

Presidente

Alla Fondazione Milano-Cortina 2026  
c.a. del Presidente Dott. Giovanni Malagò  
[fondazionemilanocortina2026@legalmail.it](mailto:fondazionemilanocortina2026@legalmail.it)

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri  
c.a. del Ministro per lo Sport e i Giovani  
Dott. Andrea Abodi  
[ufficiosport@pec.governo.it](mailto:ufficiosport@pec.governo.it)

Alla Regione Lombardia  
c.a. del Presidente Avv. Attilio Fontana  
[presidenza@pec.regione.lombardia.it](mailto:presidenza@pec.regione.lombardia.it)

Alla Regione Veneto  
c.a. del Presidente Dott. Luca Zaia  
[protocollo.generale@pec.regione.veneto.it](mailto:protocollo.generale@pec.regione.veneto.it)

Alla Provincia autonoma di Trento  
c.a. del Presidente Dott. Maurizio Fugatti  
[presidente@pec.provincia.tn.it](mailto:presidente@pec.provincia.tn.it)

Alla Provincia autonoma di Bolzano  
c.a. del Presidente Dott. Kompatscher Arno  
[praesidium.presidenza@pec.prov.bz.it](mailto:praesidium.presidenza@pec.prov.bz.it)

Al Comune di Milano  
c.a. del Sindaco Dott. Giuseppe Sala  
[protocollo@postacert.comune.milano.it](mailto:protocollo@postacert.comune.milano.it)

Al Comune di Cortina d'Ampezzo  
c.a. del Sindaco Dott. Gianluca Lorenzi  
[cortina@pec.comunecortinadampezzo.it](mailto:cortina@pec.comunecortinadampezzo.it)

Al Comitato Olimpico Nazionale Italiano  
c.a. del Segretario Generale  
Dott. Carlo Mornati  
[affarilegali@cert.coni.it](mailto:affarilegali@cert.coni.it)

Al Comitato Italiano Paralimpico  
c.a. del Presidente Dott. Luca Pancalli  
[protocollo@pec.comitatoparalimpico.it](mailto:protocollo@pec.comitatoparalimpico.it)

## Oggetto: Approfondimenti ANAC in merito alla Fondazione Milano- Cortina 2026

L'Autorità, avendo rilevato la mancanza della sezione "Amministrazione Trasparente" sul sito della Fondazione Milano-Cortina 2026, nell'ambito della propria attività di vigilanza, ha ritenuto di svolgere uno specifico approfondimento per valutare l'inquadramento della Fondazione ai fini dell'applicazione sia del codice dei contratti pubblici, sia della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza.

Si riportano gli esiti di tale approfondimento, approvati dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 10 dicembre 2024, per il seguito che Codeste Istituzioni intenderanno darne.

### ➤ Istituzione della Fondazione

La realizzazione dell'evento dei XXV Giochi olimpici invernali e XIV Giochi paralimpici invernali "Milano – Cortina 2026", e degli interventi e attività connesse, ha reso necessario un adattamento del quadro legislativo che ha portato all'adozione del decreto-legge 11 marzo 2020, n.16, recante *disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 e delle finali ATP Torino 2021-2025, nonché in materia di divieto di pubblicizzazione parassitaria*<sup>1</sup>, convertito con Legge 8 maggio 2020, n. 31.

Al fine di consentire l'avvio delle attività, tale normativa, all'art. 2 ha previsto, tra l'altro, l'istituzione della Fondazione «Milano-Cortina 2026» che, con le funzioni di Comitato Organizzatore dei Giochi olimpici, svolge tutte le attività di gestione, organizzazione, promozione e comunicazione degli eventi sportivi relativi ai suddetti Giochi. Tale Fondazione, in base all'art 2, co. 2, del citato d.l. non ha scopo di lucro e opera in regime di diritto privato. Lo Statuto dell'ente in esame prevede inoltre che la Fondazione ha la responsabilità dell'organizzazione dell'evento "Milano – Cortina 2026" sulla base degli obblighi contrattuali assunti verso il Comitato internazionale olimpico (CIO) nonché degli impegni presi verso il Comitato Paralimpico Internazionale (IPC), non perseguitando in ciò un bisogno di interesse generale" (art. 3).

Successivamente all'entrata in vigore del citato d.l., l'Avvocatura generale dello Stato, chiamata ad esprimersi sull'applicabilità alla Fondazione delle norme di cui al previgente codice dei contratti (d.lgs. 50/2016) ed in particolare sulla sua qualificazione quale organismo di diritto pubblico, con parere del 24.06.2020, ha ammesso come pacifica la sussistenza dei requisiti della personalità giuridica e della influenza pubblica dominante. Ha ritenuto, invece, di escludere il requisito teleologico, senza svolgere, tuttavia, al riguardo una specifica verifica *ex novo* sulla Fondazione, basandosi esclusivamente sulle valutazioni del TAR Piemonte, Sez. II, 3 marzo 2004, n. 362, in merito alla Fondazione TOROC (Comitato organizzatore dei giochi olimpici invernali 2006)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Il D.l convertito in legge è stato successivamente modificato dal d.l. 115/2022.

<sup>2</sup> Rispetto al TOROC, il TAR che ha affermato che "i giochi olimpici invernali non sono un servizio pubblico alla cui gestione il Toroc è preposto dalla città di Torino o dal Coni: sono invece un singolo evento la cui organizzazione è compito di un soggetto che la città ospitante deve - per obbligo contrattuale e non per compito istituzionale - far nascere entro un tempo predeterminato". Quand'anche si volesse ravvisare .. un

L'Avvocatura, applicando i principi affermati per il TOROC, ha quindi concluso che la Fondazione in esame non possa essere inquadrata come organismo di diritto pubblico in quanto:

- a) non riceve finanziamenti pubblici essendo il patrimonio, al netto della sua dotazione iniziale, costituito da versamenti, contributi ed entrate derivanti dalla promozione dell'evento;
- b) lo scopo è esclusivamente l'organizzazione di un singolo evento che non può considerarsi funzionale allo svolgimento di un bisogno di interesse generale;
- c) in questa attività, almeno in parte, agisce in concorrenza con gli organizzatori di altri eventi sportivi di eguale rilevanza e offre un prodotto sul mercato delle sponsorizzazioni e dei diritti televisivi.

Da ultimo si aggiunge che, con un recente intervento legislativo si è, ulteriormente, precisato che la previsione di cui al citato art. 2, co.2, del d.l 16/2020, è da intendersi nel senso che le attività svolte dalla Fondazione «Milano - Cortina 2026» non sono disciplinate da norme di diritto pubblico e che la Fondazione non riveste la qualifica di organismo di diritto pubblico ed opera sul mercato in condizioni di concorrenza e secondo criteri imprenditoriali (art. 11, del d.l 11 giugno 2024, n. 76 *"Disposizioni urgenti per la ricostruzione post-calamita', per interventi di protezione civile e per lo svolgimento di grandi eventi internazionali"* conv. con modificazioni dalla L. 8 agosto 2024, n. 111).

## ➤ Natura della Fondazione quale organismo di diritto pubblico ai fini dell'applicazione del codice dei contratti pubblici

Pur tenendo conto della citata novella di cui al d.l. 76/2024, ANAC ha ritenuto comunque di effettuare la valutazione in ordine alla sussistenza, in capo alla Fondazione, degli indici che connotano la figura dell'organismo di diritto pubblico per verificarne l'assoggettabilità al codice dei contratti pubblici alla luce della disciplina e della giurisprudenza euro-unitaria.

Preliminariamente, si ritiene opportuno precisare che la nozione di organismo di diritto pubblico è di derivazione comunitaria e ha avuto origine dalla necessità di evitare il rischio che un soggetto non qualificabile formalmente come amministrazione aggiudicatrice potesse eludere la normativa in materia di contratti pubblici e, nella scelta dell'affidatario di un appalto, anteponesse ragioni e interessi politici a considerazioni fondate su criteri economici e qualitativi. Un rischio che, se concretizzato, potrebbe costituire un ostacolo alla libera prestazione dei servizi e potrebbe pregiudicare i principi della concorrenza tra gli operatori economici, *in primis*, quello di parità di trattamento.

Il duplice scopo di promozione della concorrenza e della trasparenza, perseguito dalle direttive sugli appalti, spiega perché, secondo la Corte di Giustizia, alla nozione di organismo di diritto pubblico deve essere data un'interpretazione funzionale, secondo la quale, ai fini della sussistenza dei tre requisiti di cui si dirà, è indifferente

---

*collegamento con interessi di carattere generale, l'attività svolta dal TOROC difetterebbe comunque dell'ulteriore requisito indispensabile per ricondurlo alla categoria degli organismi di diritto pubblico, cioè il carattere non industriale o commerciale dell'attività. Il giudice amministrativo ha poi evidenziato, riportando la tesi della Commissione europea, che il TOROC "non agisce in una situazione priva di concorrenza in quanto deve competere con gli organizzatori di altri eventi sportivi di importanza paragonabile e che non beneficia di alcun meccanismo di ripianamento di eventuali perdite (in quanto il comune di Torino si assume onere per la responsabilità solidale per il pagamento dei diritti dovuti al CIO solo per l'1,5 % dei profitti stimati dal Comitato). Quindi il Comitato opera secondo criteri rendimento, efficienza e redditività e che sopporta il rischio economico della sua attività".*

la forma di costituzione degli organismi interessati e il carattere di diritto privato di un organismo non costituisce un criterio atto ad escludere la sua qualificazione quale amministrazione aggiudicatrice ai sensi delle direttive appalti (Corte di giustizia sentenza del 15 maggio 2003, causa C-214/00).

Come esplicitato dalle Sezioni Unite della Cassazione (18 gennaio 2022, n. 1494), i risultati della predetta elaborazione sono stati ampiamente recepiti dalla giurisprudenza interna, la quale, nel delineare la categoria dell'organismo di diritto pubblico, ha confermato per un verso la necessità del concorso cumulativo dei tre requisiti prescritti dalle norme (di cui oltre), ribadendo per altro verso che l'interpretazione di queste ultime dev'essere condotta privilegiando un approccio non formalistico ma funzionale, che tenga conto delle concrete modalità di svolgimento dell'attività del soggetto (cfr. anche Cass., Sez. Un., 28/06/2019, n. 17567; 28/03/2019, n. 8673).

Quanto premesso impedisce di potere attribuire rilevanza decisiva alla recente disposizione normativa che nega la qualifica di organismo diritto pubblico della Fondazione (art. 11, del d.l. 11 giugno 2024, n. 76), permanendo, per giungere ad una simile conclusione, la necessità di verificare in concreto l'insussistenza dei requisiti che fanno di un soggetto formalmente privato un soggetto tenuto al rispetto della disciplina dei contratti pubblici.

Come noto, secondo l'articolo 2, par. 1, n.4 della direttiva 2014/24/UE gli organismi di diritto pubblico hanno tutte le seguenti caratteristiche:

*"a) sono istituiti per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;*  
*b) sono dotati di personalità giuridica;*  
*c) sono finanziati per la maggior parte dallo Stato, dalle autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico: o la loro gestione è posta sotto la vigilanza di tali autorità o organismi; o il loro organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designato dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi".*

Detti requisiti devono sussistere cumulativamente, con la conseguenza che la mancanza anche di uno solo di essi non consente di qualificare l'ente come organismo di diritto pubblico e con la precisazione che il requisito dell'influenza dominante, descritto nella lettera c), della disposizione de qua, è integrato anche in presenza di uno soltanto dei presupposti ivi contemplati (*ex multis*, CGE, Sez. IV, 3 febbraio 2021, cause riunite C 155/19 e C 156/19).

Come già riferito, l'Avvocatura generale dello Stato nel parere 24.06.2020 ha ammesso come pacifica la sussistenza dei requisiti della personalità giuridica e della influenza pubblica dominante, mentre ha escluso il cosiddetto requisito teleologico.

Dato per assodato il requisito della personalità giuridica, rispetto al quale, dall'adozione del parere dell'Avvocatura, non sono intervenuti atti incidenti sulla sua sussistenza, si procede al vaglio degli altri due indici.

### *a) Requisito dell'influenza pubblica dominante*

L'Avvocatura ha ritenuto soddisfatto il requisito della dominanza pubblica sulla base della composizione a maggioranza pubblica del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale della Fondazione che, secondo lo statuto all'epoca vigente, erano formati, rispettivamente, il primo, da 22 membri, dei quali dieci nominati dalla c.d. componente territoriale (regioni, comuni e province autonome), uno nominato dall'autorità politica delegata dal Governo in materia di sport, uno da tutti i fondatori, e dieci nominati dalla cosiddetta componente sportiva (CONI, CIP e CIO), e, il secondo, da tre membri effettivi e due supplenti, di cui il Presidente, un effettivo e un supplente nominati dalla componente territoriale e un effettivo e un supplente nominato dal CONI. Nella circostanza

l'Avvocatura, ha ritenuto sufficiente ai fini della ricorrenza del requisito in esame il riferimento alle nomine da parte degli enti territoriali e del Governo, ma ha comunque richiamato, pur ritenendola sovrabbondante, la sentenza del TAR Lazio<sup>3</sup> che ha riconosciuto la qualifica di organismo di diritto pubblico delle federazioni sportive nazionali affiliate al CONI, e in particolare della FIGC.

A seguito delle modifiche apportate allo statuto con atto del 7 gennaio 2023<sup>4</sup>, la composizione del Consiglio di amministrazione - che in base alle disposizioni statutarie svolge le funzioni di indirizzo e supervisione delle attività della Fondazione - è stata ridotta a 14 membri che, sono nominati come segue (art. 6 dello Statuto):

- sette d'intesa dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano e dal Comitato Italiano Paralimpico ("Componente Sportiva"), enti questi che hanno personalità giuridica di diritto pubblico<sup>5</sup>;
- sei nominati d'intesa dalla Regione Lombardia, dalla Regione del Veneto, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dal Comune di Milano e dal Comune di Cortina d'Ampezzo ("Componente Territoriale");
- uno, con funzioni di Amministratore Delegato, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ("Componente Governativa"), da adottare sentiti la Regione Lombardia, la Regione del Veneto, le Province autonome di Trento e di Bolzano, il Comune di Milano e il Comune di Cortina d'Ampezzo.

La riduzione del numero dei componenti, e soprattutto il mutamento del rapporto numerico a vantaggio della componente sportiva, non incidono sulla sussistenza del requisito.

Va, infatti, considerato che, sebbene la sentenza del Tar Lazio a cui ha fatto cenno l'Avvocatura sia stata riformata dal Consiglio di Stato<sup>6</sup>, quest'ultima pronuncia è da ritenersi irrilevante ai fini della valutazione che ci occupa - come anche il richiamo dell'Avvocatura alla sentenza del TAR Lazio era da ritenersi inconferente nel contesto del parere reso - in quanto la componente sportiva del Consiglio di amministrazione della Fondazione non è nominata dalle singole Federazioni sportive<sup>7</sup>, ma dal CONI, la cui natura giuridica di ente pubblico è da considerarsi ormai pacifica a seguito dell'esplicito riconoscimento della personalità giuridica di diritto pubblico ad opera del d.lgs. n. 242/1999. Tale ultima previsione normativa è il suggerito di una altrettanto pacifica precedente ricostruzione, in via interpretativa, della natura di ente pubblico del CONI, basata sugli indici di riconoscibilità degli enti pubblici, quali la funzione di interesse pubblico perseguita dal CONI, il controllo statale contabile, il finanziamento pubblico e il procedimento pubblico di nomina del Presidente, che si sono andati delineando a partire dalla sua istituzione con la legge n. 426/1942. A conferma, si consideri che, nella richiamata sentenza del Consiglio di Stato, l'influenza pubblica dominante sulla FIGC, oggetto di indagine, è quella esercitata appunto dal CONI in qualità di ente pubblico.

Sono nominati da soggetti pubblici anche i membri del Collegio sindacale che svolge il controllo interno sull'attività della Fondazione e composto da tre sindaci effettivi e due sindaci supplenti (art. 11 dello Statuto).

In particolare:

- i membri della "Componente Territoriale" del CDA provvedono alla nomina del Presidente del Collegio, di un Sindaco Effettivo e di un Sindaco Supplente, con decisione assunta a maggioranza;

---

<sup>3</sup> TAR Lazio, Roma, 13 aprile 2018, n. 4100.

<sup>4</sup> Atto modificativo di Fondazione Notaio Mario Notari Repertorio n. 25438 del 17 gennaio 2023

<sup>5</sup> Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano e il Comitato Italiano Paralimpico che sono definiti enti con personalità giuridica di diritto pubblico rispettivamente dall'art 1 d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 e dall'art 1, co. 1, del d.lgs. 43 del 27.02.2017.

<sup>6</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 15 luglio 2021, 5348/2021, sentenza che ha affermato che la FIGC non è un organismo di diritto pubblico per la carenza del requisito della dominanza pubblica, in quanto, oltre all'assenza del finanziamento pubblico maggioritario, è stata anche rilevata l'assenza di poteri di direzione e controllo da parte del CONI nei confronti della FIGC tali da tradursi nell'imposizione di regole di gestione dettagliate e pervasive.

<sup>7</sup> La qualificazione come organismo di diritto pubblico delle singole federazioni sportive nazionali, alla luce della richiamata sentenza del Consiglio di Stato, non può essere affermata in assoluto ma va indagata caso per caso per verificare la sussistenza di tutti e tre i requisiti.

- il CONI, per conto dei Membri della "Componente Sportiva" sempre del Consiglio, provvede alla nomina di un Sindaco Effettivo e di un Sindaco Supplente.

Ne consegue che è possibile affermare che entrambi gli organi – di direzione e di controllo - della Fondazione sono composti interamente da membri di nomina pubblica.

Ciò consente di ribadire quanto già riconosciuto dall'Avvocatura circa la sussistenza del requisito della dominanza pubblica nella forma della composizione maggioritaria pubblica degli organi di amministrazione e vigilanza. Tanto basta ad escludere la necessità di indagare, ai fini della configurabilità della Fondazione come organismo di diritto pubblico, le forme alternative della vigilanza pubblica e del finanziamento pubblico maggioritario.

*b) Requisito teleologico (essere stato istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale)*

Il requisito teleologico si compone di due elementi, uno positivo, costituito dall'istituzione per fare fronte ad esigenze riconducibili ad un interesse generale e, uno negativo, relativo al carattere non industriale e non commerciale.

Riguardo il primo profilo, non pare dubitabile che la Fondazione Milano – Cortina sia stata istituita per realizzare un interesse pubblico di portata generale.

Sul punto va considerato innanzitutto che la Corte Costituzionale, sin dalla sentenza n. 57 del 1976, ha qualificato lo sport come *«attività umana cui si riconosce un interesse pubblico tale da richiederne la protezione e l'incoraggiamento da parte dello Stato»*.

La stessa Carta Olimpica, nell'elencare i principi fondamentali dell'olimpismo (al punto 4), sancisce che la pratica sportiva è un diritto dell'uomo e che ciascun individuo deve avere la possibilità di esercitarla.

Nel solco della Carta Olimpica, la legge Costituzionale del 26 settembre 2023, n. 11 ha introdotto nella Costituzione il nuovo co. 7, dell'art. 33 attribuendo così all'attività sportiva la configurazione di diritto fondamentale di rango costituzionale. In particolare, tale norma sancisce che: *«La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme»*.

Il legislatore, quindi, prevedendo un riferimento diretto ed esplicito all'attività sportiva, è andato oltre la semplice delimitazione dell'«ordinamento sportivo» quale materia di competenza legislativa concorrente, come sancito all'art. 117, co. 3, Cost. riconoscendo allo sport ancora di più un valore centrale nell'ordinamento italiano.

Quindi, come precisato dalla dottrina, con la modifica il legislatore ha sancito in modo esplicito che l'attività sportiva è idonea ad essere uno strumento di inclusione sociale e di promozione del pieno sviluppo della persona umana, e da promuovere da parte dello Stato, favorendo "l'accesso" ad ogni tipo di sport da parte di tutti.

Infatti, il citato art. 33 Cost., co. 7, va letto in combinato disposto con l'art. 3 Cost. che assegna allo Stato il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Assume infine rilievo altresì l'espressa previsione, nell'ambito del PNRR, di linee di finanziamento dedicate proprio a favorire e potenziare l'attività sportiva.

La rilevanza dell'attività sportiva nei termini suddetti vale anche con riferimento ai Giochi Olimpici invernali oggetto del presente approfondimento.

La Fondazione è stata costituita, infatti, proprio per l'organizzazione di tale evento sportivo (Giochi olimpici invernali) che assume, alla luce di quanto sopra chiarito, una rilevanza di rango costituzionale e la cui promozione rientra fra i compiti dello Stato.

Va considerato che i membri fondatori della Fondazione in base all'art. 2 del citato d.l. 16/2020 e all'art. 3 dello Statuto sono soggetti pubblici (Presidenza del Consiglio dei ministri, Regione Lombardia, Regione Veneto, Province autonome di Trento e di Bolzano, Comune di Milano e Comune di Cortina d'Ampezzo, nonché Comitato Olimpico Nazionale Italiano, Comitato Italiano Paralimpico) e che quindi essa svolge un'attività che concorre alla realizzazione degli scopi istituzionali di tali soggetti.

In altri termini, la Fondazione è stata costituita al principale fine di perseguire un compito coessenziale alla mission istituzionale di tali soggetti. Ne consegue che è volta a realizzare un interesse pubblico di portata generale.

Al riguardo vale rammentare che lo stesso CONI (uno dei membri fondatori) secondo il proprio statuto, è chiamato a diffondere i principi e i valori olimpici, assicurare il rispetto della Carta Olimpica e incoraggiare lo sviluppo dello sport di alto livello e dello sport per tutti, per cui l'organizzazione dell'evento olimpico potrebbe essere ritenuto addirittura il principale strumento attraverso cui realizzare tali obiettivi. Inoltre, ai sensi dell'art. 3 TUEL, gli Enti locali rappresentano la propria comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo e, come riconosciuto dallo stesso d.l. n. 16/2020, l'evento olimpico rappresenta un'occasione di sviluppo per i territori che lo ospitano (*"crescita economica attraverso interventi e programmi di modernizzazione infrastrutturale e sportiva, riqualificazione urbana e territoriale, (...) le ripercussioni occupazionali ed economiche correlate all'organizzazione e allo svolgimento dei citati eventi sportivi sono potenzialmente idonee a generare importanti ricadute, durature nel tempo"*).

Lo stesso dossier di candidatura Milano Cortina 2026 (pag. 7 e ss.) evidenzia che l'organizzazione dei Giochi, adattandosi perfettamente alle caratteristiche delle regioni e delle città ospitanti, genererà *"effetti benefici di trasformazione a lungo termine"* garantendo, fra l'altro, *"la conservazione del territorio, la tutela della biodiversità e una elevata qualità di vita"*.

Pertanto, sembra difficile sostenere che l'attività di organizzazione dei Giochi, cui è preposta la Fondazione, sia estranea ai suddetti obiettivi strategici perseguiti dagli enti territoriali coinvolti rispetto ai quali, invece, sembra emergere la stretta connessione e funzionalità.

Peraltra, le scelte della stessa Fondazione risultano ampiamente determinate da soggetti pubblici. Ciò considerando che il Consiglio di amministrazione, come sopra già precisato, svolge le funzioni di indirizzo e supervisione, è composto da membri nominati da soggetti pubblici e che l'attività della Fondazione non è svolta in totale autonomia. La Fondazione opera, infatti, in base al d.l. 16/2020 (art. 2, co. 2) e allo Statuto (art. 3.1):

- tenendo conto degli indirizzi generali del Consiglio Olimpico Congiunto - composto da sedici membri, di cui la maggioranza sono rappresentanti di soggetti pubblici<sup>8</sup> - che predispone, altresì, annualmente una relazione sulle attività svolte e la trasmette al Parlamento tramite l'Autorità di governo competente in materia di sport;
- in conformità agli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale e in attuazione e nel rispetto delle disposizioni contenute nella Carta olimpica, nel Codice etico del CIO, nell'Handbook del Comitato Paralimpico internazionale (IPC) e nell'accordo firmato a Losanna nel 2019 fra CIO, CONI, Comune di Milano

---

<sup>8</sup> Si tratta di: un rappresentante del Comitato Olimpico Internazionale (CIO), uno del Comitato Paralimpico Internazionale, uno del Comitato Olimpico Nazionale Italiano, uno del Comitato Italiano Paralimpico, uno del Comitato Organizzatore dei giochi (la Fondazione Milano-Cortina 2026, cfr. infra) uno della Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per lo Sport, uno del Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, uno del Ministero del turismo) uno della Regione Lombardia, uno della Regione Veneto, uno della Provincia autonoma di Trento, uno della Provincia autonoma di Bolzano, uno del Comune di Milano e uno del Comune di Cortina d'Ampezzo.

e Comune di Cortina d'Ampezzo ("Host City Contract") e sottoscritto anche da Regione Veneto, Regione Lombardia e dal Governo, ciascuno con riferimento agli impegni assunti al momento della candidatura.

Merita inoltre di essere considerata la disposizione che disciplina la devoluzione del patrimonio all'atto dello scioglimento della Fondazione previsto per il 31.12.2026 (art. 15 dello Statuto): un collegio di liquidatori dovrà essere nominato dal CDA (i cui membri come già detto sono di nomina pubblica) e in caso di eventuale residuo attivo del patrimonio della Fondazione questo dovrà essere *"devoluto per il 20 (venti) per cento al CONI; per il 20 (venti) per cento al CIO; per il 60 (sessanta) per cento al Forum<sup>9</sup> per la sostenibilità dell'eredità olimpica e paralimpica ("Forum"), o ai soggetti dal medesimo Forum designati"*. Quindi l'80% dell'eventuale residuo attivo del patrimonio è destinato a soggetti pubblici.

Può essere utile poi tenere conto dell'analisi effettuata dalla facoltà di economia dell'Università La Sapienza di Roma, commissionata dalla Presidenza del Consiglio, reperita *online* (e richiamata nello stesso Dossier parlamentare relativo al d.l. 16/2020) avente ad oggetto la stima e il monitoraggio dell'impatto economico e finanziario derivante dalla realizzazione dei Giochi Olimpici e Paralimpici invernali di Milano - Cortina 2026.

Tale analisi, infatti, pur fornendo delle stime e non dei dati definitivi, riconosce – a prescindere dall'effettiva entità dell'impatto – come i Giochi invernali contribuiranno positivamente alla crescita dell'economia nel suo complesso nonché il coinvolgimento dei soggetti pubblici nell'ambito della realizzazione, organizzazione e gestione dei Giochi. In particolare, con riferimento agli investimenti, si legge nell'analisi che *"la spesa è finanziata dalle amministrazioni locali per il 58% (203 milioni), mentre quella finanziata dai privati è pari al 42% (142 milioni)"*.

Per quanto riguarda le spese di gestione, oltre a quelle necessarie per la realizzazione dell'evento in senso stretto, sono previste ulteriori spese *per 415 milioni di euro a carico dell'amministrazione centrale, di cui 402 imputabili alle spese in materia di sicurezza dell'evento*, come indicato dalle stime del Ministero dell'Interno, *ai quali si aggiunge la quota stimata di maggiori spese imputabili alle altre amministrazioni centrali*.

Nell'illustrare suddetta analisi, il Dipartimento per lo Sport presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha osservato che le stime mostrano che le uscite dell'Amministrazione Centrale dello Stato per finanziare i Giochi Olimpici in questione *"sarebbero compensate dagli introiti diretti e indiretti connessi alle attività sviluppate attorno ai giochi invernali nel periodo 2020/2028"*.

Non appare trascurabile infine – ai fini della presente disamina – la circostanza che la Fondazione, in quanto Comitato organizzatore dei Giochi, sia chiamata a fornire indicazioni alla società "Infrastture Milano - Cortina 2026 S.p.A." (società *in house*) in merito alla predisposizione del piano degli interventi, al rispetto del cronoprogramma, alla localizzazione, all'ordine delle priorità e ai tempi di ultimazione delle stesse nonché alla quantificazione dell'onere economico di ciascuna opera e alla relativa copertura finanziaria (art. 3 del d.l. 16/2020). Ove si sostenesse la natura privatistica dell'interesse perseguito dalla Fondazione, risulterebbe incomprensibile l'attribuzione di poteri di indirizzo rispetto a un soggetto (società *in house*) che persegue certamente interessi pubblici.

Ciò posto, appare più delicata la verifica del requisito negativo (*esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale*) rispetto al quale si sono sviluppati due diversi orientamenti giurisprudenziali.

---

<sup>9</sup>Il "Forum" è un organismo istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per lo Sport (art. 3-bis, dl 16/2020).

Secondo un orientamento che si è andato affermando negli ultimi anni, inaugurato con la sentenza del Consiglio di Stato n. 964/2020 e successivamente ribadito dalla sentenza n. 3621/2021, ai fini dell'integrazione del requisito assumono rilevanza centrale le ragioni e i compiti attribuiti all'ente, e posti a base della sua istituzione, più che le modalità con cui quest'ultimo svolge effettivamente la propria attività. Queste pronunce pongono l'accento sulle ragioni istitutive dell'organismo di diritto pubblico, affermando che ricorre il requisito teleologico se l'organismo è stato costituito da un soggetto pubblico appartenente al perimetro allargato della pubblica amministrazione, per dare esecuzione ad un servizio che è necessario perché è strettamente connesso alla finalità pubblica di quest'ultimo (sul punto parere AG 3/2021 delibera n. 398 del 12 maggio 2021, e giurisprudenza ivi citata). Secondo questa prospettiva, ai fini della valutazione del carattere non industriale e non commerciale, sarebbe preminente la caratterizzazione derivante dai compiti assegnati all'organismo, che sono a base della sua istituzione, rispetto alle modalità con le quali poi l'attività viene svolta, come invece sostenuto dall'altro orientamento.

Tale criterio interpretativo tende ad ampliare l'ambito di operatività della figura dell'organismo di diritto pubblico e, nel caso in esame, avendo riconosciuto la natura pubblica della finalità per la quale è stata istituita la Fondazione, consentirebbe di ritenere integrato nella sua interezza il requisito in esame.

Va tuttavia evidenziato che l'Allegato 1.1. al d.lgs. 36/2023 ha adottato una definizione di organismo di diritto pubblico che, per la parte relativa al requisito teleologico, si discosta da quella del precedente codice, prevedendo che l'organismo di diritto pubblico è *"istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, attraverso lo svolgimento di un'attività priva di carattere industriale o commerciale"*.

Come si legge dalla Relazione al Codice, si tratta di un «*adattamento di alcune nozioni di derivazione eurounitaria all'elaborazione giurisprudenziale nel frattempo divenuta diritto vivente: in quest'ottica si spiega, ad esempio, nella definizione del requisito teleologico dell'organismo di diritto pubblico (art. 3, lett. c), la scelta di riferire il carattere non commerciale o industriale all'attività svolta e non più al bisogno soddisfatto*».

La scelta del legislatore di evidenziare, anche nella definizione dell'istituto, le modalità con la quale l'attività viene svolta induce a ritenere che l'analisi vada condotta preferibilmente alla luce dell'orientamento giurisprudenziale secondo il quale ciò che è determinante ai fini della sussistenza dell'elemento del carattere non industriale e non commerciale sarebbero appunto le modalità attraverso cui l'interesse generale viene perseguito dall'ente. Nel senso che il requisito non sussisterebbe in caso di gestione dell'attività da parte dell'ente secondo i criteri di efficacia e redditività propri di un imprenditore privato, con assunzione del rischio di impresa (Corte giust., 5 ottobre 2017, C-567/15; Consiglio di Stato, 10 giugno 2019, n. 3884; Consiglio di Stato, Consiglio di Stato, 19 novembre 2018, n. 6534). Andrebbero pertanto valutati congiuntamente una serie di indici, quali l'esistenza di una concorrenza articolata, la gestione improntata a criteri di rendimento, efficacia e redditività, il perseguitamento di scopi lucrativi e la circostanza che gli effettivi beneficiari dei servizi siano privati imprenditori (in questo senso, v. Corte giust., 10 maggio 2001, C-223/99 e C-260/99).

In particolare, è stato evidenziato dalla giurisprudenza che l'organismo di diritto pubblico si caratterizza per il suo asservimento al soddisfacimento di esigenze di interesse generale che persegue lasciandosi *"guidare da considerazioni diverse da quelle economiche"*<sup>10</sup>, quand'anche parte della sua operatività sia svolta sul mercato. Tale figura non ricorre quindi quando l'ente esercita la sua attività in un contesto economico concorrenziale con i privati con assunzione del rischio di impresa, mentre è configurabile quando l'ente non fonda la sua attività principale solo su criteri di rendimento, efficacia e redditività, non assume su di sé i rischi collegati allo svolgimento dell'attività (i quali devono ricadere sulla pubblica amministrazione controllante) e il servizio d'interesse generale, oggetto

---

<sup>10</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 15 ottobre 2017, C-567/15

dell'attività, non può essere rifiutato per mere ragioni di convenienza economica (Cass. SS.UU., 28 marzo 2019, n. 8673; Cons. Stato, V, 19 novembre 2018, n. 6534).

L'applicazione di tali principi richiede che si proceda caso per caso alla valutazione delle modalità concrete con cui l'attività viene svolta, a differenza di quanto fatto dall'Avvocatura, che si è limitata a richiamare quanto statuito dal TAR Piemonte con riferimento ad altro Ente.

Nel caso di esame, ai fini di questa valutazione, assume particolare rilevanza sia quanto disposto all'art. 4 del d.l. 16/2020 ove è prevista una garanzia dello Stato, fino ad un ammontare massimo di circa 58 milioni, in favore del CIO, *"per l'adempimento dell'impegno assunto dal Comitato Organizzatore di rimborsare quanto ricevuto dal citato Comitato Olimpico a titolo di anticipo sui diritti televisivi, laddove l'evento sportivo dovesse subire limitazioni, spostamenti o venisse cancellato"*; sia la circostanza che, in caso di deficit del bilancio finale della Fondazione, all'atto dello scioglimento, risulti essere prevista (a garanzia) una copertura a carico degli enti territoriali che ne sono membri (in virtù dell'impegno assunto ai sensi dei § 3 e 4 dell'Host City Contract). A tale riguardo, nel bilancio 2023 della Fondazione, pubblicato sul sito di tale ente si legge che, nonostante la condizione di *deficit* patrimoniale, ricorrono i presupposti per la continuità aziendale tenuto anche conto che *"gli Enti Territoriali hanno inoltre reiterato con apposite comunicazioni il proprio impegno a coprire, ognuno per la quota di propria competenza, sia il rimborso, in caso di cancellazione dei Giochi, al Comitato Olimpico Internazionale dei contributi anticipati sia l'eventuale deficit che la Fondazione si dovesse trovare ad affrontare nel periodo di liquidazione della stessa"*.

Tali impegni sono pure richiamati nelle relazioni delle sezioni regionali della Corte dei Conti sul giudizio di parificazione sul rendiconto generale delle regioni Veneto e Lombardia<sup>11</sup>.

La garanzia pubblica trova conferma, peraltro, anche nelle recenti precisazioni (12 luglio 2024) della Corte dei Conti con riferimento alla situazione economico-patrimoniale e finanziaria della Fondazione in esame. La Corte ha infatti affermato che tale ente ha registrato nell'esercizio 2023 un risultato economico negativo che, sommato a quello degli esercizi precedenti, porta a un deficit patrimoniale (in costante peggioramento) pari ad euro 107.800.743,00. Ad avviso della Corte, nonostante l'auspicio di recuperare il deficit patrimoniale generato nei primi anni di attività dalla Fondazione, soprattutto mediante le garanzie fornite dagli Enti Territoriali coinvolti nel programma olimpico e paralimpico, nonché quella prestata dallo Stato italiano, non si rivengono elementi di certezza sull'effettiva capacità della Fondazione di far fronte alle obbligazioni finora assunte (e ai costi già sostenuti). Pertanto, la Corte conclude che ove non dovesse realizzarsi l'equilibrio economico auspicato e che quindi la Fondazione non riuscisse a fare fronte alle obbligazioni assunte con gli introiti derivanti dall'attività svolta sul mercato, *i debitori finali, chiamati alla copertura del deficit patrimoniale, saranno lo Stato italiano e gli Enti territoriali a vario titolo coinvolti, nella gestione dei Giochi*.

Si può ritenere inoltre che le medesime garanzie siano state anche determinanti per la contrattualizzazione delle linee di credito con gli istituti bancari che coprono il fabbisogno finanziario della Fondazione (cfr. bilancio 2023).

Si ritiene pertanto che l'assunzione di un simile impegno da parte dalla mano pubblica ponga la Fondazione al riparo da ogni rischio d'impresa che, in ultima istanza, come evidenziato dalla Corte dei conti, finisce per ricadere sui soggetti pubblici operanti tramite la Fondazione.

---

<sup>11</sup> Cfr. Relazione sul giudizio di parificazione della sezione regionale della Corte dei Conti regione Veneto (esercizio 2021) e Lombardia (esercizi 2020 e 2021).

La garanzia di una copertura pubblica, che, per quanto si desume, sembra essere senza limiti di importo, difficilmente consente di qualificare la Fondazione come un'impresa che agisce secondo logiche commerciali, considerando che eventuali deficit derivanti da scelte operative non improntate al perseguitamento della soluzione economicamente più efficiente non la lascerebbero esposta.

Lo stesso TAR Piemonte, sulla cui sentenza si è basato il parere dell'Avvocatura, ha escluso che TOROC fosse qualificabile come organismo di diritto pubblico in applicazione, a contrario, dei medesimi indici, avendo rilevato che l'Ente non beneficiava di alcun meccanismo di ripianamento di eventuali perdite e che pertanto operava secondo criteri di rendimento, efficienza e redditività con assunzione del rischio economico della sua attività.

Alla luce di queste considerazioni, anche il terzo requisito appare soddisfatto e la Fondazione appare configurabile come organismo di diritto pubblico.

### ➤ *Inquadramento della Fondazione ai fini dell'applicabilità della normativa sulla trasparenza*

Da ultimo e in un'ottica di completezza, anche alla luce disamina sopra esposta, sono approfondite le ricadute in termini di trasparenza sotto il profilo della riconducibilità della Fondazione all'ambito soggettivo di applicazione del decreto trasparenza. In particolare, si è valutato se tale Fondazione possa essere ricondotta nell'ambito dei soggetti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 2 lett. c), del d.lgs. 33/2013 o nell'ambito dei soggetti previsti dall'art. 2-bis, co. 3, del medesimo decreto.

In particolare, il citato comma 2, dell'art. 2-bis alla lettera c) dispone che sono tenuti ad applicare la disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni, "in quanto compatibile", "associazioni, fondazioni, enti di diritto privato comunque denominati" nel caso siano in possesso di determinati requisiti cumulativi: a) bilancio superiore a cinquecentomila euro; b) attività finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni; c) designazione da pubbliche amministrazioni della totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo.

Il comma 3 del citato art. 2-bis delinea, invece, una disciplina meno stringente, stabilendo che quanto previsto dal d.lgs. 33/2013 per le pubbliche amministrazioni trova applicazione «*limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*», ed in quanto compatibile, a società in partecipazione, associazioni, fondazioni o comunque ad altri enti di diritto privato con un bilancio superiore a cinquecentomila euro e che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici.

Giova peraltro evidenziare che con riferimento alla disposizione di cui all'art. 2-bis, l'Autorità ha fornito indicazioni di carattere generale nella delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017, recante «*Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*», e, in particolare, nel § 2.2.

Nello specifico, per quel che rileva in questa sede, l'Autorità ha precisato che per i soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2 (ivi inclusi quelli della lett. c)), la trasparenza si applica sia per quanto riguarda l'organizzazione che per l'attività, mentre i soggetti di cui al comma 3 del medesimo articolo sono tenuti ad assicurare il rispetto degli obblighi di pubblicazione e l'accesso civico semplice e generalizzato per i dati e i documenti relativi alle sole attività di pubblico interesse svolte e non anche per quelli inerenti alla organizzazione.

Tale distinzione sul piano soggettivo prevista dal d.lgs. n. 33/2013 rileva anche ai fini della normativa di prevenzione della corruzione di cui alla legge n. 190/2012.

Sul punto, l'Autorità nella sopra richiamata delibera n. 1134/2017 ha infatti precisato che "l'art. 1, comma 2bis, della legge 190/2012 prevede che tanto le pubbliche amministrazioni quanto gli altri soggetti di cui all'art 2-bis, co. 2, del d.lgs. n. 33/2013 siano destinatari delle indicazioni contenute nel PNA, pur secondo un regime differenziato: mentre i primi sono tenuti ad adottare un PTPCT, i secondi devono adottare "misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001. I soggetti di cui all'art. 2bis, co.3, del medesimo decreto sono invece esclusi dall'ambito di applicazione delle misure di prevenzione della corruzione, diverse dalla trasparenza" (§ 1.3).

Tanto premesso, con riferimento al co. 2 lett. c) del citato articolo, dall'approfondimento svolto emerge che la Fondazione rispetta certamente due dei tre requisiti richiesti dalla norma, ossia:

- la nomina pubblica della totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo: i membri del CDA della Fondazione – come sopra visto- sono nominati da soggetti pubblici;
- il bilancio superiore a 500.000,00 euro<sup>12</sup>: i bilanci della Fondazione (reperiti sul sito dell'ente) e in particolare, il bilancio di esercizio del 2023 e quello precedente del 2022, mostrano come la Fondazione abbia raggiunto un valore di produzione per il 2023 pari a 34.259.510 e per il 2022 a 14.343.747<sup>13</sup> di cui rispettivamente 26.452.491 euro e 9.868.211 euro sotto la voce generica "ricavi da vendite e prestazioni", nonché circa 422.231 euro e 109.215 euro quali "ricavi e proventi".

Più problematico, invece, il terzo requisito richiesto relativo al finanziamento pubblico maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni, il cui rispetto (insieme agli altri due) è determinante per la riconducibilità della Fondazione agli enti di diritto privato tenuti all'applicazione dell'intera disciplina sulla trasparenza e della prevenzione della corruzione.

A tal riguardo, l'art. 4 dello Statuto prevede che il patrimonio è composto innanzitutto: 1) dalla dotazione iniziale di € 100.000 (fondo di dotazione o Patrimonio Minimo), frutto dei versamenti da parte dei fondatori e 2) da un "fondo di gestione", mediante il quale viene esercitata l'attività della Fondazione, costituito dai contributi, versamenti, entrate e corrispettivi derivanti dalla promozione dell'evento nel rispetto della Carta Olimpica e in attuazione dell'Host City Contract sui Giochi olimpici 2026.

In base a tale disposizione quindi i soggetti pubblici (il Comune di Milano, il Comune di Cortina d'Ampezzo, la Regione Lombardia, la Regione Veneto, il CONI e il Comitato Paraolimpico) hanno certamente fornito un contributo per la costituzione della Fondazione. Inoltre, occorre considerare che il patrimonio della Fondazione deriva tra l'altro da "contributi, versamenti, entrate e corrispettivi derivanti dalla promozione dell'evento". Del resto, già l'analisi di impatto sopra richiamata prevedeva in capo a soggetti pubblici sia spese di investimento che spese di gestione.

---

<sup>12</sup> Nella delibera 1134/2017 ANAC ha precisato che tale parametro va calcolato, tenendo anche presenti le indicazioni del Consiglio di Stato (punto 7.3.2), prendendo in considerazione tutte le poste del conto economico, sia quelle che si proiettano sullo stato patrimoniale che quelle aventi rilevanza soltanto economica. Infatti, gli enti di diritto privato, per l'esercizio delle proprie attività, possono ricevere contributi a vario titolo, anche non pubblici e che potrebbero essere qualificati come contributi in conto esercizio, con rilevanza esclusivamente economica e non patrimoniale. Pertanto, deve ritenersi che il requisito del bilancio superiore a 500.000 euro sia da considerarsi integrato laddove uno dei due valori tra il totale attivo dello stato patrimoniale e il totale del valore della produzione ove presente si rivelino superiori a detto importo.

<sup>13</sup> Tali importi sono stati confermati dalla stessa Fondazione nelle interlocuzioni svolte con l'Autorità.

Anche i bilanci esaminati prevedono che la Fondazione ha ricevuto "ricavi e proventi", ma tale formulazione generica non consente di comprendere se fra questi vi siano anche quelli dei soggetti pubblici e il relativo ammontare.

Ne consegue, sulla base dei dati disponibili, che risultano coinvolte risorse pubbliche, ma ad oggi non si può ritenere che esse siano tali da configurare un finanziamento pubblico maggioritario come richiesto dal co. 2 lett. c) dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013. Ciò considerato anche che il § II.7. a. dell'Host City Contract prevede in capo al Comitato Olimpico Internazionale (soggetto privato) l'impegno a contribuire per il successo dei giochi per un ammontare pari a 925.000.000 usd.

Si tiene comunque presente che, a partire da gennaio 2025, una volta attivata la vendita dei biglietti per la partecipazione alle manifestazioni sportive – che rientra fra le attività di organizzazione e gestione dei Giochi cui la Fondazione è tenuta al fine della realizzazione del proprio scopo - la Fondazione riceverà certamente un'ulteriore fonte di finanziamento. A tale finanziamento sembra potersi attribuire natura pubblicistica in quanto i proventi della vendita potrebbero qualificarsi come "corrispettivi" di un'attività di interesse pubblico destinati, in base allo Statuto, a rientrare (all'atto dello scioglimento) nel patrimonio dei soggetti fondatori (cd. componente territoriale). Medesima natura andrebbe riconosciuta a tutti gli ulteriori introiti diretti e indiretti derivanti dalla sua attività. Laddove tali somme rappresentassero la gran parte delle entrate della Fondazione, esse potrebbero assumere rilievo ai fini della sussistenza di un finanziamento pubblico maggioritario, ma rimarrebbe in ogni caso il problema del rispetto del requisito con riferimento ai *"due esercizi consecutivi nell'ultimo triennio"* richiesto dal citato comma 2.

Alla luce di quanto esposto, non si ritiene che la Fondazione possa essere ricondotta nell'ambito degli enti di diritto privato di cui al comma 2, lett. c) dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, non soddisfacendo cumulativamente tutti e tre requisiti previsti dalla norma.

La Fondazione può essere invece inquadrata nell'ambito dei soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013. Infatti, alla luce dei dati ricavati dalla disamina e dalle valutazioni espresse, essa soddisfa sia il requisito del bilancio che quello relativo all'attività di pubblico interesse svolta. Al riguardo, si rammenta che il Consiglio di Stato nel parere reso in vista dell'adozione delle Linee guida ANAC 1134/2017 (Parere della Commissione speciale n. 1257 del 29 maggio 2017), ha evidenziato che il punto essenziale ai fini della definizione degli enti di cui al comma 3 dell'art 2-bis è costituito dallo svolgimento di attività di pubblico interesse, anche rivolte ai cittadini, da parte di soggetti con una non trascurabile rilevanza economica e con un collegamento qualificato con amministrazioni pubbliche. D'altra parte, nelle citate Linee guida, ANAC di cui alla delibera 1134/2017, ha precisato (cfr. § 2.4) che le attività previste dal legislatore al comma 3 (*"funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici"*) sono da intendersi solo a titolo esemplificativo.

Da tale ricostruzione deriva che la Fondazione, ad avviso dell'Autorità, è tenuta ad applicare le misure di trasparenza previste dal d.lgs. 33/2013, in quanto compatibili e limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse, secondo le indicazioni contenute nella delibera ANAC n. 1134/2017 citata, cui si rinvia. È inoltre applicabile l'istituto dell'accesso civico generalizzato (FOIA) con riguardo agli atti, dati e informazioni relativi all'attività di pubblico interesse, ai sensi degli artt. 5 e 5-bis, d.lgs. 33/2013.

Non sarebbe, invece, tenuta a pubblicare i dati di cui al d.lgs. 33/2013 relativi all'organizzazione, così come non sarebbe assoggettata alle disposizioni della legge 190/2012, quindi né a adottare il PTPCT o misure di prevenzione di corruzione integrative al modello 231 né a nominare un RPCT.

In conclusione, non può non rilevarsi che importanti obblighi di pubblicazione sono posti anche in capo ai soggetti pubblici ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. 33/2013. In particolare, la norma prevede che le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare, ai sensi dei commi 1 e 2, tra l'altro:

- l'elenco degli enti di diritto privato in controllo, per tali intendendosi anche *"gli enti costituiti o vigilati da pubbliche amministrazioni nei quali siano a queste riconosciuti, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi"* (lett. c);
- una o più rappresentazioni grafiche che evidenziano i rapporti tra l'amministrazione e gli enti di cui al precedente comma;
- i dati relativi alla ragione sociale, alla misura della eventuale partecipazione dell'amministrazione, alla durata dell'impegno, all'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, al numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, al trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante, ai risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari. Sono altresì pubblicati i dati relativi agli incarichi di amministratore dell'ente e il relativo trattamento economico complessivo.

La Fondazione in parola può ritenersi riconducibile nell'ambito degli enti di diritto privato in controllo cui al citato co.1, lett. c) dell'art. 22, risultando soddisfatta la condizione della nomina pubblica dei vertici o dei componenti degli organi. Pertanto, i soggetti pubblici coinvolti nella Fondazione (Presidenza del Consiglio dei ministri, Regione Lombardia, Regione Veneto, Province autonome di Trento e di Bolzano, Comune di Milano e Comune di Cortina d'Ampezzo, nonché Comitato Olimpico Nazionale Italiano, Comitato Italiano Paralimpico) sono tenuti a pubblicare i dati richiesti dall'art. 22 nella sezione AT dei propri siti istituzionali. A tal riguardo, da una prima verifica svolta dall'ufficio, le sezioni AT di alcuni di essi appaiono carenti. Tale aspetto appare meritevole di attenzione, considerato che la violazione degli obblighi di trasparenza di cui all'art 22 comporta anche una specifica sanzione amministrativa da parte di ANAC ai sensi dell'art. 47, co. 2 e 3, del d.lgs. 33/2013.

Ciò posto, sempre con riguardo alla trasparenza, si aggiunge che in capo alla Fondazione restano fermi gli obblighi di pubblicazione stabiliti dalle disposizioni internazionali, cui essa deve conformare la sua attività in base alla normativa e allo statuto, sopra citati. Si fa riferimento, ad esempio, alla Carta Olimpica che all'art. 49 "Pubblicazioni relative ai giochi olimpici" prevede che: *"Tutte le pubblicazioni relative ai Giochi Olimpici e richieste dal CIO (Comitato Olimpico Internazionale) saranno prodotti e distribuiti dal COG, nel formato richiesto dal CIO". In tutti i documenti e le pubblicazioni relativi ai Giochi Olimpici, il COG deve rispettare le istruzioni del Comitato Esecutivo del CIO. Come regola generale, il contenuto di tutti i documenti e le pubblicazioni sarà sottoposto alla previa approvazione del CIO".*

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia