



# **RIVISTA DI DIRITTO SPORTIVO**

NUOVA SERIE

**N. 1  
2012**

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

RIVISTA DI DIRITTO SPORTIVO  
DEL COMITATO OLIMPICO NAZIONALE ITALIANO

Fondata nel 1949

da

GIULIO ONESTI

*Nuova serie*

Direttore

GIOVANNI PETRUCCI

Presidente C.O.N.I.

Direttore Responsabile

RAFFAELE PAGNOZZI

Segretario Generale C.O.N.I.

Comitato Scientifico

GIULIANO AMATO	GIOVANNI FRANCESCO LO TURCO
RICCARDO ANDRIANI	MASSIMO LUCIANI
SABINO CASSESE	ANDREA MANZELLA
RICCARDO CHIEPPA	ROBERTO PARDOLESI
PASQUALE DE LISE	ALFONSO QUARANTA
ALBERTO DE ROBERTO	PIERLUIGI RONZANI
GIUSEPPE DE VERGOTTINI	PAOLO SALVATORE
FRANCO FRATTINI	PIERO SANDULLI
LUCIO GHIA	GIOVANNI VERDE

Comitato di Direzione

ALBERTO ANGELETTI	GIULIO NAPOLITANO
ANTONELLO BERNASCHI	ROBERTO PARDOLESI
STEFANO BOVIS	MASSIMO RANIERI
ALESSANDRO CAMILLI	ALDO SANDULLI
MASSIMO COCCIA	GUIDO VALORI

Comitato Editoriale

ALVIO LA FACE  
FRANCESCA MACIOCE  
ALESSIA MARICONDA  
ALESSANDRO MARTOLINI



# **RIVISTA DI DIRITTO SPORTIVO**

NUOVA SERIE

**N. 1  
2012**

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

*È con viva soddisfazione che ho il piacere di annunciare, a nome personale e dell'intera organizzazione sportiva nazionale che ho l'onore di presiedere, la «rinascita» della Rivista di Diritto Sportivo.*

*Trascorsi ormai dieci anni dalla data della sua ultima pubblicazione, torna dunque la Rivista di Diritto Sportivo, periodico che ha rivestito un ruolo fondamentale nello sviluppo e nel progresso del diritto sportivo e che, in virtù della partecipazione di eminenti giuristi e del rilevante grado di approfondimento delle tematiche trattate, ha rappresentato per oltre cinquant'anni un punto di riferimento di notevole spessore per tutti gli operatori del diritto, non solo sportivo.*

*Il primo numero della nuova edizione della Rivista è stato un numero monografico – che ha visto la luce esclusivamente in formato elettronico – interamente dedicato alla recente pronuncia della Corte costituzionale n. 49 dell'11 febbraio 2011.*

*Oggi la Rivista viene ripresentata anche nella classica veste cartacea ed intende proporsi, nel solco della tradizione, quale rivista giuridica ad alto coefficiente specialistico, con approfondimenti delle tematiche giuridiche di più rilevante interesse per l'ordinamento sportivo, attraverso una sezione caratterizzata da contributi dottrinari ed una sezione formata da commenti e note redazionali relativi ai principali provvedimenti giurisprudenziali assunti in ambito nazionale, comunitario ed internazionale, nonché alle più importanti pronunce degli organi della giustizia sportiva.*

*L'auspicio è di contribuire ad attirare nuovamente l'attenzione e la riflessione degli studiosi e degli operatori del diritto sul fenomeno sportivo, che continua ad essere in costante evoluzione e a prospettare questioni sempre nuove, e di fornire uno strumento conoscitivo, ma in qualche modo anche divulgativo, dell'affascinante materia del diritto sportivo.*

*IL DIRETTORE  
Giovanni Petrucci  
Presidente CONI*

# Sommario

## DOTTRINA

- S. BASTIANON, *Dal Trattato di Lisbona al nuovo regolamento UEFA sulle licenze per club e sul fair-play finanziario*..... 7
- M. CAPANTINI, *L'organizzazione di grandi eventi sportivi dall'ottica amministrativa. Esperienze recenti e insegnamenti per il futuro* ..... 73

## GIURISPRUDENZA

- Rapporto di lavoro subordinato - Trasferimento d'azienda in genere - Intestazione (Cass., sez. lavoro, n. 15094/2011, con nota di R. RANUCCI, *Titolo sportivo e trasferimento di azienda*) ..... 95
- Giustizia sportiva - Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale - Sanzioni disciplinari (impugnazione delle) - Giurisdizione amministrativa - Insussistenza
- Giustizia sportiva - Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale - Sanzioni disciplinari - Risarcimento del danno - Giurisdizione amministrativa - Sussistenza
- Giustizia sportiva - Dimissioni dall'ordinamento sportivo - Procedimento disciplinare pendente - Sanzionabilità (Cons. St., VI, n. 302/2012. TAR Lazio, III, *ter*, n. 7912/2011 con nota di V. ROMANO, *Ordinamento sportivo e risarcimento del danno: di giurisdizioni azzoppate, monstra logici ed altre amenità dottrinali*)
- Giustizia sportiva - Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale - Attività agonistica (ammissione alla) - Rilievo patrimoniale - Giurisdizione amministrativa - Sussistenza (Cons. St., VI, n. 6010/2011. Conferma TAR Lazio, III, *quater*, n. 7912/2011 con nota di V. ROMANO, *Ordinamento sportivo e risarcimento del danno: di giurisdizioni azzoppate, monstra logici ed altre amenità dottrinali*)
- Giustizia sportiva - Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale - Norma regolamentare - Vittoria a tavolino - Giurisdizione amministrativa - Insussistenza.
- Giustizia sportiva - Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale - Regola tecnica (applicazione della) - Conseguenze di natura economica - Giurisdizione amministrativa - Insussistenza (Cons. St., n.

2485/2011; Conferma TAR Lazio, III, <i>ter</i> , 6352/2008 con nota di V. ROMANO, <i>Ordinamento sportivo e risarcimento del danno: di giurisdizioni azzoppate, monstra logici ed altre amenità dottrinali</i> )	
Giustizia sportiva - Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale - Vittoria a tavolino - Regole tecnico-sportive - Giurisdizione amministrativa - Insussistenza (TAR Lazio, n. 5177/2011; con nota di V. ROMANO, <i>Ordinamento sportivo e risarcimento del danno: di giurisdizioni azzoppate, monstra logici ed altre amenità dottrinali</i> ) .....	117
Radio e televisione - Eventi di grande interesse pubblico - Estratti di cronaca - Durata minima (TAR Lazio, II, n. 7844/2011; con nota di G.M. RINALDI, in <i>Highlights e diritto di cronaca</i> ) .....	147

## GIURISPRUDENZA FEDERALE

Attività esercitabili dalle società sportive - Divieto di esercitare attività imprenditoriali - Conseguimento di redditi da attività diverse da quelle sportive ovvero connesse o strumentali - Ammissibilità - Condizioni - Destinazione dei redditi al finanziamento dell'attività sportiva - Estraneità dei redditi dallo svolgimento di altre attività (Corte di giustizia federale, II, decisione del 16 dicembre 2011, con nota di F. AGNINO in <i>Società sportiva e attività economica</i> ) .....	163
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## MATERIALI

RIVISTA , <i>La soluzione di compromesso della sentenza n. 49 del 2011 della Corte costituzionale</i> di S. FANTINI, dicembre 2011 .....	181
RIVISTA, <i>Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la Consulta crea un ibrido</i> di A. PALMIERI, dicembre 2011 .....	191

## DAL TRATTATO DI LISBONA AL NUOVO REGOLAMENTO UEFA SULLE LICENZE PER CLUB E SUL FAIR-PLAY FINANZIARIO\*

di Stefano Bastianon\*\*

SOMMARIO: PRIMA PARTE: 1. Premessa. - 2. Gli artt. 6 e 165 TFUE. - 3. La comunicazione della Commissione «Sviluppare la dimensione europea dello sport». - 4. I sistemi di licenze UEFA per club e il diritto dell'Unione europea. - SECONDA PARTE: 5. Le nuove norme UEFA sulle licenze per club e sul *fair-play* finanziario. - 6. I requisiti finanziari. - 7. Il requisito del pareggio (c.d. *break-even requirement*). - 8. La nozione di ricavi rilevanti e di spese rilevanti. - 9. La nozione di deviazione accettabile (c.d. *acceptable deviation*). - 10. Gli altri requisiti di monitoraggio (c.d. *other monitoring requirements*). - TERZA PARTE: 11. Le regole UEFA sul *fair-play* finanziario e la loro compatibilità con il diritto dell'Unione europea. I diritti fondamentali relativi alla proprietà privata e al principio di non discriminazione. - 12. Le norme in materia di libera circolazione delle persone e di concorrenza. - 13. L'esistenza di possibili giustificazioni. - 14. Altre criticità delle regole sul *fair-play* finanziario. - 15. Considerazioni finali.

### PRIMA PARTE

#### 1. Premessa

L'anno 2010 ha rappresentato un momento fondamentale per quanto riguarda i rapporti tra il diritto dell'Unione europea, da un lato, e lo sport (e soprattutto il calcio), dall'altro lato. Come noto, infatti, il 1 dicembre 2009 è entrato in vigore il Trattato di Lisbona che ha modificato sia il Trattato UE (TUE), lasciandone invariata la denominazione, sia il Trattato CE (TCE) che, per contro, ha assunto la nuova denominazione di Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), all'interno del quale, per la prima volta, lo sport è stato espressamente menzionato (artt. 6 e 165 TFUE)<sup>1</sup>.

---

\* Il presente scritto, opportunamente adattato, costituisce un estratto di un più ampio lavoro dal titolo *Il sistema UEFA di licenze per club e il fair-play finanziario* in corso di pubblicazione.

\*\* Professore associato di diritto dell'Unione europea presso l'Università di Bergamo - stefano.bastianon@unibg.it

<sup>1</sup> Per un primo inquadramento, v. B. NASCIBENE, S. BASTIANON, *Diritto europeo dello sport*, Torino, 2011; S.M. CARBONE, *Lo sport e il diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2010; J. TOGNON, *Diritto europeo dello sport*, Padova, 2008; J. ZYLBERSTEIN, *The specificity of sport: a concept under threat*, in R. BLANPLAIN (ed.), *The future of sports law in the European Union: beyond the EU reform Treaty and the White paper*, The Hague, 2008, p. 95; J. TOGNON, *Unione europea e sport: evoluzioni e sviluppi di un rapporto «particolare»*, in J. TOGNON (a cura di), *Diritto*

Probabilmente meno noto (fatta eccezione per gli addetti ai lavori), invece, è il fatto che in data 27 maggio 2010 il Comitato esecutivo dell'UEFA ha approvato all'unanimità le nuove norme sulle licenze per club e il *fair-play* finanziario (c.d. *UEFA club licensing and financial fair-play regulations*)<sup>2</sup>.

Pur trattandosi di due documenti diversi (per natura e finalità) e autonomi, nel contesto di una visione più ampia del rapporto tra l'Unione europea e lo sport sembra possibile individuare un sottile filo rosso che collega le nuove regole dell'UEFA sulle licenze per club e sul *fair-play* finanziario e il riferimento allo sport contenuto nel Trattato di Lisbona.

Nelle pagine che seguono, pertanto, si cercherà, attraverso la descrizione delle principali novità introdotte a livello di diritto dell'Unione europea e di regole UEFA, di evidenziare tale collegamento.

## 2. Gli artt. 6 e 165 TFUE

L'art. 165, n. 1, 2° cpv. TFUE stabilisce che l'Unione europea contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale e educativa. In base all'art. 165, n. 2, TFUE, inoltre, l'azione dell'Unione è intesa a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi.

Nonostante l'importanza fondamentale di aver previsto a livello di diritto primario una competenza specifica nel settore dello sport, nel valutare l'effettiva portata di tale previsione legislativa occorre tenere in considerazione il fatto che, in materia di sport, l'Unione europea dispone soltanto di una competenza c.d. di sostegno, coordinamento o completamento.

---

*comunitario dello sport*, Torino, 2009, p. 3; F. BASILE, *La politica dell'Unione europea per lo sport: problemi e prospettive*, in J. TOGNON (a cura di), *Diritto comunitario dello sport*, cit., p. 42; S. PERSCH, *Sportförderung in Europa: Der neue Art. 165 AEUV*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2010, p. 1917; F. RANGEON, *Le Traité de Lisbonne: acte de naissance d'une politique européenne du sport?*, in *RMC*, 2010, p. 302; J. ZYLBERSTEIN, *La prise en considération de la spécificité du sport dans le Traité de Lisbonne*, in *Sport et Citoyenneté*, n. 3/2008, p. 24; G. SIMON, *L'inclusion du sport dans le Traité: minuscule exégèse d'un texte en clair obscur*, in *Sport et Citoyenneté*, n. 3/2008, p. 25; A. HUSTING, *La reconnaissance de la spécificité du sport dans le Traité de Lisbonne. Un blanc-seign accordé aux fédérations sportives*, in *Sport et Citoyenneté*, n. 3/2008, p. 20; S. WEATHERILL, *EU sports law: the effect of the Lisbon Treaty*, consultabile su [www.ssrn.com/abstract=1747916](http://www.ssrn.com/abstract=1747916)

<sup>2</sup> [www.it.uefa.com/MultimediaFiles/Download/Tech/uefaorg/General/01/50/09/12/1500912\\_DOWNLOAD.pdf](http://www.it.uefa.com/MultimediaFiles/Download/Tech/uefaorg/General/01/50/09/12/1500912_DOWNLOAD.pdf)

Ai sensi dell'art. 6 TUE, infatti, lo sport rientra nel novero di quelle materie (salute umana, industria, cultura, turismo, istruzione e formazione professionale, gioventù, protezione civile, cooperazione amministrativa) in relazione alle quali l'Unione europea ha competenza unicamente per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri.

In base all'art. 165, n. 4, TFUE, inoltre, per contribuire alla realizzazione degli obiettivi in questione:

- a) il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando in conformità alla procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, possono adottare azioni di incentivazione, a esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri;
- b) il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare delle raccomandazioni.

Per comprendere pienamente la portata (e i limiti) del combinato disposto degli artt. 6 e 165 TFUE non appare superfluo ricostruire i momenti più importanti che hanno condotto alle attuali norme contenute nel Trattato di Lisbona.

Limitando volutamente l'indagine alle iniziative delle istituzioni europee di tipo non giudiziario (con esclusione, pertanto, di ogni considerazione sull'importante ruolo svolto dalla Corte di giustizia e dal Tribunale), si osserva che, sebbene già nella relazione Adonnino, adottata dal comitato *ad hoc* su l'«Europa dei cittadini» a conclusione del vertice di Milano nel 1985, lo sport veniva considerato come uno strumento fondamentale per valorizzare e sensibilizzare il cittadino rispetto al senso di appartenenza alla (allora) Comunità europea e successivamente il tema dello sport sia stato affrontato dalle varie istituzioni europee in una serie assai numerosa di atti e documenti di natura politica<sup>3</sup>, da un punto di vista generale tre sono i documenti fondamentali che hanno contribuito a gettare le basi di quello che può oggi considerarsi il diritto europeo dello sport: vale a dire, la dichiarazione (n. 29) sullo sport contenuta nel Trattato di Amsterdam, la dichiarazione relativa alle caratteristiche specifiche dello sport e alle sue funzioni sociali in Europa di cui tener conto nell'attuazione delle politiche comuni di cui all'Allegato IV delle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Nizza del 7-10 dicembre 2000 (c.d. dichiarazione di Nizza) e il Libro Bianco sullo sport del 2007.

---

<sup>3</sup> Tali atti e documenti possono essere consultati su [www.ec.europa.eu/sport/library/doc482\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/sport/library/doc482_en.htm)

La dichiarazione sullo sport contenuta nel Trattato di Amsterdam, infatti, viene comunemente ricordata per aver formalmente riconosciuto in ambito europeo la rilevanza della c.d. funzione sociale dello sport, sottolineando l'importante ruolo che lo sport assume nel forgiare l'identità e nel ravvicinare le persone e invitando le istituzioni europee «a prestare ascolto alle associazioni sportive laddove trattino questioni importanti che riguardano lo sport», soprattutto con specifico riferimento alle caratteristiche specifiche dello sport dilettantistico.

Per quanto riguarda la dichiarazione di Nizza sulle caratteristiche specifiche dello sport, che segue cronologicamente alla relazione della Commissione al Consiglio europeo nell'ottica della salvaguardia delle strutture sportive attuali e del mantenimento della funzione sociale dello sport nel quadro comunitario (c.d. relazione di Helsinki sullo sport)<sup>4</sup>, invece, il Consiglio europeo ha sottolineato, con maggior enfasi che, anche in assenza di una specifica competenza in materia di sport, nell'azione che esplica in applicazione delle differenti disposizioni del Trattato, l'Unione deve tener conto delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport, che ne costituiscono la specificità, al fine di rispettare e di promuovere l'etica e la solidarietà necessarie a preservarne il ruolo sociale. In particolare, il Consiglio europeo ha evidenziato l'importanza di mantenere la coesione e i legami di solidarietà che uniscono le pratiche sportive a tutti i livelli, l'imparzialità delle competizioni, gli interessi morali e materiali, segnatamente quelli dei giovani sportivi minorenni, nonché l'integrità fisica degli sportivi.

Da ultimo, il Libro Bianco della Commissione sullo sport rappresenta tutt'ora il più corposo e completo documento attraverso il quale la Commissione ha cercato di «dare un orientamento strategico sul ruolo dello sport in Europa, incoraggiare il dibattito su alcuni problemi specifici, migliorare la visibilità dello sport nel processo decisionale europeo e sensibilizzare il pubblico in merito alle esigenze e alle specificità del settore»<sup>5</sup>. Inoltre, il Libro Bianco si caratterizza in quanto non si limita a descrivere i tratti essenziali del fenomeno sportivo in Europa con particolare attenzione alla duplice funzione, sociale e economica, dello sport, ma contiene altresì una serie di proposte concrete (raccolte in un piano di azione intitolato a Pierre De Couber-

---

<sup>4</sup> Relazione della Commissione al Consiglio europeo nell'ottica della salvaguardia delle strutture sportive attuali e del mantenimento della funzione sociale dello sport nel quadro comunitario - Relazione di Helsinki sullo sport, COM/99/0644 def.

<sup>5</sup> Commissione UE, *Libro bianco sullo sport*, Bruxelles, 11 luglio 2007, COM (2007) 391 def.

tin) per l'ulteriore futura azione dell'Unione europea, che la Commissione si impegna a realizzare o a sostenere.

Come già anticipato, è in tale contesto che deve essere valutata la previsione all'interno del TFUE di una competenza specifica dell'Unione europea in materia di sport.

Il TFUE ha indubbiamente il merito di aver dotato di una chiara e solida base giuridica le attuali proposte, progetti e programmi (contro il *doping*, contro il razzismo, a sostegno della solidarietà finanziaria, contro le scommesse illecite, per la tutela dei minori, ecc.); di aver sancito, a livello di diritto primario, la c.d. specificità dello sport; di aver riconosciuto la fondamentale funzione sociale e educativa dello sport, sottolineando nel contempo la necessità di promuovere valori quali l'equità delle competizioni sportive, la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e la tutela dell'integrità fisica e morale degli sportivi in genere, e dei più giovani in particolare. Pur trattandosi di aspetti già da tempo divenuti parte integrante dei principi generali che presidono ai rapporti tra il diritto dell'Unione europea e lo sport, la loro specifica previsione all'interno di una norma di diritto primario costituisce indubbiamente un aspetto di sicuro rilievo. Da questo punto di vista, pertanto, il bilancio è senz'altro positivo.

Di contro, è facile osservare che la competenza di cui all'art. 165 TFUE è (solo) una competenza di sostegno, coordinamento e completamento e che, pertanto, esclude «qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri»; che concetti quali «i profili europei dello sport», «la specificità dello sport» e «la dimensione europea dello sport» vengono soltanto enunciati senza chiarirne il relativo significato; che, contrariamente a quanto previsto in materia di ambiente e di sanità pubblica, l'art. 165 TFUE difetta del requisito della c.d. orizzontalità. Come evidenziato dal Parlamento europeo, infatti, è indubitabile che l'art. 165 TFUE impone all'Unione europea di prendere in considerazione la specificità dello sport (qualunque cosa con tale espressione si voglia intendere) allorché esercita le sue competenze al fine di contribuire alla promozione dei profili europei dello sport (qualunque cosa con tale espressione si voglia intendere); dall'altro lato, invece, non è affatto chiaro se l'Unione europea può/deve prendere in considerazione la specificità dello sport in sede di adozione di provvedimenti che, seppur relativi a settori diversi dallo sport, possono avere effetti anche su quest'ultimo<sup>6</sup>. Circostanza, questa, assai grave se si considera

---

<sup>6</sup> European Parliament, *The Lisbon Treaty and EU sports policy*, 2010, consultabile su [www.europarl.europa.eu/studies](http://www.europarl.europa.eu/studies)

che proprio la contiguità del settore sportivo a altri settori (si pensi all'istruzione e alla cultura) ha consentito all'Unione europea, nel passato, di dotare di base giuridica i propri programmi di finanziamento dello sport quali, ad esempio, l'anno europeo dell'educazione attraverso lo sport. Da un punto di vista generale, inoltre, si osserva che, a un primo esame, la lettera dell'art. 165 TFUE attribuisce decisiva (se non esclusiva) rilevanza alla dimensione sociale e educativa dello sport (che viene espressamente evocata) rispetto alla sua dimensione economica: si parla, infatti, delle strutture fondate sul volontariato, dell'integrità fisica e morale degli sportivi nonché della tutela dei minori. Probabilmente la ragione di ciò sta nel fatto che, da un lato, nell'attuale momento storico la dimensione economica dello sport non necessita di alcuna attività di promozione e/o di sostegno; mentre, dall'altro lato, che, per giurisprudenza costante, quando lo sport costituisce un'attività economica esso è assoggettato al diritto dell'Unione europea fatta eccezione per le regole che hanno un contenuto esclusivamente sportivo. Sennonché è facile osservare che, proprio con riferimento alla dimensione economica dello sport e alla conseguente fondamentale necessità di poter distinguere chiaramente le regole economiche dalle regole puramente sportive<sup>7</sup>, ogni (legittima) aspirazione di una sistematizzazione della materia si scontra inevitabilmente con il fatto che gli organi giurisdizionali dell'Unione europea procedono necessariamente sulla base di un approccio caso per caso.

Sotto tale profilo le due più recenti pronunce della Corte di giustizia UE esemplificano chiaramente i limiti e le criticità dell'approccio casistico. In base alla sentenza *Meca-Medina*<sup>8</sup>, infatti, una regola sul *doping*, vale a dire la quintessenza di una regola (avente finalità) esclusivamente sportiva può essere scrutinata sotto il profilo delle norme europee sulla concorrenza, ma non di quelle sulla libera circolazione. Sennonché, da un punto di vista logico, prima ancora che giuridico, si dovrebbe ritenere che se una regola è estranea all'attività economica in quanto riguarda unicamente gli aspetti

<sup>7</sup> Su tale distinzione, oggi forse superata, v. *infra* nel testo. Sia consentito rinviare altresì a S. BASTIANON, *Regole sportive, regole del gioco e regole economiche nel diritto dell'Unione europea*, in corso di pubblicazione.

<sup>8</sup> C. giust. UE, sentenza 18 luglio 2006, causa C-519/94, *David Meca-Medina e Igor Majcen c. Commissione*, in *Raccolta*, 2006, p. I-6991. In dottrina v. J. ZYLBERSTEIN, *Inquietant arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Meca-Medina - Ou comment deux nanogrammes de nandrolone pourraient bouleverser le sport européen*, in *Cah. de droit du sport*, 2007, p. 174; J. ZYLBERSTEIN, *Collision entre idéaux sportifs et contingences économique dans l'arrêt Meca-Medina*, in *Cah. de droit eur.*, 2007, p. 213; G. AUNEAU, *L'approche contrastée de la justice communautaire sur la qualifications des règles sportives*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 2007, p. 365; P. ICARD, *La spécificité du sport menacée*, in *Dalloz*, 2007, p. 635; C. MIÈGE, *Contrôle d'une réglementation anti-dopage aux regard des règles communautaires de concurrence*, in *La semaine juridique*, 2006, p. 2224.

tecnico-sportivi, tale regola deve essere sottratta a tutto il diritto dell'Unione europea, non soltanto a una parte di esso. In base alla sentenza *Olympique Lyonnais*<sup>9</sup>, per contro, la necessità di incentivare l'ingaggio e la formazione di giovani calciatori professionisti rappresenta un obiettivo legittimo di interesse generale tale da giustificare una restrizione al generale principio della libera circolazione dei calciatori, con la conseguenza che nel caso in cui l'atleta decida di stipulare il primo contratto da professionista con una società diversa da quella che l'ha formato solo la previsione dell'obbligo di corrispondere una somma di denaro in grado di indennizzare la società di provenienza in misura proporzionata rispetto ai costi di formazione effettivamente sostenuti può essere ritenuta compatibile con il diritto europeo. Per quanto condivisibile, il principio di diritto enunciato dalla Corte di giustizia non chiarisce (e non poteva neppure chiarire viste le domande pregiudiziali sollevate dal giudice del rinvio) né quali siano i costi di formazione e come determinarli, né se l'indennità spetti a tutte le società che hanno formato l'atleta oppure soltanto all'ultima società. Da questo angolo di visuale il bilancio, purtroppo, si presenta (decisamente) meno positivo<sup>10</sup>.

### 3. La comunicazione della Commissione «Sviluppare la dimensione europea dello sport»

Nel quadro politico-legislativo in precedenza illustrato si inserisce la recente comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consi-

---

<sup>9</sup> C. giust. UE, sentenza 10 marzo 2010, causa C-325/08, *Olympique Lyonnais SASP c. Olivier Bernard e Newcastle UFC*, consultabile sul sito [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu). Per un primo commento, v. S. BASTIANON, *Da Bosman a Bernard: note sulla libera circolazione dei calciatori nell'Unione europea*, in *DUE*, 2010, p. 707; P. AMATO, *Il vincolo sportivo e le indennità di formazione e di addestramento nel settore calcistico alla luce della sentenza Bernard: il fine che non sempre giustifica i mezzi*, in M. COLUCCI, M.J. VACCARO (a cura di), *Vincolo sportivo e indennità di formazione*, 2010, p. 51. M. COLUCCI, *La sentenza Bernard della Corte di giustizia: analisi e prospettive*, in M. COLUCCI, M.J. VACCARO (a cura di), *Vincolo sportivo e indennità di formazione*, 2010, p. 31.; M.J. VACCARO, *Da Bosman a Bernard un percorso non ancora concluso*, in M. COLUCCI, M.J. VACCARO (a cura di), *Vincolo sportivo e indennità di formazione*, 2010, p. 15.

<sup>10</sup> Rileva, al riguardo, S. WHEATHERILL, *EU sports law: the effect of the Lisbon Treaty*, 2011, consultabile su [www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1747916](http://www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1747916), che «the influence of the Treaty of Lisbon on sport in Europe is both profound and trivial. It is *profound* in that for the first time sport is subject to explicit reference within the Treaties establishing and governing the European Union. Given the fundamental principle that the EU possesses only the competences conferred upon it by its Member States the novelty achieved by this express attribution in the field of sport counts as immensely constitutionally significant. But for two reasons the Treaty's influence is also *trivial*. First because the content of the new provisions has been drawn with conspicuous caution, so that the EU's newly acquired powers in fact represent a most modest grant made by the Member States. And second because,

glio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni dal titolo «Sviluppare la dimensione europea dello sport»<sup>11</sup>.

Tale comunicazione costituisce il primo documento politico pubblicato dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e rappresenta il frutto di lunghe consultazioni (con gli Stati membri e con il settore c.d. non governativo dello sport) che la Commissione, all'indomani della pubblicazione del Libro Bianco, ha avviato «al fine di individuare le questioni chiave da affrontare a livello di UE», sul presupposto che l'azione dell'Unione europea «può apportare un considerevole valore aggiunto in una serie di ambiti».

In particolare, con tale documento la Commissione ha inteso sottolineare con forza che:

- a) in linea con la natura della competenza riconosciuta dall'art 6 TFUE in materia di sport, l'azione dell'UE «è finalizzata a sostenere le azioni degli Stati membri e a integrarle ove opportuno per affrontare sfide quali la violenza e l'intolleranza legate agli eventi sportivi»;
- b) l'azione dell'UE può «contribuire a affrontare le sfide transnazionali dello sport europeo, a esempio adottando un approccio coordinato al problema del *doping*, delle frodi e delle partite truccate o alle attività degli agenti sportivi»;
- c) l'azione dell'Unione europea «può servire da piattaforma di scambio e di dialogo tra le parti interessate del settore dello sport, diffondendo buone pratiche e promuovendo lo sviluppo di reti europee nel campo dello sport».

I temi affrontati dalla comunicazione sono raggruppati in tre capitoli tematici – il ruolo sociale dello sport, la dimensione economica dello sport e l'organizzazione dello sport –, vale a dire gli stessi già utilizzati dalla Commissione nel Libro Bianco<sup>12</sup>. Ai fini che qui interessano, è sufficiente svolge-

---

notwithstanding the barren text of the pre-Lisbon Treaty, the EU has in fact long exercised a significant influence over the autonomy enjoyed by sports federations operating on its territory. So the Lisbon Treaty reveals a gulf between constitutional principle – where it seems to carry great weight – and law-and-policymaking in practice, on which its effect is likely to be considerably less striking».

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, «Sviluppare la dimensione europea dello sport», Bruxelles, 18.1.2011, COM (2011) 12 def.

<sup>12</sup> La ragione di tale scelta è spiegata dalla Commissione come segue: «Poiché la struttura del Libro Bianco, che è basata su tre ampi capitoli tematici (il ruolo sociale dello sport, la dimensione economica dello sport e l'organizzazione dello sport) e riflette le disposizioni del Trattato in materia di sport, è stata trovata utile dalle parti interessate del settore dello sport e è diventata uno strumento ampiamente accettato per l'elaborazione delle attività e dei dibattiti a livello di UE, essa è stata mantenuta nella presente comunicazione. Ogni capitolo si chiude con un elenco illustrativo e non esaustivo di eventuali questioni da affrontare da parte della Commissione e degli Stati membri nell'ambito delle rispettive competenze».

re alcune considerazioni a proposito del terzo gruppo tematico, che, come noto, rappresenta il punto nevralgico di ogni discorso relativo ai rapporti tra il diritto dell'Unione europea e lo sport. Riprendendo concetti già enunciati in occasione del Libro Bianco, la comunicazione fornisce lo spunto per svolgere alcune considerazioni su tre concetti fondamentali: la specificità dello sport, le regole sportive e le regole del gioco.

Per quanto riguarda il concetto di specificità dello sport, la Commissione sottolinea, per la verità un po' tautologicamente, che tale concetto sta a indicare tutte quelle caratteristiche che rendono speciale lo sport. E l'attività sportiva costituisce un'attività speciale in quanto:

- a) anche quando costituisce attività economica, l'attività sportiva risponde a logiche di mercato parzialmente diverse da quelle tradizionali<sup>13</sup>;
- b) lo sport costituisce anche un fenomeno sociale di straordinaria importanza e complessità in quanto arreca benefici alla salute degli individui, veicola valori fondamentali quali l'amicizia, la solidarietà, il rispetto degli altri e la tolleranza, e si fonda principalmente sulla natura volontaristica e gratuita dell'attività di tutti coloro che si adoperano per promuovere lo sport a livello locale offrendo a chiunque la possibilità di praticare attività sportive a livello dilettantistico.

Sia nel Libro Bianco, sia nella comunicazione, peraltro, la Commissione ha sottolineato che la specificità dello sport non può essere intesa in modo da giustificare un'esenzione generale dell'attività sportiva dall'applicazione del diritto dell'Unione europea, ma rappresenta una caratteristica della quale si dovrà tenere conto nel valutare se le regole sportive soddisfano le prescrizioni della normativa europea.

Le regole sportive vengono definite come le regole che riguardano e disciplinano l'organizzazione e la gestione corretta dello sport. Tali regole

---

<sup>13</sup> A tale proposito nello studio *Professional sport in the internal market*, commissionato dal Comitato sul mercato interno e la tutela dei consumatori del Parlamento europeo al T.M.C. Asser Instituut, The Hague, The Netherlands, consultabile in [www.sportslaw.nl](http://www.sportslaw.nl), si legge: «sport does not operate under the same market conditions as other industries. Sport is more than a business, it is also a social and political activity which has developed a rule book to enhance competition rather than restrict it. This is in acknowledgement that pure market competition based on the desire by participants to achieve a position of monopoly/oligopoly serves no one's interest. In other words, the financial elimination of competitors will diminish rather than enhance the respective position of participants as the sporting spectacle requires competitive balance». Nello stesso senso v. la *Risoluzione del Parlamento europeo del 29 marzo 2007 sul futuro del calcio professionistico in Europa*, consultabile in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), ove si riconosce che il calcio professionistico non funziona come un settore tipico dell'economia in quanto i club professionistici non possono operare alle stesse condizioni di mercato di altri settori economici in considerazione dell'interdipendenza esistente tra gli avversari sportivi e l'equilibrio competitivo necessario per garantire l'incertezza dei risultati.

possono avere a oggetto sia la pratica coerente e uniforme di un dato sport, sia finalità di più ampio respiro quali la correttezza delle competizioni sportive, l'incertezza dei risultati, la tutela della salute degli atleti, la formazione dei giovani atleti, ecc. Nel primo caso, le regole sportive coincidono essenzialmente con le c.d. regole del gioco, ossia quelle norme che fissano, a esempio, la durata degli incontri, le dimensioni della palla, la lunghezza del capo da gioco, il numero delle sostituzioni ammesse nel corso di un incontro, il numero di arbitri, ecc. Le regole del gioco, pertanto, costituiscono una specie delle regole sportive e come tali sono anch'esse assoggettate al diritto dell'Unione europea. Ne consegue, pertanto, che la comunicazione mostra di recepire integralmente quanto già illustrato in occasione del Libro Bianco ove la Commissione, sulla scorta della sentenza *Meca Medina*, aveva rigettato la nozione di regole puramente sportive, ossia di regole inerenti esclusivamente agli aspetti sportivi dell'attività svolta «in quanto irrilevante per la questione dell'applicabilità al settore sportivo delle norme UE».

Allo stato attuale, pertanto, è possibile affermare che:

- a) non esiste un'esenzione generale dell'attività sportiva dall'applicazione del diritto UE;
- b) tutte le regole sportive (ossia le regole che disciplinano l'organizzazione e la gestione dello sport, ivi comprese le regole del gioco) devono essere compatibili con il diritto dell'UE;
- c) al fine di valutare tale compatibilità, occorre tenere conto delle caratteristiche specifiche dell'attività sportiva;
- d) ciò significa che una regola sportiva che ostacoli o limiti una libertà fondamentale riconosciuta dai Trattati può essere ammessa solo qualora persegua uno scopo legittimo compatibile con i Trattati medesimi; sia giustificata da motivi imperativi d'interesse generale; sia idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo di cui trattasi; e non ecceda quanto necessario per conseguirlo.

Sulla scorta di tali premesse la Commissione ribadisce che le norme che introducono una discriminazione diretta (si pensi alla regola FIFA del 6+5) non sono compatibili con il diritto UE; per contro, norme indirettamente discriminatorie (si pensi all'*home grown players rule*, ossia alla regola UEFA che riserva quote di giocatori formati sul posto) o che ostacolano la libera circolazione dei lavoratori (si pensi alle indennità compensative per il reclutamento e la formazione di giovani giocatori di cui alla citata sentenza *Olympique Lyonnais v. Bernard*) si possono considerare compatibili se per-

seguono un obiettivo legittimo e nella misura in cui sono necessarie e commisurate al raggiungimento di tale obiettivo.

Per quanto riguarda il trasferimento dei giocatori la comunicazione condivide il fatto che, da un lato, tali trasferimenti (soprattutto con riferimento al gioco del calcio) catturano l'attenzione dell'opinione pubblica, in particolar modo quando si tratta di trasferimenti che riguardano vere e proprie «stelle» del calcio internazionale, mentre, dall'altro lato, possono sollevare preoccupazioni e perplessità in merito alla loro legalità e alla trasparenza dei rilevanti flussi di denaro coinvolti. Se si considera che la principale voce di spesa delle società calcistiche europee è rappresentata proprio dai corrispettivi pagati per il trasferimento e l'ingaggio dei giocatori e che tali spese costituiscono una delle principali cause del pesante indebitamento finanziario del calcio professionistico europeo per cui l'UEFA è intervenuta introducendo le nuove norme sul *fair-play* finanziario, non stupisce che la Commissione abbia deciso di procedere a una valutazione complessiva, su scala europea, delle norme sui trasferimenti nell'ambito di tutti gli sport professionistici. Ancor più esplicitamente, peraltro, la Commissione, nell'affrontare il tema dell'integrità delle competizioni sportive, rilevato che i sistemi per la concessione delle licenze alle società sportive costituiscono uno strumento prezioso per garantire l'integrità nelle competizioni e sono anche efficaci per promuovere la buona *governance* e la stabilità finanziaria, «plaude all'adozione di misure atte a aumentare il *fair play* finanziario nel calcio europeo e ricorda che esse devono rispettare le regole del mercato interno e le norme in materia di concorrenza».

#### 4. I sistemi di licenze UEFA per club e il diritto dell'Unione europea

A partire dalla stagione 2004/2005 l'UEFA ha introdotto un sistema di licenze per club. In estrema sintesi, tale sistema prevede che, per partecipare alle competizioni organizzate dall'UEFA, le singole squadre devono essere in possesso della c.d. licenza UEFA che viene rilasciata soltanto alle squadre che soddisfano una serie di requisiti di natura sportiva, infrastrutturale, organizzativa, legale e economico-finanziaria.

Si tratta di un sistema basato su un forte decentramento a livello nazionale in quanto i soggetti chiamati a rilasciare la licenza UEFA (*licensor*) sono le singole federazioni nazionali che fanno parte dell'UEFA le quali, a loro vol-

ta, sono tenute a soddisfare determinati requisiti qualitativi al fine di poter operare quali licenziatari UEFA.

Da un punto di vista generale il sistema delle licenze UEFA si pone i seguenti obiettivi generali (art. 2. 1):

- a) promuovere e migliorare il livello qualitativo di tutti gli aspetti del calcio europeo nonché dare priorità alla formazione e all'educazione dei giovani calciatori in tutti i club;
- b) assicurare che tutti i club dispongano di un adeguato livello organizzativo e gestionale;
- c) migliorare le infrastrutture, con particolare attenzione alle condizioni di sicurezza e alla qualità dei servizi per spettatori e media;
- d) proteggere l'integrità e il regolare svolgimento delle competizioni UEFA;
- e) promuovere lo sviluppo di un sistema di *benchmarking* a livello europeo<sup>14</sup>.

Inoltre, le disposizioni che riguardano specificamente il monitoraggio dei club mirano a realizzare il *fair-play* finanziario nell'ambito delle competizioni UEFA e, in particolare, a:

- a) migliorare la struttura economica e finanziaria dei club, aumentandone la loro trasparenza e credibilità;
- b) attribuire la giusta importanza all'obiettivo della protezione dei creditori garantendo che i club paghino i loro debiti con i giocatori e con le altre squadre, le tasse e i contributi;
- c) introdurre una maggiore disciplina e razionalità nelle finanze dei club;
- d) incoraggiare le squadre a operare esclusivamente sulla base delle proprie risorse;
- e) incoraggiare una spesa responsabile nell'interesse di lungo periodo del calcio professionistico europeo;
- f) proteggere la sostenibilità nel lungo periodo dei club europei (art. 2.2).

---

<sup>14</sup> Interessanti si rivelano le parole dell'attuale presidente dell'UEFA, Michel Platini, che costituiscono la prefazione del primo rapporto UEFA sul sistema di licenze (*Here to stay club licensing*, consultabile in [www.uefa.com](http://www.uefa.com)) secondo cui «titles, promotion and other honours should be won and lost on the field of play - this is the firm belief of all those who, like us, defend the pyramid structure and the system of promotion and relegation that characterise the European sporting model. Even though we cannot hope for a perfectly equal chances for all, it is nonetheless important to preserve the integrity and balance of the competitions and to ensure that everyone is subjected fairly to the same rules, both on and off the field. There should be no question, for example, of allowing a club to get into debt just to transfer in the best players, or, for the same reason, of allowing it to neglect its organization, its training structure or the quality of its facilities. The primary aims of the UEFA club licensing system are to increase transparency by promoting the exchange of information at European level, to raise the level of professionalism in club management, to ensure the clubs' financial stability, and in so doing, to ensure the integrity of the competitions. The licensing system is not set in stone, but must develop on the basis of experience, a process to which this report aims to contribute».

Peraltro, come si illustrerà più avanti, due altri obiettivi, ancorché non espressamente menzionati, sembrano completare le finalità perseguite dall'UEFA per il tramite delle disposizioni sul *fair-play* finanziario: l'equilibrio competitivo (c.d. *competitive balance*) tra i club e la riduzione del livello dei salari dei giocatori<sup>15</sup>.

La rilevanza che un sistema di licenze per club come quello UEFA presenta per il diritto dell'Unione europea appare chiaro se solo si considera che nel Libro Bianco sullo sport la Commissione aveva espressamente riconosciuto «l'utilità di sistemi affidabili di autorizzazione delle società professionistiche a livello europeo e nazionale come strumento per promuovere la buona gestione del settore dello sport. I sistemi di autorizzazione generalmente tendono a garantire che tutte le società rispettino le stesse regole di base sulla gestione finanziaria e sulla trasparenza, ma potrebbero anche comprendere disposizioni relative a discriminazione, violenza, tutela dei minori e formazione. Tali sistemi devono essere compatibili con le disposizioni relative alla concorrenza e al mercato interno e non devono andare al di là di quanto è necessario per perseguire un obiettivo legittimo concernente l'organizzazione e uno svolgimento adeguato dello sport»<sup>16</sup>. Ancor più espressamente, il documento di lavoro allegato al Libro Bianco aveva sottolineato che «licensing requirements, such as rules on financial management and financial stability, frequently have to be fulfilled in order to participate in professional leagues. The objective of such licensing rules is normally to ensure the financial stability of clubs/teams (and thus the regularity of sport competitions) and the availability of proper and safe sport facilities, *i.e.*, aspects which are inherent in, and necessary for, the organisation of sport. In view of this and of the large number of different licensing requirements that may be devised by sports associations, the rules included in such licensing systems which may interfere with business decisions of clubs/teams would have to be reviewed very carefully. Licensing rules may not go beyond what is necessary in order not to infringe Articles 81 and 82 EC»<sup>17</sup>. Inoltre, il piano di azione Pierre De Coubertin allegato al Libro Bianco sullo sport con-

---

<sup>15</sup> Sul punto v. H. VÖPEL, *Do we really need financial fair-play in European club football? An economic analysis*, consultabile su [www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1210201.PDF](http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1210201.PDF), il quale sottolinea che i principali obiettivi delle nuove regole UEFA «can be summarized in the following two principal goals of financial fair-play: protecting the long-term financial stability of European club football; restoring the competitive balance between clubs and leagues».

<sup>16</sup> Commissione UE, *Libro bianco sullo sport*, cit.

<sup>17</sup> Commission Staff Working Document - The EU and sport: background and context, Annex I, Brussels, 11 July 2007, SEC (2007) 935.

teneva espressamente due proposte (la n. 46 e la n. 47) finalizzate rispettivamente a instaurare «a dialogue with sport organisations on self-regulatory licensing systems for clubs/teams» e, partendo dal calcio, a «organise a conference with UEFA, EPFL (European professional football leagues), FIFPRO (Fédération internationale des associations de footballeurs professionnels), National associations and national leagues on existing licensing systems and best practices in this field». Infine, nella risoluzione sul calcio professionistico in Europa il Parlamento europeo aveva appoggiato espressamente il sistema dell'UEFA di licenze per club, in quanto finalizzato a garantire condizioni omogenee tra le società e a favorire la loro stabilità finanziaria, chiedendo all'UEFA di «sviluppare ulteriormente tale sistema, conformemente al diritto comunitario, per assicurare trasparenza finanziaria e una gestione corretta»<sup>18</sup>.

In attuazione dell'azione n. 47 prevista dal piano di azione Pierre De Coubertin il 17 e 18 settembre 2009 a Bruxelles si è svolta una conferenza sui sistemi di licenza per club organizzata dalla Commissione europea, insieme con UEFA, EPFL e FIFPRO, nel corso della quale è emerso:

- a) che i sistemi di licenza sono finalizzati, nel breve periodo, a impedire che fattori non sportivi possano incidere negativamente sull'esito delle competizioni e, nel lungo periodo, a migliorare la sostenibilità finanziaria e sociale delle squadre;
- b) che i sistemi di licenza devono essere compatibili con le disposizioni relative alla concorrenza e al mercato interno e non devono andare al di là di quanto è necessario per perseguire un obiettivo legittimo concernente l'organizzazione e uno svolgimento adeguato dello sport;
- c) che i requisiti di natura finanziaria che i club devono soddisfare costituiscono l'elemento centrale di un sistema di licenze e mirano essenzialmente a evitare il rischio che le squadre siano costrette a abbandonare le competizioni per ragioni di natura finanziaria, quali l'insolvenza o il fallimento.

A conferma degli stretti legami che sussistono tra il sistema UEFA di licenze per club e il Trattato di Lisbona merita di essere sottolineato che, nell'illustrare la propria posizione sull'art. 165 TFUE, l'UEFA non ha fatto mistero di leggere nell'obiettivo della promozione dell'equità (*fairness*) e dell'apertura nelle competizioni sportive di cui all'art. 165, n. 2, settimo trattino,

---

<sup>18</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 29 marzo 2007 sul futuro del calcio professionistico in Europa, 2006/2130 (INI).

TFUE la base giuridica che deve consentire all'Unione europea di sostenere le nuove regole volute dall'UEFA in materia di *fair-play* finanziario<sup>19</sup>.

Sotto altro profilo, si osserva che il Parlamento europeo ha evidenziato, da un lato, che i sistemi di licenze possono giocare un ruolo importante nel contribuire a assicurare l'equità (*fairness*) delle competizioni, espressamente menzionata dall'art. 165 TFUE tra gli obiettivi dell'azione dell'Unione europea in materia di sport; dall'altro lato, che, in teoria, i requisiti previsti dal sistema di licenze UEFA, al pari di ogni altro sistema di licenze, possono costituire barriere all'entrata suscettibili di essere esaminate sotto il profilo degli artt. 101 e 102 TFUE<sup>20</sup>.

In tale contesto pertanto, le nuove norme UEFA in materia di licenze per club volte a rafforzare sensibilmente la rilevanza dei requisiti finanziari, imponendo alle società calcistiche vincoli più stringenti, assumono una rilevanza diretta anche per il diritto dell'Unione europea posto che, da un lato, tali nuovi requisiti, in quanto parte di un sistema di licenze, condividono con questo la natura di strumento necessario al fine di assicurare un corretto funzionamento del modello europeo di sport; mentre, dall'altro lato, al pari degli altri requisiti (sportivi, infrastrutturali, organizzativi e legali), devono essere compatibili con le norme europee, e segnatamente quelle in materia di mercato interno e di concorrenza.

## SECONDA PARTE

### 5. Le nuove norme UEFA sulle licenze per club e sul fair-play finanziario

Il sistema di licenze UEFA per club è stato applicato per la prima volta a partire dalla stagione sportiva 2004/2005 e è stato più volte aggiornato e modificato<sup>21</sup>. Sin dall'inizio, peraltro, tale sistema è stato caratterizzato per un forte decentramento delle procedure di rilascio delle licenze, nel senso che queste ultime non vengono rilasciate dall'UEFA, bensì direttamente

---

<sup>19</sup> Cfr. *UEFA's position on article 165 of the Lisbon Treaty* (consultabile su [www.uefa.com](http://www.uefa.com)) ove si legge che «UEFA invites the European Commission, the European parliament, the Council of the EU and the member States to pledge their full support for financial fair-play, which represents a timely, legitimate and necessary initiative by UEFA».

<sup>20</sup> European Parliament, *The Lisbon Treaty and EU sports policy*, 2010, cit.

<sup>21</sup> La prima versione del regolamento UEFA sulle licenze per club è costituita dal *UEFA Club Licensing Manual*, Version 1.0 (2003); successivamente, nel 2005, è stato approvato l'*UEFA Club Licensing Manual*, Version 2.0, sostituito nel 2008 dal *UEFA Club Licensing Regulation*.

dalle federazioni nazionali che fanno parte dell'UEFA, le quali, pertanto, agiscono nella qualità di licenziatari UEFA (*licensors*). Per tale motivo le singole federazioni nazionali sono tenute a elaborare le regole interne che disciplinano il rilascio delle licenze UEFA in conformità alle regole fissate dall'UEFA<sup>22</sup>.

Come già anticipato, il 27 maggio 2010 il Comitato esecutivo dell'UEFA ha approvato, all'unanimità, le nuove norme sulle licenze per club e il *fair-play* finanziario. Seppur racchiuse in un unico documento, le norme in questione disciplinano due aspetti distinti, ancorché strettamente connessi.

Le parti I e II del nuovo regolamento UEFA, infatti, disciplinano sia le procedure relative al rilascio delle licenze UEFA per i singoli club, sia i requisiti minimi (di natura sportiva, infrastrutturale, amministrativa, legale e finanziaria) che ciascun club deve soddisfare al fine di poter partecipare alle competizioni per club organizzate dall'UEFA e costituiscono una sorta di aggiornamento delle precedenti regole; la parte III, per contro, disciplina i diritti, i doveri e le responsabilità di tutte le parti coinvolte nel processo di monitoraggio dei club voluto dall'UEFA al fine di assicurare il raggiungimento dell'obiettivo del *fair-play* finanziario e rappresenta una vera novità rispetto al passato.

Sebbene anche nelle precedenti versioni del regolamento sulle licenze per club l'UEFA avesse previsto la necessità del rispetto di una serie di requisiti di natura economico-finanziaria (assenza di debiti scaduti derivanti da trasferimento di calciatori, pagamento degli emolumenti ai dipendenti e versamento di ritenute e contributi, obbligo di fornire informazioni economico-finanziarie previsionali), mai era stato previsto l'obbligo di pareggio del bilancio (c.d. *break-even requirement*). Si può, pertanto, affermare che il concetto di *fair-play* finanziario voluto dall'UEFA e disciplinato nell'ultima versione del regolamento relativo al rilascio delle licenze UEFA altro non è che l'insieme dei requisiti di natura finanziaria già in precedenza previsti, e ora rafforzati, e il nuovo requisito del pareggio di bilancio che, in estrema sintesi e con le precisazioni di cui *infra*, si traduce nell'obbligo per i singoli club di non spendere più di quanto guadagnano.

La ragione di tale decisa svolta a favore di un maggior controllo dei conti economici delle squadre calcistiche europee deve essere ravvisata nei seguenti dati (relativi al 2008) pubblicati dall'UEFA: l'insieme dei debiti dei

---

<sup>22</sup> Per quanto riguarda l'Italia, v. il *Manuale Licenze UEFA, Versione 2.3, 2010*, consultabile su [www.figc.it](http://www.figc.it).

club della Premier League ammonta a circa 4 miliardi di euro e rappresenta il 56% dell'indebitamento totale del calcio europeo<sup>23</sup>; il 47% dei club europei ha riportato perdite e per il 22% di tali club le perdite sono rilevanti, vale a dire superiori al 20% del reddito; il 35% dei club registra un patrimonio netto negativo e per il 44% dei club il patrimonio netto negativo è peggiorato rispetto all'anno precedente; i costi sono aumentati del 9,3% con una notevole incidenza sulla redditività dei club; in Europa, nel 2008, le squadre di calcio hanno registrato perdite di gestione per complessivi 578 milioni di euro a causa del fatto che le entrate (11,5 miliardi di euro) sono aumentate del 10,6% rispetto all'anno precedente, mentre le uscite (12,1 miliardi di euro) sono aumentate dell'11,1%<sup>24</sup>.

Il quadro non cambia se si valutano i dati che emergono da uno studio condotto nel 2010 dalla società A.T. Kearney sulla sostenibilità del calcio europeo<sup>25</sup>: utilizzando i tre classici indicatori delle prestazioni di un'azienda

<sup>23</sup> La seguente tabella riporta la situazione economico-finanziaria delle squadre che compongono la Premier League sulla base di quattro indicatori: fatturato, margine operativo lordo (MoL), indebitamento netto e interessi sull'indebitamento (fonte [www.independent.co.uk/sport/football/premier-league/the-debt-league-how-much-do-clubs-owe-1912244.html](http://www.independent.co.uk/sport/football/premier-league/the-debt-league-how-much-do-clubs-owe-1912244.html)):

CLUB	TURNOVER	OPERATING PROFIT	NET DEBT	INTEREST PAYMENT
Manchester United	£278.5m	£91.3m	£716.6m	£68.5m
Arsenal	£312.3m	£58.8m	£297.0m	£16.6m
Liverpool	£164.2m	£24.9m	£261.7m	£36.5m
West Ham	£71.6m	-£32.8m	£114.9m	£3.0m
Fulham	£53.7m	-£2.1m	£164.0m	£1.0m
Aston Villa	£75.6m	-£13.1m	£72.3m	£5.7m
Sunderland	£63.5m	-£2.4m	£48.8m	£0.7m
Bolton Wanderers	£52.3m	-£5.3m	£58.4m	£3.9m
Hull City	£11.2m	-£9.2m	£17.1m	£0.4m
Wigan Athletic	£46.3m	-£17.0m	£54.0m	£1.5m
Tottenham Hotspur	£113.0m	£18.4m	£45.9m	£8.0m
Stoke City	£11.2m	-£7.8m	£2.3m	£0.5m
Everton	£79.7m	£6.3m	£37.9m	£4.1m
Burnley	£11.2m	-£8.9m	£11.9m	£2.7m
Portsmouth	£70.5m	-£17.0m	£57.7m	£6.6m
Wolves	£18.2m	-£1.6m	£13.0m	£0m
Chelsea	£190.0m	-£11.4m	£511.6m	£0.7m
Birmingham City	£49.8m	£13.7m	£12.0m	£0.26m
Blackburn Rovers	£50.9m	-£6.8m	£20.3m	£0.8m
Manchester City	£87.0m	-£34.2m	£194.4m	£14.4m

<sup>24</sup> Cfr. *The European club footballing landscape. Club licensing benchmarking report financial year 2008*, consultabile su [www.uefa.com](http://www.uefa.com).

<sup>25</sup> *The A.T. Kearney EU football sustainability study*, consultabile in [www.atkearney.com/index.php/Publications/the-at-kearney-eu-football-sustainability-study.html](http://www.atkearney.com/index.php/Publications/the-at-kearney-eu-football-sustainability-study.html).

(vendite, tasso di copertura degli investimenti e RoA<sup>26</sup>) emerge che Premier League (Inghilterra), Serie A (Italia) e Primera División (Spagna) sono destinate al fallimento nell'arco dei prossimi due anni.

CAMPIONATO	VENDITE MLD €	TASSO COPERTURA INVESTIMENTI	RETURN ON ASSETS (RoA)
Premier League	2,3	4%	-5%
Bundesliga	1,7	36%	+2%
Primera División	1,4	7%	-7%
Serie A	1,7	19%	-12%
Ligue 1	1,2	25%	+1%

Fonte: A.T. Kearney

In particolare, la Premier League registra un RoA di -5%, la Primera División un RoA di -7% e la Serie A un RoA di -12%, mentre nei rispettivi Stati un'azienda che non opera nel mondo sportivo registra un RoA medio di +4%. Soltanto Ligue 1 e Bundesliga registrano un RoA rispettivamente di +1% e +2%.

Per quanto riguarda, invece, la differenza tra la spesa per l'acquisto di calciatori e i ricavi ottenuti con la vendita di calciatori (c.d. *net player balance*) i dati appaiono ancor più impressionanti: -91 milioni di euro per la Premier League; -118 milioni di euro per la Bundesliga; -257 milioni di euro per la Primera División; -38 milioni di euro per la Serie A; -62 milioni di euro per la Ligue 1. In termini aggregati, tali dati rivelano che i cinque principali campionati nazionali in Europa registrano una *net player balance* complessiva di -566 milioni di euro.

CAMPIONATO	TOTAL INVESTMENT IN PLAYERS (€ MLN)	TOTAL INCOME FROM SELLING PLAYERS (€ MLN)	NET PLAYER BALANCE (€ MLN)
Premier League	580	489	-91
Bundesliga	243	125	-118
Primera División	502	245	-257
Serie A	498	460	-38
Ligue 1	270	208	-62

Fonte: A.T. Kearney

<sup>26</sup> RoA è l'acronimo inglese dell'espressione *Return on Assets* e indica il rapporto tra utile netto e attività totali.

Da qui, la «crociata» voluta e realizzata dall'UEFA e riassunta nell'affermazione del suo presidente Michel Platini: «if clubs pay their debts I have no problem. I am not against debts, I am against losses».

## 6. I requisiti finanziari

Gli artt. da 46 a 52 del regolamento UEFA sulle licenze per club disciplinano i requisiti finanziari che devono essere soddisfatti dalle società di calcio al fine del rilascio della licenza UEFA.

Tali requisiti possono essere così sintetizzati:

- a) obbligo di presentare l'ultimo bilancio chiuso prima della data di presentazione della domanda di rilascio della licenza: il bilancio deve essere corredato dal conto dei profitti e delle perdite, dal rendiconto finanziario, dalla relazione dell'organo responsabile del controllo contabile e dalla relazione degli amministratori sulla gestione<sup>27</sup>. I contenuti minimi che devono essere presenti in tali documenti sono dettagliatamente specificati nell'Allegato VI del regolamento UEFA;
- b) assenza di debiti scaduti da trasferimento di calciatori nei confronti di altre squadre: la società che richiede la licenza deve dimostrare di non avere, alla data del 31 marzo della stagione sportiva che precede quella cui la licenza si riferisce, debiti scaduti nei confronti di altre società di calcio, derivanti da trasferimenti di calciatori, intervenuti fino al 31 dicembre precedente; ovvero, deve dimostrare, entro il 31 marzo, che ha saldato il debito scaduto; oppure che ha concluso un accordo scritto con il creditore per una estensione dei termini di pagamento del debito scaduto; oppure che si è opposta a una procedura legale contenziosa promossa da un creditore con riferimento a un debito scaduto, contestando la fondatezza della richiesta; oppure che ha avviato un procedimento contenzioso, non manifestamente infondato, innanzi a organi amministrativi, giurisdizionali o arbitrali dello Stato o delle istituzioni sportive nazionali o internazionali sul debito scaduto: in tali casi, infatti, il debito non si considera ancora scaduto. Si precisa che tra i debiti derivanti dal trasferimento internazionale dei calciatori rientrano anche i «contributi di solidarietà» e le «indennità di formazione» dovute ai sensi del regolamento FIFA sullo

---

<sup>27</sup> Cfr. l'art. 47 dell'*UEFA club licensing and financial fair-play regulations*, cit., nonché, per quanto riguarda l'Italia, l'art. 14.4 del *Manuale delle Licenze UEFA*, Versione 2.3, 24-25 novembre 2010, consultabile su [www.figc.it](http://www.figc.it)

*status* e i trasferimenti dei calciatori e tutti gli importi variabili, legati al verificarsi di determinate condizioni (ad es. premi). Al fine di consentire una rapida, ma puntuale verifica dei dati trasmessi, la società richiedente la licenza deve predisporre una tabella di riepilogo delle transazioni relative ai trasferimenti dei calciatori, intervenute fino alla data del 31 dicembre della stagione sportiva che precede quella cui la licenza si riferisce. Nella tabella devono essere indicati separatamente tutti i calciatori trasferiti (sotto forma di acquisto ovvero di prestito) indipendentemente dal fatto che al 31 dicembre sussista o meno un debito nei confronti di altre società. Inoltre, devono essere indicati tutti i trasferimenti per i quali è pendente un procedimento contenzioso innanzi a un organo amministrativo, giurisdizionale o arbitrale dello Stato o delle istituzioni sportive nazionali o internazionali. In particolare, la tabella deve contenere le seguenti informazioni:

- I) nominativo o numero identificativo del calciatore;
- II) data del trasferimento (acquisizione/prestito);
- III) società di provenienza;
- IV) importo versato e/o da versare (compresi contributi di solidarietà e indennità di formazione) per il trasferimento (acquisizione/prestito);
- V) altri eventuali oneri accessori di diretta imputazione;
- VI) importo saldato/pagato e data del pagamento;
- VII) saldo relativo a ogni debito derivante dal trasferimento di un calciatore (acquisizione/prestito) al 31 dicembre, con il dettaglio della/e data/e di scadenza;
- VIII) importi dovuti alla data del 31 marzo (relativi a trasferimenti intervenuti fino al 31 dicembre), con il dettaglio della/e data/e di scadenza e relative note esplicative;
- IX) importi variabili (ad es. premi) non ancora maturati o comunque non ancora identificati nella situazione contabile al 31 dicembre. Il debito totale risultante dalla tabella deve essere riconciliato con la voce risultante dal bilancio «debiti verso società di calcio estere». Nella tabella devono essere riportati tutti i debiti derivanti dal trasferimento internazionale di calciatori, anche nel caso in cui il creditore non ne avesse mai richiesto il pagamento<sup>28</sup>;

---

<sup>28</sup> Cfr. l'art. 49 *UEFA club licensing and financial fair-play regulations*, cit., nonché, per quanto riguarda l'Italia, l'art. 14.6 del *Manuale delle Licenze UEFA*, Versione 2.3, cit.

- c) assenza di debiti scaduti nei confronti dei dipendenti e delle autorità sociali e fiscali: la società che richiede la licenza deve dimostrare di aver pagato, entro il successivo 31 marzo sia gli emolumenti dovuti ai propri dipendenti, rientranti nel periodo di competenza fino alla data del 31 dicembre (compreso) della stagione sportiva che precede quella cui la licenza si riferisce, sia le somme dovute alle autorità sociali e fiscali (contributi, ritenute fiscali, ecc.) ovvero che il debito in questione non può considerarsi scaduto in quanto ricorre una delle fattispecie in precedenza illustrate con riferimento ai debiti nei confronti di altre squadre derivanti dal trasferimento di giocatori. Il concetto di dipendenti è molto ampio, in quanto vi rientrano sia i calciatori professionisti ai sensi del regolamento FIFA sullo *status* e i trasferimenti dei calciatori, sia tutto il personale amministrativo, tecnico, sanitario e della sicurezza indicato negli artt. da 28 a 33 e da 35 a 39. Inoltre, tra gli importi dovuti alla data del 31 dicembre devono essere considerati anche i debiti relativi a soggetti che, per qualsivoglia ragione, non sono più nell'organico della società. Analogamente a quanto previsto con riferimento ai debiti scaduti derivanti da trasferimento di giocatori, anche per i debiti scaduti nei confronti dei dipendenti e delle autorità sociali e fiscali la società richiedente la licenza deve predisporre un prospetto contenente l'indicazione di tutti i dipendenti che sono o sono stati nell'organico della società stessa nel corso dell'anno, e quindi fino alla data del 31 dicembre, che precede la stagione sportiva cui la licenza si riferisce. Il prospetto dei dipendenti deve contenere le seguenti informazioni:
- I) il nominativo del dipendente;
  - II) posizione ricoperta dal dipendente;
  - III) la data di inizio del rapporto;
  - IV) la data di fine del rapporto (ove applicabile);
  - V) i debiti alla data del 31 dicembre e relative note esplicative;
  - VI) i debiti alla data del 31 marzo, relativi a emolumenti rientranti nel periodo di competenza fino alla data del 31 dicembre (compreso), con il dettaglio della/e data/e di scadenza e relative note esplicative<sup>29</sup>;
- d) obbligo di fornire informazioni economico-finanziarie previsionali: laddove nella relazione della società di revisione sul bilancio vengano

---

<sup>29</sup> Cfr. l'art. 50 *UEFA club licensing and financial fair-play regulations*, cit., nonché, per quanto riguarda l'Italia, l'art. 14.7 del *Manuale delle Licenze UEFA*, Versione 2.3, cit.

espressi dubbi relativamente alla continuità aziendale oppure il bilancio presenti un patrimonio netto negativo, la società che richiede la licenza deve predisporre informazioni economico-finanziarie previsionali al fine di dimostrare la propria capacità a soddisfare il requisito della continuità aziendale. In particolare, tali informazioni previsionali devono comprendere un budget del conto dei profitti e delle perdite, un budget dello stato patrimoniale, un budget del rendiconto finanziario, le note esplicative che illustrano i presupposti, i rischi e i confronti tra i budget e i valori effettivi riscontrati nell'ultimo bilancio<sup>30</sup>. Tali documenti devono contenere le informazioni minime previste dall'Allegato VI.

### 7. *Il requisito del pareggio (c.d. break-even requirement)*

Il requisito del pareggio costituisce il punto nevralgico del più generale concetto di *fair-play* finanziario. In base all'art. 57, infatti, tutte le squadre che intendono partecipare alle competizioni UEFA devono soddisfare, con specifico riferimento a un determinato lasso di tempo (c.d. *monitoring period*), i requisiti di monitoraggio, rappresentati dal requisito del pareggio (c.d. *break-even requirement*) e da altri requisiti di natura economico-finanziaria (c.d. *other monitoring requirements*)<sup>31</sup>.

Il periodo di monitoraggio è il lasso di tempo in relazione al quale viene valutata la situazione economico-finanziaria di un club al fine di verificare il soddisfacimento del requisito del pareggio. Di regola tale lasso di tempo ha durata triennale e riguarda tre periodi di rendicontazione finanziaria (c.d. *reporting periods*)<sup>32</sup>:

- a) il periodo di rendicontazione finanziaria che termina nel corso dell'anno solare in cui le competizioni UEFA iniziano (T);
- b) il periodo di rendicontazione finanziaria che termina nel corso dell'anno solare antecedente quello in cui le competizioni UEFA iniziano (T-1);

<sup>30</sup> Cfr. l'art. 52 dell'*UEFA club licensing and financial fair-play regulations*, cit., nonché, per quanto riguarda l'Italia, l'art. 14.9 del *Manuale delle Licenze Uefa*, Versione 2.3, cit.

<sup>31</sup> In base all'art. 57, n. 2, non sono soggetti al requisito del pareggio: a) le squadre che, pur non appartenendo ai campionati nazionali della massima serie, si sono qualificate per una competizione UEFA (si pensi all'Europa League) in virtù di meriti sportivi conseguiti a livello nazionale; b) le squadre che dimostrano di avere ricavi rilevanti e costi rilevanti (v. *infra* nel testo) inferiori a 5 milioni di euro in entrambi gli esercizi precedenti quello in cui si svolge la competizione UEFA.

<sup>32</sup> Un periodo di rendicontazione finanziaria è definito come «a financial reporting period ending on a statutory closing date, whether this is a year or not».

c) il periodo di rendicontazione finanziaria che precede il periodo di cui al punto b) (T-2).

Ciò significa che, per quanto riguarda il rilascio delle licenze UEFA per la stagione sportiva 2015/2016 i club saranno valutati sulla base delle rispettive situazioni economico-finanziarie relative ai periodi di rendicontazione che terminano nel 2015 (T), nel 2014 (T-1) e nel 2013 (T-2). In via eccezionale, con riferimento alla sola stagione sportiva 2013/2014, il monitoraggio copre soltanto i periodi di rendicontazione che terminano nel 2013 (T) e nel 2012 (T-1).

La tabella che segue illustra, per ciascuna stagione sportiva (a partire da quella 2013/2014), la durata del periodo di monitoraggio e gli esercizi finanziari che vi rientrano<sup>33</sup>.

STAGIONE	ANNI MONITORATI		
	T-2	T-1	T
2013/2014	-----	2011/2012	2012/2013
2014/2015	2011/2012	2012/2013	2013/2014
2015/2016	2012/2013	2013/2014	2014/2015
2016/2017	2013/2014	2014/2015	2015/2016
2017/2018	2014/2015	2015/2016	2016/2017
2018/2019	2015/2016	2016/2017	2017/2018

Da tale tabella emerge chiaramente un dato di notevole rilevanza: le squadre che intendono richiedere la licenza UEFA per la stagione sportiva 2013/2014 dovranno preoccuparsi di soddisfare l'obbligo di pareggio già a partire dal prossimo esercizio (2011/2012). Tale circostanza, se da un lato potrebbe rappresentare un forte incentivo per i singoli club a concentrare nell'esercizio 2010/2011 gli investimenti per l'acquisto di nuovi giocatori<sup>34</sup>, dall'altro lato non esclude che anche tali operazioni possano incidere sui requisiti finanziari relativi agli esercizi oggetto di monitoraggio e, come tali,

<sup>33</sup> La presente tabella è il frutto di una rielaborazione di due tabelle simili, una riportata in D. GEEY, *The UEFA financial fair-play rules & Liverpool FC*, consultabile su [www.forums.thisisanfield.com/showthread.php?24518-The-Uefa-Financial-Fair-Play-Rules-amp-Liverpool-Fc](http://www.forums.thisisanfield.com/showthread.php?24518-The-Uefa-Financial-Fair-Play-Rules-amp-Liverpool-Fc) e l'altra riportata in R. BURNETT, M. TOTMAN, V. YOUNG, *Financial rules: UEFA's financial fair play regulations: analysis*, in *World Sports Law Report*, Vol. VIII, Issue 12, December 2010.

<sup>34</sup> Rileva sul punto D. GEEY, *The UEFA financial fair-play rules & Liverpool FC.*, cit., «the reason why Manchester City are investing so heavily now in their playing squad is because the overinflated transfers

siano rilevanti ai fini del requisito del pareggio di bilancio. Come noto, infatti, il costo di acquisto di un calciatore viene ammortizzato in un lasso di tempo pari alla durata del contratto che lo lega alla squadra acquirente. A tale proposito, interessante si rivela l'analisi svolta da Daniel Geey con riferimento all'ipotesi dell'acquisto di un calciatore avvenuto a gennaio 2010 a un costo di 10 milioni di euro oltre uno stipendio di 2 milioni di euro all'anno per cinque anni. Secondo tale Autore, infatti, anche ipotizzando che tale operazione sia stata contabilizzata nell'esercizio 2009/2010, il fatto che l'ammortamento dei costi sostenuti avvenga in cinque anni è in grado di influenzare i risultati economico-finanziari relativi a tutti gli esercizi relativi ai cinque anni di durata del contratto e, quindi, oltre agli esercizi 2009/2010 e 2010/2011 (non oggetto di monitoraggio), anche gli esercizi 2011/2012, 2012/2013, 2013/2014 e 2014/2015 (oggetto di monitoraggio da parte dell'UEFA ex art. 59, impregiudicata l'operatività dell'eccezione prevista dall'Allegato XI sulla quale *infra*)<sup>35</sup>.

Con specifico riferimento al requisito del pareggio, l'art. 63, n. 1, stabilisce la regola generale secondo cui il requisito del pareggio è soddisfatto in presenza di due condizioni che devono sussistere cumulativamente, vale a dire:

- a) nessuno degli indicatori elencati all'art. 62, n. 2 (su cui *infra*), deve essere stato violato;
- b) il club che richiede la licenza deve aver conseguito un utile (c.d. *break-even surplus*) nei primi due periodi di rendicontazione finanziaria (T-2 e T-1) ricompresi nel periodo di monitoraggio triennale.

Il successivo n. 2 dell'art. 63, peraltro, introduce un'importante eccezione alla regola sopra illustrata, stabilendo che il requisito del pareggio deve considerarsi soddisfatto anche nel caso in cui uno degli indicatori previsti dall'art. 62, n. 3, risulti violato se:

- a) il club che richiede la licenza presenta un utile aggregato (c.d. *aggregate break-even surplus*) nei tre periodi di rendicontazione finanziaria (T-2, T-1 e T);

---

will show up as major expenditure only in their year-ending 2010-2011 accounts. Should they spend this type of money in the next summer's transfer window (for the 2011-12 season (T-1)), such spending would be taken into account for the break-even calculation, which could have a damaging effect on being granted a UEFA licence. Indeed, the FFPR may signal the end of the mega transfer because a club may simply not be able to afford a £50m fee and then break even. This is of course unless a club makes big commercial profits, which very few clubs (bar Arsenal) have done recently».

<sup>35</sup> D. GEEY, *The UEFA Financial Fair Play Rules: A Difficult Balancing Act*, consultabile su [www.daniel-geey.com/articles.php](http://www.daniel-geey.com/articles.php)

b) il club che richiede la licenza presenta, nei tre periodi di rendicontazione finanziaria (T-2, T-1 e T), una perdita aggregata (c.d. *aggregate break-even deficit*) contenuta nei limiti del margine di tolleranza previsto ai sensi dell'art. 61, anche alla luce di eventuali utili relativi ai due periodi di rendicontazione finanziaria antecedenti il periodo di monitoraggio (T-3 e T-4).

La seguente tabella riepiloga, in modo schematico, il contenuto dell'art. 63:

GOING CONCERN	NEGATIVE EQUITY	BREAK-EVEN RESULT	OVERDUE PAYABLES	T-2	T-1	T	ACCEPTABLE DEVIATION	BREAK-EVEN REQUIREMENT
✓	✓	✓	✓	Surplus	Surplus			OK
✗	✓	✓	✓	Aggregate Break-even Surplus				OK
✓	✗	✓	✓	Aggregate Break-even Surplus				OK
✓	✓	✗	✓	Aggregate Break-even Surplus				OK
✓	✓	✓	✗	Aggregate Break-even Surplus				OK
✗	✓	✓	✓	Aggregate Break-even Deficit			✓*	OK
✓	✗	✓	✓	Aggregate Break-even Deficit			✓*	OK
✓	✓	✗	✓	Aggregate Break-even Deficit			✓*	OK
✓	✓	✓	✗	Aggregate Break-even Deficit			✓*	OK
✓	✓	✓	✓	Aggregate Break-even Deficit			✗*	NO

\*(anche prendendo in considerazione eventuali surplus relativi ai periodi di rendicontazione T-3 and T-4)

Gli indicatori rilevanti ai fini del soddisfacimento del requisito del pareggio sono:

- I) la continuità aziendale;
- II) il patrimonio netto negativo;
- III) il risultato di pareggio;
- IV) i debiti scaduti.

Con riferimento al requisito della continuità aziendale, l'art. 62, n. 3, stabilisce che tale indicatore si considera violato nel caso in cui nella propria relazione al bilancio la società di revisione abbia manifestato dubbi o perplessità circa la continuità aziendale; con riferimento al patrimonio netto negativo, invece, l'indicatore si considera violato nel caso in cui venga registrato un peggioramento dell'indebitamento netto rispetto alla documentazione relativa al periodo di rendicontazione finanziaria precedente; con riferimento al risultato di pareggio, l'indicatore si ritiene violato nel caso in cui il club presenti una perdita per uno o entrambi i periodi di rendicontazione T-

1 e T-2; infine, con riferimento ai debiti scaduti, l'indicatore si ritiene violato nel caso in cui il club presenti debiti scaduti alla data del 30 giugno dell'anno in cui le competizioni UEFA iniziano.

Ai sensi dell'art. 62, n. 4, inoltre, in qualsiasi momento il Panel di controllo finanziario dei club può richiedere a questi ultimi ulteriori informazioni, in particolare nel caso in cui le informazioni finanziarie presentate rivelino una spesa per i dipendenti superiore al 70% dei ricavi totali oppure un indebitamento netto che eccede il 100% dei ricavi totali.

Deve essere evidenziato, peraltro, che anche nel caso in cui il requisito di pareggio non risulti soddisfatto, i club non sono automaticamente esclusi dalle competizioni UEFA. Ai sensi dell'art. 63, n. 4, infatti, il Panel di controllo finanziario dei club, dopo aver preso in considerazione taluni altri fattori indicati nell'Allegato XI (in particolare, l'entità delle perdite, l'indebitamento del club, la situazione finanziaria previsionale, eventuali ipotesi di forza maggiore, ecc.), può investire del caso gli organi della giustizia sportiva ai fini dell'adozione di una decisione finale in conformità ai regolamenti disciplinari dell'UEFA. Inoltre, per la sola stagione sportiva 2013/2014, è stata introdotta un'ulteriore eccezione in quanto, in base al punto 2 dell'Allegato XI, un club che presenta una perdita aggregata superiore al margine di tolleranza non può essere, in linea di principio, sanzionato, qualora soddisfi entrambe le seguenti condizioni:

- a) il club deve provare di aver attuato una concreta strategia volta a assicurare il soddisfacimento del requisito del pareggio nel prossimo futuro;
- b) il club deve provare che la perdita aggregata è dovuta unicamente ai risultati negativi relativi al periodo di rendicontazione finanziaria che termina nel 2012 a causa dei contratti con i giocatori sottoscritti prima del 1 giugno 2010.

## 8. La nozione di ricavi rilevanti e di spese rilevanti

Il risultato di pareggio (c.d. *break-even result*) è definito come la differenza tra i ricavi rilevanti (c.d. *relevant income*) e i costi rilevanti (c.d. *relevant expenses*). Nel caso in cui il club che richiede la licenza presenti, in uno dei periodi di rendicontazione finanziaria ricompresi nel periodo di monitoraggio, costi rilevanti inferiori ai ricavi rilevanti si è in presenza di un utile (cd. *break-even surplus*); per contro, nel caso in cui il club che richiede la licenza presenti, in uno dei periodi di rendicontazione finanziaria ricompresi nel periodo di monitoraggio, costi rilevanti

superiori ai ricavi rilevanti, si è in presenza di una perdita (c.d. *break-even deficit*).

Tali concetti possono essere rappresentati come segue:

$$\text{BER} = \text{RI} - \text{RE}$$

dove «BER» sta per *Break-Even Result*, «RI» sta per *Relevant Income* e «RE» sta per *Relevant Expenses*;

$$\text{RE} < \text{RI} = \text{BES}$$

$$\text{RE} > \text{RI} = \text{BED}$$

dove «RE» sta per *Relevant Expenses*, «RI» sta per *Relevant Income*, «BES» sta *Break-Even Surplus* e «BED» sta per *Break-Even Deficit*.

La somma dei risultati di pareggio relativi a ciascuno dei periodi di rendicontazione finanziaria ricompresi nel periodo di monitoraggio (T, T-1 e T-2) costituisce il risultato di pareggio aggregato (c.d. *aggregate break-even result*): in caso di risultato di pareggio aggregato positivo (uguale o superiore a zero) si parlerà di utile aggregato (c.d. *aggregate break-even surplus*) per l'intero periodo di monitoraggio; in caso di risultato di pareggio negativo (inferiore a zero) (c.d. *aggregate break-even deficit*), invece, si parlerà di perdita aggregata per l'intero periodo di monitoraggio.

Anche tali concetti possono essere così rappresentati:

$$\text{BER}(T) + \text{BER}(T-1) + \text{BER}(T-2) = \text{ABER}$$

dove BER (T), BER (T-1) e BER (T-2) sta per «*Break-Even Result*» relativo al periodo di rendicontazione rispettivamente T, T-1 e T-2, e ABER sta per «*Aggregate Break-Even Result*»;

$$\text{ABER} \geq 0 = \text{ABES}$$

$$\text{ABER} < 0 = \text{ABED}$$

dove ABES sta per «*Aggregate Break-Even Surplus*» e ABED sta per «*Aggregate Break-Even Deficit*».

L'art. 60, n. 6, peraltro, introduce un'eccezione alla regola in esame in quanto prevede che, nel caso di perdita aggregata, il club può dimostrare che

tale perdita è ridotta per effetto dell'utile risultante dalla somma dei risultati di pareggio relativi ai due periodi di rendicontazione finanziaria precedenti il primo periodo oggetto di monitoraggio (T-3 e T-4).

La definizione di ricavi rilevanti e di costi rilevanti è contenuta nell'art. 58: nel concetto di ricavi rilevanti rientrano i ricavi derivanti dalla vendita dei biglietti, i ricavi derivanti dalla cessione dei diritti televisivi, i ricavi derivanti da sponsorizzazioni e pubblicità, i ricavi derivanti da operazioni commerciali e da altre attività di gestione. A tali voci devono essere aggiunti i ricavi derivanti da cessioni di giocatori, i ricavi derivanti da cessioni di immobilizzazioni materiali e altri proventi finanziari; non fanno parte dei ricavi rilevanti, per contro, i proventi non monetari, i proventi derivanti da operazioni non legate all'attività calcistica nonché i proventi derivanti da operazioni con parti correlate effettuate a un valore superiore al c.d. *fair value*.<sup>36</sup> Per quanto riguarda, invece, i costi rilevanti, vi rientrano i costi del venduto (relativi a tutte le attività, quali *catering*, *merchandising*, assistenza medica, *kit* e materiali sportivi), i costi del personale, gli altri costi operativi (per l'organizzazione delle gare, per l'affitto di impianti, ecc.), gli ammortamenti e le svalutazioni dei diritti alle prestazioni sportive dei giocatori, gli oneri finanziari. Sono escluse dal concetto di costi rilevanti le spese relative allo sviluppo delle attività dei settori giovanili, le spese per lo sviluppo di attività di rilevanza sociale, i costi e gli oneri di natura non monetaria, gli oneri finanziari direttamente connessi con la costruzione di immobilizzazioni materiali (si pensi agli stadi), le operazioni di spesa con parti correlate realizzate a un valore inferiore al c.d. *fair value* nonché tutte le spese relative a operazioni non collegate all'attività calcistica.

Le spese relative alle attività finalizzate allo sviluppo dei settori giovanili sono quelle spese strettamente connesse con l'attività di allenamento, educazione e formazione di giovani giocatori al netto di ogni ricavo direttamente connesso a dette attività. Tali spese non rientrano nel concetto di spese rilevanti ai fini del requisito del pareggio in quanto il loro obiettivo è quello di incoraggiare gli investimenti in strutture e attività nell'interesse di lungo periodo dei singoli club. A mero titolo esemplificativo, rientrano nel concetto di attività relative allo sviluppo del settore giovanile l'organizzazione di un

---

<sup>36</sup> Il punto 7 dell'Allegato 10 stabilisce che «a related party transaction may, or may not, have taken place at fair value. Fair value is the amount for which an asset could be exchanged, or a liability settled, between knowledgeable willing parties in an arm's length transaction. An arrangement or a transaction is deemed to be not "transacted on an arm's length basis" if it has entered into on terms more favourable to either party to the arrangement than would have been obtained if there had been no related party relationship».

settore giovanile, l'organizzazione di competizioni ufficiali o programmi a livello nazionale per il settore giovanile, lo sviluppo di programmi di educazione al gioco del calcio per differenti gruppi di età, l'organizzazione di attività di supporto medico per i giovani giocatori, ecc.

Le spese relative allo sviluppo di attività sociali, invece, sono quelle spese direttamente connesse con attività finalizzate a promuovere la partecipazione allo sport e a favorire lo sviluppo sociale. Rientrano in tale concetto, a esempio, le attività volte a favorire lo sviluppo dell'educazione, della salute, dell'uguaglianza e dell'inclusione sociale, la prevenzione contro la povertà, lo sviluppo dei diritti umani, lo sviluppo dello sport amatoriale nonché il sostegno per coloro che si trovano in difficoltà a causa della loro giovane età, di malattie, di disabilità o a causa di altri svantaggi.

#### *9. La nozione di deviazione accettabile (c.d. acceptable deviation)*

Strettamente connessa al requisito del pareggio si presenta la nozione di deviazione accettabile, intesa come l'entità massima della perdita aggregata che un club può registrare senza essere ritenuto in violazione del requisito del pareggio. Tale deviazione accettabile è fissata in 5 milioni di Euro, ma sono espressamente previste tre eccezioni:

- a) per le stagioni sportive 2013/2014 e 2014/2015 la soglia non può superare i 45 milioni di euro;
- b) per le stagioni sportive 2015/2016, 2016/2017 e 2017/2018 la soglia non può superare i 30 milioni di euro;
- c) per le stagioni successive la soglia non potrà superare l'importo (inferiore a 30 milioni di euro) che verrà stabilito dal Comitato esecutivo dell'UEFA.

In base all'art. 61, n. 2 e n. 3, peraltro, la possibilità di superare la soglia di 5 milioni di euro (sino ai limiti illustrati) è subordinata al fatto che tale superamento della soglia di deviazione accettabile sia interamente coperto da contributi dei partecipanti al capitale sociale e/o delle parti correlate e che tali contributi risultino registrati nei conti finanziari di uno dei tre periodi di rendicontazione ricompresi nel periodo di monitoraggio oppure nei documenti contabili chiusi al 31 dicembre dell'anno relativo al periodo di rendicontazione T<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> L'art. 61, n. 3, 2° cpv., stabilisce, inoltre, che il club deve provare che l'operazione è stata completamente realizzata e non è soggetta a alcuna condizione; il mero impegno da parte dei soci a eseguire l'operazione non può essere preso in considerazione.

Per contributi dei partecipanti al capitale sociale devono intendersi i pagamenti per azioni tramite il capitale sociale o i conti di riserva sul sovrapprezzo delle azioni, vale a dire investimenti in strumenti di capitale eseguiti dai partecipanti al capitale sociale nella loro veste di azionisti. I contributi delle parti correlate, per contro, consistono in doni incondizionati fatti dalle parti correlate con conseguente accrescimento del capitale sociale, ma senza alcun obbligo di restituzione o di scambio attraverso un qualsiasi servizio finalizzato a ripagare il dono ricevuto. In generale sono esclusi dalla nozione di contributi dei partecipanti al capitale sociale e/o delle parti correlate le seguenti operazioni:

- a) i movimenti positivi nelle attività nette/passività derivanti da una rivalutazione;
- b) la creazione o l'accrescimento nel bilancio di altre riserve dove non ci sia contribuzione da parte dei partecipanti al capitale sociale;
- c) operazioni che generano a carico della società un obbligo di comportarsi in un dato modo;
- d) i contributi della proprietà che generano un debito a carico della società.

L'idea, in sostanza, è quella per cui le perdite che eccedono la soglia della deviazione accettabile, ma pur sempre nei limiti di cui sopra (45, 30 e < 30 milioni di euro) devono essere coperte non già con prestiti (che costituiscono un debito in quanto devono essere restituiti), bensì con un versamento a fondo perduto, senza alcun obbligo di restituzione.

La seguente tabella mira a fornire un quadro d'insieme dei vari vincoli imposti dalla nuova normativa UEFA sia sotto il profilo dei periodi di rendicontazione finanziaria ritenuti rilevanti, sia sotto il profilo dell'entità delle perdite consentite<sup>38</sup>:

STAGIONE	ANNI MONITORATI			DEVIAZIONE ACCETTABILE	
	T-2	T-1	T		SOCI/PARTI CORRELATE
2013/2014	-----	2011/2012	2012/2013	€ 5 Mil	€ 45 Mil.
2014/2015	2011/2012	2012/2013	2013/2014	€ 5 Mil	€ 45 Mil.
2015/2016	2012/2013	2013/2014	2014/2015	€ 5 Mil	€ 30 Mil.
2016/2017	2013/2014	2014/2015	2015/2016	€ 5 Mil	€ 30 Mil.
2017/2018	2014/2015	2015/2016	2016/2017	€ 5 Mil.	€ 30 Mil.
2018/2019	2015/2016	2016/2017	2017/2018	€ 5 Mil.	< € 30 Mil.

<sup>38</sup> Anche in questo caso la tabella è il frutto di una rielaborazione di una tabella simile riportata in D. GEEY, *The UEFA financial fair-play rules & Liverpool Fc.*, cit.

### 10. Gli altri requisiti di monitoraggio (c.d. other monitoring requirements)

Gli altri requisiti di monitoraggio si sostanziano in un rafforzamento dei criteri finanziari relativi all'obbligo di fornire informazioni previsionali e di non avere debiti scaduti.

Ai sensi dell'art. 64, n. 1, infatti, il club deve fornire all'UEFA, nelle forme e nei termini da questa stabiliti, le seguenti informazioni previsionali:

- a) un aggiornamento delle informazioni finanziarie già presentate al *licensor* ex art. 52 nel caso in cui il club abbia violato l'indicatore 1 e/o 2 (continuità aziendale e/o patrimonio netto);
- b) nuove informazioni previsionali nel caso in cui il club abbia violato l'indicatore 3 e/o 4 (risultato di pareggio e/o debiti scaduti).

Le informazioni finanziarie previsionali devono coprire i dodici mesi immediatamente successivi alla chiusura del periodo di rendicontazione  $T$  ( $T+1$ ) e devono contenere:

- a) un conto profitti e perdite preventivo;
- b) un flusso di cassa preventivo;
- c) un bilancio preventivo;
- d) note esplicative;
- e) un piano relativo al calcolo del *break-even* per il periodo di rendicontazione  $T-1$  basato sul conto profitti e perdite preventivo, ivi comprese le rettifiche relative ai ricavi e alle spese rilevanti.

L'art. 65, per contro, impone ai club l'onere di provare di non avere, alla data del 30 giugno dell'anno in cui le competizioni UEFA iniziano, debiti scaduti nei confronti di altri club per effetto del trasferimento di giocatori avvenuti entro il 30 giugno. A tal fine ciascun club è tenuto a trasmettere all'UEFA una tabella riepilogativa delle operazioni relative ai trasferimenti dei giocatori, anche nel caso in cui non vi sia stato alcun trasferimento nel periodo rilevante. In particolare, i club devono comunicare all'UEFA tutti i trasferimenti (compresi i prestiti) avvenuti sino al 30 giugno nonché i trasferimenti in relazione ai quali è pendente una controversia legale.

Da ultimo, l'art. 66 stabilisce che ciascun club deve provare di non avere debiti scaduti alla data del 30 giugno dell'anno in cui le competizioni UEFA iniziano nei confronti dei propri dipendenti e delle autorità sociali e fiscali, mediante una dichiarazione da trasmettere all'UEFA nei modi e nei termini dalla stessa stabiliti.

In entrambi i casi, peraltro, se tale condizione non è soddisfatta, il club sarà tenuto altresì a provare di non avere debiti scaduti nei confronti di al-

tri club per il trasferimento di giocatori, nei confronti dei propri dipendenti e delle autorità tributarie e sociali alla data del 30 settembre.

### TERZA PARTE

#### 11. *Le regole UEFA sul fair-play finanziario e la loro compatibilità con il diritto dell'Unione europea. I diritti fondamentali relativi alla proprietà privata e al principio di non discriminazione*

Non v'è dubbio che le nuove regole UEFA sul *fair-play* finanziario, seppur con le numerose eccezioni e deroghe previste, sono destinate a incidere in misura considerevole sulla gestione economico-finanziaria delle varie squadre di calcio e, in ultima analisi, sulla stessa competitività delle squadre sul campo da gioco stante l'intima e diretta relazione che esiste tra la spesa per accaparrarsi i giocatori più talentuosi e le vittorie sportive (sulla quale *infra*). Se così non fosse, infatti, non si comprenderebbe il perché l'UEFA abbia sentito la necessità, all'indomani della chiusura del mercato invernale di quest'anno, di emanare un comunicato ufficiale per ribadire la propria determinazione a applicare le nuove regole con rigore<sup>39</sup>, cui ha fatto subito seguito l'ipotesi, da parte di alcune squadre europee, di ricorsi in sede europea per asserita contrarietà delle regole UEFA sul *fair-play* finanziario con il diritto della concorrenza nel caso in cui l'UEFA non accetti di differire l'entrata in vigore delle nuove regole<sup>40</sup>.

Come già illustrato, la Commissione, pur avendo accolto positivamente, in termini politici, le nuove norme UEFA, ha sempre sottolineato la necessità che tali norme siano compatibili con il diritto dell'Unione europea e, segnatamente, con i principi in tema di mercato interno e di concorrenza.

Senonché, prima di affrontare tale delicata questione, non può sottacersi il fatto che talune disposizioni UEFA sul *fair-play* finanziario sembrano porsi in aperto contrasto addirittura con alcuni diritti fondamentali dell'Unione europea, vale a dire il diritto alla proprietà privata e il principio di non discriminazione.

<sup>39</sup> Cfr. il Comunicato UEFA sul *fair-play* finanziario, 1 febbraio 2011, consultabile su [www.uefa.com](http://www.uefa.com)

<sup>40</sup> Cfr. R. BOSIO, *A rischio il fair-play finanziario?*, consultabile su [www.calcio.pro](http://www.calcio.pro) nonché *Fair-play finanziario/Esclusivo, i club inglesi ricattano Platini!*, intervista a N. SANVITO, consultabile su [www.ilsussidiario.net](http://www.ilsussidiario.net)

Per quanto riguarda il diritto di proprietà, l'art. 17 della Carta di Nizza stabilisce che «ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale».

In tale contesto, due sono le osservazioni sulle quali si dovrebbe riflettere: da una parte, come è stato evidenziato, prevedere una soglia oltre la quale il denaro proveniente da un soggetto non può essere considerato un ricavo rilevante ai fini della regola del pareggio di bilancio potrebbe costituire una restrizione del diritto (fondamentale) di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli e di disporne; dall'altra parte, non v'è dubbio che eventuali limiti a tale diritto fondamentale possono essere imposti soltanto dalla legge e non dall'UEFA<sup>41</sup>. È altrettanto vero, peraltro, che se si configura il regolamento UEFA sul fair-play finanziario come un contratto tra privati (sottolineando, in particolare, le numerose consultazioni che l'UEFA ha svolto con tutti gli stakeholders del mondo calcistico), le eventuali limitazioni al diritto di proprietà conseguenti a pattuizioni privatistiche non potrebbero determinare una lesione del diritto fondamentale sopra evocato. Sennonché, per quanto condiviso, il regolamento UEFA resta un accordo tra l'UEFA e le federazioni affiliate alla stessa, non anche un accordo con le singole società di calcio né tantomeno con i proprietari di tali società<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> A quanto consta il primo ad aver sottolineato tali profili è stato L. CANTAMESSA in occasione degli interventi del 27 gennaio 2011 e del 7 aprile 2011 svolti nell'ambito del Corso di perfezionamento in diritto sportivo e giustizia sportiva dell'Università degli Studi di Milano.

<sup>42</sup> Significative, al riguardo, si presentano alcune dichiarazioni dell'amministratore delegato del Milan e del presidente dell'Inter. Secondo quanto riportato da G. GLIOZZI, *Galliani vs Fair play finanziario: «E' la rovina del calcio italiano»*, consultabile su [www.milannews.it/?action=read&idnotizia=50152](http://www.milannews.it/?action=read&idnotizia=50152), l'a.d. del Milan si sarebbe così espresso: «Il fair play finanziario fa male all'Italia. In semifinale di Champions ci sono Real Madrid, primo nel fatturato, e Barcellona, che è il secondo. Dopo di loro c'è il Manchester United. Fino ad oggi i Berlusconi ed i Moratti supplivano a questa cosa, ma con l'entrata in vigore del fair play non sarà più possibile. Il Real Madrid fattura 450.000.000 di euro e potrà spendere quella cifra. Il Milan, che ne fattura solo 200, potrà spendere questa cifra. Non di più. Le squadre spagnole nel loro Paese trattengono per intero i diritti tv e hanno un funzionamento della fiscalità decisamente migliore. Io vorrei solo che le regole fossero uguali per tutti. Se c'è disparità la competizione diventa difficile. Il Milan venti anni fa fatturava più del Real. Oggi fattura soltanto la metà. Ormai la classifica della stagione corrisponde sempre più a quella del fatturato. In Usa è già accaduto e ora sta accadendo anche in Europa». Per quanto riguarda, invece, l'Inter, secondo quanto riportato dal quotidiano La Stampa del 25 gennaio 2011, il presidente Moratti si è così espresso: «Ben venga la rivoluzione voluta da Platini, anzi quando il presidente dell'UEFA me l'ha annunciata, pensando che la recepissi come un provvedimento contro di me, gli ho detto che gli avrei fatto un regalo perché, così, avrei finito di mettere i soldi tutti i giorni nel calcio. Ma – precisa Moratti – credo non sia giusto cancellare la storia di un club se capita che

Più complesso si rivela il discorso relativo al principio di non discriminazione, posto che le nuove regole volute dall'UEFA si applicano indistintamente a tutte le squadre che intendono partecipare a una competizione UEFA; da questo punto di vista, pertanto, tali regole non determinano alcuna discriminazione diretta. Tuttavia, nella misura in cui le regole in questione non tengono conto delle diversità, talvolta anche rilevanti, che si registrano nei vari quadranti nazionali del calcio professionistico europeo in considerazione delle differenze delle singole normative locali, si espongono al rischio di trattare in modo uguale fattispecie tra loro anche molto diverse, dando luogo a sottili, ma non per questo meno inaccettabili, discriminazioni indirette. Due esempi possono illustrare chiaramente la situazione.

Primo esempio: in Spagna, Barcellona, Real Madrid e Atletico Bilbao hanno da tempo adottato una struttura societaria di natura partecipativa fondata sull'azionariato diffuso: più semplicemente, tutti i cittadini possono acquistare diventare, direttamente ed in modo estremamente semplice (allo stadio o tramite internet), soci del club<sup>43</sup>. Ciò significa, da un lato, che tali club sono caratterizzati da una partecipazione vera e reale di un numero assai elevato di soci alla vita della società<sup>44</sup>; e, dall'altro lato, che i versamenti effettuati dai soci costituiscono a tutti gli effetti un ricavo sociale che può essere preso in considerazione nell'ambito dei c.d. ricavi rilevanti previsti dall'UEFA ai fini del pareggio del bilancio<sup>45</sup>. Con l'ulteriore

---

momentaneamente non si trovi in regola con i parametri: sarebbe più opportuno magari costringere una società a un turno in più in Europa piuttosto che metterla fuori dalle coppe». Moratti crede nel fair play finanziario, ma chiede che i suoi effetti siano potenzialmente meno devastanti» (cfr. [www.rassegna.governo.it/testo.asp?d=55374242](http://www.rassegna.governo.it/testo.asp?d=55374242)).

<sup>43</sup> Sul punto v. R. FAVELLA, *Il modello societario partecipativo del Barcellona F.c. è esportabile in Italia*, in *Riv. dir. ed economia Sport*, 2010, vol. II, p. 165 ss.

<sup>44</sup> Sul punto v. R. FAVELLA, *Il modello societario partecipativo del Barcellona F.c. è esportabile in Italia*, cit., p. 167, il quale evidenzia che alla data di giugno 2010 i soci del Barcellona Fc ammontavano a 175.000 e che, ai sensi dello statuto, tali soci votano per le elezioni del presidente del club, approvano il bilancio e partecipano alle decisioni dell'assemblea generale; F. BOF, F. MONTANARI, S. BAGLIONI, *Il calcio tra contesto locale ed opportunità globali: Il caso del Barcellona Fc, mès que un club*, in *RDES*, 2007, vol. III, p. 37. Più in generale, si segnala, al riguardo, che nella stagione 2010/2011 i soci del Barcellona erano 176.058, vale a dire 2.357 soci in più rispetto alla stagione 2009/2010. Nella stagione 2002/2003 i soci erano 106.135, il che vuol dire che in otto stagioni il numero dei soci è aumentato di circa 70.000 unità. Sul punto cfr. G. BERARDI, *Bilancio Barcellona 2010/2011: a rischio fair-play?*, consultabile su [www.sportbusinessmanagement.blogspot.com/2011/10/bilancio-barcellona-201011-rischio-fair.html](http://www.sportbusinessmanagement.blogspot.com/2011/10/bilancio-barcellona-201011-rischio-fair.html). Il costo per diventare socio del club è stato fissato, per il 2012, a Euro 161,50 (cfr. [www.fcbarcelona.com/members/membership/detail/card/new-membership-registration-process-older-than-15-years](http://www.fcbarcelona.com/members/membership/detail/card/new-membership-registration-process-older-than-15-years)) Se si moltiplica tale importo per il numero dei soci, si ottiene la non del tutto trascurabile somma di di Euro 28.433.367.

<sup>45</sup> V. CARLINI, *Ecco come l'UEFA rifà i conti ai club. Squadre italiane in ritardo. Paolillo (Inter): «Riforma necessaria»*, consultabile su [www.ilsole24ore.com/art/economia/2010-06-18/arriva-fairplay-finanziario-uefa-182900.shtml?uuid=AYr2pjzB](http://www.ilsole24ore.com/art/economia/2010-06-18/arriva-fairplay-finanziario-uefa-182900.shtml?uuid=AYr2pjzB); M. TORTI, *Reazioni al fair-play finanziario in Italia:*

conseguenza che quanto più sono i soci, e quindi i versamenti, tanto più tali versamenti sono in grado di far lievitare i ricavi (rilevanti) e con essi la capacità di spesa del club. Per contro, in Italia le società sportive che intendono partecipare ai campionati professionistici organizzati dalla F.I.G.C. e stipulare contratti con atleti professionisti ai sensi della legge n. 91/81 devono necessariamente essere costituiti nelle forme della società per azioni (s.p.a.) o della società a responsabilità limitata (s.r.l.)<sup>46</sup>. In Italia, pertanto, i versamenti dei soci costituiscono, per disposizione legislativa, un'operazione sul capitale e non un ricavo sociale. Pur riconoscendo che i casi delle tre squadre spagnole in questione necessiterebbero di una più approfondita disamina (posto che, ad esempio, con riferimento al Barcellona è espressamente prevista la possibilità di introdurre limiti temporali al numero massimo dei soci<sup>47</sup>, appare evidente che, nonostante che le regole UEFA sulla deviazione accettabile e sull'obbligo di pareggio si applichino indistintamente a tutti i club, tali regole potrebbero rivelarsi più vantaggiose per le squadre degli Stati le cui legislazioni nazionali consentono di considerare i versamenti dei soci come ricavi, posto che tali club potranno gestire al meglio la copertura delle perdite utilizzando come ricavi proprio i versamenti dei soci.

Secondo esempio: come si è cercato di illustrare in precedenza (e ci si riserva di approfondire in seguito), l'obbligo di pareggio imposto dall'UEFA mira, in ultima analisi, a costringere i club a vivere esclusivamente sulla base dei ricavi generati dallo svolgimento dell'attività sportiva. Come riconosciuto dalla stessa UEFA, nell'attuale momento storico del calcio professionistico europeo le tre principali fonti di introiti per un club sono rappresentate dai ricavi della cessione dei diritti televisivi, dal *merchandising* e dalle sponsorizzazioni nonché dalla vendita dei biglietti di ingresso allo stadio. Ciò premesso, si osserva che per effetto delle nuove regole UEFA l'aumento della capacità di spesa di un club presuppone necessariamente un aumento dei propri ricavi; senonché è facile osservare, da un lato, che, per effetto della vendita centralizzata dei diritti televisivi, tale voce di ricavi è in larga

---

Galliani, Moratti e Paolillo analizzano il nuovo sistema calcistico, consultabile su [www.cronacamilano.it/sport/16799-reazioni-milano-al-fair-play-finanziario-italia-galliani-moratti-paolillo-analizzano-il-nuovo-sistema-calcistico.html](http://www.cronacamilano.it/sport/16799-reazioni-milano-al-fair-play-finanziario-italia-galliani-moratti-paolillo-analizzano-il-nuovo-sistema-calcistico.html)

<sup>46</sup> Da ultimo, TAR Lazio, 6 maggio 2009, n. 4642, in *Riv. dir. ed economia Sport*, 2010, vol. II, p. 165, con osservazioni di R. FAVELLA, *Il modello societario partecipativo del Barcellona F.c. è esportabile in Italia*, cit.

<sup>47</sup> L'art. 12 dello statuto del Barcellona stabilisce che «admittance of club members will be the faculty of the Board of Directors, who may establish at any time temporary limits on the maximum number of members, or general conditions for admission».

misura sottratta al controllo diretto dei club; dall'altro lato, che le voci relative al *merchandising*, alle sponsorizzazioni e alla vendita dei biglietti di ingresso allo stadio sono strettamente connesse all'ampiezza del bacino dei tifosi e alla proprietà degli stadi da parte dei singoli club. Come riconosciuto dall'UEFA, da un punto di vista finanziario la proprietà dello stadio rappresenta uno dei principali *asset* di un club, mentre, sotto il profilo economico, la proprietà dello stadio consente al club di sfruttare pienamente le opportunità commerciali offerte dallo stadio incamerando interamente i ricavi dalla vendita dei biglietti, degli sponsor e del *merchandising* nonché sviluppando altre attività (conferenze, concerti, ecc.) in grado di generare ulteriori introiti<sup>48</sup>.

Sotto tale profilo, peraltro, la stessa UEFA ha altresì preso atto della forte disomogeneità esistente all'interno del calcio professionistico europeo, evidenziando che gli stadi di proprietà dei singoli club rappresentano soltanto il 17% dei casi, mentre nel 65% dei casi gli stadi sono di proprietà delle autorità locali e nel 18% dei casi gli stadi sono di proprietà di soggetti terzi; inoltre, soltanto in cinque federazioni nazionali (ENG, ESP, SCO, NOR, NIR) gli stadi di proprietà dei club superano il numero di cinque; in sette federazioni nazionali gli stadi di proprietà dei club sono compresi tra tre e quattro; in tredici federazioni nazionali esiste un solo stadio di proprietà di un club; e in diciassette federazioni nazionali non esistono stadi di proprietà dei club<sup>49</sup>.

In tale contesto, non può essere sottaciuto il fatto che, soprattutto nel breve periodo, le nuove regole UEFA avranno un'incidenza diversa sui club, penalizzando quelli (molti) dotati di bacini di tifosi meno ampi e privi di stadi di proprietà, e avvantaggiando gli altri (pochi) grandi club. Anche in questo caso, pertanto, non del tutto condivisibile appare l'approccio dell'UEFA che ha voluto dettare regole assolute uguali per tutti pur nella consapevolezza dell'esistenza di profonde differenze, economiche e normative, nei vari contesti nazionali.

---

<sup>48</sup> UEFA, *The European Club Footballing Landscape - Club Licensing Benchmarking Report Financial Year 2009*, cit.

<sup>49</sup> UEFA, *The European Club Footballing Landscape - Club Licensing Benchmarking Report Financial Year 2009*, cit.

## 12. Le norme in materia di libera circolazione delle persone e di concorrenza

Fermo quanto sopra esposto, un primo possibile profilo di incompatibilità con il diritto dell'Unione europea della regola che limita la capacità di spesa di un club (parametrandola alla capacità di guadagno del club medesimo) potrebbe essere ravvisato in relazione all'art. 45 TFUE in materia di libera circolazione delle persone. A tale riguardo, infatti, si osserva che la regola che impone alle società calcistiche di non spendere (per l'acquisto di nuovi calciatori) più di quanto esse guadagnano per effetto dell'attività sportiva potrebbe essere vista come un ostacolo alla libera circolazione degli atleti. Come noto, nella sentenza *Bosman* la Corte di giustizia ha affermato che le norme UEFA che prevedevano che un calciatore professionista potesse esercitare la propria attività in una nuova società stabilita in un altro Stato membro solo se quest'ultima avesse versato alla società di provenienza la c.d. indennità di trasferimento costituivano un ostacolo alla libera circolazione dei calciatori vietato dall'art. 45 TFUE. Analogamente, si potrebbe ritenere che la regola «you can spend only what you earn», allorché riferita all'acquisto di nuovi giocatori, limiti anch'essa la libera circolazione di questi ultimi proprio in base a considerazioni analoghe a quelle svolte dalla Corte di giustizia UE nella sentenza *Bosman*. In altre parole, come la norma sull'indennità di trasferimento è stata ritenuta incompatibile con il diritto dell'Unione europea in quanto, subordinando i trasferimenti da una squadra a un'altra al pagamento di una data somma di denaro, ostacolava la libera circolazione degli atleti, così le nuove regole UEFA sul *fair-play* finanziario potrebbero essere viste come uno ostacolo alla libera circolazione nella misura in cui tale circolazione viene a essere condizionata dalla capacità di spesa dei singoli club determinata dall'UEFA sulla base della capacità di guadagno dei club medesimi.

Come si è in precedenza illustrato, infatti, le nuove regole UEFA sul *fair-play* finanziario subordinano il soddisfacimento del requisito del pareggio al fatto che, nel periodo di riferimento, il club registri una perdita complessiva non superiore dapprima a 45 milioni di euro, successivamente a 30 milioni di euro e in seguito a una somma non ancora fissata dall'UEFA, ma in ogni caso inferiore a 30 milioni di euro, sempreché tale perdita sia interamente coperta da contributi dei partecipanti al capitale sociale e/o delle parti correlate. In caso contrario, la perdita complessiva tollerata è di 5 milioni di euro. In entrambi i casi l'ostacolo alla libera circolazione dei giocatori sembra evidente: nell'ipotesi di intera copertura della perdita aggregata da parte dei

partecipanti al capitale o delle parti correlate, l'ostacolo è rappresentato dal fatto che in caso di superamento delle soglie fissate dall'UEFA il club rischia di essere penalizzato (anche sotto forma di mancato rilascio della licenza UEFA con conseguente forte e diretto disincentivo per il club a acquistare nuovi giocatori) anche se i partecipanti al capitale sociale e/o le parti correlate fossero disponibili a coprire interamente tutte le perdite (qualunque sia il loro ammontare) con versamenti a fondo perduto e, quindi, senza chiedere nulla in contropartita; analogamente, nell'altra ipotesi, l'acquisto di un giocatore da parte di una squadra è condizionato dal fatto che il club in questione presenti una perdita aggregata relativa al periodo di riferimento non superiore a una somma (5 milioni di euro) unilateralmente determinata dall'UEFA; per cui la semplice volontà del calciatore di trasferirsi da una squadra a un'altra e l'accordo tra le due squadre sulle modalità di tale trasferimento non sono sufficienti a garantire all'atleta il diritto di spostarsi liberamente.

Un secondo possibile profilo di incompatibilità delle regole UEFA sul *fair-play* finanziario con il diritto dell'Unione europea potrebbe essere ravvisato con riferimento all'art. 101 TFUE in materia di intese restrittive della concorrenza.

A tale proposito è noto che ormai da tempo l'UEFA è stata considerata come un'associazione di imprese (oltre che un'impresa)<sup>50</sup>, per cui non dovrebbero sussistere particolari difficoltà nel ravvisare nelle nuove regole UEFA una decisione di associazione di imprese ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 101 TFUE.

Per quanto riguarda il mercato di riferimento sul quale incidono le nuove regole UEFA sul *fair-play* finanziario, si ritiene che tale mercato possa essere individuato, sotto il profilo merceologico, nel mercato per l'acquisto dei calciatori. Come noto, e anche espressamente riconosciuto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, «la concorrenza tra club si sviluppa principalmente nelle attività di produzione e di vendita dello spettacolo calcistico. La capacità di competere nello svolgimento di tali attività dipende fortemente dalla composizione delle singole squadre e, quindi, dalla capacità delle società di calcio di ingaggiare giocatori in grado di offrire prestazioni adeguate. In altri termini, le operazioni di ingaggio dei calciatori incidono significativamente sui rapporti di concorrenza tra società: migliori so-

---

<sup>50</sup> Decisione della Commissione del 23 luglio 2003 relativa a un procedimento a norma dell'articolo 81 del Trattato CE e dell'articolo 53 dell'Accordo SEE (COMP/c.2-37.398 - vendita congiunta dei diritti della UEFA Champions League), in *G.U.C.E.*, l. n. 291 dell'8 novembre 2003, p. 25 ss.

no i giocatori, maggiore è la probabilità che un club occupi i primi posti della classifica nel campionato, con conseguente aumento della capacità della squadra di attrarre il pubblico e, quindi, di offrire un prodotto più appetibile di quello offerto dai concorrenti»<sup>51</sup>. Inoltre, sempre l'Autorità garante ha evidenziato che «la capacità di una società di calcio di competere nella produzione e nella vendita dello spettacolo calcistico è strettamente connessa alle attività di acquisizione di calciatori. Le operazioni di ingaggio, di trasferimento o di prestito dei calciatori sono, infatti, idonee a modificare sensibilmente il valore sportivo di una squadra e, quindi, a aumentare il gradimento del pubblico verso quella squadra con i conseguenti ritorni di tipo economico che ne derivano per la società cui fa capo la squadra medesima»<sup>52</sup>.

In tale contesto, preso atto del fatto che l'acquisto di nuovi giocatori, da un lato, costituisce il principale fattore in grado di incidere sulla capacità dei club di competere nelle attività di produzione e di vendita dello spettacolo calcistico, mentre, dall'altro lato, rappresenta la più importante voce di spesa di un club, non occorrono profonde disquisizioni per rendersi conto del fatto che una regola che limita la capacità di spesa di un club potrebbe incidere sul mercato dell'acquisto dei giocatori.

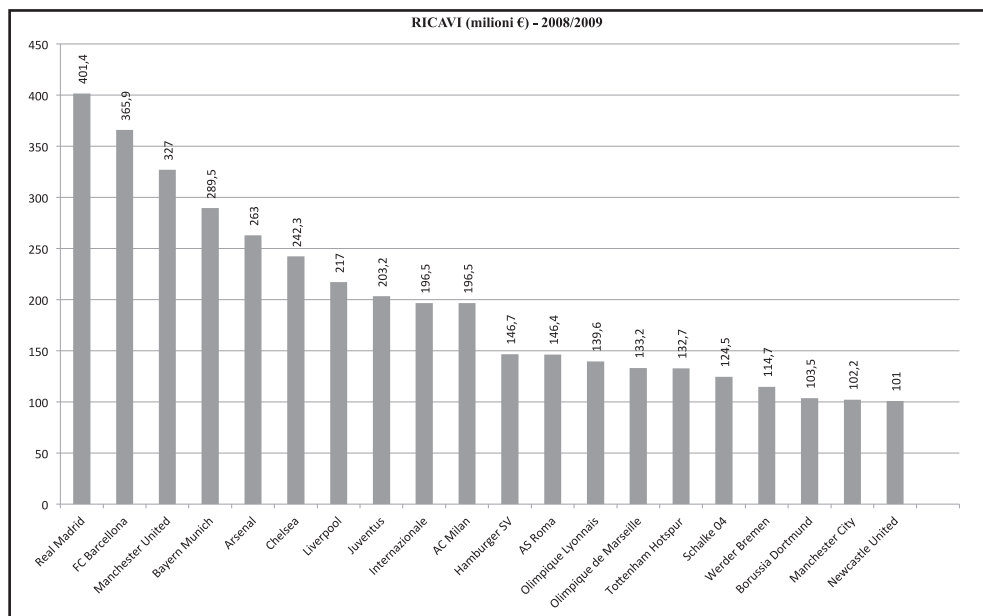
Ciò premesso, al fine di valutare correttamente la portata restrittiva, sotto il profilo concorrenziale, delle regole UEFA sul *fair-play* finanziario non può prescindersi da alcune considerazioni di carattere generale sulla struttura del calcio professionistico europeo.

Il grafico che segue illustra i ricavi generati nella stagione 2008/2009 dai primi 20 club europei, mentre la successiva tabella disaggrega il dato relativo ai ricavi nelle tre principali voci di introiti: vendita di biglietti, cessione di diritti TV e attività commerciali.

---

<sup>51</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Indagine conoscitiva sul settore del calcio professionistico* (IC27), consultabile su [www.agem.it/indagini-conoscitive/db/open/C12564CE0049D161/602911F6EC387433C125725A003FEBBB.html](http://www.agem.it/indagini-conoscitive/db/open/C12564CE0049D161/602911F6EC387433C125725A003FEBBB.html), punto 28. Sempre secondo l'Autorità garante «95. Un momento di competizione importante tra le società di calcio è rappresentata dall'acquisto dei calciatori sul mercato in occasione delle campagne acquisti. Tale momento riveste un'importanza cruciale, posto che i risultati economici di una società di calcio sono strettamente correlati ai risultati sportivi, il raggiungimento dei quali è a sua volta strettamente dipendente dalle maggiori o minori capacità dei calciatori ingaggiati. 96. In tale contesto, si evidenzia poi come l'ottenimento di determinati risultati sportivi è un elemento importante ai fini della stabilizzazione dei ricavi delle società di calcio. Infatti, accedere o meno a una competizione internazionale può influire profondamente sui ricavi societari. Analogamente, la retrocessione a una serie inferiore può comportare effetti negativi sui bilanci societari. Per questi motivi, le società investono ampiamente nella fase di individuazione e ricerca dei calciatori sul mercato».

<sup>52</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Indagine conoscitiva sul settore del calcio professionistico* (IC27), cit., punto 205.



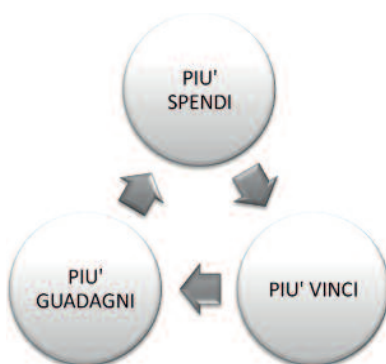
*Fonte: Deloitte*

I primi tre posti (occupati rispettivamente da Real Madrid, Barcellona e Manchester United) non devono stupire se solo si osserva che tali club figurano tra le prime quattro squadre in ciascuna delle tre categorie di ricavi prese in esame. I dati sopra riportati, inoltre, indicano chiaramente lo svantaggio competitivo dei club italiani rispetto agli altri club per quanto riguarda i ricavi generati dalla vendita dei biglietti in percentuale rispetto ai ricavi totali, posto che Milan, Inter, Roma e Juventus occupano rispettivamente gli ultimi quattro posti<sup>53</sup>; per contro, con riferimento al valore percentuale dei ricavi derivanti dalla cessione dei diritti televisivi, Juventus, Inter e Roma occupano rispettivamente i primi tre posti, ancorché meriti di essere evidenziato che il 65% della Juventus corrisponde a 132,2 milioni di euro mentre il 40% del Real Madrid corrisponde alla ben superiore somma di 160,8 milioni di euro; discorso analogo vale per Inter e Manchester United, i cui ricavi per la cessione dei diritti Tv sono tendenzialmente simili da un punto di vista numerico (115,7 milioni di euro e 117,1 milioni di euro), ma incidono in misura percentuale sui ricavi totali in modo assai diverso: 59% per l'Inter e solo il 36% per il Manchester United.

<sup>53</sup> Tale circostanza è facilmente ricollegabile alla mancanza in Italia di stadi di proprietà dei singoli, con la sola eccezione rappresentata dal nuovo stadio della Juventus.

SQUADRA	RICAVI (MILIONI €)	DI CUI PER BIGLIETTERIA		DI CUI PER CESSIONE DIRITTI TV		DI CUI PER ATTIVITÀ COMMERCIALI	
		M €	%	M €	%	M €	%
Real Madrid	401,4	101,4	35	160,8	40	139,2	25
FC Barcellona	365,9	95,5	31	158,4	43	112,0	26
Manchester United	327,0	127,7	39	117,1	36	82,2	25
Bayern Munich	289,5	60,6	21	69,6	24	159,3	55
Arsenal	263,0	117,5	45	89,0	34	56,5	21
Chelsea	242,3	87,4	36	92,9	38	62,0	26
Liverpool	217,0	49,9	23	87,6	40	79,5	37
Juventus	203,2	16,7	8	132,2	65	54,3	27
Internazionale	196,5	28,2	14	115,7	59	52,6	27
AC Milan	196,5	33,4	17	99,0	50	64,1	33
Hamburger SV	146,7	55,5	38	36,5	24	55,6	38
AS Roma	146,4	18,8	13	86,9	59	40,7	28
Olimpique Lyonnais	139,6	22,4	16	68,1	49	49,1	35
Olimpique de Marseille	133,2	24,9	19	65,6	49	42,7	32
Tottenham Hotspur	132,7	46,3	35	52,6	40	33,8	25
Schalke 04	124,5	29,2	23	34,2	28	61,1	49
Werder Bremen	114,7	27,8	24	61,2	54	25,7	22
Borussia Dortmund	103,5	22,2	21	22,4	22	58,9	57
Manchester City	102,2	24,4	24	56,7	55	21,1	21
Newcastle United	101,0	34,1	34	44,1	44	22,8	22

In tale contesto il dato di partenza è rappresentato dall'esistenza, nel settore in questione, di un circolo (virtuoso o vizioso, dipende dal punto di vista con cui lo si guarda) come di seguito rappresentato.



La relazione PIÙ SPENDI → PIÙ VINCI sintetizza l'esistenza di una strettissima e diretta relazione tra le risorse finanziarie di un club (e, quindi, la relativa capacità di spesa) e le sue *performances* sportive, sia a livello nazionale, sia a livello europeo.

In particolare, dai dati forniti dall'UEFA emerge che nel 2008, a livello di singoli campionati nazionali, le squadre dotate di maggiori risorse finanziarie hanno vinto il rispettivo campionato in 18 federazioni nazionali, si sono classificate al secondo posto in 13 federazioni nazionali, al terzo posto in 5 federazioni nazionali, al quarto e al quinto posto in 4 federazioni e al sesto posto in 3 federazioni nazionali come illustrato dalla tabella che segue:

	1° POSTO	2° POSTO	3° POSTO	4°/5° POSTO	6° POSTO
1	BLR	AND	ARM	GEO	BIH
2	CRO	AUT	GRE	ROU	FIN
3	CYP	AZE	ITA	SVN	SRB
4	CZE	BEL	POL	TUR	
5	DEN	BUL	WAL		
6	ENG	ESP			
7	FRA	EST			
8	GER	LTU			
9	HUN	LVA			
10	ISL	MNE			
11	IRL	NIR			
12	KAZ	SVK			
13	LUX	UKR			
14	MFA				
15	MKD				
16	MLT				
17	NED				
18	SCO				

Fonte: UEFA

Con particolare riferimento all'Italia, inoltre, si osserva che uno studio condotto da FIGC, Arel e PricewaterhouseCoopers (ReportCalcio2011) ha messo in luce, da un lato, che nel triennio 2007-2010 le squadre che si sono classificate tra il primo e il quarto posto hanno sempre registrato un costo del lavoro più elevato rispetto agli altri club e, dall'altro lato, che le squadre che hanno ottenuto i migliori risultati sportivi sono state quelle che hanno registrato i risultati economici meno brillanti<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> ReportCalcio2011, consultabile su [www.figc.it/it/204/28500/2011/05/News.shtml](http://www.figc.it/it/204/28500/2011/05/News.shtml)

Anche a livello europeo il rapporto dell'UEFA sul calcio professionistico<sup>55</sup> e lo studio condotto dalla società A.T. Kearney sulla sostenibilità del calcio europeo confermano l'esistenza di una stretta relazione tra le risorse finanziarie e i successi sportivi<sup>56</sup>.

La relazione PIÙ VINCI → PIÙ GUADAGNI sintetizza il principio in base al quale le vittorie generano denaro: da un lato, infatti, è facile osservare che la squadra che vince è seguita da un maggior numero di tifosi e tale circostanza si riflette sui ricavi derivanti sia dalla vendita dei biglietti sia dalle altre attività commerciali (*merchandising* e sponsorizzazioni); dall'altro lato, è innegabile che, nell'attuale momento storico del calcio professionistico, la partecipazione alle competizioni europee e i risultati conseguiti in tali competizioni sono in grado di generare ricavi anche molto rilevanti.

Sotto tale profilo significativi sono i dati (riportati nella tab. seguente) relativi alle somme di denaro (in milioni di euro) percepite dai vari club europei per effetto della partecipazione alla UEFA Champions League nella stagione 2009/10.

Tutte le squadre che hanno preso parte alla competizione hanno ricevuto un premio di partecipazione di 3,9 milioni di euro oltre a un premio di 3,3 milioni di euro per le sei partite della fase a gironi, cui devono aggiungersi i premi per le singole prestazioni nella fase a gironi (800.000,00 euro per ogni vittoria e 400.000,00 euro per ogni pareggio). Per quanto riguarda, invece, la fase a eliminazione, tutte le squadre qualificatesi per tale fase hanno ricevuto un premio di 3 milioni di euro; le squadre che hanno raggiunto i quarti di finale hanno ricevuto altri 3,3 milioni di euro ciascuna; le quattro finaliste hanno ricevuto ulteriori 4 milioni di euro ciascuna; *last but not least*, la vincitrice (Inter) ha ricevuto altri 9 milioni di euro, mentre la seconda classificata (Bayern) ha ricevuto 5,2 milioni di euro.

In sostanza, quindi, nella stagione 2009/2010 il fatto di essersi qualificati per disputare la UEFA Champions League ha fruttato a ciascun club un premio di 7,2 milioni di euro, cui vanno aggiunti i premi connessi alle prestazioni sportive nel corso del torneo. In termini assoluti, inoltre, la squadra che si è aggiudicata il trofeo (Inter) ha percepito premi per complessivi 49,2 milioni di euro, mentre la squadra che ha percepito meno di tutte (Maccabi Haifa) ha potuto comunque contare su un gettito di 8.7 milioni di euro<sup>57</sup>. So-

---

<sup>55</sup> UEFA, *The European club footballing landscape. Club licensing benchmarking report financial year 2009*, cit.

<sup>56</sup> *The A.T. Kearney EU football sustainability study*, cit.

<sup>57</sup> Sostanzialmente analoghi sono i dati relativi alla stagione sportiva 2010/2011. La vittoria della Champions' League ha fruttato al Barcellona la complessiva somma di 51 milioni di euro, mentre la squadra che ha percepito di meno (MSK Zilina) ha comunque potuto contare su un introito di 7,4 milioni di euro. Complessivamente, l'UEFA ha distribuito 754,1 milioni di euro.

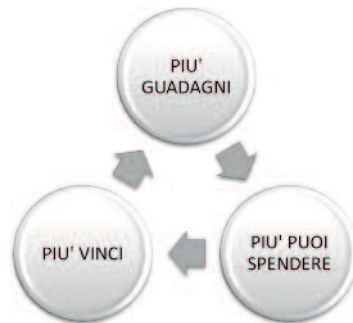
GROUP MATCHES					KNOCK-OUT MATCHES				
	PARTICIPATION BONUS	MATCH BONUS	PERFORMANCE BONUS	MARKET POOL	ROUND OF 16	QUARTER-FINALS	SEMI-FINALS	FINAL	TOTAL
<b>Group A</b>									
FC Bayern München	3.900	3.300	2.800	19.748	3.000	3.300	4.000	5.200	<b>45.338</b>
Juventus	3.900	3.300	2.400	12.128	-	-	-	-	<b>21.818</b>
FC Girondins de Bordeaux	3.900	3.300	4.400	12.116	3.000	3.300	-	-	<b>30.106</b>
Maccabi Haifa FC	3.900	3.300	-	1.451	-	-	-	-	<b>8.741</b>
<b>Group B</b>									
Manchester United FC	3.900	3.300	3.600	29.235	3.000	3.300	-	-	<b>46.425</b>
VfL Wolfsburg	3.900	3.300	2.000	17.155	-	-	-	-	<b>26.445</b>
PFC CSKA Moskva	3.900	3.300	2.800	4.862	3.000	3.300	-	-	<b>21.252</b>
Besiktas JK	3.900	3.300	1.200	13.004	-	-	-	-	<b>21.494</b>
<b>Group C</b>									
AC Milan	3.900	3.300	2.800	11.026	3.000	-	-	-	<b>24.116</b>
FC Zürich	3.900	3.300	1.200	1.971	-	-	-	-	<b>10.461</b>
Real Madrid CF	3.900	3.300	3.600	13.318	3.000	-	-	-	<b>27.208</b>
Olympique de Marseille	3.900	3.300	2.000	7.978	-	-	-	-	<b>17.268</b>
<b>Group D</b>									
APOEL FC	3.900	3.300	1.200	1.725	-	-	-	-	<b>10.215</b>
Chelsea FC	3.900	3.300	4.000	18.333	3.000	-	-	-	<b>32.623</b>
FC Porto	3.900	3.300	3.200	5.514	3.000	-	-	-	<b>19.004</b>
Club Atlético de Madrid	3.900	3.300	1.200	6.879	-	-	-	-	<b>15.369</b>
<b>Group E</b>									
ACF Fiorentina	3.900	3.300	4.000	8.453	3.000	-	-	-	<b>22.743</b>
Liverpool FC	3.900	3.300	2.000	20.068	-	-	-	-	<b>28.358</b>
Debreceni VSC	3.900	3.300	-	1.893	-	-	-	-	<b>9.183</b>
Olympique Lyonnais	3.900	3.300	3.600	8.178	3.000	3.300	4.000	-	<b>29.368</b>
<b>Group F</b>									
FC Rubin Kazan	3.900	3.300	2.000	4.185	-	-	-	-	<b>13.475</b>
FC Internazionale Milano	3.900	3.300	2.800	19.847	3.000	3.300	4.000	9.000	<b>49.237</b>
FC Barcelona	3.900	3.300	3.200	18.732	3.000	3.300	4.000	-	<b>39.522</b>
FC Dynamo Kyiv	3.900	3.300	1.600	3.675	-	-	-	-	<b>12.565</b>
<b>Group G</b>									
AFC Unirea Urziceni	3.900	3.300	2.400	8.341	-	-	-	-	<b>18.031</b>
VfB Stuttgart	3.900	3.300	2.800	10.600	3.000	-	-	-	<b>23.690</b>
Rangers FC	3.900	3.300	800	9.360	-	-	-	-	<b>17.450</b>
Sevilla FC	3.900	3.300	3.600	10.830	3.000	-	-	-	<b>24.720</b>
<b>Group H</b>									
Arsenal FC	3.900	3.300	3.600	16.599	3.000	3.300	-	-	<b>33.789</b>
Olympiacos FC	3.900	3.300	2.800	15.011	3.000	-	-	-	<b>28.101</b>
AZ Alkmaar	3.900	3.300	1.600	7.689	-	-	-	-	<b>16.579</b>
R. Standard de Liège	3.900	23.300	1.600	2.863	-	-	-	-	<b>11.753</b>
Contribution in favour of the 20 clubs involved in the UEFA Champions League play-offs (€2.1 million per club)									42.000
Allocated to the European Club Association in accordance with the Memorandum of Understanding with UEFA									3.195
<b>TOTAL DISTRIBUTION</b>									<b>802.642</b>

stanzialmente analoghi sono i dati relativi alla stagione sportiva 2010/2011. La vittoria della Champions League ha fruttato al Barcellona la complessiva somma di 51 milioni di euro, mentre la squadra che ha percepito di meno (Msk Zilina) ha comunque potuto contare su un introito di 7,4 milioni di euro. Complessivamente, l'UEFA ha distribuito 754,1 milioni di euro<sup>58</sup>.

Alla luce di quanto sopra appare evidente che la partecipazione alla UEFA Champions League è in grado di incidere pesantemente sulle casse delle società calcistiche fornendo alle stesse le risorse economiche indispensabili per poter allestire una squadra in grado di competere sia nel rispettivo campionato nazionale sia in Europa.

Infine, la relazione PIÙ GUADAGNI → PIÙ SPENDI costituisce la logica conseguenza del fatto che in Europa le società calcistiche tendono «*not to maximise profits, but to achieve playing success whilst remaining solvent*»<sup>59</sup>.

Per effetto delle nuove regole UEFA sul *fair-play* finanziario il circolo sopra descritto subisce una fondamentale trasformazione e può essere così rappresentato:



<sup>58</sup> [www.it.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefaorg/Finance/01/66/13/86/1661386\\_DOWNLOAD.pdf](http://www.it.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefaorg/Finance/01/66/13/86/1661386_DOWNLOAD.pdf). Per quanto riguarda, invece, la stagione 2011/2012, il comunicato UEFA del 13 settembre 2011 precisa che «le squadre che partecipano alla fase a gironi di UEFA Champions League riceveranno un minimo di 7,2 milioni di euro, mentre quella che vincerà il torneo totalizzerà 31,5 milioni di euro senza contare i diritti televisivi. Tali cifre si basano sul sistema di distribuzione degli introiti della UEFA Champions League per la stagione 2011/12. Ciascuna delle 32 squadre della fase a gironi riceverà un bonus di partecipazione di 3,9 milioni di euro e un bonus di € 550.000 per partita disputata, con un ulteriore premio partita di 800.000 euro per vittoria e 400.000 euro per pareggio nella fase a gironi. Le squadre che partecipano agli ottavi riceveranno 3 milioni di euro ciascuna, che salgono a 3,3 milioni ai quarti di finale e a 4,2 milioni alle semifinali. La vincitrice della UEFA Champions League riceverà 9 milioni di euro, mentre la squadra sconfitta in finale ne guadagnerà 5,6 milioni. Nel frattempo, l'FC Barcelona, vincitore della Supercoppa UEFA 2011, guadagnerà 2,5 milioni di euro, mentre l'FC Porto riceverà 2 milioni di euro. Gli introiti commerciali lordi stimati per la UEFA Champions League e la Supercoppa UEFA ammontano a 1.100 milioni di euro» ([www.it.uefa.com/uefa/management/finance/news/newsid=1676468.html](http://www.it.uefa.com/uefa/management/finance/news/newsid=1676468.html)).

<sup>59</sup> C. DAVIES, *The financial crisis in the English Premier League: is a salary cap the answer?*, in *E.C.L.R.*, 2010, 31, p. 443. Più in generale, v. P.J. SLOANE, *The economics of professional football: the football club as a utility maximiser*, in *Scottish Journal of Political Economy*, 1971, 7, p.121 ss.

In tale nuovo contesto la capacità di spesa continua a rappresentare la chiave del successo di un club *on pitch* e *off pitch*, ma, contrariamente al passato, tale capacità di spesa non è più illimitata in quanto è strettamente legata alla capacità di guadagno dei club.

Senonché appare evidente che la previsione di un limite (ancorché non assoluto, ma legato ai ricavi) alla possibilità di spesa potrebbe incidere direttamente sulla stessa posizione concorrenziale delle società calcistiche, fuori e dentro l'arena sportiva. È chiaro, infatti, che legare la capacità di spesa di un club alla propria capacità di generare ricavi significa inevitabilmente condizionare, in senso restrittivo, il comportamento sul mercato delle società calcistiche.

Non solo: a un'analisi men che acritica, le nuove regole dell'UEFA sul *fair-play* finanziario sembrerebbero integrare una vera e propria forma di *salary cap* indiretto<sup>60</sup>. È noto, infatti, che in Europa una parte rilevante dei ricavi delle squadre sono destinati a coprire gli stipendi dei giocatori e del personale in genere. Come risulta dalla tabella sotto riportata, il rapporto ricavi/stipendi (che costituisce uno dei principali indicatori delle prestazioni

INDICE% RAPPORTO STIPENDI/RICAVI					
STAGIONE	PREMIER LEAGUE	SERIE A	PRIMERA DIVISIÓN	BUNDESLIGA	LIGUE 1
1996/1997	48%	58%	44%	50%	61%
1997/1998	52%	64%	53%	54%	69%
1998/1999	58%	72%	56%	55%	69%
1999/2000	62%	69%	54%	56%	53%
2000/2001	60%	85%	73%	54%	64%
2001/2002	62%	99%	72%	53%	69%
2002/2003	61%	85%	72%	50%	68%
2003/2004	61%	80%	64%	55%	69%
2004/2005	59%	68%	64%	47%	63%
2005/2006	62%	63%	64%	51%	59%
2006/2007	63%	68%	62%	45%	64%
2007/2008	62%	68%	63%	50%	51%
2008/2009	67%	73%	63%	51%	69%

Fonte: DELOITTE

<sup>60</sup> Secondo il documento di lavoro della Commissione *The EU and sport: background and context* (che accompagna il Libro Bianco sullo sport), Bruxelles, 11 luglio 2007, SEC 2007 (935), p. 76, «salary cap is

economico-finanziarie di una squadra di calcio) oscilla dal 51% della Bundesliga al 73% della Serie A, mentre è pari al 67% per i club della Premier League, al 69% per le squadre della Ligue 1 e al 63% per i club spagnoli.

Ne consegue, pertanto, che, imponendo ai club di non spendere più di quanto guadagnano, si potrebbe sostenere che l'UEFA stia di fatto costringendo i club a ridurre la spesa relativa agli stipendi dei giocatori, legando questi ultimi ai ricavi e, quindi, imponendo, ancorché indirettamente, un tetto salariale<sup>61</sup>. Come si è cercato di illustrare, inoltre, l'obbligo del pareggio, la soglia della c.d. deviazione accettabile e le relative eccezioni nonché gli altri requisiti di monitoraggio rappresentano obblighi, anche molto stringenti, in grado di condizionare i comportamenti sul mercato delle società calcistiche proprio in virtù di quel circolo (vizioso o virtuoso) cui prima si è fatto riferimento. Imponendo ai club un limite di spesa, infatti, l'UEFA sembrerebbe privare le società calcistiche della possibilità di giovare di quelle opportunità di ingaggio di calciatori che potrebbero venire offerte dalle normali condizioni di concorrenza: in altre parole, in virtù di quell'intima e diretta relazione tra le risorse economiche e finanziarie di un club e i successi sportivi cui più volte si è fatto riferimento, non pienamente condivisibile si rivela l'affermazione secondo cui un limite alla capacità di spesa di un club deve ritenersi neutrale sotto il profilo concorrenziale soltanto perché tale limite interessa tutte le società calcistiche.

Per quanto riguarda l'esistenza di un pregiudizio al commercio tra Stati membri, in questa sede è solo il caso di osservare che, considerate le rilevanti somme che ogni anno hanno le principali squadre europee spendono per l'acquisto di giocatori (nazionali e stranieri), non v'è dubbio che le nuove regole UEFA intese a limitare la capacità di spesa dei club appaiono in grado di avere un effetto immediato e diretto sull'attuale organizzazione del calcio professionistico europeo con conseguente rischio di un pregiudizio agli scambi tra Stati membri.

---

a limit on the amount of money a team can spend on player salaries, either as a per-player limit or a total limit for the team's roster (or both). Salary caps are more common, e.g., in North American sport leagues but do exist in some European countries (e.g., for certain rugby leagues in England). There have been calls from some European football clubs to introduce salary caps in football». Sul punto v. J. LINDHOLM, *The case against financial fair-play*, consultabile su [www.jus.umu.se/english/research/researchers/lindholm\\_johan](http://www.jus.umu.se/english/research/researchers/lindholm_johan). Di un «*de facto salary cap*» ha parlato lo stesso segretario generale dell'UEFA Gianni Infantino secondo quanto si apprende da S. HORNSBY, *UEFA financial fair-play regulations - An unlawful barrier for ambitious smaller club*, consultabile su [www.davenportlyons.com](http://www.davenportlyons.com), da M. CLOAKE, *UEFA fair-play rules «unlawful barrier»*, consultabile su [www.dailyfinance.co.uk](http://www.dailyfinance.co.uk), nonché da J. CLEGG, *Soccer clubs warned over finances*, consultabile su [www.online.wsj.com](http://www.online.wsj.com).

<sup>61</sup> Sul punto v. C. DAVIES, *The financial crisis in the English Premier League: is a salary cap the answer?*, in *E.C.L.R.*, p. 447.

### 13. L'esistenza di possibili giustificazioni

Decisamente più complesso si rivela il discorso relativo all'esistenza di possibili giustificazioni. È noto, infatti, che in base a una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea le misure nazionali che possono ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio di libertà fondamentali garantite dai Trattati possono nondimeno sfuggire al divieto se perseguono uno scopo legittimo compatibile con i Trattati e soddisfano le seguenti quattro condizioni:

- a) devono essere applicate in modo non discriminatorio;
- b) devono essere giustificate da primarie ragioni di pubblico interesse;
- c) devono essere idonee a assicurare il raggiungimento dell'obiettivo che perseguono;
- d) non devono andare oltre ciò che è necessario per il raggiungimento di tale obiettivo.

Analogamente, sotto il profilo antitrust, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che la compatibilità di una regolamentazione con le norme europee in materia di concorrenza non può essere valutata in astratto, posto che non ogni accordo tra imprese o ogni decisione di associazioni di imprese che restringa la libertà di azione delle parti o di una di esse rientra automaticamente nel divieto di cui all'art. 101, n. 1, TFUE<sup>62</sup>. Come precisato dalla stessa Corte di giustizia dell'Unione europea in successive sentenze, ai fini dell'applicazione dell'art. 101, n. 1, TFUE occorre:

- a) tenere conto del contesto globale in cui la decisione dell'associazione di imprese di cui trattasi è stata adottata o dispiega i suoi effetti, nonché dei suoi obiettivi;
- b) verificare se gli effetti restrittivi della concorrenza sono inerenti al perseguimento di tali obiettivi a essi proporzionati<sup>63</sup>.

Ciò premesso, con specifico riferimento alle regole oggetto di analisi, occorre distinguere le disposizioni che costituiscono il sistema di licenze UEFA per club da quelle che mirano a realizzare il c.d. *fair-play* finanziario. La ragione di tale distinzione è duplice: in primo luogo si osserva che è la stessa UEFA a distinguere gli obiettivi perseguiti attraverso il proprio sistema di licenze per club dagli obiettivi perseguiti attraverso le nuove disposizioni re-

<sup>62</sup> C. giust. UE, sentenza 15 dicembre 1994, causa C-250/92, *DLR*, in *Raccolta*, p. I-5641, punto 31).

<sup>63</sup> C. giust. UE, sentenza 19 febbraio 2002, causa C-309/99, *J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh e Price Waterhouse Belastingadviseurs Bv contro Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, in *Raccolta*, p. I-1577; C. giust. UE, sentenza 18 luglio 2006, causa C-519/94, *David Meca-Medina e Igor Majcen c. Commissione*, cit.

lative al requisito del pareggio di bilancio. A tale proposito, l'art. 2 del nuovo regolamento UEFA sulle licenze per club e sul *fair-play* finanziario non lascia alcun dubbio, posto che si afferma a chiare lettere che tale regolamento, da un lato, mira a migliorare il livello di tutti gli aspetti del calcio europeo (in particolare attribuendo decisiva priorità alla formazione e alla cura dei giovani calciatori, migliorando le infrastrutture all'interno delle quali si svolgono le competizioni, assicurando l'integrità e il regolare svolgimento delle competizioni UEFA), mentre, dall'altro lato, mira a realizzare il *fair-play* finanziario nell'ambito delle competizioni UEFA (in particolare migliorando la struttura economico-finanziaria dei club, garantendo la tutela dei creditori, introducendo una maggiore razionalità finanziaria e incoraggiando i club a operare sulla base delle proprie risorse). In secondo luogo, è noto che, con specifico riferimento alle disposizioni finalizzate a realizzare il *fair-play* finanziario, la Commissione sembra attribuire a tali regole un obiettivo ulteriore a quelli elencati dall'UEFA all'art. 2.2, vale a dire quello di una maggiore parità economico-finanziaria tra i club e di un conseguente maggior equilibrio tecnico-sportivo (c.d. *competitive balance*)<sup>64</sup>. Si tratta, come è facile intuire, di obiettivi diversi, che impongono separate considerazioni.

Per quanto riguarda l'idoneità di un sistema di licenze a perseguire uno scopo legittimo compatibile con i Trattati e la loro giustificazione sulla base di motivi imperativi di carattere generale, la risposta non può che essere positiva. È chiaro, infatti, che nella misura in cui il sistema di licenze UEFA per club (complessivamente considerato) mira sia a garantire la stabilità finanziaria delle società calcistiche sia a evitare che il regolare svolgimento delle competizioni possa essere influenzato negativamente da fattori extra-sportivi collegati alla situazione economico-finanziaria delle singole squadre, tali finalità devono essere ritenute compatibili con i Trattati e giustificate da motivi imperativi di carattere generale. Come già illustrato, infatti, la Commissione ha più volte sottolineato l'utilità di sistemi affidabili di autorizzazione delle società professionistiche a livello europeo e nazionale quale strumento per promuovere la buona gestione del settore dello sport, evidenziando che tali sistemi di autorizzazione tendono a garantire che tutte le società rispettino le stesse regole di base sulla gestione finanziaria e sulla trasparenza; analogamente, il Parlamento europeo ha appoggiato espres-

---

<sup>64</sup> Oltre al fatto che, come illustrato in precedenza nel testo, in realtà l'obiettivo dell'equilibrio competitivo sembra implicitamente riconosciuto dalla stessa UEFA.

mente il sistema dell'UEFA di licenze per club sul presupposto che esso mira a garantire condizioni omogenee tra le società e a favorire la loro stabilità finanziaria.

Per quanto riguarda, invece, l'idoneità delle specifiche regole UEFA sul *fair-play* finanziario a garantire il raggiungimento degli obiettivi perseguiti e il loro carattere proporzionato e non discriminatorio, si impongono alcune riflessioni supplementari.

Se gli obiettivi perseguiti sono quelli enunciati dall'UEFA all'art. 2.2 (e che possono essere sintetizzati nella lotta al c.d. *doping* finanziario, vale a dire la prassi di molti club di indebitarsi per l'acquisto dei giocatori più talentuosi senza avere le risorse economiche necessarie per far fronte ai propri debiti), le regole UEFA sul pareggio di bilancio appaiono, a tutto concedere, sproporzionate e non necessarie. Per prevenire il fenomeno del *doping* finanziario, infatti, le regole UEFA che impongono ai club di non avere debiti scaduti da trasferimento di calciatori nei confronti di altre squadre nonché debiti scaduti nei confronti dei dipendenti e delle autorità sociali e fiscali appaiono di per sé sufficienti e proporzionate allo scopo perseguito. Tanto più ove tali regole venissero completate con la previsione che, in caso di loro violazione, i club sarebbero automaticamente esclusi dalle competizioni UEFA. In altre e più semplici parole: il problema del *doping* finanziario non è legato all'entità dell'indebitamento dei club, bensì alla capacità di tali club di coprire i propri debiti, per cui porre un limite insormontabile all'indebitamento dei club finisce inevitabilmente per costituire una misura sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito. Una volta stabilito, infatti, che la perdita aggregata massima che eccede la soglia della deviazione accettabile deve essere interamente coperta non con prestiti, ma con contributi dei partecipanti al capitale sociale e/o delle parti correlate, non si comprende per quale motivo l'UEFA abbia deciso di imporre anche un limite all'entità di tale perdita, indipendentemente dalla capacità del club di coprire interamente (sempre con contributi dei partecipanti al capitale sociale e/o delle parti) l'ammontare eventualmente eccedente la soglia massima stabilita.

Inoltre, allo stato non è dato conoscere su quali basi sono state fissate le soglie della deviazione accettabile; circostanza, questa, che non può che sollevare ulteriori dubbi e perplessità circa il carattere proporzionato della misura.

A conferma di quanto illustrato, si confrontino i due scenari di seguito rappresentati<sup>65</sup>:

---

<sup>65</sup> I due scenari riprodotti nel testo sono stati elaborati dalla stessa UEFA nell'ambito di una presentazione svoltasi a Zagabria, il 12 e 13 gennaio 2011. Il testo integrale della presentazione può essere consultato su [www.hns-cff.hr/upl/products/UEFA\\_Club\\_Licensing\\_Presentation.pdf](http://www.hns-cff.hr/upl/products/UEFA_Club_Licensing_Presentation.pdf).

<b>SCENARIO 1</b>			
Reporting period	T-2	T-1	T
Annual break-even result (€m)	-25	-20	-5
Aggregate break-even result for monitoring period (€m)	-50		
Aggregate break-even result for T-3 and T-4 (€m)	+20		
Adjusted aggregate break-even result across T-4 to T (€m)	-30		
Covered or not covered?	Covered		<b>Not Covered</b>
Conclusion	Break-even requirements are fulfilled		<b>Break-even requirements are not fulfilled</b>

<b>SCENARIO 2</b>			
Reporting period	T-2	T-1	T
Annual break-even result (€m)	-25	-35	-10
Aggregate break-even result for monitoring period (€m)	-70		
Aggregate break-even result for T-3 and T-4 (€m)	+10		
Adjusted aggregate break-even result across T-4 to T (€m)	-60		
Covered or not covered?	<b>Covered</b>		Not Covered
Conclusion	<b>Break-even requirements are fulfilled</b>		Break-even requirements are not fulfilled

Appare evidente, infatti, che l'UEFA considera l'ipotesi del club che non è in grado di ripianare una perdita aggregata di 30 milioni di Euro uguale all'ipotesi del club che è in grado di ripianare una perdita aggregata di 60 milioni di Euro, finendo inevitabilmente per penalizzare due volte il club dotato di maggiori risorse.

Sotto altro profilo, inoltre, si osserva che il rischio di un'alterazione degli incontri e dei campionati per effetto del doping finanziario e dell'eventuale fallimento di un club non è escluso dalle nuove regole UEFA sul fair-play finanziario. Nello scenario 1 di cui sopra, infatti, la mancata copertura della perdita aggregata di 30 milioni di Euro da parte dei partecipanti al capitale sociale e/o delle parti correlate potrà condurre ad una sanzione del club, magari anche alla sua esclusione dalle competizioni UEFA, ma in nessun caso potrà impedire il fatto che tale club abbia speso soldi che non aveva, alterando in tal modo la regolarità degli incontri disputati.

Inoltre, poiché, perlomeno ad oggi, non è previsto che la mancata copertura della perdita aggregata (pur sempre contenuta nei limiti della deviazione accettabile) da parte dei partecipanti al capitale sociale e/o delle parti correlate ha quale conseguenza l'esclusione della squadra dalle competizioni UEFA, appare difficilmente sostenibile che le nuove regole UEFA sul fair-play finanziario siano necessarie e proporzionate allo scopo perseguito.

Lo scenario non cambia neppure (anzi, forse si complica) se ci si pone in quell'ottica che vede nelle nuove regole di natura finanziaria volute dall'UEFA uno strumento in grado di realizzare un maggior equilibrio tecnico-sportivo tra i club. Innanzitutto si osserva che il tema dell'equilibrio competitivo all'interno del calcio professionistico europeo e, più in generale, del c.d. modello europeo di sport, appare più uno *slogan*, che non il frutto di seri e approfonditi studi. Si afferma, per la verità con un'elevata dose di approssimazione, che un maggior equilibrio tecnico-sportivo tra i club aumenta l'incertezza delle partite, quindi l'interesse dei tifosi e quindi il benessere sociale<sup>66</sup>. Sennonché, nella sua vaghezza e imprecisione, tale ragionamento – già di per sé foriero di importanti dubbi nella misura in cui: *a*) non chiarisce se il maggior equilibrio tecnico-sportivo auspicato si riferisce alla singola partita, all'insieme delle partite che costituiscono un campionato o ai vari campionati che si susseguono nel tempo; *b*) si riferisce genericamente ai tifosi (quali consumatori) senza distinguere tra coloro che attribuiscono decisivo valore alla vittoria della propria squadra (c.d. *supporters committed*) e coloro che, invece, attribuiscono decisivo valore all'incertezza del risultato (*supportes uncommitted*)<sup>67</sup> – appare decisamente fuori luogo se calato nel contesto del modello calcistico europeo.

Contrariamente a quanto accade negli Stati Uniti, dove le leghe costituiscono un c.d. *closed shop* senza meccanismi di promozione e retrocessione

<sup>66</sup> In generale sulla *competitive balance* e sull'*uncertainty of outcome* v., tra i molti, S. ROTTENBERG, *The baseball players' labour market*, in *The Journal of Political Economy*, 1956, vol. LXIV, n.3, p. 242; W.C. NEALE, *The peculiar economics of professional sports. A contribution to the theory of the firm in sporting competition and in market competition*, in *Quart. J. Econ.*, 1964, vol. LXXVIII, n. 1, p. 1; P.J. SLOANE, *The economics of professional football. The football clubs as utility maximize*, cit., p. 87; M. EL-HODIRI, J. QUIRK, *An economic model of professional sports leagues*, in *J. of Pol. Ec.*, 1971, p. 1302; R.H. KONNING, *Balance in competition in Dutch soccer*, in *The Stat.*, 2000, p. 419; L. BUZZACCHI, S. SZYMASNKI, T.M. VALLETTI, *Equality of opportunity and equality of outcome: open leagues, closed leagues and competitive balance*, in *J. of Ind. Comp. and Tr.*, 2003, p. 167; K. GOOSENS, *Competitive balance in European football: comparison by adapting measures: national measures of seasonal imbalance and top 3*, in *RDES*, 2006, p. 77; L. GROOT, *De-commercializzare il calcio europeo e salvaguardare l'equilibrio competitivo: una proposta welfarista*, in *Riv. dir. ed economia Sport*, 2006, p. 63.

<sup>67</sup> D. PEEL, D. THOMAS, *Outcome uncertainty and the demand for football. An analysis of match attendances in the English Football League*, in *Sc. J. of Pol. Ec.*, 1988, vol. XXXV, n. 3, p. 242; N. JENNET, *Attendances, uncertainty of outcome and policy in the Scottish League Football*, in *Sc. J. of Pol. Ec.*, 1984, vol. XXXI, n. 2, p. 176.

e dove, pertanto, l'interesse per i tifosi non può che provenire dalla lotta per il conseguimento del titolo con conseguente necessità di un elevato grado di parità tra i club<sup>68</sup>, in Europa le leghe costituiscono organizzazioni di tipo "aperto", caratterizzate dal meccanismo delle promozioni e retrocessioni nonché dalla partecipazione di talune squadre a una pluralità di tornei (nazionali e internazionali): da un lato, infatti, oltre ai rispettivi campionati nazionali, sussistono i tornei per l'assegnazione della Coppa nazionale; mentre, dall'altro lato, accanto alle competizioni nazionali sussiste la partecipazione alle competizioni UEFA. In tale contesto, è facile osservare che la pluralità di tornei opera quale moltiplicatore dell'interesse per i tifosi il quale non si esaurisce nella vittoria del campionato nazionale, ma si scinde in tanti altri interessi strettamente legati alla posizione ricoperta da ciascuna squadra all'interno del proprio contesto nazionale. È un dato di comune esperienza, infatti, che i tifosi, a seconda della loro «fede» calcistica, sono interessati (ove non possono aspirare a vincere il campionato) anche a non retrocedere, a qualificarsi per una competizione europea o a vincere la coppa nazionale<sup>69</sup>. Sotto tale profilo, pertanto, la necessità di un maggiore equilibrio tecnico-sportivo tra club quale imprescindibile presupposto per aumentare il benessere dei consumatori-tifosi andrebbe quantomeno maggiormente approfondito.

In ogni caso, le regole sul *fair-play* finanziario non sembrano in grado di assicurare il raggiungimento di tale (discutibile) obiettivo, posto che quasi certamente le squadre economicamente più forti e attrezzate per affrontare la competizione agonistica continueranno a recitare il ruolo principale (grazie a un bacino di tifosi più ampio e a maggior introiti provenienti dalle sponsorizzazioni), sia nei rispettivi campionati nazionali, sia in Europa, relegando le altre squadre al rango di semplici comparse. In altre parole, non sembra essere stato pienamente valutato il fatto che, per effetto della stretta interdipendenza esistente tra i successi sportivi e le risorse economico-finanziarie («più spendi, più vinci», «più vinci, più guadagni»), nel breve periodo, la principale speranza per i club di piccole dimensioni di poter competere con i grandi club è rappresentata dalla possibilità per ricchi magnati

---

<sup>68</sup> T. HOEHN, S. SZYMANSKY, *The Americanization of European football*, in *Ec. Pol.*, 1999, vol. XIV, n. 28, p. 205.

<sup>69</sup> Sul punto v. S.S. ROSS, S. SZYMANSKI, *Open competition in league sports*, Law and Economics Working Papers Series, Working Paper No. LE02-009, September 2002, consultabile su [www.papers.ssrn.com/pape.tar?abstract\\_id=350960](http://www.papers.ssrn.com/pape.tar?abstract_id=350960); S. MEHRA, J.T. ZUERCHER, *Striking out competitive balance in sports. Antitrust and intellectual property*, in *Berkeley Tech. L.J.*, 21, 2006, p. 1499.

e imprenditori di immettere nelle casse delle società di calcio ingenti quantità di denaro ancorché non generato per effetto dell'attività calcistica. Per contro, definendo in termini restrittivi la nozione di ricavi rilevanti (che, come già illustrato, finiscono, in sostanza, per esaurirsi nei ricavi derivanti dallo svolgimento dell'attività sportiva) e imponendo alle squadre di coprire le spese unicamente con tali ricavi, si corre il rischio di assicurare ai club più ricchi una sorta di zona franca, mettendoli al riparo da ogni forma di concorrenza da parte dei club più piccoli<sup>70</sup>.

Da questo angolo di visuale, pertanto, l'idea di poter realizzare a livello europeo un *level playing field* per effetto della regola «you can spend only what you earn» non appare del tutto convincente. Si è già illustrato, infatti, che a livello europeo le risorse economiche dei vari club sono generate essenzialmente da tre fonti: la cessione dei diritti di trasmissione televisiva, il *merchandising* (ivi comprese le sponsorizzazioni) e la vendita dei biglietti di ingresso allo stadio. Ebbene: le prime due fonti sono strettamente legate ai successi sportivi e, quindi, il loro incremento dipende dalla possibilità del club di spendere; la terza fonte, per contro, è quella in relazione alla quale i club possono maggiormente intervenire a prescindere dai risultati sportivi, ad esempio costruendo nuovi e più ampi stadi, ovvero migliorando le strutture già esistenti, trasformandoli in luogo di incontro non solo per i tifosi, ma anche per le intere famiglie<sup>71</sup>. Sennonché, è facile osservare, da un lato, che solo i club più ricchi sono in grado di affrontare simili investimenti, per cui, ancora una volta, la regola che impone ai club di reggersi unicamente sulle risorse generate per effetto dell'attività sportiva finisce inevitabilmente per rafforzare lo *status quo*, penalizzando le squadre più piccole e meno dotate di risorse economico-finanziarie<sup>72</sup>; dall'altro lato, che, nell'attuale

<sup>70</sup> Così B. PHILLIPS, *Parity and financial fair-play - The run of play*, consultabile su [www.runofplay.com/2011/03/03/parity-and-financial-fair-play](http://www.runofplay.com/2011/03/03/parity-and-financial-fair-play): «if money produces wins (by enabling clubs to hire the best players and coaches), and wins produce money (by increasing fan bases and leading to more commercial and sponsorship revenue), then an influx of cash from the outside, for all the instability it brings to the game as a whole, might be the only hope for a smaller club to compete with the top teams. By telling clubs “you can only spend the money you make from football-related activities” in an environment in which Barcelona and Madrid are able to hoard the lion's share of all TV revenue in Spain, UEFA is essentially promising that Barcelona and Madrid (and Manchester United, and Milan, and Bayern Munich) will be on top for the foreseeable future». In senso analogo si esprime H. VÖPEL, *Do we really need financial fair-play in European club football? An economic analysis*, cit., secondo cui «regarding long-term effects, a tighter regulation might turn out to be dynamically inefficient as it unintentionally protects well-established clubs from being challenged by non-established clubs. Therefore, financial fair-play could ultimately and counter-intuitively confirm an unbalanced competition rather than making it more even».

<sup>71</sup> C. SCHLUMBERGER, S. ARONS, *Game over*, in *Finance - The European CFO Magazine*, 2010, p. 11.

<sup>72</sup> G. MARCOTTI, *European soccer goes feudal*, consultabile su [www.online.wsj.com/article/SB10001424052748703358504575544030227545858.html](http://www.online.wsj.com/article/SB10001424052748703358504575544030227545858.html), secondo il quale le nuove regole UEFA sul

momento storico del calcio professionistico europeo, il modo più semplice e veloce di vincere e, quindi, di guadagnare, è quello di spendere quanto più possibile nell'acquisto dei giocatori più talentuosi al fine di poter allestire una squadra in grado di primeggiare nelle competizioni UEFA, ossia le più redditizie sotto il profilo prettamente economico; solo in seguito si potrà pensare a costruire nuovi stadi, posto che, come è stato sottolineato, «there isn't much point in building a brand new facility filled with luxury boxes and other revenue teams if you can't field a decent team»<sup>73</sup>.

Né varrebbe, al riguardo, evidenziare il fatto che le nuove regole UEFA non si applicano a tutte le squadre e a tutte le competizioni, avendo come destinatari soltanto i club che intendono richiedere la licenza per partecipare alle competizioni UEFA. Pur non potendo negare una certa valenza a tale osservazione<sup>74</sup>, è facile osservare, da un lato, che la partecipazione alle competizioni UEFA (e, in particolare, alla Champions League) costituisce l'obiettivo principale di tutti i c.d. top club, sia per le rilevanti somme erogate dall'UEFA, sia per i vantaggi, economici e di immagine, che la partecipazione a tali competizioni offre; è difficile, pertanto, immaginare un top club che decida scientemente di non partecipare alle competizioni organizzate dall'UEFA. Dall'altro lato, anche ipotizzando che un determinato club possa decidere di competere unicamente a livello nazionale, è chiaro che, in assenza di regole delle singole federazioni nazionali analoghe a quelle dell'UEFA sul *fair-play* finanziario, si finirebbe per concorrere alla creazione di due tipologie di club: quelli che partecipano alle competizioni UEFA e come tali soggetti ai rigidi vincoli del *fair-play* finanziario, e quelli che non partecipano alle competizioni UEFA e come tali liberi di spendere ed indebitarsi senza al-

---

*fair-play* finanziario «after a few painful years of adjustment for those clubs who have enjoyed the philanthropy of uber-wealthy benefactors - it will end up preserving the *status quo*. More successful clubs have higher revenues, which allows them to spend more on players, creating a theoretically unbreakable cycle. That explains why most of Europe's bigger clubs have backed the plan: it lowers costs across the board without greatly threatening their hegemony».

<sup>73</sup> G. MARCOTTI, *European soccer goes feudal*, cit.

<sup>74</sup> Una considerazione analoga era stata svolta dal Tribunal arbitral du sport nel caso 98/200 AEK Athens and SK Slavia Prague/Union of European Football Associations (UEFA), consultabile su [www.jurisprudence.tas-cas.org/sites/CaseLaw/Shared%20Documents/200.pdf](http://www.jurisprudence.tas-cas.org/sites/CaseLaw/Shared%20Documents/200.pdf), secondo cui «with regard to proportionality, the Panel observes that the Contested Rule has been narrowly drawn to proscribe only the participation in the same UEFA competition of commonly controlled clubs and does not prohibit multi-club ownership as such. The Contested Rule does not proscribe the participation of commonly controlled clubs in two different UEFA competitions and does not prevent the acquisition of shares – up to 49% of the voting rights – in a large number of clubs participating in the same competition. As the scope of the Contested Rule is strictly limited to participation in the same UEFA competition, a multi-club owner can control clubs in several countries and obtain a good return on the investments even if only one of its clubs is allowed to take part in a given UEFA competition».

cun limite. Tale circostanza avrebbe come inevitabile conseguenza quella di alterare la competizione, economica e sportiva, all'interno delle singole federazioni tra le squadre impegnate soltanto nelle rispettive competizioni nazionali e quelle, al contrario, che competono sia a livello nazionale sia a livello europeo<sup>75</sup>.

Più in generale si osserva che gli obiettivi perseguiti dall'UEFA ben potrebbero essere realizzati attraverso altri e meno restrittivi strumenti. A esempio, se si vuole favorire un maggior equilibrio finanziario dei club in grado di tradursi anche in un maggior equilibrio sportivo, un sistema di *revenue sharing* potrebbe risultare più adeguato<sup>76</sup>, posto che imporre unicamente ai club di spendere solo quello che riescono a realizzare con l'attività sportiva non è in grado di produrre alcun risultato positivo in termini di maggior equilibrio finanziario e tecnico. Come già evidenziato dall'avvocato generale Lenz all'epoca della sentenza *Bosman*, «se ciascun club dipendesse, nel finanziamento della sua attività sportiva, esclusivamente dalle entrate provenienti dalla vendita di biglietti, dalla cessione di diritti radiotelevisivi e da altre fonti (come ad esempio la pubblicità, i contributi dei soci o le sovvenzioni di sponsor privati), l'equilibrio tra le società verrebbe presto a essere minacciato. Le grandi società calcistiche come il FC Bayern di Monaco o il FC Barcellona sprigionano una particolare forza di attrazione, alla quale corrisponde un elevato numero di spettatori. In tal modo, queste società divengono interessanti anche per le emittenti televisive e per gli operatori pubblicitari. Gli elevati introiti che ne risultano consentono a queste società di ingaggiare i migliori calciatori e di conseguire quindi maggiori successi sia sul piano sportivo sia su quello economico. Per le società minori, invece, il processo è diametralmente opposto. La carente forza di attrazione di una squadra porta con sé minori entrate, con conseguenti minori possibilità di rafforzare il suo organico»<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Sul punto v. D. GEEY, *Beyond the pitch: UEFA financial fair-play: are the rules anti-competitive?*, consultabile su [www.beyondthepitch.net/articles/post/index.cfm/2011/07/14/uefa-financial-fair-play-are-the-rules-anti-competitive](http://www.beyondthepitch.net/articles/post/index.cfm/2011/07/14/uefa-financial-fair-play-are-the-rules-anti-competitive); D. GEEY, *The UEFA Financial Fair Play Rules: a difficult balancing act*, consultabile su [www.go.warwick.ac.uk/eslj/volume9/number1/geey](http://www.go.warwick.ac.uk/eslj/volume9/number1/geey)

<sup>76</sup> Sul punto v. S. KÉSENNE, *Revenue sharing and competitive balance in professional team sports*, *Journal of Sports Economics*, 2000, vol. I, p. 56, secondo cui «if clubs are only win maximizers under the break even condition, revenue sharing improves the distribution of playing talent between big and small clubs in a league»; S. KÉSENNE, *League management in professional team sports with win maximising clubs*, in *European J. for Sports Management*, 1996, vol. II, n. 2.

<sup>77</sup> Conclusioni Avvocato Generale C.O. Lenz del 20 settembre 1995, causa C-415/93, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL contro Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA contro Jean-Marc Bosman e altri e Union des associations européennes de football (UEFA) contro Jean-Marc Bosman*, in *Raccolta*, p. I-04921, punto n. 227.

D'altra parte, qualche perplessità sul carattere indispensabile e proporzionato delle nuove regole UEFA sul *fair-play* finanziario sembra emergere anche alla luce dei dati che si ricavano da una simulazione effettuata dalla stessa UEFA. Sulla base dei dati relativi agli esercizi finanziari 2008, 2009 e 2010, l'UEFA ha provato ad applicare le nuove regole a 650 club (c.d. all top division clubs) traendone i seguenti risultati: 13 squadre (pari al 2%) presentano una perdita superiore a 45 milioni di euro; 54 squadre (pari all'8%) hanno una perdita compresa tra 5 e 45 milioni di euro; 60 squadre (pari al 9%) hanno una perdita compresa tra 0 e 5 milioni di euro; 179 squadre (pari al 28%) presentano un utile. Per quanto riguarda, invece, i dati relativi alle squadre che si sono qualificate per una competizione UEFA nella stagione 2011/2012, emerge che il 34% delle squadre presenta un utile, il 18% delle squadre registra una perdita compresa tra 0 e 5 milioni di euro; il 13% delle squadre presenta una perdita compresa tra 5 e 45 milioni di euro; solo 6 squadre (pari al 3%) presentano una perdita superiore a 45 milioni di euro e quindi non soddisfano il requisito del pareggio<sup>78</sup>.

	RI&RE <€ 5MLN	RI AND/OR RE > € 5 MLN	BE SURPLUS	BE DEFICIT € 0-5 MLN	BE DEFICIT € 5-45 MLN	BE DEFICIT >€ 45 MLN
SAMPLE	EXEMPT	WITHIN THE SCOPE				
All Top Division Clubs (751)	<b>344</b> 53%	<b>306</b> 47%	<b>179</b> 28%	<b>60</b> 9%	<b>54</b> 8%	<b>13</b> 2%
UCL/UCL Qualifying Clubs	<b>95</b> 42%	<b>130</b> 58%	<b>77</b> 34%	<b>18</b> 8%	<b>29</b> 13%	<b>6</b> 3%
UCL/UCL Group Stage Qualifying Clubs	<b>2</b> 3%	<b>77</b> 97%	<b>44</b> 56%	<b>9</b> 11%	<b>19</b> 24%	<b>5</b> 6%

Fonte: UEFA

Di fronte a tali dati, qualche dubbio sul carattere effettivamente proporzionato e indispensabile delle nuove regole UEFA appare più che legittimo.

Da ultimo, un cenno merita l'art. 101, n. 3, TFUE. Come noto, a partire dal 1 maggio 2004, l'art. 1, n. 2, del regolamento n. 1/2003 ha imposto una lettura unitaria dell'art. 101 TFUE nel senso che «gli accordi, le decisioni e le pratiche concordate di cui all'articolo [101], paragrafo 1, del Trattato che soddisfano le condizioni di cui all'articolo [101], paragrafo 3, del Trattato

<sup>78</sup> UEFA, *Club licensing benchmarking report financial year 2010*, consultabile su [www.uefa.com](http://www.uefa.com).

non sono vietati senza che occorra una previa decisione in tal senso». Ai fini che qui rilevano, pertanto, si tratta di verificare se le nuove regole UEFA sul *fair-play* finanziario soddisfano le seguenti condizioni:

- a) contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico;
- b) riservano agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva;
- c) non impongono alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi;
- d) non danno a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi.

Senonché è facile osservare che, anche ammettendo che le nuove regole UEFA siano in grado di soddisfare le prime due condizioni, in quanto «in theory, a salary cap would improve competition by levelling the financial playing field and this could be characterized as improving economic progress for the league»<sup>79</sup>, ben difficilmente così come concepite tali regole possono considerarsi indispensabili per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti per i motivi in precedenza illustrati.

#### 14. Altre criticità delle regole sul *fair-play* finanziario

Da un punto di vista generale si osserva che le nuove regole UEFA sul *fair-play* finanziario, oltre a prospettare i dubbi di compatibilità con il diritto dell'Unione europea di cui si è detto, sembrano presentare altre e diverse, ma non per questo meno rilevanti, criticità.

In primo luogo deve essere evidenziato il fatto che nulla di preciso viene detto a proposito delle sanzioni applicabili in caso di mancato rispetto dei requisiti fissati dall'UEFA in materia di *fair-play* finanziario. A tale proposito, infatti, si osserva che l'art. 16 dei nuovi regolamenti UEFA prevede, ma esclusivamente con riferimento ai requisiti (sportivi, infrastrutturali, amministrativi, legali e finanziari) del capitolo 3, parte II, la sanzione del mancato rilascio della licenza, con la sola eccezione rappresentata dai requisiti di cui agli artt. 22 (Questioni arbitrali e regole del gioco), 23 (Divieto di discri-

<sup>79</sup> The University of Edinburgh, School of Law, *UEFA's financial fair play regulations: finally a fair playing field?*, consultabile su [www.law.ed.ac.uk](http://www.law.ed.ac.uk); v., altresì, H. DIETL, M. LANG, A. RATHKE, *The effect of salary caps in professional team sports on social welfare*, Working paper n. 72, Insitute for Strategy and Business Economics, University of Zurich, 2008, consultabile su [www.ideas.repec.org/p/iso/wpaper/0072.html](http://www.ideas.repec.org/p/iso/wpaper/0072.html), second cui «the stated rationale for salary caps focuses on two main objectives: increasing competitive balance and maintaining financial stability».

minazioni razziali), 26 (Requisiti minimi per le infrastrutture dedicate all'allenamento), 35 (Funzionario di collegamento con i tifosi), 39 (Allenatori per il settore giovanile), 41 (Diritti e doveri) e 42 (Sostituzioni durante la stagione) per la cui violazione viene prevista una sanzione, diversa dal mancato rilascio della licenza, da definirsi a cura del licenziante in conformità al proprio catalogo delle sanzioni<sup>80</sup>. Per contro, con specifico riferimento al requisito del pareggio di bilancio, l'art. 63, comma 4, stabilisce unicamente che nel caso in cui il requisito del *break-even* non risulti soddisfatto, il Panel di controllo finanziario dei club, dopo aver preso in considerazione gli altri fattori di cui all'Allegato XI, potrà investire del caso gli organi della giustizia sportiva in conformità a quanto previsto dai regolamenti disciplinari dell'UEFA. Analogamente, l'art. 72 stabilisce unicamente che «qualsiasi violazione di questi regolamenti [vale a dire i regolamenti UEFA sulle licenze per club e sul *fair-play* finanziario] può essere sanzionata dall'UEFA in conformità ai propri regolamenti disciplinari». Così come formulate, tali disposizioni sollevano almeno due perplessità: da un lato, sembrerebbe che la decisione di investire di un caso di violazione del requisito del pareggio gli organi della giustizia sportiva sia rimessa all'assoluta discrezionalità del Panel di controllo finanziario dei club; dall'altro lato, appare evidente che il semplice riferimento ai regolamenti disciplinari dell'UEFA non è in grado di fornire ai club alcuna precisa indicazione in ordine alla sanzione concretamente applicabile, posto che le sanzioni previste dai detti regolamenti spaziano dal semplice richiamo al ritiro della licenza<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Tale disciplina riprende sostanzialmente quella già contenuta nel regolamento del 2008. Per contro, si osserva che nella prima versione del regolamento UEFA sulle licenze per club i vari requisiti erano classificati secondo la seguente tipologia: A (obbligatori pena l'esclusione dalle competizioni UEFA); B (obbligatori, ma con possibili soluzioni alternative); C (obbligatori, ma sanzionabili, in caso di violazione, con sanzioni diverse dall'esclusione dalle competizioni UEFA), D (*best practices*/raccomandazioni); successivamente, nella seconda versione, i requisiti erano stati ridotti da quattro a tre e classificati come segue: A (obbligatori pena l'esclusione dalle competizioni UEFA); B (obbligatori, ma sanzionabili, in caso di violazione, con sanzioni diverse dall'esclusione dalle competizioni UEFA), C (*best practices*/raccomandazioni).

<sup>81</sup> L'art. 14 del *UEFA Disciplinary Regulation 2008* contempla le seguenti sanzioni: «a) warning, b) reprimand, c) fine, d) annulment of the result of a match, e) order that a match be replayed, f) deduction of points, g) awarding of a match by default, h) playing of a match behind closed doors, i) stadium closure, j) playing of a match in a third country, k) disqualification from competitions in progress and/or exclusion from future competitions, l) withdrawal of a title or award, m) withdrawal of a licence». Inoltre, in base all'art. 17, commi 1 e 2, del medesimo regolamento «the disciplinary body shall determine the type and extent of the disciplinary measures to be imposed, according to the objective and subjective elements, taking account of both aggravating and mitigating circumstances. Subject to Article 6 (1) of the present regulations, no disciplinary measures may be imposed in cases where the party charged bears no fault or negligence. The disciplinary measures enumerated in Articles 10 and 11bis of the present regulations are standard sanctions. In particular circumstances, they can be either scaled down or increased»

In secondo luogo, ancorché strettamente connesso con quanto appena illustrato, si pone il problema della natura «soggettiva» degli ulteriori fattori che possono essere presi in considerazione per valutare il soddisfacimento del requisito del *break-even*. Come già anticipato, infatti, l'Allegato XI contiene una lista, espressamente definita non esaustiva, di fattori la cui valutazione è rimessa alla più assoluta discrezionalità del Panel di controllo finanziario dei club, senza peraltro che questi ultimi siano messi in condizione di conoscere su quali base il Panel procederà alle proprie valutazioni. Così, al punto 1, lett. c), si afferma che se il risultato di *break-even* previsto per il periodo di rendicontazione finanziaria  $T+1$  contempla un *surplus*, tale circostanza è suscettibile di essere valutata più favorevolmente rispetto a una previsione di *break-even* negativo (*deficit*). Analogamente, al punto 1, lett. a), si afferma che un miglioramento nell'andamento (*trend*) dei risultati annuali di *break-even* verrà valutato più favorevolmente che un peggioramento. A parte l'evidente ovvietà di simili affermazioni, appare criticabile l'utilizzo di una terminologia che nulla dice in termini concreti su come l'UEFA valuterà i fattori in questione: che cosa significa «it is likely to be viewed more favourably»? Ancor più vaga è la terminologia utilizzata al punto 2 relativo all'eccezione per i giocatori sotto contratto prima del 1 giugno 2010: come già illustrato, in forza di tale eccezione se un club presenta una perdita aggregata superiore al margine di tolleranza, occorre altresì valutare:

- a) se il club registra un andamento positivo nei risultati di *break-even* annuali, dimostrando di aver attuato una concreta strategia volta a assicurare il soddisfacimento del requisito del pareggio nel prossimo futuro;
- b) se il club è in grado di provare che la perdita aggregata è dovuta unicamente ai risultati negativi relativi al periodo di rendicontazione finanziaria che termina nel 2012 a causa dei contratti con i giocatori sottoscritti prima del 1 giugno 2010.

Tralasciando in questa sede ogni considerazione su cosa l'UEFA consideri una «concreta strategia», non può sottacersi il fatto che la prima parte del

---

Sul punto v. MediaCorp Pte Ltd, *UEFA shelve financial fair play penalties*, consultabile su [www.today-online.com](http://www.today-online.com); J. BREEZE, *UEFA drops proposals to impose strict penalties on clubs that breach financial fair play rules*, consultabile su [www.goal.com/en/news/755/europe/2011/11/23/2771099/uefa-drops-proposals-to-impose-strict-penalties-on-clubs](http://www.goal.com/en/news/755/europe/2011/11/23/2771099/uefa-drops-proposals-to-impose-strict-penalties-on-clubs); R. BAHLI, *Manchester United chief executive David Gill: Appropriate sanctions necessary for Financial Fair Play to work*, consultabile su [www.goal.com/en-gb/news/2896/premier-league/2011/11/26/2774864/manchester-united-chief-executive-david-gill-appropriate](http://www.goal.com/en-gb/news/2896/premier-league/2011/11/26/2774864/manchester-united-chief-executive-david-gill-appropriate). Oltre alle sanzioni (c.d. generali) sopra indicate, altre sanzioni sembrano essere state previste con specifico riferimento alle violazioni delle nuove regole sul fair-play finanziario: trattenute sui premi corrisposti dall'UEFA; divieto di registrare nuovi acquisti per le competizioni UEFA; riduzione del numero di calciatori che ciascuna squadra può registrare per le competizioni UEFA.

punto 2 afferma che il soddisfacimento di tali due condizioni «would be taken into account in a favourably way», mentre l'ultima parte del medesimo punto 2 afferma che un club che soddisfa tali condizioni «should in principle not be sanctioned». Anche in questo caso alcuni dubbi sono più che legittimi: che cosa significa, in termini pratici, prendere in considerazione una data circostanza in termini favorevoli? E ancora: se il soddisfacimento di entrambe le due condizioni in esame dovrebbe escludere, in linea di principio, la possibilità di sanzionare il club, nulla vieta che, nonostante il soddisfacimento delle condizioni, il club venga pur sempre sanzionato, sulla base di quali (altre?) considerazioni, tuttavia, non è dato sapere. Se a ciò si aggiunge il fatto che, oltre ai fattori espressamente indicati nell'Allegato XI, possono essere presi in considerazione anche ulteriori, non precisati fattori, si comprende perfettamente l'assoluta incertezza che ruota intorno alle future valutazioni dell'UEFA. Infine, si osserva nuovamente che, nonostante l'Allegato XI si applichi indistintamente a tutti i club, una cosa è essere valutati sulla base dei rigidi e oggettivi requisiti di *break-even* (art. 58 e ss.), altra cosa è essere valutati sulla base dei (ben più) flessibili e (fortemente) soggettivi «altri fattori» di cui all'Allegato XI, con conseguente rischio di valutazioni poco omogenee.

In terzo luogo, un'ulteriore criticità sembra ravvisabile nella delicata questione del c.d. *fair value* relativo alle operazioni con parti collegate. Come già in precedenza illustrato, infatti, nel più vasto contesto della valutazione del risultato di pareggio ciascun club deve determinare il *fair value* di ogni operazione (di entrata e di spesa) con parti collegate, con la fondamentale precisazione per cui:

- a) in caso di operazioni di entrata (*income transactions*), se il *fair value* è diverso dal valore contabilmente registrato, occorrerà procedere a una variazione del valore iscritto a bilancio, ma detta variazione potrà essere soltanto in diminuzione e mai in aumento;
- b) in caso di operazioni di spesa (*expense transactions*), se il *fair value* è diverso dal valore contabilmente registrato, occorrerà procedere a una variazione del valore iscritto a bilancio, ma detta variazione potrà essere soltanto in aumento e mai in diminuzione.

Anche in questo caso è evidente il tentativo dell'UEFA di impedire ai club di far lievitare i ricavi rilevanti o di far ridurre drasticamente le spese rilevanti attraverso contratti con parti correlate conclusi a un prezzo maggiore o inferiore a quello di mercato. Si pensi, a esempio, all'ipotesi di Roman Abramovich che acquista una sciarpa del Chelsea per 10 milioni di euro o dello sceicco Mansour che acquista una maglietta del Manchester City per

un importo analogo. Sennonché è facile osservare che tale regola, che opera su un piano strettamente contabile, non mira in alcun modo a salvaguardare la stabilità finanziaria dei club: come possono, infatti, le finanze di un club essere concretamente pregiudicate da un contratto che, in virtù dei collegamenti (societari e/o personali) con la controparte, consente al club di aumentare le entrate o ridurre le uscite in misura maggiore rispetto alle condizioni offerte dal mercato? In realtà, la regola in questione non è altro che il necessario corollario del requisito del *break-even* e della definizione restrittiva dei ricavi e delle spese rilevanti, e è finalizzata apertamente a realizzare una sorta di parità finanziaria tra tutti i club, che è altro dall'obiettivo (dichiarato) di favorire la sostenibilità finanziaria di lungo periodo del calcio professionistico europeo.

Da un punto di vista pratico, inoltre, la regola in questione potrebbe sollevare rilevanti problemi applicativi, posto che è facile osservare che, al di fuori degli esempi (volutamente) estremi prima ricordati, l'individuazione del giusto valore di mercato di una determinata operazione non è affatto agevole. Si pensi, ad esempio, alle rilevanti problematiche connesse alla valutazione dei c.d. *naming rights deals* relativi agli stadi, ossia dei contratti che hanno per oggetto la cessione da parte dello *sponsee*, e l'acquisto da parte dello *sponsor*, dei diritti di denominazione dell'infrastruttura (stadio) e di un insieme di diritti accessori (di comunicazione, di sponsorizzazione e di *partnership*)<sup>82</sup>. Proprio tali diritti accessori, per la loro varietà, concorrono, insieme alla localizzazione geografica dello stadio, a caratterizzare ogni contratto di *naming rights*, differenziandolo da ogni altro contratto analogo. In tale contesto, risulta evidente che il *fair value* di un contratto di *naming rights* non può essere stabilito *ex ante* e in modo uguale per tutti gli stadi di tutte le squadre di tutte le federazioni affiliate all'UEFA, ma verosimilmente dovrà essere accertato caso per caso<sup>83</sup>, con inevitabile impiego di tempo e denaro. Un ulteriore aspetto problematico, inoltre, è rappresentato dal fatto che il valore di un contratto di *naming rights* può essere influenzato da fattori estranei all'infrastruttura in questione, la cui rilevanza difficilmente si presta a una valutazione in termini oggettivi e assoluti. È chiaro, infatti, che lo *sponsor* ben può valutare economicamente conveniente offrire un

---

<sup>82</sup> Per un primo inquadramento, v. L. CANTAMESSA, *Il futuro del calcio professionistico europeo: merchandising, sponsorizzazioni e stadi di proprietà*, in S. BASTIANON (a cura di), *L'Europa e lo sport. Profili giuridici, economici e sociali*, in corso di pubblicazione.

<sup>83</sup> «One problem with valuing naming rights is that no two deals are identical». Così G.C. ASHLEY, M.J. O'HARA, *Valuing naming rights*, consultabile su [www.cba.unomaha.edu/faculty/mohara/web/ALSBo1ValuingNamingRights.pdf](http://www.cba.unomaha.edu/faculty/mohara/web/ALSBo1ValuingNamingRights.pdf)

corrispettivo particolarmente elevato (e apparentemente fuori mercato) in quanto reputa che la squadra in questione è in grado, in un lasso di tempo relativamente breve, di raggiungere prestigiosi risultati sportivi. In tale contesto, considerato il fatto che lo sport, ivi compreso il calcio, anche quando costituisce un'attività economica risponde a logiche di mercato parzialmente diverse da quelle cui sono soggette tutte le altre attività economiche (basta considerare, al riguardo, che il rendimento degli investimenti effettuati può essere drammaticamente influenzato, in senso negativo, da fattori casuali quali l'infortunio di un giocatore o l'errore di un rigore), le valutazioni compiute dallo *sponsor* non possono che essere altamente soggettive e come tali difficilmente sindacabili, anche in considerazione dell'assenza di termini di paragone attendibili. Da ultimo, non deve essere sottovalutato il fatto che molto spesso i contratti di *naming rights* contengono anche la previsione della creazione, nella zona circostante lo stadio, di altre infrastrutture anch'esse contraddistinte con il nome dello *sponsor*. In questi casi, la valutazione del *fair value* del contratto diviene, se possibile, ancor più complicata in quanto, da un lato, il corrispettivo del contratto non può che essere valutato tenendo in considerazione tutti i diritti e gli obblighi derivanti dal contratto medesimo, mentre, dall'altro lato, le nuove regole sul *fair-play* finanziario escludono espressamente dalle spese rilevanti i finanziamenti direttamente imputabili alla costruzione di immobilizzazioni materiali. A conferma del carattere tutt'altro che ipotetico delle criticità evidenziate, emblematico si presenta l'acceso dibattito scaturito all'indomani della notizia relativa al contratto di *naming rights* che il Manchester City avrebbe concluso con la compagnia aerea Etihad Airways (Abu Dhabi). Secondo le prime notizie trapelate, si dovrebbe trattare di un contratto della durata di dieci anni per un corrispettivo di circa 400 milioni di sterline, avente a oggetto non solo la nuova denominazione dello stadio del Manchester City (Etihad Stadium), ma anche l'estensione per altri dieci anni della sponsorizzazione sulle maglie del club nonché un finanziamento per la costruzione del c.d. Etihad Campus, vale a dire una vasta zona circostante lo stadio dove, oltre al già presente City Square Fans' Village, sarebbe prevista la creazione di un nuovo campo di allenamento e di un centro di scienze sportive<sup>84</sup>. La rile-

---

<sup>84</sup> Sul punto, v. *Manchester City close to finalising record stadium naming rights deal with Abu Dhabi-owned sponsor* (consultabile su [www.goal.com/en-gb/news/2896/premier-league/2011/05/13/2483560/manchester-city-close-to-finalising-record-stadium-naming-rights](http://www.goal.com/en-gb/news/2896/premier-league/2011/05/13/2483560/manchester-city-close-to-finalising-record-stadium-naming-rights)); *Manchester City sells stadium naming rights to Etihad Airways* ([www.goal.com/en-us/news/85/england/2011/07/08/2566445/manchester-city-sells-stadium-naming-rights-to-etihad](http://www.goal.com/en-us/news/85/england/2011/07/08/2566445/manchester-city-sells-stadium-naming-rights-to-etihad)); *Manchester City to test financial fair play with naming rights deal* ([www.guardian.co.uk/football/2011/jul/07/manchester-city](http://www.guardian.co.uk/football/2011/jul/07/manchester-city)).

vanza di tale operazione di mercato è duplice: a livello politico, dopo le forti pressioni di Arsenal e Liverpool affinché il Panel di controllo finanziario dei club proceda a un'approfondita valutazione del contratto in termini di *fair value* (sul presupposto che si tratti di un'operazione tra parti correlate)<sup>85</sup>, la vicenda in esame obbliga l'UEFA a una chiara e precisa presa di posizione, soprattutto dopo che l'allenatore dell'Arsenal (Wenger) ha messo in chiaro che, a suo avviso, il contratto in questione «raises the real question about the credibility of the financial fair-play»<sup>86</sup>; sul piano operativo, invece, la complessità dell'operazione economica tra Manchester City e Etihad Airways, che sembrerebbe andar oltre la mera sottoscrizione di un contratto di *naming rights*, per quanto articolato, prevedendo altresì, una riqualificazione e una trasformazione addirittura di una parte della città di Manchester, pone l'UEFA nella difficile situazione di dover individuare un possibile termine di paragone per poter giudicare la compatibilità del contratto con le nuove regole sul *fair-play* finanziario, pur nella consapevolezza di trovarsi al cospetto di un'operazione unica (per il momento) nel suo genere<sup>87</sup>.

---

naming-rights); *Manchester City announce new naming rights deal* ([www.dawn.com/2011/07/08/manchester-city-announce-new-naming-rights-deal.html](http://www.dawn.com/2011/07/08/manchester-city-announce-new-naming-rights-deal.html)); *Manchester City score naming rights deal with Etihad Airways* ([www.marketingweek.co.uk/disciplines/sponsorship/manchester-city-score-naming-rights-deal-with-etihad-airways/3028264.article](http://www.marketingweek.co.uk/disciplines/sponsorship/manchester-city-score-naming-rights-deal-with-etihad-airways/3028264.article)); *Manchester City Naming Rights Deal Great News For Premier League* ([www.soccerreportextra.com/domestic/english-premier-league/manchester-city/manchester-city-naming-rights-deal-great-news-for-premier-league/](http://www.soccerreportextra.com/domestic/english-premier-league/manchester-city/manchester-city-naming-rights-deal-great-news-for-premier-league/)); *Manchester City insist Etihad sponsorship bonanza will not fall foul of Uefa's Financial Fair Play rules* ([www.telegraph.co.uk/sport/football/teams/manchester-city/8626593/Manchester-City-insist-Etihad-sponsorship-bonanza-will-not-fall-foul-of-Uefas-Financial-Fair-Play-rules.html](http://www.telegraph.co.uk/sport/football/teams/manchester-city/8626593/Manchester-City-insist-Etihad-sponsorship-bonanza-will-not-fall-foul-of-Uefas-Financial-Fair-Play-rules.html)); *Unfair To Compare Man City To Arsenal* ([www.football365.com/f365-features/7031678/Unfair-To-Compare-Man-City-To-Arsenal](http://www.football365.com/f365-features/7031678/Unfair-To-Compare-Man-City-To-Arsenal)).

<sup>85</sup> In effetti la compagnia aerea è di proprietà del governo di Abu Dhabi il quale intrattiene rapporti e legami strettissimi con la famiglia reale di cui lo Sceicco Mansour fa parte. Sul punto, v. *Arsene Wenger Demands UEFA Block Manchester City's £400m Naming Rights Deal* ([www.caughtoffside.com/2011/07/13/arsene-wenger-demands-uefa-prevent-manchester-citys-400m-naming-rights-deal/](http://www.caughtoffside.com/2011/07/13/arsene-wenger-demands-uefa-prevent-manchester-citys-400m-naming-rights-deal/)); *Liverpool urge Uefa to look into 'odd' City deal* ([www.independent.co.uk/sport/football/premier-league/liverpool-urge-uefa-to-look-into-odd-city-deal-2314465.html](http://www.independent.co.uk/sport/football/premier-league/liverpool-urge-uefa-to-look-into-odd-city-deal-2314465.html)); *Uefa to examine Abu Dhabi ties in City's £400m sponsors deal* ([www.independent.co.uk/sport/football/premier-league/uefa-to-examine-abudhabi-ties-in-citys-163400m-sponsors-deal-2313112.html](http://www.independent.co.uk/sport/football/premier-league/uefa-to-examine-abudhabi-ties-in-citys-163400m-sponsors-deal-2313112.html)); *United's rival clash before season even begins* ([www.redflagflyinghigh.com/2011/07/football-bloody-hell/uniteds-rivals-clash-before-season-even-begins](http://www.redflagflyinghigh.com/2011/07/football-bloody-hell/uniteds-rivals-clash-before-season-even-begins)); *Liverpool Join Attack On City's Etihad Deal* ([www.anfieldtalk.blogspot.com/2011/07/liverpool-join-attack-on-citys-etihad.html](http://www.anfieldtalk.blogspot.com/2011/07/liverpool-join-attack-on-citys-etihad.html)).

<sup>86</sup> *Arsene Wenger On Manchester City's Deal With Etihad Airways - 'Real Question About The Credibility Of Fair Play'* ([www.theoriginalwinger.com/2011-07-13-arsene-wenger-on-manchester-citys-deal-with-etihad-airways-real-question-about-the-credibility-of-fair-play](http://www.theoriginalwinger.com/2011-07-13-arsene-wenger-on-manchester-citys-deal-with-etihad-airways-real-question-about-the-credibility-of-fair-play))

<sup>87</sup> Sul punto, v. N. HARRIS, *Why Manchester City's alleged Financial Fair Play «dodge» is not actually dodgy at all - and might even be an undervaluation of their worth*, consultabile su [www.sportingintelligence.com/2011/08/22/why-manchester-city%E2%80%99s-alleged-financial-fair-play-%E2%80%98dodge%E2%80%99-is-not-actually-dodgy-at-all-and-might-even-be-an-undervaluation-of-their-worth-220802/](http://www.sportingintelligence.com/2011/08/22/why-manchester-city%E2%80%99s-alleged-financial-fair-play-%E2%80%98dodge%E2%80%99-is-not-actually-dodgy-at-all-and-might-even-be-an-undervaluation-of-their-worth-220802/).

## 15. Considerazioni finali

Non v'è dubbio che l'obiettivo del *fair-play* finanziario rappresenta l'elemento caratterizzante il nuovo corso del governo europeo del calcio professionistico fortemente voluto dal presidente dell'UEFA Michel Platini. Non è un caso, d'altra parte, che tale obiettivo compare nell'elenco degli undici valori fondamentali che secondo l'UEFA costituiscono la base per lo sviluppo futuro del calcio europeo e per il dialogo dell'UEFA con il mondo politico, economico e sociale<sup>88</sup>.

In tale contesto, considerato altresì il fatto che l'UEFA ha voluto a più riprese rimarcare l'indissolubile legame (a suo avviso) esistente tra il *fair-play* finanziario e la stessa credibilità e sostenibilità del calcio europeo nel lungo periodo, è facile prevedere, almeno nelle intenzioni, un'applicazione rigorosa delle nuove disposizioni.

Senonché le buone intenzioni dell'UEFA non sembrano in grado, da sole, di fugare quei dubbi e quelle perplessità che si è cercato di illustrare nel presente lavoro. E ciò in quanto il problema non è solo strettamente giuridico, ma anche *lato sensu* politico. Il profilo dell'eventuale incompatibilità delle nuove regole UEFA con il diritto dell'Unione europea, per quanto rilevante, sfugge al controllo diretto dell'UEFA, posto che ogni decisione al riguardo non potrà che provenire dalle istituzioni europee; per contro, l'attuazione concreta di tale regole, e la conseguente possibilità di sanzionare le squadre che non soddisfano i parametri finanziari, è rimessa interamente al potere discrezionale dell'UEFA, la quale sa perfettamente di trovarsi di fronte a un drammatico *trade-off*: da una parte, infatti, l'enfasi posta sull'importanza del *fair-play* finanziario comporta inevitabilmente il fatto che la stessa credibilità dell'UEFA risulta legata a doppio filo a un'applicazione rigorosa e oggettiva delle nuove regole, indispensabile per fugare in radice ogni dubbio circa la possibilità di una «sudditanza psicologica» dell'UEFA nei confronti di certe squadre<sup>89</sup>; dall'altra parte, l'UEFA non può ignorare le

---

<sup>88</sup> Gli undici valori fondamentali sono i seguenti: 1. Calcio in primo piano; 2. Struttura piramidale e sussidiarietà; 3. Unità e leadership; 4. Buon governo e autonomia; 5. Calcio di base e solidarietà; 6. Protezione dei giovani e istruzione; 7. Integrità dello sport e scommesse; 8. Fair-play finanziario e regolarità delle competizioni; 9. Nazionali e club; 10. Rispetto; 11. Modello sportivo europeo e la specificità dello sport.

<sup>89</sup> Secondo quanto si legge su [www.goal.com/en-us/news/1956/europe/2011/05/11/2481453/uefa-general-secretary-gianni-infantino-european-soccer](http://www.goal.com/en-us/news/1956/europe/2011/05/11/2481453/uefa-general-secretary-gianni-infantino-european-soccer), in un'intervista a detto sito internet il segretario generale dell'UEFA, Gianni Infantino, così si sarebbe espresso: «Everyone knows the rules and we will go through with it. The question is, 'will you really do something?' And the answer is, 'yes, of course'. The train has left the station, we have started and there is no way back».

profonde conseguenze politico-economiche che potrebbero derivare da eventuali esclusioni «eccellenti» dalle proprie competizioni<sup>90</sup>. Non solo, infatti, il mancato rilascio della licenza UEFA a uno o più dei grandi club europei avrebbe notevoli ripercussioni negative in termini di qualità del prodotto offerto (si pensi a una Champions League senza le principali squadre spagnole o inglesi), ma tale circostanza potrebbe riaccendere l'antica e mai definitivamente abbandonata idea dei grandi club europei di dare vita a una Superlega europea, sul modello delle principali leghe statunitensi, totalmente autonoma dall'UEFA. Il che comporterebbe automaticamente l'annullamento di ben tre degli undici valori fondamentali dell'UEFA, vale a dire la struttura piramidale del calcio, il *fair-play* finanziario e il modello sportivo europeo con la sua specificità<sup>91</sup>. Non so dire quanto fondato sia tale rischio; ma, considerata la rilevanza della posta in gioco, una tale verifica potrebbe rivelarsi altamente pericolosa, ragione per cui l'UEFA potrebbe essere indotta a attribuire maggior peso ai fattori soggettivi di cui all'Allegato XI ogni qualvolta la stessa sia chiamata a verificare il rispetto dei parametri economici-finanziari da parte dei grandi club europei, con tutte le perplessità che un simile approccio solleva. Se così fosse, il rimedio voluto dall'UEFA si rivelerebbe peggiore del male che intendeva curare.

---

<sup>90</sup> Cfr. W.G., *UEFA's financial fair play dilemma*, consultabile su [www.footballeconomy.com/content/uefa-financial-fair-play-dilemma](http://www.footballeconomy.com/content/uefa-financial-fair-play-dilemma) secondo cui «UEFA faces a series of dilemmas in terms of its enforcing Financial fair play (FFP) regulations. If it doesn't enforce them at all, it will look foolish and be weakened in relation to the top clubs. But devising sanctions that bite without undermining the Champions League itself is a real test of ingenuity».

<sup>91</sup> Un'idea simile è manifestata anche da B. DRUT, G. RABALLAND, *The impact of governance on European football leagues' competitiveness*, Working Paper 2010-27, p. 22, consultabile su [www.economix.fr/pdf/dt/2010/WP\\_EcoX\\_2010-27.pdf](http://www.economix.fr/pdf/dt/2010/WP_EcoX_2010-27.pdf).

# L'ORGANIZZAZIONE DI GRANDI EVENTI SPORTIVI DALL'OTTICA AMMINISTRATIVA. ESPERIENZE RECENTI E INSEGNAMENTI PER IL FUTURO

di Massimo Capantini\*

SOMMARIO: 1. I Grandi eventi sportivi. L'esempio paradigmatico dei Giochi olimpici. - 2. L'organizzazione dei grandi eventi sportivi dalla prospettiva nazionale. Le «invarianti» amministrative. - 3. I più recenti esempi di organizzazione di grandi eventi sportivi in Italia: i Giochi olimpici invernali di Torino 2006... - 4. ... e i Mondiali di nuoto di Roma 2009. - 5. Un esempio recente (e in corso) di organizzazione di un grande evento sportivo all'estero: i Giochi olimpici di Londra 2012. - 6. Organizzare grandi eventi sportivi in Italia. Lezioni per il futuro alla luce del passato.

## 1. *I grandi eventi sportivi. L'esempio paradigmatico dei Giochi olimpici*

Presupposto di qualsiasi analisi giuridica dell'attività di preparazione di grandi eventi sportivi, anche da una prospettiva amministrativistica, dovrebbe essere la chiara determinazione dell'oggetto dell'indagine<sup>1</sup>.

Sfortunatamente, se nella letteratura scientifica di ambiti non giuridici, i grandi eventi in genere, e quelli sportivi in specie, sono da tempo trattati come categoria concettuale, e finanche classificati a partire da caratteristiche oggettive ricorrenti<sup>2</sup>, da un'angolazione giuridica, la nozione di grande even-

---

\* Dottore di ricerca presso l'Università di Pisa.

<sup>1</sup> Com'è intuitivo, i connotati di grandezza o specialità sono relativi e riconducibili arbitrariamente ai più svariati fattori, quali: l'eccezionalità, l'irripetibilità, l'imprevedibilità, il carattere inedito della manifestazione considerata, il numero di persone coinvolte, le risorse spese, o anche soltanto la sua risonanza rispetto a un dato contesto geografico (locale, nazionale o mondiale). Nella letteratura scientifica si vedano le definizioni descrittive di R. CAVALLO PERIN, in *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori esterni all'Amministrazione*, in *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Annuario AIPDA 2005, Milano, 2006, p. 86; di M. ROCHE, *Mega-events and modernity: Olympics and Expos in the growth of global culture*, Londra, 2000; di R. SCARSI, *Problemi e criticità gestionali dei grandi eventi: il caso dei Giochi olimpici*, in *Economia e diritto del terziario*, n. 2/2007, p. 494; O. R. SPILLING, *L'impatto economico dei mega eventi: il caso Lillehammer 1994*, in L. BOBBIO, C. GUALA (a cura di), *Olimpiadi e grandi eventi. Verso Torino 2006*, Torino, 2006, pp. 116-117.

<sup>2</sup> La più interessante tassonomia di grandi eventi, almeno nella letteratura scientifica italiana, si trova in C. GUALA, *Per una tipologia dei mega eventi*, in *Bollettino della Società geografica italiana*, n. 4/2002, p. 745 ss. Circa i problematici aspetti definitori e di classificazione della materia «grandi eventi» (sportivi e non), si rinvia anche a M. CAPANTINI, *I grandi eventi. Esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, Napoli, 2010, p. 1 ss.

to e, con essa, quella di grande evento sportivo non trovano nel nostro ordinamento una soddisfacente definizione generale e astratta, né un'elencazione esaustiva<sup>3</sup>. Le due nozioni sembrano piuttosto permanere nella categoria «gianniniana» delle c.d. nozioni «liminali», quali concetti metagiuridici che, seppur menzionati e finanche rilevanti nel mondo del diritto, non sono in questo compiutamente definiti e, pertanto, appaiono destinati a completarsi fuori di esso<sup>4</sup>.

Ciò premesso, in questa sede basti avvertire che le più importanti competizioni sportive internazionali, variamente catalogabili in base a proprietà quali la frequenza, la durata, la dislocazione, la rilevanza mediatica e economica, ecc., si inquadrano, per solito, in un sistema giuridico strutturato, sovranazionale, ampiamente autonomo rispetto ai singoli ordinamenti statali con i quali esso interagisce di continuo<sup>5</sup>. Detto sistema, attraverso le sue articolazioni istituzionali, è in grado di disciplinare e amministrare, in raccordo con apparati interni ai singoli Paesi, numerosi aspetti dell'allestimento delle varie manifestazioni<sup>6</sup>.

Paradigma dei grandi eventi sportivi, sotto tutti gli aspetti, sono i Giochi olimpici, per ragioni storiche, sportive, economiche e mediatiche. Sotto il primo aspetto basti ricordare che, inaugurati in Grecia nella loro forma originaria fin dal 776 a. C., i Giochi erano, come noto, appuntamento sacro, addirittura capace di far sospendere le ostilità in atto tra le popolazioni parte-

<sup>3</sup> Fa eccezione, ai soli fini della regolazione del settore dei *media*, la recente deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, 17 dicembre 2010, n. 667, *Regolamento concernente la trasmissione di brevi estratti di cronaca di eventi di grande interesse pubblico ai sensi dell'articolo 32-quater del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*. Questa, all'art. 1, comma 1, lett. c), definisce «evento di grande interesse pubblico»: «l'evento singolo, consistente o in una gara sportiva disputata in un giorno solare o la singola manifestazione il cui inizio e la cui fine sono individuati dalla produzione televisiva della stessa così come offerta alla visione del pubblico, che gode di un riconoscimento generalizzato da parte del pubblico televisivo ed è organizzato in anticipo da un soggetto legittimato a disporre dei diritti di trasmissione televisiva in via esclusiva relativi a tale evento». La definizione è poi corredata da un elenco esemplificativo di grandi eventi (soprattutto sportivi).

<sup>4</sup> Cfr. in rapporto alla definizione di «bene culturale», M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, Riv. trim. dir. pubbl., 1976, p. 3 ss.

<sup>5</sup> Sui caratteri peculiari dell'ordinamento sportivo in rapporto all'ordinamento generale (ribaditi dal legislatore, nel d.l. 19 agosto 2003, n. 220, conv. con l. n. 280/2003, e, di recente, dalla Corte cost, sent. 11 febbraio 2011, n. 49), sia dall'ottica sopranazionale che da quella nazionale, cfr. G. NAPOLITANO, *Sport*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 5678 ss.; M. SANINO-F. VERDE, *Il diritto sportivo*, CEDAM, Padova, 2008, p. 8 ss.; K. FOSTER, *Is there a global sports law?*, in *Entertainment and sports law journal*, disponibile su [www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/eslj](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/eslj), 2002, vol. II.1, p. 2; L. FERRARA, in *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2007, p. 8 ss.; L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010, p. 43 ss.

<sup>6</sup> Con specifico riguardo per gli eventi sportivi, e olimpici in particolare, cfr. C. CHINCHILLA, *Los juegos olímpicos: la elección de la sede y otras cuestiones jurídicas*, Madrid, 2009; M. CAPANTINI, *I grandi eventi*, cit., p. 21 ss.

cipanti. Sotto il secondo profilo, nella loro versione moderna, essi costituiscono, per numerose discipline sportive, il più prestigioso appuntamento agonistico. Ma soprattutto, in ordine agli ultimi due aspetti, è noto che le Olimpiadi sono andate assumendo, specie nell'ultimo mezzo secolo, un'enorme rilevanza in termini di investimenti economici, di movimentazione di persone, mezzi e capitali, e di visibilità planetaria<sup>7</sup>.

L'amministrazione dell'evento, quadriennale sia nella versione estiva che in quella invernale, è condotta secondo regole e procedure che promanano, in misura determinante, da un sistema giuridico ultrastatale, il Movimento olimpico. A esso afferiscono, tra l'altro, le varie federazioni sportive internazionali e i comitati olimpici dei vari paesi. Al suo apice, si trovano, istituzionalmente, il *Comitato olimpico internazionale* (CIO) e, quale fonte di diritto, la *Olympic charter* (Carta olimpica), da esso approvata e, nel tempo, più volte modificata. Le norme fondamentali che presiedono all'assegnazione dei Giochi e al loro svolgimento riposano nella Carta, vera e propria costituzione del movimento olimpico.

La disciplina di dettaglio della lunga procedura di scelta della città organizzatrice, a opera del CIO, nonché degli aspetti tecnico-organizzativi relativi agli impianti, alle competizioni e alla promozione dell'evento, è invece contenuta, di volta in volta per ciascuna edizione, in ulteriori atti. I principali sono le *procedures*, sorta di regolamenti emanati dal CIO e dalle federazioni internazionali, e l'*host city contract*, ossia l'accordo plurilaterale (i cui contenuti sono in realtà predisposti d'imperio dal CIO) che sottoscrivono, da un lato, il comitato olimpico nazionale e l'amministrazione della città ospitante, dall'altro, il CIO stesso.

Il modello normativo e istituzionale sotteso alla preparazione dei Giochi integra forse il più raffinato e avanzato sistema di organizzazione di grandi eventi. Esso poggia sulla presenza di un'istituzione internazionale (il CIO), *dominus* dell'evento, retta da atti costitutivi e dotata di organi rappresentativi e esecutivi che, periodicamente, assegnano la sua organizzazione «in concessione», e la regolamentano anche a mezzo di accordi negoziali con gli organizzatori. L'architettura di tale modello tende a riproporsi, con qualche semplificazione, nella maggior parte dei grandi eventi sportivi internazionali (oltre che di altri grandi eventi *tout court*), e in particolare nelle rassegne iridate e continentali dei vari sport, facenti capo alle rispettive federazioni,

---

<sup>7</sup> Su tali aspetti, cfr. C. CHINCHILLA, *Los juegos olímpicos*, cit., p. 64 ss.; L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, cit., p. 4 ss.

le quali ne sono regolatrici e «proprietarie» a titolo originario, in un rapporto simile a quello che intercorre tra i Giochi e il CIO.

Tale *fortuna* del «modello olimpico» rappresenta il naturale effetto della condivisione di un medesimo *legal framework* (quello del Movimento olimpico), sul cui rispetto vige, peraltro, la giurisdizione comune e esclusiva del *Tribunale arbitrale dello sport* (TAS)<sup>8</sup>. Ma soprattutto, da un'ottica amministrativistica, perché la crescente (ancorché controversa) rilevanza economica dei grandi eventi sportivi rende la loro organizzazione immancabilmente appetita da numerosi Paesi/città aspiranti. Il che, per conseguenza, impone sempre più che l'aggiudicazione avvenga a opera di istituzioni neutrali e in base a regole predeterminate, nell'ambito di una contesa che dev'essere, come segnalato proprio per i Giochi olimpici, paragonabile a una gara agonistica e permeata, in quanto tale, dalla «parità delle armi» e dal *fair-play*<sup>9</sup>.

In particolare, la proliferazione del modello olimpico riguarda preferibilmente eventi la cui localizzazione cambia da un'edizione all'altra, e la cui preparazione implica per gli organizzatori, e *in primis* per le autorità pubbliche coinvolte, uno sforzo organizzativo *una tantum* specifico e realmente straordinario<sup>10</sup>.

## 2. L'organizzazione dei grandi eventi sportivi dalla prospettiva nazionale. Le «invarianti» amministrative

Viste da una prospettiva nazionale, le esperienze preparatorie di grandi eventi sportivi presentano, a prescindere dal contesto ordinamentale italiano o estero, alcuni connotati ricorrenti (oltre che interdipendenti).

<sup>8</sup> Sul ruolo del TAS nell'ordinamento sportivo internazionale, cfr. L. FUMAGALLI, *La giurisdizione sportiva internazionale*, in E. GREPPI-M. VELLANO (a cura di), *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2005, p. 122 ss.; P. BERNARDINI, *L'arbitrato commerciale internazionale*, Milano, 2000, p. 124 ss.; E. GILSON, *Exploring the Court of arbitration for sport*, in *Law library journal*, n. 98/2006, p. 503 ss.; L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, cit., p. 207 ss.

<sup>9</sup> Cfr. *Candidature acceptance procedure, Games of the XXX Olympiad*, disponibile su [www.olympic.org/uk/utilities/reports/index\\_uk.asp](http://www.olympic.org/uk/utilities/reports/index_uk.asp), 2: «Finally, the Ioc expects that all cities wishing to organise the Olympic games and their Nocs bear in mind at all times that this is an Olympic competition, to be conducted in the best Olympic spirit, with respect, friendship and fair-play».

<sup>10</sup> Gli esempi più immediati sono rappresentati dai Mondiali di calcio e dalle altre manifestazioni iridate delle diverse discipline sportive. Nella tassonomia proposta da C. GUALA (v. *supra*, nota n. 2), i primi sono accomunati ai Giochi olimpici nella categoria degli eventi *mega&media*; i secondi sono in genere qualificati come *eventi sportivi speciali*.

Anzitutto, si afferma la tendenza a scindere finanziariamente e, per conseguenza, anche istituzionalmente: da un lato, le attività organizzative più «leggere», di chi deve organizzare le competizioni, la logistica, la diffusione mediatica e la promozione dell'evento, e che si esauriscono al concludersi di esso; dall'altro quelle più onerose, consistenti nelle realizzazioni/ammodernamenti infrastrutturali e nei servizi di contorno, che assorbono le risorse maggiori e che rappresentano il lascito più significativo per le comunità ospitanti una volta terminata la manifestazione<sup>11</sup>.

Nel caso dei Giochi, ciò avviene per diretta applicazione della Carta olimpica e delle *Candidature acceptance procedures*. Il CIO, infatti, impone di distinguere, fin dalla fase di candidatura, le risorse necessarie alla logistica curata dal comitato organizzatore (*Ocog operational budget*), dagli investimenti in impianti e infrastrutture (*non Ocog-budget*). Le prime sono coperte dai contributi del CIO e dagli introiti dello sfruttamento commerciale dei Giochi (diritti mediatici, sponsorizzazioni, biglietti, ecc.); le seconde devono essere fornite, o comunque garantite, dalle autorità pubbliche<sup>12</sup>.

Tale assetto «olimpico», come detto, prende piede anche al di fuori dei Giochi, inducendo a istituire corrispondentemente: un soggetto responsabile delle obbligazioni organizzative imposte dall'istituzione internazionale che assegna l'evento; e un soggetto con compiti «infrastrutturali», strettamente e funzionalmente connesso al primo. Tendenzialmente, entrambi sono enti istituiti *ad hoc* per l'evento. Inoltre, per solito, il primo è concepito e si muove come un soggetto privato e, avendo la temporanea disponibilità dei diritti legati all'evento (*in primis* quelli televisivi e di utilizzo dei simboli olimpici), cerca di finanziare la propria attività mediante il loro sfruttamento commerciale; il secondo non ha vocazione mercantile e opera osservando norme procedurali simili a quelle delle amministrazioni pubbliche, dalle quali è peraltro finanziato.

La seconda tendenza consiste nell'immane partecipazione di tutte le autorità di governo (da quelle locali/cittadine, fino al governo centrale) allo sforzo organizzativo. Partecipazione che si traduce sia nell'autonomo svolgi-

---

<sup>11</sup> Dopo l'esperienza di Los Angeles 1984, in cui gli investimenti infrastrutturali furono minimi e il concorso di risorse pubbliche per l'organizzazione precluso per volontà della stessa città ospitante, nell'ultimo quarto di secolo s'è assistito a un'*escalation* massiccia degli investimenti pubblici nell'approntamento delle Olimpiadi, tanto che si parla ormai di «gigantismo» dell'evento olimpico (cfr. C. CHINCHILLA, *Los juegos olímpicos*, cit., p. 84 ss.).

<sup>12</sup> V. a esempio le *2020 Candidature acceptance procedure*, disponibile su [www.olympic.org/Documents/Host\\_city\\_elections/2020\\_CAP.pdf](http://www.olympic.org/Documents/Host_city_elections/2020_CAP.pdf), pp. 100-101.

mento delle attività necessarie di propria competenza, sia, soprattutto, nella compresenza all'interno degli organismi *ad hoc* istituiti per preparare l'evento, i quali possono avere vesti indifferentemente pubblicistiche (a es. consorzi) o privatistiche (società di capitali e fondazioni).

La terza tendenza è costituita dal fatto che la scadenza improrogabile di tutte le iniziative preparatorie induce i legislatori a forgiare regole speciali per l'attività procedimentale e provvedimentale dei soggetti responsabili: sia di quelli istituiti *ad hoc*, che delle amministrazioni locali e centrali, per le residue competenze. Regole che, per consentire di onorare le obbligazioni organizzative, dovrebbero garantire una celerità e una puntualità dell'azione amministrativa maggiori rispetto agli standard ordinari dell'attività dei pubblici poteri<sup>13</sup>.

### 3. *I più recenti esempi di organizzazione di grandi eventi sportivi in Italia: i Giochi olimpici invernali di Torino 2006...*

I grandi eventi sportivi organizzati «una tantum» in Italia più di recente, e perciò stesso di più agile e utile lettura, sono stati le Olimpiadi invernali di Torino del 2006 e i Mondiali di nuoto di Roma del 2009.

Nel caso di Torino, l'architettura istituzionale e le regole operative furono definite con la legge 9 ottobre 2000, n. 285 (c.d. legge olimpica), poi modificata con legge n. 26 marzo 2003, n. 48<sup>14</sup>.

Dal punto di vista istituzionale, il già istituito *Comitato per l'organizzazione dei XX Giochi olimpici invernali* (TOROC), fondazione c.d. di partecipazione, cui prendevano parte la città di Torino e il CONI, era legalmente investito degli obblighi organizzativi derivanti dall'*host city contract* relativi alla logistica, alla promozione e alla copertura mediatica dell'evento. Il TOROC doveva contare sui soli proventi dello sfruttamento commerciale dei Giochi, senza utilizzare alcun finanziamento, sovvenzione o contributo pubblici (art. 1 *bis*). Accanto a esso, sorgeva l'*Agenzia per lo svolgimento dei XX Giochi olimpici invernali*, la cui missione era approntare le infrastrutture

<sup>13</sup> Sulle tre tendenze, registrate in numerosi eventi sportivi recenti (es. le Olimpiadi di Barcellona del 1992, la *America's Cup* di vela di Valencia del 2007, oltre agli eventi qui analizzati) sia consentito ancora un rinvio a M. CAPANTINI, *I grandi eventi*, cit., capitoli II e VI.

<sup>14</sup> Sul carattere di «legge provvedimento» di molti atti legislativi relativi a grandi eventi, e in particolare della legge olimpica n. 285/2000, cfr. U. RESCIGNO, *Il principio di legalità e le leggi-provvedimento*, in *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia. Atti del LIII convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Varenna, 20-22 settembre 2007, Milano, 2008.

collegate ai Giochi, finanziate con risorse pubbliche. L'Agenzia era un ente pubblico, soggetto al controllo della Corte dei conti, ampiamente autonomo da un punto di vista organizzativo, amministrativo e contabile, e dotato di capacità di diritto privato. Al suo interno operava anche un *Comitato di alta sorveglianza e garanzia* (art. 7), indipendente e dotato di autonomia funzionale, nominato con d.p.c.m., e avente compiti di monitoraggio, valutazione e controllo strategico sull'attività dell'Agenzia<sup>15</sup>.

Il quadro istituzionale era completato: da un *Comitato di regia dei Giochi olimpici invernali «Torino 2006»*, ove sedevano rappresentanti di comune e provincia di Torino, regione Piemonte, governo e CONI, con funzioni non operative ma di indirizzo, supervisione, coordinamento e verifica dell'attività di preparazione; e da un commissario straordinario (individuato nel sindaco di Torino) nominato successivamente alla legge olimpica con o.p.c.m. n. 3439 del 10 giugno 2005, per curare i «ritocchi» dell'ultima ora relativi al temporaneo adeguamento del traffico cittadino e di alcuni spazi urbani<sup>16</sup>.

Quanto alla disciplina dell'attività, se al TOROC, in quanto organismo formalmente privato e (in principio) non finanziato con risorse pubbliche, era consentito operare con strumenti civilistici, specie nell'attività contrattuale, l'Agenzia era invece soggetta alle ordinarie regole pubblicistiche, specialmente per quel che riguardava l'affidamento di appalti e concessioni di opere pubbliche (seppur con alcune deroghe, specie in materia di appalti di lavori, introdotte dal legislatore a ridosso dell'evento<sup>17</sup>).

Il commissario straordinario, per gli aspetti tutto sommato marginali di competenza, operava invece in una cornice normativa connotata da ampie deroghe al diritto delle amministrazioni pubbliche, circa il reclutamento del personale, la contrattualistica, il procedimento amministrativo, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali. Deroghe poste *ad hoc* con l'o.p.c.m. istitutiva n. 3439/2005, secondo il modello dei commissari di protezione civile nominati e investiti di poteri *extra ordinem* per la gestione di calamità e ca-

---

<sup>15</sup> Due membri del *Comitato di alta sorveglianza e garanzia* erano designati dal TOROC, uno dal Ministero dell'economia e delle finanze e uno dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

<sup>16</sup> Anche le amministrazioni territoriali interessate dall'evento provvidero a riorganizzare temporaneamente la propria struttura interna (si veda a es. l'ufficio *Struttura flessibile Torino 2006* della regione Piemonte). Inoltre, va ricordata l'istituzione (con d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, conv. con l. n. 43/2005) di una società pubblica, la *Italiaevolution s.p.a.*, deputata a coordinare le iniziative finalizzate a un più efficace inserimento nel contesto territoriale dei compiti e delle attività svolte dal TOROC.

<sup>17</sup> Si vedano, in dettaglio, relativamente all'occupazione di aree pubbliche e private, ai procedimenti autorizzatori e alle varianti in corso d'opera per le opere pubbliche, l. n. 48/2003, art. 3, d.l. n. 7/2005, art. 7 *septies*, comma 4 e comma 6; d.l. 28 maggio 2004, n. 136, conv. con l. n. 186/2004, art. 5 *bis*.

tastrofi ex artt. 2 ss. legge 24 febbraio 1992, n. 225. Occorre ricordare, infatti, che dal 2001 (con il d.l. 9 novembre 2001, n. 343, conv. con l. n. 401/2001, art. 5 *bis*, comma 5), nel nostro ordinamento alcuni degli strumenti di amministrazione degli stati di emergenza possono essere utilizzati, da e a discrezione del governo, anche per la gestione di manifestazioni future e programmate, previa dichiarazione di queste quali *grandi eventi* a opera del governo stesso. In particolare, l'art. 5 l. n. 225/1992, applicato ai grandi eventi, consente al Presidente del Consiglio di nominare commissari straordinari e di delegare a questi ultimi l'esercizio dei necessari poteri straordinari, anche in deroga a ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico (le norme dell'ordinamento derogabili devono essere esplicitate nelle ordinanze di nomina).

L'occasione dei Giochi di Torino fu propizia per il fiorire di istituti di diritto amministrativo innovativi e per un'efficace sinergia tra i diversi enti e amministrazioni coinvolte. Per la prima volta, venne applicata su larga scala, e in anticipo rispetto alla legislazione statale (d.l. 3 aprile 2006, n. 152), la valutazione ambientale strategica (l.r. Piemonte 14 dicembre 1998, n. 40, e art. 1, comma 4, legge olimpica), con riferimento al complesso di interventi previsti per l'evento. Ciò garantì un elevato livello di partecipazione procedimentale e una razionalizzazione degli altri adempimenti in materia ambientale previsti per le singole opere dell'Agenzia. La disciplina statale e regionale della conferenza di servizi fu integrata e ricalibrata, al fine di eliminarne incertezze e vuoti procedurali, garantendo puntualità decisionale (art. 1, c. 4, legge olimpica). E anche l'attività del TOROC, per quanto formalmente esonerata dal rispetto di vincoli pubblicistici, si orientò verso l'adozione, in via auto-regolamentare, di procedure simil-concorrenziali per la scelta dei contraenti.

*A posteriori*, l'organizzazione dei Giochi di Torino, seppur complessivamente positiva, è stata oggetto di alcune critiche. In primo luogo, occorre focalizzare quelle formulate nell'ambito del controllo successivo sulla gestione ex art. 3, comma 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20 (previsto dall'art. 2, comma 3, della legge olimpica), condotto dalla Sezione regionale della Corte dei conti, e in particolare le osservazioni sull'organizzazione interna e sulle spese di gestione dell'Agenzia<sup>18</sup>. Nell'occasione, la Corte, esaminando i profili riguardanti gli organi e il personale, il reclutamento di collaboratori esterni,

---

<sup>18</sup> Cfr. Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 9/2007, *Indagine sulla gestione dell'Agenzia per lo svolgimento dei Giochi olimpici invernali «Torino 2006»*, e delibera n. 33/2009, *Prosecuzione dell'indagine sulla gestione dell'Agenzia per lo svolgimento dei Giochi olimpici invernali «Torino 2006»*.

la gestione delle spese e i sistemi di controllo interno, ha stigmatizzato, anzitutto, la mancanza di un'efficace «programmazione interna diretta a determinare, in relazione agli obiettivi da perseguire, le misure organizzative e le risorse interne rispetto a essi strumentali, con riferimento a un determinato arco temporale». Gli uffici istituiti a tale scopo dall'Agenzia, in formale osservanza di quanto richiesto dall'art. 4, comma 7, l. n. 285/2000, non avrebbero, infatti, operato in concreto quel confronto periodico fra, da un lato, somme destinate a ciascuna unità organizzativa in ragione degli obiettivi gestionali e, dall'altro, il relativo consuntivo. Confronto che concretizza «quella verifica di efficacia, efficienza e economicità dell'azione amministrativa che rappresenta lo scopo essenziale del controllo di gestione» di cui al d.lgs. n. 286/1999<sup>19</sup>.

L'assenza di tale attività, ha indotto la Corte a guardare con sospetto all'ampio ricorso che l'Agenzia ha fatto alle collaborazioni esterne, «apparso superiore a quanto ci si sarebbe aspettato in presenza di un organico altamente qualificato», e talora attivato per mansioni ordinarie o tecniche affrontabili con le professionalità già presenti. Tale prassi, a giudizio della Corte, appare difficile da giustificare con l'insufficienza dell'organico consentito dalla legge olimpica, come addotto dall'Agenzia, in assenza di un efficace controllo di gestione in grado di evidenziare detta insufficienza<sup>20</sup>.

Anche l'operato del TOROC, poi, è stato oggetto di critiche, forse ancora più forti di quelle riservate all'Agenzia. Molteplici, infatti, sono stati gli interventi pubblici volti, in varie forme, a ripianarne le perdite di gestione<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Le citazioni sono tratte dalla delibera Corte dei conti, n. 9/2007, cit., p. 60, dove si legge, altresì, che «anche per gestioni destinate a operare in un arco di tempo limitato e caratterizzate dalla complessità e delicatezza delle problematiche da affrontare, un'attenta programmazione interna diretta a determinare, in relazione agli obiettivi da perseguire, le misure organizzative e le risorse interne necessarie e un attento controllo interno di gestione consentano di ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili e di dimostrare così il pieno rispetto dei principi di economicità e efficienza dell'azione amministrativa».

<sup>20</sup> Cfr. *ibidem*, p. 61. Lo stesso rilievo è stato fatto dalla Corte nella delibera n. 33/2009, cit., con riferimento alla fase terminale dell'attività dell'Agenzia, protrattasi nei due anni successivi alla conclusione dei Giochi. Ulteriori, ma circoscritti, rilievi critici sono stati formulati dalla Corte in ordine all'elevato numero di lavori pubblici affidati dall'Agenzia mediante trattativa privata (oggi procedura negoziata) per ragioni, non sempre del tutto condivisibili, di urgenza.

<sup>21</sup> V., a es., la deliberazione di Giunta, comune di Torino, 30 dicembre 2005, n. 2005/12295/015, che impegnava l'amministrazione cittadina a ripianare l'eventuale effettivo disavanzo di gestione che avrebbe potuto emergere dal bilancio consuntivo del TOROC fino alla concorrenza massima di 41 milioni di euro (peraltro detta misura rappresentava attuazione dell'art. 37 della Carta olimpica, che assegna al comitato organizzatore e alla città ospitante la responsabilità solidale per le obbligazioni finanziarie assunte individualmente o collettivamente per organizzare l'Olimpiade). Meno esplicite, anche perché inquadrate in rapporti contrattuali formalmente sinallagmatici di *sponsoring*, sono state altre forme di sostegno, quali: l'istituzione di una lotteria, i cui proventi erano destinati indirettamente al TOROC attraverso

Taluni di essi sono apparsi di dubbia legittimità per violazione della legge n. 285/2000, la quale, come detto, vietava qualsiasi finanziamento pubblico a beneficio del comitato organizzatore. Essi, inoltre, hanno conferito al TOROC un'aggiuntiva coloritura pubblicistica, ingenerando *a posteriori* perplessità in ordine alle regole che esso avrebbe dovuto osservare nella sua attività. In particolare, l'attenuazione dell'autonoma assunzione del rischio d'impresa, che il TAR Piemonte aveva peraltro considerato elemento essenziale per la qualificazione privatistica del comitato (v. sent. 3 marzo 2004, n. 362), ha avuto l'effetto di attrarre il TOROC alla sfera pubblica, facendo sorgere la convinzione che a esso andassero applicate, quantomeno, le norme comunitarie e nazionali dell'evidenza pubblica per l'affidamento di contratti pubblici.

Per gli stessi motivi, sempre retrospettivamente, è apparsa quanto meno inopportuna l'assenza di controlli esterni sul TOROC da parte della Corte dei conti (forse motivata anche dalla circostanza che per «legge» il comitato non avrebbe dovuto percepire alcun finanziamento pubblico). Né, si aggiunge, s'è rivelato prudente demandare il controllo interno sul suo operato alla sola vigilanza dei revisori dei conti, prevista all'art. 12 dello Statuto, non ammettendo l'applicazione di altri meccanismi analoghi a quelli previsti per le amministrazioni pubbliche (*in primis* il controllo interno di gestione ex d.lgs. n. 286/1999).

#### 4. ... e i Mondiali di nuoto di Roma 2009

Per l'organizzazione dei Mondiali di nuoto del 2009, assegnati dalla *Fédération internationale de natation amateur* (FINA) alla città di Roma, furono creati due organismi specifici.

Il primo era il comitato organizzatore, costituito dal comune di Roma e dalla Federazione italiana nuoto ai sensi degli artt. 39 ss. cod. civ., per predisporre e gestire i campionati, «in attuazione e nel rispetto delle disposizioni contenute nell'accordo (*Host city agreement*) tra la FINA, la Federazione italiana nuoto (FIN) e la città di Roma»<sup>22</sup>.

---

iniziative di sponsorizzazione «passiva» dei Giochi da parte del Ministero delle finanze (v. d.l. 30 dicembre 2005, n. 272, conv. con l. n. 49/2006, art. 3); e l'ulteriore operazione di sponsorizzazione «passiva» attuata dalla regione Piemonte, peraltro a solo poche settimane dall'apertura dei Giochi (v. deliberazione della Giunta regionale 16 gennaio 2006, n. 35-1999, *Stipula contratto sponsorizzazione con il TOROC*, BUR 26 gennaio 2006, n. 4).

<sup>22</sup> Statuto del *Comitato organizzatore dei 13th FINA world championships - Roma 2009*, disponibile su [www.roma09.it](http://www.roma09.it), art. 3.

Il secondo, avente il compito di realizzare e adeguare gli impianti sportivi e le infrastrutture necessarie, era un commissario delegato, nominato, con quasi tre anni e mezzo di anticipo sull'evento, dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito della dichiarazione dei campionati quale grande evento, *ex art. 5 bis*, comma 5, d.l. n. 343/2001. Per la propria attività, il commissario poteva contare sulle strutture e, soprattutto, sulle risorse del Dipartimento di protezione civile.

L'ufficio commissariale, secondo un modello dilagato nella seconda metà dello scorso decennio nel nostro ordinamento per la gestione di grandi eventi, veniva dotato, con l'ordinanza istitutiva e con altre successive<sup>23</sup>, di ampi poteri *extra ordinem*. Questi gli permettevano di esercitare funzioni di norma spettanti a altri enti (a esempio in materia di adeguamento degli strumenti urbanistici), e di sottrarsi, nello svolgimento della propria attività, al rispetto di numerose norme in materia di: controllo da parte della Corte dei conti (incluso quello preventivo di legittimità in base a una norma interpretativa contenuta nell'art. 14, comma 1, d.l. 90/2008<sup>24</sup>), procedimento amministrativo, reclutamento e gestione del personale dell'ufficio, tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali e, soprattutto, in tema di affidamento di concessioni e di appalti pubblici (con deroghe particolarmente estese circa i poteri di controllo dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, la responsabilità dei procedimenti, la qualificazione degli esecutori, la pubblicità dei bandi, i criteri di selezione delle offerte, la progettazione, le garanzie dei concorrenti/esecutori, i subappalti<sup>25</sup>).

L'assetto così delineato, soprattutto in assenza di controlli da parte della Corte dei conti e con l'eliminazione di molte delle garanzie procedurali che presiedono all'ordinaria attività amministrativa, ha dato luogo, come noto, a gravissimi problemi, specie in rapporto all'operato del commissario.

---

<sup>23</sup> Cfr. d.p.c.m. 14 ottobre 2005, *Dichiarazione di «grande evento» nel territorio della provincia di Roma in occasione dei mondiali di nuoto «Roma 2009»*, cui hanno fatto seguito numerose o.p.c.m., tra le quali si segnalano la n. 3489 del 29 dicembre 2005, più volte modificata, e la n. 3684 del 16 giugno 2008.

<sup>24</sup> V. d.l. 23 maggio 2008, n. 90, conv. con l. n. 123/2008, art. 14, comma 1: «L'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché l'articolo 5 bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, si interpretano nel senso che i provvedimenti adottati ai sensi delle predette disposizioni non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20».

<sup>25</sup> Le deroghe poste con le ordinanze sono state molto ampie, come accaduto anche in altri grandi eventi gestiti in regime di protezione civile. E ciò, nonostante l'emanazione (e il frequente richiamo nelle stesse ordinanze al rispetto) della direttiva p.c.m. 22 ottobre 2004, *Indirizzi in materia di protezione civile in relazione all'attività contrattuale riguardante gli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture di rilievo comunitario*, adottata dal governo proprio per evitare che le gestioni commissariali «in deroga» dessero luogo a infrazioni comunitarie (a esempio in materia ambientale e di contratti pubblici).

Alcuni impianti, già prima dell'evento, sono stati posti sotto sequestro per sospetti reati di abusivismo edilizio e per violazione delle norme che tutelano il paesaggio. Anche per tali ragioni, con ulteriore ordinanza, s'è cercato di sanare *ex post* la mancata acquisizione, nell'ambito dei già «non ortodossi» procedimenti commissariali, degli atti di assenso di competenza del comune di Roma, disponendo che detti atti potevano essere validamente rilasciati in qualsiasi momento delle procedure straordinarie, anche in corso d'opera e successivamente (in evidente contrasto col concetto stesso di procedimento amministrativo)<sup>26</sup>. Ma soprattutto, dall'inizio del 2010, sono scattate indagini e procedimenti penali dell'autorità giudiziaria nei confronti del personale della Protezione civile e di vari imprenditori, per reati di corruzione e concussione relativi agli appalti aggiudicati per l'organizzazione dei Mondiali (oltre che di altri grandi eventi)<sup>27</sup>.

##### 5. *Un esempio recente (e in corso) di organizzazione di un grande evento sportivo all'estero: i Giochi olimpici di Londra 2012*

Per le Olimpiadi del 2012, assegnate alla città di Londra dal CIO nel 2005, il comitato organizzatore è una società *non profit*, denominata *London organising committee of the olympic and paralympic games limited* (Locog). I suoi soci sono il governo, la *British olympic association* (l'equivalente inglese del nostro CONI) e la *Greater London authority* (GLA), quest'ultimo ente locale più importante dell'area metropolitana londinese. Il Locog opera come soggetto privato, secondo norme privatistiche<sup>28</sup>, incluso per ciò che concerne l'attività contrattuale di *procurement* e *sponsoring*<sup>29</sup>, ma interviene, in funzione consultiva e autorizzatoria, in vari procedimenti di competenza di altre amministrazioni e enti coinvolti nell'organizzazione dell'even-

<sup>26</sup> Si rammenti al riguardo il fenomeno, tutt'altro che limpido, di inversione della sequenza procedimentale previsto dall'o.p.c.m. 30 giugno 2009, n. 3787. Nelle premesse di tale ordinanza, si afferma che, per la realizzazione delle opere per i Mondiali di nuoto, «gli atti di assenso di competenza dell'ente locale, ove necessari in aggiunta a quello commissariale, possono essere rilasciati in qualsiasi momento della procedura straordinaria disciplinata dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3489/2005, e successive modifiche ed integrazioni, e dunque anche in corso d'opera e successivamente agli atti autorizzativi di competenza del Commissario delegato».

<sup>27</sup> Cfr. Tribunale di Firenze - Ufficio del Giudice per le indagini preliminari, *Ordinanza di custodia cautelare in carcere*, 8 febbraio 2010.

<sup>28</sup> Tale aspetto rileva, a esempio, per ciò che concerne l'osservanza delle norme sulla trasparenza amministrativa poste dalla *section 3 del Freedom of information act del 2000*, cui il Locog non è soggetto.

<sup>29</sup> V. Locog, *Annual report 2009-10*, disponibile su [www.london-2012.co.uk](http://www.london-2012.co.uk), 15.

to<sup>30</sup>. Il LOCOG non percepisce risorse pubbliche per la propria attività, e la sua gestione finanziaria è sottoposta a un dettagliato sistema di controlli interni (*internal audit e control*)<sup>31</sup>.

L'ente che ha la funzione di approntare le infrastrutture, le opere e i servizi più importanti, a valere su risorse pubbliche, è, invece, l'*Olympic delivery authority* (ODA). Prevista e disciplinata, per gli aspetti generali, dal *London olympic games and paralympic games act del 2006*, essa è regolamentata dal governo, per gli aspetti di dettaglio, con l'*Olympic delivery authority management statement and financial memorandum*. Quest'ultimo qualifica l'ODA come entità pubblica *non-departmental* (non ministeriale). Tuttavia, il Ministro della cultura e dello sport (*Department for culture media and sport*) ne nomina i membri e ne indirizza e supervisiona l'attività, e le assegna parte delle risorse pubbliche necessarie<sup>32</sup>. Ciò che sembra sufficiente a inquadrare l'ODA come emanazione del governo centrale (è in effetti definito, per più aspetti, *accountable to government*), che opera, con ampi e variegati poteri, in collaborazione con gli altri enti locali del contesto metropolitano londinese, dei quali può anche rilevare o integrare temporaneamente alcune funzioni (a esempio in materia di pianificazione urbanistica e di programmazione dei trasporti per determinate zone della città)<sup>33</sup>.

L'attività dell'ODA, oltre alla normativa sulla trasparenza e sull'accessibilità agli atti valida per la generalità delle amministrazioni pubbliche (ai sensi della *section 3 del Freedom of information act del 2000*), segue le regole comunitarie per l'aggiudicazione dei contratti pubblici<sup>34</sup>. Al riguardo, si segnala che quest'ultima deve avvenire in base a un'esplicita *policy*, che persegua i criteri del *value for money* e della sostenibilità ambientale<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> L'attività autorizzatoria, in particolare, riguarda l'utilizzo dei simboli olimpici (v. *London Olympic Games and Paralympic Games Act*, 10 (3), 25(3), 34(3) e Schedule 3).

<sup>31</sup> V. LOCOG, *Report and Financial Statements, 2007*, disponibile su [www.london-2012.co.uk](http://www.london-2012.co.uk), p. 3 ss.

<sup>32</sup> V. *London olympic games and paralympic games act*, cit., *schedule 1*. Sulla qualifica dell'ODA, cfr. anche *Olympic delivery authority management statement and financial memorandum* (disponibile su [www.london2012.com](http://www.london2012.com)), par. 2.10, ove si legge che «For administrative purposes the ODA is classified as an executive non-departmental public body. For National accounts purposes, the ODA is classified to the central government sector».

<sup>33</sup> V. *London Olympic Games and Paralympic Games Act*, cit., Sections n. 4, 5, 7 e 19 e Schedule 1.

<sup>34</sup> Cfr. ODA, *Management statement and financial memorandum*, anch'esso disponibile su [www.london2012.com](http://www.london2012.com), p. 67, par. 5.14.

<sup>35</sup> V. ODA, *Procurement policy*, disponibile su [www.london2012.com](http://www.london2012.com), 5 ss. e 18 ss. L'ODA, assicurando comunque il conseguimento delle condizioni più favorevoli in termini di efficacia ed efficienza amministrative, ha la possibilità di: a) procedere con affidamenti diretti ovvero con procedure competitive semplificate per l'assegnazione di contratti di importo minore (c.d. *de minimis* fino a 3.000, e fino 25.000 £

Per la scelta del proprio personale, l'ente adotta procedure selettive concorsuali, a meno che esigenze straordinarie giustifichino la contrattazione diretta di professionalità di provata competenza (in ogni caso, è necessaria l'autorizzazione governativa per gli incarichi a più alta remunerazione)<sup>36</sup>.

L'aspetto più interessante della disciplina dell'ODA, tuttavia, concerne le norme, dettagliate e trasparenti, in quanto rese pubbliche, relative alla programmazione dell'attività, all'approvazione dei bilanci e al monitoraggio/valutazione precedente e successiva degli obiettivi e dei risultati di gestione. L'atto centrale, da questo punto di vista, è l'*Annual ODA plan and budget*, che copre l'intera durata della preparazione dell'Olimpiade (*Olympic programme*), e che illustra le iniziative relative all'organizzazione complessiva dell'evento, definendo con maggiore dettaglio quelle da intraprendere/proseguire l'anno successivo. Il *plan* contiene:

- a) gli obiettivi annuali e pluriennali (essenzialmente consistenti nel portare a termine impianti e infrastrutture, e suddivisi in interventi principali e secondari), con l'indicazione dei rispettivi finanziamenti<sup>37</sup>;
- b) l'esame delle performance amministrative nell'anno precedente; e l'apprezzamento di fattori non del tutto prevedibili, che potrebbero determinare scostamenti dagli obiettivi prefissati<sup>38</sup>.

Il procedimento di approvazione del *plan* prevede che questo sia concordato dall'ODA con il governo e che sulla proposta esprima un parere la *British olympic association*. Dopo l'approvazione definitiva, l'ODA deve pubblicare un sunto del *plan* e renderlo consultabile attraverso il proprio sito internet<sup>39</sup>.

Il monitoraggio e il controllo sull'operato dell'ODA, in specie sul raggiungimento effettivo degli obiettivi nei limiti degli stanziamenti previsti, avviene mediante molteplici strumenti<sup>40</sup>:

- a) un sistema di controllo interno (*internal audit*), tarato su standard comuni anche ai *Department* governativi;
- b) una relazione annuale sull'attività svolta, che l'ODA deve presentare al governo;

---

rispettivamente); aggiudicare in via diretta, senza gara, contratti di importo superiore a 100.000 £ in casi di prestazioni estremamente specializzate o a prezzo fisso, ma solo previa autorizzazione governativa (v. ODA, *Management statement and financial memorandum*, 68, par. 5.19 ss.).

<sup>36</sup> V. *ibidem*, p. 23, par. 6.1 ss.

<sup>37</sup> V. *ibidem*, p. 25, par. 6.10 ss.

<sup>38</sup> V. *ibidem*, p. 24, 6.8.

<sup>39</sup> V. *ibidem*, p. 24, 6.9 e Annex A.

<sup>40</sup> V. *ibidem*, p. 26, 6.19 ss; v. anche *London olympic games and paralympic games act*, cit., Schedule 1, par. 24.

c) un controllo esterno (*external audit*) sulla gestione finanziaria, condotto dal *controller and auditor general* (C&AG), organo monocratico con funzioni in parte paragonabili a quelle dei revisori dei conti e della Corte dei conti, e deputato a svolgere, nel caso di specie, un esame sull'efficienza e efficacia dell'azione amministrativa<sup>41</sup>.

Inoltre, la definizione degli obiettivi e dei sistemi di valutazione del personale (sia del *chief executive*, che degli altri responsabili esecutivi) trova disciplina nell'*Olympic delivery authority management statement and financial memorandum*. Questo prevede che il governo sia previamente informato degli obiettivi che annualmente verranno assegnati al *chief executive* e del sistema di remunerazione del suo *staff*<sup>42</sup>.

In ultimo, si segnala che, per le opere di competenza dell'ODA il cui costo ecceda i 20 milioni di £, sono previsti meccanismi autorizzatori specifici, che coinvolgono, in seno a un'apposita commissione «a geometria variabile» (*Olympic project review group*), rappresentanti dei ministeri e delle amministrazioni locali di volta in volta competenti<sup>43</sup>.

## 6. Organizzare grandi eventi sportivi in Italia. Lezioni per il futuro alla luce del passato

L'organizzazione di grandi eventi sportivi, descritta da un'angolazione giuridico-amministrativa nei paragrafi precedenti, suggerisce alcune considerazioni da tener presenti per future analoghe esperienze in Italia.

In primo luogo, dalle criticità evidenziate nei Mondiali di nuoto di Roma (e in altre problematiche esperienze, come la *Louis Vuitton Cup* all'isola de La Maddalena nel 2010), emerge l'irragionevolezza di continuare a amministrare simili manifestazioni «in regime di protezione civile». Ciò per quel che riguarda, specialmente, la costruzione e l'ammodernamento di impianti e infrastrutture e gli altri interventi pubblici, in generale connessi all'evento, che comportano il maggior dispendio di risorse pubbliche.

Applicare ai grandi eventi gli strumenti della l. n. 225/1992 e, in particolare, istituire commissari straordinari (in genere scelti nell'ambito del Di-

---

<sup>41</sup> V. *ibidem*, pp. 29, 6.33: «The c&ag may carry out examinations into the economy, efficiency and effectiveness with which the ODA has used its resources in discharging its functions».

<sup>42</sup> V. *ibidem*, p. 69, 6.2 ss.

<sup>43</sup> V. *ibidem*, pp. 59, 4.8 e Annex C. Circa il regime di responsabilità, il *chief executive* è soggetto a regole particolari, rispetto a quelle ordinariamente previste per i pubblici funzionari, data la qualità di *executive non-departmental public body* dell'ODA (v. p. 19, 5.18).

partimento di protezione civile e finanziati con risorse di quest'ultimo) investiti di poteri *extra ordinem*, spesso «strappati» a altri enti e sottratti agli ordinari istituti procedurali e di controllo dell'attività amministrativa (ivi inclusi quelli della Corte dei conti), s'è svelato foriero di molteplici criticità. Queste fanno apparire tale soluzione la risposta sbagliata dell'ordinamento a un'esigenza effettiva, ossia quella di forgiare strumenti istituzionali e procedure che tengano conto della specificità della situazione (la complessa, onerosa e improrogabile organizzazione di un grande evento), e che siano in grado di assicurare elevati standard di efficacia e puntualità dell'azione amministrativa.

È, del resto, concettualmente discutibile la stessa scelta legislativa del d.l. n. 343/2001 di estendere *de plano* soluzioni «limite» per un ordinamento giuridico, quali sono quelle di gestione di calamità e catastrofi, a situazioni di tutt'altra natura, come i grandi eventi. Situazioni nient'affatto improvvise e imprevedibili, ma anzi future e programmate (spesso) con largo anticipo, che mal giustificano fratture del nostro sistema giuridico come quelle rappresentate dall'attribuzione di poteri *extra ordinem*. Inoltre, l'organizzazione di grandi manifestazioni in regime di protezione civile, ossia in deroga alle norme procedurali e di controllo e, più in generale, al basilare principio di legalità dell'azione amministrativa, mette a repentaglio l'imparzialità e il buon andamento di quest'ultima, propiziando fenomeni di inefficiente consumo di risorse pubbliche, effetti discutibili dal punto di vista ambientale, urbanistico, ecc., oltre che, come visto, il proliferare di reati contro la PA<sup>44</sup>.

Da qualche tempo, fortunatamente, sembra in atto una regressione o, quanto meno, una correzione di tale modello gestionale, che nell'arco di meno di un decennio è divenuto in Italia il più diffuso sistema di amministra-

---

<sup>44</sup> Particolarmente discutibile è la prassi, ricorrente in numerose ordinanze, di permettere al commissario straordinario di affidare direttamente la gestione in concreto degli interventi a *soggetti attuatori* privati, cui il commissario può trasferire anche le risorse necessarie, e la cui attività sfugge ulteriormente a qualsiasi vincolo di trasparenza e di controllo pubblici (si veda a esempio l'o.p.c.m. 30 dicembre 2009, n. 3838, *Disposizioni urgenti per lo svolgimento della Louis Vuitton World Series presso l'isola de La Maddalena*, G.U. 12 gennaio 2010, n. 8). Per una critica al fenomeno delle gestioni in regime di protezione civile di grandi eventi, al margine delle problematiche emerse negli ultimi anni intorno all'amministrazione delle emergenze (vere o presunte), cfr. C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Annuario AIPDA 2005, Milano, 2006, p. 5 ss.; A. CARDONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza del Governo*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Torino, 2007, p. 213 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in AA.Vv., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, cit., p. 171 ss.; R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Brescia, 2011, p. 89 ss.; G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza: profili costituzionali*, Bari, 2010.

zione di grandi eventi<sup>45</sup>. I segnali in tal senso, sia giurisprudenziali che, soprattutto, normativi, sono molteplici, e conseguono, verosimilmente, alle iniziative della magistratura ordinaria, citate a proposito dei Mondiali di nuoto romani.

Particolarmente degna di nota, proprio perché manifestatasi inizialmente in rapporto a un grande evento sportivo, è l'opera recente della magistratura contabile. Con delibera n. 5/2010/P, la Sezione centrale per il controllo sulla legittimità degli atti del governo della Corte dei conti ha contestato l'interpretazione dell'art. 5 bis, comma 5, d.l. n. 343/2001 secondo cui l'esecutivo avrebbe totale libertà nel qualificare determinate situazioni come grandi eventi, con l'effetto di poterle gestire come emergenze e di sottrarre tanto le successive o.p.c.m. di nomina dei commissari straordinari quanto gli atti di questi ultimi, al controllo preventivo di legittimità della Corte, come permesso dal citato art. 14, comma 1, d.l. n. 90/2008.

Nella fattispecie presa in esame, ossia le regate della *Louis Vuitton cup* di vela all'isola de La Maddalena del 2010, la Corte dei conti ha sottolineato come simile manifestazione non implicasse quei pericoli per la collettività che sarebbero determinanti, anche in base alla giurisprudenza costituzionale (su tutte, v. Corte cost., sent. 14 aprile 1995, n. 127), per ammettere l'istituzione di uffici e di poteri *extra ordinem*. Con ciò interpretando l'art. 5 bis, comma 5 d.l. n. 343/2001 nel senso che i grandi eventi possono sì essere trattati alla stregua delle circostanze da protezione civile di cui all'art. 2, l. n. 225/1992<sup>46</sup>, ma solo se, al pari di queste ultime, «determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni»<sup>47</sup>.

Anche in conseguenza di tale presa di posizione, è stata emanata la direttiva p.c.m. del 27 luglio 2010, con la quale il governo ha inteso autoregolare i procedimenti di dichiarazione di grande evento, al fine di renderne più trasparenti le motivazioni, specie in ordine ai presupposti di fatto. La direttiva stabilisce che, in fase istruttoria, il Dipartimento della protezione civile, coinvolgendo tutte le amministrazioni pubbliche interessate o com-

---

<sup>45</sup> Alcuni esempi di tale tipo di gestione sono stati le pre-regate dell'*America's cup* del 2004 a Trapani e quelle della *Louis Vuitton World Series* nell'arcipelago dell'isola de La Maddalena del 2010, la candidatura e l'organizzazione dell'EXPO 2015 di Milano, le celebrazioni di *Italia 150*, i funerali di Papa Giovanni Paolo II del 2005, l'organizzazione del G8 dell'Aquila del 2009.

<sup>46</sup> Riconducendoli, di fatto, alle ipotesi di quegli *altri eventi* di cui al comma 3, art. 2, l. n. 225/1992.

<sup>47</sup> Corte dei conti, *Sezione centrale per il controllo sulla legittimità degli atti del governo*, delibera n. 5/2010/P, disponibile su [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it). 24.

petenti, analizzi, per ciascun evento, le proposte organizzative e fornisca al Consiglio dei ministri dati sul contesto di riferimento. Ciò dovrebbe permettere di verificare se la preparazione e lo svolgimento dell'evento determinino una situazione straordinaria, capace cioè di travolgere l'ordinario sistema sociale e di accentuare i rischi per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente. Tre sono, in sintesi, i parametri di cui il Dipartimento deve tener conto nella valutazione:

- a) la complessità organizzativa dell'evento, funzione della rilevanza e della dimensione nazionale o internazionale, delle autorità partecipanti, dell'impatto sull'economia e sullo sviluppo, anche infrastrutturale, dell'area interessata, dell'affluenza di pubblico e di operatori economici, del rischio di compromissione per l'ambiente e il patrimonio culturale del Paese;
- b) la necessità di provvedimenti e piani organizzativi straordinari, per garantire la sicurezza, l'uso del territorio, la mobilità, la viabilità e i trasporti, l'assistenza sanitaria e di pronto intervento, con il coinvolgimento di operatori, mezzi e misure eccezionali;
- c) l'adozione di misure per evitare che l'evento comporti conseguenze negative per il territorio<sup>48</sup>.

Sono, tuttavia, di tipo legislativo le maggiori novità intervenute rispetto al modello di gestione di grandi eventi in regime di protezione civile. Pur rimanendo in vigore il rinvio di cui all'art. 5 *bis*, comma 5, d.l. n. 343/2001 all'art. 5 l. n. 225/1992, e con esso la possibilità di preparare e gestire grandi eventi come se si trattasse di calamità e catastrofi, detta possibilità è ora soggetta, per legge, a maggiori meccanismi di controllo e a nuove regole circa il ruolo che gli enti coinvolti devono rivestire sul piano finanziario.

In primo luogo, il comma 2 *sexies* dell'art. 2, d.l. 29 dicembre 2010, n. 225 (c.d. *decreto milleproroghe*), nel testo integrato dalla relativa legge di conversione n. 10/2011, ha modificato l'art. 3 l. n. 20/1994, disponendo che il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti debba condursi anche sui provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle o.p.c.m. emanate ex art. 5, comma 2, l. n. 225/1992 (in parziale abrogazione implicita, dunque, della norma di interpretazione autentica di cui all'anzidetto art. 14, comma 1, d.l. 90/2008).

---

<sup>48</sup> V. direttiva Presidente del Consiglio dei ministri, 27 luglio 2010, *Indirizzi per lo svolgimento delle attività propedeutiche alle deliberazioni del Consiglio dei ministri da adottare ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225*. Per un commento sul valore della direttiva, cfr. A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza*, Torino, 2011, p. 201.

In secondo luogo, ancora il *decreto milleproroghe* ha introdotto nell'art. 5, l. n. 225/1992 previsioni tese a rendere meno disinvolto e opaco l'utilizzo delle risorse pubbliche per fronteggiare grandi eventi. Anzitutto, le ordinanze in materia di grandi eventi sono adesso «emanate di concerto, relativamente agli aspetti di carattere finanziario, con il Ministro dell'economia e delle finanze» (comma 2). Inoltre, i commissari straordinari devono assolvere a obblighi di rendicontazione delle risorse a essi assegnate (comma 5 bis)<sup>49</sup>.

Immaginare quale possa essere l'impatto amministrativo di tali correttivi alla disciplina dei grandi eventi è senz'altro prematuro. Certamente, quel che si può fin d'ora affermare, *pro futuro*, è che l'organizzazione di manifestazioni affidata a soluzioni *extra ordinem* deve poggiare su una previa, convincente e attenta individuazione sia dei profili che legittimano un «trattamento speciale» dell'evento in termini amministrativi, sia delle singole norme cui sarà lecito derogare, proporzionalmente, in ragione dei vincoli temporali e di complessità che l'evento propone.

Al riguardo, particolarmente confortante è il ripristino del controllo sugli atti commissariali da parte della Corte dei conti. E in tal senso, un'esperienza pilota per i grandi eventi sportivi si sta rivelando l'EXPO di Milano 2015. Al riguardo, infatti, l'iniziale assetto di poteri speciali<sup>50</sup>, concepito con o.p.c.m. che permettevano al commissario straordinario di operare in ampia deroga rispetto alle leggi vigenti, è stato ridefinito a seguito dei correttivi sopra descritti. E, soprattutto grazie ai rilievi della Corte dei conti nell'ambito del ripristinato controllo preventivo di legittimità, è stato depurato dalle deroghe meno giustificabili, in un'ottica di maggior rispetto dei canoni fondamentali dell'azione amministrativa<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> A ciò va aggiunto che i commi 5 *quater* e 5 *quinqües* prevedono che le regioni, con varie misure di carattere fiscale, si facciano carico, in prima battuta, delle spese di gestione dell'evento, e solo ove tali risorse non siano sufficienti «ovvero in tutti gli altri casi di eventi [...] di rilevanza nazionale, può essere disposto l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile». Questa pare, tuttavia, la novità di minor impatto, giacché sembra difficile immaginare grandi eventi sportivi privi di rilevanza nazionale, la cui organizzazione debba quindi gravare, in primo luogo, sulla regione ospitante.

<sup>50</sup> V. art. 14 d.l. 5 giugno 2008, n. 112, conv. con l. n. 133/2008; d.p.c.m. 22 ottobre 2008, o.p.c.m. 18 ottobre 2007, n. 3623, o.p.c.m. 19 gennaio 2010, n. 3840.

<sup>51</sup> V. o.p.c.m. 5 ottobre 2010, n. 3900, e o.p.c.m. 11 ottobre 2010, n. 3901. V. anche Corte dei conti, *Sezione centrale per il controllo sulla legittimità degli atti del governo*, deliberazione n. 23/2010, ove, peraltro, si legge che la manifestazione EXPO 2015 «è unica, nel suo genere, espressamente prevista dalla legge (art. 14, comma 1, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2009, n. 133), che la delinea nella sua fattispecie, qualificandola, con la nomina del commissario straordinario del governo [...], come eccezionale, singolare, straordinaria, con riferimento ai tempi, tassativamente stabiliti a livello internazionale [...], al luogo e all'ordinamento nazionale ed internazionale. La sua realizzazione e il suo svolgimento si situano nell'ambito di accordi e convenzioni sovranazionali, esponendo la Repubblica italiana nel contesto internazionale. Gli straordinari strumenti giuridici, a cui si ricorre per fini operativi, discendono funzionalmente dal singolare disposto legislativo (cit. art. 14) e non dalla disciplina generale concernente gli

Ulteriori considerazioni possono, poi, formularsi comparando le esperienze di grandi eventi sportivi italiani con la disciplina sull'organizzazione dei Giochi olimpici londinesi del 2012.

Anzitutto, in quest'ultima, non può ignorarsi la specifica attenzione dedicata alla programmazione e al monitoraggio e verifica degli obiettivi annualmente assegnati all'ODA. Specie in ordine alla definizione degli obiettivi/ricompense da attribuire ai suoi dirigenti e dei bilanci annuali, l'esperienza londinese propone una disciplina ben più dettagliata (oltre che trasparente) di quella che si evince dalla legge olimpica per l'omologa Agenzia di Torino (per non parlare di quella, pressoché inesistente, relativa al commissario straordinario dei Mondiali di nuoto di Roma). In essa, inoltre, il ruolo degli enti pubblici e delle amministrazioni coinvolte è ben esplicitato, e gli adempimenti di ciascuno sono puntualmente delineati, con l'effetto di rendere visibile e effettiva l'*accountability* dell'attività svolta dall'ODA nei confronti delle amministrazioni retrostanti.

Va evidenziato, in ultimo, quanto la disciplina dell'Olimpiade londinese insista sull'attività di controllo interno e esterno (*auditing*) sul *management* sia dell'ODA che del LOCOG.

Quello che, nei termini del nostro ordinamento, si definisce controllo interno (con particolare riferimento al controllo di gestione e alla valutazione dei dirigenti, nella declinazione contenuta nel d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286)<sup>52</sup>, dovrebbe rappresentare, del resto, il contrappunto e il momento consuntivo rispetto all'attività di programmazione di qualsiasi soggetto pubblico<sup>53</sup>. In esso, vanno evidenziati i dati e le criticità che, come segnalato dalla Corte dei conti nel rapporto sull'Agenzia di Torino, spiegano l'eventuale scostamento dagli obiettivi prefissati e/o determinano il contenuto della

---

interventi di protezione civile, previsti e disciplinati dalla l. n. 225/1992, modificata ed integrata dagli artt. 5 e 5 bis l. n. 401/2001; il legislatore, eccezionalmente, per questa singola fattispecie (realizzazione dell'Expo Milano 2015), consente al Presidente del Consiglio dei ministri di avvalersi dello strumento giuridico previsto nell'art. 5 l. n. 225/1992».

<sup>52</sup> In particolare, si ricorda, il controllo di gestione consiste nel «verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati» (art. 1, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 286/1999).

<sup>53</sup> La dottrina sui controlli interni ed esterni è pressoché sconfinata. Ci si limita a segnalare, *ex multis*, G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, p.g., I, p. 1343 ss.; C. CHIAPPINELLI-L. CONDEMI, *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2004, p. 211 ss.; A. SPANO, *Controllo, valutazione delle performance e sistema delle ricompense*, in L. CAVALLINI CADEDDU, *Controlli interni nelle pubbliche amministrazioni e Decreto legislativo n. 286 del 1999: atti del convegno tenutosi a Cagliari il 6-7 ottobre 2000*, Torino, 2002, p. 184 ss.; e, con riguardo al controllo da esercitare sui soggetti esterni all'amministrazione, che gestiscono risorse pubbliche, M. PASSALACQUA, *L'evoluzione del sistema dei controlli sui fondi pubblici affidati a soggetti estranei all'amministrazione statale*, p. 201 ss.

programmazione e degli obiettivi futuri, oltre che delle dotazioni umane e finanziarie necessarie, secondo un *iter* virtuoso particolarmente indispensabile quando si devono fronteggiare attività complesse e scadenze tassative come quelle di un grande evento sportivo.

Nel nostro ordinamento, l'effettività di tale controllo interno, come suggerito dall'esperienza dell'Agenzia torinese, non può essere assicurata dal generico richiamo legislativo al rispetto del d.lgs. n. 286/1999, ma va perseguita attraverso una precisa regolamentazione e una concreta attuazione da parte delle istituzioni organizzatrici. Tale controllo, inoltre, andrebbe previsto anche per i comitati organizzatori che, come il TOROC o il comitato per i Mondiali di nuoto romani, sono usualmente strutturati con veste privatistica, evitando che la presenza in essi di adeguati meccanismi di controllo sia facoltativamente demandata alla volontà degli associati, espressa negli atti costitutivi o statutari<sup>54</sup>.

Con riguardo ai controlli esterni, infine, sembra senz'altro da confermare l'opportunità di un controllo successivo sulla gestione da parte della Corte dei conti (*ex art. 3, comma 4, l. n. 20/1994*) nei confronti del soggetto che cura strutture e infrastrutture (come accaduto nell'Olimpiade di Torino). La normativa singolare dei vari eventi, tuttavia, dovrebbe disporre detto controllo, che non dipende necessariamente dall'erogazione di risorse pubbliche, anche sui soggetti che curano la logistica, la diffusione mediatica e la commercializzazione dell'evento.

Ciò anche in considerazione del fatto che, in tutti quei casi in cui detti soggetti sono tenuti a operare senza l'apporto di contributi pubblici (come nelle Olimpiadi), su di essi non può insistere il c.d. controllo concomitante della Corte, ossia il controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo stato contribuisce in via ordinaria (*ex art. 100, comma 2, e l. n. 259/1958, art. 12*)<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Ciò appare opportuno proprio quando, come nei casi citati, le istituzioni organizzatrici hanno forma di comitati e fondazioni di partecipazione *ex artt. 39 e ss. e 14 e ss. cod. civ.* (circostanza ultimamente frequente in tema di grandi eventi) e, in quanto tali, non possono contare, come accade invece per le società di capitali, su un'articolata disciplina civilistica della propria *governance* e del controllo degli associati sugli organi.

<sup>55</sup> Diversamente, nel caso dell'EXPO 2015, sulla società pubblica *EXPO 2015 s.p.a.*, incaricata di organizzare l'evento, opera anche il c.d. controllo concomitante della Corte dei conti *ex art. 100, comma 2, Cost. e art. 12 legge 21 marzo 1958, n. 259*, in quanto società configurabile come ente cui lo stato contribuisce in via ordinaria. Detto controllo si può estrinsecare nell'invio tempestivo alla Corte di atti societari fondamentali (conti consuntivi e bilanci di esercizio, ecc., v. artt. 4 ss.), oltre che nella assistenza di un magistrato contabile, nominato dal presidente della Corte stessa, alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione (art. 12).

Sulla distinzione tra controllo sulla gestione *ex art. 3, comma 4, l. n. 20/1994* e controllo concomitante *ex art. 12, l. n. 249/1958*, cfr. A. BALDANZA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in AA.Vv., *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2008, p. 1025 ss. e p. 1044 ss.

**CORTE DI CASSAZIONE**, sezione lavoro; sentenza 8 luglio 2011, n. 15094; Pres. DE LUCA, Est. IANNIELLO, P.M. MATERA (concl. conf.); D'IPPOLITO E.-D'IPPOLITO A. (Avv. VESPAZIANI) C. CARCIONE (Avv. LATELLA). *Cassa App. Torino 4 novembre 2008*. Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati: DE LUCA MICHELE, (Presidente) IANNIELLO ANTONIO (rel. Consigliere), AMOROSO GIOVANNI (Consigliere), BANDINI GIANFRANCO (Consigliere), MANNA FELICE (Consigliere).

***Rapporto di lavoro subordinato - Trasferimento d'azienda in genere - Intestazione***

*Il solo fatto della attribuzione di un titolo sportivo abilitante alla partecipazione al campionato di serie B, a seguito della mancata ammissione al campionato di serie A ai sensi dell'art. 52, sesto comma, delle norme organizzative interne della Federazione calcio non è sufficiente a concretare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2112 c.c., una ipotesi di trasferimento di azienda.*

FATTO

La Torino Calcio s.p.a., che aveva ottenuto nel campionato di calcio 2004/2005 di serie B la promozione in serie A, venne privata nel luglio 2005 dalla Federazione italiana giuoco calcio (FIGC), a seguito di irregolarità amministrative, del titolo sportivo, consistente, secondo l'art. 52 delle Norme FIGC ne «Il riconoscimento da parte della FIGC delle condizioni tecniche sportive che consentono, concorrendo gli altri requisiti previsti delle norme federali, la partecipazione di una società ad un determinato campionato».

Subito dopo, avvalendosi di un lodo sportivo, la società Campo civile Torino s.r.l., costituita alla fine del 2004 (successivamente divenuta, anche per effetto di mutamenti nella compagine sociale, Torino F.c. s.p.a.), ottenne dalla FIGC, ai sensi dell'art. 52, comma 6, delle Norme organizzative interne della Federazione (Noif), il titolo sportivo per poter iscrivere la propria squadra di calcio al campionato successivo di serie B. Tale art. 52 prevede infatti, per quanto qui interessa, due ipotesi, in relazione alla perdita del titolo sportivo da parte di una società.

La prima ipotesi è contemplata dal comma 3 dell'articolo in esame, – il quale, dopo aver definito al primo comma la nozione di titolo sportivo sopra riportata e disposto al comma 2 che «in nessun caso il titolo sportivo può essere oggetto di valutazione economica o di cessione», stabilisce che

«il titolo sportivo di una società cui venga revocata l'affiliazione ai sensi dell'art. 16, comma 6, può essere attribuito, entro il termine della data di presentazione della domanda di iscrizione al campionato successivo, ad altra società con delibera del presidente federale, previo parere vincolante della Commissione per la vigilanza e il controllo delle società di calcio (COVISOC) ove il titolo sportivo concerna un campionato professionistico, a condizione che la nuova società, con sede nello stesso comune della precedente, dimostri [...]:

- 1) di avere acquisito l'intera azienda sportiva della società in stato di insolvenza;
- 2) di avere ottenuto l'affiliazione alla FIGC;
- 3) di essersi accollata e di avere assolto tutti i debiti sportivi della società cui è stata revocata l'affiliazione ovvero di averne garantito il pagamento mediante rilascio di fideiussione bancaria a prima richiesta;
- 4) di possedere un adeguato patrimonio e risorse sufficienti a garantire gli oneri relativi al campionato di competenza [...].»

La seconda ipotesi è disciplinata dal comma 6 dell'art. 52, il quale prevede che «in caso di non ammissione al campionato di serie A, B o C1 di una società costituente espressione della tradizione sportiva italiana e con un radicamento nel territorio di appartenenza comprovato da una continuativa partecipazione, anche in serie diverse, ai campionati professionistici di serie A, B, C1 e C2 negli ultimi dieci anni ovvero da una partecipazione per almeno venticinque anni nell'ambito del calcio professionistico, la FIGC, sentito il sindaco della città interessata, può attribuire, a fronte di un contributo straordinario in favore del Fondo di garanzia per calciatori e allenatori di calcio, il titolo sportivo inferiore di una categoria rispetto a quello di pertinenza della società non ammessa ad altra società, avente sede nella stessa città della società non ammessa, che sia in grado di fornire garanzie di solidità finanziaria e di continuità aziendale» (individuata normalmente tra diverse offerenti). «Al capitale della nuova società non possono partecipare, neppure per interposta persona, né possono assumervi cariche soggetti che, nella società non ammessa, abbiano ricoperto cariche sociali ovvero detenuto partecipazioni dirette o indirette superiori al 2% del capitale totale [...]».

Il presente processo nasce dal fatto che B.P. M., essendo stato dal 1997 dipendente della Torino calcio s.p.a., con mansioni di massaggiatore sportivo addetto alla squadra primavera fino al 28 settembre 2005, quando era stato allontanato dalla Torino F.c. s.p.a. dal campo sul quale la squadra stava per giocare una partita e successivamente licenziato, con lettera del 10 ottobre 2005, dal liquidatore della Torino calcio s.p.a., evocò in giudizio la Torino

F.c. s.p.a. sostenendo l'avvenuta instaurazione con essa di un rapporto di lavoro subordinato, alternativamente:

- a) per il trasferimento di azienda che sarebbe avvenuto da parte della Torino calcio s.p.a.
- b) comunque per avere di fatto operato per la nuova società. Chiese pertanto il relativo accertamento e la dichiarazione di inefficacia del licenziamento orale intimatogli il 28 settembre 2005, con le conseguenze tutte di cui all'art. 18 S.L.

Mentre il Tribunale di Torino respinse, sotto ambedue i profili indicati, le domande del B., la Corte d'appello di Torino, con sentenza depositata il 4 novembre 2008 – su appello del B. relativo ad ambedue le causali originariamente azionate –, le ha accolte, ritenendo intervenuto, ai sensi dell'art. 2112 c.c. nel testo risultante dal d.lgs. n. 18/2001, art. 1 (sostanzialmente riprodotto, per quanto concerne la definizione della fattispecie trasferimento di azienda, nel d.lgs n. 276 del 2003, art. 32, comma 1, che ha modificato l'art. 2112 c.c., comma 5), un trasferimento dell'azienda sportiva dall'una all'altra società sportiva.

Al riguardo, la Corte territoriale, dando atto che nel caso in esame si era realizzata l'ipotesi regolata dal comma 6 del citato art. 52, la quale prescinde dall'acquisizione dell'intera azienda e dal pagamento dei debiti della precedente società, si è chiesta se ciò sia sufficiente per escludere l'applicabilità dell'art. 2112 c.c., alla luce dell'evoluzione della nozione di trasferimento di azienda ai fini della tutela dei rapporti di lavoro nella disciplina comunitaria e in quella interna, fino alla nuova formulazione della norma del codice civile ad opera del d.lgs n. 18 del 2001, art. 1.

In particolare, la Corte ha affermato che «occorre chiedersi se l'assegnazione da parte della FIGC del titolo sportivo perso dal Torino Calcio s.p.a. alla [...] Torino F.c. s.p.a. configuri un trasferimento di azienda nel senso descritto dall'art. 2112 c.c.» e quindi «se sia sufficiente il passaggio del titolo sportivo ad integrare il trasferimento di azienda», concludendo in senso affermativo, nonostante l'assenza di trasferimento di beni materiali, in quanto «assegnazione del titolo sportivo è soprattutto un trasferimento del patrimonio immateriale della precedente società», il quale «non ha solo un valore di eredità morale bensì un rilevante valore economico costituito dalla possibilità di sfruttare economicamente la continuità (si pensi alle sponsorizzazioni, ai diritti per le riprese televisive, etc.); non per nulla la nuova squadra ha conservato il nome e i colori della vecchia e, last but not least, la tifoseria granata ha trasferito la propria passione sportiva, come è dato notorio, alla nuova squadra, pur composta in gran parte da giocatori diversi (sul passaggio dei calciatori – che non è oggetto della

presente causa – opera la normativa che consente loro di liberarsi dal vincolo contrattuale con la squadra in casi come il presente)».

Per la cassazione della sentenza della Corte d'appello, la Torino Football Club s.p.a. ha proposto ricorso, con un unico articolato motivo, che denuncia il vizio di cui al n. 3 del comma 2 dell'art. 360 c.p.c. e conclude con la formulazione del prescritto quesito di diritto.

B.P.M. ha resistito con rituale controricorso, sostenendo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del ricorso e ricordando comunque, in via subordinata, che la Corte territoriale non aveva esaminato il motivo di appello fondato sulla deduzione della conclusione di un nuovo e autonomo rapporto di lavoro di fatto tra le parti.

Ambedue le parti hanno depositato una memoria ai sensi dell'art. 378 c.p.c.

Il difensore del controricorrente ha infine presentato in udienza alla Corte brevi osservazioni scritte sulle conclusioni del pubblico ministero, ai sensi dell'art. 379 c.p.c., u.c.

## DIRITTO

Con l'unico articolato motivo, la società ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 2112 c.c. e l'erronea qualificazione – anche per la violazione degli artt. 2 e 18 Cost. e delle norme che riconoscono l'autonomia dell'ordinamento sportivo e segnatamente della l. 17 ottobre 2003, n. 280, artt. 1 e 2, nonché per la violazione e falsa applicazione degli artt. 1324, 1362, 1362 e segg., nell'interpretazione delle norme Noif – del «titolo sportivo di [...]» di cui al comma 6 dell'art. 52 delle Norme organizzative interne della Federazione italiana gioco calcio.

In proposito, la ricorrente contesta che la mera attribuzione del titolo sportivo ad una diversa società ai sensi del sesto comma dell'art. 52 delle Norme organizzative interne della FIGC (titolo costituente una qualità dell'associato rilevante nella misura in cui è riconosciuto dall'organizzazione che lo governa), senza passaggio dei mezzi organizzati per l'esercizio dell'impresa, configuri di per sé un trasferimento di azienda ai sensi dell'art. 2112 c.c., sostenendo che la diversa interpretazione della norma di legge operata dalla Corte territoriale finisce per confondere la nozione di entità economica che si trasferisce da un soggetto ad un altro per svolgere una determinata attività economica con la nozione relativa a quest'ultima e quindi comporta la violazione dell'art. 2112 c.c.

Un primo profilo di inammissibilità del ricorso viene proposto dal resistente con riguardo al contenuto del quesito, col quale la ricorrente (in coerenza del resto con quanto illustrato nel ricorso) darebbe per scontato che la decisione impugnata avrebbe ritenuto avvenuto un trasferimento di azienda nonostante la mancanza di passaggio di beni e rapporti dell'impresa precedente.

Sostiene viceversa il controricorrente (e su ciò basa in buona parte anche le proprie difese di merito) che la Corte, sulla scorta delle deduzioni anche documentali dell'originario ricorrente, avrebbe espressamente dato atto che sono transitati dall'una all'altra società una serie di beni immateriali e di rapporti, ciò che avrebbe reso possibile il mantenimento dell'identità della entità trasferita.

Da tale primo profilo di inammissibilità discenderebbe poi la conseguenza che tutto il ricorso – e le singole parti di esso – sposta l'attenzione dal nucleo centrale degli accertamenti dei giudici di merito, svolgendo pertanto considerazioni non pertinenti rispetto al *decisum*, che sarebbe fondato su accertamenti che non sarebbero stati contestati dalla ricorrente (come ribadito anche in replica alle conclusioni del P.G.).

La complessa deduzione è infondata.

Con essa è reso manifesto il fatto che le parti interpretano diversamente il contenuto della sentenza, della quale ambedue riproducono i passi salienti nei rispettivi atti, per cui questa Corte deve procedere alla individuazione dell'effettivo significato della stessa.

Al riguardo, come emergente dalla parte espositiva della presente decisione, deve ritenersi che, a parte qualche imprecisione nell'esposizione, la Corte territoriale si è chiesta esclusivamente se l'assegnazione del titolo sportivo ad altra società a norma del citato art. 52, comma 6, sia sufficiente ad integrare il trasferimento di azienda ex art. 2112 c.c., rispondendo affermativamente, in quanto ha valutato che l'assegnazione del titolo sportivo, in precedenza di pertinenza di una determinata società, ad una diversa rappresenti soprattutto trasferimento del patrimonio immateriale dall'una all'altra società sportiva, patrimonio altresì dotato di un rilevante valore economico. A ciò ha aggiunto, in maniera esemplificativa, che «non per nulla la nuova squadra ha conservato nome e colori della vecchia e, last but not least, la tifoseria granata ha trasferito la propria passione sportiva [...] alla nuova».

La decisione non muove pertanto dall'analisi dei mezzi e dei rapporti trasferiti (nel senso ampio in cui tale termine risulta chiaramente dall'ultima versione dell'art. 2112 c.c.) nel loro assetto organizzativo preesistente, che

anzi incidentalmente per lo più esclude, salvo che per ciò che riguarda il passaggio del titolo sportivo, ritenuto sufficiente al fine di riversare nella nuova società l'entità economica precedentemente gestita dalla società esclusa dal campionato nella sua identità economico-sportiva, ragionando prevalentemente in termini *dell'id quod plerumque accidit* con riguardo alla vicenda considerata in via generale.

Che è appunto la valutazione che la Torino F.c. s.p.a. contesta in maniera adeguata col presente ricorso e col relativo quesito.

La difesa del B. deduce altresì l'inammissibilità della produzione in questa sede di legittimità di due documenti nuovi da parte della ricorrente, avvenuta in violazione della regola di cui all'art. 372 c.p.c., in quanto non si tratta di documenti necessari ai fini dell'ammissibilità del ricorso.

Trattasi presumibilmente, in mancanza di ulteriori specificazioni, dei primi due documenti elencati in calce al ricorso.

In proposito, si rileva che la produzione del primo in questa sede deve ritenersi inammissibile in quanto non ne viene riferita la rituale produzione nei giudizi di merito e inoltre il documento non è indicato come necessario alla ammissibilità del ricorso medesimo.

Per ciò che riguarda la seconda produzione, la deduzione di inammissibilità è infondata, in quanto il documento è doverosamente indicato, ai sensi dell'art. 369, secondo comma, n. 4, c.p.c. (cfr., sull'argomento, Cass., sez.un., n. 7161/10), come già prodotto col ricorso introduttivo dell'attore.

Nel merito, il ricorso è fondato, per le ragioni di seguito esposte.

A prescindere dalla disciplina del fatto da parte dell'ordinamento autonomo sportivo, che, come rilevato, subordina l'attribuzione del titolo sportivo nell'ipotesi di cui all'art. 52, comma 3, al trasferimento dell'intera azienda dalla precedente società sportiva, da cui viceversa prescinde nell'ipotesi di cui al comma 6 del medesimo articolo, alla quale ultima è riconducibile il caso in esame, nel presente giudizio occorre stabilire, in base alla regola per cui «i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo» (cfr. d.l. 19 agosto 2003, n. 220, art. 1, comma 2, convertito con modificazioni nella l. 17 ottobre 2003, n. 280), se nell'ordinamento della Repubblica il fatto dell'assegnazione del titolo come disciplinato dal 6 comma dell'art. 52 delle Noif, per i presupposti cui è condizionata e per gli effetti che normalmente produce, sia riconducibile alla disciplina di cui all'art. 2112 c.c., così radicando precisi diritti soggettivi in capo ai lavoratori coinvolti nella vicenda.

Occorre pertanto partire dal testo nella norma codicistica (art. 2112 c.c., comma 5) vigente all'epoca dei fatti, secondo il quale «Ai fini e per gli effetti di cui al presente articolo, si intende per trasferimento di azienda qualsiasi operazione che, in seguito a cessione contrattuale o fusione, comporti il mutamento nella titolarità dell'attività economica organizzata, con o senza scopo di lucro, preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità, a prescindere dalla tipologia negoziale o del provvedimento sulla base del quale il trasferimento è attuato [...]».

La norma riprodotta costituisce l'ultimo approdo del legislatore italiano sul piano definitorio nella materia, derivante dalla elaborazione della giurisprudenza comunitaria in ordine alla interpretazione della direttiva comunitaria 2001/23/Ce (frutto anch'essa di una ripetuta riscrittura che ne ha esteso l'originario raggio di azione nel passaggio dal testo della direttiva del Consiglio della Comunità 14 febbraio 1977 n. 77/187/Cee a quello della direttiva 29 giugno 1998 n. 98/50/Ce, infine razionalizzato nella direttiva del 2001) con riguardo al campo di applicazione della stessa, con particolare riferimento alla fattispecie «trasferimento di azienda».

Tale nozione è definita dal legislatore comunitario del 1998 (art. 1, n. 1, lett. b) nei seguenti termini:

«È considerato come trasferimento di azienda ai sensi della presente direttiva quello di un'entità economica che conserva la propria identità, intesa come insieme di mezzi organizzati al fine di svolgere un'attività economica, sia essa essenziale o accessoria».

Quanto alla nozione di trasferimento, è noto che la Corte di giustizia dell'Unione europea, l'ha affrancata nel tempo, nello spirito della direttiva, dalla necessità dell'esistenza di un contatto tra cedente e cessionario, estendendola ad ogni caso di modificazione soggettiva della titolarità dell'«azienda» a prescindere dal mezzo tecnico-giuridico utilizzato per la sostituzione del relativo titolare.

Quanto alla nozione di azienda, ovvero di entità economica che nel trasferimento conserva la propria identità, la Corte di giustizia dell'Unione europea è pervenuta all'affermazione che «un'entità non può essere ridotta all'attività che le era affidata», in quanto quest'ultima può essere continuata senza conservare la propria identità (cfr., tra le altre, la sentenza 11 marzo 1997, C-13/95, *Suzen*, o, recentissimamente, 2 gennaio 2011, C-463/09, *Clece s.a.*).

Pertanto il trasferimento deve riguardare una entità economica organizzata in modo stabile, complesso organizzato di persone e di elementi patrimoniali materiali e immateriali che consente l'esercizio di una attività eco-

nomica finalizzata al perseguimento di un determinato obiettivo (cfr. ad es. la sentenza 24 gennaio 2002 in causa C-51/00, Temco).

In concreto, l'identità di tale entità economica che si conserva nel trasferimento «emerge da una pluralità di elementi inscindibili tra di loro, quali il personale che la compone, i suoi quadri direttivi, la sua organizzazione di lavoro, i suoi metodi di gestione e anche eventualmente i mezzi di gestione a sua disposizione» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza Clece, cit.), tenendo conto del tipo di azienda che si trasferisce (cfr., tra le altre, la sentenza Temco, cit.).

È in particolare in considerazione di quest'ultimo fondamentale dato, relativo alle concrete caratteristiche dell'organizzazione che si trasferisce, che la Corte di giustizia ha ritenuto normalmente necessario per il trasferimento di azienda il passaggio dall'uno all'altro imprenditore del nucleo centrale dei beni materiali e immateriali e dei rapporti organizzati (cfr., ad es. Corte di giustizia dell'Unione europea, 25 gennaio 2001, C-172/99), mentre in casi di attività a bassa intensità organizzativa ha ritenuto sufficiente a realizzare la fattispecie il trasferimento da una società ad un'altra dei soli rapporti di lavoro necessari per lo svolgimento dell'attività (Corte di giustizia dell'Unione europea, 13 settembre 2007, C-458/05).

In sostanza, se, secondo la direttiva comunitaria, ciò che si trasferisce da un imprenditore ad un altro è una organizzazione di mezzi necessaria per lo svolgimento di una determinata attività economica, la realizzazione della relativa fattispecie legale può comportare accertamenti diversi a seconda del tipo di organizzazione che connota in concreto l'azienda da trasferire.

Come rilevato da una recente dottrina nell'analizzare la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, «se per mantenere l'identità di una entità economica "materiale" occorre il passaggio dei relativi assets, per mantenere l'identità di una entità economica "dematerializzata", non si può che far riferimento all'unico asset disponibile nelle imprese labour intensive: i lavoratori, ovvero la continuazione dei loro rapporti con il cessionario».

La giurisprudenza di questa Corte, nell'interpretazione della norma citata relativamente alla definizione di trasferimento di azienda, appare sostanzialmente in linea con l'elaborazione della Corte di giustizia dell'Unione europea, come del resto imposto dal sopraordinato ordinamento comunitario (al riguardo, cfr., anche di recente, Cass., 7 aprile 2010, n. 8262).

Applicando i principi esposti al caso in esame, deve rilevarsi che il solo fatto della attribuzione alla s.p.a. Torino F.c. di un titolo sportivo abilitante alla partecipazione al campionato di calcio di serie B, a seguito della mancata ammissione al campionato di serie A della s.p.a. Torino calcio, ai sensi del-

l'art. 52, comma 6, delle norme organizzative interne della Federazione calcio non è sufficiente a concretare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2112 c.c., una ipotesi di trasferimento di azienda.

Per una impresa sportiva professionistica iscritta alla FIGC che partecipa al campionato di calcio di una determinata serie i principali motori del relativo assetto organizzativo, che ne determinano l'identità in un determinato momento storico, sono rappresentati, da un lato, dal «parco giocatori», con l'insieme di tecnici, allenatori, massaggiatori, etc. che agiscono con una certa denominazione e coi colori di squadra e dall'altro, dal titolo sportivo che le consente di partecipare a quel determinato campionato.

Per poter ritenere realizzata nel settore considerato la fattispecie di cui all'art. 2112 c.c., è pertanto necessario che questo nucleo organizzativo complesso rimanga sostanzialmente identico a se stesso anche presso la seconda impresa.

Nel caso in esame, secondo la sentenza impugnata, il passaggio dei giocatori dalla Torino calcio s.p.a. al Torino F.c. s.p.a. «non è oggetto della presente causa», così come l'esame dell'eventuale passaggio di tecnici, allenatori, massaggiatori, etc. Viene menzionata la conservazione del nome e dei colori della squadra, che peraltro, di per sè soli e per quanto in precedenza ricordato in via di principio, non possono essere ritenuti idonei a connotare il «cuore» dell'azienda (cfr., per l'ipotesi parallela della cessione della sola testata giornalistica, Cass., 19 agosto 2009, n. 18385 o per quella della mera conservazione della denominazione aziendale, Cass., 9 marzo 2001, n. 3512). Né risulta dalla sentenza impugnata se vi fossero altri «beni materiali» significativi nell'organizzazione della prima società e se fossero o non transitati presso la Torino F.c. s.p.a.

Quanto poi al titolo sportivo, nel caso in esame non si tratta, come esattamente rilevato dalla difesa della ricorrente, del medesimo titolo, ma di un titolo diverso, radicato, nell'ipotesi di cui all'art. 52, comma 6, delle Noif, in una dimensione sociale che rinviene le sue radici nella passione sportiva cittadina da non deludere e che abilita la società che ne è la destinataria a partecipare ad un campionato diverso e minore rispetto a quello cui partecipava la società da esso esclusa.

Con tutto ciò che tale diversità, unitamente a quella possibile del «parco giocatori», significa anche in termini di «avviamento» che dagli elementi indicati trae sostanza, non apparendo affatto scontato che alla nuova società afferiscano le medesime sponsorizzazioni e comunque di analogo livello quantitativo o diritti di analogo consistenza per riprese televisive, seguito di tifoserie etc.

Senza contare che seguito di tifoseria, sponsorizzazioni etc., sono dati che costituiscono l'effetto dell'agire con una determinata identità, piuttosto che una connotazione di quest'ultima.

Concludendo, va pertanto qui ribadito il seguente principio di diritto: «Ai fini della disciplina di cui all'art. 2112 c.c., non integra la fattispecie "trasferimento di azienda", l'assegnazione da parte della FIGC ad una diversa società, nel caso di esclusione di una società calcistica professionista dal campionato di serie A o B o C1, del titolo sportivo necessario per partecipare ad un campionato di serie immediatamente inferiore (inteso come riconoscimento delle condizioni tecnico-sportive che consentono la partecipazione ad esso), ma è necessario il trasferimento dall'una all'altra società dell'organizzazione di mezzi e servizi necessari per lo svolgimento dell'attività sportiva».

Il ricorso va pertanto accolto e la sentenza impugnata va cassata, con rinvio, anche per il regolamento delle spese di questo giudizio di cassazione, alla Corte d'appello di Genova, che dovrà procedere all'esame del motivo di appello ritenuto assorbito dalla Corte territoriale di Torino, relativo alla deduzione di instaurazione di fatto ex novo di un rapporto di lavoro tra l'appellante e la nuova società.

\* \* \*

# TITOLO SPORTIVO E TRASFERIMENTO DI AZIENDA

di Roberto Ranucci\*

Sommario: 1. La fattispecie. - 2. sulla competenza del giudice ordinario. - 3. L'azienda tra il diritto commerciale e il diritto del lavoro. - 4. La decisione della Corte di Cassazione. - 5. Conclusioni.

## 1. *La fattispecie*

La Corte di cassazione, nella sentenza in commento, è chiamata a giudicare sul licenziamento, assunto illegittimo, di un massaggiatore di una società calcistica. In estrema sintesi. La società Torino Calcio s.p.a. veniva privata del titolo sportivo a seguito della dichiarazione di fallimento. Il titolo sportivo della fallita società sportiva veniva riassegnato, in virtù dell'art. 52, comma 6<sup>1</sup> Noif, ad una *newco*: la Torino F.C. s.p.a. Quest'ultima società licenziava il lavoratore, che impugnava il provvedimento. La difesa del lavoratore sosteneva che, a seguito del trasferimento dell'azienda, avvenuto con l'attribuzione del titolo sportivo, si era determinata successione del contratto di lavoro ai sensi dell'art. 2112 c.c. La Suprema corte cassa la decisione della Corte di appello di Torino che aveva riconosciuto la sussistenza del trasferimento di azienda.

## 2. *Sulla competenza del giudice ordinario*

L'art. 3 l. n. 280/2003 attribuisce al giudice ordinario la giurisdizione «sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti». Nonostante il

---

\*Dottorando di ricerca in diritto commerciale presso l'Università del Molise.

<sup>1</sup> Norma che così recita: «In caso di non ammissione al campionato di serie A o B di una società costituente espressione della tradizione sportiva italiana e con un radicamento nel territorio di appartenenza comprovato da una continuativa partecipazione, anche in serie diverse, ai campionati professionistici di Serie A, B, negli ultimi dieci anni, ovvero, da una partecipazione per almeno venticinque anni nell'ambito del calcio professionistico, la Federazione italiana giuoco calcio (FIGC), sentito il Sindaco della città interessata, può attribuire, a fronte di un contributo straordinario in favore del Fondo di garanzia per calciatori ed allenatori di calcio, il titolo sportivo inferiore di due categorie rispetto a quello di pertinenza della società non ammessa ad altra società, avente sede nella stessa città della società non ammessa, che sia in grado di fornire garanzie di solidità finanziaria e continuità aziendale [omissis]».

silenzio del legislatore, dottrina<sup>2</sup> e giurisprudenza<sup>3</sup> ritengono che la competenza del giudice ordinario debba essere estesa anche alle controversie lavorative tra società affiliata e dipendenti, inclusi i casi in cui il lavoratore sia un dirigente ovvero un membro dello staff tecnico. Tralasciando in questa sede il rapporto tra l'ordinamento sportivo e quello statale, nonché quello tra giustizia sportiva e giustizia statale (che è stato e continua ad essere oggetto di vivace dibattito dottrinario e giurisprudenziale<sup>4</sup>), si evidenzia come, nella sentenza in commento, la Corte abbia ritenuto rilevante, ai fini dell'ordinamento nazionale, il trasferimento del titolo sportivo ai sensi dell'art. 52, comma 6 Noif, in virtù dell'art. 1, comma 2, l. n. 280/2003<sup>5</sup>.

### 3. *L'azienda tra diritto commerciale e diritto del lavoro*

La Suprema corte, nel cassare la sentenza di merito, riconosce che, in via di principio, l'assegnazione del titolo disciplinato dall'art. 52, comma 6, Noif, «per i presupposti cui è condizionata e per gli effetti che normalmente produce, sia riconducibile alla disciplina di cui all'art. 2112 c.c.». L'art. 2112 c.c. è stato oggetto di numerosi interventi legislativi e, nel fornire la definizione di trasferimento d'azienda, costituisce, come evidenziato anche dalla Corte nella sentenza in commento, l'approdo finale dell'evoluzione interpretativa ad opera della giurisprudenza comunitaria e nazionale<sup>6</sup>. Invero, precedentemente agli interventi legislativi imposti dalla normativa europea, la disciplina nazionale prendeva in considerazione solo l'ipotesi di trasferimento a seguito di vendita, anche se, fin dall'inizio, la giurisprudenza aveva ritenuto che il trasferimento d'azienda fosse configurabile anche nel caso di

<sup>2</sup> In dottrina, M.T. SPADAFORA, *Diritto del Lavoro Sportivo*, Torino, 2004, p. 201; M. SANINO e F. VERDE, *Il diritto sportivo*, Padova, 2011, p. 631; A. DE SILVESTRI, P. MORO (a cura di) *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in *La giustizia sportiva*, Forlì, 2004, p. 102; interpretazione che sembrerebbe pacifica in quanto anche nella sentenza che si annota la competenza del giudice ordinario non è oggetto di contestazione.

<sup>3</sup> Cass., 10 luglio 2006, n. 15612, in *Foro it.*, 2006, vol. I, c. 3355; Cass., sez. un., 1° marzo 1983, n. 1531, in *Foro It.*, Rep. 1983, voce *Sport*, n. 18.

<sup>4</sup> In ultimo Corte Cost., n. 49/2011, a cui è dedicato il numero monografico della *Rivista* disponibile sul sito [www.coni.it](http://www.coni.it).

<sup>5</sup> A tenore di tale disposizione, «i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo»

<sup>6</sup> In ultimo è stata modificata dal d.lgs n. 276/2003, in recepimento della Direttiva 2001/23/Ce. In giurisprudenza cfr. Cass., 23 luglio 2002, n. 10761, in *Foro it.*, 2002, vol. I, c. 2278, e in *Giur. comm.*, 2003, vol. II, p. 303.

effetto traslativo perseguito con atti differenti rispetto a quelli di origine negoziale. La disciplina del trasferimento d'azienda è, dunque, «applicabile a qualsiasi vicenda che comporti un mutamento nella titolarità del complesso produttivo» indipendentemente dal mezzo tecnico-giuridico adottato<sup>7</sup> e a prescindere dall'esistenza di un rapporto contrattuale diretto tra l'imprenditore uscente e quello entrante<sup>8</sup>: quindi anche quando il trasferimento sia determinato da provvedimenti autoritativi della pubblica amministrazione<sup>9</sup>. Pertanto, l'art. 2112 c.c. trova applicazione anche laddove il trasferimento avvenga in virtù di un provvedimento adottato da un ordinamento a cui sia riconosciuta giuridicità dall'ordinamento statale, come appunto quello sportivo, poiché rilevante è l'effetto e non lo strumento attraverso cui si realizza il trasferimento.

L'art. 2112 c.c., più in generale, è stato oggetto di dibattito tra la dottrina commercialistica e quella giuslavoristica. Invero, il comma 5 appare «rubato» alla disciplina dell'azienda dettata dagli artt. 2555 c.c. e seguenti del codice civile. Infatti, il capo destinato all'azienda è dedicato quasi esclusivamente (se si eccettua l'art. 2555 c.c. che fornisce la nozione di azienda) a disciplinare gli effetti delle vicende circolatorie dell'azienda, senza, peraltro, dare una nozione di trasferimento. Detta nozione, fornita nel *giuslavoristico* art. 2112 c.c., è funzionale alla definizione dei casi in cui vi sia continuazione del rapporto di lavoro che si trasferisce dal cedente al cessionario.

La distanza codicistica tra le disposizioni relative all'azienda e l'art. 2112, comma 5, ha innescato un acceso dibattito in ordine alla sussistenza di due differenti nozioni di azienda. Invero, l'azienda (con particolare riguardo alla sua natura)<sup>10</sup> è stata oggetto di attenzione soprattutto in ambito commercia-

---

<sup>7</sup> Così F. MARTORANO, *L'azienda*, Torino, 2010, p. 49; cfr. altresì G. PALMIERI, *Scissione di società e circolazione dell'azienda*, Torino, 1999, p. 170 ss. In giurisprudenza cfr. *ex multis* Cass., 5 aprile 1995, n. 3974, in *Foro it.*, 1997, vol. I, c. 3663; Cass., 2 ottobre 1998, n. 9806, *id.*, Rep. 1998, voce *Lavoro* (rapporto), n. 1360; Cass., 14 luglio 1984, n. 4132, *id.*, Rep. 1984, voce *cit.*, n. 1810; Cass., 15 gennaio 1990, n. 1233, in *Giur. comm.*, 1991, vol. II, con nota di A. MUNARI, *Trasferimento e affitto dell'azienda in relazione all'evoluzione della giurisprudenza della Cassazione*.

<sup>8</sup> Cass., 7 dicembre 2006, n. 26215, *id.*, Rep. 2007, voce *cit.*, n. 1302.

<sup>9</sup> V. *ex multis* Cass., 9 gennaio 2008, n. 199, in *Foro it.*, 2008, vol. I, c. 3474; Cass., 8 ottobre 2007, n. 21023, *id.*, Rep. 2007, voce *cit.*, n. 1293; *contra* Cass., 24 marzo 2004, n. 5934, *id.*, 2004, vol. I e c. 1034, con nota di A.M. PERRINO.

<sup>10</sup> La dottrina commercialistica, fin dall'emanazione del codice, ha dibattuto sulla natura dell'azienda. Tra i sostenitori della teoria unitaria secondo cui l'azienda è un bene immateriale, cfr. F. FERRARA JR, *La teoria giuridica dell'azienda*, Firenze, 1948, p. 112; sostengono che l'azienda sia una universalità di beni *ex multis* M. CASANOVA, *Le imprese commerciali*, Torino, 1955; G. MINERVINI, *L'imprenditore. Fattispecie e statuti*, Napoli, 1966, p. 125; R. TOMASSINI, *Contributo alla teoria dell'azienda come oggetto di diritti*, Milano, 1986, p. 192; G. COTTINO-G. BONFANTE, *L'imprenditore*, in *Trattato di diritto commerciale*, Padova, 2001, p.620 ss. In giurisprudenza, da ultimo, Cass., 13 giugno 2006, n. 13676 in *Foro it.*, Rep.

listico, ma anche la dottrina giuslavoristica, in virtù proprio dell'art. 2112 c.c., ha spesso affrontato le problematiche dell'azienda e del suo trasferimento<sup>11</sup>, rinvenendo in tale disposizione una nozione di azienda differente rispetto a quella contenuta nell'art. 2555 c.c.<sup>12</sup>. Infatti, mentre l'art. 2555 c.c. definirebbe l'azienda come un complesso di beni, l'art. 2112 c.c., comma 5, nel disciplinare il trasferimento riprodurrebbe, con una piccola aggiunta, l'art. 2082 c.c.<sup>13</sup>. La dottrina commercialistica vede nella norma di cui all'art. 2112 c.c. una sorta di «appendice rafforzata» del principio contenuto nell'art. 2558 c.c.<sup>14</sup>. E ciò nonostante il contrario avviso di parte della dottrina giuslavoristica secondo cui l'art. 2558 c.c. avrebbe natura dispositiva in quanto posto a tutela delle parti contraenti, mentre l'art. 2112 c.c., essendo posto a tutela del lavoratore e alla conservazione del posto di lavoro, avrebbe natura imperativa<sup>15</sup>.

Per quel che riguarda l'aspetto sostanziale dei beni trasferiti e dell'attività svolta, a ben vedere, le società calcistiche svolgono un'attività volta alla pro-

2006, voce *Azienda*, n. 12. Per la teoria atomistica secondo cui l'azienda è una semplice pluralità di beni su cui l'imprenditore vanta diritti diversi cfr. *ex multis* F. GALGANO, *Diritto commerciale. L'imprenditore*, Bologna, 1991, p. 66; G.E. COLOMBO, *L'azienda ed il suo trasferimento*, in F. GALGANO (diretto da) *Trattato di Diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, vol. III, Padova, p. 19 s; D. BARBERO, *Le universalità patrimoniali - Universalità di fatto e di diritto*, 1936, Milano; I. LA LUMIA, *Teoria giuridica dell'azienda commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1940, vol. I, p. 433; mentre P. SPADA, *Lezioni sull'azienda*, in *L'impresa*, AA.VV., 1985, Milano, p. 45, sostiene la sterilità delle classificazione in tema di azienda

<sup>11</sup> cfr. *ex multis* G. SANTORO PASSERELLI, *Trasferimento d'azienda e rapporto di lavoro*, 2004, Torino, p. 1 ss.

<sup>12</sup> A. PIZZOFRERATO, *La nozione giuslavoristica di trasferimento d'azienda fra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1998, vol. I, p. 429; G. DELLA ROCCA, *La nuova disciplina del trasferimento d'azienda*, in *Mass. giur. lav.*, 2001, p. 589; *contra* V. BUONOCORE, *Il nuovo testo dell'art. 2112 del codice civile e il trasferimento di un ramo di azienda*, in *Giur. Comm.*, 2003, vol. II, p. 316 ss., a cui dire l'art. 2112 c.c. «definisce solo, e in modo arbitrario, il trasferimento d'azienda».

<sup>13</sup> G. DELLA ROCCA, *La nuova disciplina del trasferimento d'azienda*, cit., p. 589. Secondo l'A. vi è un passaggio da «una nozione incentrata sulla circolazione dell'azienda ad una nozione incentrata sul mutamento della titolarità dell'impresa».

<sup>14</sup> V. BUONOCORE, *Il nuovo testo dell'art. 2112 del codice civile e il trasferimento di un ramo di azienda*, cit., p. 314, in quanto entrambe le disposizioni ineriscono alla successione nei contratti nel trasferimento d'azienda; G.E. COLOMBO, *Il trasferimento d'azienda e il passaggio dei crediti e dei debiti*, Padova, 1972, p. 107; M.S. SPOLIDORO, *Conferimento di ramo d'azienda (considerazioni su fattispecie e disciplina applicabile)*, in *Giur. comm.*, 1992, vol. I, p. 692; G.F. CAMPOBASSO, *Manuale di Diritto commerciale*, p. 139, per il quale «non sempre il termine azienda è legislativamente utilizzato nel significato fissato dall'art. 2555 c.c. ai fini della disciplina del suo trasferimento (ed oggi anche nell'ambito della normativa codicistica sul trasferimento, una specifica e più ampia nozione è stata introdotta per quanto riguarda la disciplina dei rapporti di lavoro: art. 2112 c.c., nel testo introdotto dal d.lgs. n. 18/2001). Perciò anche per la nozione di azienda vale l'avvertenza che le definizioni legislative della realtà hanno carattere relativo e non assoluto, in quanto funzionali alla soluzione di determinati concreti problemi»; nello stesso senso cfr. P. SPADA, *Lezioni sull'azienda*, cit., p. 53.

<sup>15</sup> G. ZILIO GRANDI, *Commento all'art. 2112*, in V. BUONOCORE-A. LUMINOSO (a cura di) *Codice della vendita*, Milano, 2001, p. 834 ss.

duzione ovvero allo scambio di beni o servizi; pertanto, l'attività è qualificabile come attività di impresa<sup>16</sup>. Come noto, ai sensi dell'art. 2555 c.c., «l'azienda è il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa». L'azienda rappresenta, dunque, l'apparato strumentale attraverso il quale l'imprenditore svolge l'attività d'impresa, ossia l'attività diretta alla produzione o allo scambio di beni o servizi<sup>17</sup>. La nozione di impresa non è codificata nell'ordinamento, essendo data solo la nozione di imprenditore dall'art. 2082 c.c., anche se esemplificativa è la definizione fornita da autorevolissima dottrina, ad avviso della quale il termine allude all' «esistenza di un'organizzazione di capitale e lavoro che produce, secondo principi di economicità, beni e servizi per il mercato»<sup>18</sup>. Da tale affermazione emerge come, dal punto di vista della realtà effettuale, l'impresa sia una produzione organizzata che presuppone una organizzazione produttiva<sup>19</sup>. L'organizzazione dei beni per l'esercizio dell'attività di impresa rappresenta il nucleo fondamentale dell'apporto dell'imprenditore e, «una volta creata, ha esistenza oggettiva fuori del soggetto e può servire successivamente all'attività di soggetti diversi»<sup>20</sup>. Pertanto, l'organizzazione assume una propria oggettività fino al punto che i beni e i servizi offerti al mercato possono essere considerati un prodotto dell'organizzazione piuttosto che un prodotto dell'imprenditore<sup>21</sup>, fino addirittura alla spersonalizzazione dell'organizzazione, ossia al distacco dell'organizzazione rispetto alla figura dell'impre-

---

<sup>16</sup> Per Pret. Foggia, 11 febbraio 1985, in *Dir. fall.*, p. 625, vol. II, 1985, «il calcio è esso stesso una industria, e una industria di rilevante importanza non solo per il giro di affari che esso rappresenta ma anche e forse soprattutto perché esso costituisce un veicolo, un mezzo per comunicare a masse più vaste i valori dominanti della società industriale»; cfr. anche Cass., sez. un., 26 gennaio 1971, n. 174, in *Giur. it.*, 1971, vol. I, p. 680.

<sup>17</sup> G.U. TEDESCHI, *Le disposizioni generali sull'azienda*, in P. RESCIGNO (diretto da) *Trattato di diritto privato*, vol. XVIII, t. 4, Torino, 1985, p. 5; R. TOMMASINI, *L'azienda*, in R. TOMMASINI-M. GALLETI, P. PERLINGIERI (diretto da) *Statuto dell'impresa e azienda. Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, Napoli, 2009, p. 215 ss; R. PARDOLESI, *L'attività produttiva e la figura giuridica dell'imprenditore*, in N. LIPARI (a cura di) *Diritto Privato, una ricerca per l'insegnamento*, R. PARDOLESI, *L'attività produttiva e la figura giuridica dell'imprenditore*, Roma-Bari, 1974, p. 652 ss; G.F. CAMPOBASSO, *Manuale di Diritto commerciale*<sup>6</sup>, t. 1, Milano, 2008, p. 138.

<sup>18</sup> Così P. FERRO-LUZZI, *Lezioni di diritto bancario dettate dal Prof. Paolo Ferro-Luzzi*, Torino, 2004, p. 40; mentre ad avviso di G.F. CAMPOBASSO, *Manuale di Diritto commerciale*, cit., p. 25, «non esiste la nozione di impresa. Esistono in diritto le nozioni di impresa (civilistica, tributaria, comunitaria), dettate in funzione degli specifici aspetti normativi regolati e degli specifici interessi cui si intende dare sistemazione».

<sup>19</sup> U. MINNECI, *Trasferimento di azienda e regime dei debiti*, Torino, 2010, p. 2, cui si rimanda per maggiori riferimenti sulla disputa circa il requisito dell'organizzazione

<sup>20</sup> G. OPPO, *L'impresa come fattispecie*, in *Riv. dir. civ.*, 1982, vol. I, p. 112; G.F. CAMPOBASSO, *Manuale di Diritto commerciale*, cit., p. 139.

<sup>21</sup> P. FERRO-LUZZI, *L'impresa*, in *L'Impresa*, AA.Vv., Milano, 1985, p. 31.

ditore<sup>22</sup>. La rilevanza reale dell'organizzazione, nonché la sua autonomia, emerge nell'attitudine a costituire oggetto di vicende circolatorie *inter vivos*<sup>23</sup>. Da quanto fin'ora evidenziato, emerge come l'art. 2555 c.c. abbia positivizzato e obiettivizzato l'organizzazione dei fattori produttivi compiuti dall'imprenditore<sup>24</sup>: l'azienda appunto. Si può, quindi, dedurre come l'azienda sia caratterizzata, *in primis*, dal requisito dell'organizzazione, che, da un punto di vista strettamente naturalistico, presuppone una pluralità di beni; pertanto, condivisibile e esemplificativa appare l'affermazione di recente dottrina secondo cui l'azienda, «sotto il profilo della realtà effettuale, riguarda sempre una pluralità di beni»<sup>25</sup>.

#### 4. La decisione della Corte di cassazione

La Corte di appello, nella sentenza cassata, aveva ravvisato un trasferimento di azienda in quanto il trasferimento del titolo determinava anche quello del patrimonio immateriale dotato di un rilevante valore economico<sup>26</sup>, aggiungendo che «la nuova squadra ha conservato nome e colori della vecchia e, *last but not least*, la tifoseria granata ha trasferito la propria passione sportiva [...] alla nuova». Suggestiva potrebbe apparire l'ipotesi della tifoseria come clientela di una società sportiva, considerata, pertanto, alla stregua di una sorta di avviamento soggettivo, inteso come la capacità del-

<sup>22</sup> Si pensi alle dinamiche dei gruppi di società in cui la figura dell'imprenditore sparisce per essere sostituito da società amministrate da altre società, in cui, quindi, l'organizzazione non attiene più solo ai mezzi di produzione ma anche alla gestione dell'attività di impresa stessa.

<sup>23</sup> U. MINNECI, *Trasferimento di azienda e regime dei debiti*, cit., p. 8

<sup>24</sup> U. MINNECI, cit., p. 8; G. BONFANTE-G. COTTINO, *L'imprenditore*, cit. p. 424.

Invero già nella dottrina precodicistica era stato analizzato il tema della cessione di assetti produttivi: cfr. U. NAVARRINI, *Studi sull'azienda commerciale*, Modena, 1901; C. VIVANTE, *Trattato di diritto commerciale*<sup>5</sup>, vol. III, Milano, 1928, p. 8; G. VALERI, *La dottrina dell'azienda commerciale nelle opere dei post-glossatori*, in *Studi di diritto commerciale in onore di C. Vivante*, in *Foro it.*, vol. II, 1931, c. 313; A. SRAFFA, *La vendita di azienda commerciale e il pagamento dei debiti*, in *Studi di diritto commerciale*, Firenze, 1907; M. ROTONDI, *L'azienda come oggetto di negozi giuridici*, in *Trattato di Diritto industriale*, vol. II, Padova, 1931. Da notare che il silenzio della legge imponeva che il trasferimento avvenisse solamente con una pluralità di negozi traslativi.

<sup>25</sup> F. MARTORANO, *L'azienda*, cit., p. 8. A ben vedere, tale affermazione ha un duplice pregio: da un lato coglie l'elemento organizzativo tipico dell'azienda e, dall'altro, ribadisce l'avvertimento del F. GALGANO, *L'imprenditore*, cit., p. 67, che mette in guardia da una reificazione dell'azienda e dal considerarla come uno specifico bene. In effetti, il trasferimento d'azienda non comporta la circolazione del bene azienda ma, come ha evidenziato C.M. BIANCA, *La Vendita e la permuta*, in *Trattato di diritto civile*, diretto da F. VASSALLI, t. 1, Torino, 1972, p. 192, si atteggia come «una operazione negoziale unica volta ad attribuire all'alienatario il complesso funzionalmente coordinato dei beni aziendali».

<sup>26</sup> Anche se l'art. 52, comma 2, Noif stabilisce che «in nessun caso il titolo sportivo può essere oggetto di valutazione economica o di cessione».

l'imprenditore di formare, conservare e accrescere la clientela<sup>27</sup>. In realtà, una simile ricostruzione poco convince in quanto l'avviamento soggettivo non costituisce né un bene né un diritto, ma una qualità dell'azienda<sup>28</sup>, che può essere suscettibile di valutazione economica (art. 2426, n. 6, c.c.) e che il legislatore tutela giuridicamente con il divieto di concorrenza stabilito dall'art. 2557 c.c. Anche se la giurisprudenza comunitaria, nel valutare gli elementi idonei a individuare un trasferimento d'azienda, ha preso in considerazione anche il trasferimento o meno della clientela<sup>29</sup>, pare opportuno evidenziare come essa sia, assieme all'avviamento oggettivo, un bene inscindibile dall'azienda, non avendo esistenza giuridica separata e non essendo, dunque, trasferibile disgiuntamente dall'azienda stessa<sup>30</sup>. Nel caso di specie, il trasferimento della *fede calcistica* avviene con il trasferimento del titolo sportivo per le caratteristiche peculiari di quest'ultimo che determina la possibilità per il solo titolare di svolgere l'attività con quelle caratteristiche. Non è, infatti, pensabile che un'altra società partecipi al campionato di calcio con il medesimo nome e stessi colori sociali. Essi costituiscono valori inscindibili dal titolo sportivo e si trasferiscono unitamente ad esso. È la stessa Corte di cassazione a evidenziare come la decisione della corte di merito non muova dall'analisi dei mezzi e dei rapporti trasferiti nel loro assetto preesistente, ma ragioni, in maniera più generale, sulle conseguenze del trasferimento avvenuto. In realtà, il riferimento al valore economico del titolo sportivo<sup>31</sup>, compiuto dalla Corte di appello di Torino, appare non corretto nella misura in cui si evidenzia come, ai fini della configurabilità di un trasferimento di azienda, sia necessaria la capacità produttiva dei beni organizzati trasferiti e non anche il valore economico degli stessi<sup>32</sup>. Ai fini del trasferimento d'azienda è necessario che sia alienato un insieme di beni almeno potenzialmente idoneo allo svolgimento di un'attività di impresa determinata,

---

<sup>27</sup> G.F. CAMPOBASSO, *Manuale di Diritto commerciale*, cit., p. 139.

<sup>28</sup> In giurisprudenza cfr. Cass., 26 gennaio 1971, n. 174, in *Foro it.*, 1971, vol. I, c. 346; Cass., 6 dicembre 1995, n. 12575, *id.*, Rep. 1995, voce *Azienda*, n. 19; in dottrina cfr. *ex multis* G.U. TEDESCHI, *Le disposizioni generali sull'azienda*, cit., p. 17 ss.; *Contra* Trib. Bologna, 29 marzo 1986, in *Giust. civ.*, 1987, vol. I, p. 973, secondo cui l'avviamento costituisce un bene immateriale che può costituire oggetto di autonomo negozio giuridico rispetto al trasferimento d'azienda.

<sup>29</sup> Cfr. *ex multis* C. giust. Ue, 11 marzo 1997, (causa 13/95) *Süzen c. Zehnacker*, in *Foro it.* 1998, vol. IV, c. 437.

<sup>30</sup> Cass., 20 luglio 1963, n. 2065, in *Foro it.*, 1963, vol. I, c. 2284.

<sup>31</sup> Cfr. nt. 26.

<sup>32</sup> In maniera molto esemplificativa, qualora assumesse rilevanza il valore economico dei beni oggetto di trasferimento, si potrebbe arrivare alla conclusione di configurare come trasferimento d'azienda non solo un singolo bene di rilevante valore economico, ma anche un insieme di beni di rilevante valore economico ma che non abbiano alcuna capacità produttiva, come ad esempio un insieme di immobili.

anche se l'acquirente debba integrare i beni con ulteriori fattori produttivi al fine dello svolgimento dell'attività di impresa<sup>33</sup>. La Corte ritiene che, per una società sportiva, rappresentino elementi necessari per lo svolgimento dell'attività di impresa, «il *parco giocatori*, con l'insieme dei tecnici, allenatori, massaggiatori, etc., che agiscono con una certa denominazione e coi colori di squadra e [il] titolo sportivo che le consente di partecipare a quel determinato campionato»<sup>34</sup>. Pertanto, il titolo sportivo costituisce bene aziendale, ma non anche l'azienda.

La differenza tra vendita di beni aziendali e vendita di azienda non è di carattere quantitativo, bensì qualitativo. Quindi, si avrà una cessione di azienda anche quando non vengano alienati tutti i beni aziendali purché non venga inficiata l'efficienza del complesso organizzato. Di contro, anche l'alienazione della pluralità di beni strumentali potrebbe non determinare un trasferimento, anche se probabilmente si dovrà ritenere una presunzione di trasferimento ex art. 2556 c.c.<sup>35</sup>. In vista della curvatura qualitativa si deve far riferimento ad un criterio oggettivo, ossia la permanenza dei beni essenziali per l'attuazione del progetto imprenditoriale senza la necessità di un intervento organizzativo del cessionario. Il rapporto strumentale tra azienda e impresa deve essere valutato in termini prospettici e non attuali; ossia, ai fini dell'applicabilità della disciplina dell'azienda è necessario, non che i beni organizzati svolgano l'attività di impresa, ma che siano idonei allo svolgimento di tale attività. Pertanto non occorre l'esercizio attuale dell'impresa ai fini della qualificazione del complesso di beni come azienda<sup>36</sup>.

In effetti, anche la sentenza in commento lascia intendere che si sarebbe accreditata, nel nostro ordinamento e in accoglimento dell'insegnamento della giurisprudenza comunitaria, una nozione «dematerializzata» di azienda Centrale, ai fini della valutazione del trasferimento, risultano essere, infatti, la continuazione dello svolgimento di una attività economica e la per-

<sup>33</sup> Cfr. Cass., 16 giugno 1981, n. 4009, in *Foro it.*, 1982, vol. I, c. 177; Cass., 22 novembre 1984, n. 5971, *id.*, 1985, vol. I, p. 102; più recentemente Cass., 9 dicembre 2005, n. 27286, in *Impresa*, 2006, 3, p. 482; Cass., 31 marzo 2007, n. 8076, in *Arch. loc.*, 2008, vol. I, p. 92.

<sup>34</sup> Cfr. Pret. Foggia, 11 febbraio 1985, cit.

<sup>35</sup> F. MARTORANO, *Prime riflessioni sulla vendita dell'azienda nel fallimento alla luce della riforma delle procedure concorsuali*, in *Studi in onore di Nicolò Lipari*, t. 2, Milano, 2008, p. 1647.

<sup>36</sup> Cfr. *ex multis* recentemente in giurisprudenza Cass., 8 marzo 2001, n. 3392, in *Giust. civ.*, 2002, vol. I, p. 2270; Cass., 5 ottobre 2002, n. 14647, in *Impresa*, 2003, p. 1047; Cass., 27 febbraio 2004, n. 3973, in *Giur. it.*, 2004, p. 1197 (che ha sottolineato come «costituisca azienda soltanto il complesso di beni organizzato per l'esercizio di una specifica e ben individuata impresa, non di una qualsiasi impresa astrattamente ipotizzabile»); Cass., 13 agosto 2004, n. 15769, *ibid.*, p. 1197; Cass., 5 gennaio 2005, n. 166, *id.*, 2005, p. 1180. Per la dottrina, *ex plurimis*, G.E. COLOMBO, *L'azienda ed il suo trasferimento*, cit., p. 30 ss; G.U. TEDESCHI, *Le disposizioni generali sull'azienda*, p. 11; R. TOMMASINI, *L'azienda*, cit., p. 221.

sistenza dell'organizzazione dei fattori produttivi<sup>37</sup>. Pertanto, nella nozione di azienda assume rilevanza la conservazione dell'attività economica e l'organizzazione dei mezzi minimi necessari alla realizzazione dello scopo produttivo, ossia dell'impresa, in cui però il complesso organico di beni materiali ha perso la propria originaria primazia<sup>38</sup>. Fino al punto che la giurisprudenza di legittimità, sulla scorta della giurisprudenza comunitaria<sup>39</sup>, ha ritenuto sussistente, nei settori c.d. *labour intensive*, il trasferimento d'azienda anche in caso di trasferimento di un gruppo di dipendenti stabilmente coordinati e organizzati tra loro, la cui capacità operativa sia assicurata dal fatto di essere dotati di un particolare *know how*<sup>40</sup>. Una siffatta evoluzione del concetto di azienda, fino al punto da eliminare i beni materiali<sup>41</sup>, è il frutto, evidentemente dell'evoluzione della realtà economico-produttiva e, quindi, dell'azienda<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> Cfr. C. giust. Ue, 24 gennaio 2002 (causa-51/00), Temco, in *Racc.*, 2002, vol. I, p. 969.

<sup>38</sup> Cfr. G. SANTORO PASSARELLI, *Fattispecie e interessi tutelati nel trasferimento d'azienda e di ramo di azienda*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2003, p. 197; in senso conforme A. PIZZOFERRATO, *Azienda Circolazione e lavoro: verso un consolidamento delle opzioni interpretative e legislative?*, in *Diritto e libertà - Studi in onore di Matteo Dell'Olio*, t. 2, Torino, 2008, p. 1281 ss.

<sup>39</sup> Cfr. C. giust. Ue, 13 settembre 2007, C-458/05 Gonen c. Soc. Princess Personal Services, in *Foro it.*, 2008, vol. IV, c. 97.

<sup>40</sup> Cfr. Cass., 23 luglio 2002, n. 10761, cit.; Cass., 5 marzo 2008, n. 5932, in *Foro it.*, Rep. 2009, voce *Lavoro* (rapporto), n. 1369; Cass., 25 marzo 2004, n. 5992, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, p. 3; Cass., 10 gennaio 2004, n. 206, in *Giust. civ.*, 2004, vol. I, p. 2027; Cass., sez. un., 19 ottobre 1990, n. 10183, in *Foro it.*, 1992, vol. I, c. 523, secondo la quale «nella società post industriale quale è quella attuale, occupa sempre maggiore spazio il settore dei servizi e, nell'ambito degli stessi, quelli che apportano conoscenze (normalmente destinate a rimanere segrete), attinenti a tecniche industriali richieste per produrre un bene, per attuare un processo produttivo e per il corretto impiego di una tecnologia ovvero attinenti alle regole di condotta, studi ed esperienza di gestione imprenditoriale».

<sup>41</sup> Parte della dottrina - G.F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, cit., p. 141 ss; G.E. COLOMBO, *L'azienda ed il suo trasferimento*, cit., p. 26; P. SPADA, *Lezioni sull'azienda*, cit., p. 53, definisce i beni in senso giuridico quali quelle «cose che possono formare oggetto di diritti» (art. 810 c.c.). Pertanto, si tratta di una nozione piuttosto ampia in cui rientrano anche i beni immateriali. Secondo R. DE LUCA TAMAJO, *Le esternalizzazioni tra cessione di ramo di azienda e rapporti di fornitura*, in *I processi di esternalizzazione opportunità e vincoli giuridici*, Napoli, 2002, p. 29, anche il solo coordinamento di beni immateriali può integrare l'esercizio di una attività imprenditoriale. In giurisprudenza cfr Trib. Bologna, 29 marzo 1986, cit.; *contra* Cass., 20 luglio 1963, n. 2065, cit., secondo cui la cessione del solo avviamento non configura un trasferimento d'azienda.

Secondo un altro orientamento, invece, per bene aziendale deve intendersi tutto ciò che può costituire oggetto di tutela giuridica, quindi anche i rapporti giuridici inerenti sia all'organizzazione che all'esercizio dell'impresa - Cass., 29 agosto 1963, n. 2391, cit.; Cass., 11 agosto 1990, n. 8219, in *Giur. comm.*, 1992, vol. II, p. 774 -, ivi inclusi i rapporti di collaborazione. Cfr. Cass., 9 giugno 1981, n. 3723, in *Giust. civ.*, 1981, vol. I, p. 2942; in dottrina cfr. *ex multis* G. PRESTI-M. RESCIGNO, *Corso di diritto commerciale*, vol. I, Bologna, 2004, p. 51; escludendo i debiti, *ex multis* G. AULETTA, voce *Azienda* (Diritto commerciale), in *Enc. giur. Treccani*, vol. IV, Roma, 1988, p. 4 ss.; G. COTTINO-G. BONFANTE, *L'imprenditore*, cit., p. 642 ss.

<sup>42</sup> V. BUONOCORE, *Il nuovo testo dell'art. 2112 del codice civile e il trasferimento di un ramo di azienda*, cit., p. 326.

Secondo l'orientamento prevalente in giurisprudenza, la valutazione se la cessione di beni possa costituire un trasferimento d'azienda ai sensi dell'art. 2112 c.c. deve essere affidato a un criterio casistico e, quindi, ad una valutazione del giudice di merito non sindacabile in sede di legittimità<sup>43</sup>; invero, nel caso di specie, la Corte di cassazione ha sindacato la valutazione compiuta nel merito circa la configurabilità del trasferimento di azienda, accogliendo un orientamento minoritario in giurisprudenza<sup>44</sup>. Il giudice, al fine di valutare l'esistenza o meno del trasferimento d'azienda, dovrà «porsi nella prospettiva dell'attività d'impresa che l'azienda o il ramo d'azienda devono consentire di svolgere»<sup>45</sup>.

Problema assai dibattuto dalla giurisprudenza è se sia necessario, o meno, che il complesso di beni sia preesistente al trasferimento ovvero se sia possibile che l'organizzazione dei beni sia preordinato al trasferimento. Per quel che concerne il ramo di azienda si deve dire che il d.lgs. n. 18/2001 aveva equiparato l'azienda al ramo di azienda in quanto, ai fini del trasferimento, è necessario che l'attività economica ceduta sia «preesistente come tale al trasferimento e conservare nel trasferimento la propria identità». Il criterio della preesistenza aveva condotto la giurisprudenza di legittimità a ritenere non sussistente un trasferimento di ramo d'azienda quando la struttura produttiva fosse stata creata *ad hoc* in vista del trasferimento<sup>46</sup>. Nella vigenza del precedente art. 2112 c.c., pertanto, la giurisprudenza riteneva necessario che il ramo presentasse un'autonomia organizzativa, finanziaria, produttiva già prima dell'atto di trasferimento e non fosse stato realizzato in vista dell'atto traslativo<sup>47</sup>. La modifica all'art. 2112 apportata dal-

---

<sup>43</sup> Cfr. *ex multis*, Cass., 28 marzo 1980, n. 2058, in *Foro it.*, Rep. 1980, voce *Azienda*, n. 17; Cass., 30 dicembre 1999, n. 14755, in *Riv. it. dir. lav.*, 2000, vol. II, p. 474. V'è, peraltro, chi ha tentato di elaborare criteri oggettivi di valutazione «interni» ed «esterni»: M.S. SPOLIDORO, *Conferimento di ramo d'azienda (considerazioni su fattispecie e disciplina applicabile)*, cit., p. 710 ss.

<sup>44</sup> Cfr. Cass., 6 aprile 2006, n. 8017, in *Foro it.*, 2006, Rep., voce *Lavoro* (rapporto), n. 1366, secondo cui «il giudizio di merito applicativo di norme elastiche è soggetto al controllo di legittimità al pari di ogni altro giudizio fondato su norme di legge».

<sup>45</sup> In giurisprudenza cfr. *ex multis* Trib. Roma, 3 marzo 2008, in *Foro it.*, Rep. 2008, voce *Lavoro* (rapporto), n. 1417; C. giust. Ue, 26 settembre 2000, n. 175-99, *Mayeur c. Association Promotion de l'information messine*, in *Foro it.*, 2001, vol. IV, c. 154; C. giust. Ue, 11 marzo 1997 (causa 13/95), *Süzen c. Zeh-nacker*, cit.

Peraltro ad avviso della dottrina e della giurisprudenza più recente si configura un trasferimento d'azienda ovvero di un ramo d'azienda anche quando il complesso di beni alienato sia utilizzabile per l'esercizio di una attività differente rispetto a quella esercitata dal cedente, nonché quando l'azienda ancora non sia entrata in esercizio: cfr. F. MARTORANO, *L'azienda*, cit., p. 55; in giurisprudenza Cass., 25 gennaio 2005, n. 166, in *Foro it.*, Rep. 2005, voce *Azienda*, n. 19.

<sup>46</sup> Cass., 30 dicembre 2003, n. 19842, in *Foro it.*, 2004, vol. I, c. 1095, con nota di R. COSIO; Cass., 6 aprile 2006, n. 8017, cit.

<sup>47</sup> *Ex multis* Cass., 23 ottobre 2002, n. 14961, in *Foro it.*, Rep. 2002, voce *Lavoro* (rapporto), n. 1134.

l'art. 32 d.lgs. n. 276 del 2003 ha fatto ritenere a parte della giurisprudenza la possibilità «di rimettere alla volontà dell'imprenditore di unificare un complesso di beni, in precedenza privo di una preesistente autonomia organizzativa e economica, al fine di renderlo oggetto di un contratto di cessione di ramo d'azienda»<sup>48</sup>. Tale posizione non è condivisa dalla giurisprudenza di merito e legittimità più recente che, in senso contrario, ha ritenuto che, ai fini della configurazione di un trasferimento di ramo d'azienda, questo deve preesistere al trasferimento stesso<sup>49</sup>.

## 5. Conclusioni

A chiusura di queste brevi considerazioni, emerge come la Corte di cassazione nella sentenza in commento abbia applicato in maniera lineare – quasi «scolastica» – la normativa nazionale *aziendale*. La sentenza, pur conformandosi alla giurisprudenza maggioritaria, rappresenta un importante precedente in virtù della peculiarità della fattispecie. Il titolo sportivo costituisce senza dubbio un bene immateriale essenziale per lo svolgimento di una attività imprenditoriale e segnatamente di carattere sportivo. In mancanza di esso, infatti, la società non può prendere parte al campionato e, dunque, svolgere la propria attività. Tuttavia, l'azienda è un insieme di beni organizzati per lo svolgimento di un'attività d'impresa, e, dunque il singolo elemento, per quanto fondamentale possa essere (come avviene per il titolo sportivo, senza il quale non è possibile prendere parte al campionato di calcio), non appare idoneo ad integrare la nozione di azienda<sup>50</sup>. Una conclusione intesa ad attribuire rilevanza al valore economico del bene alienato ovvero (come nel caso di specie) all'essenzialità del bene per l'esercizio dell'attività di impresa, svilirebbe la nozione di azienda, in cui risulta centrale l'organizzazione dei beni data dall'imprenditore.

---

<sup>48</sup> Così Trib. Torino, 17 dicembre 2005, in *Foro it.*, Rep. 2006, voce *Lavoro* (rapporto), n. 1379; in dottrina seppur in maniera perplessa F. MARTORANO, *L'azienda*, cit., p. 59, n. 36.

<sup>49</sup> Trib. Milano, 21 luglio 2010, in *Foro it.*, Rep. 2011, voce *Lavoro* (rapporto), n. 556; Cass., 13 ottobre 2009, n. 21697, in *Foro it.*, 2010, vol. I, c. 448.

<sup>50</sup> In ultimo Cass., 19 agosto 2009, n. 18385, in *Foro it.*, Rep. 2009, voce *Lavoro* (rapporto), n. 1352.

## I

**CONSIGLIO di STATO**, sezione VI, sentenza 24 gennaio 2012, n. 302; Pres. MARUOTTI; Est. GAROFOLI; FIT (Avv. CLARIZIA, PELLEGRINO) c. Pistolesi (Avv. ESPOSITO), CONI (Avv. ANGELETTI). *TAR Lazio, sez. terza ter, n. 7912/2011.*

**Giustizia sportiva - Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale - Sanzioni disciplinari (impugnazione delle) - Giurisdizione amministrativa - Insussistenza.**

**Giustizia sportiva - Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale - Sanzioni disciplinari - Risarcimento del danno - Giurisdizione amministrativa - Sussistenza.**

**Giustizia sportiva - Dimissioni dall'ordinamento sportivo - Procedimento disciplinare pendente - Sanzionabilità.**

*L'impugnazione della sanzione disciplinare inflitta da un organismo di giustizia sportiva non può essere conosciuta dal giudice amministrativo, nella cui sfera di giurisdizione rientra la sola domanda di tipo risarcitorio. (1)*

*Il giudice amministrativo può conoscere, in via incidentale ed indiretta, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione, non operando in proposito alcuna riserva a favore della giustizia sportiva. (2)*

*È sanzionabile in via disciplinare il soggetto che, appartenendo all'ordinamento sportivo al momento del fatto, si dimetta prima che il procedimento disciplinare sia concluso, dovendo la giurisdizione radicarsi con riguardo alla sola natura disciplinare del provvedimento in contestazione. (3)*

## II

**CONSIGLIO di STATO**, sezione VI, sentenza 14 novembre 2011, n. 6010; Pres. MARUOTTI; Est. GAROFOLI; Dilettantistica Volley 2002 (Avv. LUBRANO, CROCKETTI BERNARDI) c. CONI (Avv. ANGELETTI), FIPAV (Avv. GUARINO), Lega pallavolo femminile (Avv. COCCONI), Rebecchi Nord Meccanica Volley Piacenza e altre (Avv. PUCCI). *Conferma TAR Lazio, sez. terza quater, n. 7912/2011.*

**Giustizia sportiva - Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale - Attività agonistica (ammissione alla) - Rilievo patrimoniale - Giurisdizione amministrativa - Sussistenza.**

*La possibilità o meno di essere ammessi a svolgere attività agonistica costituisce una situazione rilevante per l'ordinamento giuridico generale, con immediata e diretta incidenza su fondamentali diritti di libertà oltre che di posizioni soggettive di sicuro rilievo patrimoniale. Per tali motivi sussiste la giurisdizione amministrativa. (4)*

### III

**CONSIGLIO di STATO**, sentenza 27 aprile 2011, n. 2485; Pres. SEVERINI; Est. PANNONE; Pallacanestro Reggiana (Avv. BASSI, VALENSISE) c. CONI (Avv. ANGELETTI) e FIP (Avv. VACCARO, VALORI). *Conferma TAR Lazio, sez. terza ter, 6352/2008.*

**Giustizia sportiva - Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale - Norma regolamentare - Vittoria a tavolino - Giurisdizione amministrativa - Insussistenza.**

**Giustizia sportiva - Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale - Regola tecnica (applicazione della) - Conseguenze di natura economica - Giurisdizione amministrativa - Insussistenza.**

*Il giudice amministrativo non può applicare una norma di un regolamento che regola lo svolgimento delle attività di una federazione sportiva riconosciuta, in quanto ciò non integra la violazione né di un diritto soggettivo, né di un interesse legittimo.*

*La decisione se ad una squadra sia da assegnare la vittoria a tavolino rientra pertanto nella competenza degli organi dell'ordinamento sportivo. (5)*

*La giurisdizione non si può radicare per le conseguenze di natura economica, poiché la controversia origina sempre da un vero o presunto errore nell'applicazione di una regola tecnica. (6)*

## IV

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO, sentenza 9 giugno 2011, n. 5177; Pres. RIGGIO; Est. FERRARI; Soc. Ac Rimini 1912 (Avv. BOSCHETTI) c. CONI (Avv. ANGELETTI), FIGC (Avv. MAZZARELLI, MEDUGNO), Polisportiva Olympia Agnonese (Avv. CERQUETTI, VIGNA) e Asd Santarcangelo (Avv. GRASSANI).

**Giustizia sportiva - Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale - Vittoria a tavolino - Regole tecnico-sportive - Giurisdizione amministrativa - Insussistenza.**

*La controversia relativa alla cd. vittoria a tavolino appartiene alla giurisdizione del giudice sportivo, poiché coinvolge esclusivamente le regole tecnico-sportive. (7)*

## I

## FATTO

Con la sentenza n. 37668 del 2010 il TAR Lazio ha accolto il ricorso n. 1289 del 2010 proposto dall'odierno appellato avverso:

- la decisione della Corte federale della FIT n. 25/09 del 3 dicembre 2009, con la quale sono state inflitte la sanzione pecuniaria di € 10.000,00 e la sanzione inibitiva di un anno e sei mesi «a ricoprire cariche federali e a svolgere l'attività di tecnico» per l'asserita commissione dell'illecito sportivo di cui agli artt. 1 e 7 del Regolamento di giustizia della Federazione, considerato «aggravato» (ai sensi dell'art. 41 bis, n. 3, lett. l), dal fatto che ricoprisse la carica di «tecnico federale» al momento della sua commissione;
- il Regolamento dei tecnici FIT, nella parte in cui preclude, a chi non è tesserato, di insegnare presso i circoli sportivi.

Nel dettaglio, il sig. Claudio Pistolesi, tecnico del giocatore Simone Bolelli (componente della squadra italiana nell'incontro di Coppa Davis svoltosi in Croazia dall'11 al 13 aprile del 2008) e poi dimessosi da tesserato e da tecnico della Federazione il 6 novembre 2008, è stato sottoposto a procedimento disciplinare per talune affermazioni considerate offensive, che avrebbe espresso nei riguardi del presidente della Federazione.

Egli ha, quindi, impugnato la decisione con cui la Corte federale della FIT gli ha inflitto la sanzione pecuniaria di € 10.000,00 e la sanzione inibitiva di un anno e sei mesi «a ricoprire cariche federali e a svolgere l'attività di tec-

nico» ed ha anche impugnato il Regolamento dei tecnici nella parte in cui ha previsto che:

- a) possono insegnare presso i circoli sportivi affiliati solamente i tecnici iscritti all'albo o negli elenchi tenuti dalla FIT (art. 2);
- b) ai suddetti circoli sportivi è vietato «rigorosamente» di utilizzare tecnici non qualificati dalla FIT sia per corsi collettivi che per lezioni individuali e di consentire sui propri impianti l'insegnamento che il regolamento vieta, con la comminatoria, in caso di violazione di dette prescrizioni, di sanzioni disciplinari a carico sia del circolo sportivo che dei suoi dirigenti (art. 3);
- c) i tecnici non possono prestare la loro collaborazione o riceverla da persone che non siano in possesso di una qualifica rivestita dalla FIT (art. 40).

Con la sentenza impugnata, il primo giudice – disattese le eccezioni di inammissibilità del ricorso proposto avverso la decisione disciplinare e di inammissibilità e irricevibilità della proposta impugnazione del regolamento dei tecnici FIT – ha accolto il ricorso e, per l'effetto, ha annullato gli atti suindicati.

Con la stessa sentenza, il giudice di primo grado ha, invece, disatteso la domanda risarcitoria proposta dal signor Pistolesi.

Avverso la sentenza, l'appellante ha proposto il gravame in esame, deducendone l'erroneità e chiedendone l'annullamento.

La sentenza non è stata, invece, impugnata dal signor Pistolesi quanto al capo recante la reiezione della domanda risarcitoria.

All'udienza del 2 dicembre 2011 la causa è stata introitata per la decisione.

## DIRITTO

1. L'appello va accolto per le ragioni di seguito illustrate.
2. Ritiene il Collegio di dover accogliere, limitatamente al ricorso proposto in primo grado avverso la sanzione disciplinare, il primo motivo di appello con cui la Federazione ripropone l'eccezione di difetto di giurisdizione, dedotta ma disattesa in primo grado.

- 2.1. L'art. 1, d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito con l. 17 ottobre 2003, n. 280, dispone, al comma 2, che «*i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*».

La disposizione disciplina il delicato rapporto tra l'ordinamento statale e uno dei più significativi ordinamenti autonomi che con il pri-

mo vengono a contatto, garantendo due diverse esigenze costituzionalmente rilevanti:

- da un lato, quella dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, cui ampia tutela è riconosciuta dagli artt. 2 e 18 della Costituzione;
- dall'altro, quella a che non sia intaccata la pienezza della tutela delle situazioni giuridiche soggettive che, sebbene connesse con quell'ordinamento, siano rilevanti per l'ordinamento giuridico della Repubblica.

Da un lato, quindi, l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 220 del 2003 ha inteso rispettare l'autonomia dell'ordinamento sportivo, dall'altro, espressamente ha precisato che l'autonomia in questione non sussiste allorché siano coinvolte situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico della Repubblica.

In applicazione dei suddetti principi, il successivo art. 2 dello stesso citato decreto legge dispone che «è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:

- a) *l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive;*
- b) *i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive».*

Ai sensi del successivo art. 3, «esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è disciplinata dal codice del processo amministrativo».

Come è stato chiarito dalla sentenza della Corte costituzionale 11 febbraio 2011, n. 49, gli articoli riportati prevedono tre forme di tutela:

- una prima forma, limitata ai rapporti di carattere patrimoniale tra le società sportive, le associazioni sportive, gli atleti (e i tesserati), demandata alla cognizione del giudice ordinario;
- una seconda, relativa ad alcune delle questioni aventi ad oggetto le materie di cui all'art. 2, non apprestata da organi dello Stato, ma da organismi interni all'ordinamento stesso in cui le norme in questione sono state poste, secondo uno schema proprio della cosiddetta «giustizia associativa»;

- una terza, tendenzialmente residuale e devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, relativa a tutto ciò che per un verso non concerne i rapporti patrimoniali fra le società, le associazioni sportive, gli atleti (e i tesserati) – demandati al giudice ordinario – , per altro verso non rientra tra le materie che, ai sensi dell’art. 2, d.l. n. 220 del 2003, sono riservate all’esclusiva cognizione degli organi della giustizia sportiva.
- 2.2. La stessa Corte costituzionale – nel dichiarare non fondata la questione relativa alla legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lett. b) e, *in parte qua*, comma 2, d.l. 19 agosto 2003, n. 220, nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la decisione di controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo (questione sollevata con ordinanza del TAR Lazio, Roma, sez. III *ter*, 11 febbraio 2010, n. 241) – ha posto in rilievo che la mancata praticabilità della tutela impugnatoria non toglie che le situazioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo siano adeguatamente tutelabili innanzi al giudice amministrativo mediante la tutela risarcitoria.

Nel condividere l’impostazione ricostruttiva elaborata dal Consiglio di Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782, la Corte costituzionale ha interpretato l’art. 1, d.l. n. 220 del 2003 in un’ottica costituzionalmente orientata, nel senso che – laddove il provvedimento adottato dalle federazioni sportive o dal CONI abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l’ordinamento giuridico statale – la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell’atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere.

Il giudice amministrativo può, quindi, conoscere, nonostante la riserva a favore della «giustizia sportiva», delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione.

La Corte costituzionale ha dunque rilevato che la mancanza di un giudizio di annullamento non comporta la compromissione del principio di effettività della tutela, previsto dall’art. 24 Cost., essendo comunque consentita una diversificata modalità di tutela giurisdizionale.

- 2.3. Alla stregua dell'illustrato percorso ricostruttivo seguito dalla Corte costituzionale, ritiene il Collegio, in accoglimento del primo motivo di appello, che l'impugnazione della sanzione disciplinare inflitta al signor Pistolesi non possa essere conosciuta dal giudice amministrativo, nella cui sfera di giurisdizione rientra la sola domanda di tipo risarcitorio.

Nel caso di specie, tuttavia, la domanda risarcitoria non può essere esaminata in questo grado del giudizio, non essendo stato proposto appello incidentale avverso il capo della sentenza n. 37668 del 2010 recante la sua reiezione.

- 2.4. Il Collegio non condivide, del resto, l'assunto, sostenuto dal giudice di primo grado, secondo cui la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo andrebbe doverosamente desunta dalla circostanza per cui l'appellato, essendosi dimesso in data 6 novembre 2008 da tesserato e da tecnico della Federazione, non sarebbe più considerabile come soggetto «appartenente all'ordinamento sportivo» e non potrebbe quindi adire gli organi della giustizia sportiva.

Tale conclusione non persuade il Collegio.

Come lo stesso TAR ha sostenuto nell'esaminare i profili sostanziali della vicenda contenziosa, in specie quello relativo alla sottoponibilità a procedimento disciplinare di un tecnico che non fa più parte dell'ordinamento sportivo perché già dimessosi, i momenti ai quali occorre fare riferimento sono quello in cui il fatto contestato all'interessato si è verificato e quello in cui vi è la relativa contestazione con l'inizio del procedimento disciplinare (momenti, nel caso in esame, precedenti alle dimissioni), poiché l'esercizio del potere sanzionatorio trova i suoi presupposti su tali circostanze (non potendosi comunque ammettere che le dimissioni siano rassegnate al fine precipuo di impedire o interrompere il procedimento disciplinare).

Ebbene, il principio – enunciato dal giudice di primo grado e condiviso dal Collegio – per cui resta sanzionabile in via disciplinare il soggetto che, appartenendo all'ordinamento sportivo al momento del fatto, si dimette prima che il procedimento disciplinare sia concluso, non può non assumere rilievo nella soluzione del profilo processuale della giurisdizione, dovendo la stessa radicarsi avendo riguardo alla sola natura («disciplinare») del provvedimento in contestazione, non già certo tenendo conto dello status del ricorrente, e della sua appartenenza o meno, al momento in cui attiva lo strumento rimediabile, all'ordinamento sportivo.

In conclusione, l'appellato – a suo tempo titolare della azionabilità

del rimedio impugnatorio dinanzi agli organi della giustizia sportiva – ben poteva proporre innanzi al giudice amministrativo la domanda risarcitoria, peraltro respinta dalla appellata sentenza n. 37668 del 2010 con una statuizione non impugnata in via incidentale.

3. Va parimenti accolto l'ottavo motivo dell'appello, con cui si censura la sentenza gravata nella parte in cui, nel pronunciarsi sul ricorso in primo grado proposto avverso il regolamento dei tecnici FIT, ha disatteso la dedotta eccezione di irricevibilità per tardività dell'impugnazione.

Giova considerare che con il ricorso di primo grado è stato impugnato anche il «regolamento dei tecnici», nella parte in cui ha previsto che:

a) possono insegnare presso i circoli sportivi affiliati solamente i tecnici iscritti all'albo o negli elenchi tenuti dalla FIT (art. 2);

b) ai suddetti circoli sportivi è vietato «rigorosamente» di utilizzare tecnici non qualificati dalla FIT sia per corsi collettivi che per lezioni individuali e di consentire sui propri impianti l'insegnamento che il regolamento vieta, con la comminatoria, in caso di violazione di dette prescrizioni, di sanzioni disciplinari a carico sia del circolo sportivo che dei suoi dirigenti (art. 3);

c) i tecnici non possono prestare la loro collaborazione o riceverla da persone che non siano in possesso di una qualifica rivestita dalla FIT (art. 40).

Secondo l'assunto dell'odierno appellato, tali previsioni normative sarebbero state introdotte con la deliberazione adottata in data 16 gennaio 2010, e quindi immediatamente dopo la decisione della Corte di giustizia. In realtà, come sostenuto dall'appellante, si tratta di previsioni vigenti già a far data dal 1992, in quanto approvate dal CONI con la delibera del presidente del 10 giugno 1992.

Il Collegio ritiene dunque tardivo il ricorso di primo grado, nella parte in cui ha contestato le sopra indicate disposizioni regolamentari, atteso che – in considerazione della loro immediata portata precettiva e della individuazione dei comportamenti vietati, senza bisogno di atti applicativi – il momento a partire dal quale quelle disposizioni hanno rivelato un'attitudine a determinare una lesione attuale degli interessi dell'appellato non può che essere individuato all'atto delle dimissioni, ossia quando, non facendo più parte dell'ordinamento sportivo, egli ha perso la possibilità di insegnare nei circoli sportivi affiliati.

4. Alla stregua delle esposte ragioni va pertanto accolto l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va dichiarato in parte inammissibile e in parte irricevibile il ricorso di primo grado.
5. Sussistono giustificate ragioni per disporre la compensazione tra le parti delle spese dei due gradi di giudizio.

## II

## FATTO

Con la sentenza n. 7912 del 2011, il TAR Lazio ha respinto il ricorso n. 8066 del 2011, con cui la società odierna appellante ha dedotto l'illegittimità dei provvedimenti del Consiglio federale della FIPAV recanti il «ripescaggio» della società Rebecchi Nord Meccanica Volley Piacenza nel campionato di serie A1 per la stagione 2011-2012.

In particolare, il giudice di primo grado, ritenuta la giurisdizione del giudice amministrativo ed assorbite le eccezioni in rito dedotte, ha concluso per l'infondatezza del ricorso, così disattendendo le censure relative al lamentato contrasto del «ripescaggio» della società Rebecchi Nord Meccanica Volley Piacenza con l'art. 11 del Regolamento gare della FIPAV.

Avverso la sentenza, la società originaria ricorrente ha proposto appello, sostenendone l'erroneità e chiedendo che, in sua riforma, il ricorso di primo grado sia accolto.

Propone appello incidentale la Lega pallavolo serie A femminile, deducendo l'inammissibilità del ricorso proposto in primo grado.

Alla camera di consiglio del 18 ottobre 2011, oltre alla definizione della domanda cautelare proposta in via incidentale dalla società, col consenso delle parti la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

1. Col ricorso di primo grado, proposto al TAR per il Lazio, l'odierna società appellante, classificatasi al penultimo posto del campionato di serie A2 di pallavolo femminile, ha dedotto l'illegittimità degli atti con cui è stato disposto il «ripescaggio» nel campionato di serie A1 per la stagione 2011-2012 della società Rebecchi Nord Meccanica Volley Piacenza, già beneficiaria di un «ripescaggio» nella stagione precedente e retrocessa al termine del campionato dalla serie A1 a quello di serie A2; ad avviso della ricorrente, con il contestato «ripescaggio» sarebbero state violate le previsioni recate dal regolamento gare della FIPAV.

Con la sentenza appellata, il TAR – ravvisata la propria giurisdizione – ha respinto il ricorso, compensando tra le parti le spese del giudizio.

Con l'appello principale, la società interessata ha riproposto le censure respinte dal TAR ed ha chiesto che, in riforma della sentenza gravata, il ricorso di primo grado sia accolto.

La Lega pallavolo femminile, con l'appello incidentale, ha dedotto che

non sussisterebbe la giurisdizione amministrativa e che il ricorso di primo grado sarebbe comunque inammissibile e infondato.

2. Va esaminato con priorità l'appello incidentale, nella parte è con lo stesso dedotto il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.
3. Ritiene la Sezione che vada confermata la statuizione con cui il TAR ha affermato la sussistenza della giurisdizione amministrativa.

È utile considerare, al riguardo, che l'art. 1, d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito con l. 17 ottobre 2003, n. 280, dispone, al comma 2, che «i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo».

Tali disposizioni hanno disciplinato il delicato rapporto tra l'ordinamento statale e uno dei più significativi ordinamenti autonomi che con il primo vengono a contatto, garantendo due diverse esigenze costituzionalmente rilevanti:

- da un lato, quella dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, cui ampia tutela è riconosciuta dagli artt. 2 e 18 della Costituzione;
- dall'altro, quella a che non sia intaccata la pienezza della tutela delle situazioni giuridiche soggettive che, sebbene connesse con quell'ordinamento, siano rilevanti per l'ordinamento giuridico della Repubblica.

Da un lato, quindi, l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 220 del 2003 ha inteso rispettare l'autonomia dell'ordinamento sportivo, dall'altro, espressamente ha precisato che l'autonomia in questione non sussiste allorché siano coinvolte situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico della Repubblica.

In applicazione dei suddetti principi, il successivo art. 2 dello stesso decreto legge dispone che «è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:

- a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive;
- b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive».

Ai sensi del successivo art. 3, «esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle federazioni

sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è disciplinata dal codice del processo amministrativo».

Come è stato chiarito dalla sentenza della Corte costituzionale 11 febbraio 2011, n. 49, gli articoli riportati prevedono tre forme di tutela:

- una prima forma, limitata ai rapporti di carattere patrimoniale tra le società sportive, le associazioni sportive, gli atleti (e i tesserati), demandata alla cognizione del giudice ordinario;
- una seconda, relativa ad alcune delle questioni aventi ad oggetto le materie di cui all'art. 2, non apprestata da organi dello Stato ma da organismi interni all'ordinamento stesso in cui le norme in questione sono state poste, secondo uno schema proprio della cosiddetta «giustizia associativa»;
- una terza, tendenzialmente residuale e devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, relativa a tutto ciò che per un verso non concerne i rapporti patrimoniali fra le società, le associazioni sportive, gli atleti (e i tesserati) – demandati al giudice ordinario – , per altro verso non rientra tra le materie che, ai sensi dell'art. 2, d.l. n. 220 del 2003, sono riservate all'esclusiva cognizione degli organi della giustizia sportiva.

Quanto alla terza ipotesi presa in considerazione, va osservato che, secondo la originaria versione del decreto-legge n. 220 del 2003, fra le fattispecie che, essendo inserite al comma 1 dell'art. 2, potevano considerarsi sottratte alla cognizione del giudice statale, erano incluse, tra le altre, le questioni relative alla organizzazione e allo svolgimento delle attività agonistiche ed alla ammissione ad esse di squadre ed atleti.

Ebbene, come chiarito dalla stessa Corte costituzionale nella citata sentenza 11 febbraio 2011, n. 49, la circostanza che, in sede di conversione del decreto-legge, il legislatore abbia espunto le lettere c) e d) del comma 1 dell'art. 2, ove erano indicate le summenzionate fattispecie, induce agevolmente a ritenere che si sia inteso ricondurle nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Invero, la sottrazione dell'originario testo normativo si spiega se si considera che la possibilità, o meno, di essere ammessi a svolgere attività agonistica – disputando le gare ed i campionati organizzati dalle federazioni sportive facenti capo al CONI – non è una situazione certo irrilevante per l'ordinamento giuridico generale e, come tale, non meritevole di tutela da parte di questo.

Si tratta di una questione riguardante l'organizzazione stessa delle manifestazioni sportive, con immediata e diretta incidenza su contrapposti

fondamentali diritti di libertà, oltre che di posizioni soggettive di sicuro rilievo patrimoniale.

È quanto deve ritenersi con riferimento alla controversia in esame, atteso che nella stessa viene in contestazione la legittimità dell'atto di «ripecscaggio», che per l'appunto comporta l'ammissione della società ripescata al campionato organizzato dalla federazione.

4. Tanto chiarito in punto di giurisdizione amministrativa, per l'esame delle censure contenute nell'atto di appello è opportuno riportare la disciplina dettata dal regolamento gare della FIPAV in tema di ripescaggio.

4.1. L'art. 11 del citato regolamento ha disposto:

- al comma 2, che «i ripescaggi si effettuano con le seguenti tipologie:
  - reintegrazione: squadra retrocessa e ripescata;
  - integrazione: squadra meglio classificata del campionato immediatamente inferiore e ripescata;
  - immissione: squadra di serie superiore che non si iscrive al campionato e viene ammessa ad un campionato di serie inferiore»,
- al comma 4, che «non possono essere ripescate, salva contraria espressa disposizione del Consiglio federale, [...], b) le squadre retrocesse e già reintegrate la stagione precedente»;
- al comma 5, che «il ripescaggio si effettua ammettendo a partecipare al campionato carente, su loro domanda e salva contraria espressa deroga del Consiglio federale, nell'ordine:
  - a) le squadre di serie superiore che non si iscrivono al campionato a cui hanno diritto e chiedono l'ammissione ad un campionato inferiore, secondo quanto stabilito dalle circolari di indizione dei campionati;
  - b) le squadre retrocesse e classificate nella prima posizione di classifica prevista nelle retrocessioni;
  - c) le squadre della serie inferiore classificate nella prima posizione di classifica dopo le squadre promosse;
  - d) le squadre retrocesse e classificate nella seconda posizione di classifica prevista nelle retrocessioni;
  - e) le squadre della serie inferiore classificate nella seconda posizione di classifica dopo le squadre promosse;
  - f) così di seguito fino ad esaurimento delle società aventi diritto».

L'interpretazione sistematica dei diversi commi del citato art. 11 induce la Sezione a ritenere che il «regolamento gare», nell'indicare in specie con il comma 5 i criteri che devono orientare gli organismi fe-

derali nell'attendere al ripescaggio, assegni rilievo decisivo alla posizione che le squadre richiedenti hanno assunto nel campionato precedente; i criteri enunciati al richiamato comma 5 risultano, invero, ispirati al principio della preferenza per la squadra che ha disputato il campionato nella serie superiore o che si è classificata in posizione migliore.

Senonché, il comma 4 dello stesso art. 11 esclude che possano essere ripescate «le squadre retrocesse e già reintegrate la stagione precedente» (lett. b): in tale situazione versa la società Piacenza, destinataria del ripescaggio contestato nella presente vicenda processuale, nonostante per l'appunto sia risultata già beneficiaria di un ripescaggio nella stagione precedente e retrocessa dal campionato di serie A1 a quello di serie A2.

Il divieto posto dal citato art. 11, comma 4, lett. b), non è dunque inderogabile, atteso che la disposizione citata fa salva la possibilità di una «contraria espressa disposizione del Consiglio federale».

Nella specie, il Consiglio federale si è avvalso di tale potere discrezionale, esplicitando le ragioni che hanno indotto a disporre il ripescaggio di una squadra già ripescata nella precedente stagione e retrocessa dal campionato di serie A1 a quello di serie A2.

Si tratta di ragioni che, ad avviso del Collegio, si sottraggono ai dedotti rilievi di illegittimità ed irragionevolezza.

In primo luogo, sulla base di una lettura testuale dell'art. 11 Regolamento gare della FIPAV, l'esercizio del potere discrezionale attribuito al Consiglio federale – di disporre il ripescaggio di squadra retrocessa e già reintegrata la stagione precedente – non è subordinato al riscontro di circostanze eccezionali, limitandosi la previsione normativa a prescrivere che la deroga sia «espressa», e quindi adeguatamente e ragionevolmente motivata.

Inoltre, il quadro normativo sportivo prima richiamato non consente in alcun modo di ritenere che al ripescaggio di squadra retrocessa e già reintegrata la stagione precedente il Consiglio federale possa determinarsi nella sola ipotesi in cui quella squadra sia la sola ad aver presentato domanda di ripescaggio: ove così il regolamento avesse voluto disporre, vi sarebbe stato bisogno di una specifica disposizione, riferita all'unico presupposto di fatto che – in ipotesi – sarebbe stato considerato rilevante.

- 4.2. Ciò posto, il Collegio condivide le statuizioni del TAR sulla infondatezza delle censure dedotte in primo grado (e integralmente riproposte in questa sede) con riguardo alle ragioni nel caso di specie po-

ste a base del ripescaggio della società Rebecchi Nord Meccanica Volley Piacenza.

Diversamente da quanto sostenuto dall'appellante, nell'impianto motivazionale dell'atto impugnato in primo grado non si può ritenere sussistente un «ordine tra le ragioni» addotte dal Consiglio federale a sostegno del ripescaggio disposto in favore della società Piacenza.

Al contrario, come condivisibilmente sostenuto dal primo giudice, emerge che a supporto del ripescaggio sono state poste due ragioni, rispettivamente relative alla migliore preparazione tecnico-sportiva e alla più consistente solidità economico-finanziaria della società ripescata, ciascuna delle quali autonomamente sufficiente a costituire una adeguata base motivazionale della determinazione assunta.

Ebbene, quanto alla migliore preparazione tecnico-sportiva, va considerato che la società ripescata è stata retrocessa dalla serie A1, mentre la società ricorrente si è classificata al penultimo posto nel campionato di serie A2 dell'anno precedente: sotto tale profilo, non è dato desumere alcun profilo di eccesso di potere dal fatto che sia stata considerata più meritevole la società che si è attrezzata per partecipare nella serie superiore.

Peraltro, la ragionevolezza del rilievo dell'elemento della migliore preparazione tecnico-sportiva emerge anche dal fatto che il Consiglio federale, come risulta dagli stessi atti impugnati in primo grado, ha constatato come nel precedente campionato abbia partecipato una squadra poi risultata carente di tutti i relativi requisiti, con incidenza sui risultati sportivi che hanno condotto alla retrocessione della società Piacenza.

Quanto, invece, al criterio della solidità economico-finanziaria valutata in sede di ripescaggio, osserva la Sezione che esso risulta con ogni evidenza ragionevole in astratto (a fronte di una constatata difficoltà di molte società nel mantenere gli impegni economici che l'iscrizione al massimo campionato richiede) e correttamente applicabile in concreto (tenuto conto delle concrete condizioni finanziarie in cui versa la società appellante, come risultanti dai dati del suo bilancio alla data del 30 giugno 2010, e in specie attesa la sussistenza di debiti di oltre 620.000 euro, di cui alcuni nei confronti dell'erario e delle atlete).

5. Alla stregua delle esposte ragioni, va respinto il motivo dell'appello incidentale sulla insussistenza della giurisdizione amministrativa, va respinto l'appello principale e vanno assorbite le residue doglianze dell'appello incidentale.

Sussistono giustificate ragioni per disporre la compensazione tra le parti delle spese del secondo grado del giudizio.

### III

#### FATTO

- 1) Oggetto della controversia è la mancata assegnazione di due punti alla società ricorrente in relazione alla partita disputata il 14 gennaio 2007 tra essa e la Pallacanestro Treviso s.p.a., vinta da quest'ultima con soli 3 punti di scarto. A questa partita aveva infatti preso parte il giocatore Lorbek (che, segnando 22 punti, aveva dato una svolta decisiva alla gara) il cui utilizzo irregolare (in questa e in altre quattro partite) era stato riconosciuto e dichiarato nei due lodi pronunciati dalla Camera di conciliazione e di arbitrato per lo sport dell'11 maggio 2007, che hanno inflitto alla squadra trevigiana 12 punti di penalizzazione. Ove detta partita fosse stata omologata con il punteggio di 0-20 a sfavore della società che si era illegittimamente avvalsa del giocatore – così come previsto dall'art. 83, terzo comma, del regolamento di giustizia della FIP – alla ricorrente sarebbero stati attribuiti due punti, con la conseguenza che in Legadue sarebbe retrocesso l'Avellino. In altri termini, dunque, la ricorrente rivendica la *vittoria a tavolino* della partita giocata con la Benetton Treviso per ottenere il titolo sportivo che le avrebbe consentito di disputare il Campionato di serie A.
- 2) La sentenza impugnata ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice adito, previa riunione dei ricorsi n. 7364/2007 e 11288/2007 proposti dalla società ricorrente innanzi il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio per l'annullamento, tra gli altri, della decisione, emanata il 28 settembre 2007, della Camera di conciliazione e di arbitrato per lo sport del CONI di rigetto della richiesta di annullamento di tutti gli atti da essi impugnati, stagione 2007-2008, nonché per la condanna del CONI e della FIP a risarcire il danno subito per non aver potuto partecipare al campionato di serie A per la stagione 2007-2008.  
La sentenza, richiamata la legge 17 ottobre 2003, n. 280, ha affermato che i rapporti tra l'ordinamento sportivo e quello statale sono regolati in base al principio di autonomia, con conseguente sottrazione al controllo giurisdizionale statale degli atti a contenuto tecnico sportivo.  
In altri termini, la giustizia sportiva costituisce lo strumento di tutela per le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive, mentre

quella statale è chiamata a risolvere le controversie che presentano una rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi.

Non pare possa dubitarsi che nel caso in esame si chiede l'applicazione di una regola tecnico – sportiva (art. 83 del regolamento di giustizia della FIP), che prevede la *vittoria a tavolino* della squadra che ha giocato contro una società che ha messo in campo un giocatore in posizione irregolare, richiesta avanzata con uno strumento straordinario – quello della revisione ex art. 86 del regolamento di giustizia – ritenuto dalla Camera arbitrale inammissibile in ragione della possibilità, per la società reggiana, di proporre nei termini il rimedio ordinario.

Ciò che rileva, invece, al fine di escludere la giurisdizione statale, è che la controversia ha ad oggetto il mancato riconoscimento della *vittoria a tavolino* della Pallacanestro Reggiana s.r.l. nella partita disputata il 17 gennaio 2007 con la Benetton Treviso s.p.a..

Si tratta di questione meramente tecnica, che non sarebbe uscita dai confini della giustizia sportiva se la ricorrente si fosse diligentemente attivata allorquando la notizia della partecipazione irregolare del giocatore Lorbek era divenuta ufficiale (comunicato della FIP del 22 febbraio 2007).

- 3) Propone appello la Pallacanestro Reggiana s.r.l., evidenziando che la sentenza è carente di motivazione in ordine alla (errata) qualificazione dell'art. 83 del regolamento di giustizia FIP come norma tecnico-sportiva; la ricorrente non si è limitata a chiedere l'attribuzione della *vittoria a tavolino* della partita irregolare, avendo formulato ben più ampie ed articolate domande, attraverso l'annullamento di tutte le decisioni (di natura senz'altro amministrativa e quindi soggette alla giurisdizione del giudice amministrativo).

La natura amministrativa dei provvedimenti impugnati è stata pure riconosciuta dalla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport del 28 settembre 2008, avendo la stessa dichiarato ammissibile l'istanza della Pallacanestro Reggiana.

La società ricorrente afferma che con la sentenza impugnata si è vista accusare di negligenza, senza però che il giudice abbia saputo chiarire quali azioni e in che sede sarebbe stato possibile – ancora, meglio o più tempestivamente – esperire per avere giustizia o almeno una risposta nel merito. Inoltre il comunicato stampa della FIP del 22 febbraio 2007 non era idoneo a legittimare il reclamo ex art. 83 del regolamento di giustizia FIP, essendo da tempo scaduti i termini perentori di cui all'art. 71 del regolamento di giustizia FIP e non esistendo alcuna norma sportiva di rimesione in termini.

- 5) Si sono costituite in giudizio i soggetti indicati in epigrafe che hanno chiesto il rigetto del ricorso.
- 6) All'udienza del 23 novembre 2010 il ricorso è stato posto in decisione.

## DIRITTO

La sentenza appellata merita conferma.

L'appellante indica invece la giurisdizione del giudice amministrativo ritenendo violato l'art. 86 del regolamento di giustizia della *Federazione italiana pallacanestro-FIP* (regolamento approvato dal Consiglio federale con delibera n. 333 del 18/19 marzo 2006 e dalla Giunta nazionale del CONI con delibera n. 70 del 21 marzo 2006), che disciplina l'impugnabilità (davanti agli organi federali) per revisione delle decisioni irrevocabili degli organi di giustizia.

La ricorrente, va evidenziato, non si è limitata a chiedere un annullamento delle decisioni impugnate con rinvio ad un organo della giustizia sportiva nel merito della controversa, ma ha chiesto che il giudice amministrativo si pronunzi sul merito della controversia.

Al riguardo, come questo Consiglio di Stato ha più volte rilevato (da ultimo con la decisione Consiglio di Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782), va ribadito che, nell'indagare i rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, anche dopo l'entrata in vigore del d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 ottobre 2003, n. 280, si deve muovere dalla considerazione che la giustizia sportiva è lo strumento di tutela per le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive, mentre alla giustizia statale competono le controversie che presentano rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi (Consiglio di Stato, sez. VI, 17 aprile 2009, n. 2333).

Pertanto il giudice amministrativo (in quanto giudice statale) non può applicare una norma di un regolamento (l'articolo 83 del regolamento di giustizia FIP) che regola lo svolgimento delle attività di una federazione sportiva riconosciuta dal CONI, in quanto la mancata attribuzione del punteggio, a seguito dello svolgimento di una gara, non integra la violazione né di un diritto soggettivo, né di un interesse legittimo.

La questione centrale è che la c.d. *vittoria a tavolino* è, in termini oggettivi, una procedura in cui si fa governo – seppure non sul campo – di regole che rimangono regole «del gioco», cioè tecniche e sportive, perché comunque relative al campo; non già di regole espressive di discrezionalità amministrativa. Pertanto l'interesse che sta di fronte ad esse è, per l'ordinamento generale, un interesse mero, e non tale da consentire di evocare l'in-

tervento della giurisdizione amministrativa (cfr. Cons. giust. amm. sic., 8 novembre 2007, n. 1048): e la decisione se ad una squadra sia da assegnare la *vittoria a tavolino*, rientra nella competenza degli organi dell'ordinamento sportivo.

È poi il caso di sottolineare che nemmeno la giurisdizione si può radicare per le conseguenze di natura economica che l'asserita erronea attribuzione del punteggio ha avuto sull'esito del campionato, perché la controversia origina sempre da un vero o presunto errore nell'applicazione di una regola tecnica.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

#### IV

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di CONI – Comitato olimpico nazionale italiano e di Federazione italiana giuoco calcio – FIGC e di Ministero per i beni e le attività culturali e di Polisportiva Olympia Agnonese e di ASD Santarcangelo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2011 il cons. Giulia Ferrari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Rilevato che nella camera di consiglio il Collegio, chiamato a pronunciare sulla domanda cautelare di sospensiva dell'atto impugnato, ha deciso di definire immediatamente il giudizio nel merito con sentenza resa ai sensi dell'art. 60 c.p.a., e ne ha dato comunicazione ai difensori presenti delle parti in causa;

Vista la dichiarazione della ricorrente di intervenuta carenza di interesse alla decisione in esame;

Considerato che in relazione alla controversia de qua sussiste il difetto assoluto di giurisdizione, con la conseguenza che è inibito a questo giudice anche di pronunciare l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse;

Considerato infatti che l'art. 2, primo comma, lett. b), d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito dalla l. 17 ottobre 2003, n. 280, riserva al giudice sportivo la controversia avente ad oggetto «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive»;

Considerato che nel caso in esame, pur essendo impugnata la decisione dell'Alta corte di giustizia presso il CONI n. 6 del 2011 e pur essendo dedotta

la sua illegittimità per difetto assoluto di competenza, nella sostanza è chiesta la conferma della sanzione sportiva della perdita a tavolino, per 0 a 3, di una partita giocata con la ricorrente Ac Rimini 1912, inflitta alla Polisportiva Olympia Agnonese e confermata, in sede di gravame endoprocedimentale, dalla Corte di giustizia federale (comunicato ufficiale n. 158, pubblicato il 19 gennaio 2011);

Considerato che l'art. 2, primo comma, lett. b, d.l. n. 220 del 2003 individua il giudice sportivo quale unico giudice competente a decidere sulle sanzioni sportive inflitte e che tale norma è stata dichiarata costituzionalmente legittima dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 49 dell' 11 febbraio 2011, sul rilievo che «il legislatore ha operato un non irragionevole bilanciamento che lo ha indotto ... ad escludere la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo»;

Considerato che tale pronuncia del giudice delle leggi è applicabile nel caso in esame atteso che, per verificare il giudice dello stato competente (o, come nel caso di specie, per accertare se è configurabile un giudice dello stato competente) occorre far riferimento non già alla prospettazione delle parti bensì al c.d. *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta statuizione che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della causa petendi, ossia della intrinseca natura della posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuata dal giudice stesso con riguardo ai fatti indicati a sostegno della pretesa avanzata nel giudizio (Cons. St., V, 2 marzo 2011, n. 1360);

Considerato che, come si è detto, la ricorrente chiede, nella sostanza, la conferma della sanzione inflitta alla controinteressata;

Considerato che la controversia relativa alla c.d. vittoria a tavolino assegnata ad una squadra partecipante al campionato di calcio appartiene alla giurisdizione del giudice sportivo perché coinvolge regole tecnico-sportive;

Ritenuto infatti che la giustizia sportiva è lo strumento di tutela per le ipotesi in cui si discute della corretta applicazione di regole tecnico-sportive, mentre alla giustizia statale competono le controversie che presentano rilevanza per l'ordinamento generale, in quanto lesive di diritti soggettivi o di interessi legittimi (Cons. St., VI, 27 aprile 2011, n. 2485);

Ritenuto pertanto che il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione del giudice adito, ma che sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio.

ORDINAMENTO SPORTIVO E RISARCIMENTO DEL DANNO:  
DI GIURISDIZIONI AZZOPPATE,  
MONSTRA LOGICI ED ALTRE AMENITÀ DOTTRINALI

di Valerio Romano\*

Sommario: 1. Il dopo Corte cost. 49/2011. - 2. Il versante pubblicistico. - 3. Profili risarcitori e lavoristici. - 4. Rilievo comunitario. - 5. Un addio lungo (e tormentoso).

1. *Il dopo Corte cost. 49/2011*

I provvedimenti in epigrafe costituiscono alcune tra le più rappresentative pronunce giurisprudenziali intercorse a margine della ben nota sentenza della Corte costituzionale n. 49/2011<sup>1</sup> la quale, richiamandosi a quanto precedentemente statuito dal Consiglio di Stato<sup>2</sup>, ha limitato la cognizione del

---

\* Dottorando di ricerca presso la Libera università internazionale degli studi sociali (Luiss)

<sup>1</sup> Relativamente alla sentenza si segnala l'edizione di numero monografico della Rivista, disponibile su [www.coni.it](http://www.coni.it).

Utile inoltre la consultazione di A.E. BASILICO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto ad agire in giudizio: una tutela dimezzata?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, n. 7, p. 733; G. FACCI, *Il risarcimento del danno come punto di bilanciamento tra il controverso principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e l'art. 24 Cost.*, in *Resp. civ. e prev.*, 2011, n. 6, p. 417; S. FELICETTI e M.R. SAN GIORGIO, *Ordinamento sportivo e giudice amministrativo*, in *Corr. giur.*, 2011, n. 5, p. 696; E. LUBRANO, *La Corte costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, disponibile su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); I. PIAZZA, *Ordinamento sportivo e tutela degli associati: limiti e prospettive del nuovo equilibrio individuato dalla Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2011.

Sul rapporto tra tutela sportiva e del giudice statale, si vedano F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007; G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007; G. NAPOLITANO, *Sport*, voce del *Diz. dir. pubbl.*, S. CASSESE (a cura di), Milano, 2006; L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, voce dell'*Enc. dir.*, aggiornamento 2010, vol. III, p. 491; G. GUARINO, *Lo sport quale formazione sociale di carattere sovranazionale*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, 1996, p. 356 ss.; M.R. SPASIANO, *Il rito sportivo*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2011, p. 522 ss.; da ultimo il lavoro monografico *La rilevanza giuridica della sanzione sportiva nella recente giurisprudenza del giudice amministrativo: luci ed ombre*, in R. LOMBARDI, S. RIZZELLO, F.G. SCOCA e M.R. SPASIANO (a cura di), Milano, 2009, con scritti, tra gli altri, di A. ROMANO, A. TASSONE, L. FERRARA, C. FRANCHINI, M.R. SPASIANO, M.A. SANDULLI e I. DEL GIUDICE.

In chiave processuale utile la consultazione di F. AULETTA, voce *Sport*, G. VERDE (a cura di) in *La giurisdizione, dizionario del riparto*, Bologna, 2010, p. 687; F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975.

<sup>2</sup> Cons. St., sez. VI, 25 settembre 2008, n. 5782, disponibile su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), relativamente alla proposizione di una azione risarcitoria per i danni subiti a seguito della irrogazione della

giudice amministrativo (in sede di giurisdizione esclusiva) alla sola tutela risarcitoria derivante dalla irrogazione in ambito sportivo di sanzioni disciplinari lesive di situazioni soggettive giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale, così demandando il sindacato sul merito delle stesse agli organi all'uopo individuati dalla giustizia sportiva.

Il panorama giuridico che si staglia agli occhi dell'osservatore integrando le disposizioni normative rilevanti in tema<sup>3</sup> con tale pronuncia è dunque il seguente: l'ordinamento statale e quello sportivo sono regolati in base al principio di autonomia ed operano su piani distinti e tendenzialmente non sovrapponibili<sup>4</sup>, sino a quando le situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo non assumono rilevanza all'interno dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

In tal caso, poste le riserve assolute di giurisdizione in favore dell'ordinamento sportivo<sup>5</sup>, il giudice amministrativo potrà conoscere del risarcimento del danno conseguente alla lesione di diritti soggettivi o interessi legittimi rinvenienti dall'ordinamento sportivo.

Coerentemente alla ricostruzione proposta si è pronunciato il Consiglio di Stato, che nelle sentenze offerte in commento ha evidenziato come il giudice amministrativo non sia legittimato ad applicare le norme regolamentari che regolano lo svolgimento dell'attività di una federazione sportiva, non sussistendo in tal caso la violazione né di un diritto soggettivo, né di un interesse legittimo<sup>6</sup>, e conseguentemente statuendo che la controversia relativa alla c.d. «vittoria a tavolino», in quanto istituto contemplato dalle regole tecnico sportive, appartiene alla giurisdizione esclusiva del giudice sportivo<sup>7</sup>.

---

sanzione disciplinare di sei punti di penalizzazione, determinanti per la retrocessione alla categoria inferiore.

<sup>3</sup> E segnatamente il decreto legge 19 agosto 2003, n. 220.

<sup>4</sup> Sul punto si rimanda a M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista*, 1949, p. 10 ss.; G. NAPOLITANO, *Sport*, in *Diz. dir. pubbl.*, vol. VI, Milano, 2006, p. 5678 ss.; W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Rivista*, 1969, p. 359 ss.; A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Rivista*, 1979, p. 29 ss.; S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1945.

<sup>5</sup> In dettaglio, all'ordinamento sportivo è riservata la competenza su a) il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive; c) l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; d) l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti.

<sup>6</sup> Cons. St., sentenza 27 aprile 2011, n. 2485.

<sup>7</sup> Tar Lazio, sentenza 9 giugno 2011, n. 5177, con la quale il Tar Lazio dichiarava inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione il ricorso presentato da una società sportiva dilettantistica per

Tale impianto trova conferma nella giurisprudenza<sup>8</sup>, che ribadisce come l'impugnazione della sanzione disciplinare inflitta da un organismo di giustizia sportiva non possa essere conosciuta dal giudice amministrativo, nella cui sfera di giurisdizione rientra appunto la sola domanda di tipo risarcitorio<sup>9</sup>.

In questo caso – afferma la sentenza – il giudice amministrativo sarà legittimato a conoscere in via incidentale ed indiretta delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva.

Per contro, la possibilità o meno di essere ammessi a svolgere attività agonistica costituirebbe una situazione rilevante per l'ordinamento giuridico generale con immediata e diretta incidenza su fondamentali diritti di libertà oltre che di posizioni soggettive di sicuro rilievo patrimoniale dalla cui (potenziale) lesione originerebbe l'attrazione della controversia in capo alla giurisdizione amministrativa<sup>10</sup>.

Tale ricostruzione, sebbene costituisca un pregevole tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata di una normativa emergenziale dalla gestazione certamente frettolosa, presenta discrasie logiche sia sul versante pubblicistico, che su quello civilistico e mal si raccorda con la giurisprudenza comunitaria.

In particolare, appaiono rilevanti le problematiche in ordine allo smistamento giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive e quelle relative alla attribuzione in capo al giudice amministrativo della eventuale domanda risarcitoria, non proponibile dinanzi agli organi di giustizia sportiva.

---

l'annullamento, previa sospensiva, della decisione dell'Alta corte di giustizia presso il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) con cui si accoglieva il ricorso avverso la sanzione della sconfitta a tavolino nei confronti di altra società.

<sup>8</sup> Cons. St., sez. VI, sentenza 24 gennaio 2012, n. 302.

<sup>9</sup> *Contra* TAR Lazio, n. 2472 del 19 marzo 2008, c.d. *sentenza Moggi*, con commento di P. SANDULLI, *I limiti della giurisdizione sportiva*, in *Foro amm. TAR*, 2008, p. 2088 ss., nella quale il giudice amministrativo ha riconosciuto la sua giurisdizione in ordine alla domanda di annullamento di una sanzione, potenzialmente in grado di arrecare un grave pregiudizio ai diritti patrimoniali e di immagine del tesserato e TAR Lazio, Sez. III Ter, 3 novembre 2008, 9547, c.d. *sentenza Carraro*, con la quale il TAR ribadiva la sussistenza della giurisdizione amministrativa in materia di sanzioni disciplinari sportive laddove giuridicamente rilevanti.

<sup>10</sup> Cons. St., sez. VI, 14 novembre 2011, n. 6010.

## *2. Il versante pubblicistico*

Quanto al primo tema, è innegabile che l'attività sportiva costituisca una delle modalità costituzionalmente tutelate (artt. 2 e 117 Cost.) attraverso le quali i singoli ed i gruppi sociali<sup>11</sup> manifestano la propria personalità.

È parimenti innegabile come uno dei compiti primari della Repubblica (art. 3 Cost.) sia quello di rimuovere gli ostacoli che si frappongono tra la libertà e l'uguaglianza dei cittadini e le loro condizioni sociali ed economiche, anche in funzione delle esigenze di salute pubblica (art. 32 Cost.).

Ancor più scontata è, se si vuole, la possibilità per i singoli (art. 24 Cost.) di agire in giudizio per la tutela di quanto appena menzionato.

In ottica costituzionale diviene dunque agevole percepire come molte delle competenze riservate dal decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 (ossia il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche; l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni; l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti) possano astrattamente costituire fonti di diritti o almeno di interessi legittimi, in special modo di tipo pretensivo.

Se dunque si decidesse di aderire a questa ricostruzione, si dovrebbe legittimamente poter inferire che ben poche sono le situazioni che non possono trovare tutela nell'ordinamento statale, a maggior ragione riscontrando come al giorno d'oggi anche a livello amatoriale abbia assunto una certa rilevanza la componente economica, la quale però sarebbe, a detta del Consiglio di Stato<sup>12</sup>, di per sé inidonea a radicare la giurisdizione in capo al giudice amministrativo.

In virtù di questa ricostruzione diverrebbe però criticabile la giurisprudenza atta a ricondurre sempre e comunque la c.d. «sconfitta a tavolino» alla giurisdizione sportiva.

Se, infatti, è innegabile che tale tipo di sanzione sia direttamente riconducibile ad una violazione di regole puramente sportive, è altrettanto evidente come l'irrogazione della stessa potrà avere dei riflessi su posizioni costituzionalmente tutelate (aventi carattere patrimoniale o meno).

Al fine di determinare o meno la sussistenza della giurisdizione statale dovrebbe dunque distinguersi tra i (rari) casi in cui venga demandata al sin-

---

<sup>11</sup> Si pensi soprattutto agli sport aventi natura identitaria, quali, a esempio, quelli tutelati Federazione italiana giochi e sport tradizionali (calcio storico fiorentino, rebatta, lippa) o, in ambito internazionale, alla capoeira.

<sup>12</sup> Cons. St., sentenza 27 aprile 2011, n. 2485.

dacato del giudice amministrativo la mera demolizione delle sanzioni non aventi alcuna rilevanza eso-sportiva<sup>13</sup>, dalle situazioni in cui si richieda il ristoro di danni patrimoniali e non patrimoniali conseguenti alla lesione di un bene della vita, come appare verosimile nel caso di retrocessione a causa della mancata assegnazione di una vittoria a tavolino<sup>14</sup>.

Tra le situazioni certamente tutelabili in sede amministrativa vi sarebbe certamente, come bene è stato argomentato in una recente decisione<sup>15</sup>, la possibilità di essere ammessi (e di continuare a svolgere) attività agonistica.

Questo tipo di attività, soprattutto se praticata a livello professionistico, reca infatti notevoli risvolti patrimoniali (v. *infra* par. 3) che anzi eccedono quelli propriamente sportivi, spesso contribuendo a generare vere e proprie industrie a rilevanza internazionale (v. *infra* par. 4).

### 3. Profili risarcitori e lavoristici

Sino a qui i rilievi sul versante pubblicistico. Ma le problematiche maggiori derivano dall'analisi in sede privatistica, in maniera particolare per ciò che attiene ai profili risarcitori e lavoristici.

---

<sup>13</sup> TAR Lazio, 9 giugno 2011, n. 5177.

Nel caso di specie una società sportiva dilettantistica proponeva ricorso innanzi al giudice amministrativo esclusivamente per sentire annullare una decisione dell'Alta corte di giustizia presso il CONI, con la quale si accoglieva il ricorso avverso la sanzione della sconfitta a tavolino nei confronti di altra società.

<sup>14</sup> Sentenza 27 aprile 2011, n. 2485, con la quale una società di pallacanestro adiva il Consiglio di Stato per sentire riformare una sentenza di primo grado del TAR Lazio che dichiarava il difetto di giurisdizione in ordine a alcuni ricorsi della ricorrente per l'annullamento delle decisioni degli organi di giustizia sportiva.

La società appellante lamentava la mancata assegnazione di due punti in relazione a un incontro di pallacanestro al quale aveva preso parte un giocatore il cui utilizzo irregolare era stato poi riconosciuto e dichiarato da due lodi pronunciate dalla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport. Qualora infatti detta partita fosse stata omologata con il punteggio di 0-20 a sfavore della società che si era illegittimamente avvalsa del giocatore, alla ricorrente sarebbero stati attribuiti due punti, con la conseguenza che nella serie minore (Legadue) sarebbe retrocessa altra squadra. La ricorrente lamentava dunque un danno dovuto alla mancata partecipazione al campionato di serie A.

<sup>15</sup> Cons. St., sez. VI, 14 novembre 2011, n. 6010.

Nel caso di specie una società pallavolistica ricorreva avverso la sentenza del TAR Lazio concernente il ripescaggio di altra società nella serie A1 di pallavolo femminile. Il giudice, ritenuta nel caso la sussistenza in suo favore della giurisdizione, aveva però concluso per l'infondatezza del ricorso.

È interessante notare come alla base dei motivi determinanti il ripescaggio – avvenuto con un criterio discrezionale – siano state poste due ragioni, rispettivamente relative alla migliore preparazione tecnico-sportiva e alla più consistente solidità economico-finanziaria della società ripescata, ciascuna delle quali ritenuta autonomamente sufficiente a costituire una adeguata base motivazionale della decisione assunta.

L'attribuzione in capo al giudice amministrativo della azione risarcitoria si era ovviamente resa necessaria al fine di non creare un enorme vulnus ordinamentale, non potendo il giudice sportivo conoscere del risarcimento del danno. Ed allora, per dirla con la penna vigorosa di Bertolt Brecht, doveva pur esserci un giudice a Berlino<sup>16</sup>.

In merito si era già registrato un intervento in tackle ad opera del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, che nella sentenza n. 1048 dell'8 novembre 2007<sup>17</sup> – espressamente richiamata sia dalla Consulta che dal Consiglio di Stato – aveva prospettato una lettura del d. l. n. 220/2003 che riservava alla giustizia sportiva tutte le controversie in materia di sanzioni disciplinari, nonostante i riflessi di natura economica a queste astrattamente riconducibili<sup>18</sup>.

Questa opzione dottrinale trovava conferma nell'impostazione seguita dal Consiglio di Stato, il quale nella già richiamata sentenza del 27 aprile 2011, n. 2485, affermava come la giurisdizione non potesse radicarsi per le conseguenze economiche del provvedimento sanzionatorio, posto che la controversia trarrebbe comunque origine da un (vero o presunto) errore nell'applicazione di una regola tecnica.

---

<sup>16</sup> In realtà questa volta il giudice si trova a Roma, ed è il TAR Lazio, dotato di competenza funzionale inderogabile in virtù delle attribuzioni di cui agli artt. 133, lett. z, e 135, lett. g, del codice del processo amministrativo.

Tali controversie sono peraltro assoggettate al rito abbreviato ad opera dell'art. 119, lett. g, del medesimo codice di rito e possono riguardare non solo gli appartenenti all'ordinamento sportivo (nei confronti dei quali incombe l'onere di esperire preventivamente tutte le tutele previste in loro favore dalla giustizia sportiva), ma anche coloro che a questo siano estranei.

<sup>17</sup> Il giudizio traeva origine dall'impugnazione delle sanzioni inflitte a una società calcistica a seguito degli scontri avvenuti nei pressi dello stadio di Catania, in seguito ai quali era deceduto un ispettore di polizia.

Per un commento critico si vedano A. CORSARO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2007, p. 3234; M. DELSIGNORE, *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un giudice privo della competenza funzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, p. 1128; G. FRACCASTORO, *La totale autonomia della giustizia sportiva nelle materie ad essa riservate dal d.l. n. 220/2003*, in *Corriere merito*, 2008, p. 243; M. GALLI, *Sanzioni disciplinari e difetto di giurisdizione statale: sui rapporti tra «ordinamento sportivo e ordinamento della Repubblica»*, in *Rass. dir. economia sport*, 2008, p. 383; G. VELTRI, *Giustizia sportiva: principio di autonomia e giurisdizione statale in tema di sanzioni disciplinari*, *ibid.*, p. 250; N. PAOLANTONIO, *Ancora su sport e giustizia*, *ibid.*, p. 3537.

<sup>18</sup> Queste le parole del Cons. reg. sic.: «[...] risulta legittima la scelta del legislatore ordinario di stabilire che quando un imprenditore decida di operare nel settore dello sport, resti interamente e esclusivamente assoggettato alla disciplina interna dell'ordinamento sportivo cui la legge ha voluto riconoscere la più ampia autonomia, ma limitatamente ai due soli profili di cui alle [...] lett. a) e b) cit. art. 2, comma 1, d.l. n. 220/2003». «È infatti insostenibile la tesi che il cit. d.l. n. 220/2003 trovi applicazione solo per le questioni bagatellari, o per gli sport economicamente minori, ovvero infine per i soli campionati giovanili o dilettantistici; esso viceversa, concerne indiscutibilmente – come risulta dal suo stesso tenore – in primo luogo gli sport professionistici, e tra essi senz'altro e soprattutto il giuoco del calcio».

Orbene, si è già avuto modo di evidenziare che le sanzioni sportive possono rilevare per l'ordinamento generale se ed in quanto vi determinino la lesione di un diritto o di un interesse legittimo.

Nel caso in cui tale lesione non sia riscontrabile, *nulla quaestio*: nessun risarcimento potrà essere riconosciuto se non in presenza di un danno giuridicamente meritevole di essere ristorato.

Pertanto, nel caso in cui il giudice amministrativo ritenga la vicenda devoluta alla sua cognizione irrilevante per l'ordinamento statale, egli dovrà ritenere il ricorso infondato nel merito e conseguentemente provvedere a rigettarlo<sup>19</sup>, mentre, nel caso ne individui la rilevanza dovrà dapprima pronunciarsi sull'*an* e successivamente sul *quantum debeatur*<sup>20</sup>.

E qui si erge, ritta, una nuova incongruenza sistemica.

In entrambi i casi il giudice non potrebbe esimersi dall'esaminare gli atti impugnati, in quanto è solo riscontrandovi gli elementi costitutivi del danno che egli potrà esperire la sua valutazione sulla sua configurabilità e sulla sua eventuale e susseguente quantificazione. Nonostante si sia sostenuta la rilevanza della legittimità degli atti impugnati solo in via indiretta e incidentale, nel nostro sistema giuridico la risarcibilità postula necessariamente un giudizio prognostico a cognizione piena sui presupposti che la determinano. Il risarcimento del danno si compone pertanto di tre momenti logici: un primo momento in cui il giudice assume cognizione dei fatti, un secondo momento in cui egli valuta se i fatti da lui conosciuti costituiscono una lesione di posizioni soggettive tutelate dall'ordinamento, ed un terzo

---

<sup>19</sup> In tal senso si faccia riferimento all'ordinanza della Corte di cassazione n. 18052/2010, in *Foro it.*, 2011, vol. I, c. 125, che ha sancito (in riferimento alla estromissione dall'attività di un arbitro decisa dalla Associazione italiana arbitri e dalla Federazione italiana giuoco calcio) l'inammissibilità del regolamento preventivo di giurisdizione col quale il ricorrente allega che né il giudice amministrativo, né quello ordinario, né alcun altro giudice statale sia competente a conoscere della controversia. In merito, ma più datata, Cass., 29 settembre 1997, n. 9550, in *Rivista*, 1997, p. 730, con nota di G. VIDI, *Il caso Catania, ovvero lo sport nei meandri della giustizia*.

<sup>20</sup> Vi è anche chi ha argomentato nel senso che « potrebbe essere comunque opportuno – nell'ambito del ricorso per il risarcimento dei danni – inserire anche una domanda di annullamento ed una domanda di sospensione cautelare del provvedimento impugnato e proporre il ricorso comunque nel termine di 60 giorni dalla emanazione del provvedimento di ultimo grado della giustizia sportiva ». « Tale "cautela" si potrebbe rendere opportuna al fine di scongiurare ogni rischio di vedere "confusa" come acquiescenza la mancata impugnazione del provvedimento e, quindi, di vedersi negare (o fortemente ridurre) il risarcimento dei danni richiesto per non avere esperito tutti i mezzi di tutela possibili[...]», E. LUBRANO, *La corte costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva...?*

In senso contrario potrebbe argomentarsi che nessuna acquiescenza possa rinvenirsi laddove il ricorrente abbia già esperito tutte le impugnazioni consentite in sede di giustizia sportiva, evidentemente manifestando il proprio interesse al sindacato in senso demolitorio del provvedimento.

momento in cui procede (eventualmente) a quantificare l'utilità ristoratrice della lesione.

Procedendo a ritroso, la lesione potrà essere quantificata solo ove se ne sia implicata l'esistenza, la quale deve a sua volta essere valutata esaminando i fatti con la più completa forma di cognizione.

Così facendo, però, si verrebbe a determinare una intromissione nell'ordinamento sportivo, che per legge è l'unico legittimato a valutare tali situazioni. Non potendo ciò legittimamente avvenire, dovrebbe determinarsi un vulnus ordinamentale di fattura speculare a quello innanzi evidenziato.

Se invece si aderisse alla tesi della cognizione sommaria, risulterebbero violate tutte le garanzie costituzionali e processualcivilistiche che obbligano il giudice ad esprimersi con cognizione assoluta dei fatti di causa<sup>21</sup>.

Ma, anche a voler nascondere il problema sotto il tappeto delle amenità dottrinali, si perverrebbe a soluzioni tra di loro incongruenti.

Come bene è stato fatto notare<sup>22</sup>, nel caso di una sanzione disciplinare irrogata dagli organi della giustizia sportiva ed impugnata dinanzi al giudice amministrativo ai soli fini risarcitori, tale ultimo giudice non potrà non sindacarne la legittimità ai fini del riconoscimento del danno. Potrà dunque accadere che egli ritenga la sanzione contraria all'ordinamento e conseguentemente pronunziarsi in senso favorevole al risarcimento, senza però poter rimuovere gli effetti della sanzione illegittimamente irrogata. All'interno dell'ordinamento statale sopravviverebbe un *monstrum* logico del quale sia stata accertata l'illegittimità<sup>23</sup>. A ciò si aggiunga la possibilità che, trovandosi la sanzione ancora *in itinere*, il ricorrente vittorioso debba esser costretto a scalpitare nelle prossimità dei campi da gioco con le tasche piene di moneta sonante, imbrigliato in una trasposizione del supplizio di Tantalo in chiave moderna.

Tanto per non farsi mancare nulla, sorgono poi dei problemi di carattere lavoristico, dalle striature neanche tanto vagamente costituzionali.

---

<sup>21</sup> Sui principi del contraddittorio e del diritto di difesa si faccia riferimento a Tribunale di Monaco, 17 maggio 1995, in *Rivista*, 1996, p. 833, con nota di M. DE CRISTOFARO, *Al crepuscolo la pretesa di «immunità» giurisdizionale delle Federazioni sportive?*.

<sup>22</sup> M.R. SPASIANO, *La sentenza n. 49/2011 della corte costituzionale: un'analisi critica e un tentativo di «riconduzione a sistema»*, disponibile su [www.coni.it](http://www.coni.it).

<sup>23</sup> A detta del medesimo A. potrebbe ritenersi che laddove l'impugnazione a fini risarcitori di una sanzione disciplinare sportiva conduca il giudice statale a accertarne l'illegittimità, la sentenza di quest'ultimo costituisca la condizione per la revisione del o dei giudizi degli organi sportivi, consentendo peraltro una costante verifica di compatibilità tra la normativa sportiva e l'ordinamento generale, originando un virtuoso processo di monitoraggio e di eventuale adeguamento.

Se da un lato il tecnico (o il tesserato) al quale sia stata legittimamente inibita l'attività sportiva in virtù della commissione di un illecito non può pretendere di mantenere l'affiliazione alla propria federazione e i titoli da questa derivanti, è pur vero che non gli può essere *in toto* precluso l'insegnamento o la pratica delle arti sportive<sup>24</sup>. Occorre dunque ricondurre nell'alveo costituzionale le norme che, prevedendo sanzioni per chiunque si avvalga delle prestazioni professionali di «*color che son sospesi*»<sup>25</sup>, ne determinano *ipso facto* l'uscita dal mercato del lavoro e dal consesso sportivo, con evidente danno anche per le relazioni sociali e l'immagine professionale.

Basandosi sulla visione delle federazioni sportive quali imprese detentrici di posizione dominante fatta propria dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (*infra* par. 4), situazioni di tale genere possono essere ricostruite alla stregua di vere e proprie posizioni escludenti e dunque risolversi in una lesione di diritti certamente azionabili in sede amministrativa, ulteriormente aggravata dall'aver ad oggetto attività ad elevato contenuto di investimenti specifici, spesso non convertibili<sup>26</sup>.

#### 4. Rilievo comunitario

Il terzo grande nucleo critico è infatti costituito dalle discrasie con la giurisprudenza comunitaria. Come poc'anzi evidenziato, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha assimilato le federazioni sportive alle imprese detentrici di posizione dominante, in special modo a riguardo dello sport professionistico<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Il riferimento è alla sentenza massimata *sub IV*, su ricorso della Federazione italiana tennis (FIT) per la riforma della sentenza del TAR Lazio che aveva accolto il ricorso di un ex maestro di tennis, poi dimessosi dalla carica di tesserato e di tecnico federale, a seguito della decisione della Corte federale della FIT con la quale gli erano state inflitte le sanzioni di diecimila euro di multa ed una inibizione della durata di un anno e sei mesi a ricoprire cariche federali e a svolgere l'attività di tecnico. In particolare, l'appellato aveva contestato il regolamento dei tecnici FIT nella parte in cui preclude a chi non è tesserato di insegnare presso i circoli sportivi (art.2) o prestare la loro collaborazione ai tecnici FIT (art.40) con la comminatoria nel caso di violazione di dette disposizioni di sanzioni disciplinari (art.3). La domanda risarcitoria correlatamente proposta era stata invece disattesa in primo grado e non impugnata in sede di gravame.

<sup>25</sup> La citazione, calzantissima, è ovviamente di D. ALIGHIERI, *Divina Commedia, Inferno, Canto II*, v. 52.

<sup>26</sup> Si pensi al caso massimato *sub I*, laddove il tecnico che si sia occupato per tutto il suo percorso agonistico e professionale dell'insegnamento del tennis non potrà certamente riconvertire la propria attività (qualora ritenesse di rimanere nell'ambiente sportivo) in quella di tecnico di altre discipline sportive, essendo gli sport di racchetta caratterizzati – come noto – da un elevato grado di singolarità tecnica.

<sup>27</sup> Sul punto, si rinvia a M. COLUCCI, *L'autonomia e la specificità dello sport nell'Unione Europea; alla*

Da qui la sottoposizione agli organi di giustizia previsti dal Trattato delle vicende con riflessi sulla concorrenza, la prestazione di servizi e la circolazione dei tesserati, nel cui novero sono certamente riconducibili le sanzioni disciplinari inflitte agli atleti ed alle società professionistiche, poiché potenzialmente forieri di effetti negativi sulla sfera professionale ed economica dei destinatari.

E proprio sulla rilevanza dell'attività sportiva in quanto attività economica si è a più riprese soffermata la Corte<sup>28</sup>, ribadendo in una pronuncia squisitamente riassuntiva<sup>29</sup> i principi già maturati dalla giurisprudenza, ossia *a)* il principio di sindacabilità da parte del giudice comunitario delle normative disciplinari e *b)* il principio di sindacabilità dei provvedimenti sportivi irrogati sulla base di tali normative.

Evidentemente in senso contrario a tale impostazione muove i suoi passi la già citata sentenza del Consiglio di Stato n. 2485/2011, che, sulla scorta di quanto enunciato dal Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana nel cd. *caso Catania*, ha statuito l'impossibilità di radicare la giurisdizione per le conseguenze di natura economica, poiché «*la controversia origina sempre da un vero o presunto errore nell'applicazione di una regola tecnica*».

L'inconciliabilità sistemica dei due giudizi diviene dunque lapalissiana<sup>30</sup>.

## 5. Un addio lungo (e tormentoso)

Conclusivamente può affermarsi quanto segue: il tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata della normativa di settore posto in essere dalla Corte costituzionale costituisce opera meritoria, ma reca con sé svariate falle logiche e dottrinali sia sul versante pubblicistico, che su quello ci-

---

*ricerca di norme sportive, necessarie, proporzionali e di buon senso*, in *Riv. dir. ed economia Sport*, vol. II, n. 2/2006 e I. DEL GIUDICE, *La Corte di giustizia delle Comunità europee si pronuncia sulla possibile rilevanza esterna delle norme sportive*, disponibile su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>28</sup> C. giust. UE, 11 aprile 2000, cause riunite C 51/96 e C 191/97, *Deliège*, *Racc. pag. I 2549*, punto 41, e 13 aprile 2000, causa C 176/96, *Lehtonen e Castors Braine*, *Racc. pag. I 2681*, punto 32; 15 dicembre 1995, causa C 415/93, *Bosman*, *Racc. pag. I 4921*, punto 73; 14 luglio 1976, causa 13/76, *Donà*, *Racc. pag. 1333*, punto 12; 12 dicembre 1974, causa 36/74, *Walrave e Koch*, *Racc. pag. 1405*, punto 4.

<sup>29</sup> C. giust. UE, 18 luglio 2006, causa C-519/2004 *David Meca-Medina e Igor Majcen / Commissione delle Comunità Europee*.

<sup>30</sup> Nel merito del tema ci si limita a rimandare a quanto evidenziato *sub par. 2 e 3*.

vilistico e comunitario. Tali discrasie divengono evidenti nella giurisprudenza, non sempre unitaria e spesso mal coordinata.

In special modo, permangono problematiche in ordine ai profili risarcitori e lavoristici che rendono inevitabile una revisione degli assetti di ripartizione giurisdizionale tra l'ordinamento sportivo e quello statale.

L'operazione – in quanto basata su teorie dottrinali ben costruite e sedimentate – sembra proponibile, a patto che vengano tenuti nel dovuto conto soprattutto i risvolti privatistici di un settore divenuto sempre più caratterizzato da una matrice economica. In tal senso potrà essere di giovamento il contributo offerto dall'esperienza comunitaria, la quale pare maggiormente accorta alla struttura intima del fenomeno, scarnificata delle contingenze temporali e/o settoriali del sistema sportivo.

**TAR LAZIO**, sez. II, sentenza 10 ottobre 2011, n. 7844; Pres. TOSTI; Est. LO PRESTI; Sky Italia c. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Dahlia Tv in liquidazione s.p.a.

Radio e televisione - Eventi di grande interesse pubblico - Estratti di cronaca - Durata minima.

*È illegittimo l'art. 3, comma 5, del Regolamento AGCOM concernente la trasmissione di brevi estratti di cronaca di eventi di grande interesse pubblico nella parte in cui, in contrasto con la disciplina dettata dalla Direttiva 2010/713/Ue, determina in tre minuti (invece che in novanta secondi) la durata massima di tali estratti.*

## FATTO

Con ricorso notificato in data 8 marzo 2011 Sky Italia s.r.l. ha impugnato la delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) n. 667/10/Cons., recante il regolamento concernente la trasmissione di brevi estratti di cronaca di eventi di grande interesse pubblico ai sensi dell'art. 32 *quater* del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, nonché il suo allegato A, recante il testo del predetto regolamento, assumendone l'illegittimità sotto diversi profili.

Con primo articolato motivo di censura Sky denuncia la violazione o la falsa applicazione dell'art. 15, direttiva 2010/13/Ue, che disciplina la materia dei «brevi estratti di cronaca», ritenendo che le prescrizioni previste dalla normativa europea richiamata, e a alle quali il regolamento impugnato ha inteso dare attuazione in base a quanto previsto dall'art. 32 *quater* del d. lgs. n. 44/2010, si riferissero esclusivamente al regime transfrontaliero e non anche ai rapporti interni, ai quali dunque in maniera illegittima il regolamento ha inteso estendere misure che avrebbero dovuto riguardare soltanto i rapporti transfrontalieri.

Assume in subordine la ricorrente che, ove l'art. 32 *quater* del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici dovesse essere inteso come riferibile anche ai rapporti interni, dovrebbe concludersi per la sua incostituzionalità per eccesso di delega rispetto alla norma delegante (l. n. 88/2009).

Con ulteriore motivo di ricorso, poi, Sky assume l'illegittimità della disciplina introdotta con l'art. 3 del regolamento impugnato, rubricato «Modalità e limiti temporali di esercizio del diritto di cronaca», per la quale viene fissato in un massimo di tre minuti per ogni evento il limite di durata com-

plexiva dei brevi estratti di cronaca ordinariamente utilizzabili nell'ambito dei notiziari, considerato che invece la direttiva comunitaria sopra menzionata, al *Considerando* n. 55, fissa detto limite in novanta secondi.

Con ultimo motivo di censura, infine, la ricorrente lamenta l'illegittimità della delimitazione della disciplina in argomento, con esclusione delle c.d. trasmissioni informative a scopo di intrattenimento.

Si è costituita in giudizio l'Autorità intimata, deducendo l'infondatezza di tutti i motivi di gravame.

Alla pubblica udienza del giorno 13 luglio 2011 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione nel merito.

## DIRITTO

Con il primo motivo di censura la società ricorrente, richiamata la disciplina di cui all'art. 15, par. 1, direttiva 2010/13/UE, ai sensi del quale «gli Stati membri provvedono a che, ai fini della realizzazione di brevi estratti di cronaca ogni emittente stabilita nell'Unione abbia accesso, a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie, a eventi di grande interesse pubblico trasmessi in esclusiva da un'emittente soggetta alla loro giurisdizione», assume che il regolamento impugnato sia illegittimo nella parte in cui, nel dettare le modalità di attuazione della predetta normativa comunitaria, ha inteso estendere le relative prescrizioni anche all'ambito dei rapporti fra emittenti che operano all'interno del medesimo Stato, anziché limitarne l'applicabilità ai soli rapporti transfrontalieri, fra emittenti che operano in Stati diversi dell'Unione.

La censura è infondata e va disattesa.

L'art. 15 della direttiva sopra menzionata prevede l'obbligo, per gli Stati membri dell'Unione, di assicurare che a tutte le emittenti sia consentita la realizzazione di brevi estratti di cronaca, cioè di finestre informative su eventi di particolare interesse generale e sui quali singole emittenti detengano i diritti di esclusiva.

La disposizione risponde in maniera evidente all'obiettivo di garantire adeguata informazione generale con riguardo ad eventi particolarmente significativi e di interesse generale, soggetti a diritti di esclusiva in capo a singole emittenti, consentendone la divulgazione, sia pure nella forma del breve estratto, da parte di tutte le altre emittenti e, quindi, l'accesso all'intera platea degli utenti del servizio radiotelevisivo.

La direttiva impone agli Stati l'obbligo di garantire l'accesso agli eventi in condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie, consentendo che la scelta degli estratti sia libera.

In attuazione della norma, l'art. 32 *quater* del d. lgs. 44/2010 ha demandato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni l'individuazione delle modalità di attuazione dell'accesso di ogni emittente agli eventi e di realizzazione dei c.d. *brevi estratti* prevedendo, in particolare, la libertà di scelta degli estratti, l'obbligo di indicazione della fonte, la possibilità di uso degli estratti soltanto all'interno di notiziari di carattere generale e con esclusione dei programmi informativi a scopo di intrattenimento, la lunghezza massima degli estratti e il regime dei costi dell'accesso.

Con la delibera oggetto di impugnazione l'Autorità ha quindi disciplinato la materia, stabilendo il diritto di tutte le emittenti, indipendentemente dalla rete di comunicazione elettronica utilizzata, dalle modalità di trasmissione e dall'ambito territoriale, di trasmettere brevi estratti di eventi di interesse pubblico trasmessi in esclusiva da singole emittenti, soltanto all'interno di notiziari di carattere generale, per un tempo a partire da un'ora dalla conclusione dell'evento fino a 48 ore dalla conclusione dello stesso, e per una durata non superiore ai tre minuti e, comunque, proporzionata alla durata dell'evento.

La questione interpretativa rimessa al Collegio con il primo motivo di censura attiene, dunque, all'ambito di applicazione della normativa dell'Unione cui le norme interne richiamate hanno inteso dare attuazione, allo scopo di stabilire se l'Autorità, cui è stata demandata la regolamentazione delle modalità di accesso delle emittenti agli eventi di interesse generale per la divulgazione dei brevi estratti di cronaca, abbia o meno travalicato detto ambito, assicurando l'accesso di ogni emittente a tutti gli eventi soggetti a diritti di esclusiva, sia nei rapporti transfrontalieri che nei rapporti interni.

Si tratta quindi di stabilire se l'art. 15, direttiva n. 2010/13/UE, garantisca la diffusione sull'intero territorio dell'Unione soltanto di servizi, esclusivi di una emittente, che originano in uno Stato diverso da quelli di destinazione oppure se riguardi anche i servizi che originano nell'ambito dello stesso Stato di destinazione.

I criteri ermeneutici cui il Collegio deve affidarsi, come di consueto, sono costituiti prioritariamente dal dato testuale unitamente alla considerazione delle finalità sostanziali perseguite dalla disposizione comunitaria in parola.

Entrambi gli elementi concorrono in maniera univoca a confermare una lettura della norma in linea con quanto ritenuto dall'Autorità.

Il primo paragrafo dell'art. 15 stabilisce che «gli stati membri provvedono a che, ai fini della realizzazione di brevi estratti di cronaca, ogni emittente stabilita nell'Unione abbia accesso, a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie, a eventi di grande interesse pubblico trasmessi in esclusiva da un'emittente soggetta alla loro giurisdizione»; la disposizione, lungi dal ri-

guardare espressamente ed in modo esclusivo, come invece asserito da parte ricorrente, l'ipotesi dei rapporti transfrontalieri (in cui l'emittente titolare dei diritti di esclusiva sia stabilita in uno Stato membro diverso da quello in cui siede l'emittente cui viene consentita la diffusione dei brevi estratti di accesso), sembra prevedere in maniera generalizzata un diritto di tutte le emittenti, stabilite nell'Unione, di accesso e di diffusione nella forma dei brevi estratti degli eventi di interesse pubblico soggetti a diritti di esclusiva, a prescindere dal fatto che l'emittente titolare dell'esclusiva sieda nel territorio di uno Stato diverso o dello stesso Stato dell'emittente richiedente.

La distinzione fra rapporti transfrontalieri e rapporti interni, ai fini della regolamentazione del diritto di accesso e di diffusione di eventi soggetti a diritto di esclusiva da parte di singole emittenti, infatti, emerge soltanto al paragrafo 2 dell'art. 15, ed esclusivamente al fine di prevedere l'obbligo, per l'emittente che richiede il diritto di accesso, di rivolgersi prioritariamente ad emittenti stabilite nello stesso Stato di appartenenza (nel caso in cui l'esclusiva appartenga a più emittenti dell'Unione fra cui anche un'emittente dello stesso Stato di appartenenza della richiedente).

Il paragrafo 2 prevede infatti che «se un'altra emittente stabilita nello stesso Stato membro dell'emittente richiedente l'accesso ha acquisito diritti esclusivi per l'evento di grande interesse pubblico, l'accesso è richiesto a tale emittente».

Il fatto che il riferimento all'allocazione territoriale delle emittenti interessate all'esercizio del diritto di accesso e delle emittenti titolari dei diritti di esclusiva sia contenuto soltanto nel secondo paragrafo, ed esclusivamente allo scopo segnalato – e non anche nel primo – conferma che la regolamentazione generale di cui al primo paragrafo prescinde completamente dalla considerazione del richiamato elemento di fatto e riguarda indistintamente sia i rapporti fra emittenti stabilite in Stati diversi dell'Unione, che i rapporti fra emittenti che siedono nell'ambito del medesimo Stato.

La considerazione del contenuto complessivo della direttiva consente poi l'individuazione di ulteriori elementi ermeneutici a conferma della bontà dell'opzione seguita dall'Autorità.

Il *Considerando* n. 55 esplicita in maniera inequivoca il significato e la portata della disposizione comunitaria in parola, così recitando: «al fine di tutelare la libertà fondamentale di essere informati e per assicurare la piena ed adeguata protezione degli interessi dei telespettatori dell'Unione, i titolari di diritti di trasmissione televisiva in esclusiva relativi a un evento di grande interesse pubblico dovrebbero concedere alle altre emittenti televisive il diritto di utilizzare brevi estratti nei programmi di informazione generale a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie, tenendo in debita consi-

derazione i diritti di esclusiva [...] Il diritto di accesso a brevi estratti dovrebbe applicarsi su base transfrontaliera solo se necessario. Pertanto un'emittente dovrebbe dapprima richiedere l'accesso ad un'emittente stabilita nello stesso Stato membro che abbia i diritti esclusivi per l'evento di grande interesse pubblico».

Appare evidente come, esattamente al contrario di quanto ritenuto da parte ricorrente, la norma riguardi in primo luogo i rapporti interni, ipotizzando l'esercizio del diritto di accesso su base transfrontaliera soltanto per l'ipotesi in cui nessuna emittente titolare di diritti di esclusiva sia stabilita nello stesso Stato dell'emittente richiedente e il diritto di esclusiva appartenga unicamente ad emittenti stabilite in Stati diversi dell'Unione.

Oltre al dato testuale, poi, anche la considerazione dell'elemento sostanziale delle finalità perseguite dalla disposizione europea conferma la correttezza dell'opzione ermeneutica prospettata.

La caratterizzazione teleologica della norma in esame infatti va ricostruita in relazione all'obiettivo di garanzia della libertà di informazione e di adeguata salvaguardia degli interessi dei telespettatori dell'Unione ad una informazione agevole ed effettiva con riguardo a tutti gli eventi di interesse generale: la sussistenza di diritti di esclusiva a favore di singole emittenti dell'Unione può costituire, nella logica seguita dal legislatore comunitario, ostacolo ad un'informazione aperta, liberamente accessibile e generalizzata, e quindi ad una piena ed effettiva attuazione della libertà di informazione di tutti i cittadini ad eventi di interesse pubblico, così da implicare l'obbligo per i titolari del diritto di esclusiva di consentire l'accesso e la divulgazione nella forma dei brevi estratti di cronaca dei servizi in esclusiva come strumento preordinato all'attuazione del diritto primario all'informazione.

In simile prospettiva finalistica risulterebbe illogica una limitazione ai soli rapporti fra emittenti che operano in Stati diversi dello strumento preposto alla tutela della libertà di informazione, in quanto solo l'estensione della prescrizione anche ai rapporti interni (e cioè fra emittenti che operano nell'ambito del medesimo Stato) garantisce copertura di tutte le fattispecie nelle quali può emergere una esigenza di salvaguardia del diritto dei cittadini dell'Unione ad una informazione agevole, accessibile e piena rispetto a tutti gli eventi maggiormente significativi sul piano dell'interesse generale.

Contrariamente a quanto ritenuto da parte ricorrente, infatti, l'esistenza di diritti esclusivi in capo a singole emittenti, in relazione ad eventi di interesse generale, può costituire ostacolo all'attuazione piena ed effettiva della libertà dei cittadini «ad essere informati» non soltanto nei rapporti transfrontalieri, e quindi nei confronti dei cittadini degli altri Stati dell'Unione, ma anche nei rapporti interni e, quindi, nei confronti dei cittadini dello stes-

so Stato in cui è stabilita l'emittente titolare del diritto di esclusiva (per esempio in ragione delle modalità di trasmissione o del grado di diffusione), implicando così la necessità della divulgazione dell'evento anche da parte di altre emittenti dello stesso Stato sia pure nella forma sintetica e concisa dei brevi estratti di cronaca all'interno dei notiziari generali.

Nella menzionata prospettiva, poi, non appaiono convincenti gli argomenti che parte ricorrente pretende di desumere dalla considerazione della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera, considerato che le previsioni in essa contenute (peraltro non così univocamente riferibili esclusivamente al piano dei rapporti fra emittenti che siedono nell'ambito di Stati diversi) non hanno contenuto e finalità pienamente coincidenti con quelle della direttiva europea sopra richiamate. Così, in particolare, l'art. 9 della Convenzione, espressamente invocato dalla ricorrente, non riguarda il profilo della mera informazione degli eventi di interesse generale, da garantire attraverso il ricorso all'inserimento di brevi estratti di cronaca in seno ai notiziari, quanto piuttosto la trasmissione o la ritrasmissione in altri Stati di eventi di grande interesse trasmessi in uno degli Stati aderenti da una emittente in via esclusiva: e per tale ragione non poteva che riferirsi ad una dinamica transfrontaliera (analogamente, la raccomandazione del Consiglio d'Europa citata ha oggetto affatto differente e, pur riguardando la disciplina di rapporti transfrontalieri fra emittenti di Stati diversi, non lascia desumere all'interprete elementi univoci per la determinazione dell'ambito applicativo di una diversa disciplina comunitaria).

L'interpretazione della direttiva in esame, alla stregua dei canoni ermeneutici tradizionali, giunge dunque ad un risultato affidabile, cosicché non appaiono sussistere i presupposti per un rinvio pregiudiziale della questione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, come invece pure richiesto da parte ricorrente.

Da quanto fin qui esposto deriva altresì la manifesta infondatezza delle censure di incostituzionalità, riferite all'art. 32 *quater* del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, sotto il profilo dell'eccesso di delega rispetto alla legge comunitaria n. 88 del 2009, dovendo l'interpretazione del contenuto della direttiva orientare la valutazione della conformità della norma delegata all'ambito della delega legislativa conferita proprio per l'attuazione della norma comunitaria. Una volta ritenuta l'applicabilità delle prescrizioni della direttiva anche ai rapporti interni, infatti, rimane esclusa la supposta incostituzionalità dell'art. 32 *quater* citato in ragione della mancata circoscrizione del suo ambito di applicazione ai soli rapporti transfrontalieri.

Conclusivamente vanno rigettate perché infondate le prime due censure proposte con il ricorso in trattazione.

Con il terzo motivo di ricorso Sky lamenta poi l'illegittimità del regolamento impugnato nella parte in cui (art. 3, comma 5) si determina in tre minuti la durata massima dei brevi estratti di cronaca ordinariamente utilizzabili in seno ai notiziari. Denuncia, in particolare, la manifesta incoerenza della richiamata disposizione regolamentare rispetto alla disciplina dettata dalla direttiva che, al *Considerando* n. 55, fissa in novanta secondi per ciascun evento la durata massima degli estratti.

La censura è fondata.

La diversa determinazione adottata dall'Autorità troverebbe giustificazione, secondo la difesa erariale, nell'asserita esigenza di tenere conto, facendole salve, delle prassi giuridiche nazionali; viene richiamata, in particolare, la prassi formatasi in materia di campionati, coppe e tornei professionistici a squadre, per la quale, conformemente alla previsione di cui al d. lgs. n. 9/2008, sono ammessi brevi resoconti di eventi soggetti a diritti di esclusiva sino ad una durata massima di tre minuti.

Sarebbe lo stesso art. 15 della direttiva, al paragrafo 6, secondo la resistente Autorità, a riconoscere agli Stati membri la possibilità di introdurre deroghe al regime comunitario al fine di garantire la conformità della normativa sui brevi estratti di cronaca alla normativa interna ed alla prassi giuridica.

Ciò premesso, non sembra al Collegio che proprio il richiamato par. 6 dell'art. 15 della direttiva consenta una diversa determinazione del limite massimo indicato dalla direttiva per la durata dei brevi estratti di cronaca per il quale esiste una specifica prescrizione nel *Considerando* n. 55.

La norma, infatti, con un rinvio alle legislazioni nazionali e alle prassi giuridiche, rimette ai singoli stati membri l'attività di armonizzazione e di integrazione dei precetti comunitari con l'ordinamento interno, con l'introduzione di possibili disposizioni ulteriori e di dettaglio rispetto a quelle di fonte comunitaria; non prevede certo che, in una prospettiva di armonizzazione delle disposizioni, possano gli Stati membri introdurre eccezioni o disposizioni derogatorie rispetto ai precetti europei, specie se formulati in maniera puntuale e specifica (come per la prescrizione del limite di durata massima dei brevi estratti che, incidendo sul diritto di esclusiva, è stabilito in maniera fissa proprio in una logica di contemperamento di opposte esigenze di tutela e non si presta a modifiche peggiorative nella regolamentazione dei singoli Stati, pena lo stravolgimento dell'equilibrio complessivo delle misure introdotte dal legislatore europeo).

Più in generale, l'introduzione di disposizioni più rigorose, ulteriormente limitative del diritto di iniziativa economica e dei diritti di esclusiva, rispetto a quelle previste dal legislatore europeo, sia pure nell'ambito dell'attività di armonizzazione normativa e di adattamento della norma europea all'ordi-

namento interno, non possono che avere a loro volta una fonte normativa primaria e trovare fondamento nella legge di delega: mentre, nel caso di specie, nessuna disposizione in tal senso è contenuta né nella legge di delega, né nell'art. 32 *quater* del d. lgs. n. 44/2010.

Peraltro, e sotto ulteriore profilo, il riferimento operato dall'Autorità ad una prassi relativa ad alcuni eventi di cronaca sportiva non è tale, per la natura e l'ambito affatto circoscritto dei suddetti eventi, da giustificare in termini di adeguatezza e razionalità l'estensione del relativo regime di durata a tutti gli altri eventi di pubblico interesse, cui si riferisce la regolamentazione in esame.

Con l'ultimo motivo di gravame, infine, Sky lamenta l'illegittimità della determinazione di cui all'art. 1, comma 1, lett. d, della delibera impugnata nella quale si precisa come dal concetto di notiziari di carattere generale, nei quali possono essere diffusi i brevi estratti di cronaca, debbono essere escluse le trasmissioni informative a scopo di intrattenimento.

Assume la ricorrente che la citata disposizione sarebbe in contrasto con la direttiva che non consentirebbe l'introduzione di alcuna differenziazione, nell'ambito delle trasmissioni a scopo informativo, ai fini della divulgazione dei brevi estratti di cronaca.

L'assunto non convince.

La direttiva stabilisce infatti (cfr. *Considerando* n. 55, primo capoverso) la possibilità di utilizzazione dei brevi estratti in seno ai programmi di informazione generale.

Nell'ambito delle disposizioni volte ad attuare e specificare le prescrizioni della norma comunitaria l'Autorità ha chiarito che le trasmissioni televisive a prevalente caratterizzazione di intrattenimento, sebbene con contenuti o finestre informative, non possono essere assimilati al concetto di trasmissioni di informazione generale di cui alla richiamata norma della direttiva; la previsione, lungi dal contrastare o disattendere il precetto comunitario, ne costituisce mera esplicitazione, peraltro immediatamente riferibile ad una corretta interpretazione del dato testuale e sostanziale della norma in parola, palesemente orientata a delimitare l'ambito delle trasmissioni, nel cui contesto possono essere divulgati i brevi estratti, a quelle a carattere eminentemente informativo generale.

Conclusivamente il ricorso va accolto limitatamente al terzo motivo di gravame; per l'effetto va disposto l'annullamento della delibera impugnata solo con riguardo alla disposizione di cui all'art. 3, comma 5 del regolamento.

Le spese di giudizio, considerata la soccombenza solo parziale e la complessità della questione, possono essere interamente compensate fra le parti.

# HIGHLIGHTS E DIRITTO DI CRONACA

Gian Marco Rinaldi\*

SOMMARIO: 1. La sentenza. - 2. Quadro giuridico. - 3. La decisione. - 4. Osservazioni critiche.

## 1. La sentenza

Il TAR Lazio è intervenuto sulla delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) n. 667/10/Cons. e sull'allegato *a* della stessa relativo al «regolamento concernente la trasmissione di brevi estratti di cronaca di eventi di grande interesse pubblico ai sensi dell'articolo 32 *quater* del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici («regolamento»), adottato con decreto legislativo n. 177 del 31 luglio 2005»

La sentenza trae origine da un ricorso della società Sky Italia s.r.l. contro l'AGCOM e nei confronti della società Dhalia Tv s.p.a. (in liquidazione) per l'impugnazione della delibera sopra citata. Si tralascia l'analisi del primo, del secondo e del quarto motivo di censura da parte di Sky Italia s.r.l. aventi ad oggetto la violazione o falsa applicazione delle previsioni della direttiva 2010/13/UE in tema di accesso ai brevi estratti di cronaca ed il divieto di utilizzazione dei brevi estratti nell'ambito di trasmissioni informative a scopo di intrattenimento. Tali motivi sono stati respinti da parte del TAR.

Il terzo motivo di impugnazione riguarda, invece, l'illegittimità del regolamento sopra citato nella parte in cui determina la durata massima dei brevi estratti di cronaca ordinariamente utilizzabili in seno ai notiziari. Tale durata viene fissata dal regolamento in tre minuti o in una durata proporzionata comunque non superiore al tre per cento per gli eventi di durata particolarmente ridotta (art. 3, comma 4, del regolamento). Il TAR ha accolto il motivo di impugnazione annullando parzialmente la delibera nella parte in cui stabilisce la durata dei brevi estratti<sup>1</sup>.

---

\* Senior Associate Bird & Bird Milano.

<sup>1</sup> La sentenza contiene un errore materiale nella parte dispositiva laddove prevede l'annullamento dell'art. 3, comma 5 (non previsto), in luogo dell'art. 3, comma 4, del regolamento.

## 2. Quadro giuridico

Il *Considerando* n. 55, direttiva 2010/13/UE<sup>2</sup>, con riferimento ai cosiddetti brevi estratti di cronaca di eventi di pubblico interesse, stabilisce, tra l'altro, che: «Tali brevi estratti potrebbero essere utilizzati per trasmissioni all'interno dell'UE attraverso qualsiasi canale, inclusi i canali tematici sportivi, e non dovrebbero superare i novanta secondi».

L'articolo 15, paragrafo 6, della direttiva prevede che: «Fatti salvi i paragrafi da 1 a 5, gli Stati membri garantiscono, conformemente ai loro sistemi giuridici e alle loro prassi giuridiche, che le modalità e condizioni concernenti la fornitura di siffatti brevi estratti siano definite, in particolare per quanto concerne eventuali accordi per i compensi, la lunghezza massima degli estratti brevi e i limiti di tempo riguardo alla loro trasmissione [...]».

Il decreto legislativo n. 44 del 15 marzo 2010 (cd. «decreto Romani») ha recepito la direttiva 2007/65/Ce (le cui previsioni sono confluite nella nuova direttiva 2010/13/UE), inserendo l'articolo 32 *quater* nel testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, (d.lgs. n. 177/2005), il quale prevede:

«1. Con regolamento dell'Autorità sono individuate le modalità attraverso le quali ogni emittente televisiva, anche analogica, possa realizzare brevi estratti di cronaca di eventi di grande interesse pubblico trasmessi in esclusiva da una emittente televisiva, anche analogica, soggetta al presente testo unico.

2. Il regolamento dovrà prevedere, fra l'altro, che:

- a) le emittenti televisive, anche analogiche, possano scegliere liberamente i brevi estratti a partire dal segnale dell'emittente televisiva, anche analogica, di trasmissione;
- b) venga indicata la fonte del breve estratto;

---

<sup>2</sup> Dir. 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), che costituisce il testo consolidato della precedente dir. 89/552/Cee del Consiglio, come modificata dalla dir. 97/36/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio e dalla dir. 2007/65/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio e dalla direttiva 2007/65/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio. L'art. 15, con un rinvio alle legislazioni nazionali e alle prassi giuridiche, rimette ai singoli stati membri l'attività di armonizzazione e di integrazione dei precetti comunitari con l'ordinamento interno, con l'introduzione di possibili disposizioni ulteriori e di dettaglio rispetto a quelle di fonte comunitaria; non prevede certo che, in una prospettiva di armonizzazione delle disposizioni, possano gli stati membri introdurre eccezioni o disposizioni derogatorie rispetto ai precetti europei, specie se formulati in maniera puntuale e specifica (come per la prescrizione del limite di durata massima dei brevi estratti che, incidendo sul diritto di esclusiva, è stabilito in maniera fissa proprio in una logica di contenimento di opposte esigenze di tutela e non si presta a modifiche peggiorative nella regolamentazione dei singoli Stati, pena lo stravolgimento dell'equilibrio complessivo delle misure introdotte dal legislatore).

- c) l'accesso avvenga a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie;
- d) gli estratti siano utilizzati esclusivamente per i notiziari di carattere generale, con esclusione di quelli di intrattenimento;
- e) l'accesso dei fornitori di servizi di media audiovisivi a richiesta possa essere esercitato solo se lo stesso programma è offerto in differita dallo stesso fornitore;
- f) la lunghezza massima dei brevi estratti e i limiti di tempo per la loro trasmissione;
- g) l'eventuale compenso pattuito non deve superare i costi supplementari direttamente sostenuti per la fornitura dell'accesso».

Come si nota, pertanto, il legislatore italiano non ha inteso specificare la durata dei brevi estratti, rinviando al regolamento AGCOM, che all'articolo 3, comma 4, così ha stabilito:

«4. L'utilizzo di immagini dell'evento per i brevi estratti di cronaca è consentito, nel limite della durata complessivamente non superiore ai tre minuti per ciascun evento, esclusivamente nell'ambito dei notiziari, anche in edizioni successive, a partire da un'ora dalla conclusione dell'evento fino a 48 ore dalla conclusione dello stesso. Per gli eventi di durata particolarmente ridotta, i brevi estratti devono avere una durata proporzionata e comunque non superiore al tre per cento della durata dell'evento».

La ricorrente Sky, sulla questione della durata dei brevi estratti, secondo quanto riportato nella sentenza, ha specificamente richiamato il *Considerando* n. 55 di cui sopra, evidenziando che lo stesso precisa che la durata degli estratti per i singoli eventi non può superare i novanta secondi e non i tre minuti previsti dal regolamento. L'AGCOM ha motivato la propria difesa sul punto asserendo che la scelta della durata dei tre minuti, fosse dovuta proprio, citando l'articolo 15 della direttiva sopra menzionato, a ragioni di conformità con *il sistema giuridico* e le *prassi giuridiche italiane*. Tali prassi giuridiche che giustificerebbero la durata di tre minuti, nell'interpretazione dell'AGCOM come riportata in sentenza, sarebbero da ricondurre alle norme previste dal decreto legislativo n. 9 del 9 gennaio 2008, concernente la «Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse». Tale decreto, nel regolamentare la titolarità dei diritti audiovisivi di taluni specifici eventi sportivi («campionati, coppe e tornei professionistici a squadre e delle correlate manifestazioni sportive, organizzati a livello nazionale», quali, ad esempio, il campionato di calcio di serie A e B), prevede, all'articolo 5, che alle emittenti, pubbliche e private, sia garantita la trasmissione di:

- «immagini salienti e correlate per il resoconto di attualità nell'ambito dei

telegiornali, di durata non superiore a otto minuti complessivi per giornata e comunque non superiore a quattro minuti per ciascun giorno solare, con un limite massimo di tre minuti per singolo evento [...]»<sup>3</sup>.

### 3. La decisione

Il TAR ha motivato la sua decisione sulla base essenzialmente di tre ragioni.

In primo luogo, con riferimento alla norma prevista dal paragrafo 6 dell'articolo 15, direttiva 2010/13/UE, che secondo l'AGCOM legittimerebbe i singoli Stati membri a decidere sulla durata dell'utilizzazione dei brevi estratti, il TAR ha evidenziato che «non sembra al Collegio che proprio il richiamato paragrafo 6 dell'articolo 15 della direttiva consenta una diversa determinazione del limite massimo indicato dalla direttiva per la durata dei brevi estratti di cronaca per il quale esiste una specifica prescrizione nel *Considerando* n. 55».

Il TAR precisa, a questo riguardo, che, come da massima in epigrafe:

- «La norma, infatti, con un rinvio alle legislazioni nazionali e alle prassi giuridiche, rimette ai singoli Stati membri l'attività di armonizzazione e di integrazione dei precetti comunitari con l'ordinamento interno, con l'introduzione di possibili disposizioni ulteriori e di dettaglio rispetto a quelle di fonte comunitaria; non prevede certo che, in una prospettiva di armonizzazione delle disposizioni, possano gli Stati membri introdurre eccezioni o disposizioni derogatorie rispetto ai precetti europei, specie se formulati in maniera puntuale e specifica (come per la prescrizione del limite di durata massima dei brevi estratti che, incidendo sul diritto di esclusiva, è stabilito in maniera fissa proprio in una logica di contemperamento di opposte esigenze di tutela e non si presta a modifiche peggiorative nella regolamentazione dei singoli Stati, pena lo stravolgimento dell'equilibrio complessivo delle misure introdotte dal legislatore europeo)».

---

<sup>3</sup> Le suddette immagini salienti possono essere trasmesse, in base al menzionato art. 5, comma 3, d.lgs. n. 9/2008, qualora sia «decorso un breve lasso di tempo dalla conclusione dell'evento, comunque non inferiore alle tre ore, e fino alle quarantotto ore successive alla conclusione dell'evento medesimo, nel rispetto delle modalità e dei limiti temporali previsti da apposito regolamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sentiti i rappresentanti delle categorie interessate e le associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale iscritte nell'elenco di cui all'art. 137, d. lgs. n. 206/2005». Tale regolamento dell'Autorità è stato successivamente pubblicato con il numero 405/09/Cons.

Appare pertanto chiaro, che, a giudizio del TAR, la norma citata conferisce sì agli Stati membri il potere di armonizzare le norme europee con le proprie, ma solo nel rispetto dei precetti europei e tanto più dei precetti europei che forniscono indicazioni chiare e specifiche, come sarebbe l'indicazione dei novanta secondi di cui al *Considerando* n. 55. Il rispetto di tali limiti risulterebbe rilevante proprio ai fini dell'armonizzazione fra le legislazioni degli Stati membri che la direttiva si propone di attuare.

Il secondo motivo alle basi della decisione del TAR sarebbe, dal punto di vista più generale, il fatto che l'introduzione di norme che maggiormente limitano il diritto di iniziativa economica e dei diritti di esclusiva (come sarebbe la previsione di una durata più ampia dei brevi estratti di cronaca) dovrebbero avere una fonte normativa primaria e trovare fondamento nella legge delega. Il TAR ricorda che né la relativa legge delega<sup>4</sup>, né l'articolo 32 *quater* previsto dal decreto legislativo n. 44 del 2010 e inserito nel testo unico di cui sopra, contiene alcuna previsione in tal senso.

Infine il TAR evidenzia che «il riferimento operato dall'Autorità ad una prassi relativa ad alcuni eventi di cronaca sportiva non è tale, per la natura e l'ambito affatto circoscritto dei suddetti eventi, da giustificare in termini di adeguatezza e razionalità l'estensione del relativo regime di durata a tutti gli altri eventi di pubblico interesse, cui si riferisce la regolamentazione in esame».

In altre parole, il TAR pone l'accento sul fatto che l'articolo 32 *quater* e il regolamento applicativo dell'AGCOM riguardano la più ampia categoria degli eventi di pubblico interesse (sportivi e non sportivi), mentre il citato decreto legislativo n. 9 del 2008, disciplinando specificamente taluni eventi sportivi, non sarebbe in grado di costituire una prassi giuridica da tenere in considerazione, ai sensi dell'art. 15 della direttiva.

#### 4. Osservazioni critiche

La sentenza, pur soffermandosi su aspetti di dettaglio della disciplina vigente in materia, riguarda il più ampio e complesso tema del rapporto tra diritto di cronaca e libertà di impresa. Da una parte il diritto dei cittadini di essere informati sugli eventi che rivestono un significativo interesse pubbli-

---

<sup>4</sup> L. n. 88/2009, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008».

co e, dall'altra, il diritto di coloro che detengono la titolarità dei diritti audiovisivi di tali eventi di sfruttare liberamente gli stessi senza che sia lesa la loro esclusiva.

Il tema è stato ampiamente trattato in dottrina e giurisprudenza con particolare riferimento agli eventi sportivi, evidenziando, tra l'altro, la sostanziale differenza tra informazione e spettacolo. Differenza, che, nel caso dei cosiddetti *highlights*, appare quanto mai difficile da individuare, considerando che il valore degli stessi è dato proprio dall'essere i momenti di maggiore spettacolarità degli eventi, pertanto anche quelli, potenzialmente, più meritevoli di essere narrati al pubblico dai mezzi di informazione (resta da vedere poi se tale «narrazione» contempla necessariamente l'uso delle immagini)<sup>5</sup>.

Con specifico riferimento alle questioni sottese al motivo di impugnazione accolto dal TAR, si è sopra accennato al tentativo da parte dell'AGCOM di considerare le previsioni del decreto legislativo n. 9 del 2008 sulle «immagini salienti» come una prassi giuridica nazionale di cui tenere conto in relazione alla durata dei brevi estratti, secondo quanto sarebbe previsto dall'articolo 15 della direttiva. A tal riguardo può anche rammentarsi che precedentemente alla pubblicazione della delibera AGCOM recante il regolamento in questione e dello stesso decreto, i regolamenti della Lega professionisti del campionato di calcio avevano fissato in tre minuti la durata delle immagini per singola partita che potevano essere utilizzati a fini di cronaca<sup>6</sup>. Tali circostanze, al di là di altre considerazioni relative alla inderogabilità dei precetti europei quale il termine dei novanta secondi, potrebbero, in

<sup>5</sup> U. PATRONI GRIFFI, *Gli eventi non monopolizzabili*, in *Aida*, 2008, pp. 46-60, si veda in particolare sul punto p. 55; id., *I diritti di trasmissione degli highlights*, in *Aida*, 2003, pp. 218-230; V. ZENO-ZENCOVICH, *Il «diritto di accesso» per «brevi estratti di cronaca» degli eventi sportivi*, in *Aida*, 2008, pp. 71-82; L. NIVARRA, *I «diritti esclusivi di trasmissione di eventi»*, in *Aida*, 2008, pp. 33-45; Trib. Milano, 5 gennaio 2006, in *Corr. Giur.*, 2006, p. 1005 con nota di T. DALLA MASSARA; in senso opposto Trib. Milano, 14 luglio 2003, Trib. Roma, 31 marzo 2003 (in *Dir. informazione e informatica*, 2003, p. 3003) e Trib. Roma, 21 luglio 2003 (*Dir. informazione e informatica*, 2003, p. 785). Inoltre, App. Roma, 10 novembre 1980, in *Foro It.*, 1981, vol. I, c. 520, nella quale veniva chiarito che l'emittente televisiva dovrebbe limitarsi a dare la «notizia dello spettacolo, non lo spettacolo della notizia».

<sup>6</sup> Si veda, ad esempio: «regolamento per l'esercizio della cronaca audiovisiva emanato dalla Lega nazionale professionisti per la stagione sportiva 2008/2009» ove, all'art. 2.4, si prevede che: «L'esercizio della cronaca audiovisiva è limitato, per quanto riguarda gli operatori della comunicazione televisiva nazionali e locali, alle gare delle società del bacino di utenza oggetto del titolo abilitativo di cui gli operatori della comunicazione sono in possesso, con i seguenti limiti di durata: non più di 8 minuti (comprensivi di immagini salienti, immagini correlate e interviste) complessivi per ciascuna giornata o turno della competizione, di cui non più di 4 minuti per ciascun giorno solare e, nell'ambito dello stesso giorno, non più di 3 minuti per singola partita». Sul valore di tale regolamento si veda V. ZENO-ZENCOVICH, op. cit., p. 79. Previsioni simili sono contenute nei regolamenti della Lega calcio dei precedenti campionati.

astratto, supportare il rinvenimento di una prassi giuridica italiana di cui tenere conto ex articolo 15 della direttiva.

Appare, tuttavia, difficile affermare che la prassi giuridica che eventualmente si è creata in Italia in relazione a certuni, sebbene popolari, eventi sportivi possa automaticamente estendersi, non già solo ad altri eventi di altro settore o pratica sportiva, ma a qualsivoglia evento di pubblico interesse, finanche non sportivo. Tanto più che proprio in tema di durata delle cosiddette immagini salienti di cui all'articolo 5, decreto legislativo n. 9 del 2008, è stato correttamente notato, a suo tempo, che la stessa (insieme alle altre condizioni e termini di utilizzazione) appariva commisurata specificamente sugli eventi di calcio<sup>7</sup>. Dunque, tale durata non sembrerebbe *di per sé* in grado di configurare una prassi valevole *tout court* per ogni altro genere di eventi<sup>8</sup>.

È pur vero che l'AGCOM aveva previsto una sorta di criterio supplementare e cioè che per gli «eventi di durata particolarmente ridotta, i brevi estratti devono avere una durata proporzionata e comunque non superiore al tre per cento della durata dell'evento». Sul punto, si può, tuttavia, osservare che tale criterio appare difficilmente riconducibile ad una prassi giuridica italiana (in grado, secondo quanto ritenuto dall'AGCOM stessa, di derogare ai precetti europei). Osserviamo d'altro canto che se, come affermato dal TAR, i termini temporali previsti nel *Considerando* 55 della direttiva fossero non derogabili in forza delle prassi giuridiche menzionate nell'articolo 15 della direttiva, tale criterio del tre per cento appare invece estraneo al dettato co-

---

<sup>7</sup> V. ZENO-ZENCOVICH, op. cit., p. 77.

<sup>8</sup> Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 1, lett. c), del regolamento di cui all'allegato a alla delibera 667/10/Cons., si considerano *eventi di grande interesse pubblico*: «l'evento singolo, consistente o in una gara sportiva disputata in un giorno solare o la singola manifestazione il cui inizio e la cui fine sono individuati dalla produzione televisiva della stessa così come offerta alla visione del pubblico, che gode di un riconoscimento generalizzato da parte del pubblico televisivo ed è organizzato in anticipo da un soggetto legittimato a disporre dei diritti di trasmissione televisiva in via esclusiva relativi a tale evento, quali in via esemplificativa: - le giornate di gara delle Olimpiadi estive ed invernali; - la finale e tutte le partite di interesse per la squadra nazionale italiana nel campionato del mondo di calcio; - la finale e tutte le partite di interesse per la squadra nazionale italiana nel campionato europeo di calcio; - tutte le partite della nazionale italiana di calcio, in casa e fuori casa, in competizioni ufficiali; - la finale e le semifinali della Champions League e della Europa League; - le tappe del Giro d'Italia; - i gran premi automobilistici di Formula 1; - i gran premi motociclistici di moto GP; - le finali e tutte le partite di interesse per la squadra nazionale italiana nei campionati mondiali di pallacanestro, pallanuoto, pallavolo e rugby; - le finali e tutte le partite di interesse per atleti italiani o per la squadra nazionale italiana dei tornei Australian Open, Roland Garros, Wimbledon e Us Open (tornei del *Grande Slam*), degli Internazionali d'Italia di tennis e della Coppa Davis; - il campionato mondiale di ciclismo su strada; - le regate di vela dell'America's Cup; - le singole manifestazioni di carattere culturale o artistico, quali festival, mostre e concorsi, religioso o di grande interesse pubblico».

munitario e potenzialmente contrario allo stesso in tutti quei casi in cui consentirebbe di superare il suddetto termine di novanta secondi.

Si rammenta, altresì, che già a suo tempo, a seguito della pubblicazione del decreto legislativo del 2008, furono sollevati dubbi in dottrina in merito alla disomogeneità di tali previsioni sulla durata delle «immagini salienti» con quelle della direttiva 65/07/Ce, precedente all’emanazione del decreto, la quale al *Considerando* 39 (divenuto poi il *Considerando* 55 della direttiva 2010/13) indicava già allora in novanta secondi la durata dei brevi estratti<sup>9</sup>.

In ultimo può sottolinearsi che, pur non apparendo felice la scelta del legislatore europeo di indicare un preciso termine temporale non nello specifico articolo della direttiva dedicato alle modalità e condizioni di utilizzazione degli estratti, ma nel *Considerando* ad esso relativo, non sembra neanche possibile ignorare *sic et simpliciter* tale termine, posto che il suddetto *Considerando* ha il precipuo scopo di contribuire all’interpretazione degli articoli della direttiva, individuando l’ambito applicativo delle sue prescrizioni.

---

<sup>9</sup> V. ZENO-ZENCOVICH, op. cit., p. 81.

**Corte di Giustizia Federale**, II sezione, decisione 16 dicembre 2011; Presidente PIERO SANDULLI - Componenti ALFREDO MARIA BECCHETTI, ROBERTO CAPONIGRO, LUIGI IMPECIATI, LORENZO ATTOLICO - Rappresentante Associazione italiana arbitri (AIA) RAIMONDO CATANIA - Segretario ANTONIO METITIERI.

**Attività esercitabili dalle società sportive - Divieto di esercitare attività imprenditoriali - Conseguimento di redditi da attività diverse da quelle sportive ovvero connesse o strumentali - Ammissibilità - Condizioni - Destinazione dei redditi al finanziamento dell'attività sportiva - Estraneità dei redditi dallo svolgimento di altre attività.**

*L'art. 10, comma 2, l. 91/1981, come sostituito dall'art. 4 d.l. 485/1996, deve essere interpretato nel senso che alle società sportive è consentito lo svolgimento solo di attività sportive ovvero di attività ad esse connesse o strumentali, ma ciò non osta a che le stesse possano conseguire redditi non strettamente legati all'attività sportiva, a condizione che i ricavi siano finalizzati al finanziamento di tali attività e siano estranei allo svolgimento di altre attività.*

Ricorso SPAL 1907 s.p.a.

avverso le sanzioni: inibizione per mesi 4 al sig. CESARE BUTELLI (Presidente del c.d.a, e legale rappresentante della società SPAL 1907); inibizione mesi 4 al sig. STEFANO BENA (Amministratore delegato e legale rappresentante della società Spal 1907); ammenda di €15.000,00 alla reclamante, inflitte a seguito di deferimento del Procuratore Federale per le violazioni rispettivamente: dell'art. 10, comma 2, legge 23 marzo 1981, n. 91, in relazione all'art. 1, comma 1, c.g.s.; dell'art. 4, comma 1, c.g.s. per responsabilità diretta per la condotta ascritta ai propri legali rappresentanti.

(nota W. 2587/1653 pf 10-II/SPIblp del 28.10.2011) (Delibera della commissione disciplinare nazionale com. uff. n. 43/CDN del 29.11.2011)

ACCOLTO, e, per l'effetto, annulla la delibera impugnata

# SOCIETÀ SPORTIVA E ATTIVITÀ ECONOMICA

di Francesco Agnino\*

SOMMARIO: 1. La fattispecie. - 2. Sull'attività di impresa. - 3. Qualificazione dell'attività economica... - 4. ... e finalità ideali - 5. Società e attività di mero godimento - 6. Società sportiva e scopo di lucro - 7. Conclusioni.

## 1. *La fattispecie*

Ai fini della comprensione della decisione in commento è utile ricostruire – in termini sintetici – la fattispecie posta alla attenzione della Corte di giustizia federale.

In particolare oggetto del contendere è il ricorso avverso la decisione della Commissione disciplinare nazionale con cui era stata comminata agli organi societari della Spal 1907 s.p.a. l'inibizione per quattro mesi e l'ammenda di euro 15.000,00 alla società sportiva per violazione dell'art. 10, comma 2, l. n. 91/1981, per aver intrapreso un'attività commerciale finalizzata alla realizzazione di un impianto fotovoltaico.

Il giudice del gravame annulla la misura afflittiva sul duplice rilievo da un lato che l'art. 10, comma 2, l. n. 91/1981, enuclea – per esclusione – solo le attività che le società sportive possono svolgere, appunto quelle sportive ovvero quelle connesse o strumentali, senza però limitare l'ambito dei ricavi ottenibili dalle società sportive (e quindi potenzialmente non derivanti da attività sportive, con il solo limite del vincolo di destinazione), dall'altro – con motivazione che tiene conto delle peculiarità della fattispecie esaminata – per difetto di una organizzazione di fattori di produzione, che costituisce il *proprium* di un'attività economica.

## 2. *Sull'attività di impresa*

Questi i punti del contendere, rispetto ai quali è utile perimetrare la nozione di attività di impresa, dando conto delle diverse opzioni dottrinali che si registrano sul campo.

---

\* Magistrato Tribunale di Bari.

È opinione largamente seguita che per trovarsi in presenza di una società è richiesto, alla stregua del dettato dell'art. 2247 c.c., sia il perseguimento, attraverso l'attività economica, di un fine lucrativo (c.d. lucro oggettivo) sia che le parti agiscano allo scopo di dividere tra loro gli utili conseguiti (c.d. lucro soggettivo). La nozione di società non è quindi legislativamente concepita in modo tale da ricomprendere ogni possibile esercizio collettivo, anziché individuale, di una impresa, perché tale nozione identifica solo una possibile forma – e sia pure la forma più importante – di impresa collettiva: quella dell'impresa collettiva a scopo di lucro.<sup>1</sup>

Concorde con tale formante dottrinario la giurisprudenza di legittimità, a mente della quale, nella società per azioni, la verifica della sussistenza dello scopo di lucro, il quale consiste non solo nel perseguimento di un utile (cosiddetto lucro oggettivo), ma anche nella volontà di ripartirlo tra i soci (cosiddetto lucro soggettivo) deve avvenire con esclusivo riferimento al contenuto dell'atto costitutivo e dello statuto iscritti nel registro delle imprese, mentre resta irrilevante l'eventuale sussistenza di elementi di fatto esterni, antecedenti o successivi alla stipula dell'atto, integranti indici di una volontà dei soci difforme da quella manifestata negli atti pubblicati, ed inammissibile, una volta avvenuta l'iscrizione, l'interpretazione dell'atto costitutivo condotta secondo il criterio della comune intenzione dei contraenti, dovendo al contrario essa basarsi su criteri obiettivi<sup>2</sup>.

Altra dottrina opina per la tesi invece che, sul presupposto di una assoluta incompatibilità tra esercizio di attività imprenditoriale e finalità ideali dell'associazione, ritiene che la società costituisca l'unico esempio di esercizio collettivo dell'impresa, di guisa che se l'associazione non riconosciuta eserciti in concreto una attività imprenditoriale finisce per trasformarsi in una società di fatto.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> F. GALGANO (a cura di), *Il fallimento delle società. Gli aspetti sostanziali*, in *Trattato di diritto e di diritto pubblico dell'economia*, vol. X, Padova, 1988, p. 131 ss., e nello stesso senso tra gli altri: G. TAMBURRINO, *Persone giuridiche e associazioni non riconosciute. Comitati*, Torino, 1980, p. 52 ss.; G. FERRI, *Le società*, Torino, 1987, p. 370; R. GENOVESE, *La nozione giuridica dell'imprenditore*, Padova, 1990, p. 229 ss., A. FUSARO, *L'associazione non riconosciuta. Modelli normativi ed esperienze atipiche*, Padova, 1991, p. 249 ss.; A. BONSIGNORI, *Diritto fallimentare*, Torino, 1992, p. 312.

<sup>2</sup> Cass., 16 giugno 2011, n. 13234, nella specie, la Corte suprema ha ritenuto indici idonei ad escludere lo scopo di lucro le clausole statutarie di un istituto autonomo per l'edilizia popolare, costituito in forma di società per azioni e partecipato da un Comune, le quali stabilivano la non prevedibilità degli utili di bilancio e la devoluzione del patrimonio per il caso di scioglimento della società.

<sup>3</sup> C.M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. I, *La norma giuridica. I soggetti*, Milano, 1987, p. 334 e p. 351, secondo cui infatti l'associazione (riconosciuta o non) può assumere iniziative di tipo commerciale (vendita di pubblicazioni, organizzazione di viaggi a pagamento, ecc.) solo in via occasionale, mentre non può gestire professionalmente un'attività commerciale organizzata, pur se il profitto venga devoluto a scopi

Proprio l'assenza di siffatta finalità differenzia le imprese sociali dalle associazioni, che realizzano invece scopi ideali, segnatamente di natura culturale, ricreativa, assistenziale o politica, e che possono anche esse dare origine a fenomeni di impresa collettiva, come avviene sovente nei settori dei pubblici spettacoli, teatrali o di manifestazioni sportive, allorquando il contratto tra associati escluda la possibilità di suddivisione degli utili<sup>4</sup>.

### 3. Qualificazione dell'attività economica...

Ciò rilevato si è posto un problema di natura qualificatoria diretto a stabilire cosa debba intendersi per attività economica.

La dottrina concorda nel rinvenire nell'oggetto sociale l'attività che la società è destinata a svolgere: un'attività (anzi, a rigore, un programma comune di attività), dunque (a differenza di quanto è a dirsi dell'oggetto dei contratti di scambio), e, in particolare, un'attività economica, coerentemente a quanto risulta dalla stessa nozione (ora: del contratto) di società di cui all'art. 2247 c.c. e che, d'altro canto, non si esaurisca nel «godimento di una o più cose», come precisato, sempre in via generale, dall'art. 2248 c.c.

Al riguardo, è diffusa, e risulta convincente, la tendenza a distinguere tra singolo atto (quale per esempio l'acquisto in comune di un bene determinato, e si pensi a un appartamento, al fine della sua rivendita), e singolo affare (economico, come è a dirsi, ad esempio, della partecipazione in comune a un unico contratto di appalto, ovvero alla realizzazione in comune di un'unica opera): e a considerare compatibile solo questa seconda ipotesi, non anche la prima, con la ricorrenza di un fenomeno tecnicamente descrivibile in termini di attività<sup>5</sup>,

---

altruistici, in quanto la gestione di gruppo di una impresa capitalistica richiede garanzie per i terzi, quali l'adozione di un particolare regime di pubblicità e di responsabilità incompatibile con quello proprio dell'associazione. Per lo stesso orientamento vedi anche A. FALZEA, *Brevi note sui caratteri differenziali tra società e associazione*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1947, vol. III, p. 987 ss.; M. RAMAT, *Fallimento dell'associazione sportiva?*, in *Foro pad.*, 1957, vol. I, p. 255 ss.; R. VEMUCOLI, *La società cooperativa*, Milano, 1958, p. 140 ss.

<sup>4</sup> Per F. GALGANO, op. cit., p. 134, per aversi società occorre la presenza di entrambi gli elementi indicati dall'art. 2247 c.c., e cioè sia l'esercizio dell'attività economica sia lo scopo di dividerne gli utili, con l'ulteriore conseguenza che c'è associazione, anziché società, laddove manchi lo scopo della divisione degli utili, e che c'è associazione, e non società, anche quando il gruppo eserciti, per scopi ideali, una attività economica.

<sup>5</sup> G. FERRI, *Le società*<sup>3</sup>, in *Trattato di diritto civile italiano* fondato da VASSALLI, vol. X, t. 3, Torino, 1987, p. 60 s.; AMATUCCI, *Società e comunione*, Napoli, 1971, p. 55 ss.; C. ABBADESSA, *Le disposizioni generali sulle società*, in *Trattato di diritto privato* diretto da P. RESCIGNO, vol. XVI, Torino, 1985, p. 5, p. 13 s. e p. 19 s.; F. GALGANO, *Le società in genere. Le società di persone*, in *Trattato di diritto civile e*

ovvero di attività comune in quanto tale idonea ad assumere la veste di oggetto sociale<sup>6</sup>.

In ordine ad altre ipotesi, come si è detto, non si dubita che la società abbia ad oggetto un'attività, quanto piuttosto che tale attività presenti quel carattere economico a cui fa espresso riferimento l'art. 2247 c.c.: a prescindere dall'ulteriore questione della natura commerciale di tale attività, questione che, alla luce dell'art. 2249 c.c., nemmeno si pone per le società di capitali in quanto tutte di «forma» commerciale.

In realtà, la dottrina, più che prendere le mosse da una previa definizione in positivo di tale carattere, al fine di distinguere tra attività economiche, idonee a costituire oggetto sociale, ed attività non economiche, per ciò solo inidonee a ricoprire tale ruolo, ha spesso seguito un procedimento inverso, argomentando, peraltro, in termini logicamente negativi: si è infatti preferito ricavare l'assenza del carattere economico di una determinata attività dalla sua inidoneità ad essere indicata come oggetto sociale.

In questo quadro, all'attività economica sono state contrapposte, a seconda dei casi, da un lato le attività professionali, vale a dire l'esercizio di professioni intellettuali, e le attività «ideali», come quelle politiche, religiose, culturali, e, dall'altro, quel mero godimento, che l'art. 2248 c.c. sembra considerare estraneo al fenomeno societario<sup>7</sup>, diretto ad intendere l'attività economica in termini di attività produttiva, comprensiva, dunque, di quelle attività professionali che si risolvono nella prestazione di servizi, e dunque di prodotti, ancorché intellettuali, in quanto, tutte, inidonee ad assumere il ruolo di oggetto sociale, e dunque (secondo quel procedimento di cui si è detto) prive, anche se sotto profili tra loro diversi, del carattere economico: carattere, quest'ultimo, al quale si sono finiti per riferire, appunto *a contrario*, i significati più vari, a seconda del tipo di attività presa in considerazione al fine di negarne la suscettibilità ad assumere il ruolo di oggetto sociale.

---

*commerciale* diretto da A. CICU e E. MESSINEO, continuato da L. MENGONI, vol. XXVIII, Milano, 1982, p. 20 s.; G. MARASÀ, *Le società*, I, *Società in generale*, Milano, 1991, p. 177, ovvero di attività comune, in quanto tale idonea ad assumere la veste di oggetto sociale (L. SPADA, *La tipicità delle società*, Padova, 1974, p. 151 ss.; F. DI SABATO, *Manuale delle società*, 5<sup>a</sup> edizione, Torino, 1995, p. 11 s.).

<sup>6</sup> P. SPADA, *La tipicità delle società*, Padova, 1974, p. 151 ss.; F. DI SABATO, op. cit., p. 11 s.

<sup>7</sup> C. ABBADESSA, op. cit., p. 16 ss.; G.F. CAMPOBASSO, op. cit., p. 10; G. MARASÀ, op. cit., p. 64 s.

#### 4. ... e finalità ideali

Il tema dell'individuazione del carattere economico che l'attività deve presentare per poter essere indicata come oggetto sociale si risolve dunque nell'analisi dei limiti in cui poter utilizzare lo strumento societario per lo svolgimento delle attività in questione: ciò che allora induce, nella nostra prospettiva, a rivolgersi direttamente al problema della possibilità di indicare come oggetto sociale le attività «ideali», quelle «professionali», come pure quelle c.d. «di godimento».

I dubbi sulla ricorrenza del carattere economico sono stati sollevati in ordine ad attività tra loro profondamente eterogenee. Tutte queste attività presentano, tuttavia, un tratto comune, che può essere ravvisato nella difficoltà, o a seconda dei casi addirittura nell'impossibilità, di ricondurle al concetto di attività di impresa: sulla premessa, implicita in tutto il discorso, che, in via di principio, l'attività di impresa può comunque essere svolta in forma di società, e, per quanto qui ci riguarda, di società commerciali, delle quali si presta allora a costituire l'oggetto, integrando, per definizione, quel carattere economico di cui qui si discute.

Come è noto, l'espressione «attività economica» si rinviene, oltre che nell'art. 2247 c.c., altresì nell'art. 2082 c.c., che contiene la definizione (pensata come) generale di imprenditore. Al di là dell'identità terminologica, il concetto di attività economica si iscrive tuttavia, negli artt. 2082 e, rispettivamente, 2247 c.c., in contesti a ben vedere differenti, assumendo dunque un significato parzialmente diverso in ciascuno di tali ambiti: si tratta allora di fornire qualche precisazione al riguardo, al fine di evitare incontrollate trasposizioni di problemi e di soluzioni da un piano (quello dell'impresa) all'altro (quello societario, e delle società lucrative in particolare).

Rispetto all'attività economica di cui all'art. 2082 c.c., si è infatti soliti interpretare il carattere economico in chiave di scopo di lucro, poi inteso generalmente nei termini, oggettivi, di astratta idoneità della attività alla produzione di un lucro (prosecuzione del c.d. metodo economico ovvero rispetto dei criteri di economicità), e proprio per la ragione che a tale profilo la medesima norma non fa alcun riferimento. Tutto ciò non avviene in relazione all'identica espressione utilizzata nell'art. 2247 c.c., dove invece, e proprio in forza dell'autonoma menzione dello scopo di dividere gli utili derivanti dall'attività, si è portati ad intendere tale carattere economico in un senso diverso ed ulteriore.

Più precisamente, fermo restando che l'attività suscettibile di costituire oggetto sociale deve essere comunque astrattamente idonea a produrre que-

gli utili alla cui divisione è finalizzata l'intera operazione societaria, la circostanza che l'art. 2247 c.c. si riferisca, espressamente, ad un'attività economica porta ad attribuire a tale espressione un significato ulteriore e diverso rispetto a quanto è a dirsi in ordine all'art. 2082 c.c. E, in particolare, in primo luogo a ritenere che l'art. 2247 c.c. non si accontenti del rispetto del c.d. metodo economico, e dunque del (programmatico) pareggio dei costi e dei ricavi, ma richieda, sempre in via programmatica, che l'attività risulti idonea a produrre un lucro (e dunque che da essa possa trarsi un ricavo superiore al costo); in secondo luogo, tutto ciò conduce a precisare che non tutte le attività idonee a produrre un lucro possono essere indicate come oggetto sociale, ma solo quelle, appunto economiche, aventi come scopo principale, se non anche esclusivo, la produzione di un lucro (c.d. «oggettivo»), destinato poi (e si allude a tale profilo in termini di lucro soggettivo) ad essere distribuito tra i soci.<sup>8</sup>

Si comprende, allora, come l'espressione attività economica, in relazione all'art. 2247 c.c., sia stata contrapposta innanzitutto a quelle attività definibili come «ideali»: il cui esercizio cioè, appare principalmente volto ad uno scopo (promozione di attività culturali, politiche, religiose) diverso da quello di lucro. Che l'attività svolta dalla società debba essere volta alla produzione di un lucro appare del tutto evidente, dal momento che la divisione degli utili rappresenta anzi, al di là della sua configurazione tecnica, lo stesso scopo del contratto di società ai sensi dell'art. 2247 c.c.: ed in vero la dottrina è concorde nell'escludere la possibilità di costituire società aventi per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di siffatte attività «ideali»<sup>9</sup>, e ciò quand'anche esse risultino astrattamente in grado di produrre un qualche lucro.

Si pone, invece, il problema della possibilità di assegnare una qualche rilevanza a siffatte finalità «ideali» nell'ambito di attività principalmente rivolte alla produzione di un lucro<sup>10</sup>; si tratta, cioè, di stabilire se il carattere economico dell'attività debba essere assunto nei termini rigorosi di attività esclusivamente rivolta alla produzione di un lucro, ciò che allora impedisce

---

<sup>8</sup> Di attività economica come «attività produttiva di “utili”» parla M. GRECO, *Le società nel sistema legislativo italiano. Lineamenti generali*, Torino, 1959, p. 9.

<sup>9</sup> R. SANTINI, *Della società a responsabilità limitata*, 4<sup>a</sup> edizione, F. GALGANO ( a cura di ) in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca, Libro quinto del lavoro (art. 2472-2477-bis )*, Bologna-Roma, 1992, sub art. 2475, p. 49 s.

<sup>10</sup> P. STELLA RICHTER jr., *Forme e contenuto dell'atto costitutivo della società per azioni*, in G.E. COLOMBO e G.B. PORTALE (diretto da) *Trattato delle società per azioni*, vol. I, Torino, 2004, cap. II, § 9.

qualsiasi rilevanza a finalità siffatte, almeno sul piano dell'oggetto sociale. O se invece può considerarsi attività economica quella prevalentemente rivolta a tale scopo: là dove allora sarebbe possibile riconoscere un ruolo, seppure necessariamente secondario, alle finalità «ideali» di cui si è detto.

A tale problema può forse offrirsi una soluzione convincente, precisando che siffatte finalità, se da un lato non sono in grado di caratterizzare, limitandolo, l'oggetto sociale, dall'altro possono rilevare sul diverso piano dell'interesse sociale, contribuendo a precisarne i concreti atteggiamenti. Tutto ciò conduce, allora, teoricamente ad assumere sotto questo profilo la nozione di attività economica di cui all'art. 2247 c.c. in senso restrittivo, in termini, cioè, di attività esclusivamente (e non solo prevalentemente) diretta alla produzione di lucro; e, operativamente, a riconoscere che solo attività siffatte appaiono in grado di assumere il ruolo di oggetto sociale.

##### *5. Società e attività di mero godimento*

È chiaro, del resto, che, se l'oggetto sociale deve essere rappresentato da un'attività diretta esclusivamente alla produzione di un lucro, non potranno, a maggior ragione, essere indicate come oggetto sociale tutte quelle attività che nemmeno astrattamente sono in grado di produrlo: ed è proprio sotto questo profilo, e dunque per certi versi a prescindere dall'art. 2248 c.c., che deve essere impostato il problema della compatibilità tra fenomeno societario e attività di godimento, trattandosi cioè di verificare, alla luce appunto dell'art. 2247 c.c., in quali limiti sia possibile ricavare un lucro, da dividersi poi sotto forma di utile, da un'attività siffatta.

È bene subito precisare che la dottrina, incentrando il problema in esame intorno all'interpretazione dell'art. 2248 c.c. e ravvisando in quella in esame una norma rivolta a precisare la fattispecie della società, finisce per circoscriverne la portata operativa essenzialmente in relazione alle società di fatto, e, più in generale, di persone.

A prescindere dalla circostanza che, stando alla lettera della norma, l'art. 2248 c.c. appare volto a risolvere un problema di qualificazione di una comunione, cioè della presenza di un diritto reale su «una o più cose» (così lo stesso art. 2248, il quale, significativamente fa riferimento allo specifico concetto di cosa, non anche a quello più generale di bene) che spetti «in comune a più persone» (art. 1110 c.c.), mentre che il patrimonio sociale sia oggetto di una qualche forma di comproprietà tra i soci può affermarsi al più in ordine alle società di persone, non anche a quelle di capitali; prescindendo

do da ciò, si diceva, deve notarsi come la condizione (non solo necessaria, ma anche) sufficiente di applicazione della disciplina delle società di capitali, e dunque la sua fattispecie, è rappresentata in realtà dalla conclusione del procedimento di costituzione e dunque, in definitiva, dalla iscrizione. Ciò che allora consente di escludere ogni ipotesi di riqualificazione della fattispecie successiva a tale iscrizione, in seguito alla quale (anche) le ipotesi di difformità tipologica potranno al più assumere il valore di causa di nullità per «mancanza dell'atto costitutivo»: così riformulato, il problema del rapporto tra società ed attività di mero godimento si pone tuttavia anche per le società di capitali, precisandosi, come si diceva, nella verifica dei limiti in cui un'attività di godimento possa assumere la veste di oggetto sociale.

Oltre che dalla difficoltà di circoscrivere il significato operativo dell'art. 2248 c.c., il problema risulta complicato dalla ambiguità dell'espressione godimento: anzi, solo a partire dall'individuazione del significato di tale espressione appare possibile fornirne una soluzione adeguata.

La questione viene solitamente impostata chiedendosi se, ai fini in esame, ad assumere rilevanza sia soltanto il godimento diretto, o anche quello indiretto: intendendosi indicare, con tale espressione, tutte le ipotesi nelle quali il proprietario non «soddisfa il proprio interesse attraverso un rapporto immediato con la *res*», godendone cioè direttamente, ma attribuendo «attraverso un rapporto contrattuale (di usufrutto, affitto, locazione, ecc. ecc.) [...] il godimento a terzi dietro un corrispettivo»

In realtà, contrariamente a quanto da taluno si afferma<sup>11</sup>, argomentando dal comma 3 dell'art. 820 c.c., il quale, ma a proposito di tematiche tutt'affatto diverse da quelle in esame, qualifica come frutto civile il corrispettivo delle locazioni, quello c.d. indiretto non può definirsi godimento né da un punto di vista economico, né da un punto di vista giuridico. Non da un punto di vista economico, per la ragione che tale attività non si concretizza nella percezione diretta delle utilità ricavabili dal bene, non, dunque, nella realizzazione del suo valore d'uso, quanto, piuttosto nella (parziale) realizzazione del suo valore di scambio. Non da un punto di vista giuridico, perché la concessione di un bene in locazione non rappresenta una forma di godimento, quanto, al contrario, di vera e propria disposizione del bene, ed in particolare di disposizione della stessa facoltà di godimento: come dimostra lo stesso comma 3 dell'art. 820 c.c., che, nel definire «frutti civili quelli che

---

<sup>11</sup> C. ABBADESSA, op. cit., p. 15; G.F. CAMPOBASSO, op. cit., p. 36.

si ritraggono dalla cosa come corrispettivo del godimento che altri ne abbia», conferma, testualmente, quanto si viene dicendo, che cioè si tratta di un frutto che non si trae dal godimento della cosa, ma, al contrario, dalla alienazione a titolo oneroso del godimento medesimo (anche perché, ragionando altrimenti, anche l'esercizio del credito, che si risolve appunto nella concessione di capitali al fine di percepirne gli interessi, anch'essi espressamente qualificati come frutti civili dalla norma da ultimo citata, dovrebbe ritenersi di mero godimento, e dunque inidoneo a rivestire il ruolo di oggetto sociale).

Tutto ciò risulta sufficientemente chiaro in ordine a quelle attività che hanno ad oggetto la locazione di determinati beni mobili (eventualmente registrati): nessuno, infatti, dubita della possibilità di indicare come oggetto sociale una di tali attività, quale ad esempio quella di «noleggio di autovetture». <sup>12</sup>

Ma lo stesso è a dirsi del godimento di beni immobili, e ciò per la ragione, decisiva, che la natura del bene oggetto del godimento non appare in grado di influire sulla qualificazione dell'attività in cui il godimento si concreta: sempre che, deve avvertirsi, si tratti di una vera e propria attività, non anche di un singolo atto di locazione, e di un'attività diretta, in particolare, a dividere tra i soci in forma di utile il lucro che ne deriva.

Sotto questo profilo, dunque, un'attività che si esaurisca nella concessione degli immobili in locazione non solo non può definirsi di mero godimento: ed in vero nella prassi si è soliti indicare tali forme di godimento «dinamico», nei termini, appunto «dinamici», di gestione o di amministrazione dei beni; ma tale attività appare astrattamente idonea a produrre un lucro, rappresentato appunto dai canoni della locazione: e si presta allora ad assumere, in quanto tale, il ruolo di oggetto sociale, senza che risulti necessario che ad essa si accompagni la prestazione di ulteriori servizi.

Profondamente diverso è, invece, il caso delle c.d. «società immobiliari di comodo», alle quali i soci si limitano ad intestare la proprietà dei beni: non già, tuttavia, alla luce dell'art. 2248 c.c., come invece solitamente si afferma<sup>13</sup>, ma per la più radicale ragione che la mera intestazione nemmeno rappresenta, di per sé, un'attività. La soluzione (negativa) non cambia, del re-

---

<sup>12</sup> In argomento, v., per tutti, con particolare attenzione ai problemi di qualificazione delle relative operazioni contrattuali, E. SPASIANO, *Contratto di noleggio*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* cit., vol. XXVI, t. 4, Milano, 1986, p. 77 ss., specialmente p. 83 ss., p. 88 ss. e p. 91 ss.

<sup>13</sup> F. GALGANO, op. cit., p. 66 s.; G.F. CAMPOBASSO, loc. ult. cit.

sto, anche qualora i soci intendano utilizzare «personalmente» i beni intestati alla società: appunto perché il godimento diretto di tali beni rappresenta un'attività il cui esercizio risulta quantomeno intrinsecamente inidoneo a produrre un qualche lucro, se non anche si risolve in un insieme di atti che non si prestano ad essere definiti in termini di attività in senso giuridico, o comunque di attività (esercitata in) comune<sup>14</sup>.

Questa conclusione, che si è tratta in ordine al godimento diretto di beni immobili, non si presta tuttavia ad essere estesa ad ogni altra forma di godimento diretto: gli atti nei quali si risolve il godimento diretto di una determinata risorsa, assumono, in realtà, una varietà di forme giuridiche, a seconda della destinazione economica della risorsa stessa; ed è rispetto a ciascuna di esse che deve essere impostato il problema dell'ammissibilità di una società avente ad oggetto un'attività di mero godimento. Così, mentre il godimento di singoli beni si esaurisce nella percezione diretta delle relative utilità, siano esse suscettibili di autonoma appropriazione, come è a dirsi dei frutti (naturali), o meno, e dunque non si presta di per sé a produrre alcun lucro, a soluzione opposta deve giungersi in relazione all'ipotesi di godimento dell'azienda, che si risolve nell'esercizio di una vera e propria attività di impresa, e comunque produttiva di lucro, della quale nessuno dubita l'idoneità ad assumere la veste di oggetto sociale.

Insomma, se, da un lato, nulla impedisce di indicare come oggetto sociale lo svolgimento di attività che, dal punto di vista del bene, si prestino a essere descritte in termini di un suo (mero) godimento indiretto, nemmeno appare possibile escludere in via di principio la possibilità di assumere a oggetto sociale determinate attività che, dal medesimo punto di vista del bene, rappresentino altrettante modalità di suo godimento diretto.

## 6. Società sportive e scopo di lucro

Osservando le attività esercitate dalle società sportive, si può concludere che quella di maggior risalto si identifica con la produzione di un servizio che consiste nell'offerta al pubblico di uno spettacolo sportivo. Tale attività è certamente di carattere sia continuativo, poiché si svolge sulla base di campionati predefiniti che impongono un preciso numero di impegni sta-

---

<sup>14</sup> F. DI SABATO, op. cit., p. 23.

gionali<sup>15</sup>, sia economico, poiché tale servizio viene prodotto dalla società in cambio di un corrispettivo in denaro versato dall'utente. È innegabile, inoltre, che l'organizzazione di una serie predefinita di spettacoli sportivi presupponga il fatto che la società stessa sia adeguatamente strutturata.

Il riscontro, in relazione all'attività esercitata dalle società sportive, dei requisiti richiesti dall'art. 2082 c.c. non è sufficiente ad attribuire alle società stesse la qualifica di imprenditori commerciali. È opinione largamente diffusa, infatti, che qualsiasi attività economica, per potersi dire imprenditoriale, debba essere esercitata al fine di ottenere un lucro oggettivo. Ciò induce a ritenere che sia imprenditore «soltanto colui che interviene nell'attività produttiva o si interpone nella circolazione dei beni allo scopo di ricavare un lucro».<sup>16</sup>

La necessità di perseguire un fine lucrativo ha costituito il principale ostacolo all'acquisizione della qualifica imprenditoriale da parte dell'attività esercitata dalle società sportive. Ciò poiché il testo originario dell'art. 10, comma 2, della l. n. 91/1981 specificava, che «l'atto costitutivo deve prevedere che gli utili siano interamente investiti nella società per il perseguimento esclusivo dell'attività sportiva». Dalla lettura di tale comma, risulta evidente che il legislatore ha inteso vincolare la destinazione e l'utilizzo dei profitti percepiti dalle società sportive allo scopo di limitare l'oggetto delle società stesse e di impedire la distribuzione degli utili ai soci.

L'impossibilità di perseguire uno scopo di lucro ha alimentato le perplessità sulla natura imprenditoriale delle società sportive e sulla loro conseguente assoggettabilità al fallimento.

Sulla base del dato normativo, innanzi riportato, è stato puntualmente affermato che «il fine sportivo viene a coincidere con l'oggetto della società, il suo scopo – fine con lo scopo – mezzo», ed è stato anche aggiunto, a più completa precisazione di tale assunto, che «finalità della società sportiva non è quella di conseguire profitti mediante l'esercizio dello sport», ma esclusivamente quella «di potenziare lo sport mediante lo sfruttamento degli aspetti economici dell'attività sportiva»<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> La continuità dell'esercizio dell'attività sportiva è stata da alcuni considerata elemento distintivo tra l'attività sportiva dilettantistica e quella professionistica. Ciò sulla base della considerazione che lo spettacolo sportivo dilettantistico sia sporadico e accidentale. In questo senso vedi: M. MOLLURA, *Società di calcio dilettantistiche e fallimento*, in *Riv. dir. Fall.*, 1988, vol. I, p. 60.

<sup>16</sup> F. GALGANO, op. cit., p. 431.

<sup>17</sup> In tali esatti termini M. Tozzi, *Le società sportive (Natura giuridica e problematiche)*, in *Rivista*, 1989, p. 175.

In un'ottica più generale si è infine dubitato della legittimità di definire attività d'impresa quella delle società sportive, condizionate pesantemente nel loro agire da un reticolato di controlli pubblici, che ne impediscono la libera iniziativa sul piano economico.<sup>18</sup>

La questione che ha creato, invero, il principale ostacolo alla qualifica imprenditoriale dell'attività svolta dalle società sportive, e alla conseguente assoggettabilità delle medesime al fallimento, è scaturita dalla presunta antitesi esistente tra il testo dell'art. 2247 c.c. e quello dell'art. 10, comma 2, della l. n. 91/1981.

L'art. 2247 individua, infatti, nella divisione degli utili il fine ultimo di coloro che concludono un contratto di società. L'art. 10, comma 2, imponendo alle società sportive l'obbligo di reinvestire gli utili nell'attività sportiva, impedisce, invece, il perseguimento di tale fine ultimo.

Questo contrasto normativo ha indotto una parte della dottrina a ritenere che le organizzazioni sportive non dovrebbero essere qualificate come società ma come associazioni, volte al raggiungimento di uno scopo ideale (la promozione dell'attività sportiva) e non economico. Ciò, poiché l'impossibilità di perseguire un fine lucrativo, dettata dal più volte citato art. 10, comma 2, non consente ai soci di una società sportiva la possibilità di dividere gli utili, condizione ritenuta, invece, essenziale dall'art. 2247 c.c. per l'adozione della forma societaria.<sup>19</sup>

Per risolvere la contrapposizione normativa appena accennata e verificare l'assoggettabilità al fallimento delle società sportive, è opportuno chiarire innanzitutto quale tipo di lucro debba essere prodotto da un'attività economica perché tale attività possa definirsi imprenditoriale.

Nel concetto di «lucro», infatti, possono essere individuate due diverse componenti: una oggettiva e una soggettiva.

Secondo la prima, il «lucro» consiste nella produzione di un profitto. In base alla seconda, invece, esso deve essere identificato nella divisione del profitto stesso tra i soci.

Il perseguimento del cosiddetto lucro soggettivo, secondo quanto disposto dall'art. 2247 c.c., sembra essere necessario solamente affinché un'attività d'impresa possa dirsi strutturata in forma societaria. Non è altrettanto

---

<sup>18</sup> F. FOLS, *Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti. Commento all'art. 10 l. 23 marzo 1981 n. 91*, in *Leggi civ. comm.*, 1982, p. 634 ss.

<sup>19</sup> G. VOLPE PUTZOLU, *Oggetto «sociale» ed esercizio dell'impresa nelle società sportive*, in *Riv. dir. civ.*, 1985, vol. I, p. 333 ss.

necessario, invece, per qualificare un'attività economica come imprenditoriale e per l'applicazione, quindi, della disciplina fallimentare.

Diverso discorso deve essere affrontato, invece, riguardo al cosiddetto lucro oggettivo: si è discusso a lungo sull'essenzialità di tale requisito per il riconoscimento, in capo a una attività economica, della natura imprenditoriale.

Esaminando l'attività esercitata dalle società sportive alla luce di quest'ultima tesi, risulta indubbia la sua natura imprenditoriale nonostante il divieto imposto dall'art. 10, comma 2. Ciò poiché né il lucro oggettivo, né tantomeno quello soggettivo vengono considerati requisiti necessari per l'individuazione di un'attività d'impresa.

Prendendo in considerazione, poi, la prima tesi proposta, ossia quella che propende per la necessità del lucro oggettivo, si può concludere che anch'essa conferma il carattere imprenditoriale dell'attività svolta dalle società sportive, poiché non contrasta con lo stesso art. 10, comma 2. Tale comma, imponendo alle suddette società l'obbligo di reinvestire gli utili nell'attività sportiva presuppone, infatti, che l'attività stessa produca degli utili, quindi un lucro oggettivo.

Si è sostenuto che le società sportive sono certamente imprenditori commerciali, soggetti quindi alla disciplina fallimentare, poiché esercitano un'attività economica volta indubbiamente al perseguimento di un lucro, anche se solo di tipo oggettivo.<sup>20</sup>

Di conseguenza, il contrasto normativo esistente tra l'art. 2247 c.c. e l'art. 10, comma 2, deve essere ridimensionato: esso non è sufficiente, infatti, né a dimostrare che le società sportive non siano imprenditori commerciali, né a escludere che le stesse siano soggette all'applicazione della disciplina fallimentare. Tale contrasto deve essere, quindi, inteso come una semplice deroga, attuata dall'art. 10, comma 2, nei confronti della disciplina di diritto comune prevista dall'art. 2247 c.c. La deroga consiste nel prevedere il lucro oggettivo prodotto dall'attività svolta dalle società sportive, non in funzione del perseguimento di un lucro soggettivo, ma in funzione del soddisfacimento di un interesse para-economico, consistente nello sviluppo dell'attività sportiva e di tutte le altre attività strettamente connesse ad essa.

---

<sup>20</sup> G. VIDIRI, *Il fallimento nelle associazioni (non riconosciute, in partecipazione, temporanee di imprese) e nelle società senza scopo di lucro (società sportive)*, in *Giust. civ.*, 1995, vol. II, p. 23 ss.; G. CHIAIA NOYA, *La nuova disciplina delle società sportive professionistiche*, in *Rivista*, 1997, p. 631 (nota n. 5).

Le questioni e i dubbi derivati dal testo originario dell'art. 10, comma 2, hanno trovato un'adeguata soluzione nel dettato della l. n. 586/1996.

L'art. 4 di tale legge ha modificato alcune parti dell'art. 10 tra cui, appunto, il secondo comma che sanciva l'impossibilità per le società sportive di perseguire un fine di lucro. Tale comma è stato, infatti, sostituito e stabilisce ora che «l'atto costitutivo deve prevedere che la società possa svolgere esclusivamente attività sportive ed attività ad esse connesse o strumentali». Dopo tale comma, l'art. 4 ne ha inserito uno ulteriore secondo cui «l'atto costitutivo deve provvedere che una quota parte degli utili, non inferiore al 10 per cento, sia destinata a scuole giovanili di addestramento e formazione tecnico-sportiva».

Il nuovo testo dell'art. 10 evidenzia, in tal modo, l'intenzione del legislatore di conformare la disciplina normativa speciale inerente alle società sportive professionistiche, a quella dettata dal diritto comune. In primo luogo, si è, infatti, esplicitamente consentito alle società sportive di esercitare anche attività strumentali a quella tipicamente sportiva. A questo proposito, bisogna notare che il termine «attività strumentali» è di portata molto generale: esso può comprendere un'ampia gamma di attività imprenditoriali tra cui, a esempio, quelle legate alla commercializzazione del marchio della società e all'alienazione dei diritti d'immagine televisiva. In secondo luogo, è stata concessa anche alle società sportive, in quanto costituite nella forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, la possibilità di perseguire un fine di lucro tipicamente soggettivo.

Le modifiche appena accennate hanno eliminato così ogni dubbio residuo circa il fatto che le società sportive siano, a tutti gli effetti, imprenditori commerciali. Hanno contribuito, inoltre, a alimentare la convinzione che le stesse società siano assoggettabili al fallimento.

Tale assoggettabilità trovava un ostacolo rilevante non solo nelle questioni suggerite dal testo originario dell'art. 10 della l. n. 91/1981, ma anche in ciò che l'art. 13 della medesima legge stabiliva prima della sua modifica.

Quest'ultimo prevedeva che la Federazione sportiva di appartenenza, in caso avesse riscontrato «gravi irregolarità di gestione» commesse da uno degli «enti» affiliati, potesse ricorrere al Tribunale e chiedere la liquidazione estintiva dell'«ente» medesimo. La norma ha creato molte perplessità poiché, da un lato, la l. n. 91/1981 non investiva minimamente la tematica del fallimento delle società sportive, dall'altro, l'art. 13 era la sola norma che accennava alla fase estintiva delle società stesse.

Ciò ha portato una parte minoritaria della giurisprudenza a ritenere che le imprese sportive fossero escluse dal fallimento e a affermare, invece, il carattere esclusivo del procedimento liquidativo dettato dall'art. 13.<sup>21</sup>

Questa tesi si fondava su alcune riflessioni. In primo luogo, è stato affermato che le «irregolarità» cui alludeva l'art. 13 consistevano senza dubbio in violazioni molto più gravi rispetto a quelle cui si riferisce ancora oggi l'art. 2409 c.c., norma che regola i casi in cui i soci possono denunciare al Tribunale l'operato degli amministratori e dei sindaci. Questo convincimento scaturiva dalla constatazione che, mentre il procedimento previsto dall'art. 2409 c.c. è volto a ripristinare il buon andamento della società, quello dettato dall'art. 13 aveva come fine ultimo l'estinzione della medesima.

In secondo luogo, era sembrato poco credibile che lo scopo dell'art. 13 fosse stato quello di attribuire, anche alla federazione sportiva di appartenenza, il potere di iniziativa per l'apertura del procedimento fallimentare.

Da ultimo, si riteneva che le «gravi irregolarità» cui faceva riferimento l'art. 13 potessero essere assimilate alle violazioni di legge o dello statuto in conseguenza di cui, nel settore bancario o assicurativo, era previsto il procedimento di liquidazione coatta amministrativa. Tale procedimento veniva considerato, inoltre, quello con cui la liquidazione prevista dall'art. 13 aveva più analogie, in particolar modo dal profilo delle finalità che la norma suddetta si proponeva di realizzare.

L'accostamento tra le due procedure liquidative è stata occasione per riproporre il contrasto, oggetto di dibattito tutt'oggi, tra la norma racchiusa rispettivamente nell'art. 2 e nell'art. 196 della l. fall.

Il secondo comma dell'art. 2 prevede, infatti, che «le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa non sono soggette al fallimento, salvo che la legge diversamente disponga». Il concorso tra le due procedure, quindi, deve essere espressamente previsto.

Il testo dell'art. 196 prevede, invece, che, in relazione alle imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, debba essere la legge stessa a escludere la procedura fallimentare. In questo caso il concorso costituisce la regola e l'esclusione del fallimento l'eccezione.

---

<sup>21</sup> Particolarmente interessante in questo senso: Trib. L'Aquila, 11 maggio 1985 (decr.). Nelle motivazioni della sentenza, oltre a quanto già riportato nella nota 13, il Collegio ha affermato che, qualora nell'attività svolta da una società sportiva volesse ravvisarsi un'impresa in senso tecnico, il procedimento estintivo da applicare sarebbe non il fallimento, ma quello consistente nella revoca dell'affiliazione e nella richiesta di liquidazione inoltrata dalla federazione ex artt. 10-13 l. n. 91/1981.

Gli sforzi, compiuti al fine di dimostrare l'esclusione delle società sportive dal fallimento, sono stati resi vani dalla modifica che la l. n. 586/1996 ha apportato anche al più volte citato art. 13. Il nuovo testo precisa che «le federazioni sportive nazionali possono procedere, nei confronti delle società di cui all'art. 10, alla denuncia di cui all'art. 2409 c.c.».

Il legislatore, nell'attribuire anche alle federazioni sportive le facoltà riconosciute ai soli soci dall'art. 2409 c.c., ha voluto chiarire che per le società sportive non è prevista alcuna procedura concorsuale speciale e che, quindi, esse sono certamente assoggettabili al fallimento.

## *7. Conclusioni*

In conclusione, sembra non possano essere avanzati dubbi né sulla natura imprenditoriale dell'attività svolta dalle società sportive, né, tantomeno, sulla loro assoggettabilità al fallimento. Ciò, in particolar modo, dopo le modifiche apportate dalla l. n. 586/1996 alla l. n. 91/1981. Invero, che anche prima delle suddette modifiche l'attività esercitata dalle società sportive fosse tale da non potersi negare la sua natura imprenditoriale. Nonostante l'attività principale sia, infatti, quella ludica, vi sono attività cosiddette secondarie, volte alla produzione di un servizio o allo scambio di beni, l'esercizio delle quali conferisce indubbiamente la qualifica di imprenditore.

---

## MATERIALI

---

Da questo numero iniziamo la pubblicazione dei contributi degli autori che hanno collaborato al numero elettronico della Rivista, disponibile sul sito [www.coni.it](http://www.coni.it). Gli altri contributi saranno pubblicati nei fascicoli successivi.

### LA SOLUZIONE DI COMPROMESSO DELLA SENTENZA N. 49 DEL 2011 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

di Stefano Fantini\*

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva. - 2. La “rilevanza giuridica” delle sanzioni disciplinari sportive. - 3. La sentenza n. 49 del 2011 della Corte costituzionale. - 4. Le implicazioni sistematiche della sentenza.

#### 1. Premessa introduttiva

Appare opportuno, per chiarezza espositiva, precisare che il presente commento sarà limitato alla disamina delle ricadute, sul piano della tutela giurisdizionale, della sentenza della Corte costituzionale, cercando di «astrarre» dal *background multilevel* in cui il tema si inserisce, che sconta, anzitutto, la difficoltà di inquadramento, pubblicistico o privatistico, del diritto sportivo, inevitabilmente riflettentesi sulla natura della relativa normazione.

Si potrebbe obiettare che una siffatta restrizione di orizzonte produca un vizio genetico dell’analisi, ma, se bene si è inteso il problema evidenziato dalla sentenza del giudice delle leggi, non è così.

E invero, seppure in termini approssimativi, può dirsi che lo studio della «dimensione» dell’ordinamento sportivo, che trova oggi un preciso ancoraggio anche nell’art. 117, comma 3, della Costituzione e su cui si è cimentata nel corso del tempo la più autorevole dottrina<sup>1</sup>, sia funzionale a comprendere se nel medesimo prevalga il «regno dell’eteronomia», ovvero la «repubblica dell’autonomia», ma non risolve il primo e essenziale profilo implicato dalla sentenza in rassegna, che è poi quello dello spartiacque tra il «rilevante» e l’«irrilevante» o «indifferente» giuridico, (si intende) dal punto di vista dello Stato.

Le interrelazioni, o, per meglio dire, il processo (invero non sempre lineare) di integrazione tra i due ordinamenti giuridici, quale che sia la corretta configurazione di quello sportivo, impongono comunque di affrontare il problema più arduo, e

---

\* Consigliere TAR.

<sup>1</sup> Nell’amplessima letteratura in argomento non può prescindersi dal ricordare, con prospettive diverse, che riflettono anche il diverso contesto storico-ordinamentale, oggi caratterizzato da uno «Stato aperto», e cioè coinvolto da un processo federativo fra Stati europei, i contributi di W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Rivista*, 1969, p. 359 ss., M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista*, 1949, p. 10 ss., A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Rivista*, 1979, p. 29 ss., G. NAPOLITANO, *Sport*, in *Diz. dir. pubbl.*, vol. VI, Milano, 2006, p. 5678 ss., L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, in *Enc. dir., Annali*, vol. III, Milano, 2010, p. 491 ss.

cioè, come si è detto, quello del confine tra le questioni rilevanti e quelle irrilevanti per lo Stato.

## 2. La «rilevanza giuridica» delle sanzioni disciplinari sportive

La questione *supra* evidenziata ha assunto rilievo nella sentenza in esame con riferimento alla tipologia di «controversia sportiva» più problematica, e cioè quella che origina da comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, comportanti l'irrogazione di sanzioni disciplinari sportive.

Come noto, il d.l. n. 220/2003, poi convertito con la l. n. 280/2003, recante «disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva», fissa, all'art. 1, come principio generale, quello dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale (quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Internazionale Olimpico), e, come logico corollario, il criterio relazionale a mente del quale i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico statale di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo.

La diversità e separatezza<sup>2</sup> degli ordinamenti, che riflette in modo «aggiornato» la teoria romaniana del pluralismo istituzionale<sup>3</sup>, trova dunque un temperamento, secondo la prevalente e condivisa lettura, in quanto la Carta costituzionale non ammette che le formazioni sociali intermedie, tutelate ai sensi degli artt. 2 e 18 della Costituzione, quand'anche assurgano ad ordinamento infrastatale, possano vivere come monadi separate e impermeabili all'ordinamento generale<sup>4</sup>.

Il successivo art. 2 riserva all'autonomia dell'ordinamento sportivo, e dunque alla sua autodichia:

- a) le controversie tecnico-sportive *melius*, quelle aventi ad oggetto «l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive»;
- b) le controversie conseguenti all'applicazione delle sanzioni disciplinari sportive<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Plurime sono le accezioni di autonomia sportiva che possono venire, con qualche ineliminabile margine di ambiguità, in considerazione; cfr., da ultimo, L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, cit., p. 498 ss.

<sup>3</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1945, *passim*.

<sup>4</sup> Cfr., in argomento, F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, Milano, 2007, *passim*, nonché G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*, Torino, 2007, *passim*.

<sup>5</sup> È stato, più volte, rilevato in dottrina come la disciplina legislativa in esame non abbia risolto le problematiche preesistenti, non raggiungendo l'obiettivo, del resto difficile da centrare, in quanto principalmente espressivo di una prospettiva ideologica, che si colloca sul piano assiologico, dei valori, piuttosto che su quello giuridico, di «fornire finalmente parametri sicuri per distinguere le pretese endoassocieative statualmente indifferenti da quelle che devono ritenersi giustiziabili perché fondate su diritti soggettivi o interessi legittimi»: così, tra gli altri, G. VIDIRI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo: natura privata delle federazioni e riparto della giurisdizione*, in *Giust. civ.*, 2011, p. 1770.

La problematicità del sindacato giurisdizionale inerente ai comportamenti rilevanti sul piano disciplinare si è resa particolarmente evidente, per la patologica gravità delle fattispecie venute alla ribalta, nell'estate del 2006, in coincidenza con la vicenda mediaticamente definita *calciopoli*<sup>6</sup>; in tale occasione si è posta con acutezza l'esigenza di interpretare il descritto quadro normativo per comprendere se il contenzioso disciplinare fosse assoggettato alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, secondo la previsione (allora vigente) dell'art. 3 d.l. n. 220/2003, previo esperimento della «pregiudiziale sportiva», ovvero rientrasse in un'area di non rilevanza per l'ordinamento statale, con conseguente difetto assoluto di giurisdizione.

È vero che, alla stregua del diritto positivo, analogo problema esiste per le controversie tecnico-sportive, che, allo stesso modo di quelle disciplinari, sono riservate alla giustizia di tipo associativo dall'art. 2 del *corpus* legislativo in esame, ma è innegabile che la «regolazione tecnica» (intesa come fissazione di regole sportive e verifica del loro rispetto, onde garantire la corrispondenza del risultato della competizione ai valori espressi) e cioè le *leges artis* costituiscono l'«intrinseco sportivo», non idoneo a tradursi in «norma» dal punto di vista statale, o, forse meglio, non suscettibile di ricorso al doppio punto di vista, interno e esterno allo Stato, in conformità anche all'orientamento della Corte regolatrice della giurisdizione, come meglio si chiarirà nel paragrafo seguente.

Quanto meno, deve riconoscersi che le questioni tecniche si presentano, usando un'espressione matematica, alla stregua di un *fuzzy set*, un insieme impreciso, dai confini sfocati, che, di regola, seguendo anche il canone, inferibile dall'art. 1322, comma 2, c.c., della meritevolezza degli interessi secondo l'ordinamento giuridico, non travalica l'ambito proprio dell'ordinamento sportivo<sup>7</sup>.

Appare dunque utile, per comprendere la portata, oltre che l'occasione, della sentenza in commento, muovere proprio da un, sia pure rapido, *excursus* sulla giurisprudenza amministrativa formatasi in tema di sanzioni disciplinari sportive.

Si può dire, seguendo la traccia dell'ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale<sup>8</sup>, che il TAR Lazio, funzionalmente competente, ha perseguito l'obiettivo di una lettura costituzionalmente orientata del d.l. n. 220/2003, mediante un'interpretazione in combinato disposto degli artt. 2 e 1, il quale, come premesso, pur affermando il principio di autonomia dell'ordinamento sportivo, ha temperato l'idea, propria dello Stato liberale, della separazione degli ordinamenti con la clau-

<sup>6</sup> Sia consentito il riferimento a S. FANTINI, *L'esperienza del giudice amministrativo nelle controversie sportive*, in *Diritto dello Sport*, 2008, n. 3, p. 19 ss.

<sup>7</sup> Cfr., a titolo esemplificativo TAR Umbria, decreto presidenziale n. 33 del 3 marzo 2004, disponibile su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 4, 2004, in tema di errore di valutazione dell'ufficiale di gara, ma anche, e più significativamente, TAR Lazio, Roma, sez. III *ter*, 5 novembre 2007, nn. 10894 e 10911, *ibidem*, nonché Cons. St., sez. VI, 17 aprile 2009, n. 2333, *ibidem*, 4, 2009, con riguardo alla mancata iscrizione alla Commissione Arbitri Nazionale della serie A e B per mancanza delle qualità tecniche.

<sup>8</sup> Si tratta dell'ordinanza del TAR Lazio, sez. III *ter*, 11 febbraio 2010, n. 241, *ibidem*.

sola di salvezza dei «casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo»<sup>9</sup>; in tale modo è stata ritenuta ammissibile l'impugnazione dinanzi al giudice (amministrativo) di provvedimenti sanzionatori non esaurenti la propria incidenza nell'ambito esclusivamente sportivo<sup>10</sup>.

Si è già avuto occasione di rilevare<sup>11</sup> come l'applicazione di tale regola (della rilevanza indiretta, o, sotto altra prospettiva, esterna della sanzione disciplinare) non è obiettivamente di cartesiana chiarezza, e induce ad una valutazione caso per caso, che pecca congenitamente di approssimazione; è infatti difficile individuare un sicuro discrimine tra atti a rilevanza meramente interna e atti incidenti su posizioni giuridiche rilevanti nell'ordinamento generale<sup>12</sup>.

Conferma dell'opinabilità, sul piano ermeneutico, della «rotta ortodromica» seguita dal giudice di primo grado si è avuta con la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 5782 del 25 novembre 2008,<sup>13</sup> la quale, riformando la decisione del TAR Lazio, e invocando il precedente del Cons. reg. sic.<sup>14</sup>, ha affermato che per le controversie disciplinari la giurisdizione statale è sempre esclusa, a prescindere dalle conseguenze ulteriori, seppure patrimonialmente rilevanti, che possano derivare dai provvedimenti.

Il Consiglio di Stato ha precisato di non condividere l'interpretazione «correttiva» e costituzionalmente orientata delle norme in questione, finendo la stessa per tradursi, a fronte del testo chiaro della legge, in una non consentita operazione di disapplicazione; allo stesso tempo ha peraltro riconosciuto che «così inteso, [...] il d.l. n. 220/2003 dà luogo ad alcune perplessità in ordine alla legittimità costituzionale della riserva a favore della “giustizia sportiva”: in particolare, non risultano manifestamente infondati quei dubbi di costituzionalità [...] che evocano un possibile contrasto col principio della generale tutela statale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi (art. 24 Cost.), e con la previsione costituzionale che consente sempre l'impugnativa di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa (artt. 103 e 113 Cost.)».

Il Consiglio di Stato ha aggiunto, risultando tale aspetto rilevante nella controversia portata alla sua cognizione, che permane comunque la giurisdizione statale (e in particolare quella esclusiva del giudice amministrativo) sulla domanda di risarcimento del danno (eziologicamente connesso all'illegittimità provvedimentoale), in

<sup>9</sup> In termini, tra le tante, TAR Lazio, sez. III *ter*, 18 aprile 2005, n. 2801; 14 dicembre 2005, n. 13616; 21 giugno 2007, n. 5645; 8 giugno 2007, n. 5280, *ibidem*.

<sup>10</sup> Tale orientamento è stato condiviso, almeno nelle linee essenziali, dalla dottrina citata alla nota 2, e ancora da M. SANINO, F. VERDE, *Il diritto sportivo*<sup>2</sup>, Padova, 2011, p. 645.

<sup>11</sup> Cfr., ancora, S. FANTINI, *L'esperienza del giudice amministrativo nelle controversie sportive*, cit., p. 22.

<sup>12</sup> Di ciò ha dato lealmente atto la stessa giurisprudenza amministrativa: cfr. TAR Lazio, sez. III *ter*, 22 agosto 2006, n. 7331, disponibile su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

<sup>13</sup> *Ibidem*, 12, 2008.

<sup>14</sup> Si tratta della sentenza 8 novembre 2007, n. 1048, *ibidem*, 11, 2007.

quanto siffatta azione non è esperibile dinanzi agli organi della giustizia sportiva, sì che la declinatoria (della giurisdizione) comporterebbe una deroga sostanziale alla generale applicabilità dell'art. 2043 c.c.<sup>15</sup>; ciò significa che il giudice amministrativo può conoscere, nonostante la riserva a favore della «giustizia sportiva», delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni e atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione.

Tale è il *framework* giurisprudenziale in cui è intervenuta, quasi necessitata, l'ordinanza del TAR Lazio, sede di Roma, sez. III *ter*, n. 241 dell'11 febbraio 2010<sup>16</sup>, che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. b) e comma 2, d.l. n. 220/2003, con riguardo agli artt. 24, 103 e 113 della Carta fondamentale, nella misura in cui riserva al giudice sportivo la competenza a decidere in via esclusiva le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole (anche all'esito della pregiudiziale sportiva) alla cognizione del giudice statale, e in specie amministrativo, quando non esauriscano la loro efficacia all'interno dell'ordinamento sportivo, come in modo assolutamente evidente accade, ad esempio, per le c.d. sanzioni di *status* (di tipo espulsivo), ma anche allorché la pena temporaneamente interdittiva, ovvero anche pecuniaria presupponga un giudizio negativo sulle qualità morali del tesserato.

### 3. La sentenza n. 49 del 2011 della Corte costituzionale

Il nucleo decisorio della sentenza in commento prende le mosse da talune pronunce delle sezioni unite della Cassazione che, relativamente alle controversie di carattere tecnico, affermano trattarsi di questioni collocate in un'area di non rilevanza per l'ordinamento statale, con conseguente assenza di tutela giurisdizionale statale<sup>17</sup>. Specifica altresì, evocando un orientamento consolidato della giurisprudenza

---

<sup>15</sup> Per chiarezza, trattandosi di un passaggio motivazionale, ai fini del presente studio, è utile ricordare che la sentenza Cons. St. n. 5782/2008 ha ritenuto che gli artt. 1 e 3 d.l. n. 220/2003 debbano essere interpretati «in un'ottica costituzionalmente orientata, nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle federazioni sportive o dal CONI abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere».

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Il riferimento è a Cass., sez. un., 26 ottobre 1989, n. 4399, in *Giust. civ.*, 1990, vol. I, p. 709 (la quale, a ben vedere, ha affermato il difetto assoluto di giurisdizione rispetto alla domanda volta a sindacare la verifica dei risultati delle competizioni agonistiche, in applicazione delle regole tecniche emanate dall'ordinamento federale, nell'assunto che si tratti di norme interne dell'ordinamento sportivo, non rilevanti per l'ordinamento dello Stato, ma, al contempo, ha ritenuto la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda esperita avverso il diniego di autorizzazione all'abbinamento di sponsorizzazione con le attività agonistiche di un'associazione sportiva), nonché a Cass., sez. un., 23 marzo 2004, n. 5775, in *Giust. civ.*, 2005, vol. I, p. 1625.

della Corte regolatrice della giurisdizione, che il problema della configurabilità, o meno, di una situazione giuridicamente rilevante e tutelabile non rientra tra le questioni di giurisdizione, ma integra una questione di merito, con conseguente inammissibilità del regolamento di giurisdizione<sup>18</sup>; il che evidenzia come l'*actio finium regundorum* tra il «rilevante» e l'«irrilevante» giuridico spetti al giudice di merito, il quale, in caso di dubbio sulla legge vigente, non superabile mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata, ha solamente la possibilità di attivare il giudizio incidentale di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale.

La sentenza ha ritenuto infondato il dubbio di costituzionalità prospettato dal giudice *a quo*, aderendo pienamente al percorso argomentativo elaborato da Cons. St., VI, n. 5782/2008.

Si tratta dunque di una sentenza interpretativa di rigetto, che ha riconosciuto come non irragionevole il bilanciamento effettuato dal legislatore escludendo la tutela costitutiva/demolitoria del giudice statale, e riservando, a garanzia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, ai propri organi di giustizia la «competenza» sulle sanzioni disciplinari, ammettendo però, non senza una qualche intrinseca incoerenza sul piano logico, che il giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, possa conoscere delle medesime in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciare sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione.

La sentenza ha dunque espressamente affermato che l'esclusione della giurisdizione statale sugli atti con i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari «non consente che sia altresì esclusa la possibilità, per chi lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno».

Si tratta, evidentemente, di una soluzione di compromesso, che, pur intesa a rafforzare l'autonomia dell'ordinamento sportivo dalle interferenze della giustizia statale, non ha ritenuto di pervenire all'estrema conseguenza di «riservare» esclusivamente a questo ordinamento la cognizione delle sanzioni sportive, che, nei casi più gravi, hanno dei significativi «effetti socioeconomici», per usare una parola, per così dire, dotata di un centro semantico particolarmente ampio.

Ciò che, fin da ora, può chiedersi è se tale soluzione sia efficace, escludendo così ogni opzione di valore; perché è evidente che la Corte non ha offerto, ammesso che sia possibile configurarlo in astratto, un criterio idoneo a «contemperare le posizioni soggettive e le esigenze di autonomia dell'ordinamento sportivo»<sup>19</sup>, ma ha semplicemente modulato, *melius* ridimensionato, le forme di tutela esperibili dinanzi al giudice amministrativo onde contenere l'incidenza nell'ordinamento sportivo del suo sindacato.

<sup>18</sup> Così Cass., sez. un., 4 agosto 2010, ord. n. 18052, in *Giust. civ.*, 2011, p. 1754 ss.

<sup>19</sup> L'esigenza di rinvenire un criterio concreto è da tempo avvertito in dottrina; ad esempio V. VIGORITI, *Giustizia disciplinare e giudice amministrativo*, in *Corr. giur.*, 2007, p. 1121 ss. ha proposto il criterio del *serious and irreparable harm*, «in mancanza del quale la sanzione irrogata dagli organi di giustizia disciplinare [...] resta nell'ambito del privato».

Sotto il predetto cono visuale, appare dunque dubbia l'utilità della sentenza, in quanto è rimasto insoluto il problema più arduo, quello del confine tra ciò che è giuridicamente «rilevante» e ciò che è «indifferente» per l'ordinamento dello Stato<sup>20</sup>, con la conseguenza che tale questione, generatrice di incertezza applicativa, è ora destinata a riproporsi ai fini risarcitori, essendo il giudice amministrativo comunque chiamato a compiere le stesse difficili valutazioni relazionali, con la sola differenza che non può annullare le sanzioni disciplinari.

#### 4. Le implicazioni sistematiche della sentenza

Sul piano sistematico, si può dunque sostenere che la Corte ha ritenuto, nella materia *de qua*, compatibile con l'art. 24 della Costituzione la sola tutela del risarcimento per equivalente, in altre precedenti pronunce (di grande rilevanza per la giustizia amministrativa) considerata quale strumento di tutela «ulteriore» (e perciò stesso, non unico) rispetto a quello classico demolitorio (e/o conformativo), da utilizzare per rendere giustizia al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione<sup>21</sup>.

Deve, più precisamente, allargando per un momento l'orizzonte di analisi, ricordarsi come la giurisprudenza costituzionale sia stata finora assestata nel senso di ritenere che la possibilità, per il giudice amministrativo, di pronunciare una condanna al risarcimento del danno, sia per equivalente che in forma specifica, costituisce un completamento della tutela giurisdizionale offerta dall'art. 24; con lo «strumento» del risarcimento, costituente una recente conquista nell'ordinamento italiano (risalente, nella sua forma compiuta, al biennio 1998/2000), sono riconosciuti al giudice amministrativo «poteri idonei ad assicurare piena tutela» in caso di danno connesso all'illegittimo esercizio della funzione amministrativa.

Con l'ammettere la tutela risarcitoria degli interessi legittimi è stata superata quella condizione di «tutela dimezzata» precedentemente riconosciuta al titolare di siffatta situazione soggettiva, cui era consentito solamente di proporre l'azione di annullamento avverso il provvedimento lesivo<sup>22</sup>.

Come noto, e sempre per rapidi passaggi in prospettiva diacronica, il problema della risarcibilità degli interessi legittimi si è poi intrecciato con quello della giurisdizione, che probabilmente ha turbato la purezza del ragionamento giuridico, e con l'ulteriore questione del vincolo della «pregiudiziale amministrativa».

---

<sup>20</sup> La risposta a tale problema appare inevitabilmente condizionata anche dal modo di intendere l'autonomia dell'ordinamento sportivo.

<sup>21</sup> Il riferimento è, in particolare, a Corte cost., 6 luglio 2004, n. 204, in *Foro amm. C.d.S.*, 2004, p. 1895, nonché a Corte cost., 11 maggio 2006, n. 191, in *Giust. civ.*, 2007, p. 1831.

<sup>22</sup> Si veda, in argomento, A. POLICE, *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, vol. I, Padova, 2000, p. 187.

Tali delicati profili sono stati superati, forse con una certa dose di precarietà al trapezio logico<sup>23</sup>, con il codice del processo amministrativo, che ha previsto, all'art. 30, l'azione di condanna, realizzando un superamento «temperato» della pregiudizialità amministrativa<sup>24</sup>, e cioè consentendo la proposizione dell'azione di condanna in via autonoma (vale a dire disgiuntamente dall'azione di annullamento), ma sottoposta ad un termine di decadenza (fissato in 120 giorni), e con attribuzione di rilevanza fattuale all'assenza di diligenza nella valutazione della fondatezza della domanda.

Occorre a questo punto chiedersi come la soluzione delineata dalla sentenza in commento si inserisca nella cornice descritta.

In prima approssimazione, deve riconoscersi che l'esito del contenzioso disciplinare sportivo prefigurato dalla Corte costituzionale si pone in linea con il superamento della pregiudizialità dell'azione di annullamento rispetto all'azione di condanna. Occorre però coordinare il termine decadenziale dell'azione di risarcimento con il rispetto della «pregiudiziale sportiva», e dunque con la formazione di un provvedimento, *endo o esofederale*, definitivo, forzando eventualmente il dato letterale dell'art. 30 c.p.a. sul *dies a quo*.

Allo stesso tempo, si pone l'esigenza di armonizzare tale azione necessitatamente (e non per scelta) solo risarcitoria con la rete di contenimento (dell'interesse pubblico) posta dall'art. 30, comma 3, c.p.a., mediante l'imposizione di un particolare, rafforzato, onere di diligenza in capo al destinatario di un provvedimento illegittimo; la norma da ultimo indicata stabilisce infatti, come noto, che «nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti»<sup>25</sup>.

Al di là, peraltro, del dato strettamente processuale, appare chiaro come il bilanciamento del «principio autonomistico» con la garanzia della giurisdizione statale, abbia portato alla configurazione di un sistema che non offre lo stesso *standard* di effettività di tutela generalmente riconosciuto dall'ordinamento.

Se appare persuasivo l'assunto secondo cui «la valorizzazione della c.d. riserva di giustizia sportiva altro non è che la valorizzazione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo»<sup>26</sup>, è altrettanto chiaro come la soluzione prefigurata dalla senten-

---

<sup>23</sup> Come dimostra, da ultimo, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Sicilia, sez. I, ord. 7 settembre 2011, n. 1628, disponibile su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 9, 2011, con riguardo proprio alla previsione di un termine di decadenza.

<sup>24</sup> Così S. FANTINI, *Commento all'art. 30 c.p.a.*, a cura di R. GAROFOLI e G. FERRARI, Roma, t. 1, 2010, p. 509 ss.

<sup>25</sup> Tale norma è stata interpretata da Cons. St., ad. plen., 23 marzo 2011, n. 3, in *Corr. giur.*, 2011, p. 979 ss., nel senso che, pur essendo venuta meno la pregiudiziale di rito, tuttavia il comportamento del danneggiato che non esperisce l'azione demolitoria deve essere valutato, ai sensi dell'art. 1227 c.c. e del principio di buona fede, ai fini della quantificazione del danno risarcibile.

<sup>26</sup> In termini, da ultimo, T.E. FROSINI, *La giustizia sportiva davanti alla giustizia costituzionale*, disponibile su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 10, 2011, p. 1.

za n. 49/2011 delinea una «riserva attenuata» sulle questioni disciplinari in favore della giustizia sportiva.

La sensazione che si ricava, provando a verificare la capacità fondativa del percorso motivazionale seguito nella sentenza, è che la tutela giurisdizionale sui provvedimenti disciplinari sportivi risulta «dimezzata», allo stesso modo di quanto accadeva, in via generale, prima del riconoscimento dell'azione risarcitoria, sebbene al contrario. Non sempre, infatti, la tutela per equivalente rappresenta «un presidio sufficiente per le posizioni soggettive lese dalle decisioni degli organi sportivi»<sup>27</sup>. Il pensiero si rivolge a talune decisioni disciplinari inibitorie particolarmente gravi, ma soprattutto a quelle che incidono sullo *status* di tesserato, rescindendo il legame associativo, come avviene nel caso della radiazione, che possono trovare piena tutela solamente attraverso una sentenza di demolizione giuridica del provvedimento illegittimo, con un effetto anche ripristinatorio dello *status quo ante*.

Se dunque l'ordinamento processuale amministrativo ha raggiunto, magari con qualche innegabile aporia, il traguardo della *giurisdizione piena* «finalizzata all'integrale ristoro di tutte le lesioni arrecate dall'Amministrazione alla sfera giuridica soggettiva degli amministrati»<sup>28</sup>, nel rapporto con l'ordinamento sportivo tale «paradigma» viene infranto, ma probabilmente in modo inutile, o, per meglio dire, inadeguato al *vulnus* inferto, rimanendo pur sempre consentito l'accesso al giudice statale, e, specularmente, la sua invasione del campo da gioco.

In conclusione, sembra potersi sostenere che la giurisdizione meramente risarcitoria delineata dal *dictum* della Corte costituzionale non consente di realizzare l'obiettivo, da sempre perseguito dall'ordinamento sportivo<sup>29</sup>, di risolvere al proprio interno le controversie disciplinari (al pari di quelle economiche e amministrative), e al contempo crea un'asimmetria di tutela giurisdizionale, mediante il *barrage* all'azione di annullamento, di dubbia utilità pratica per tutti gli operatori dell'ordinamento sportivo<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> A.E. BASILICO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto ad agire in giudizio: una tutela «dimezzata»?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 733 ss.

<sup>28</sup> A. POLICE, *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, vol. II, Padova, 2001, p. 504.

<sup>29</sup> Reso esplicito, tra l'altro, dal c.d. vincolo di giustizia, vincolo associativo che vieta ai soggetti affiliati o tesserati di rivolgersi al giudice statale: cfr. in argomento F.P. LUISSO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, p. 197 ss.

<sup>30</sup> Meritano considerazione, al proposito, anche le osservazioni di E. LUBRANO, *La Corte costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, disponibile su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 4, 2011, p. 30, il quale rileva il «carattere dannoso» del risarcimento dei danni per tutti gli interessi dell'intero «sistema» («casse federali», peraltro sovvenzionate con «soldi pubblici», interesse al ripristino della legalità e della regolarità agonistica, che resta frustrato mediante l'irrogazione di un provvedimento disciplinare poi riconosciuto come illegittimo, ma non più «rimovibile» [...]).».

# SANZIONI DISCIPLINARI SPORTIVE, RICADUTE SU INTERESSI GIURIDICAMENTE RILEVANTI E TUTELA GIURIDIZIONALE: LA CONSULTA CREA UN IBRIDO

di Alessandro Palmieri\*

SOMMARIO: 1. L'effetto pratico della pronuncia della Corte costituzionale: tutela meramente risarcitoria per gli sportivi ingiustamente colpiti da sanzioni disciplinari diverse da quelle tecniche. - 2. Il labile fondamento della decisione sul preteso diritto vivente. - 3. Le ricadute del verdetto: in particolare, lo sbarramento alla tutela cautelare e il ruolo sempre più delicato dei giudici sportivi.

## 1. *L'effetto pratico della pronuncia della Corte costituzionale: tutela meramente risarcitoria per gli sportivi ingiustamente colpiti da sanzioni disciplinari diverse da quelle tecniche*

A fronte delle sanzioni disciplinari di qualsiasi natura, irrogate agli atleti o ad altre persone fisiche tesserate, alle federazioni sportive ovvero a società sportive ad esse affiliate, non sussiste alcuna *chance* di rivolgersi ad un giudice statale per ottenere il loro annullamento e rimetterne in discussione contenuto ed effetti. Questo è il primo dato che emerge dalla sentenza n. 49/2011<sup>1</sup>, con cui la Corte costituzionale ha proceduto, trascorsi quasi otto anni dalla specificazione legislativa di una serie di limiti alla percorribilità della tutela giurisdizionale in caso di vertenze connesse all'attività sportiva praticata sotto l'egida del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e delle federazioni sportive nazionali<sup>2</sup>, al compimento di una verifica sulla congruità di tali restrizioni. Il verdetto, tuttavia, lungi dal prestarsi ad essere condensato nell'anzidetta preclusione, delinea un quadro ben più articolato.

Innanzitutto, nell'ambito del potere disciplinare sportivo, di cui specificamente era chiamata ad occuparsi la Consulta, conviene operare un distinguo, estrapolando una categoria di misure repressive con caratteristiche peculiari che le differenziano da tutte le altre. Occorre isolare, cioè, le sanzioni comminate per punire le violazioni delle regole che presiedono all'ordinato svolgimento di una manifestazione agonistica e che, di solito, sono adottate nell'immediatezza della gara: si pen-

---

\* Professore associato presso l'Università di Siena.

<sup>1</sup> Per i primi commenti a Corte cost. n. 49/2011, v. 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. ed economia sport*, 2011, n. 1, p. 64; A. DE SILVESTRI, *La Corte costituzionale «azzoppa» il diritto di azione dei tesserati e delle affiliate*, disponibile su [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), 2011; G. FACCÌ, *Il risarcimento del danno come punto di bilanciamento tra il controverso principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e l'art. 24 Cost.*, in *Resp. civ.*, 2011, p. 420; F. VALERINI, *Il provvedimento disciplinare sportivo tra riserva di giustizia sportiva e giudice statale*, disponibile su [www.dirittoegustizia.it](http://www.dirittoegustizia.it), 2011.

<sup>2</sup> La disciplina in questione è stata dettata dal d.l. n. 220/2003, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 280/2003.

si, tanto per fare alcuni esempi, al nuotatore che viene squalificato per aver ostacolato un altro concorrente attraversandone la corsia; al calciatore cui viene sbandierato il fatidico cartellino rosso per aver inveito furiosamente contro l'arbitro. Orbene, l'applicazione di tali sanzioni – che il TAR Lazio nel formulare la questione di legittimità costituzionale etichettava come «tecniche»<sup>3</sup> – si inserisce, quale momento punitivo, nel contesto di rapporti rispetto ai quali non è concepibile che taluno dei protagonisti accampi situazioni giuridiche aventi la consistenza di diritti soggettivi o di interessi legittimi; anzi, andando al di là delle situazioni attive formalizzate, si potrebbe sostenere che l'applicazione di tali sanzioni non mette a repentaglio alcun interesse giuridicamente rilevante per l'ordinamento generale<sup>4</sup>.

Ai soggetti colpiti da misure afflittive di questo genere non resta che affidare le proprie speranze di riscatto alla giustizia sportiva, in primo luogo a quella operante nell'alveo delle singole federazioni e, in seconda battuta (ove ne sussistano i presupposti), a quella c.d. esofederale, amministrata dal CONI attraverso l'Alta corte di giustizia sportiva e il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport (TNAS)<sup>5</sup>. Sotto questo profilo, l'intervento legislativo del 2003 si può considerare meramente ricognitivo della prassi giurisprudenziale sviluppatasi in precedenza che, pur essendo arrivata ad ammettere l'ingerenza dell'ordinamento statale in quello sportivo, non la tollerava proprio al cospetto delle norme meramente tecniche<sup>6</sup>. Ove si cerchi im-

<sup>3</sup> La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, 1 comma, lett. b), e 2 comma, d.l. n. 220/2003, nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, è stata sollevata, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 Cost., da TAR Lazio, sez. III *ter*, ord. 11 febbraio 2010, n. 241, in *Foro it.*, 2010, vol. III, c. 528, con nota di richiami di A. PALMIERI (annotata da L. MARZANO, *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive: il contrasto fra TAR e Consiglio di Stato approda alla Corte costituzionale*, in *Giur. merito*, 2010, p. 2567).

<sup>4</sup> Ciò vale a escludere, in caso di danni scaturiti dall'esercizio del potere disciplinare, la configurabilità di un illecito aquiliano, posto che il requisito del *contra ius* si risolve, dopo la svolta epocale delle sezioni unite del 1999 (Cass., sez. un., 22 luglio 1999, n. 500, in *Foro it.*, 1999, vol. I, c. 2487) nel *vulnus* inferto a interessi giuridicamente rilevanti (in tal senso, v. Cass., 9 luglio 2009, n. 16090, *id.*, Rep. 2009, voce *Resp. civ. e prev.*, n. 400; 26 gennaio 2009, n. 1852, *ibid.*, n. 426; 17 ottobre 2007, n. 21850, *id.*, Rep. 2007, voce *cit.*, n. 292).

<sup>5</sup> Su tali organi, istituiti dal CONI a seguito delle modifiche statutarie del 2008, e le relative problematiche, v. G. COLANGELO, *Primi passi dell'Alta corte di giustizia sportiva*, in *Foro it.*, 2009, vol. III, c. 658; V. VIGORITI, *La giustizia sportiva nel sistema CONI*, in *Riv. arbitrato*, 2009, p. 403; *Id.*, *Arbitrato, contenzioso sportivo, sistema CONI*, disponibile all'indirizzo [www.judicium.it/admin/saggi/162/V.%20Vigoriti.pdf](http://www.judicium.it/admin/saggi/162/V.%20Vigoriti.pdf); E. LUBRANO, *Il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport (TNAS): analisi della giurisprudenza (anni 2009-2010) e della natura delle relative decisioni*, in *Riv. dir. economia sport*, 2010, n. 3, p. 77; F.P. LUISO, *Il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport*, disponibile su [www.judicium.it/admin/saggi/59/Luiso%20TNAS.pdf](http://www.judicium.it/admin/saggi/59/Luiso%20TNAS.pdf); G. MANNUCCI, *La natura dei lodi del tribunale arbitrale dello sport tra fenomenologia sportiva e ordinamento generale*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 229; A.M. MARZOCCO, *Sulla natura e sul regime di impugnazione del lodo reso negli arbitrati presso il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport*, in *Rass. dir. economia sport*, 2010, p. 24.

<sup>6</sup> Al riguardo, cfr. Cass. civ., sez. un., 26 ottobre 1989, n. 4399 (in *Foro it.*, 1990, vol. I, c. 899, con osservazioni di G. CATALANO, *Ordinamento sportivo e sindacabilità: le sezioni unite sul «parquet»*; e in *Giur.it.*, 1990, vol. I, p. 1281, con nota di G. CANALE, *L'interesse dello sponsor per l'attività agonistica (contratto di sponsorizzazione e apparizione di una nuova figura soggettiva nella federazione sportiva)*, con riferimento alle norme predisposte dall'ordinamento sportivo ai fini dell'acquisizione dei risultati delle competizioni agonistiche, secondo un meccanismo di decisione immediata e di successiva verifica; v. anche TAR Lazio, sez. III, 26 agosto 1987, n. 1486 (in *Giust. civ.*, 1988, vol. I, p. 2155), con riferimento a una controversia che concerneva l'applicazione di una sanzione destinata a incidere unicamente sui risultati dell'attività agonistica.

propriamente un rimedio dinanzi a un giudice statale, quest'ultimo non potrà che pervenire, previa constatazione che la materia del contendere appartiene all'irrilevante giuridico, ad un pronuncia di rigetto del merito per l'inconfigurabilità di un interesse sostanziale suscettibile di tutela<sup>7</sup>.

Il discorso si fa più interessante per le rimanenti sanzioni disciplinari: sempre a titolo meramente esemplificativo, si possono annoverare in questo ambito la squalifica comminata all'atleta che ha falsato o ha tentato di falsare il risultato di una gara; o alla società sportiva penalizzata per le intemperanze dei suoi *supporters*. Qui un provvedimento sanzionatorio che non risulti adottato in coerenza con le norme che si assumono infrante e con i principi generali, e che non sia vanificato *in toto* una volta percorsi tutti i livelli della giustizia sportiva, rischia di arrecare un *vulnus* ad un interesse degno di rilievo per l'ordinamento dello stato. Ciò nondimeno, come si è esplicitato nelle battute iniziali del presente scritto, nemmeno in queste situazioni è attivabile la tutela demolitoria, né ad impulso della parte sanzionata, né ad istanza dei terzi che lamentino di essere investiti dalle ricadute negative della sanzione<sup>8</sup>. Questa esclusione, a ben vedere, rappresenta il frutto di una scelta del legislatore, corroborata dalla sentenza n. 49/2011, che mette tale scelta al riparo dai sospetti di incostituzionalità (non certo peregrini, laddove si profilano ostacoli all'accesso alla giustizia che vanno a ostruire persino il cammino di quanti vantano la titolarità di diritti soggettivi, ivi inclusi quelli di rango primario), purché si ravvisi nel sistema l'esistenza di una valvola di sfogo. La chiave di volta – nonché l'elemento che giustifica una scissione in seno alle sanzioni – sta nell'accordare a quanti deducano che un loro interesse sia stato menomato dall'applicazione delle sanzioni sportive, soffrendo così un pregiudizio (non necessariamente patrimoniale), lo strumento dell'azione di responsabilità *ex delicto*, destinata a sfociare, in caso di fondatezza, in una condanna del danneggiante al pagamento di una somma di denaro.

Nell'ipotesi più frequente, in cui le richieste risarcitorie si rivolgano contro le federazioni sportive o il CONI, il procedimento giurisdizionale va incardinato senza ombra di dubbio presso il giudice amministrativo – e segnatamente presso il TAR

---

<sup>7</sup> In tal senso, con riferimento alle controversie sportive, v. Cass., ord. n. 18052/2010, in *Foro it.*, 2011, vol. I, c. 125, che ha sancito l'inammissibilità del regolamento preventivo di giurisdizione col quale il ricorrente allega che né il giudice amministrativo, né quello ordinario, né alcun altro giudice statale sia competente a conoscere della controversia (nel caso di specie, era stato dedotto il difetto assoluto di giurisdizione a conoscere della legittimità dell'estromissione dall'attività di un arbitro decisa dalla Associazione italiana arbitri [AIA] e dalla FIGC); nonché Cass., 29 settembre 1997, n. 9550, in *Rivista*, 1997, p. 730, con nota di G. VIDIRI, *Il caso Catania, ovvero lo sport nei meandri della giustizia*, che ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto, per motivi attinenti alla giurisdizione, avverso la sentenza del Consiglio di Stato, che era stata emessa a seguito dell'impugnativa del provvedimento con cui la FIGC, avendo riscontrato irregolarità nella gestione di una società sportiva, aveva rifiutato l'iscrizione della relativa squadra al campionato (la declaratoria di inammissibilità aveva colpito il ricorso avverso Cons. St., sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050, in *Foro it.*, 1996, vol. III, c. 275, con nota di richiami di G. VIDIRI; e in *Rivista*, 1996, p. 111, con nota di C. SICA, *Caso Catania: la giurisprudenza fa presing*).

<sup>8</sup> Cfr., con riferimento alla domanda con cui si chiede il risarcimento dei danni derivanti dalle delibere con cui la FIGC ha negato l'ammissione di una società calcistica alla serie superiore, Cass., ord. 12 marzo 2009, n. 5973, in *Foro it.*, 2009, vol. I, c. 3045.

Lazio, sede di Roma, dotato al riguardo di competenza funzionale<sup>9</sup> – posto che la materia rientra nell'orbita della sua giurisdizione esclusiva<sup>10</sup>. L'assoggettamento alla giurisdizione amministrativa vale non soltanto per i soggetti appartenenti all'ordinamento sportivo, sui quali incombe l'onere di esperire preventivamente tutti i ricorsi ammessi dal sistema della giustizia sportiva, ma anche per coloro che ne sono estranei. L'onere di attivarsi per cercare, fin quando ve n'è la possibilità, un ribaltamento della decisione ad opera dei giudici sportivi comporta che l'azione sarà generalmente promossa quando l'esito finale non sia del tutto soddisfacente per il soggetto sanzionato; non è peraltro esclusa, in caso di «riabilitazione» giunta tardivamente, un'iniziativa volta a cercare un ristoro per il pregiudizio *medio tempore* patito. D'altro canto, nell'eventualità in cui l'illecito aquiliano estrinsecantesi nella sanzione sia ascritto in prima persona a un dirigente o a un funzionario operanti negli apparati delle federazioni o del CONI ovvero ai componenti degli organi di giustizia sportiva che nell'esercizio delle loro funzioni hanno vagliato l'atto «incriminato» (evidentemente, corrono in misura maggiore questo rischio coloro che si pronunciano in ultima istanza, come i membri dell'Alta corte di giustizia sportiva), trattandosi di controversie tra privati, la cognizione appartiene all'autorità giudiziaria ordinaria<sup>11</sup>. È ipotizzabile pure il caso in cui la pretesa sia rivolta contro una federazione sportiva, quale soggetto chiamato a rispondere ex art. 2049 c.c. di una malefatta perpetrata da una persona fisica inserita nella propria organizzazione (quale dipendente, collaboratore o ausiliario), il cui comportamento illecito sia stato agevolato o reso possibile dalle incombenze demandategli<sup>12</sup>; questa prospettazione attorea fa sì che, malgrado il coinvolgimento della federazione, la potestà di disporre l'eventuale risarcimento spetta ancora al giudice ordinario<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> La competenza inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, è attualmente sancita dall'art. 135, lett. g, del codice del processo amministrativo per le «controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo e escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti».

<sup>10</sup> Le medesime controversie di cui alla nota precedente sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in virtù dell'art. 133, lett. z, del codice del processo amministrativo. Lo stesso codice, all'art. 119, lett. g, mostra di essere sensibile alle esigenze di uno svolgimento celere delle vertenze concernenti i provvedimenti del CONI o delle federazioni sportive, disponendo che le stesse siano assoggettate al rito abbreviato.

<sup>11</sup> In tal senso, v. Cass., ord. 22 novembre 2010, n. 23598, in *Foro it.*, Rep. 2010, voce *Giurisdizione civile*, n. 127.

<sup>12</sup> Occorre, in altri termini, che si accerti il nesso di «occasionalità necessaria» tra l'esercizio dell'attività svolta dall'incaricato e il danno: al riguardo, v., ad es., Cass., 26 gennaio 2010, n. 1530, in *N. giur. civ.*, 2010, vol. I, p. 814, con nota di A. SALOMONI, *Il nesso di occasionalità necessaria nella responsabilità di padroni e committenti*; 31 agosto 2009, n. 18926, in *N. giur. civ.*, 2010, vol. I, p. 185, con nota di A. D'ADDA, *Il nesso di occasionalità necessaria tra mansioni e condotta dannosa del preposto*: ancora una discutibile pronuncia della Suprema Corte, 6 marzo 2008, n. 6033, in *Dir. ed economia assicuraz.*, 2009, p. 261; 5 marzo 2009, n. 5370, in *Giust. civ.*, 2009, vol. I, p. 1517, con nota di M. ROSSETTI, *La responsabilità dell'assicuratore per il fatto dell'intermediario assicurativo: un problema lontano dall'essere risolto*.

<sup>13</sup> Cfr. Cass., ord. n. 22231/2009, in *Foro it.*, 2010, vol. I, c. 2838, con riferimento alla domanda risarcitoria promossa da una società cestistica nei confronti di un dipendente della Lega delle società di pallacanestro di serie A cui si imputa di aver cagionato, in forza dell'incarico ricoperto ed in palese violazione delle norme federali, la retrocessione dell'attrice in una serie inferiore, nonché nei confronti della Lega stessa, nella sua qualità di datore di lavoro.

Illustrate le tessere di cui si compone il mosaico assemblato dalla Corte costituzionale, è opportuno ricostruire il *background* della decisione e quindi svolgere alcune considerazioni in proposito.

## 2. Il labile fondamento della decisione sul preteso diritto vivente

La motivazione della sentenza n. 49/2011, per accreditare la soluzione (dal sapore compromissorio) testé descritta, menziona il «diritto vivente» o, per meglio dire, ciò che è ritenuto tale dal giudice *a quo*. In effetti, non si è propriamente in presenza di una «norma vivente», fenomeno che presuppone l'esistenza di una costante lettura della disposizione denunciata in senso contrario alla Costituzione<sup>14</sup>, posto che la scelta del punto di osservazione su quella che dovrebbe essere l'interpretazione corrente delle disposizioni che regolano i confini della giurisdizione statale sulle vertenze riguardanti le sanzioni disciplinari sportive ricade sulla traiettoria ermeneutica seguita dal Consiglio di Stato in una e una sola circostanza, sul finire del 2008<sup>15</sup>. Oltretutto, la decisione che viene presa come riferimento – e alla quale in effetti la Corte costituzionale dichiaratamente si ispira nello strutturare una parte del proprio ragionamento – subisce una sorta di smembramento in due pezzi, uno dei quali evidentemente non è gradito alla Consulta, che lo svaluta del tutto, mentre il secondo, a questo punto estrapolato dal contesto originario, si trasforma in pratica in un tassello della risposta che tenta di mettere in armonia il sistema di regole legislative con la garanzia costituzionale dell'azione.

Più precisamente, ad essere promossa con il massimo dei voti (e la lode) è la parte in cui i giudici di Palazzo Spada ritenevano che il tenore delle disposizioni contenute nel d.l. n. 220/2003 – dove convivono l'esplicita riserva all'ordinamento sportivo della disciplina delle questioni aventi ad oggetto determinate materie, tra cui rientra l'esercizio del potere disciplinare, e l'altrettanto esplicita dichiarazione di ingerenza dell'ordinamento statale in vicende relative all'ordinamento sportivo quando sono coinvolte situazioni giuridiche soggettive aventi rilevanza per il primo – autorizzasse una lettura costituzionalmente orientata che, senza tradire il dato letterale, apriva le porte dei tribunali dello stato alle azioni intentate da quanti facevano leva sull'illegittimità del provvedimento afflittivo e chiedevano il risarcimento dei pregiudizi conseguentemente subiti. Proprio perché costituzionalmente orientata tale interpretazione finiva con l'essere ineludibile.

<sup>14</sup> Per questa accezione, v., ad es., Corte cost., 27 luglio 1989, n. 456, in *Foro it.*, 1990, vol. I, c. 18.

<sup>15</sup> Cfr. Cons. St., sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782, *Foro it.*, 2009, vol. III, c. 195; annotata da F. GOISIS, *Ver-so l'arbitrabilità delle controversie publicistiche-sportive?*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, p. 1417; L. CIMELLARO, *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Danno resp.*, 2009, p. 608.

A cadere nel dimenticatoio è invece l'ulteriore frammento della decisione, dal quale emergeva:

- a) che il significato univocamente attribuibile ai *verba legis* era quello di non ammettere nessuna impugnazione delle sanzioni disciplinari dinanzi ai giudici statali, a prescindere dalle conseguenze ulteriori che le stesse sono in grado di produrre<sup>16</sup>;
- b) che non era possibile distorcere in alcun modo tale significato, a pena di un'innammissibile disapplicazione delle norme di legge;
- c) che, avendo l'interprete le mani legate, si profilavano fondati dubbi circa la compatibilità di tali norme con il principio della generale tutela statale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi e con la previsione costituzionale che consente l'impugnativa di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa.

Le perplessità evidenziate *sub c)* vengono totalmente ignorate dalla Consulta, forte delle sue granitiche certezze circa la tollerabilità dell'omessa previsione legislativa di una tutela giurisdizionale di tipo ripristinatorio. Al contrario, nell'ottica del Consiglio di Stato, si trattava di una lacuna per la quale, una volta constatata l'impossibilità di procedere al suo riempimento in via interpretativa, la strada maestra era quella della richiesta di una pronuncia additiva alla Corte costituzionale.

Il mancato inoltro di tale richiesta non dipendeva dalla scarsa fiducia nella sua fondatezza, quanto piuttosto dall'evidente difetto del carattere di pregiudizialità rispetto al caso da risolvere. Difatti, la controversia incardinata dinanzi ai giudici amministrativi, e approdata in appello, nasceva dal ricorso di una società calcistica coinvolta nello scandalo denominato calciopoli. All'esito del processo sportivo in ambito Federazione italiana giuoco calcio (FIGC), tale società, ritenuta responsabile di aver fatto pressioni su un dirigente per aver cercato di alterare il risultato di una gara sfruttando la «compiacenza» di un guardalinee all'uopo contattato dal predetto dirigente, si vedeva inflitta una consistente decurtazione di punti in classifica, da scontare nel campionato successivo. Orbene, dopo l'infruttuoso tentativo di far ribaltare la condanna ad opera della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport

<sup>16</sup> Il Consiglio di Stato condivideva sul punto le conclusioni cui era pervenuto il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana nel giudizio originato dall'impugnazione delle gravi sanzioni inflitte ad una società calcistica, in relazione agli scontri avvenuti nei pressi dello stadio in cui era in programma una partita del campionato, tragicamente segnati dalla morte di un ispettore di polizia (cfr. Cons. reg. sic., 8 novembre 2007, n. 1048, in *Foro it.*, 2008, vol. III, c. 134; annotata da M. DELSIGNORE, *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un giudice privo della competenza funzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, p. 1128; G. FRACCASTORO, *La totale autonomia della giustizia sportiva nelle materie ad essa riservate dal d.l. n. 220/2003*, in *Corriere merito*, 2008, p. 243; G. VELTRI, *Giustizia sportiva: principio di autonomia e giurisdizione statale in tema di sanzioni disciplinari*, *ibid.*, p. 250; A. CORSARO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2007, p. 3234; N. PAOLANTONIO, *Ancora su sport e giustizia*, *ibid.*, p. 3537; M. GALLI, *Sanzioni disciplinari e difetto di giurisdizione statale: sui rapporti tra «ordinamento sportivo e ordinamento della Repubblica»*, in *Rass. dir. economia sport*, 2008, p. 383).

(CCAS), all'epoca in funzione presso il CONI, la società penalizzata si rivolgeva al TAR Lazio, chiedendo la cancellazione della sanzione e il risarcimento del danno conseguentemente subito.

L'adito tribunale amministrativo si chiedeva innanzitutto se effettivamente gli appartenesse la *potestas iudicandi*, ma liquidava la questione in poche battute, rispondendo affermativamente in perfetta sintonia con quello che, all'indomani dell'entrata in vigore del d.l. n. 220/2003, come modificato in sede di conversione dalla l. n. 280/2003, era divenuto il costante indirizzo di detto organo giudicante sui limiti all'impugnativa di sanzioni disciplinari sportive. Si era, invero, affermato, un orientamento che ammetteva tale impugnativa quante volte dalle sanzioni derivassero ricadute, anche indirette, su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale<sup>17</sup>. Il che portava pressoché immancabilmente al riconoscimento della giurisdizione amministrativa sulle domande volte all'annullamento dei provvedimenti afflittivi<sup>18</sup>. Non si discostava da tale impostazione, che devolveva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative agli atti del CONI e delle federazioni sportive riguardanti sanzioni disciplinari atte ad incidere su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento generale, nemmeno un tribunale ordinario, in un caso in cui gli era stata chiesta la declaratoria di nullità del provvedimento con cui era stata irrogata la sanzione della retrocessione<sup>19</sup>. Nel caso in esame, superato di slancio l'ostacolo rappresentato dall'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione (che, come si è visto, più correttamente andrebbe inquadrato in termini di difesa imperniata sulla mancata individuazione di una situazione tutelabile, in base ad un accertamento che il giudice può compiere *ex officio*), il ricorso era respinto nel merito<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Tali ricadute si toccavano con mano nel caso di specie dal momento che, all'epoca in cui era intervenuta la decisione del TAR Lazio, la società ricorrente, per effetto della penalizzazione, era incorsa nella retrocessione nella serie inferiore.

<sup>18</sup> Nel senso che il giudice amministrativo era competente a conoscere delle impugnazioni proposte avverso le sanzioni disciplinari sportive, v. TAR Lazio, sez. III, ord. 22 agosto 2006, n. 4671 (in *Foro amm. TAR*, 2006, p. 2967, con nota di G. MANFREDI, *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*) e n. 4666 (in *Foro it.*, 2006, vol. III, c. 538; annotata da C. CONSOLO, *Due corti e la giustizia sportiva del calcio fra arbitrato e atto amministrativo e, più ancora, tra pubblico e privato*, in *Corr. giur.*, 2007, p. 1113; G. VIDIRI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, vincolo di giustizia sportiva ed azionabilità dei diritti in via giudiziaria*, *ibid.*, p. 1115; V. VIGORITI, *Giustizia disciplinare e giudice amministrativo*, *ibid.*, 1121); 3 novembre 2008, n. 9547, in *Foro it.*, 2009, vol. III, c. 195; 19 marzo 2008, n. 2472, *id.*, 2008, vol. III, p. 599 (annotata da P. SANDULLI, *I limiti della «giurisdizione sportiva»*, in *Foro amm. TAR*, 2008, p. 2088).

<sup>19</sup> Cfr. Trib. Genova, 27 agosto 2005, in *Corriere merito*, 2005, p. 1161, con nota di C. BELFIORE, *È costituzionalmente legittima la giurisdizione, esclusiva, del TAR in materia sportiva?* (annotata dallo stesso C. BELFIORE, *La giustizia sportiva tra autonomia e diritto pubblico*, in *Giur. merito*, 2005, p. 2449), che, avendo assegnato all'art. 3 d.l. n. 220/2003 il significato di cui al testo, dichiarava manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale della citata disposizione, sollevata in riferimento all'art. 103 Cost., posto che la devoluzione degli affari in esame al giudice amministrativo non configurava un arbitrio legislativo, ma traeva la sua ragion d'essere, i suoi limiti e le sue modalità dall'appartenenza dell'ordinamento sportivo nazionale a un ordinamento di carattere internazionale, con la conseguente esigenza di certezza, ai fini del regolare svolgimento delle competizioni sportive anche di rilevanza non puramente interna.

<sup>20</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III, 21 giugno 2007, n. 5645, in *Foro it.* 2007, vol. III, c. 473.

La sentenza sfavorevole alla società sportiva veniva gravata da appello, dando così l'*input* al Consiglio di Stato per esprimersi nei termini suindicati. Posto che, nel frattempo, erano terminate non solo la stagione sportiva in cui la sanzione aveva fatto sentire i propri effetti in classifica, conclusa nel peggiore dei modi dal punto di vista agonistico con la retrocessione, ma anche quella successiva disputata nella serie inferiore, l'eventuale restituzione di punti sottratti non avrebbe consentito di riottenere l'ammissione al campionato abbandonato (e non riconquistato sul campo). Dunque, un eventuale intervento manipolativo sul d.l. n. 220/2003 non avrebbe minimamente scalfito il verdetto. Rimaneva in piedi soltanto la ricerca di un'utilità sostitutiva del bene perduto, incarnata dalla domanda risarcitoria, il cui accoglimento avrebbe comportato un giudizio, in via incidentale, sulla legittimità degli atti impugnati. A tale valutazione, tuttavia, non si è mai giunti. L'atto direttamente investito dal ricorso, vale a dire la decisione della CCAS non è stata qualificata come atto amministrativo, posto che la controversia non era stata deferita al citato organo in virtù di una clausola statutaria, bensì come compromesso *ad hoc*. Ci si trovava perciò al cospetto di un lodo rituale, nei cui confronti non erano state spiegate censure riconducibili ai vizi tassativamente indicati dal codice di rito.

Sicché, all'atto pratico, la pronuncia del Consiglio di Stato su cui ci siamo soffermati non ha prodotto alcun risultato. Nondimeno, l'allarme lanciato a proposito della riserva assoluta di alcune materie all'ordinamento sportivo, e delle relative controversie ai giudici in esso operanti, è stato raccolto a distanza di poco più di un anno dal TAR Lazio. I giudici di primo grado, da un lato, hanno preso atto del superamento di quella che era la ricostruzione del quadro normativo dai medesimi compiuta fino ad allora; dall'altro, hanno creduto anch'essi che l'opzione ermeneutica delineata dal Consiglio di Stato infrangesse diversi precetti costituzionali, chiedendo lumi alla Corte costituzionale<sup>21</sup>, che ha dato il suo responso con la sentenza n. 49/2011.

### 3. *Le ricadute del verdetto: in particolare, lo sbarramento alla tutela cautelare e il ruolo sempre più delicato dei giudici sportivi*

Di là dalla constatazione che la Consulta ha varato una soluzione ibrida che non era mai stata patrocinata da nessuno degli organi giudicanti che si erano cimentati con la problematica della tutela giurisdizionale dei soggetti colpiti da sanzioni disciplinari sportive, ciò che cattura l'attenzione dell'interprete è la creazione artificiale di una protezione *semiplena*, in quanto affidata unicamente alla concessione *ex post* di una somma di denaro che dovrebbe compensare i sacrifici (ingiustamente) sopportati. Quando ancora avrebbe senso coltivare le *chances* di ottenere una tu-

<sup>21</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III, ord. 11 febbraio 2010, n. 241, cit.

tela demolitoria, si lascia aperta soltanto la strada che può sfociare in una condanna pecuniaria a carico di enti o singoli individui che, all'interno dell'ordinamento sportivo, hanno contribuito a far scontare le sanzioni disciplinari comminate in assenza dei presupposti o, intervenendo in un momento successivo, non hanno posto rimedio agli errori altrui. In altri termini, configurando la caducazione degli atti da cui scaturisce la sanzione come un rimedio risarcitorio in forma specifica, il suo venir meno non lascia scelta a chi voglia reagire contro una sanzione che ritiene scorretta: l'unico palliativo è il ristoro per equivalente pecuniario.

Orbene, è concepibile che vi siano illeciti a fronte dei quali sia preclusa in via di principio una tutela «forte», idonea cioè ad assicurare al soggetto leso la riconquista del bene di cui è stato privato o l'ottenimento di quello che avrebbe titolo a conseguire. Si pensi alle ipotesi riguardanti i contratti pubblici nelle quali il risarcimento del danno può essere disposto solo per equivalente<sup>22</sup>. Vero è che una limitazione così drastica dovrebbe essere esplicitata con sufficiente chiarezza dal legislatore, piuttosto che ricavata nelle pieghe di un testo che non ne fa parola. D'altronde, poco persuasivo appare l'ancoraggio all'art. 2058 c.c. – invocato dalla Consulta a supporto della propria opzione interpretativa – che contempla sì significative restrizioni al risarcimento in forma specifica, ma non fissa aprioristiche esclusioni di una o più classi di situazioni accomunate dall'afferenza a determinate materie.

Nell'ipotesi delle doglianze originate dalle sanzioni disciplinari sportive, il percorso obbligato che può sfociare soltanto nell'assegnazione di una somma di denaro, potrebbe tuttavia non dare piena soddisfazione al danneggiato, specie quando si tratti di una persona fisica, rispetto alla quale entrano in scena – come frequentemente emerso nella prassi giurisprudenziale<sup>23</sup> – valori della personalità, quali l'onore, la reputazione professionale, l'immagine. Il pericolo è che il risarcimento arrivi troppo tardi e non catturi appieno, per le difficoltà di liquidazione insite in tali circostanze, il valore della diminuzione. Discorso analogo può farsi per gli atleti che vengono squalificati per un lungo periodo, di ampiezza tale da costringerli di fatto al ritiro. È discutibile che l'esigenza di rimettere in discussione gli effetti prodotti dalle sanzioni, in modo da evitare soprattutto intoppi all'organizzazione delle manifestazioni sportive, non ceda il passo nemmeno a fronte di interessi di rango così elevato.

---

<sup>22</sup> Si vedano gli artt. 124, comma 1, e 125, commi 3 e 4, del codice del processo amministrativo. In sede di commento a Corte cost., n. 49/2011, c'è chi (E. LUBRANO, *La Corte costituzionale n. 49/2011*, cit., p. 100 ss.) ha evidenziato un parallelismo tra le controversie in materia disciplinare sportiva e quelle in materia di appalti pubblici, sì che parrebbe opportuno applicare alle prime quanto sancito per le seconde in una recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, da cui si desume che l'elemento soggettivo dell'illecito sarebbe insito nell'illegittimità del provvedimento foriero di pregiudizi (cfr. C. giust. CE 30 settembre 2010, causa C-314/2009, in *Giurisdiz. amm.*, 2010, vol. III, p. 790).

<sup>23</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. III, 3 novembre 2008, n. 9547, cit., che ha dato rilievo al discredito conseguente alla sanzione; nonché Tar Lazio, sez. III, 19 marzo 2008, n. 2472, cit., che ha posto l'accento sul giudizio di disvalore che la sanzione determina in ordine alla personalità del soggetto sanzionato in tutti i rapporti sociali.

Ancora, il fatto di puntare tutto sul risarcimento del danno per equivalente parrebbe precludere anche l'emissione di provvedimenti cautelari strumentali rispetto all'eliminazione degli effetti della sanzione, aggravando così gli inconvenienti appena segnalati. Oltretutto la possibilità di esperire la tutela interinale rappresenterebbe in molti casi l'unico strumento per ovviare alla tardività della tutela rispetto ai tempi serrati richiesti dal movimento sportivo. Cosicché l'uscita dal giro delle istanze cautelari, che non è un dato presupposto, ma il portato della rinuncia alla tutela demolitoria. Finisce con il corroborare l'argomento dell'inutilità della tutela demolitoria stessa. L'inventario delle criticità comprende, inoltre, quante volte tocca al giudice amministrativo conoscere delle domande risarcitorie e la situazione violata assume le sembianze dell'interesse legittimo, la soggezione al termine decadenziale di centoventi giorni, con decorrenza dal giorno in cui il danneggiato acquisisce la conoscenza della decisione a lui sfavorevole non ulteriormente impugnabile innanzi alla giustizia sportiva. L'impossibilità di proporre la domanda di annullamento impedisce invero di attendere, per la formulazione della richiesta di ristoro per equivalente pecuniario, fino a che non siano trascorsi centoventi giorni dal passaggio in giudicato della sentenza che abbia accolto detta domanda.

Nel tentativo di contemperare i diversi interessi in gioco, la decisione della Consulta di imboccare una strada prima d'allora inesplorata nelle aule di giustizia rischia di scontentare un po' tutti. Gli sportivi sanzionati senza aver commesso alcunché non potranno cancellare la macchia che offusca il loro curriculum; le squadre ingiustamente penalizzate non potranno gareggiare ad armi pari con le rivali; le federazioni sportive e il CONI rischiano di pagare un «conto salato». Dal canto proprio, i componenti degli organi di giustizia istituiti presso il CONI vedono accrescere la delicatezza dei loro compiti allorché statuiscono in materia disciplinare, visto che nessuno può sovvertire il loro verdetto sulla permanenza e sull'entità della sanzione.

## **RIVISTA DI DIRITTO SPORTIVO**

*Iscritta al Tribunale di Roma n. 315/11*

*ISSN 0048-8372*

## **RIVISTA DI DIRITTO SPORTIVO**

*<http://www.coni.it>*

*Iscritta al Tribunale di Roma n. 317/11*

Coni Servizi S.p.A. - Largo Lauro de Bosis n. 15, 00134 Roma  
*Proprietario e Editore*  
*Rivista trimestrale - Rassegna giuridica in materia sportiva*

Dott. Raffaele Pagnozzi  
*Direttore Responsabile*

### **CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2012:**

#### **Abbonamento annuo € 50,00.**

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati. Le annate arretrate possono essere acquistate senza aumento rispetto alla quota annuale.

Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli, gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdettati, con apposita segnalazione, entro la scadenza. Il nuovo abbonamento dovrà essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

#### **Abbonamento numero singolo € 15,00.**

I numeri arretrati possono essere acquistati senza aumento rispetto al numero in uscita.

In entrambi i casi il pagamento deve essere effettuato tramite Bonifico Bancario sul Conto Corrente intestato a Coni Servizi SpA, presso BNL "Sportello Coni", IBAN IT 79 K 01005 03309 000000009000, indicando nella causale Nome e Cognome/Ragione Sociale e Rivista di Diritto Sportivo.

Copia della ricevuta dovrà poi essere inviata via fax (06.32723753) o e-mail ([rivistadirittosportivo@coni.it](mailto:rivistadirittosportivo@coni.it)), unitamente al *coupon* per la richiesta di abbonamento compilato in tutte le sue parti e sottoscritto.

---

Grafica e stampa

**GRAFICHE VERONA SRL**

VIA DI PORTONACCIO 45/E - ROMA

INFO@GRAFICHEVERONA.COM

06.4380795 - FAX 06.43531242