

LA NATURA PUBBLICISTICA DEGLI ATTI DELLA COVISOC. UNA QUESTIONE CHE RIAPRE LO SCENARIO IN TEMA DI GIUSTIZIA SPORTIVA?

NOTA A TAR LAZIO, SEZ. I-TER, 6 MARZO 2023, N. 3693

Luca Zambelli

Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Bologna e
Avvocato nel Foro di Bologna

Abstract

Il contributo analizza la sentenza n. 3693/2023 con cui il TAR Lazio ha accolto la domanda di ostensione di un documento della FIGC, che era stata sostanzialmente negata all'istante da parte della CoViSoc. L'articolo si sofferma in particolare sull'analisi della natura delle federazioni sportive e sulla natura degli atti posti in essere dalla società di vigilanza derivanti dai poteri attribuitigli dal sistema predisposto dalla l. 91/1981, analizzando anche l'applicabilità della c.d. pregiudiziale sportiva ex art. 3 della l. 280/2003 ai procedimenti volti all'ottenimento dell'accesso agli atti ai sensi della l. 241/1990. L'autore ripercorre la genesi e la metamorfosi di questi tre istituti al fine di mettere in luce alcune carenze della Giustizia Sportiva, evidenziando i rischi di ulteriori e più pervadenti interventi dello Stato in caso di mancata introduzione e di mancato ammodernamento di alcuni istituti nel sistema sportivo.

Parole chiave: Accesso agli atti, Pregiudiziale sportiva, Vigilanza, Juventus, Plusvalenze

Abstract

The article analyses the sentence of the Administrative Court in Rome n. 3693/2023 which accepted a claim to show a document created by the Italian Football Association, which the access had essentially been denied by Commission for financial control and supervision of the Association. The paper focuses on the nature of the sport bodies and on the nature of the acts of the Commission for financial control, which are established by the law n. 91/1981. The article also highlights the applicability of the preliminary issue ruled by art. 3 of law n. 280/2003 and investigate on the rights to access to documents gave by the law n. 241/1990. The author shows the genesis and metamorphosis of these three institutions in order to highlight some shortcomings of the sport courts, and to highlight the risks of new interferences by the State if something will be not changed by the sport system.

Keywords: Right of access to documents; Preliminary Issue, Supervision, Juventus, Capital gains

1. Il caso Juventus-Plusvalenze e la vicenda processuale

La *querelle* che si è consumata a partire dalle indagini avviate nel 2021 dalla Procura federale della FIGC relativamente alle società e ai tesserati coinvolti nel caso denominato “Juventus-Plusvalenze” ha visto susseguirsi numerose pronunce, tra cui ha destato particolare clamore mediatico quella relativa alla nota n. 10940 con cui la Procura federale il 14 aprile 2021 aveva fornito alla Commissione di Vigilanza sulle Società di Calcio professionistiche (CoViSoC) dei chiarimenti sulla modalità di contabilizzazione di alcune operazioni di scambio di giocatori. Le attenzioni dei media si sono concentrate principalmente sulle conseguenze sportive che avrebbe potuto avere l'introduzione di questo documento all'interno delle successive decisioni della Giustizia Sportiva che, come è accaduto, hanno portato ad esiti molto discussi, considerando che fino a poche giornate dal campionato di Serie A non era stato ancora accertato se e quanti punti di penalizzazione avrebbe dovuto scontare la Juventus, con la conseguenza che è dovuto intervenire il Governo con l'emanazione di un apposito decreto-legge al fine di evitare che tale situazione potesse nuovamente riproporsi.

Al di là del merito e dell'accertamento di eventuali responsabilità, che non rappresentano l'oggetto di questo contributo¹, ha assunto però particolare rilievo la decisione del TAR Lazio, che qui si commenta, la cui vicenda processuale è stata originata da una richiesta *ex art. 22*, L. n. 241/1990 e di accesso civico generalizzato *ex art. 5*, d.lgs. n. 33/2013 presentata da uno dei soggetti incolpati nel procedimento sportivo, volta ad ottenere l'ostensione della nota n. 10940, dalla quale lo stesso assumeva che si sarebbe potuto dimostrare l'inosservanza da parte della Procura federale dei termini previsti per l'esercizio dell'azione disciplinare.² La CoViSoC sostanzialmente declinava la richiesta, adducendo che il documento era stato formato in seno alla Procura Federale e che pertanto la richiesta era stata inoltrata a tale organo, che però non procedeva all'esibizione. La risposta di diniego della CoViSoC veniva allora posta al centro del ricorso al TAR, argomentato sulla natura pubblicistica dell'attività della CoViSoC, sulla natura amministrativa del documento e quindi sulla titolarità della Commissione all'esibizione, essendo un soggetto concorrente nella creazione del documento; tutte ragioni a cui la FIGC resisteva argomentando sulla natura interlocutoria della nota e quindi sulla sua natura di atto

¹ Al fine di meglio illustrare le considerazioni che verranno svolte nel contributo, pare opportuno riportare l'elenco delle pronunce sportive con la sintesi dei dispositivi delle decisioni: 1) Tribunale Federale Nazionale n. 128 del 22 aprile 2022 FIGC (proscioglimento); 2) Corte Federale d'Appello n. 89 del 27 maggio 2022 (rigetto reclamo e conferma proscioglimento Trib. 128/2022); 3) Corte Federale d'Appello, 30 gennaio 2023, n. 63 (revocazione decisione Trib. 89/2022 e irrogazione 15 punti di penalizzazione alla Juventus, oltre a sanzioni interdittive ai tesserati); 4) Collegio di Garanzia del CONI, Sez. Un., 20 aprile 2023 (Annullamento con rinvio decisione C. App. 63/2023); 5) Corte Federale d'Appello, 30 maggio 2023, n. 110 (penalizzazione di 10 punti alla Juventus, oltre a sanzioni interdittive ad alcuni tesserati e proscioglimento di altri).

² La richiesta di esibizione di questa nota era già stata presentata nel corso del procedimento che aveva portato al proscioglimento delle accuse con la decisione del Tribunale Federale n. 128/2022 e riproposta in sede di reclamo innanzi alla Corte Federale d'Appello n. 89/2022, che però aveva ritenuto assorbita dalla pronuncia di proscioglimento nel merito la richiesta degli stessi di acquisizione della nota, che quindi non era stata mai visionata.

“pre-procedimentale” e comunque sulla violazione della c.d. pregiudiziale sportiva, in quanto il ricorrente non aveva domandato l’accesso al documento in un giudizio autonomo di fronte agli organi di Giustizia Sportiva.

2. La natura delle funzioni delle federazioni sportive

Nella dimensione statale, la qualificazione delle federazioni sportive quali associazioni con personalità giuridica di diritto privato, senza fini di lucro e disciplinate dal codice civile e dalle relative disposizioni di attuazione, fu definita dall’art. 15 del d.lgs. n. 242/1999 il quale specificò, però, che le federazioni sportive svolgono attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifici aspetti della loro attività.³ Tale configurazione diede vita ad alcuni dubbi in ordine alla natura giuridica delle federazioni che, senza un criterio univoco, vennero considerate a regime pubblicistico o privatistico.⁴ A dirimere i dubbi sul nuovo inquadramento, intervennero sia la dottrina, che la giurisprudenza, puntualizzando che, al di là, dell’inquadramento sistemico, l’esatta qualificazione giuridica degli enti federali dipende dall’elemento oggettivo della natura dell’attività esplicata nel caso concreto.⁵

³ Le federazioni sportive, nacquero come associazioni di diritto privato, vennero qualificate dall’art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1986, n. 157 come “organi del CONI” e, come tali, partecipano della natura pubblica dell’ente. A tali conclusioni, pervennero diversi anni prima anche la giurisprudenza civile (Cass. civ., Sez. Un., 12 maggio 1979, n. 2725), che confermò la natura pubblicistica delle federazioni sportive in quanto aventi veste di organi di un ente pubblico, poi sostenuta anche dalla giurisprudenza amministrativa ha talvolta sostenuto la natura pubblica delle federazioni sportive (Cons. Stato, sez. VI, 18 gennaio 1996 n. 108). Tra i vari studi in materia si v. F. P. LUISO, *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali e questione di giurisdizione*, in *Giust. civ.*, 1980, 11, pp. 2545-2547; R. Perez, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell’ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, vol. 1, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 532 ss.; A. DE Silvestri, *Le qualificazioni giuridiche dello sport e nello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1992, pp. 283-302.

⁴ Alcuni autori affermano che la novità del d.P.R. del 1999 non comprometteva comunque la natura privatistica degli atti delle federazioni, considerando che la valenza pubblicistica, non comportava in automatico l’estensione delle prerogative pubblicistiche anche agli atti federali. Tra in vari in questo senso L. FERRARA, *L’ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 1, pp. 22-31. Sulla qualificazione degli atti delle federazioni sportive, si v. G. Vidiri, *Le federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*, in *Foro it.*, 2000, 5, pp. 1479-1481; P. Pizza, *L’attività delle federazioni sportive tra il diritto pubblico e privato*, in *Foro amm. Cons. St.*, 2002, 12, pp. 3255-3264.

⁵ Sull’inquadramento di attività in regime privatistico, si v. TAR Lazio, sez. III, 23 giugno 1994, n. 1361 e 1363; Trib. Ravenna, 24 settembre 1994 e 20 agosto 1994; Cons. giust. amm. reg. Sicilia, 9 febbraio 1993; Cass. civ., Sez. Un., 1° ottobre 2003, n. 14666 e 25 febbraio 2000, n. 46. Per una rassegna sulle funzioni di tipo pubblicistico. Cons. Stato, sez. VI, 10 settembre 2007, n. 4373; Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2006, n. 527, in particolare sono state ritenute manifestazioni di potestà pubblica esercitata per il conseguimento di scopi propri del CONI: il trasferimento del titolo sportivo per l’ammissione della società acquirente al campionato (TAR Sicilia, sez. II, 13 agosto 2003, n. 1290); la formazione e l’amministrazione dei ruoli degli arbitri del calcio (TAR Puglia, sez. I, 11 settembre 2001, n. 3477); il riscontro dei requisiti d’ammissione alla federazione, Cass. civ., Sez. Un., 26 ottobre 1989, n. 4399); la revoca dell’affiliazione Cons. giust. amm. Reg. Sicilia, 9 febbraio 1993; Cons. Stato, sez. VI, 20 dicembre. 1993, n. 1167).

Il d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, c.d. “secondo riordino del CONI”, intervenne ad ampliare i poteri pubblicistici del CONI e a definire lo stesso quale confederazione delle federazioni sportive e delle discipline sportive associate.⁶ Il rafforzamento della pubblicizzazione del CONI determinò, così, anche un’estensione dei poteri pubblicistici delle federazioni⁷ che, quali organi, o comunque soggetti confederati dell’ente pubblico di riferimento, pongono in essere attività rilevanti per l’ordinamento statale quantomeno in due ambiti principali: quello attinente all’esercizio del loro potere regolamentare⁸ – quando disciplinano normativamente le proprie attività – e quello relativo alla facoltà di emanare atti di carattere amministrativo nella regolazione dell’accesso e dell’esclusione dall’ordinamento sportivo.⁹

Tali atti normativi e gestionali, costituendo estrinsecazione di poteri di supremazia speciale volta a realizzare gli interessi fondamentali dell’attività sportiva, sono dunque considerati atti oggettivamente amministrativi con rilevanza anche esterna all’ordinamento sportivo, rispetto ai quali l’associato è titolare di posizioni di interesse legittimo in senso proprio, soggetti, come tali, alla giurisdizione del giudice amministrativo.¹⁰

Diretta conseguenza del riconoscimento pubblicistico di queste attribuzioni è la possibilità che alcuni atti delle federazioni siano considerati alla stregua di provvedimenti amministrativi statali, essendo tra l’altro potenzialmente lesivi di interessi legittimi o diritti soggettivi e quindi

⁶ Il riordino ha avuto il merito di elevare le discipline sportive associate allo stesso rango delle federazioni sportive. G. Napolitano, *L’adeguamento del regime giuridico del CONI e delle federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 4, pp. 353-357. I due provvedimenti di riordino del CONI hanno preconfigurato un esercizio del potere statutario conforme al contenuto dei decreti stessi, i quali individuano nell’armonia tra i due ordinamenti, il criterio da seguire nell’operare degli organi sportivi. R. Caprioli, *Il significato dell’autonomia nel sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2007, 6, pp. 288-289. Estremamente critico verso questa impostazione è M. Mancini, *Attività sportive “ufficiali”, intervento pubblico e sussidiarietà*, Milano, Cedam, 2012, p. 145, in cui, dopo un’elaborata ricostruzione dell’inquadramento dei rapporti tra Stato ed istituzioni sportive, l’autore conclude la prima parte del suo saggio affermando che il legislatore, attribuendo natura pubblicistica al CONI, avrebbe compiuto una scelta innaturale. Tali anomalie non si sarebbero infatti prodotte qualora il decreto “Melandri-Pescante” avesse restituito al CONI la sua originaria natura privatistica, che sarebbe risultata senz’altro più naturale, siccome maggiormente conforme alle origini dell’ente, alla sua essenza, alla sua struttura associativa e al suo inserimento nel contesto ordinamentale sportivo “ufficiale” nazionale ed internazionale.

⁷ Si v. Cons. St., sez. VI, 22 giugno 2017 n. 3065 e 12 febbraio 2019, n. 1006; cfr. Cons. Stato, sez. VI, 13 gennaio 1999, n. 12, in *Cons. St.*, 1999, 1, pp. 94 ss.

⁸ Si v. G. Vidiri, *Natura giuridica e potere regolamentare delle federazioni sportive nazionali*, in *Foro it.*, 1994, 1, pp. 136-141.

⁹ Una delle ragioni dell’identificazione di carattere misto discende anche dal fine di affrancare gli enti dai vincoli amministrativo-contabili attuativi dei principi di semplificazione ex l. 15 marzo 1997, n. 59. L. Di Nella, *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010, p. 117, che richiama le sentenze del Cons. St. 10 ottobre 2002, n. 5442 e 10 settembre 2007, n. 4743.

¹⁰ Si pensi ai provvedimenti federali relativi all’affiliazione di tesserati, al ripescaggio di squadre sportive e a sanzioni disciplinari che vengono adottati dalle federazioni, i quali assumono la veste di atti di natura pubblicistica nel momento in cui hanno un contenuto di carattere organizzativo. Cfr. P. D’Onofrio, *Manuale operativo di diritto sportivo*, Rimini, Maggioli, 2007, p. 41.

essere ritenuti assoggettabili alla giurisdizione amministrativa, ai sensi del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104. Questa impostazione raccoglie l'orientamento della teoria c.d. "mista", la quale afferma che il discrimine per la declinazione delle attività federali nella veste pubblicistica, o privatistica può essere individuato in base alla riconduzione, o meno, delle stesse alla realizzazione di interessi coincidenti con quelli istituzionali del CONI.¹¹

Il dibattito sulla non semplice identificazione del regime giuridico della natura delle federazioni si è riaperto negli ultimi anni in relazione all'amministrazione della giustizia endo-federale, ma soprattutto riguardo alle attività con risvolti di carattere commerciale da loro poste in essere. Da un lato si sono schierati gli interpreti che affermavano che le suddette prerogative sono sempre afferenti all'esercizio del potere privatistico, mentre sull'altro versante si è creato un orientamento, anche giurisprudenziale, che ritiene che tali attività realizzate dalle federazioni sportive permettano di identificarle in generale e non più solo per singoli atti, come organismi di diritto pubblico.¹²

La teoria mista ha, però, ricevuto una conferma dal recente intervento della Corte di Giustizia dell'UE, la quale nel 2021 ha sancito che un'entità investita di compiti a carattere pubblico tassativamente definiti dal diritto nazionale (nel caso la FIGC) può considerarsi istituita per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, quand'anche essa sia stata creata non già sotto forma di amministrazione pubblica, bensì di associazione di diritto privato e alcune delle sue attività, per le quali essa è dotata di una capacità di autofinanziamento, non abbiano carattere pubblico.

Inoltre, 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

¹¹ Sul punto L. Giacomardo, *Federazioni sportive e CONI: natura dei soggetti e dei relativi atti*, nota Cass. civ., Sez. Un., 11 ottobre 2002, n. 14530, in *Dir. giust.*, 2003, pp. 24 ss.; L. Trivellato, *Spunti di riflessione su CONI, ordinamento sportivo e rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento a fini generali*, in *Dir. e soc.*, 2000, 1, pp. 61-81. A tali conclusioni giunge F. GOISIS, *Le funzioni di giustizia delle federazioni sportive e della camera arbitrale CONI nelle controversie che la l. 280/2003 affida al giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 4, pp. 1018-1025, risalendo all'esclusività delle funzioni giurisdizionali che dopo i gradi federali, trovano concentrazione negli organi del CONI.

¹² Sul punto era già intervenuta la Corte di Giustizia dell'Unione Europea con sentenza dell'11 settembre 2019, sulle cause riunite C-612/17 e C-613/17, in *Eur-Lex*. Cfr. G. Fischione, *La non configurabilità delle federazioni sportive nazionali in termini di organismo di diritto pubblico*, in *Giustamm.it.*, 2018, 5. L'orientamento che ha tentato di riqualificare le federazioni sportive come organismi di diritto pubblico è riconducibile a TAR Lazio, sez. I ter 13 aprile 2018, n. 4100, con nota di A. Mitrotti, *Sulla natura giuridica della F.I.G.C. come organismo di diritto pubblico*, in *Rass. avv. Stato*, 2018, 2, pp. 132-142. Cfr. R. De Napoli, *I poteri autoritativi delle federazioni sportive: la natura amministrativa della loro attività e la conseguente competenza del giudice amministrativo alla soluzione delle controversie*, in *Dir. econ.*, 2018, 2, pp. 469-498. La discussione sulla natura delle federazioni sportive è quindi proseguita, a fronte dell'ordinanza n. 1006 del 12 febbraio 2019 il Consiglio di Stato ha rimesso alla C. giust. UE proprio tale questione collegata alla configurabilità in base alla normativa esistente di un "potere di influenza dominante" del CONI sulle federazioni sportive, alla luce dei poteri legali di riconoscimento ai fini sportivi delle società di approvazione dei bilanci annuali e di vigilanza sulla gestione e il corretto funzionamento degli organi e di commissariamento degli enti. Cfr. A. Busacca, *I soggetti*, in *Diritto dello Sport*, a cura di G. Cassano, A. Catricalà, Rimini, Maggioli, 2020, pp. 101-102.

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 quale, nei fatti, rimette in discussione l'autonomia fino al punto di consentire all'autorità summenzionata di influire sulle decisioni della federazione stessa in materia di appalti pubblici. In buona sostanza, la pronuncia conferma, dunque, che le federazioni ben possono avere natura privata, ma esercitare funzioni di carattere pubblicistico.¹³ Le implicazioni della decisione della Corte UE sono di notevole rilievo in considerazione del fatto che, nel dare applicazione ai principi sanciti dai giudici di Bruxelles, il Consiglio di Stato, con la sentenza 15 luglio 2021, n. 5348 è stato di fatto sancito che la FIGC 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, punto 4 della direttiva UE n. 24 del 2014", così escludendo espressamente un certo tipo di attività federale dalla disciplina del Codice dei contratti pubblici.¹⁴

Dalla recente questione decisa dalla giurisprudenza, questa volta addirittura sovranazionale, emerge ancora una volta come l'inquadramento delle funzioni del CONI e delle federazioni – a cui sostanzialmente lo Stato aveva rimesso l'individuazione della disciplina o, meglio, l'ordinamento di alcune funzioni – ravvisi una complessità che ciclicamente propone delle problematiche differenti e che richiedono di volta in volta un'indagine sulla natura degli atti adottati dalle federazioni.¹⁵

¹³ C. giust. UE, 3 febbraio 2021 (Cause riunite C-155/19 e C-156/19, FIGC e Consorzio Ge.Se.Av. c. De Vellis Servizi Globali S.r.l.), in *Eur-Lex*. In merito S. Papa, *Le federazioni sportive: natura privata e profili pubblicistici alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2021, 10, pp. 235-238, svolge un'ampia disamina anche sugli interventi della Corte dei Conti, che ha ritenuto provata, nella maggior parte dei casi, la sussistenza del controllo pubblico nei confronti delle federazioni, con la conseguente legittimazione del loro inserimento nell'elenco ISTAT. Ciò avviene soprattutto nel caso di federazioni con un rilevante numero di soggetti tesserati, infatti, l'assimilazione del ricavato prodotto dall'incasso dell'importo dagli stessi versato a titolo di pagamento delle quote associative, ad un ricavato da imputarsi ad una vera e propria attività di "vendita". Cfr. P. Sandulli, *La natura giuridica delle federazioni sportive ed il loro ruolo nell'elenco ISTAT*, nota a decisione C. Conti, sez. un., 30 aprile 2020, n. 10, in *Judicium*, 2020, 4, pp. 553-565

¹⁴ Ciò è consentito in quanto la FIGC non è soggetta all'influenza pubblica dominante del CONI, che si sarebbe dovuta manifestare "alternativamente 1) dall'essere l'attività dell'ente finanziata in modo maggioritario dallo Stato, da enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico; 2) dalla circostanza che la gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi; 3) ovvero dal fatto che l'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". Cons. St., sez. V, 15 luglio 2021, n. 5348. È importante ribadire quanto stabilito sul punto dai giudici amministrativi, ossia che la natura dell'ente federale deve essere comunque valutata caso per caso, in base all'esercizio del potere di controllo pubblico secondo i criteri suindicati. Da questo si deduce come la natura delle federazioni deve essere ancora ritenuta di carattere misto. Cfr. S. Bastianon, *La FIGC non è un organismo di diritto pubblico. E Adesso?*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2021, 2, pp. 13-20.

¹⁵ Sul punto F. Goisis, *Sport e tempo libero* (ad vocem), in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 1144-1145, arriva ad affermare che a fronte del carattere unitario e monopolistico dello sport organizzato "diventa

3. La natura dei controlli sulle società di calcio professionistiche e la CoViSoC

Volgendo l'attenzione ai controlli sulle società sportive professionistiche, la norma di riferimento è la legge 23 marzo 1981 n. 91, la quale all'art. 12 prevede che: *“Al solo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi, le società di cui all'articolo 10 sono sottoposte, al fine di verificarne l'equilibrio finanziario, ai controlli ed ai conseguenti provvedimenti stabiliti dalle federazioni sportive, per delega del Coni, secondo modalità e principi da questo approvati”*.

Il titolare dei poteri di controllo sulle società sportive è dunque il CONI, il quale delega tale attività alle Federazioni Sportive. A partire dal 1999 – con conferma nell'intervento normativo del 2004 – in caso di “verificata inadeguatezza dei controlli” da parte degli organismi federali, il Comitato Olimpico può effettuare direttamente i controlli sostituendosi alle Federazioni, con la possibilità di commissariare le stesse in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi diretti, ovvero nell'ipotesi di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, o nel caso in cui non siano stati ottemperati gli adempimenti al fine di garantire il regolare svolgimento delle competizioni sportive nazionali.

In dettaglio, i criteri e le modalità dei controlli – indicati all'art. 12 della l. 91/1981 – che le Federazioni Sportive devono attuare sulla società sportive, sono stati individuati dalla 912^a riunione della Giunta Nazionale del CONI.¹⁶ La delibera della Giunta indica all'art. 1, co. 1, i principi che le federazioni Sportive devono seguire nell'effettuazione dei controlli: *“a) istituzione di un organismo di controllo, di adeguata professionalità e con carattere di terzietà ed indipendenza, al fine di verificare l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale delle società sportive; b) conformità alle normative in materia adottate dalle Federazioni sportive internazionali”*. Nella delibera è inoltre previsto all'art. 1, co. 2 e 3 che le direttive ed i regolamenti su tali materie siano trasmessi al CONI per l'approvazione, il quale può fare osservazioni e proporre le opportune modifiche. Vengono poi stabiliti obblighi informativi per le Federazioni, le quali ogni tre mesi devono comunicare al CONI notizie in merito

quasi superfluo interrogarsi sulla natura (pubblicistica o privatistica) dei soggetti federazioni sportive, visto che quel davvero conta è la sostanza dei poteri, ed ormai non si dubita che i soggetti privati ben possano esercitare poteri amministrativi, destinati al sindacato giurisdizionale amministrativo”.

¹⁶ Per quanto riguarda gli oneri posti a carico delle società, preliminarmente, al momento d'iscrizione ai campionati, le stesse devono: “essere in regola con i pagamenti delle retribuzioni ai dipendenti e collaboratori e dei relativi contributi previdenziali, assicurativi e assistenziali e con il versamento delle ritenute fiscali; b) essere in regola con gli adempimenti fiscali e con il versamento delle relative imposte; c) presentare il bilancio consuntivo relativo all'ultimo esercizio regolarmente certificato da società di revisione, ove previsto dalla normativa vigente; d) presentare lo stato patrimoniale ed il conto economico semestrale regolarmente certificato da società di revisione, ove previsto dalla normativa vigente, e accompagnato da un budget che garantisca l'equilibrio finanziario, idoneo allo svolgimento dell'intera stagione agonistica; e) in caso di bilancio in perdita o di delibere di aumento di capitale, prestare garanzie fidejussorie esclusivamente da parte di istituti bancari, con esclusione dell'azione di rivalsa nei confronti della società sportiva”. Il documento è consultabile in www.coni.it/it/coni/leggi-e-statuto/controlli-delle-federazioni-sulle-societa-professionistiche.html.

all'equilibrio economico finanziario delle società professionistiche ed alle iniziative assunte dagli organi federali per raggiungere tale scopo.

Dunque, lo Stato delega al CONI, ente al vertice della dimensione sportiva italiana, la competenza all'esercizio di una prerogativa che rientra anche nella dimensione pubblicistica, ovvero il controllo sulle società professionistiche, che per il loro peculiare inserimento nell'ambito economico sociale, vengono sottoposte all'attenzione dello Stato. Si pensi ai risvolti di ordine pubblico collegati agli insuccessi sportivi, ma ancora di più alle sventurate vicende "societarie" in cui sono state coinvolte diverse squadre professionistiche.¹⁷ Se si vengono poi a considerare gli ingenti interessi economico-finanziari, ancor più giustificata appare l'attenzione dell'ordinamento statale al settore dei controlli sulle società professionistiche.¹⁸

Venendo alle strutture preposte ai controlli dal punto di vista federale, l'organo della FIGC deputato all'approvazione dei modelli organizzativi e delle procedure relative ai controlli sulle società professionistiche, nonché all'affiliazione ed all'ammissione di queste ai relativi campionati, è il Consiglio Federale.¹⁹ Lo stesso è competente all'istituzione delle commissioni interne alla Federazione deputate allo svolgimento delle funzioni sopra descritte, le quali devono riferire periodicamente allo stesso Consiglio i risultati della loro attività.

Le funzioni di controllo sull'equilibrio economico-finanziario e sul rispetto dei principi della corretta gestione delle società di calcio professionistiche sono così attribuite, dall'art. 19 dello Statuto della FIGC, alla CoViSoC.

Il gruppo di disposizioni relative ai controlli economico-finanziari è racchiuso dall'art. 77 all'art. 90 delle Norme organizzative interne federali (NOIF).

Innanzitutto, sono descritte le attività che la CoViSoC può esercitare a supporto della funzione di controllo vera e propria, che si ricorda essere comunque finalizzata "*al solo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati*". Tali attività si concretizzano in: "*a) richiedere alle società il deposito di dati e di documenti contabili e societari e di quanto comunque necessario per le proprie valutazioni; b) richiedere ad un Collegio di tre tecnici,*

¹⁷ Negli ultimi 20 anni si è assistito alla crisi di importanti realtà della Serie A, tra cui quelle che hanno portato al fallimento del Parma F.C. nel 2018, della S.S. Napoli nel 2004, dell'A.C. Fiorentina nel 2002 e a varie crisi societarie, tra cui quella della S.S. Lazio nel 2003, che aveva sollevato diversi timori riguardo al controllo dell'ordine pubblico in caso di fallimento. Per ulteriori spunti sulla riforma del "sistema calcio" in Italia si v. R. Stincardini, *La Stanza di compensazione della Federazione Italiana Giuoco Calcio: sua opponibilità alle procedure concorsuali. Le due sentenze gemelle del Tribunale di Parma*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2018, 2, pp. 143-158; G. Marino, L. Smacchia, *Dal Caso-Parma alla riforma Figc: un nuovo corso per il calcio italiano?*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2015, 1, pp. 123-144. *Le federazioni sportive*, in *Giur. It.*, 2010, 6, pp. 1474-484. Cfr. M. Antonioli, *Azienda calcistica e fallimento*, in *Fallimento*, 2005, 6, pp. 668-669.

¹⁸ C. Pedrazzi, *Il controllo della Figc sulle società sportive e la qualificazione penalistica dei componenti gli organi federali di controllo*, in *Riv. dir. sport.*, 1994, pp. 330-331. Cfr. L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo, meno e più della libertà privata*, cit., pp. 20-30. In passato la dottrina si è espressa considerando i controlli del CONI e delle Federazioni, addirittura come obbligatori, visti gli aspetti sociali sopra richiamati, in questi termini G. Chiaia Noya, *I controlli sulle società sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1989, p. 451.

¹⁹ Statuto Figc, Art. 4, co. 1.

nominati dal Presidente Federale di esprimere un parere non vincolante sulla congruità dei valori relativi ad operazioni di trasferimento calciatori; c) proporre al Consiglio Federale parametri atti a verificare la sussistenza di corrette condizioni di gestione sotto il profilo economico-finanziario; d) proporre al Consiglio Federale modalità di determinazione degli aggregati ai fini del calcolo dei rapporti di cui sub c); e) proporre al Consiglio Federale la modifica, con riferimento a singole società, delle modalità di cui sub d) per tenere conto degli effetti di carattere economico-finanziario e patrimoniale di specifiche operazioni connesse all'attività sportiva”.

Dal punto di vista prettamente tecnico, relativamente alla dettagliata documentazione su cui viene effettuato il controllo si rinvia all'art. 84 delle NOIF, ponendo però evidenza sull'obbligo delle società professionistiche di depositare e redigere i bilanci ai sensi dell'art. 2423 ss. del codice civile.²⁰ Senza volere scendere in particolari tecnicismi contabili, è però opportuno rilevare che proprio per la particolarità intrinseca delle voci caratteristiche presenti nei documenti contabili delle società sportive²¹ gli elementi alla base dei documenti sono spesso caratterizzati da un elevato grado d'incertezza rispetto alla loro effettiva consistenza, come ad esempio il valore delle prestazioni lavorative dei calciatori che per loro natura sono soggetti a periodi di rendimento condizionati da fattori imprevedibili, come lo stato di salute psico-fisica.²² Inoltre è stato abrogato l'art. 88 che prevedeva l'obbligo di certificazione dei bilanci da parte di una società di revisione esterna e dunque la garanzia di veridicità della documentazione presentata è demandata unicamente alla professionalità dei dirigenti che ne sono responsabili.

I poteri della CoViSoC risultano poi particolarmente estesi e singolari anche in riferimento ad altri punti di vista, considerando che nel sistema della vigilanza ai fini della regolarità delle competizioni promanante dalla l. 91/1981, passando dal CONI e fino ad arrivare alla FIGC, la CoViSoC è l'unico soggetto deputato nelle attività ispettive ad intervenire nell'irrogazione delle sanzioni.

Oltre all'individuazione degli obblighi informativi per le società, le NOIF attribuiscono, infatti, alla CoViSoC poteri ispettivi. Tramite un apposito nucleo d'ispettori, la stessa può compiere verifiche presso le sedi dei *clubs* e convocare i componenti degli organi di gestione e

²⁰ Per un dettaglio sugli aspetti operativi della funzione di controllo della CoViSoC, si v. L. Zambelli, *La natura e il funzionamento dei controlli sulle società di calcio professionistiche in Italia*, in *Dir. dello sport*, 2015, 3-4, pp. 301-316.

²¹ Il patrimonio delle società di calcio può essere così sintetizzato: diritti alle prestazioni sportive, costi del vivaio, partecipazioni *ex art. 102-bis* delle Noif, crediti e debiti verso altre società calcistiche e verso la Lega. Cfr. M. Ragno, *Le «voci caratteristiche» di bilancio delle società sportive di calcio*, in *Analisi giur. econ.*, 2005, 2, pp. 337-366. Tra gli *assets* societari rientra anche il “titolo sportivo”, ossia il suo diritto alla partecipazione ad una determinata competizione in seguito alla presenza di determinate condizioni tecniche sportive, sulla cui disciplina e vicende relative alla circolazione si rinvia a M. Gallavotti, *Il «titolo sportivo» delle società di calcio professionistico*, in *Analisi giur. econ.*, 2005, pp. 389-394. Per quanto riguarda la circolazione del Titolo Sportivo si veda M. Crispo, *Il fallimento nel pallone*, in *Giur. mer.*, 2006, 1, pp. 46-51.

²² M. Ragno, *Le «voci caratteristiche» di bilancio delle società sportive di calcio*, cit., pp. 343-347.

di controllo delle società, quali i membri del consiglio di amministrazione, del collegio sindacale, i revisori e i dirigenti.

Nel descrivere le attività di sanzionamento, l'art. 90 delle NOIF effettua un rimando alle sanzioni contenute nel Codice di Giustizia Sportiva, specificando come alla CoViSoC è concessa in autonomia l'attivazione d'indagini e di procedimenti disciplinari, nonché come questa costituisca un organo attivabile dal Presidente della FIGC ogni qual volta questo lo ritenga opportuno.

I compiti della CoViSoC non si esauriscono solamente nelle funzioni di ispezione e controllo ad essa affidate dalle Norme Organizzative. Ai sensi dell'art. 79, la Commissione esercita infatti anche funzioni consultive, formulando proposte sotto forma di pareri, al Presidente della FIGC al fine dell'individuazione degli indirizzi e dei criteri nelle materie economico-finanziarie che le società di calcio professionistiche devono rispettare, oltre che sull'opportunità per una società di rilevare il titolo sportivo di un'altra a cui è stata revocata l'affiliazione.

Infine, in base all'art. 81, co. 2 delle NOIF, la CoViSoC, esercita per conto della FIGC il potere di denuncia al Tribunale previsto dall'art. 2409 c.c., considerato dal Legislatore di particolare rilievo, in quanto direttamente previsto dall'art. 13 della l. 91/1981.

Particolarmente ampie e pervadenti sono quindi le attribuzioni affidate alla Commissione di Vigilanza che dunque rappresenta il soggetto centrale del sistema dei controlli affidato dalla l. n. 91/1981 e quindi dal CONI alla Federazione calcistica, con una conseguente e chiara natura di carattere pubblicistico.

4. Limiti di operatività della pregiudiziale sportiva

Prima di affrontare le questioni sollevate della sentenza in merito alla “pregiudiziale sportiva” è opportuno riprendere in sintesi il contesto da cui questo istituto scaturisce e qual è lo stato del dibattito dottrinale e giurisprudenziale che proprio la pronuncia in esame conferma come non ancora sopito.

Il punto di partenza imprescindibile per questa analisi è l'inquadramento del “vincolo di giustizia” presente negli statuti e nei regolamenti delle federazioni sportive, soprattutto nella parte in cui esso preclude ai tesserati e agli affiliati di poter adire gli organi giurisdizionali dello Stato in occasione di controversie sorte nell'ambito sportivo, prevedendo delle sanzioni in caso di violazione, tra cui l'espulsione dall'ordinamento sportivo.²³ Tale istituto è funzionale a quell'ancestrale esigenza dell'ordinamento sportivo di vedere tutelata la propria area di

²³ Per un ampio studio del fenomeno, si v. M. Sanino, *Giustizia sportiva*, Padova, Cedam, 2022. Il meccanismo a cui si fa riferimento viene storicamente definito da dottrina e giurisprudenza “vincolo di giustizia sportiva” e per la descrizione della sua evoluzione si rinvia a F. GOISIS, *La natura del vincolo di giustizia sportiva nella più recente giurisprudenza della Corte di cassazione: alcune considerazioni critiche*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 1, pp. 261-270. Si v. E. Lubrano, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia. La FIGC si adegua*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2005, 2, pp. 21-38.

autonomia rispetto al potere dello Stato, essendosi evoluta questa formazione sociale con l'introduzione di principi e regole sempre più precise ed articolate, dando vita ad un vero e proprio ordinamento giuridico.²⁴

Pur non essendo ammissibile un'area di indipendenza dal dettato costituzionale per i corpi sociali che si esprimono all'interno dello Stato, il sistema sportivo ha sempre espresso una dimensione peculiare giustificata, tra l'altro, dalla sua struttura multilivello che si esplica in una dimensione sovranazionale, necessitando proprio per questo di uno spazio di azione che vedendosi limitato *tout court* nei precetti legislativi e giurisdizionali di un singolo stato, lo porterebbe alla lesione immediata delle proprie caratteristiche vitali, tra cui il rischio di perdere quelle caratteristiche di speditezza dei procedimenti giustiziali su questioni peculiari, funzionali a garantire il rispetto delle serrate tempistiche delle stagioni sportive²⁵.

Questa fisiologica pretesa di autonomia e sostanziale indipendenza, si è sempre di più dovuta confrontare con il tentativo di erosione da parte di autorità statali giustificato dall'esigenza di garantire il necessario rispetto delle garanzie costituzionali, dall'incidenza del diritto comunitario prima e dell'Unione Europea poi, nonché dall'incremento degli interessi economici orbitanti attorno allo sport.²⁶

²⁴ Per un approfondimento sull'evoluzione dell'ordinamento sportivo esaustiva è la proposta di M. Coccia, A. De Silvestri, O. Forlenza et al., *Diritto dello sport*, Firenze, Le Monnier, 2008, pp. 4 ss.; P. D'Onofrio, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in *federalismi.it*, 2019, 12, pp. 11-12; S. Patti, *Ordinamento sportivo* (ad vocem), in *Enc. giur.*, vol. 15, Roma, Treccani, 2008, p. 372. M. Sanino, *La conformazione attuale del sistema normativo*, in *Riv. amm.*, 1985, 2, pp. 115-140. Sull'esistenza di questa istituzione si espressero anche le Sezioni Unite della Cassazione, le quali riconobbero l'esistenza di un "vero e proprio ordinamento sportivo, dotato nei limiti segnati dall'ordinamento statale, di propria potestà normativa, amministrativa e giudiziale", Cass. civ., Sez. Un., 12 maggio 1979, n. 2725, in *Giust. civ.*, 1979, 2, p. 1380.

²⁵ Particolarmente chiaro sul punto è P. D'Onofrio, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, cit., p. 12, il quale sintetizza così il concetto: "In una difficile prospettiva di equo temperamento tra esigenze talvolta contrapposte, gli ordinamenti sportivi nazionali e l'organizzazione delle attività motorie, quale strumento per il perseguimento di finalità riconosciute e protette dalla Costituzione, si devono mantenere comunque in armonia con la legislazione statale, lasciando ovviamente fermi i principi che promanano dal sistema internazionale sportivo, che tra l'altro essi stessi contribuiscono a formare e che rappresentano in ogni caso la condizione essenziale per una presenza attiva di ciascun organismo nazionale nell'ambito internazionale del mondo sportivo".

²⁶ Cfr. L. DI Nella, *La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici e il fenomeno sportivo*, *Riv. dir. sport.*, 1998, 1-2, p. 12. Con la sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, la Corte di giustizia si è pronunciò sul noto caso *Bosman* affermando come alcune normative tecniche delle federazioni non siano compatibili con l'art. 48 del Trattato C.E., in *Foro it.*, 1996, 1, p. 13, con nota di G. Vidiri, *Il "caso Bosman" e la circolazione dei calciatori professionisti nell'ambito della comunità europea*. Di rilievo fu la causa *Meca-Medina e Majcen* (C. giust. UE, 18 luglio 2006, causa C-519/04, in *Raccolta*, p. I-6991; cfr. B. Nascimbene, S. Bastianon, *Diritto europeo dello sport*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 8-11. Oggi lo sport trova rilievo ai sensi dell'art. 165 TFUE, per quanto riguarda la protezione delle formazioni che promuovono la funzione sociale ed educativa, nonché l'integrità fisica, che deve essere assicurati dagli organismi sportivi. Cfr. G. Carboni, *L'ordinamento sportivo italiano nel diritto comparato*, cit., pp. 56-57; R. Carmina, *Il tramonto del sistema sportivo monopolistico in chiave europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 3-4, pp. 773-805.

Le perplessità sul vincolo sono nate da diverse direzioni e in primo luogo proprio dall'impostazione privatistica del sistema delle federazioni sportive, dal momento che i tesserati fanno parte di associazioni con personalità giuridica di diritto privato ai sensi dell'art. 24, co. 3 c.c., in caso di esclusione dal sodalizio, hanno diritto a ricorrere all'Autorità Giudiziaria. Per superare questa impasse, la Corte di Cassazione riconobbe espressamente la validità dell'istituto del vincolo di giustizia stabilendo che "la rinuncia preventiva alla tutela giurisdizionale statale si fonda dunque sul consenso delle parti, le quali, aderendo in piena autonomia e consapevolezza agli statuti federali, accettano anche la soggezione agli organi interni".²⁷

L'applicazione "pura" dell'istituto del vincolo ha però continuato a presentare nel tempo molte problematiche anche dal punto di vista sostanziale, specie per quanto concerne i principi di certezza del diritto, considerando la presenza nei regolamenti sportivi di diverse previsioni connotate dall'assenza di tipizzazione delle fattispecie e delle sanzioni. Tra queste vi sono proprio quelle al centro dei fatti da cui si origina la vicenda processuale in analisi, ossia quelle disposizioni che prescrivono l'obbligo di rispettare i principi di lealtà e correttezza sportiva, che comportano un'ampissima discrezionalità nell'esercizio del proprio potere decisionale e sanzionatorio dei giudici federali, con il conseguente rischio di provvedimenti gravemente lesivi per le posizioni giuridiche dei tesserati, anche esternamente all'ordinamento sportivo, soprattutto in occasioni di sanzioni interdittive.

In questo senso, in diverse occasioni la giurisdizione statale intervenne spesso, cercando di assicurare il rispetto dei principi costituzionali, in particolare quelli concernenti il diritto di difesa ex art. 24 e quelli relativi alla tutela giurisdizionale ex artt. 103, 111 e 113.²⁸ Tali interventi diedero, però, origine ad un conflitto che negli anni è costato severi ammonimenti allo Stato italiano da parte degli enti sportivi internazionali²⁹, comportando la necessità di

²⁷ M. Sanino, *Giustizia Sportiva*, cit., p. 203. Cass. civ., sez. I, 28 settembre 2005, n. 18919, in *Dir. form.*, 2005, 12, 1583, con nota di L. Giacomardo, *Il legittimo vincolo di giustizia delle federazioni sportive. Secondo la Suprema Corte garantisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo*.

²⁸ T.E. Frosini, *L'ordinamento sportivo nell'ordinamento nazionale*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, pp. 305-314; M. Sferrazza, *Spunti per una riconsiderazione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Giustiziasportiva.it*, 2009, 2, pp. 1-8. R. Borrello, *La posizione dell'organizzazione sportiva nell'attuale quadro costituzionale: alcune riflessioni su un profilo fortemente problematico*, in *Giur. Cost.* 2019, 5, pp. 2685-2701; E. Lubrano, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia. La FIGC si adegua*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2005, 2, pp. 21-38.

²⁹ Per un'analisi sulle vicende che avevano portato ad un sisma nei rapporti si rileva che le principali criticità sorsero dal fatto che diversi TAR aditi dalle società di calcio erano intervenuti nelle organizzazioni dei campionati, fino a riscriverne ripetutamente i calendari, contribuendo così a creare un periodo di grave incertezza del diritto risolto con un intervento governativo urgente dopo gli ammonimenti delle istituzioni sportive internazionali del rischio di esclusione delle rappresentative italiane se non si fosse posto rimedio all'ingerenza della magistratura statale. G. Vidiri, *Il "caso Catania": i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, nota TAR Sicilia, sez. III, 9 ottobre 1993 n. 536, in *Foro it.*, 1994, 12, pp. 511-517; A. Corsaro, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico dello stato*, nota a Cons. giust. amm. Sicilia, 8 novembre 2007, n. 1048, in *Foro amm. Cons. St.*, 2007, 11, pp. 3234-3240.

provvedimenti governativi urgenti con il d.l. 20 agosto 2002, n. 220, conv. in l. 17 ottobre 2003, n. 280 che, nell'obiettivo di contemperare le esigenze dei due ordinamenti, hanno imposto l'intervento del giudice statale solo come *extrema ratio* di fronte a eventuali inadeguatezze del sistema di giustizia sportiva, nel caso questa non offrisse adeguate garanzie per la tutela dei diritti fondamentali degli individui e protetti dalla Costituzione.

Dopo l'intervento emergenziale del 2002, il vincolo di giustizia ha quindi assunto la veste della c.d. "pregiudiziale sportiva", che, ai sensi dell'art. 3 della l. n. 280/2003, prevede l'onere di esperire tutti i gradi della giustizia sportiva prima di poter adire il giudice statale, nei casi considerati rilevanti per l'ordinamento dello Stato. Risultò da subito evidente, però, che il meccanismo della pregiudiziale sportiva si riflette inevitabilmente sulle questioni dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordinamento sportivo, dato che concedere una piena ingerenza agli organi giudicanti dello Stato, soprattutto in materia disciplinare, significherebbe ammettere la sottomissione dell'ordinamento sportivo, anche nella sua proiezione internazionale, a quello statale.

L'infelice formulazione della pregiudiziale sportiva aprì quindi il fianco alla prosecuzione dei tentativi della giurisprudenza ordinaria di attrarre nella propria giurisdizione le controversie sportive, rendendosi addirittura necessario per ben due volte l'intervento della Corte Costituzionale, che ha prima delineato e poi ribadito – con le sentenze 16 febbraio 2011, n. 49 e 25 giugno 2019, n. 160³⁰ – un sistema di relazioni tra l'ordinamento statale e sportivo sostanzialmente unico nel panorama nazionale, in cui si è giustificata la scelta legislativa di escludere, di regola, l'annullamento delle decisioni del giudice sportivo in ragione di un bilanciamento non irragionevole fra il principio costituzionale di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale ex artt. 24, 103 e 11 Cost. e la garanzia di autonomia dell'ordinamento sportivo ricavata dalla lettura degli artt. 2 e 18 Cost.

In virtù del combinato disposto dell'art. 3 d.l. 220/2003 conv. con mod. in l. 280/2003 e dell'art. 133 comma 1 lett. z) c.p.a., solo per questioni considerate "rilevanti" per l'ordinamento generale, una volta "esauriti i gradi della giustizia sportiva", il giudice amministrativo può pronunciarsi in via esclusiva solo in materia risarcitoria tramite tutela per equivalente, che "per quanto diversa rispetto a quella di annullamento in via generale assegnata al giudice amministrativo, risulta in ogni caso idonea, nella fattispecie, a corrispondere al vincolo costituzionale di necessaria protezione giurisdizionale dell'interesse legittimo".³¹

³⁰ Rispettivamente in *Giur. it.*, 2012, 1, pp. 187 ss. e *Gio. dir. amm.*, 2020, 2, pp. 213 ss. Su tale soluzione la dottrina più autorevole si è espressa in maniera piuttosto critica. Cfr. P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo* in *Dir. amm.*, 2012, 1, pp. 3 ss; R. Grillo, *La giustizia sportiva nella giurisprudenza costituzionale e ordinaria: questioni attuali e prospettive future*, in *Riv. dir. econ. sport.* 2019, 2, pp. 21-50; E. Lubrano, *La Corte costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, in *Riv. dir. econ. Sport.*, 2011, 1, p. 69; I. Piazza, *Ordinamento sportivo e tutela degli associati: limiti e prospettive del nuovo equilibrio individuato dalla Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2012, 1, pp. 191-192; A. Palmieri, *Tutela giurisdizionale dimidiata per le sanzioni disciplinari in ambito sportivo*, in *Foro it.*, 2011, I, pp. 2611-2615.

³¹ TAR Lazio, Roma, sez. I ter 16 maggio 2022 n. 6145; Cons. Stato, sez. VI 18 ottobre 2011 n. 6010.

Ebbene, in questo sembrarono superate le indecisioni sulla rilevanza delle sanzioni disciplinari sportive nei casi in cui esse assumano una rilevanza giuridico-economica, con la conseguente impugnabilità innanzi al giudice amministrativo secondo i dettami della Corte Costituzionale³². Non sembrò invece sollevare problemi l'accettazione dell'intervento del giudice statale anche in chiave dispositiva sulle questioni definite "amministrative" come quelle relative al tesseramento, all'affiliazione, all'ammissione ai campionati³³, così come sulle questioni patrimoniali tra soggetti dell'ordinamento sportivo.³⁴

Nella ricerca di un contemperamento tra i principi della Costituzione, la legislazione statale e le tecniche regolamentari proprie della giustizia sportiva, seguendo il forte monito della prima pronuncia della Corte Costituzionale, nel 2014 il CONI emanò un nuovo codice della Giustizia Sportiva, che ha provveduto a riformare e unificare le procedure del sistema giurisdizionale sportivo, con l'obiettivo di infondere nel sistema sportivo i principi sostanziali e processuali più basilari, al fine di limitare i conflitti³⁵, ma come è evidente dalla pronuncia in commento le occasioni di contrasto non sembrano essere terminate.

³² Ciò avviene nei casi in cui le sanzioni siano idonee ad incidere negativamente sul diritto al lavoro o sul diritto di iniziativa economica (tutelati dagli artt. 1, 4 e 41 Cost.) del tesserato o della società affiliata come nel caso della nota retrocessione in serie B della società Juventus F.C., che ha inevitabilmente inciso sulla sua organizzazione economica. Tra le varie pronunce sulla questione si rimanda alle decisioni del TAR Lazio, sez. III-ter: sulla vicenda "Calciopoli", ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666 (Moggi c. FIGC); ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671 (Giraudò c. FIGC); sentenza 21 giugno 2007, n. 5645 (S.S. Arezzo c. FIGC); su altri casi di particolare rilievo mediatico, ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664 (abbonati Catania c. FIGC).

³³ Tra queste rientrano anche tutte quelle vicende che, pur limitandosi alla "burocrazia sportiva" hanno chiare ricadute economiche e che quindi sono state ritenute dal g.a. Cons. Stato, sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050; Cons. Stato, sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025; Cons. Stato, sez. V, 14 novembre 2006, n. 6377, tutte in *Dejure*. Cfr. C. Bottari, *L'ordinamento sportivo alla prova del TAR. La difficile "autonomia" dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. dello sport*, 2007, 3, pp. 397-412.

³⁴ Relativamente alle domande di risarcimento del danno, si noti quanto stabilito dal Cons. Stato, sez. VI, 31 maggio 2013, n. 3002, in *Resp. civ. prev.*, 2013, 5, pp. 1579 ss., secondo cui "la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, va proposta al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando una riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere. Anche per le controversie risarcitorie opera, tuttavia, il c.d. vincolo di giustizia sportiva, e quindi, potranno essere instaurate solo dopo che siano "esauriti i gradi della giustizia sportiva", così come prevede l'art. 3 del d.l. 220/2003". Cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 agosto 2018, n. 5019, che ha chiarito che il g.a. può conoscere delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni e atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria dal soggetto sanzionato.

³⁵ Il codice attualmente vigente è adottato con deliberazione n. 1538 del 9 novembre 2015 del consiglio nazionale del CONI (approvato con d.P.C.M. del 16 dicembre 2015). Per le analisi più recenti si v. P. D'Onofrio, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, cit., pp. 2-17; R. GRILLO, *La giustizia sportiva nella giurisprudenza costituzionale e ordinaria: questioni attuali e prospettive future*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2019, 2, pp. 21-50; T.E. Frosini, *La giustizia sportiva italiana e comparata*, in *federalismi.it*, 2017, 15, pp. 1-14.

5. Alcune considerazioni verso un nuovo scenario di riforma

Le considerazioni fin qui svolte aiutano a delineare in maniera più chiara le questioni fondamentali sollevate dalla sentenza n. 3693/2023 del TAR Lazio, che si sostanziano nell'identificazione dei provvedimenti degli organi dell'ordinamento sportivo considerati rilevanti per l'ordinamento generale e nel rilievo dell'inerzia delle istituzioni sportive di prevedere percorsi volti ad evitare il presentarsi di questioni potenzialmente lesive di diritti costituzionalmente rilevanti.

In relazione alla prima questione, non paio esserci dubbi sulla natura degli atti posti in essere dalla CoViSoC nell'espletamento della funzione di controllo e vigilanza demandate proprio in considerazione del suo inquadramento quale organo della FIGC e quindi destinataria delle direttive del CONI stabilite ai sensi della l. 91/1981, i cui riflessi pubblicistici vengono in rilievo direttamente in considerazione della rilevanza della regolarità organizzativa e finanziaria dei campionati di calcio, a fronte della sua importanza economica per l'intero sistema sportivo e per la contabilità pubblica, nonché in maniera indiretta in considerazione della sua rilevanza per l'ordine pubblico.

Quello che conta è dunque la sostanza della funzione pubblica espressa nell'esercizio di un'attività da parte degli organi federali e non possono essere accolti i rilievi della resistente FIGC che, attraverso un'interpretazione formalistica, aveva tentato di portare in secondo piano la rilevanza sostanziale del documento di cui il ricorrente aveva chiesto l'ostensione, tentando di identificare la sua essenza attraverso il momento procedimentale in cui questo si era formato.

La diretta conseguenza della riconduzione delle attività di vigilanza sui bilanci nell'alveo del potere demandato dal CONI è l'obbligo, ai sensi dell'art. 1, co. 1-*ter* della l. 7 agosto 1990, n. 241 per l'amministrazione (in questo caso federale) di rispettare i criteri dell'azione amministrativa e, pertanto, quelli di “*economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza*”, nonché i principi dell'ordinamento comunitario secondo quanto stabilito dall'art. 97 Cost.

È indubbio, quindi, che l'applicazione dei principi di trasparenza e del diritto dell'Unione Europea impongano anche nell'espletamento delle funzioni “amministrative sportive”, tra cui quelle relative al controllo sulle società professionistiche, l'applicazione degli obblighi legati al diritto di accesso di cui all'art. 11 della l. 241/1990, come era già stato peraltro sancito dalla pronuncia del TAR Lazio, sez. III *ter*, 21 aprile 2009, n. 3996.³⁶

A ben vedere sono le stesse istituzioni di vertice della Giustizia Sportiva a rilevare la necessità del rispetto di questi principi, come peraltro rimarcato nella decisione del TAR Lazio 3693/2023, portando così l'attenzione sull'inerzia delle istituzioni sportive.

³⁶ In questo caso l'istanza del ricorrente a cui venne negato il diritto di accesso dalla FIP, fu motivato con l'assenza di interesse diretto ed attuale a visionare gli atti relativi all'ammissione al campionato di altre società tale da potere essere ritenuto preminente rispetto all'interesse opposto delle altre società al rispetto della riservatezza con riferimento alla documentazione riguardante le stesse. Cfr. TAR Calabria, 18 settembre 2006, n. 984, in *Riv. dir. econ. sport*, 2006, 2-3, pp. 159-162.

In proposito le Sezioni Unite del Collegio di Garanzia dello Sport con la decisione del 5 ottobre 2017, n. 74 si sono pronunciate come segue: “Riprendendo quanto detto sui rapporti che intercorrono tra l’ordinamento nazionale e quello sportivo, il principio della trasparenza, fondamentale nell’esercizio della funzione amministrativa e manifestazione del principio di imparzialità e buon andamento, contenuto nell’articolo 97 della Costituzione, ben può e deve essere trasferibile, altresì, agli organi amministrativi dello sport. (...) Nel coacervo di interessi e situazioni giuridiche soggettive che vengono in rilievo in seno all’ordinamento sportivo, infatti, è impensabile, a giudizio del Collegio, che la *governance* dello sport italiano, soprattutto in ambito federale, non si conformi ai principi di economicità, efficacia e pubblicità. Il binomio pubblicità-trasparenza deve, infatti, permeare l’attività delle istituzioni sportive al fine di comprenderne l’azione da parte degli associati e in modo da consentire la conoscenza reale della loro attività e di effettuare il controllo sulla stessa”. Il Collegio di Garanzia interviene poi puntualmente sul diritto di accesso affermando che il poter visionare la documentazione prima che sia adottata la decisione “finale” dagli organi sportivi, garantirebbe la tutela del diritto dell’interessato ad interloquire con gli apparati di governo dello sport. Sul punto, sono gli stessi Giudici del CONI a suggerire l’istituzione di una disciplina *ad hoc* di fronte ai tribunali federali, mutuando quanto avviene nella sostanza di fronte ai tribunali amministrativi, riconoscendo agli organi di giustizia sportiva una “competenza specifica in merito all’accertamento del diritto di un tesserato o affiliato ad ottenere dei documenti richiesti avverso il diniego di ostensione documentale, in ragione della loro cognizione estesa al merito delle controversie sportive”.

Successivamente al Collegio di Garanzia si è espressa anche la Corte Federale d’Appello della FIGC con decisione del 29 luglio 2020, n. 97, riconoscendo l’importanza del diritto di accesso anche nell’ordinamento sportivo, anche in considerazione della sua connessione al diritto di difesa, che il codice di giustizia sportiva aveva inteso sostenere in base al dettato della Corte Costituzionale. In dettaglio i giudici della FIGC si sono espressi affermando che “[...]la declinazione del diritto di accesso nell’ordinamento sportivo è obiettivamente refrattaria, in assenza di una sua puntuale articolazione normativa, ai paradigmi dell’accesso nell’ordinamento generale, ma vive di propria autoconsistenza, perché legata alla sua natura di diritto fondamentale, strumentale all’esercizio di diritti almeno di pari rango (nel caso di specie quelli di difesa) [...] In conclusione il collegio ritiene che il diritto di accesso alla informazione detenuta dagli apparati di governo o di decisione delle organizzazioni sportive in ambito federale – tutte le volte che esse non attivino facoltà prettamente negoziali o squisitamente privatistiche che implicino la definizione di un assetto di interessi basato sul consenso o sull’accordo di volontà, ma agiscano in virtù di competenze statutariamente attribuite dirette all’esercizio di poteri autoritativi in grado di incidere unilateralmente su situazioni giuridicamente rilevanti per gli associati – costituisca una situazione giuridica soggettiva riconosciuta dall’ordinamento sportivo perché legata e strumentale all’esercizio di diritti fondamentali costituzionalmente tutelati anche nell’ordinamento di settore [...] E ciò indipendentemente dalla natura pubblica o privata del soggetto destinatario della pretesa (che rilevarebbe solo nel diverso prisma dell’ordinamento a fini generali) e, nei casi in cui

l'ordinamento sportivo preveda espressi obblighi di pubblicità, indipendentemente dalla qualificazione dell'interesse sotteso alla richiesta, con i limiti naturali della manifesta infondatezza della pretesa, del superamento del test di proporzionalità (come principio generale di adeguatezza e non eccedenza), del rispetto delle norme imperative sul trattamento dei dati personali. Come situazione giuridica soggettiva che appartiene al decalogo di diritti la cui mera enunciazione, se si conviene sulla sua matrice di derivazione da fonte super-primaria, costituirebbe una inutile superfetazione declaratoria, essa appare tutelabile di fronte agli organi di giustizia sportiva, in base alla piena giustiziabilità di pretese la cui cognizione non può essere sottratta all'esercizio dell'autodichia".

La decisione del TAR Lazio mette in luce chiaramente che gli sforzi compiuti nella riforma della giustizia sportiva nel 2014, non sono stati sufficienti per colmare completamente il vuoto di tutela per i soggetti dell'ordinamento sportivo seguendo il monito della sentenza 49/2011 della Corte Costituzionale.

Una nuova *escalation* nel ciclico conflitto tra l'ordinamento statale e quello sportivo è stata evitata solamente grazie alla decisione della CoViSoC di rendere ostensibile la nota per la quale era stata presentata domanda di accesso agli atti nelle more del procedimento di appello contro la decisione del TAR innanzi al Consiglio di Stato che, con la sentenza del 4 aprile 2023, n. 3450 si è quindi limitato alla dichiarazione di improcedibilità del ricorso. Se il Consiglio di Stato si fosse dovuto esprimere nel merito della questione, sarebbe infatti stato difficile immaginare una pronuncia che non mettesse seriamente e nuovamente in discussione l'autonomia dell'ordinamento sportivo.

In buona sostanza, ancora una volta, l'assenza nei regolamenti sportivi di una previsione tutelante un diritto riconosciuto invece dalla legislazione statale, ha rappresentato il fattore decisivo dell'ennesimo capitolo della lotta tra i due ordinamenti, che in questo caso ha comunque visto la giurisdizione amministrativa segnare un punto importante nel trascinare nella propria sfera le controversie sportive, anticipando di poche settimane un importante intervento del Governo proprio in tema di giustizia sportiva.

A fronte del protrarsi dei tempi delle note vicende a cui afferisce anche la pronuncia in commento, il d.l. 22 giugno 2023, n. 75, conv. con mod. in l. 10 agosto 2023, n. 112, all'art. 34 introduce infatti "Disposizioni urgenti per lo svolgimento dei processi sportivi", con il palese intento di evitare la lesione dei diritti e degli interessi particolari dei singoli tesserati/affiliati, oltre a garantire la regolarità dello svolgimento dei campionati, anche sotto il profilo organizzativo. Il decreto attribuisce al CONI e alle federazioni sportive un termine per introdurre all'interno dei propri statuti e regolamenti delle norme che prevedano l'applicazione delle sanzioni disciplinari solo al termine dell'esperimento di tutti o gradi della giustizia sportiva, dunque con il divieto di rendere provvisoriamente esecutive le sanzioni non passate in giudicato qualora le competizioni siano in corso; con le stesse disposizioni si prevede anche che gli organismi sportivi inseriscano nelle proprie normative il principio di celere formazione del giudicato.

È opportuno rilevare come il recente decreto-legge non sia il primo provvedimento in cui lo Stato intervenga sulla definizione delle tempistiche dei procedimenti che interessano gli attori del mondo sportivo. L'art. 1, co. 647, della l. 30 dicembre 2018, n.145 aveva già infatti modificato l'art. 3 della legge n. 280/2003, confermando il meccanismo della pregiudiziale sportiva come declinato dalla Consulta con la sentenza 49/2011, ma accorciando a 30 giorni i termini per agire innanzi al giudice amministrativo, con il chiaro intento di non correre il rischio che le pronunce dei tribunali statali vengano emesse con tempistiche non funzionali alla stagione sportiva e alla regolarità dei campionati. La legislazione statale è poi intervenuta in un secondo momento, seppur con la giustificazione dell'emergenza pandemica, andando temporaneamente ad alterare l'ordinario svolgimento del procedimento sportivo. L'art. 218 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in l. 17 luglio 2020, n. 77 aveva infatti imposto che i procedimenti sportivi relativi all'annullamento, alla prosecuzione e alla conclusione delle competizioni e dei campionati fossero trattati in unico grado, esteso al merito e con tempistiche ridotte, di fronte al Collegio di Garanzia dello Sport, le cui decisioni avrebbero potuto essere impugnate di fronte al TAR Lazio entro 15 giorni dalla pubblicazione della decisione.

Il decreto-legge 75/2023 con l'indicazione del potere del CONI di nominare un commissario *ad acta* in caso di inerzia delle federazioni, si spinge addirittura oltre se si pensa che la situazione "di emergenza" affrontata dal decreto non rappresenta un evento eccezionale, come è stata la sospensione dei campionati durante la pandemia, ma interviene in una situazione che potrebbe potenzialmente verificarsi in maniera periodica in presenza di procedimenti particolarmente complessi, ma non episodici, come quello in cui si è stata emessa la pronuncia in commento. L'intervento del Governo non dovrà quindi essere sottovalutato, in quanto lascia intravedere uno scenario di nuova conflittualità qualora le istituzioni sportive non dovessero riuscire a completare quel processo di riforma e ammodernamento interno tanto atteso, ma mai interamente completato e di cui si è già avuto modo di vedere la pericolosità sia in termini di coerenza interna del sistema, sia in termini di tutela verso eventuali ripercussioni in ambito internazionale.³⁷

³⁷ Un altro tema che mette in evidenza dei rischi di conflittualità con l'ordinamento statale è quello inerente alla nomina dei giudici nell'ordinamento sportivo, su cui la dottrina si divide. Da una parte vi sono quegli autori che considerano superato il problema come A. Panzarola, *Sui principi del processo sportivo (riflessioni a margine dell'art. 2 del Codice di giustizia sportiva)*, in *Riv. dir. sport.*, 2015, 1, pp. 1-2, che considera che l'autonomia ed indipendenza degli organi di giustizia sancita dall'art. 2, comma terzo, c.g.s. [ndr: oggi art. 3, comma terzo, c.g.s.], estende all'ordinamento sportivo valori radicatisi da secoli nell'ordinamento statale con l'affermazione della separazione dei poteri (di cui agli artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 107 Cost.) uniti all'ancestrale regola dell'imparzialità della persona chiamata a giudicare (art. 111, secondo comma, Cost.); cfr. M. Proto, *Su autonomia e indipendenza dei nuovi organi di giustizia*, Atti del convegno "La riforma 2014 della Giustizia sportiva" Roma, 13 gennaio 2015, in *Riv. dir. sport.*, 2015, 1, pp. 1 ss. Nell'altro senso, si pone con posizioni più prudenti A. Merone, *(Ancora) Su autonomia e indipendenza dei giudici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 2016, 1, pp. 10-20; Idem *Nomina dei giudici sportivi e federali. terzietà, imparzialità ed indipendenza*, in *Riv. dir. sport.*, 2015, 1, p. 3 ss., il quale solleva alcune questioni che andrebbero migliorate.

TAR Lazio, Sez. I-ter, 6 marzo 2023, n. 3693

In assenza di un'apposita azione di accesso agli atti esercitabile innanzi agli organi di giustizia sportiva, non sussiste violazione della c.d. pregiudiziale sportiva, in quanto il meccanismo introdotto dall'art. 3 della l. 280/2003 rappresenta un istituto ancorato a dati normativi ed istituzionali tipizzati nel rispetto dei principi del giusto processo, come definiti dall'art. 111, e dunque non è interpretabile come divieto generico di accesso agli organi giurisdizionali dello Stato.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter) ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;;
sul ricorso numero di registro generale 2949 del 2023, proposto da
-omissis-, rappresentato e difeso dagli avvocati - omissis- con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio - omissis-;

contro

F.I.G.C. - Federazione Italiana Giuoco Calcio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato - omissis -, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in - Omissis -;
Commissione di Vigilanza sulle Società di Calcio Professionistiche (Co.Vi.So.C.);

nei confronti

Procura Federale della Federazione Italiana Giuoco Calcio (Procura Federale);

per annullamento

del provvedimento della Co.Vi.So.C. in data -omissis- e per la conseguente declaratoria dell'obbligo della Co.Vi.So.C. di ostendere al ricorrente copia della nota della Procura Federale

- omissis -

Considerato in fatto e in diritto:

1. L'odierno ricorrente - già -omissis- veniva deferito dalla Procura Federale della Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC), in data-omissis- per presunti illeciti di cui agli artt. 31, co. 1 e 4, del Codice di Giustizia Sportiva. In particolare, il procedimento disciplinare n. omissis conseguiva a una nota della Co.Vi.So.C. del - omissis - con la quale quest'ultima procedeva ad una segnalazione in ordine alla valutazione degli effetti della cessione dei

calciatori sui bilanci di alcune società professionistiche ai fini dell'iscrizione ai rispettivi campionati – motivata con riferimento agli indirizzi della Procura Federale di cui alla nota - omissis della stessa Procura del -omissis-.

- omissis -

1.6. In data -omissis- l'odierno ricorrente trasmetteva alla Co.Vi.So.C. via PEC un'istanza di accesso difensivo ex art. 22, L. n. 241/1990, e di accesso civico generalizzato, ex art. 5, d.lgs. n. 33/2013, ai fini del rilascio di copia della nota della Procura Federale -omissis-del -omissis-, richiamata nella nota del Co.Vi.So.C. prot. -omissis- del-omissis-.

1.7. La Co.Vi.So.C., con la nota prot. -omissis- in data -omissis-, comunicava al ricorrente che *“Il documento a cui si richiede di potere accedere è stato formato dalla Procura Federale che legge per conoscenza. La Vostra istanza, pertanto, è stata prontamente indirizzata a tale organo per quanto di competenza. Si prega quindi di fare riferimento alla Procura Federale, la quale potrà compiutamente esprimersi sull'istanza formalizzata”*.

2. Con ricorso ex art. 116 c.p.a., notificato e depositato in data 20 febbraio 2023, il -omissis- ha impugnato tale nota della Co.Vi.So.C., facendo valere, con un unico motivo di ricorso, la lesione del suo diritto ad estrarre copia della stessa e chiedendo la concessione di misure cautelari sia collegiali sia monocratiche.

- omissis -

6. In via preliminare, si rende necessario verificare la possibilità di considerare la Co.Vi.So.C. come rientrante tra i soggetti che sono sottoposti alle norme in materia di accesso ai documenti, disciplinato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241. Tale diritto, infatti, è esercitabile nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato “limitatamente alla loro attività di pubblico interesse” e la giurisprudenza, nel tentativo di chiarire il significato di tale ultimo inciso, ha precisato che gli obblighi di trasparenza ed imparzialità discendono non già dalla natura del soggetto, ma dalla natura dell'attività (cfr. in tal senso-omissis-).

- omissis -

6.3. Alla Co.Vi.So.C. è attribuita, tra le altre, la funzione di controllo in relazione alla regolarità dei bilanci delle società calcistiche. Trattandosi, tra l'altro, di controlli strumentali al rispetto del regolare svolgimento dei campionati, è evidente che in tal caso entrino in gioco finalità di natura pubblica, con la conseguente applicabilità, in linea di principio, della normativa sull'accesso.

È del tutto evidente, infatti, la rilevanza pubblica generale della materia contabile e di bilancio, sotto il profilo del diritto societario e tributario. Ma anche i profili relativi alla regolarità dei campionati, che attengono sia al regolare funzionamento degli stessi sia alla

salvaguardia della *par condicio* tra i partecipanti, sono rilevanti per l'ordinamento statale, che prevede al riguardo una tutela giurisdizionale piena affidata alla giurisdizione amministrativa.

7. Venendo ora all'esame della natura giuridica della nota prot. -omissis-omissis-Co.Vi.So.C. impugnata in questa sede, va subito detto che non convince l'eccezione di parte resistente, secondo cui essa avrebbe carattere sostanzialmente interlocutorio e non potrebbe essere configurata quale atto avente natura provvedimento di diniego dell'accesso: dal che conseguirebbe anche l'inammissibilità del presente ricorso non essendo decorso il termine legale di trenta giorni per la formazione del silenzio impugnabile ai sensi della normativa sull'accesso.

7.1. Ad avviso del Collegio, infatti, con tale atto la Commissione, a fronte dell'istanza di accesso formulata dal ricorrente, ha sostanzialmente provveduto dismettendo la propria competenza all'ostensione, motivando sulla base della circostanza che l'atto di cui si è chiesto l'accesso è stato formato dalla Procura Federale.

È infatti noto che in via generale il c.d. "rifiuto di provvedimento" si manifesta mediante un provvedimento negativo in senso proprio, il quale costituisce esercizio (in negativo) del potere.

Ora, nella specie, si deve riconoscere alla nota impugnata un contenuto provvedimento per lo meno implicito. In tal senso, infatti, la giurisprudenza ha più volte avuto occasione di affermare che *"l'Amministrazione, anche quando non adotta formalmente un provvedimento, ma ne determina univocamente i contenuti sostanziali, o attraverso un comportamento conseguente, ovvero determinandosi in una direzione, anche con riferimento a fasi istruttorie coerentemente svolte, a cui non può essere ricondotto altro volere che quello equivalente al contenuto del provvedimento formale corrispondente, implementa i due elementi di una manifestazione chiara di volontà dell'organo competente e della possibilità di desumerne in modo non equivoco una specifica volontà provvedimento"* (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, sentenza n. omissis-).

E comunque non potrebbe escludersi, in una diversa (ma complementare) ottica, che l'atto impugnato configuri quantomeno una ipotesi di "arresto procedimentale", pacificamente impugnabile nella sede giurisdizionale amministrativa secondo la costante giurisprudenza.

7.2. È appena il caso di rilevare che la diversa ricostruzione fornita dalla difesa della F.I.G.C. sulla base della relazione della Co.Vi.So.C. depositata in giudizio non può essere accolta, essendo evidente, dalla piana lettura dell'atto impugnato, che esso demanda alla Procura Federale la definizione del procedimento e quindi non rappresenta un atto interlocutorio rispetto all'istanza formulata nei confronti della Co.Vi.So.C., ma proprio un rifiuto a provvedere da parte della stessa sul presupposto che la relativa competenza spetti all'autorità che ha formato l'atto.

E, d'altra parte, il richiamo al meccanismo di cui all'art. 6, comma 2, del D.P.R. n. 184/2006, che prevede che la richiesta formale presentata ad amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso è dalla stessa immediatamente trasmessa a quella competente e che di tale trasmissione è data comunicazione all'interessato, non appare risolutivo nel caso in cui la parte intenda contestare, come nella specie, proprio i presupposti

della stessa declaratoria di incompetenza: declaratoria avverso la quale non può non essere ammessa l'impugnazione a fini di tutela giurisdizionale.

8. Prima di passare all'esame della fondatezza e quindi della legittimità della declaratoria di incompetenza alla ostensione dell'atto in questione da parte della Co.Vi.So.C., occorre farsi carico dell'ulteriore eccezione di parte resistente, secondo cui il ricorrente avrebbe tentato di eludere la pregiudiziale sportiva, cercando di rimettere alla cognizione del giudice amministrativo una decisione che in questa fase spetterebbe esclusivamente agli organi della Giustizia Sportiva.

8.1. La questione della pregiudiziale sportiva viene in rilievo nella presente controversia sotto due distinti aspetti.

8.2. Il primo di essi riguarda la pendenza del giudizio sportivo, che ancora non è arrivato al proprio esito finale, in pendenza dell'impugnazione della sentenza della Corte d'Appello federale innanzi al Collegio di Garanzia dello Sport del CONI. Nell'ambito di quel giudizio rimarrebbe quindi ancora non definitivamente decisa anche la questione relativa all'ostensione della nota della Procura federale che l'odierno ricorrente intenderebbe acquisire.

Sotto questo profilo, ad avviso del Collegio non sussiste alcuna pregiudizialità. Al riguardo, infatti, occorre distinguere tra l'istruttoria endoprocessuale, che rileva in quel giudizio, e l'istanza di accesso formulata esternamente ad esso, anche se finalizzata a difendersi in esso: la pendenza di un processo relativo alla posizione giuridica cui afferisce l'istanza di accesso non costituisce ostacolo al suo accoglimento.

Non soltanto, infatti, in linea di principio la legittimazione all'accesso deve essere distinta dalla legittimazione processuale, in quanto l'accesso è destinato a tutelare non solo le esigenze difensive del richiedente, ma il più generale obbligo di trasparenza cui deve essere ispirata l'azione amministrativa (cfr. *ex multis* -omissis-); ma anche quando l'accesso è finalizzato ad esigenze difensive, come nel caso di specie, l'autonomia della relativa situazione giuridica postula e comporta una completa distinzione tra la giurisdizione sul diritto di accesso e la giurisdizione sulla situazione giuridica sottostante da tutelare in un processo pendente o eventualmente da instaurare.

8.3. Una volta acclarata l'autonomia dell'azione in esame, si rende necessario, sotto un secondo profilo, verificare se la stessa sia o meno soggetta proprio in quanto azione autonoma al cosiddetto "vincolo di pregiudizialità sportiva".

8.4. Con il termine "pregiudiziale sportiva", invero, si intende far riferimento in questa sede alla condizione di procedibilità del ricorso giurisdizionale amministrativo sancita dall'art. 3, comma 1, della legge n. 280/2003, che vale per "*ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato Olimpico Nazionale Italiano o delle Federazioni sportive*" diversa dalle controversie tecniche e disciplinari, individuate dall'art. 2. La norma, infatti, stabilisce che solo dopo aver "*esaurito i gradi della giustizia sportiva*" è possibile adire il giudice amministrativo, non sancendo, quindi, una preclusione assoluta ad adire la magistratura statale, ma, piuttosto, una preclusione relativa, consistente nel previo e necessario esaurimento dell'*iter* della giustizia sportiva.

8.5. L'art. 3 della legge n. 280/2003 individua due condizioni ai fini del riconoscimento di una pregiudizialità sportiva, rappresentati, innanzitutto, dalla residualità dell'azione esperita rispetto a quelle individuate dall'art. 2, e, in secondo luogo, dal definitivo esaurimento di tutti i gradi della giustizia sportiva.

Tali condizioni, a loro volta, presuppongono che l'azione che andrebbe esercitata davanti agli organi della Giustizia Sportiva trovi una puntuale disciplina nell'ambito dell'ordinamento sportivo.

Un siffatto presupposto, tuttavia, deve dirsi assente nel caso dell'azione di accesso difensivo, come si ricava dalla Decisione n. -omissis- del Collegio di Garanzia, la quale proprio a partire da questo presupposto ha affermato che *“consentire un accesso funzionale all'attività sportiva consentirebbe all'associato che abbia un interesse diretto, concreto e attuale di interloquire con gli apparati di governo dello sport, a tutela del proprio interesse, prima che sia adottata la decisione finale. A tali fini, a giudizio del Collegio, andrebbe ripensata anche la disciplina giustiziale sportiva. Tale particolare giudizio, al pari di quanto accade dinanzi ai Tribunali Amministrativi, potrebbe essere istaurato dinanzi ai Tribunali federali, dotandoli di competenza specifica in merito all'accertamento del diritto di un tesserato o affiliato ad ottenere dei documenti richiesti avverso il diniego di ostensione documentale, attesa la loro cognizione estesa al merito delle controversie che si ingenerano nell'ambito dell'ordinamento sportivo, ciò anche in considerazione della incompetenza del Collegio di Garanzia per le suesposte ragioni”*.

8.6. Ad avviso del Collegio la mancanza di una puntuale disciplina di tutela dell'accesso nell'ordinamento sportivo è un dato decisivo.

Non rilevano, ai fini che qui interessano, i tentativi di colmare tale lacuna in via interpretativa, secondo la linea seguita dalla decisione della Corte Federale d'Appello F.I.G.C. n. -omissis-

Il tema della pregiudizialità, per evidenti ragioni di certezza giuridica, ricollegabili in ultima analisi alla nozione di “giusto processo regolato dalla legge” di cui all'art. 111 Cost., va ancorato a dati normativi e istituzionali precisi, che nella specie non sussistono.

E va ribadito che non si tratta qui di una generica pregiudizialità consistente nella facoltà di adire il giudice sportivo anche con una azione atipica, la quale possa eventualmente trovare accoglimento come nel caso richiamato da ultimo; ma proprio della pregiudizialità specifica e formale, la quale postulerebbe l'esistenza, nell'ordinamento sportivo, di una tutela specifica per il diritto di accesso: tutela specifica la quale manca proprio perché manca una espressa definizione dei relativi presupposti sostanziali.

8.7. Dunque, in assenza di una puntuale disciplina dell'accesso difensivo in materia di ordinamento sportivo, il ricorso in esame è senz'altro ammissibile anche sotto il profilo dell'assenza di pregiudizialità sportiva.

9. Resta da completare l'esame dei presupposti soggettivi e oggettivi dell'azione esperita in questa sede.

10. Il ricorrente ha domandato l'accesso alla nota della Procura Federale omissis-del -omissis-, che ha fornito indicazioni interpretative alla Co.Vi.So.C. ai fini dell'emanazione della

nota del -omissis-, con la quale la Commissione ha proceduto a una segnalazione in ordine alla valutazione degli effetti della cessione dei calciatori sui bilanci di alcune società professionistiche ai fini dell'iscrizione ai rispettivi campionati.

10.1. È evidente l'interesse all'accesso difensivo nel caso in esame, in particolare nella pendenza della impugnazione della sentenza di revocazione, emessa dalla Corte Federale di Appello, proprio perché l'atto in esame dev'essere conosciuto prima che si concluda il processo sportivo, posto che ogni successiva iniziativa proposta presso la giurisdizione amministrativa statale incorrerebbe nei noti limiti degli strumenti di tutela, che in materia disciplinare sono di tipo risarcitorio e non reale, secondo l'impostazione accolta dalla Corte costituzionale.

11. È infine necessario verificare la natura dell'atto di cui si chiede l'accesso, ossia se esso sia qualificabile come "documento" ai sensi della disciplina dettata dalla Legge n. 241/1990. Parte resistente, invero, ritiene che una nota contenente indicazioni interpretative non possa qualificarsi come tale, ma possa "al più appartenere al novero degli atti pre-procedimentali".

11.1. Una qualificazione in tal senso, tuttavia, non convince il Collegio, alla luce della nozione di documento amministrativo offerta dalla lett. d), comma 1, dell'art. 22, legge n. 241 del 1990, secondo la quale, per tale, si intende "*ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale*". Ne consegue che "*la nozione normativa di documento amministrativo, suscettibile di formare oggetto di istanza di accesso documentale, è ampia e può riguardare ogni documento detenuto dalla pubblica amministrazione ... purché lo stesso concerna un'attività di pubblico interesse o sia utilizzato o sia detenuto o risulti significativamente collegato con lo svolgimento dell'attività amministrativa, nel perseguimento di finalità di interesse generale*" (Consiglio di Stato, Ad. Plenaria, n. -omissis-), potendo, dunque, rientrarvi anche gli atti detenuti dall'Amministrazione nella loro materialità che identificano statuizioni, accertamenti, intendimenti, pareri, volizioni e valutazioni degli organi pubblici.

12. Da tutto ciò consegue che la declinatoria di competenza della Co.Vi.So.C. all'ostensione dell'atto richiesto, la quale costituisce la sostanza del diniego qui impugnato, è illegittima.

Infatti, il presupposto richiesto ai fini dell'obbligo di ostensione – che la Legge n. 241/1990 pone in capo al soggetto pubblico ovvero al soggetto privato "limitatamente alle attività di pubblico interesse" dallo stesso svolte – consiste nell'aver formato o comunque nel detenere il documento oggetto dell'istanza di accesso.

Ora, quest'ultima ha ad oggetto la nota -omissis-del -omissis- la quale, pur essendo stata formata dalla Procura Federale, deve ritenersi detenuta dalla Co.Vi.So.C., la cui nota del -omissis- ne presuppone l'avvenuta acquisizione.

13. Conclusivamente, sussistendo i presupposti di legge, il ricorso deve essere accolto, previo assorbimento dei profili relativi all'accesso civico.

Va, quindi, ordinato alla Co.Vi.So.C. di ostendere al ricorrente copia della nota della Procura Federale -omissis-del -omissis-, entro sette giorni dalla comunicazione, in via amministrativa, della presente sentenza ovvero dalla notifica, se antecedente.

14. La novità e la complessità della controversia giustificano la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie con gli effetti indicati al punto 13 della motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

- *omissis* -