



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

DELIBERA N. 372 DEL 23 MARZO 2016

Oggetto: Quesito ANIA sull'applicabilità degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari alle Federazioni Sportive.

URCP/21/2016 - AG16/2016/AP

Federazioni Sportive – organismi di diritto pubblico – configurabilità – applicazione d.lgs. 163/2006 – obblighi di tracciabilità

Le Federazioni sportive sono qualificabili come organismi di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3, comma 26 del d.lgs. 163/2006, ai fini dell'applicazione alle stesse della disciplina contenuta nel Codice e, conseguentemente, anche della l. 136/2010 in tema di obblighi sulla tracciabilità dei flussi finanziari.

Art. 3, comma 26, d.lgs.n. 163/2006

l. n. 136/2010

Il Consiglio

Visto il decreto legislativo n. 163/2006 e s.m.i.;

Vista la legge n. 136/2010;

Visto l'appunto dell'Ufficio Regolazione in materia di contratti pubblici e dell'Ufficio Precontenzioso e Affari Giuridici;

Considerato in fatto

Con nota prot. Autorità n. 14283 del 28 gennaio 2016, l'ANIA ha segnalato che talune Federazioni sportive con le quali vengono stipulati contratti di assicurazione ritengono di non essere soggette agli obblighi di tracciabilità di cui all'art. 3 della legge 13 agosto 2010 n. 136. Alcune di esse giustificano tale assunto sulla base del fatto che le risorse impiegate per il pagamento del premio assicurativo all'impresa assicuratrice non provengono da denaro pubblico, bensì dai costi del tesseramento a carico dei soggetti assicurati, per conto dei quali la Federazione stipula il contratto assicurativo.

Pertanto, l'ANIA chiede un parere a questa Autorità sulla questione sopra esposta al fine di comprendere quale sia la corretta modalità di condotta.

Ritenuto in diritto

Al fine di rendere il richiesto parere, sembra opportuno preliminarmente evidenziare che in ordine all'ambito soggettivo di applicazione della l. 136/2010, la determinazione dell'Autorità n. 4/2011 ha espressamente affermato che in considerazione della finalità antimafia di tale disciplina e del fatto che la normativa antimafia trova applicazione generalizzata ai contratti pubblici, «sono senz'altro tenuti all'osservanza degli obblighi di tracciabilità tutti i soggetti sottoposti all'applicazione del Codice; di conseguenza l'articolo 3 della legge n.136 si applica alle “stazioni appaltanti”, definite all'art.3, comma 33, del Codice come “le amministrazioni aggiudicatrici e gli altri soggetti di cui all'articolo 32” ed agli enti aggiudicatori di cui all'art. 207 del Codice, ivi incluse le imprese pubbliche. Si rammenta che le amministrazioni aggiudicatrici, a loro volta, sono individuate dal comma 25 del richiamato articolo, che menziona “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”».

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.

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 “controllore-controllato”¹.

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

¹ V. C. Alvisi, *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, 2006, p. 65.

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.

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. 242/199.

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. 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).

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 economico²) 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.

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).

Anche una parte della dottrina³ 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

² Con Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa del 19.11.2008, il CONI è stato incluso nell'elenco degli enti pubblici non economici con organico inferiore alle 50 unità confermati al fine di evitarne la soppressione *ex lege* altrimenti disposta dall'art. 26, co. 1, primo periodo, del D.L. 112/2008.

³ V. Sanino – Verde, *Manuale di Diritto sportivo*, pag. 133.

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). 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 finanziari.

Il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione, che:

- Le Federazioni sportive sono qualificabili come organismi di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3, comma 26 del d.lgs. 163/2006, ai fini dell'applicazione alle stesse della disciplina contenuta nel Codice e, conseguentemente, anche della l. 136/2010 in tema di obblighi sulla tracciabilità dei flussi finanziari.

Il Presidente

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 31 marzo 2016

Il Segretario, Maria Esposito