

STUDIO LEGALE LUBRANO & Associati

00196 ROMA - Via Flaminia 79 - +39063202562 - 3223249 - 3214981 (fax)
info@studiolubrano.it - www.studiolubrano.it

AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE – ANAC

RICHIESTA DI INTERPELLO

IN RELAZIONE

ALLA INSUSSISTENZA DELLA NATURA DI ORGANISMO DI DIRITTO PUBBLICO

IN CAPO ALLA FEDERAZIONE ITALIANA SPORT EQUESTRI (F.I.S.E.)

E, CONSEGUENTEMENTE,

ALLA INSUSSISTENZA PER LA STESSA DELL'OBBLIGO DI APPLICARE IL

CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

la **Federazione Italiana Sport Equestri – F.I.S.E.**, con sede in Roma (00196), Viale Tiziano 74 (C.F. 97015720580), in persona del Presidente *pro-tempore* avv. Marco di Paola, nato a Roma, il 7 maggio 1968, assistita, rappresentata e difesa, nel presente procedimento, dagli avvocati prof. Enrico Lubrano (C.F. LBR NRC 71E20 H5011 – PEC avv.enrico.lubrano@pec.it) e prof. Filippo Lubrano (C.F. LBR FPP 39L14 H5011 – pec avv.filippo.lubrano@pec.it), presso il primo dei quali è elettivamente domiciliata in Roma (00196), Via Flaminia 79 (Studio legale Lubrano e Associati), FAX 06/3214981,

PREMESSO CHE

- per quanto attiene all'ambito soggettivo della **platea dei destinatari del Codice dei Contratti Pubblici**, non è in discussione che lo stesso si applichi ai c.d. **“organismi di diritto pubblico”**;
- tale dato costituisce la risultante di due norme, ovvero:
 - 1) l'art. 1, comma 1, in base al quale il Codice si applica ad **“amministrazioni aggiudicatrici”** e ad **“enti aggiudicatori”**;
 - 2) l'art. 3, comma 1, lett. a, in base al quale **“ai fini del presente codice si intende per:**
 - a) **«amministrazioni aggiudicatrici», le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti”**.
- alla luce del combinato disposto di tali due norme risulta, quindi, chiaro il fatto che il Codice dei Contratti Pubblici si applica agli organismi di diritto pubblico, quale *species* del *genus* **“amministrazioni aggiudicatrici”**;
- la **definizione di “organismo di diritto pubblico”** è contenuta nell'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che dispone quanto segue: **“Ai fini del presente codice si intende per: (...) d) organismi di diritto pubblico, qualsiasi organismo, anche in forma societaria, il cui elenco non tassativo è contenuto nell'allegato IV:**
 - 1) **istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;**



STUDIO LEGALE LUBRANO & Associati

00196 ROMA - Via Flaminia 79 - +39063202562 - 3223249 - 3214981 (fax)
info@studiolubrano.it - www.studiolubrano.it

- 2) *dotato di personalità giuridica;*
- 3) *la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico";*

RILEVATO CHE

- **la stessa ANAC, con Delibera 23 marzo 2016, n. 372, ha riconosciuto la qualificazione delle Federazioni Sportive come "organismi di diritto pubblico", con conseguente sottoposizione alla disciplina del Codice dei Contratti Pubblici.**
- in particolare, l'ANAC, con tale Delibera:
 - A) ha riconosciuto **la possibilità, in astratto, di configurare le Federazioni come organismi di diritto pubblico, nel caso di sussistenza dei tre elementi cumulativamente indicati dalla normativa europea e nazionale, ovvero:**
 - 1) finalità di interesse generale;
 - 2) personalità giuridica;
 - 3) sottoposizione a **controllo pubblico** o di un ente pubblico (nelle fattispecie, il C.O.N.I.) che può consistere **alternativamente** (quali elementi sintomatici del controllo):
 - a) nella ricezione di un **finanziamento** pubblico prevalente;
 - b) nella sottoposizione ad un **controllo di gestione;**
 - c) nella nomina di oltre la metà dei componenti dell'organo di amministrazione dell'ente (¹);

¹ Vista la notevole rilevanza di tale Delibera nel quadro del presente atto, si ritiene opportuno riportare il **relativo stralcio testuale** e completo di quanto indicato **dalla richiamata Delibera.**

"In considerazione di quanto sopra, si ritiene, quindi, che al fine di rispondere al quesito posto dall'ANIA, occorra stabilire se le Federazioni sportive sono soggetti sottoposti all'applicazione del Codice.

Il decreto legislativo 23 luglio 1999 n. 242 e ss.mm.ii., recante «Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - C.O.N.I., a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59» afferma espressamente che:

1. *il C.O.N.I., che è la Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate, ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali (art. 1). Ai sensi dell'art. 1, co. 19, del D.L. 181/2006, la vigilanza è stata poi attribuita alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;*
2. *le Federazioni sportive nazionali (FSN) e le Discipline sportive associate hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato, non perseguono fini di lucro e sono soggette, per quanto non espressamente previsto dal medesimo decreto, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione (art. 15).*

In particolare, le FSN sono costituite da società, da associazioni sportive e, nei casi previsti dagli statuti in relazione alla particolare attività, anche da singoli tesserati. Il CONI riconosce una sola Federazione sportiva nazionale per ciascuno sport.

B) ha rilevato, nelle Federazioni Sportive, la sussistenza di tutti i tre elementi in questione, ovvero:

1) il perseguimento di finalità di interesse generale ⁽²⁾;

Come si legge nella relazione di accompagnamento del d.lgs. 242/1999, uno degli scopi della riforma era quello di realizzare una netta separazione tra il CONI e le Federazioni, al fine di evitare il fenomeno che la relazione medesima definisce 'controllatore-controllato'.

Come noto, la circostanza che il legislatore abbia definito le FSN 'associazioni con personalità giuridica di diritto privato', non è di per sé indicativa della non assoggettabilità delle stesse alla disciplina del Codice, dal momento che nella nozione di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 25, del Codice sono compresi anche gli 'organismi di diritto pubblico', ossia quei soggetti che, pur potendo assumere la veste formale di enti di diritto privato (anche societario), presentano indici sostanziali di una matrice pubblicistica che ne comporta la sottoposizione alle regole dell'evidenza pubblica.

Precisamente, l'art. 3, comma 26, in conformità a quanto stabilito nella direttiva 18/2004/CE, stabilisce che gli organismi di diritto pubblico comprendono qualsiasi organismo, anche in forma societaria, che sia:

- 1) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;
- 2) dotato di personalità giuridica;
- 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico. Tale definizione è confermata nella nuova direttiva 2014/24/UE".

² Per le medesime ragioni indicate alla nota precedente, si ritiene opportuno riportare il relativo stralcio testuale e completo di quanto indicato dalla richiamata Delibera.

"Con riferimento al requisito di cui al suddetto punto 1), attinente alle finalità perseguite dall'organismo, la giurisprudenza, comunitaria e nazionale, ha affermato che sono da considerarsi di interesse generale aventi carattere non industriale e non commerciale quei bisogni che non risultano soddisfatti dall'opera di beni e servizi sul mercato libero e al cui soddisfacimento per motivi connessi all'interesse generale lo Stato preferisce provvedere direttamente o mantenere un'influenza determinante.

Nel caso di specie, le Federazioni non perseguono fini di lucro ed appaiono rilevanti le disposizioni contenute nel d.lgs. 242/1999 e nello Statuto del CONI che attribuiscono espressamente 'valenza pubblicistica' ad alcune attività svolte dalle FSI.

L'art. 23, comma 1, dello Statuto del CONI, in applicazione ai principi contenuti nell'art. 15 del d.lgs. 242/99, stabilisce che «oltre quelle il cui carattere pubblico è espressamente previsto dalla legge, hanno valenza pubblicistica esclusivamente le attività delle Federazioni sportive nazionali relative all'ammissione e all'affiliazione di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; alla revoca a qualsiasi titolo e alla modificazione dei provvedimenti di ammissione o di affiliazione; al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici; all'utilizzazione dei contributi pubblici; alla prevenzione e repressione del doping, nonché le attività relative alla preparazione olimpica e all'alto livello alla formazione dei tecnici, all'utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi pubblici».

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

Pertanto, tutta l'attività delle FSI finalizzata alla promozione, sviluppo e corretto svolgimento dell'attività sportiva oggetto di ciascuna Federazione e alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali di tale attività (che non si svolge mediante offerta di beni o servizi su un mercato in concorrenza), alla quale – come sopra evidenziato – è riconosciuta una «valenza pubblicistica», si ritiene possa rispondere a esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale e non commerciale.

Peraltro, non è necessario, ai fini della qualificazione di organismo di diritto pubblico, che la Federazione sportiva abbia in via esclusiva o prevalente lo scopo di soddisfare tali interessi di carattere generale, ben potendo perseguire, anche in misura maggioritaria, interessi di carattere commerciale e industriale.



- 2) la **personalità giuridica** ⁽³⁾;
- 3) la sottoposizione ad un **controllo pubblico**:
 - a) esso è stato **ravvisato dall'ANAC nella sussistenza di un controllo di gestione** da parte del C.O.N.I. nei confronti delle Federazioni (ovvero nella prima delle tre ipotesi alternative configurate in astratto), consistente essenzialmente nei poteri di affiliazione, revoca dell'affiliazione, approvazione dei bilanci e di commissariamento ⁽⁴⁾;
 - b) peraltro, l'ANAC **non ha escluso** la possibilità di configurare un controllo anche sotto un altro dei tre indici sintomatici, ovvero nel fatto che alcune

A tale riguardo, giova ricordare che la Corte di Giustizia ha affermato che, una volta acclarato lo status di organismo di diritto pubblico, l'ente deve considerarsi sempre tenuto al rispetto della disciplina comunitaria in tema di appalti pubblici, non solo per le attività finalizzate al soddisfacimento di interessi generali aventi carattere non industriale e non commerciale, ma anche per le ulteriori attività propriamente commerciali e industriali (Corte di Giustizia, 15 gennaio 1998, in causa C-44/96, Mannesmann; in tal senso anche Cassazione Civile, SS.UU., sentenza 7 ottobre 2008 n° 24722, nonché Autorità, Parere sulla Normativa 15 marzo 2011, AG 28/2010)".

³ Per le medesime ragioni indicate alla nota precedente, si ritiene opportuno riportare il relativo **stralcio testuale** e completo di quanto indicato **dalla richiamata Delibera**.

*"Ciò posto, nel caso delle FSI, ad un primo esame, sembra che le stesse rispondano a tutti e tre i requisiti cumulativamente richiesti dalla normativa per affermarne la natura di organismi di diritto pubblico. **Senza dubbio ricorre il requisito di cui al punto 2)**, essendo le Federazioni dotate della **personalità giuridica di diritto privato ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 242/1999**".*

⁴ Per le medesime ragioni indicate alla nota precedente, si ritiene opportuno riportare il relativo **stralcio testuale** e completo di quanto indicato **dalla richiamata Delibera**.

*"Con riguardo, poi, al **requisito dell'influenza pubblica dominante di cui al suddetto punto 3)**, come già rilevato, esso è integrato dal verificarsi di uno solo dei **tre seguenti fattori alternativi**:*

- a) **finanziamento pubblico maggioritario;**
- b) **controllo pubblico sulla gestione;**
- c) **attribuzione alla mano pubblica della nomina di più della metà dei componenti gli organi di direzione, amministrazione o vigilanza degli organismi.**

*Ebbene, **nel caso di specie sembra potersi affermare la sussistenza di un controllo pubblico sulla gestione.***

*Infatti, le Federazioni, sebbene dotate di autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sono **soggette alla vigilanza e ai controlli del CONI** (ente pubblico non economico sia in fase di costituzione - attraverso il riconoscimento ai fini sportivi (condizione, questa, necessaria, per l'ottenimento della personalità giuridica di diritto privato) - sia nel corso di tutta la loro attività.*

*La Giunta Nazionale del CONI, infatti, **approva i bilanci delle Federazioni Sportive Nazionali e stabilisce i contributi finanziari in favore delle stesse, eventualmente anche determinando specifici vincoli di destinazione.***

*La Giunta Nazionale **approva, ai fini sportivi, gli statuti delle Federazioni sportive nazionali, valutandone la conformità alla legge, allo Statuto del CONI e ai Principi fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale del CONI (art. 22, comma 5, dello Statuto CONI); vigila, inoltre, sul corretto funzionamento delle Federazioni Sportive Nazionali e in caso di accertate gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo, o nel caso non sia garantito il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive da parte degli organi federali, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, propone al Consiglio Nazionale del CONI la **nomina di un commissario** (art. 23, comma 3, dello Statuto CONI).***

*Si ritiene, pertanto, che il suddetto **requisito della dominanza pubblica possa considerarsi integrato anche solo in ragione dei significativi poteri di controllo riconosciuti al CONI**".*



STUDIO LEGALE LUBRANO & Associati

00196 ROMA - Via Flaminia 79 - +39063202562 - 3223249 - 3214981 (fax)
info@studiolubrano.it - www.studiolubrano.it

Federazioni ricevono dal C.O.N.I. un contributo che (a seconda dei casi) può costituire un **finanziamento pubblico prevalente** ⁽⁵⁾;

- e) mentre l'ANAC ha **escluso implicitamente** la possibilità di individuare il terzo indice sintomatico (ovvero la **nomina di oltre metà dei componenti dell'organismo di direzione**), vista la palese insussistenza di esso (essendo gli organi direttivi delle Federazioni eletti "dal basso" dalle relative Assemblee degli associati e non "nominati dall'alto") (tale indicazione si deduce in maniera implicita dalla richiamata Delibera, che non si è pronunciata sul punto);

- C) alla luce della possibilità in astratto di configurare le Federazioni come organismi di diritto pubblico (cfr. supra lett. A) e della avvenuta verifica in concreto dei relativi elementi (cfr. supra lett. B), l'ANAC - trovando conforto anche nella dottrina e nella giurisprudenza affermatesi fino a tale momento sull'attività delle Federazioni e nel fatto che le stesse erano state **anche inserite nel c.d. "elenco-ISTAT"** (proprio in ragione dell'avvenuto riconoscimento di un potere di controllo pubblico su di esse in capo al C.O.N.I.) - **ha riconosciuto la configurazione delle Federazioni come organismi di diritto pubblico e la conseguente sottoposizione al Codice dei Contratti Pubblici** ⁽⁶⁾;

⁵ Per le medesime ragioni indicate alla nota precedente, si ritiene opportuno riportare il relativo **stralcio testuale** e completo di quanto indicato **dalla richiamata Delibera**.

"Inoltre, le Federazioni ricevono un contributo dal CONI e, quindi, sono assegnatarie di un finanziamento pubblico ma solo un'analisi condotta sui bilanci di ciascuna Federazione potrebbe consentire di definire la misura di tale finanziamento, al fine di acclarare se essa sia o meno maggioritaria (nel qual caso sarebbe integrato un altro degli indici individuati dalla norma per accertare la sussistenza della influenza pubblica dominante)".

⁶ Per le medesime ragioni indicate alla nota precedente, si ritiene opportuno riportare il relativo **stralcio testuale** e completo di quanto indicato **dalla richiamata Delibera**.

"Anche una parte della dottrina ritiene le FSI qualificabili come organismi di diritto pubblico e, quindi, da assoggettare alla disciplina del Codice per l'affidamento dei contratti di lavori, servizi e forniture.

In giurisprudenza, la questione dell'osservanza delle regole dell'evidenza pubblica nella scelta del contraente da parte delle Federazioni sportive è stata affrontata senza, tuttavia, approfondire il tema della sussistenza in capo alle stesse di tutti i caratteri propri dell'organismo di diritto pubblico, bensì avendo riguardo solo alla natura dell'attività svolta.

Il TAR Lazio, nella sentenza 1° aprile 2010, n. 5414, afferma che «In linea con l'orientamento manifestato in materia dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 4743/2007), il Collegio preliminarmente considera che le Federazioni sportive, pur sorgendo come soggetti privati (associazioni non riconosciute), in presenza di determinati presupposti assumono la qualifica di 'organi del C.O.N.I.' e partecipano alla natura pubblica di questo (cfr., Cass., SS. UU., n. 2725/79; Cons. Stato, sez. VI, n. 5440/02; id., n. 1050/95).

*L'elemento discriminante tra le due funzioni svolte dalle Federazioni (da cui deriva il criterio di riparto della giurisdizione) è dunque quello della **natura dell'attività svolta**: come correttamente argomentato, sullo specifico punto, dalla difesa della odierna resistente, in caso di applicazione di norme che attengono alla vita interna della Federazione e ai rapporti tra società sportive e tra le società stesse e gli sportivi professionisti, le Federazioni operano come associazioni di diritto privato; ove, di contro, l'attività sia finalizzata alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva, le stesse devono essere considerate organi del C.O.N.I. (cfr. Cass. civ., III sez., n. 4063/1993; Cass., SS. UU., n. 4399/1989; Cons. Stato, sez. VI, n. 1050/95).*

CONSIDERATO CHE

- **successivamente, la giurisprudenza europea e nazionale hanno radicalmente escluso la sussistenza di un potere di controllo in capo al C.O.N.I. sulle Federazioni, indicando che né i singoli poteri, né l'insieme dei poteri del C.O.N.I. sulle Federazioni possano determinare il riconoscimento di un potere di controllo di gestione da parte del C.O.N.I. nei confronti delle Federazioni; tale impostazione è stata assunta:**
- A) dalla **giurisprudenza europea** e, in particolare, dalla **Corte di Giustizia dell'Unione Europea:**
- A1) con **decisione 3 febbraio 2021:** tale decisione, in particolare, ha rimesso al Giudice del rinvio la valutazione della consistenza dei poteri del C.O.N.I. nei confronti della F.I.G.C., ai fini della valutazione se gli stessi costituiscano o meno controllo di gestione; la relativa valutazione è stata poi formulata in termini negativi dal Giudice di rinvio, ovvero dal Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5348/2021, poi richiamata ⁽⁷⁾;

Orbene, solo gli atti di quest'ultimo tipo, che sono posti in essere dalle Federazioni in qualità di organi del C.O.N.I., sono esplicazione di poteri pubblici e partecipano della natura pubblicistica: solo per essi, dunque, può affermarsi la giurisdizione del giudice amministrativo allorché incidano su posizioni di interesse legittimo».

Dello stesso tenore è il Consiglio di Stato con la sentenza 10 ottobre 2002, n. 5442 nella quale afferma che la scelta del «contraente di un contratto atipico di sponsorizzazione della squadra nazionale di calcio, non costituisce una fase della c.d. vita interna della Federazione, ma rappresenta il momento in cui questa, quale organo del C.O.N.I., disciplina interessi fondamentali, strettamente connessi con l'attività sportiva (promozione dell'attività sportiva tramite la raccolta di fondi, consistenti nei proventi della sponsorizzazione, da destinare alla realizzazione degli scopi statutari della Federazione stessa)

Trattandosi quindi di attività finalizzata alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva, deve ritenersi che in questo caso la FIGC abbia agito quale organo del CONI con la conseguenza di essere tenuta alla procedura ad evidenza pubblica per la scelta del contraente del menzionato contratto atipico di sponsorizzazione sulla base delle disposizione relativa alla stipula dei contratti da parte dei soggetti pubblici (vedi l'art. 53 del DPR n. 696/1979 per gli enti pubblici di cui alla legge n. 70/1975)». Tali sentenze, peraltro assai risalenti, appaiono in contrasto con i richiamati orientamenti della Corte di Giustizia, della Cassazione e dell'Autorità.

Infine, occorre evidenziare che l'ISTAT ha incluso le Federazioni sportive nell'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), in particolare includendole all'interno delle 'Amministrazioni centrali', tra gli 'Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali'.

Per le considerazioni sopra espresse, si ritiene che le Federazioni sportive possano essere qualificate come organismi di diritto pubblico ai fini dell'applicazione alle stesse della disciplina contenuta nel Codice e che, conseguentemente, siano soggette anche agli obblighi sulla tracciabilità dei flussi finanziari⁷.

⁷ Per completezza e per comodità, si riporta il dato testuale del par. 75 della decisione richiamata.
“75. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che il secondo dei criteri alternativi previsti dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera c), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che, nel caso in cui una federazione sportiva nazionale goda, in virtù del diritto nazionale, di autonomia di gestione, la gestione di tale federazione può considerarsi posta sotto la vigilanza di un'autorità pubblica soltanto qualora da un'analisi complessiva dei poteri di cui tale autorità dispone nei confronti della federazione suddetta risulti che esiste un controllo di gestione attivo il

A2) **con decisione 11 settembre 2019**: tale decisione, in particolare, ha rimesso al Giudice del rinvio la valutazione della consistenza dei poteri del C.O.N.I. nei confronti della F.I.S.E., ai fini della valutazione se gli stessi costituiscano o meno capacità di determinare la politica generale; la relativa valutazione è stata poi formulata in termini negativi dal Giudice di rinvio, ovvero dalla Corte dei Conti, Sezioni Riunite, con decisione 18 giugno 2020, n. 19, poi richiamata ⁽⁸⁾;

B) dalla **giurisprudenza nazionale** e, in particolare:

B1) **dal Consiglio di Stato, con decisione 15 luglio 2021, n. 5348**: tale decisione ha escluso il fatto che il C.O.N.I. eserciti nei confronti delle Federazioni in generale e della F.I.G.C. in particolare, un potere di controllo, che possa determinare il riconoscimento della F.I.G.C. come organismo di diritto pubblico, indicando, pertanto, che la stessa non è soggetta al Codice dei Contratti Pubblici; tale indicazione è stata rilevata sia con riferimento all'insieme dei poteri del C.O.N.I. ⁽⁹⁾, sia con specifico riferimento ai singoli poteri dello stesso, quali, in particolare:

a) il potere di riconoscimento (c.d. affiliazione) delle Federazioni ⁽¹⁰⁾;

quale, nei fatti, rimette in discussione l'autonomia di cui sopra fino al punto di consentire all'autorità summenzionata di influire sulle decisioni della federazione stessa in materia di appalti pubblici”.

⁸ Per completezza e per comodità, si riporta il dato testuale del par. 90 della decisione richiamata.

“Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che la nozione di «capacità di determinare la politica generale o il programma» di un'istituzione senza scopo di lucro, ai sensi dell'allegato A, punto 20.15, prima frase, al regolamento n. 549/2013, deve essere interpretata come la capacità di un'amministrazione pubblica di esercitare stabilmente e permanentemente un'influenza reale e sostanziale sulla definizione e sulla realizzazione stesse degli obiettivi dell'istituzione senza scopo di lucro, delle sue attività e dei loro aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che l'istituzione senza scopo di lucro intende perseguire nell'esercizio di tali attività. In controversie come quelle di cui ai procedimenti principali, spetta al giudice nazionale verificare, alla luce degli indicatori di controllo di cui all'allegato A, punto 2.39, lettere da a) ad e), e punto 20.15, lettere da a) ad e), al regolamento n. 549/2013, nonché alla luce degli indicatori di controllo corrispondenti applicabili alle istituzioni senza scopo di lucro, previsti all'allegato A, punto 20.309, al medesimo regolamento, se un'amministrazione pubblica, come il comitato olimpico nazionale di cui trattasi nei procedimenti principali, eserciti un controllo pubblico su federazioni sportive nazionali costituite sotto forma di istituzioni senza scopo di lucro, come quelle di cui trattasi nei procedimenti principali, effettuando, a tal fine, una valutazione complessiva che implica, per sua natura, un giudizio soggettivo, conformemente all'allegato A, punto 2.39, ultima frase, punto 20.15, frasi dalla quinta all'ottava, e punto 20.310, a detto regolamento”.

⁹ Per completezza e per comodità, si riporta il dato testuale di alcuni stralci della decisione richiamata.

“Ritiene il Collegio, ad un complessivo esame delle risultanze di causa, che i poteri di direzione e controllo del CONI nei confronti della FIGC non siano tali da imporre a quest'ultima – per la quale, va ricordato, non opera (a differenza della maggior parte delle Federazioni sportive nazionali) il decisivo principio del finanziamento pubblico maggioritario – regole di gestione dettagliate e pervasive”.

¹⁰ Per completezza e per comodità, si riporta il dato testuale del relativo stralcio della decisione richiamata.

“Non è infatti dato riscontrare – per mutuare le parole della Corte di giustizia – che il riconoscimento della FIGC ai fini sportivi consenta, di per sé solo, al CONI di esercitare (sia pure successivamente) un controllo attivo sulla gestione di tale Federazione, al punto di consentirgli di influire



- b) il potere di approvare gli Statuti delle Federazioni (¹¹);
- c) il potere di approvare i Bilanci delle Federazioni (¹²);
- d) il potere di controllare le attività di rilevanza pubblicistica delle Federazioni (¹³);
- e) il potere di richiedere documenti e di disporre ispezioni nei confronti delle Federazioni (¹⁴);

sulle decisioni di quest'ultima in materia di appalti pubblici. Né un potere di tal genere è implicito nella possibilità – attribuita sempre al CONI dall'art. 5, comma 2, lett. a) e dall'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 242 del 1999, oltre che dagli artt. 20, comma 4 e 23, commi 1-bis e 1-ter del relativo Statuto – di adottare nei confronti delle Federazioni sportive italiane atti di indirizzo, deliberazioni, orientamenti e istruzioni concernenti l'esercizio dell'attività sportiva disciplinata dalle stesse.

D'altro canto, le stesse difese del CONI in giudizio danno atto di come le disposizioni appena richiamate siano solamente finalizzate ad imporre alle Federazioni sportive nazionali regole generali ed astratte, relative più in generale all'organizzazione sportiva nella sua dimensione pubblica, ma non anche a consentire un intervento diretto ed attivo nella loro attività di gestione, così da poter influire sulle decisioni in materia di appalti pubblici”.

¹¹ Per completezza e per comodità, si riporta il dato testuale del relativo stralcio della decisione richiamata.

“In ordine poi al potere del CONI di approvare – limitatamente ai fini sportivi – gli statuti delle Federazioni sportive nazionali di cui agli artt. 7, comma 5 lett. 1) e 22, comma 5, del proprio Statuto, va rilevato che la sottostante valutazione è in realtà circoscritta al riscontro di conformità degli statuti alla legge, allo Statuto del CONI ed ai principi fondamentali stabiliti dal CONI stesso.

In questi termini, non è dato quindi individuare l'imposizione alla FIGC di vincoli idonei a comprimerne l'autonomia di gestione interna”.

¹² Per completezza e per comodità, si riporta il dato testuale del relativo stralcio della decisione richiamata.

“Neppure è decisiva, in favore della qualificazione come organismo di diritto pubblico della FIGC, l'attribuzione al CONI del potere di approvare i bilanci consuntivi e quelli di previsione annuali delle Federazioni sportive nazionali, ex artt. 15, comma 3, d.lgs. n. 242 del 1999 e 7, comma 5, lettera g2) e 23, comma 2, del relativo Statuto, non essendo stato fornito dal CONI alcun riscontro da cui poter desumere che, obiettivamente, si sia in presenza di un intervento più pervasivo rispetto alla mera verifica contabile dei bilanci consuntivi e dell'equilibrio del bilancio di previsione, sino a comportare un vero e proprio controllo attivo sulla gestione di detta Federazione.

Al riguardo, è la stessa difesa del CONI a riconoscere che “il CONI non ha, in materia, il potere di apporre un proprio veto sull'approvazione del bilancio, il quale, infatti, in caso di mancata approvazione da parte della Giunta, può (rectius: deve) essere approvato dall'Assemblea federale”.

Trattasi dunque di una forma di controllo solamente indiretto nei confronti delle attività economiche svolte dalle Federazioni, per di più limitato al rispetto dei vincoli di destinazione (in sé piuttosto generici) apposti alla contribuzione pubblica – contribuzione che nel caso della FIGC è minoritaria ai fini della copertura delle spese da questa sostenute, in quanto pari ad appena il 21% circa delle entrate della Federazione – ossia la promozione dello sport giovanile, la preparazione olimpica e lo svolgimento di attività di alto livello.”.

¹³ Per completezza e per comodità, si riporta il dato testuale del relativo stralcio della decisione richiamata.

“Analogamente dicasi per il potere – attribuito al CONI dall'art. 5, comma 2, lettera e), del d.lgs. n. 242 del 1999, nonché dall'art. 6, comma 4, lettere e) ed el), dall'art. 7, comma 5, lettera e) e dall'art. 23, comma 3, del relativo Statuto – di controllare l'esercizio delle attività a valenza pubblicistica affidate alle Federazioni sportive nazionali nonché, più in generale, il buon funzionamento delle stesse, circoscritto ai settori del regolare svolgimento delle competizioni, della preparazione olimpica, dell'attività sportiva di alto livello e dell'utilizzazione degli aiuti finanziari”.

¹⁴ Per completezza e per comodità, si riporta il dato testuale del relativo stralcio della decisione richiamata.



- f) il potere di nominare i revisori dei conti delle Federazioni (¹⁵);
- g) il potere di commissariare le Federazioni (¹⁶);

B2) dalla Corte dei Conti, Sezioni Riunite, con decisione 18 giugno 2020, n. 19: tale sentenza ha riconosciuto l'insussistenza di poteri di controllo da parte del CONI nei confronti della F.I.S.E. e, di conseguenza, ha escluso la stessa dall'Elenco-ISTAT, in ragione del fatto che *“l'analisi dei diversi indicatori, complessivamente valutati, non ha consentito di rilevare l'esistenza di un controllo pubblico”* (par. 10.6.);

B3) dal Tribunale di Milano, Sezione Quinta Civile, 16 agosto 2021, n. 6979, che ha espressamente escluso la natura di organismo di diritto pubblico in capo alla F.I.S.E., richiamando espressamente il nuovo orientamento da parte della

“Tali conclusioni non vengono neppure contraddette dal combinato disposto degli artt. 7 e 9 della Deliberazione CONI n. 1271 del 2004, per cui il Comitato “può richiedere documenti e disporre ispezioni per verifiche nella gestione amministrativo contabile delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate riferita al contributo erogato. La Giunta Nazionale, qualora attraverso gli atti in suo possesso o gli accertamenti svolti, riscontri irregolarità relative all'utilizzazione dei finanziamenti per attività o spese non attinenti alle finalità delle Federazioni sportive nazionali [...] adotta i provvedimenti necessari e può proporre al Consiglio Nazionale l'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 9”.

Sebbene a detto riscontro possa far seguito, a seconda della gravità dell'infrazione riscontrata, la sospensione o la riduzione dei contributi – ovvero ancora la decadenza dagli stessi – laddove l'irregolarità non sia stata rimossa, non è dato desumere che “riguardi altresì la gestione in corso delle suddette federazioni, segnatamente sotto il profilo dell'esattezza delle cifre, della regolarità, della ricerca di economie di spesa, della redditività e della razionalità” (Corte giust. UE, 27 febbraio 2003, Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, punto 73)”.

¹⁵ Per completezza e per comodità, si riporta il dato testuale del relativo stralcio della decisione richiamata.

“Circa poi il potere del CONI di nominare, a norma dell'art. 7, comma 5, lettera hi) del suo Statuto, dei revisori dei conti in propria rappresentanza nelle Federazioni sportive nazionali (lo Statuto della FIGC prevede, all'art. 31, che “Il Collegio dei revisori dei conti è composto dal Presidente, eletto dall'Assemblea, e da due componenti, nominati dal CONI”), è lo stesso Comitato Olimpico Nazionale a riconoscere, nei propri scritti difensivi, che ai detti “revisori dei conti non è consentito determinare la politica generale o il programma della Federazione”. Il che a fortiori esclude che tali revisori possano influire sulla politica di gestione della Federazione suddetta, segnatamente in materia di appalti pubblici, non essendo decisivo a sminuire il precedente rilievo l'appunto per cui il collegio dei revisori dei conti – organo che esercita il controllo contabile della FIGC – nella sua composizione, subirebbe pur sempre la maggioranza delle nomine dal CONI (due revisori dei conti ed il Presidente, quest'ultimo eletto dall'Assemblea federale)”.

¹⁶ Per completezza e per comodità, si riporta il dato testuale del relativo stralcio della decisione richiamata.

“Analogamente non è possibile desumere la sussistenza dei presupposti per qualificare la FIGC quale organismo di diritto pubblico dal generale potere del CONI di commissariare le Federazioni sportive nazionali in caso di gravi irregolarità nella gestione, di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo, di impossibilità di funzionamento di tali federazioni o di problemi di regolarità delle competizioni sportive (ex art. 5, comma 2, lettera e-ter ed art. 7, comma 2, lettera f) del d.lgs. n. 242 del 1999, nonché art. 6, comma 4, lettera fi, art. 7, comma 5, lettera f e art. 23, comma 3, dello Statuto del CONI), non emergendo dagli atti di causa – e segnatamente dalle difese del Comitato Olimpico Nazionale – elementi da cui desumere che l'esercizio di tale potere implichi un controllo permanente sulla gestione di tali Federazioni.

Alla luce delle considerazioni che precedono, deve dunque concludersi che la Federazione Italiana Giuoco Calcio non è riconducibile al novero degli organismi di diritto pubblico, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 3, lett. d), del d.lgs. n. 50 del 2016 ed all'art. 2, comma primo, p.to 4 della direttiva UE n. 24 del 2014”.



STUDIO LEGALE LUBRANO & Associati

00196 ROMA - Via Flaminia 79 - +39063202562 - 3223249 - 3214981 (fax)
info@studiolubrano.it - www.studiolubrano.it

giurisprudenza europea e nazionale sopra richiamate (¹⁷);

- per mera completezza, si rileva come la F.I.S.E., dal punto di vista finanziario, sia un soggetto la cui attività non è “finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico”, in quanto la stessa ha una capacità di autoproduzione finanziaria pari a circa il 75% del proprio fatturato generale, come risulta dalla Tabella allegata:

P.Q.M.

si chiede di accertare e dichiarare, anche alla luce dei principi espressi dalla giurisprudenza europea e nazionale sopra richiamati, la insussistenza della natura di organismo di diritto pubblico in capo alla Federazione Italiana Sport Equestri e, conseguentemente, la insussistenza per la stessa dell'obbligo di applicare il codice dei contratti pubblici, nell'utilizzo delle proprie risorse economiche, salvo i casi di utilizzo di risorse economiche derivanti da Enti Pubblici.

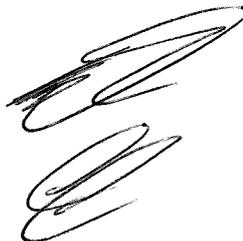
Con ogni conseguenza di legge.

Roma, 08.04.2022

(avv. Marco di Paola – Presidente della F.I.S.E.)



(prof. avv. Enrico Lubrano)



(prof. avv. Filippo Lubrano)

¹⁷ Per completezza e per comodità, si riporta il dato testuale di alcuni stralci della decisione richiamata.
“Non pare inutile rilevare però che, anche nell'ipotesi in cui il Comitato costituisse semplice articolazione periferica della Federazione nazionale, la tesi della violazione dei principi di evidenza pubblica sarebbe comunque infondata, giacché le Federazioni Sportive Nazionali -diversamente da quanto reputa l'opponente COMITATO- non sono organismi di diritto pubblico.

Ancorché le Federazioni siano soggette ai poteri di vigilanza e di controllo del CONI, esse rimangono infatti dotate di ampia autonomia gestionale, tale da escluderne l'assoggettamento a influenza pubblica dominante, come d'altra parte è stato confermato anche dal Consiglio di Stato, nella recentissima sentenza n. 5348 del 15/7/2021, nonché dalla Corte di giustizia dell'Unione europea colla sentenza 3/2/2021 nelle cause riunite C 155/2019 e C-156/2019). Nello stesso senso è del resto anche il costante indirizzo di legittimità, secondo cui, al di fuori delle particolari materie –previste dall'art. 23 dello Statuto CONI e qui irrilevanti– in cui esse agiscono come organi del Comitato olimpico, le Federazioni Sportive Nazionali rimangono associazioni di diritto privato, giusta l'art. 15/2 d.lgs. 242/1999 (Cass. Sez. 3, Ordinanza n. 10820 del 18/4/2019, Cass. Sez. U, Ordinanza n. 13619 del 31/7/2012 e Cass. Sez. U, Sentenza n. 3092 del 9/5/1986), con la conseguenza che la loro attività negoziale è disciplinata dal diritto comune e non rientra nel campo di applicazione del Codice dei contratti pubblici”.