

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm.
sul ricorso numero di registro generale 5616 del 2014, proposto da:
F.C. Parma s.p.a., rappresentato e difeso dagli avv. Federico Tedeschini, Paolo
Rodella e Pierluigi Giammaria, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in
Roma, largo Messico 7;

contro

Comitato Olimpico Nazionale Italiano - C.O.N.I., rappresentato e difeso dall'avv.
Michel Martone, con domicilio eletto presso il suo studio, in Roma, via della
Conciliazione 44;
Federazione Italiana Giuoco Calcio - F.I.G.C., rappresentata e difesa dagli avv.
Luigi Medugno e Letizia Mazzarelli, con domicilio eletto presso lo Studio Legale
Medugno in Roma, via Panama 12; Alta Corte di Giustizia Sportiva presso il
C.O.N.I.;

nei confronti di

Torino Football Club s.p.a., rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Ranieri, con
domicilio eletto presso il suo studio, in Roma, via dei Tre Orologi 10/e;

per la riforma

della sentenza breve del T.A.R. LAZIO – ROMA, SEZIONE III-QUATER, n. 6811/2014, resa tra le parti, concernente, concernente diniego della licenza UEFA per la stagione sportiva 2014/2015

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comitato Olimpico Nazionale Italiano, della Federazione Italiana Giuoco Calcio e del Torino Football Club s.p.a.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2014 il Cons. Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati Tedeschini, Giammaria, Rodella, Martone, Medugno, Mazzarelli e Ranieri;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Football Club Parma s.p.a. contesta nel presente giudizio il diniego di ammissione alla edizione 2014-2015 della *Europa league*, competizione calcistica organizzata dalla UEFA (*Union of European Football Associations*), oppostogli dalla Federazione italiana giuoco calcio malgrado la qualificazione ottenuta “sul campo” al termine del campionato italiano di calcio di serie A, edizione 2013-2014. Il diniego veniva emesso a causa del versamento delle ritenute Irpef su alcuni emolumenti corrisposti ai calciatori oltre il 31 marzo 2014, termine previsto dal “Manuale delle licenze Uefa Figc” (art. 14.7 del titolo V, “criteri economico-finanziari”), regolante l’accesso alla predetta competizione europea.

2. Il conseguente giudizio instaurato dal Parma per l’annullamento del diniego, svoltosi davanti ai competenti organi di giustizia sportiva della FIGC

(Commissioni di primo e di secondo grado delle licenze Uefa), veniva definito in ultima istanza dall'Alta Corte di giustizia sportiva presso il CONI, con decisione n. 13 del 29 maggio 2014, di rigetto dell'impugnativa.

Il Parma si rivolgeva quindi al TAR Lazio – sede di Roma, proponendo contestualmente domanda risarcitoria, per un preteso dubbio sul carattere perentorio del suddetto termine, asseritamente indotto dalle istruzioni emanate dalla FIGC per il rilascio delle licenze UEFA nel documento “Tempistica”.

3. Con sentenza resa in forma semplificata ex art. 60 cod. proc. amm., il TAR adito:

- dichiarava il difetto di giurisdizione amministrativa, sul rilievo che *“con il ricorso proposto la società Parma FC S.p.A. mira ad ottenere la licenza Uefa e dunque a partecipare a competizioni calcistiche sovranazionali”*, a dispetto dell'origine nazionale *“dell'Autorità che ha adottato i provvedimenti impugnati”*;
- per contro, il giudice di primo grado affermava che la giurisdizione spetta al Tribunale arbitrale dello sport avente sede a Losanna (TAS), al quale il Parma si era infatti rivolto, in osservanza a quanto previsto dal punto L.01 A del manuale delle licenze Uefa (secondo cui la società calcistica richiedente si impegna *“a riconoscere la competenza esclusiva del Tas di Losanna, ai sensi dello Statuto della Uefa e degli Organi di giustizia sportiva e arbitrali previsti dallo Statuto della Figc”*);
- riteneva per contro la propria giurisdizione sulla domanda risarcitoria, che tuttavia rigettava nel merito, annettendo prevalenza all'indicazione circa il carattere perentorio del termine di versamento delle ritenute fiscali stabilito dal ridetto manuale, di cui le società calcistiche potevano rendersi conto, perché contrassegnato in rosso nella *“piattaforma extranet predisposta dalla Figc”*, e così distinto *“da quelli di carattere ordinario di colore azzurro”*;

- sempre con riguardo alla medesima domanda, il TAR statuiva che, quand'anche si fosse effettivamente posto il dubbio sul carattere non perentorio del termine, *“la società Parma avrebbe dovuto chiedere chiarimenti alla Figc”*;
- soggiungeva che l'errore non potesse essere qualificato come scusabile, altrimenti ledendosi la posizione del controinteressato Torino Football Club s.p.a., ammesso alla Europa League dopo l'esclusione della ricorrente, il quale aveva esattamente ottemperato alle prescrizioni del manuale;
- ancora sul punto, il giudice di primo grado attribuiva carattere assorbente alla circostanza che il Parma non aveva rispettato *“l'ulteriore termine perentorio del 30 aprile 2014 per il deposito della documentazione integrativa, prodotta invece solo il successivo 16 maggio 2014”*.

4. Nel presente appello, il Parma si duole innanzitutto della declinatoria di giurisdizione, nei confronti della quale deduce due motivi di impugnazione.

Con un primo sostiene che tale statuizione è in contrasto con la premessa, rilevata dallo stesso giudice di primo grado, che gli organi di giustizia sportiva autori delle decisioni contestate sono autorità nazionali, e si pone in violazione dell'irrinunciabile diritto *“alla tutela giurisdizionale”*, discendente dagli artt. 5 e 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 24 e 113 della Costituzione.

Con un secondo motivo, oltre a denunciare l'insussistenza dei presupposti per definire il giudizio con sentenza in forma semplificata, la società appellante enuclea un ulteriore profilo di contraddittorietà della decisione del TAR, per non avere quest'ultimo integrato il contraddittorio nei confronti dell'UEFA, l'affermazione della cui giurisdizione sulla presente controversia le farebbe assumere la qualità di controinteressata. Su questa premessa, quindi, reitera l'assunto che il giudizio di primo grado non avrebbe potuto essere definito alla camera di consiglio fissata per la trattazione dell'istanza cautelare. Dalla negazione della medesima premessa (e

cioè che l'UEFA *“non doveva essere parte del giudizio stesso”*), il Parma trae invece la conseguenza opposta, ritenendo che sulla presente controversia sussista la giurisdizione amministrativa dello Stato *“perché è solo quest'ultimo che può dettare le regole di comportamento di ogni figura soggettiva pubblica nell'esercizio delle funzioni attribuitele dallo Stato medesimo e fra tali figure soggettive pubbliche non rientra sicuramente l'Uefa”*.

Con il terzo ed ultimo motivo la società appellante contesta il capo con cui il giudice di primo grado ha respinto la domanda risarcitoria.

4. Si sono costituiti in resistenza la FIGC, il CONI ed il controinteressato Torino Football Club s.p.a.

5. All'udienza in camera di consiglio del 15 luglio 2014, previo avviso alle parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, il Collegio ritiene di dare seguito all'avviso dato alle parti in udienza e pertanto definire l'intera controversia con sentenza in forma semplificata.

Giova al riguardo precisare che la necessità dell'avviso deriva dalla circostanza che il TAR ha affermato la giurisdizione amministrativa sulla domanda risarcitoria e nessuna delle parti aventi interesse ha proposto appello sul punto, né ha dichiarato all'udienza in camera di consiglio l'intenzione di impugnare sotto questo profilo il capo di sentenza in questione. Pertanto, in mancanza delle formalità previste dal suddetto art. 60 del codice del processo non sarebbe stato possibile, se non incorrendo nell'ipotesi di nullità prevista dall'art. 87, comma 1, cod. proc. amm., trattenere in decisione la controversia anche sulla domanda risarcitoria, non essendo questa soggetta al rito in camera di consiglio valevole invece per gli appelli avverso le declinatorie di giurisdizione emesse in primo grado (ex art. 105, comma 2, cod. proc. amm.).

Deve ancora ribadirsi che il giudizio può essere definito in questa fase ancorché la difesa della FIGC abbia invece dichiarato in udienza di volere proporre appello incidentale nei confronti del capo di sentenza in questione, con specifico riguardo al punto in cui il TAR ha affermato l'esclusiva legittimazione passiva della medesima Federcalcio. Ciò in considerazione dell'esito del presente appello, negativo per il Parma, come si andrà seguito ad affermare (in termini: Cons. Stato, Sez. VI, 12 novembre 2013, n. 5393).

2. Venendo allora al merito, deve innanzitutto essere esaminata la questione di giurisdizione, stante il suo carattere necessariamente prioritario (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 3 giugno 2010, n. 11), e dunque i primi due motivi d'appello.

Al riguardo, muovendo dalla premessa che gli atti della giustizia sportiva impugnati sono stati emessi da autorità amministrative nazionali, il Parma trae la conseguenza che la presente controversia è necessariamente devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo, della quale afferma l'irrinunciabilità ai sensi delle sopra citate norme Costituzionali e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

3. Detta premessa non è tuttavia condivisibile, per la decisiva considerazione che nel presente giudizio è in contestazione l'accesso ad una competizione sportiva europea organizzata dall'UEFA.

Difetta quindi il necessario presupposto perché possa farsi applicazione dell'indirizzo espresso in passato da questo Consiglio di Stato (da ultimo: Sez. VI 9 luglio 2004, n. 5025 e 9 febbraio 2006, n. 527), affermativo della giurisdizione amministrativa in controversie concernenti l'iscrizione di società calcistiche a campionati nazionali.

Questo indirizzo si fonda infatti sull'assunto che nell'attività di organizzazione di competizioni calcistiche nazionali la FIGC agisce come organo delegato del

CONI, e dunque partecipa della natura di ente pubblico di quest'ultimo, esercitando poteri di carattere autoritativo.

L'origine internazionale della UEFA, tuttavia, non consente una estensione al caso di specie dei principi affermati in passato, essendo evidente la natura privata di quest'ultima federazione, soggetto del tutto estraneo all'organizzazione amministrativa italiana, e, conseguentemente, dell'attività da questa svolta nell'organizzare la *Europa league*, nella quale non è in alcun modo ravvisabile la spendita di poteri amministrativi. In particolare, l'ammissione a detta competizione è regolata dal sopra citato manuale per il rilascio delle licenze Uefa della FIGC, il quale è stato redatto sulla base (“*in ottemperanza*”: art. 2.2) della normativa elaborata dalla “*UEFA Club licensing and financial fair play regulations*”, approvato dal comitato esecutivo dell'organizzazione calcistica europea il 18 maggio 2012.

4. Ne consegue che il giudice competente ad esaminare la presente controversia è il Tribunale arbitrale sportivo di Losanna, al quale il Parma si è rivolto.

Sul punto, il TAR ha esattamente colto il fondamento della giurisdizione arbitrale sportiva, il quale va in effetti individuato nel punto L.01 A (“Dichiarazioni legali”) del manuale delle licenze Uefa. In virtù di detta previsione regolamentare le società calcistiche sono infatti tenute a rispettare gli statuti ed i regolamenti della UEFA ed a “*riconoscere la competenza esclusiva del TAS di Losanna*”, come appunto previsto in generale dall'art. 59 dello statuto della federazione internazionale.

5. Non può inoltre nutrirsi dubbio sul fatto che il riconoscimento della “*competenza esclusiva*” del TAS da parte del Parma si sostanzia in un atto di libera volontà. Detta adesione va più precisamente fatta risalire alla libera partecipazione della stessa alle competizioni calcistiche, interne ed europee, ed in generale a tutte le attività ed iniziative sportive organizzate dalle federazioni cui l'appellante è affiliata.

In virtù di questo inequivoco comportamento concludente deve dunque ritenersi perfezionata l'accettazione delle clausole arbitrali di tipo statutario sopra esaminate.

Nel fenomeno che qui si descrive non vi è del resto alcuna differenza rispetto all'accettazione di clausole compromissorie contenute in condizioni generali di contratti unilateralmente predisposte e sottoscritte per adesione.

Come poc'anzi detto, inoltre, in coerenza con questa libera manifestazione di volontà il Parma ha adito il Tribunale arbitrale di Losanna, ancorché l'appellante tenda a sminuire questa circostanza (in spregio al divieto di *venire contra factum proprium*), sostenendo di avere promosso la controversia per mero tuziorismo.

6. Deve inoltre sottolinearsi che la deroga alla giurisdizione statale che il Parma ha legittimamente accettato non comporta alcuna diminuzione del suo diritto alla tutela giurisdizionale, essendo comunque ammessa l'impugnazione dei lodi pronunciati dal TAS di Losanna davanti al Tribunale federale svizzero per motivi di nullità (ai sensi dell'art. 190 della legge federale svizzera sul diritto internazionale privato). Né tanto meno la stessa appellante prospetta un *deficit* di garanzie dell'arbitrato sportivo rispetto alla giurisdizione statale amministrativa.

Alla stregua di queste considerazioni, non giova al Parma richiamare l'art. 24 Cost., al fine di farne discendere il predicato dell'indefettibilità della giurisdizione statale.

Da epoca risalente la Corte Costituzionale ammette infatti la possibilità di rinunciare alla giurisdizione statale in favore dell'arbitrato, avendo individuato il fondamento di quest'ultimo: *“nella libera scelta delle parti: perché solo la scelta dei soggetti (intesa come uno dei possibili modi di disporre, anche in senso negativo, del diritto di cui all'art. 24, primo comma, Cost.) può derogare al precetto contenuto nell'art. 102, primo comma, Cost. Ciò corrisponde al criterio di interpretazione sistematica del testo costituzionale (...); e corrisponde anche alla garanzia costituzionale dell'autonomia dei soggetti (...), autonomia, che (...) per le situazioni di vantaggio compromettibili è appunto garantita dall'art. 24, primo comma, della Costituzione”* (sentenza 14 luglio 1977, n. 127).

Non pertinente è invece il richiamo all'art. 113 Cost., visto quanto detto sopra a proposito della natura della UEFA e delle attività di organizzazione delle competizioni calcistiche europee da questa svolte.

7. Nemmeno le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali sono fondatamente invocabili a sostegno della pretesa irrinunciabilità della giurisdizione statale.

L'art. 5 riconosce il diritto *“alla libertà e alla sicurezza”* (così la rubrica della norma) ed attiene dunque all'esercizio della potestà punitiva degli Stati.

Il diritto *“a un equo processo”* sancito dal successivo art. 6 non fonda alcuna pretesa indefettibilità della giurisdizione statale, ma si limita a presupporre quest'ultima ed a conformare il modo in cui la stessa deve essere esercitata, senza vietare l'arbitrato al quale i privati abbiano inteso rivolgersi.

Occorre peraltro soggiungere che l'ipotesi della deroga alla giurisdizione statale in favore di quella sportiva è consentita sul piano interno, ai sensi dell'art. 3 d.l. n. 220/2003 (*“Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva”*, conv. con l. n. 280/2003), ivi essendosi riconosciuta la validità delle clausole *“di autodichia”* previste all'interno dell'ordinamento sportivo, vale a dire delle *“clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive”*.

Tanto più, quindi, la stessa deroga deve essere ammessa, in forza del sopra citato punto L.01 A del manuale delle licenze Uefa, per le controversie concernenti l'iscrizione alle competizioni internazionali organizzate da quest'ultima federazione.

8. Conseguenza di quanto finora detto è che la questione, prospettata nel secondo motivo d'appello, della necessità di estendere il contraddittorio alla UEFA, in ragione della sua qualità di controinteressato nel presente giudizio, è inevitabilmente destinata a perdere di rilevanza, potendo la stessa essere in ipotesi

posta davanti al TAS, secondo le norme di procedura applicabili davanti a quest'ultimo.

Pertanto, la declinatoria di giurisdizione sulla domanda impugnatoria emessa dal TAR deve essere confermata.

9. Può dunque passarsi ad esaminare la domanda risarcitoria, riproposta dal Parma con il terzo ed ultimo motivo d'appello e sulla cui devoluzione alla giurisdizione amministrativa, affermata in primo grado, non vi è stata impugnazione, come visto sopra.

Quest'ultimo deve essere dichiarato inammissibile ai sensi dell'art. 101, comma 1, cod. proc. amm., perché carente di specifiche censure nei confronti della statuizione di rigetto della domanda pronunciata dal TAR, nei termini precisati dall'Adunanza plenaria nella sopra citata sentenza 3 giugno 2010, n. 11.

Come infatti visto nella superiore parte "in fatto", il capo di sentenza in questione si fonda su una pluralità di argomenti, sui quali l'appellante non ha tuttavia preso posizione.

Il Parma si è per contro limitato in questa sede ad invocare un preteso diritto al soccorso istruttorio, che tuttavia si infrange, quanto meno:

- sul rilievo che l'*Europa league* è una competizione a numero chiuso, il cui accesso è condizionato al rispetto della normativa di cui al manuale delle licenze UEFA, nel caso di specie rispettato dal Torino, beneficiario perciò dell'esclusione del Parma;
- sul mancato rispetto dell'ulteriore termine perentorio del 30 aprile previsto dalla normativa applicabile in materia.

Contro queste ragioni del decidere, debitamente esternate dal TAR, non si registra una critica puntuale da parte del Parma, volta ad enucleare gli errori logico-giuridici da cui le stesse sarebbero inficcate, impedendo quindi la devoluzione al giudice d'appello della cognizione sul punto controverso.

10. In ogni caso, nel presente appello il Parma si è limitato a riproporre una domanda risarcitoria che sin dal ricorso di primo grado era stata formulata in termini assolutamente generici ed indeterminati. Infatti, dopo l'esposizione delle censure di legittimità nei confronti della decisione dell'Alta Corte del CONI e delle precedenti decisioni delle Commissioni di primo e di secondo grado delle licenze Uefa, la società calcistica ha concluso chiedendone l'annullamento *“nonché il risarcimento di ogni danno patito e patiendo in conseguenza dell'emissione degli atti medesimi: la misura di tali danni verrà quantificata e documentata in corso di causa, ma si chiede sin d'ora – anche se in via subordinata – che gli stessi vengano comunque liquidati nella misura che parrà di giustizia”*.

La prospettazione della domanda, mai ulteriormente precisata nel corso del giudizio, è dunque carente della necessaria indicazione dei pregiudizi subiti e dei quali viene chiesto il ristoro per equivalente.

11. In conclusione, l'appello deve essere respinto.

Tuttavia, in considerazione della novità della controversia, le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese tra tutte le parti in causa.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Pajno, Presidente

Fulvio Rocco, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/07/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)