolamento recante Nuovo Statuto Aero club d'Italia e Nuovo Statuto tipo Aero club locali federati.

Statuto dell'Unione Italiana Tiro a Segno (UITS), approvato con decreto del Ministro della difesa di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze l'8 marzo 2021 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 22 Marzo 2021 - "Serie Generale" n.70.

Fonti internazionali

Carta Olimpica, Comitato Internazionale Olimpico, edizione 12 dicembre 1999.

SITOGRAFIA

Allegato 1, Principi contabili generali, www.governo.it.

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC), www.anac.it.

CAMERA DEI DEPUTATI, Temi dell'attività parlamentare. *La nuova legge di contabilità e finanza pubblica*, www.leg16camera.it, 2011.

Linee guida ANAC n.2: l'offerta economicamente più vantaggiosa, www.biblus.acca.it.

Conto Annuale, www.rgs.mef.gov.

Contrattazione collettiva, www.coni.it, 2024.

Pubblica amministrazione, Dizionario di Economia e Finanza (2012), www.treccani.it.