

DIRITTO DELLO SPORT

Rivista di informazione e approfondimento sul diritto, l'organizzazione
e la gestione dello sport e delle attività motorie



Volume 5
Numero 1

2024

Bologna
University Press

DIRITTO DELLO SPORT

Rivista di informazione e approfondimento sul diritto, l'organizzazione
e la gestione dello sport e delle attività motorie

Volume 5 Numero 1 – 2024

Bologna
University Press

DIRITTO DELLO SPORT

Volume 5 Numero 1 – 2024

www.dirittodellosport.eu

COMITATO DI DIREZIONE E REDAZIONE

COORDINATORE

Carlo Bottari

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

REDAZIONE

Giuseppe Cappiello

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Andrea Carinci

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Paco D’Onofrio

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Massimiliano Iovino

Avvocato nel foro di Bologna

Federico Laus

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Carlo Rasia

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Carlo Zoli

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Elena Zucconi Galli Fonseca

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

SEGRETARIO

Luca Zambelli

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

COMITATO SCIENTIFICO

Enrico Amati, Ferruccio Auletta, Maurizio Benincasa, Francisco Miguel Bombillar Sáenz, Andrea Carinci, Angelo Clarizia, Enrico de Giovanni, Leonardo Ferrara, Maddalena Filippi, Claudio Franchini, Tommaso E. Frosini, Mattia Grassani, Cesare Mastrocola, Tommaso Mauceri, Luigi Melica, Luca Miranda, Eduardo Oteiza, Gabriella Palmieri Sandulli, Alessandro Pajno, Leo Piccininni, Alberto Rigoni, Laura Salvaneschi, Piero Sandulli, Mario Sanino, Luigi Stortoni, Massimo Zaccheo, Virginia Zambrano, Carlo Zoli

EDITORE

Bologna University Press

Via Saragozza 10

40123 Bologna

tel. (+39) 051 232882

fax (+39) 051 221019

www.buponline.com

CC-BY 4.0

ISSN ONLINE 2785-1141

DOI: 10.30682/disp0501

SOMMARIO

Introduzione al fascicolo Paco D’Onofrio	1
Le regole del calcio fra teoria e prassi Lorenzo Casini	5
La necessaria equazione tra etica, politica ed economia nel mondo del calcio Gabriele Gravina	9
La nuova conformazione degli assetti organizzativi per le squadre di calcio professionistiche. Una sfida per la creazione di una corporate governance in grado di rispettare i nuovi parametri finanziari del <i>financial sustainability regulations</i> Gary Louis Pietrantonio	13
La natura pubblicistica degli atti della COVISOC. Una questione che riapre lo scenario in tema di giustizia sportiva? Nota a TAR Lazio, Sez. I-ter, 6 marzo 2023, n. 3693 Luca Zambelli	32
La “condotta libera” dell’illecito sportivo <i>de iure condendo</i> nella giustizia sportiva della F.I.G.C. Angela De Michele	57
La giustizia sportiva tra la disapplicazione delle sue stesse regole, la violazione dei principi generali e il totem dell’art. 4. Note a margine del “caso plusvalenze” Antonio Armentano	87

INTRODUZIONE AL FASCICOLO

Paco D'Onofrio

Professore di diritto dello sport e Direttore del corso di laurea magistrale in Management delle attività motorie e sportive nell'Università degli Studi di Bologna

Questo volume monografico, muovendo dall'analisi del sistema calcio, da sempre espressione paradigmatica di tutto il movimento sportivo, ospita le riflessioni delle massime cariche istituzionali, di studiosi ed osservatori attenti a cogliere i segnali di un momento indiscutibilmente decisivo per le sorti di un poliedrico settore che è contemporaneamente attività fisica, fenomeno sociale ed industria.

Il mondo dello sport è stato recentemente attraversato in Italia da un vento riformista, emblematicamente rappresentato dalla legge n. 86 dell'8 agosto 2019, con la quale sono state conferite deleghe al Governo in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive, nonché di semplificazione, in ossequio alla quale, il 28 febbraio del 2021 sono stati deliberati cinque decreti legislativi attuativi dell'ambiziosa Riforma dello sport, imponendo un riassetto ordinamentale a tutt'oggi non ancora interamente compiuto.

Un tale massivo intervento normativo non ha mancato di suscitare sin da subito significative perplessità, in considerazione dell'ampiezza della sua portata riformista e della capacità di incidenza sul delicato equilibrio istituzionale su cui poggia l'essenziale autonomia dell'ordinamento sportivo, anche per la sua irrinunciabile vocazione sovranazionale.

Tale riforma, per alcuni profili sostanziali della disciplina che ospita, rappresenta un'ingiustificata ingerenza del potere politico nell'ambito dello sport, che s'infrange fatalmente contro un vizio logico-giuridico di fondo, vale a dire quello di aver considerato la materia *de qua* come altre attività statali (quali, ad esempio, la sanità o la previdenza), colpevolmente ignorando che si tratta, per converso, di un'attività sociale, dotata di un autonomo ordinamento, protetto dal combinato disposto degli artt. 3 e 18 della Costituzione.

Peraltro, già la legge di bilancio 2019, incideva in maniera rilevante sulla *governance* del Coni, provvedendo ad istituire la società Sport e Salute (i cui vertici sarebbero stati di nomina governativa), con conseguente impoverimento strutturale, organico e funzionale del Coni ed un'indignata reazione muscolare da parte del Cio, in difesa della necessaria distanza del poter politico dalla materia sportiva.

In effetti, anche per una doverosa contestualizzazione storica, si ricordi che all'indomani dell'approvazione della prefata legge delega, il Cio, con una lettera inviata simbolicamente al Coni (unico effettivo interlocutore) e non già al Governo italiano, evidenziava una violazione dei principi della Carta Olimpica, giungendo ad ipotizzare un'esclusione della squadra olimpica

italiana dai Giochi di Tokyo 2020 (poi svoltisi nel 2021), residuando la possibilità per gli atleti nazionali di parteciparvi come indipendenti.

Com'è noto, anche in considerazione dell'intervenuto avvicendamento politico al Governo, fu frettolosamente adottato un decreto-legge con cui si restituiva al Coni parte del patrimonio e del personale che era stato acquisito dalla Società Sport e Salute nel 2019, comunque ritenuto sufficiente dal Cio per l'espletamento dei compiti attribuiti al Coni.

In vero, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 23 luglio 1999 n. 242, titolato "Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – Coni (c.d. decreto Melandri)", che ebbe il merito di far chiarezza in ordine alla natura giuridica e soprattutto al rapporto tra Coni e Federazioni Sportive Nazionali, l'ordinamento giuridico statale e quello sportivo sono stati caratterizzati da una significativa produzione normativa, non sempre coerente ed uniforme, che ha evidentemente suggerito al Legislatore di intervenire nuovamente sulla materia, come assevera, appunto l'approvazione della legge 86/2019.

La questione, per un suo corretto inquadramento, muove da lontano ed in particolare dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, allorquando il novellato comma 3 dell'art. 117 ha elencato le materie di legislazione concorrente, per le quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato e tra le quali è stato compreso anche l'ordinamento sportivo.

È stata la prima volta che la Costituzione ha preso in considerazione lo sport: fino all'8 novembre 2001, data in cui è entrata in vigore la prefata legge costituzionale, la Carta costituzionale non conteneva, a differenza di altre Costituzioni europee più recenti, alcun riferimento allo sport, come se il Costituente, pur così attento ai diversi modi di esplicarsi della personalità umana, che riconosce e tutela nelle sue diverse forme, lo avesse intenzionalmente trascurato.

La ragione di questa scelta andava ricercata, piuttosto, nel periodo storico nel quale nasceva lo Stato democratico repubblicano e, in particolare, nel generale atteggiamento di ripudio verso ogni riferimento all'epoca fascista.

È probabile che l'Assemblea costituente, investita del compito di rifondare radicalmente l'assetto dello Stato nelle sue strutture organizzative e, soprattutto, nei suoi principi fondamentali, avesse preferito ignorare lo sport, la cui esaltazione, come strumento di formazione della gioventù per la valorizzazione della razza ed il rafforzamento sul piano bellico dello Stato, aveva rappresentato uno dei valori tipici dell'ideologia autoritaria.

Il silenzio della Costituzione assumeva, allora, un significato ben preciso, quale volontà di escludere che il fenomeno sportivo rappresentasse un bene di cui lo Stato potesse appropriarsi o che potesse gestire per potenziare il proprio dominio militare o perseguire un interesse che non fosse solo quello del suo legittimo fruitore.

Con il progressivo allontanamento da quel contesto storico, il ruolo dello Stato rispetto allo Sport è apparso sempre più effettivamente concreto, anche per gli interessi economici e costituzionalmente rilevanti che progressivamente emergevano, sino ad animare il dibattito

dottrinale ed istituzionale circa la compatibilità di un'attività regolatoria, principalmente del Governo, rispetto alla più volte ricordata autonomia dell'ordinamento sportivo.

Non pare possa revocarsi in dubbio che la conseguente politicizzazione della gestione finanziaria dello sport comporti quantomeno il rischio di un condizionamento dell'ordinamento sportivo che, per converso, è strutturato in modo irrinunciabilmente globale e comunque sovranazionale, sotto l'egida del Comitato Olimpico Internazionale. La questione non appare di scarso momento e coinvolge il concetto stesso di ordinamento giuridico derivato, nonché l'effettiva autonomia di cui lo stesso dovrebbe godere anche ai sensi di un inequivoco dettato costituzionale, orientato nel senso di consentire allo Stato un generico potere di controllo, ma non certo di condizionamento, come già nel lontano 1949 teorizzava Giannini in ordine al rapporto tra i diversi ordinamenti, asseverato oggi ulteriormente dall'inserimento dello sport, in senso ampio, all'interno del recentemente (settembre 2023) novellato art. 33 della Costituzione, per il quale *“La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme”*.

Sul punto, si ricordi il lapidario intervento della Corte costituzionale che giunge a considerare insuperabile e meritevole di protezione la ricordata autonomia dell'ordinamento sportivo, tant'è che a seguito della pronuncia n. 49/2011, i rapporti tra la giustizia sportiva e quella statale (precisamente amministrativa, in ragione della riservata operata dalla legge 280/03), ma più in generale tra l'ordinamento giuridico sportivo e quello statale, si sarebbero dovuti caratterizzare per una più spiccata autonomia della dimensione associativa endofederale, in un quadro di ampio riconoscimento sostenuto da solide basi costituzionali.

In effetti, l'intervento della Corte costituzionale finì per considerare illegittimo, proprio in quanto violativo della prefata autonomia dell'ordinamento sportivo, l'intervento demolitorio del Giudice amministrativo nei confronti di sentenze della giustizia sportiva, poiché quei provvedimenti, sarebbero impugnabili solo per finalità risarcitorie, in tal mondo assicurando effettività ed invulnerabilità al giudicato federale.

In questo contesto, lo sport (ed il calcio in particolare) presenta fatalmente una duplice declinazione fenomenologica, forse talvolta trascurata, vale a dire il suo valore oggi costituzionalmente protetto di veicolo di promozione sociale, inclusione e promozione del benessere, nonché la sua endemica vocazione ad essere spettacolo, mercato regolato dalle regole del *business*.

Pensare di governare la prima prospettiva con gli ingombranti strumenti finanziari della seconda, nonché, per converso, di disciplinare la dimensione agonistico-competitiva illudendosi di conciliarla con l'idea evocativa di un campetto di calcio di periferia, rischia probabilmente di non garantire un reale sviluppo, ma solo inutile demagogia.

Esistono fatalmente due sport, pur all'interno della stessa disciplina calcistica: v'è quello coincidente con l'attività motoria, con l'idea di un rettangolo d'erba, ma anche di terra polverosa, in grado di generare sogni, includere ed educare, che necessita di adeguate risorse, soprattutto pubbliche, per l'irrinunciabile funzione sociale, quindi a rilevanza pubblicistica, a cui assolve, al pari della scuola, perché, in fondo, si tratta pur sempre di istruzione e formazione.

Poi, v'è lo sport inteso come attività agonistica, come competitività che si fa industria e che si muove all'interno di un perimetro giuridico assolutamente diverso, quello del mercato e delle attività economicamente rilevanti, nell'ambito delle quali l'autonomia dell'ordinamento sportivo dovrà necessariamente confrontarsi con le regole vigenti per tutti i settori produttivi, non potendo rivendicare un'*autodichia* priva di ragionevolezza, anche considerando norme e principi di carattere sovranazionale.

Questa ormai irrinunciabile prospettiva dovrà portare a considerare che le regole di funzionamento e gestione del fenomeno sportivo sono destinate a non esaurire la propria efficacia nell'ambito della competizione di afferenza, poiché, non limitandosi ad essere soltanto una questione di classifica, quelle stesse regole incideranno, altresì, anche sulla dimensione economica nella quale operano gli stessi protagonisti, atleti o *club* che siano, imponendosi, in tal senso, un più prudente ed uniforme esercizio della discrezionalità decisionale, a presidio effettivo della *par condicio competitorum*.

In assenza di tali presupposti, sarà sempre più accidentata l'ambizione di attrarre i capitali, leciti e di trasparente origine, necessari per consentire il mantenimento ed il funzionamento del sistema sportivo, vulnerato altrimenti dal rischio reale di allontanare investitori spaventati dall'ingresso in un ambito nel quale le regole non siano chiare, certe ed uniformemente applicate e conseguentemente diventando, invece, terreno elettivo per protagonismi discutibili.

LE REGOLE DEL CALCIO FRA TEORIA E PRASSI

Lorenzo Casini

*Professore ordinario di diritto amministrativo nella Scuola IMT Alti Studi di Lucca
e Presidente della Lega Nazionale Professionisti Serie A*

Abstract

L'articolo contiene un approfondimento della relazione "Regolamento del giuoco del Calcio tra teoria e prassi" tenutosi il 6 marzo 2023 presso l'Università degli Studi della Campania. L'autore offre un inquadramento delle regole del mondo del calcio nell'ordinamento sportivo e la caratteristica dell'emanazione preventiva rispetto al fenomeno che esse sono chiamate a regolare. Il contributo prosegue con un approfondimento sulla figura e sulla duplice funzione dell'arbitro, giudice risolutore di controversie, ma anche esecutore delle norme regolamentari, ponendo infine in evidenza la necessità di un ripensamento del sistema calcio nel suo complesso, con l'obiettivo di incentivare la diffusione della conoscenza delle sue regole per valorizzarne il ruolo formativo.

Parole chiave: Autonomia dello sport, Rapporti tra ordinamenti, Arbitro

Abstract

The article represents an in-depth analysis of the congress between "Regulation of Football between Theory and Practice" which took place on March 6, 2023, at the University of Campania. The author provides a contextualization of the rules within the realm of football in the sport legal system and emphasizes the characteristic of their anticipatory issuance concerning the phenomenon they are tasked to regulate. The paper proceeds with a thorough examination of the role and dual function of the referee, serving as both a dispute resolver and an executor of regulatory norms. Finally, the author underscores the imperative for a reconsideration of the entire football system, aiming to foster the dissemination of knowledge regarding its rules thereby enhancing its educational role.

Keywords: Sport autonomy, Relationships between legal systems, Referee

1. La giuridicità dello sport

Il tema delle relazioni tra calcio e diritto suggerisce almeno tre riflessioni: la prima, di carattere generale, è sull'ordinamento sportivo; la seconda riguarda il regolamento del giuoco del calcio e la sua applicazione; la terza e ultima riflessione attiene al futuro del calcio giocato.

In merito alle considerazioni di ordine generale, è utile ricordare che il caso dello sport, non solo del calcio, è tra i più interessanti di come alcune rare volte è il diritto che anticipa la realtà.

Un "dramma" dei giuristi è infatti che essi inseguono quel che accade, non lo precedono: il diritto detta regole, anche generali e astratte, finalizzate a tentare di "ordinare" la realtà che si manifesta.

Nel gioco del calcio, come in qualsiasi altro gioco, le regole vanno invece scritte prima, altrimenti non si può neanche iniziare a giocare. I sociologi francesi hanno saputo ricostruire bene questo fenomeno, che spiega la particolarità dello sport.

Questa giuridicità, propria del calcio come di ogni sport, è una particolarità che determina anche la possibilità di rintracciare nel contesto sportivo l'esistenza di uno dei pochi casi, insieme con quello della Chiesa cattolica, di ordinamento giuridico compiuto diverso da quello statale. A conferma di ciò, Santi Romano, quando teorizzò l'ordinamento giuridico, per descriverlo utilizzò, insieme con gli esempi dell'ordinamento della Chiesa e della Comunità internazionale, anche quello dell'ordinamento sportivo, richiamando le tesi di Cesarini Sforza.¹

Le peculiarità di questi ordinamenti sono rappresentate non soltanto dall'esistenza di sistemi normativi dotati di un elevato grado di autonomia, ma anche da una separazione più o meno definita dei poteri al loro interno, un carattere individuabile in qualsiasi società: così, come osservava Bobbio, se si va a leggere anche lo statuto della "associazione di cacciatori di marmotte" si vedrà "quasi certamente che la funzione deliberativa appartiene all'assemblea dei soci, quella esecutiva ad un comitato ristretto che è responsabile di fronte all'assemblea, e quella giudiziaria (s'intende per le controversie che nascono in seno all'associazione) ad un collegio di probiviri".² Purtroppo, alcuni mal funzionamenti degli ordinamenti sportivi sembrano dovuti proprio al fatto che non sempre questa separazione è realmente realizzata.

2. L'applicazione del regolamento del giuoco del calcio: il difficile mestiere dell'arbitro

Con riguardo al regolamento del giuoco del calcio, pare innanzitutto opportuno richiamare le recenti riflessioni di Guido Clemente di San Luca, relative al ruolo dell'arbitro e alla sua riconducibilità alla figura di incaricato di applicare norme giuridiche, al pari del funzionario di polizia statale nell'ordinamento generale,³ oppure, in alternativa, alla figura del giudice.

La questione potrebbe essere risolta adottando una prospettiva organizzativa, che permette di attribuire una duplice veste alla figura dell'arbitro, rappresentandone anche la complessità e i diversi volti della sua azione. All'interno dell'ordinamento sportivo, infatti, il direttore di gara appartiene o dovrebbe appartenere al potere di carattere giudiziario, in quanto dotato di autonomia e inquadrato nel ruolo dell'Associazione italiana arbitri (AIA), che è dotata di una sua autonomia e indipendenza rispetto alla FIGC; in altri Paesi, come il Regno Unito, l'arbitro è visto come un professionista indipendente.

¹ Come è noto, in realtà Santi Romano (si v. *L'ordinamento giuridico* (1946), Firenze, Sansoni, 1951, p. 35, nt. 29^{ter}) non esaminò direttamente il fenomeno sportivo, rinviando sul punto ai lavori di Cesarini Sforza; quest'ultimo, in particolare, riconduceva lo sport alle "organizzazioni allo stato diffuso", così definibili perché "si estendono ad un numero di solito molto grande di persone che operano mediante comportamenti uniformi ma che sono individualmente determinate" (W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati* (1929), Milano, Giuffrè, 1963, p. 30).

² N. Bobbio, *Della libertà dei moderni comparata a quella dei posteri?* (1954), in Id., *Politica e cultura*, Torino, Einaudi, 2005, pp. 132 ss., qui pp. 151 s.

³ G. Clemente di San Luca, *Calcio e diritto. Nel Prisma della Passione Azzurra*, Napoli, Ed. Scientifica, 2023; Id., *Arbitri, non giudici! Il mancato rispetto delle regole del gioco del calcio*, Napoli, Ed. Scientifica, 2021.

Diversamente, se si utilizza la sola prospettiva dell'esercizio delle funzioni, è sostenibile che l'arbitro tecnicamente non risolva vere e proprie controversie durante la gara, ma si limita a una "semplice" applicazione del regolamento. È però vero che quest'applicazione passa necessariamente da un processo di interpretazione delle norme, tipico anche degli organi giudiziari, volto ad assecondare l'andamento e lo svolgimento della gara, per evitare di giungere a situazioni paradossali che sarebbero determinate dall'applicazione irragionevole delle regole, come per esempio potrebbe accadere in caso di ammonizione della totalità dei componenti di una squadra per il minimo gesto di protesta, senza che ne siano considerati l'entità, né il momento della gara in cui avvengono, né il contesto e l'andamento della gara.

Esiste quindi un tema di effettività delle norme del regolamento e il ruolo dell'arbitro è fondamentale proprio perché rappresenta una figura ibrida tra un funzionario di polizia e un giudice.

3. Quale futuro per il calcio giocato?

La terza e ultima riflessione riguarda il futuro del calcio, in quanto è evidente che ci si trova in un momento di trasformazione del gioco dove – come è stato evidenziato anche in occasione del "Business of Football Summit" organizzato dal Financial Times a Londra nel marzo 2023 – si ha il concreto rischio che possa succedere quanto accaduto alla Formula 1 diversi anni fa, quando subì una progressiva perdita di appassionati, con inevitabili riflessi di carattere economico, prima di recuperare pubblico, soprattutto tra i più giovani, e introiti grazie a importanti cambiamenti (come per esempio la messa in onda in diretta dell'audio dei dialoghi tra piloti e staff tecnico).

Sarebbe dunque opportuno che tutti gli addetti ai lavori, ma anche i tifosi, riflettano e ragionino su come migliorare il gioco e il modo in cui lo stesso viene percepito. Non dovrebbe nemmeno scoraggiare la prospettiva del cambiamento di alcune regole, come accadde quando fu introdotta la regola che vietava al portiere di prendere la palla con le mani fuori dall'area di rigore o di toccarla con le mani dentro l'area dopo un retropassaggio, che nonostante le resistenze furono poi assorbite senza particolari problemi.

È quanto mai urgente riflettere su questi aspetti in quanto ci sono diversi fenomeni che al giorno d'oggi portano a un progressivo calo di interesse verso il calcio.

Un primo esempio è rappresentato dalle perdite di tempo che si registrano in occasione della ripresa del gioco, che sono diventate prassi ormai endemica anche da parte dei giovanissimi calciatori i quali, anche nelle scuole calcio, emulano i giocatori adulti che vedono in televisione, cercando per esempio di ritardare il più possibile il rientro della palla in azione.

Un secondo esempio è rappresentato dall'antisportività dell'atteggiamento della perdita di tempo, che in maniera sistematica è associato ad altri atteggiamenti contrari allo spirito delle regole e alla leale competitività sul terreno di gioco.

Le iniziative formative, sia nelle scuole, sia nelle università, volte a informare il pubblico sulle dinamiche dell'intero sistema del calcio, ma soprattutto quelle dirette alla conoscenza delle sue

regole in campo e fuori dal campo, rappresentano allora occasioni importanti per riflettere su tutti gli aspetti citati. Solo in questo modo si potrà invertire la tendenza di un allontanamento delle persone dal calcio e suscitare nuovo interesse anche tra le giovani generazioni.

LA NECESSARIA EQUAZIONE TRA ETICA, POLITICA ED ECONOMIA NEL MONDO DEL CALCIO

Gabriele Gravina

Presidente della Federazione Italiana Gioco Calcio

Abstract

Il contributo rappresenta un approfondimento della relazione tenutasi il 6 Marzo 2023 presso l'Università degli Studi della Campania dal titolo "Regolamento del giuoco del Calcio tra teoria e prassi". L'autore offre una panoramica generale del mondo calcistico in Italia, soffermandosi sull'impatto che l'industria calcistica ha nell'economia del tessuto sociale italiano. L'articolo mette in evidenza il collegamento tra il giuoco calcio, l'economia e le scelte politiche in merito allo sviluppo del sistema stesso. Infine, il contributo si sofferma sull'analisi della crisi in atto nel mondo del calcio italiano e dei riflessi, fornendo proposte operative per tentare di controvertere la tendenza.

Parole chiave: Regole, Economia, Crisi, Riforma, Politica

Abstract

The article contains an in-depth examination of the presentation held on March 6, 2023, at the University of Campania at the congress "Regulation of Football between Theory and Practice". The author provides a comprehensive overview of the football world in Italy, focusing on the impact that the football industry has on the economy of the Italian social fabric. The article highlights the interconnection between football, the economy, and political choices regarding the development of the system itself. Lastly, the contribution delves into the analysis of the ongoing crisis in the Italian football world and its repercussions, offering operational proposals aimed at attempting to counteract the prevailing trend.

Keywords: Rules, Economy, Crisis, Innovation, Politics

Il tema della formazione rappresenta uno degli elementi fondamentali per poter puntare ad una vera e propria rivoluzione culturale nello Sport ed è questo il motivo per il quale anche la FIGC sta cercando di aprire il mondo del calcio, chiuso e autoreferenziale fino a qualche tempo fa, a continue occasioni di confronto e di studio, anche con il mondo accademico. Siamo impegnati nel creare un rapporto di contaminazione positiva, che non può che far bene al mondo del calcio, in quanto lo scambio di idee rappresenta un importante contributo a quella forma di

Rinascimento, di nuovo Umanesimo sportivo di cui ho iniziato a parlare dal momento in cui ho assunto l'incarico di presidente della FIGC, che si spera possa consentire di arrivare in tempi brevi ad una svolta nel sistema.

Tra gli argomenti oggi prioritari ci sono le norme che disciplinano il mondo del calcio, ma quando si parla di regole non si può limitare il discorso esclusivamente al mondo delle regole applicate sul campo di gioco. Esistono, infatti, delle regole fuori dal campo, che sono altrettanto importanti, perché rappresentano l'elemento principale alla salvaguardia della competitività sportiva, alla salvaguardia e alla stabilità della tenuta economico finanziaria del sistema. A ben vedere, i bilanci delle società di calcio devono essere molto più corretti dei bilanci delle classiche società commerciali, soprattutto perché i dirigenti, oltre alla corretta tenuta delle scritture contabili, devono mantenere un comportamento improntato ai canoni di lealtà e correttezza, che rientrano tra i principi fondamentali dell'ordinamento sportivo e che sono in grado di descrivere il complesso rapporto tra sport, economia ed etica.

Il sistema delle regole, infatti, fa parte del sistema economico e l'etica rappresenta una precondizione dell'universo sportivo, in cui l'intersezione dei due mondi (economico-giuridico ed etico) risulta amplificato già nell'etimologia stessa delle parole "economia" formata dalla parola "*oikos*", come famiglia/casa, come capacità di stare insieme e "*nomos*", come norma/regola rivolta ad un sistema "*politikós*", inteso come comunità. Parlare di regole del calcio significa quindi occuparsi di un insieme di norme che consentono di aggregare di tenere unita un'organizzazione, una famiglia, una comunità sportiva. In questa interpretazione aiuta il riferimento al lemma greco "*êthos*", inteso come abitare, come il posto in cui vivere, che riferendosi proprio all'etica pone in evidenza la stretta comunione di intenti con l'economia.

Quando si parla di economia in un mondo come quello del calcio, per diverse ragioni storiche qualcuno ha pensato di ripristinare il concetto del NOMA (*non overlapping magisteria*), secondo cui la sovrapposizione dei magisteri non è consentita e quindi economia, etica e politica dovrebbero essere piani affrontati in maniera separata. Al giorno d'oggi, al contrario, pare più che mai necessario ripristinare un concetto interpretativo e di approccio alla realtà, che si dissocia dal concetto del NOMA, perché se da un lato è vero che l'economia rappresenta un sistema autonomo, è altrettanto vero che la stessa non può essere né distaccata, né distinta sia dall'etica, sia dalla politica.

E proprio in riferimento alla politica è importante che i suoi rappresentanti comprendano quanto l'economia del calcio, l'industria del calcio, il mondo del calcio nel suo complesso meritino considerazione e rispetto da parte delle istituzioni. Accade spesso che gli interlocutori istituzionali tentino di sminuire l'impatto del mondo del calcio in Italia, ma è opportuno ricordare che ad oggi la sua economia impatta da sola per lo 0,58% sul Pil nazionale, contribuendo a versare nelle casse dello Stato circa 1.300.000.000 di euro all'anno. Sempre osservando i numeri, il movimento calcistico nel nostro Paese rappresenta 1.400.000 tesserati, di cui oltre 800.000 minorenni; con un notevole impatto del 20% dei giovani italiani (da 5 a 14 anni) che sono tesserati nella Federazione Italiana Giuoco Calcio, che organizza 570.000 partite all'anno: una ogni 55 secondi. Dunque, quando si parla di industria del calcio, questo termine

non può essere utilizzato con un'accezione riduttiva e l'economia del calcio non può essere considerata come un elemento critico all'interno del panorama industriale nazionale, quando addirittura coinvolge 12 settori merceologici diversi.

Le richieste di sostegno che il calcio rivolge al mondo istituzionale non rappresentano quindi delle grida di aiuto, ma si sostanziano in una rivendicazione del corretto posizionamento del suo ruolo all'interno del sistema industriale e produttivo italiano, a maggior ragione in un momento di crisi generale come quello che stiamo vivendo.

Spostando allora il *focus* sul concetto di crisi, questa viene suddivisa dagli studiosi in un due tipologie, la crisi dialettica e la crisi entropica. La prima è generata all'interno di un'organizzazione da un effetto particolarmente significativo, ma quell'organizzazione possiede il germe e i semi per poter reagire. Nel secondo caso, invece, si assiste ad un collasso per implosione di un sistema e quando si arriva a questo livello di crisi è necessario che il sistema imploso trovi un nuovo significato. Per fare questo non è sufficiente intervenire con piccoli e marginali adeguamenti normativi e organizzativi, ma è necessario un vero e proprio cambio di senso, un profondo e sostanziale cambio di indirizzo.

Il calcio italiano si trova, dunque, di fronte alla necessità di comprendere che si è giunti ad un momento in cui è necessario un cambio totale di direzione, senza il quale ci si troverà di fronte a conseguenze di proporzioni preoccupanti.

La soluzione a questo momento di crisi non può essere risolta semplicemente con un aumento del valore della produzione applicando la teoria kantiana, che descrive che dall'aumento delle risorse deriva una maggiore possibilità di distribuzione di esse tra tutti, secondo un principio di giustizia, o utilizzando la metafora dell'alta marea, che all'arrivo del suo flusso solleva tutti, sia le imbarcazioni più grandi, sia quelle più piccole generando un flusso di *trickle down*, di sgocciolamento dall'alto verso il basso che irrori un senso di benessere a tutto il sistema. Queste sono situazioni che si verificano quando la Lega Serie A acquisisce nuove risorse e di conseguenza una parte di esse vengono riversate sulle altre Leghe. Questa impostazione non è però sufficiente, in quanto quando un prodotto come quello del calcio si posiziona sul mercato, esaurendo la sua progettualità intrinseca, sicuramente gli viene attribuito un valore misurato dal PIL, che pur essendo uno degli indicatori di *performance* della sua economia, non risolve da solo il più complesso tema della crescita di quel prodotto.

A ben vedere, l'impostazione che ha voluto come preminente l'aumento del valore della produzione è stata adottata anche da altre realtà nazionali, tra cui quella del modello inglese, di quello turco, di quello cinese che però cominciano ad avvertire anch'essi delle difficoltà, si pensi ad esempio che nella Premier League negli ultimi 25-30 anni sono addirittura 62 le società andate in amministrazione controllata.

Per superare la crisi è dunque necessario, non solo aumentare la produzione, ma soprattutto mettere sotto controllo i costi, basti pensare che all'interno del sistema italiano il rapporto tra valore della produzione e costo del lavoro oscilla intorno al 90%; è chiaro, quindi, che ci si trova di fronte ad un sistema insostenibile, che rappresenta l'anticamera del fallimento.

Risulta allora necessario trovare le modalità per rifondare con una nuova capacità rigenerarsi, attraverso vari passaggi, tra cui quello della riforma dei campionati che, pur non essendo l'elemento che da solo può identificare un processo ben più articolato, che è la riforma del calcio italiano nel suo complesso, rappresenta un passaggio ormai non più procrastinabile.

Per fare ciò è necessario un approccio basato non solo sulla conservazione del presente o sulla proposta di soluzioni a breve termine, ma è necessaria una prospettiva di visione più ampia e a lungo termine, che però deve essere basata su un senso di responsabilità e coerenza. È infatti indispensabile ripristinare nel più breve tempo possibile l'equazione, fondamentale nel mondo sportivo, tra etica, economia e politica, in quanto sono già noti i ruoli di questi sistemi: i mezzi che l'economia può fornire al sistema del calcio, i valori del suo sistema etico, nonché i fini che persegue la parte politica. Al contrario, se si prosegue in un'ottica conservativa, perseguendo l'idea dell'economia come finalità del sistema, che utilizza la politica quale mezzo per raggiungerli, sarà sostanzialmente impossibile ripristinare l'equazione che permette al nostro movimento di funzionare, arrivando inevitabilmente al suo collasso.

Riprendendo in mano il senso di responsabilità di tutti gli attori del sistema, attraverso un confronto aperto è possibile giungere a quell'inversione di senso così necessaria. Per fare questo, è importante agire anche sul piano giuridico, che riguarda sia le regole del gioco del calcio sul campo, sia le regole delle responsabilità dei suoi componenti negli organismi politici, tra cui quelle dei dirigenti federali, dei rappresentanti delle Leghe e delle società stesse, utilizzando come paradigma non più l'interesse del singolo, ma privilegiando la discussione e le azioni da attuare nell'interesse dell'intero sistema.

LA NUOVA CONFORMAZIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI PER LE SQUADRE DI CALCIO PROFESSIONISTICHE

UNA SFIDA PER LA CREAZIONE DI UNA CORPORATE GOVERNANCE IN GRADO DI RISPETTARE I NUOVI PARAMETRI FINANZIARI DEL *FINANCIAL SUSTAINABILITY REGULATIONS*

Gary Louis Pietrantonio

Avvocato nel Foro di Bologna e Professore a contratto nell'Università di Bologna

Abstract

Il contributo esamina i profili giuridici sportivi, le questioni contabili e societarie nei confronti delle squadre di calcio e le novità apportate dal Codice della Crisi nell'ambito degli assetti organizzativi ed amministrativi, prefiggendosi l'obiettivo di individuare quali siano le caratteristiche organizzative di cui deve dotarsi una squadra di calcio professionistica al fine di poter rispettare i precetti di carattere economico-finanziario introdotti dal legislatore sportivo nazionale e comunitario, nonché quelli richiesti dall'art. 2086 c.c..

Parole chiave: Assetti organizzativi, Art. 2086 c.c., Corporate Governance, Squadre di calcio professionistiche.

Abstract

The paper examines the sports legal profile, accounting and corporate issues of football teams and the innovations introduced by the New Bankruptcy Code (Codice della Crisi) in the area of organizational and administrative structures, with the aim of identifying the characteristics of the business management that a professional football team must have in order to comply with the economic-financial rules introduced by national and EU sports legislation, as well as those required by the new article 2086 of the ICC.

Keywords: Organization and administrative structure, Article 2086 ICC, Corporate Governance, Football Professional Team.

1. Il sistema delle società di calcio negli ultimi vent'anni e l'allargamento dello scenario della corporate governance

Nel corso degli ultimi due decenni il calcio ha vissuto una profonda evoluzione che lo ha trasformato da semplice prodotto di intrattenimento ad una complessa e articolata industria

globale in grado di produrre ingenti ricavi¹ e costi di gestione.

L'analisi del fenomeno del calcio professionistico non può dunque oggi incentrarsi e limitarsi al solo profilo sportivo² ma deve necessariamente fare i conti con quello che è di recente diventato un vero e proprio settore economico,³ nel quale si muovono molteplici attori portatori d'interessi eterogenei.⁴

I crescenti interessi, collegati sia al panorama calcistico moderno che all'apertura delle società di calcio ai mercati regolamentati, hanno inevitabilmente portato le principali squadre professionistiche di calcio europee a concentrare la propria attenzione su una corretta ed efficiente gestione economico e finanziaria, attribuendo di fatto a tale aspetto un ruolo prioritario anche rispetto agli obiettivi sportivi.

È dunque emersa con crescente forza l'esigenza di progettare una moderna *corporate governance* delle società di calcio professionistiche in grado di fronteggiare le nuove sfide dell'industria del pallone, dotandosi di assetti organizzativi funzionali al rispetto del quadro normativo di riferimento.⁵

A ben vedere, in Italia, le squadre di calcio professionistiche non sono state in grado di comprendere tempestivamente e adeguarsi al radicale cambiamento in atto nel proprio settore. Infatti, molte squadre, spesso a causa anche di radicali *deficit* organizzativi e gestionali, non sono riuscite ad attuare quelle misure che avrebbero consentito loro di operare in condizione di autonomo equilibrio economico-finanziario.

Così, in assenza di tali adeguamenti molte società calcistiche sono rimaste legate alla sistematica copertura delle perdite di esercizio tramite il ricorso ad ingenti ricapitalizzazioni provenienti dalla proprietà di riferimento.

Ancora, la fisiologica inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici delle società di calcio per far fronte alle proprie obbligazioni ha inevitabilmente prodotto, da un lato, il fallimento⁶ di

¹ Per una attenta ricostruzione delle caratteristiche dell'industria dello sport cfr. W.C. Neale, *The peculiar Economics of professional Sport, A contribution to the theory of the firm in sporting competition and in market competition*, in *Quart. J. Econ.*, 1964, (78) 1, pp. 1-14.

² Per lungo tempo, l'attività calcistica è stata praticata nell'ambito di strutture associative che non presentavano alcun carattere di imprenditorialità. Il calcio professionistico ha, infatti, fino ad un certo punto operato tramite associazioni non riconosciute che trovavano la loro normazione all'interno dell'allora vigente Regolamento del CONI. Sul tema cfr. G. Gravina, *Il bilancio d'esercizio e l'analisi della performance nelle società di calcio professionistiche*, Milano, Franco Angeli, 2011, p. 76.

³ M. Bellinazzo, *Goal economy. Come la finanza globale ha trasformato il calcio*, Milano, Baldini & Castoldi, 2015; F. Rubino, *Un approccio manageriale alla gestione delle società di calcio*, Milano, Franco Angeli, 2004.

⁴ Sul tema cfr. R. Vona, A. Formisano, *Giustizia sportiva e management. Le ragioni di una convergenza di azione interdisciplinare, tra etica, diritto e gestione aziendale*, in *Rass. di Dir. ed Ec. dello sport*, 2017, 1, p. 35.

⁵ S. Pazzaglia, *La valutazione del capitale economico di un club di football*, in *La valutazione delle aziende*, n. 60, *Finanza e Valore*, 2011.

⁶ L'assoggettamento delle squadre di calcio professionistiche alla disciplina oggi riportata nel Codice della Crisi deve ricondursi alla riforma introdotta con la legge n. 586/1996, la quale ha identificato queste persone giuridiche come enti collettivi a finalità di lucro. Quest'ultimi, come noto, sono a tutti gli effetti imprenditori commerciali che esercitano in modo professionale e con metodo economico un'attività organizzata per la produzione o lo scambio di beni e/o servizi. Da questa scelta legislativa discende che le squadre di calcio professionistiche possono subire sia la liquidazione giudiziale del loro patrimonio che ricorrere ad una delle cornici giuridiche per tentare il proprio risanamento aziendale. Questo implica che in caso di "crisi", l'organo amministrativo di una società di calcio professionistica, anche nella prospettiva di preservare il titolo sportivo,

alcune storiche squadre⁷ e dall'altro, l'allontanamento dal calcio professionistico di importanti gruppi industriali italiani, che non sono stati più in grado di sostenere gli ingenti e non più giustificabili investimenti necessari⁸ per competere ai massimi livelli internazionali.⁹ Queste strutturali problematiche hanno evidentemente avuto ripercussioni sull'intero settore a livello

deve valutare attentamente se ricorrere ad uno strumento di natura liquidatoria (liquidazione giudiziale o concordato liquidatorio) ovvero ad uno strumento finalizzato a preservare la continuità aziendale (quale ad esempio, il concordato preventivo in continuità, l'accordo di ristrutturazione del debito, il piano di risanamento e la convenzione di moratoria).

⁷ Nel corso degli anni vi sono stati diversi fallimenti di squadre di calcio professionistiche. Quest'ultimi hanno aperto importanti dibattiti dottrinali e giurisprudenziali legati al particolare tipo di attività esercitata dal soggetto fallito. In quest'ottica vanno ricordati, ad esempio, il fallimento del Torino (fallimento preceduto da ipotesi di concordato preventivo con l'intervento di un assuntore), del Monza (a seguito della dichiarazione di fallimento il giudice delegato del Tribunale competente ha dapprima disposto l'esercizio provvisorio, al fine di consentire che si portasse a termine il campionato e, successivamente, ha disposto la vendita dell'azienda, motivando la sua decisione con esigenze di salvaguardia dell'interesse dei creditori ma anche di continuità dell'attività oggetto dell'impresa, nonché della salvaguardia dei posti di lavoro dei dipendenti), del Perugia (a seguito del fallimento della società Associazione Calcio Perugia S.p.A., militante in Serie B, venne costituita una nuova società, il Perugia Calcio S.r.l., in seguito Perugia Calcio S.p.A., che aderì al Lodo Petrucci venendo ammessa al Campionato di Serie C1), del Parma (amministrazione straordinaria), e del Napoli (nel giugno del 2004, la S.S.C. Napoli S.p.A., concedeva in affitto l'azienda sportiva, comprensiva del titolo sportivo di serie B e, dunque, del diritto a partecipare al campionato professionistico di competenza. La stessa società, non essendo più in possesso dei requisiti per l'ammissione al campionato di competenza, chiedeva alla F.I.G.C di consentire in sua vece, l'iscrizione ad altra società, quella del Napoli Sportiva S.p.A., con cui aveva perfezionato il contratto d'affitto d'azienda. L'operazione contrattuale fu caratterizzata dalla stipula di un preliminare di affitto d'azienda con cui le parti convenivano che la società S.S.C. Napoli S.p.A. avrebbe concesso in affitto il complesso aziendale costituito da beni materiali ed immateriali. La Federazione, con provvedimento motivato, negava l'iscrizione al campionato della neo-affiliata, essendo vietato, per il proprio ordinamento, ogni valutazione economica e cessione del titolo sportivo. Le due società, legate dal rapporto contrattuale di affitto, adivano la competente Camera Arbitrale del C.O.N.I., chiedendo la riforma dei provvedimenti di non ammissione alla F.I.G.C. Nelle more del giudizio arbitrale, il Tribunale di Napoli, con sentenza dichiarava il fallimento della S.S.C. Napoli S.p.A., e "considerato il titolo sportivo il principale bene dell'azienda fallita" e "ritenuta la procedura di assegnazione del titolo sportivo prevista dall'art.52, comma 6 delle NOIF, più nota come Lodo Petrucci, illegittima e sostanzialmente lesiva dell'azienda fallita nel suo complesso", autorizzava il curatore ad esperire tutte le azioni giudiziarie, anche di tipo cautelare, al fine di garantire i creditori della massa. Con successivo provvedimento la Federazione, preso atto della dichiarazione di fallimento, disponeva la revoca dell'affiliazione della S.S.C. Napoli S.p.A. Nel settembre 2004, dopo varie vicende, la F.I.G.C. procedeva all'iscrizione al campionato di Serie C1 della medesima società, precisando all'uopo che la procedura di attribuzione del titolo sportivo di categoria inferiore, doveva inquadrarsi in una diversa applicazione del c.d. Lodo Petrucci frutto della straordinarietà della situazione, "derivante dalla collocazione temporale della dichiarazione di fallimento della S.S.C. Napoli S.p.A."). In dottrina per un inquadramento delle tematiche delle squadre professionistiche e il fallimento, cfr. D. Vittoria, *La liquidazione necessaria delle società sportive e i rapporti con il fallimento*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1986, p. 25; G. Vidiri, *Le società sportive tra normativa speciale e disciplina codicistica*, in *Le Società*, 1991, p. 75; F. Fiammanò, *La crisi delle società di calcio e l'affitto di azienda sportiva*, in *Diritto fallimentare e delle società commerciali*, 2006, (81) 1; U. Apice, *La società sportiva: dentro o fuori al codice civile*, in *Riv. dir. fall.*, 1986, pp. 538 ss. e R. Milozza, *Il fallimento delle società sportive di calcio (nota a Trib. Venezia, 4 giugno 1984)*, in *Fallimento*, 1985, p. 196.

⁸ Per un'analisi economico-finanziaria dettagliata del comparto calcistico prima dell'entrata in vigore del Fair Play Finanziario, si veda M. Nicolliello, *Il monitoraggio di FIGC e UEFA sulle società di calcio italiane: scenario attuale e possibili evoluzioni*, in *Riv. Dott. Comm.*, 2014, I, p. 35; Deloitte, *Annual Review of Football Finance*, 2010, reperibile on-line al seguente indirizzo web: *Deloitte Sport Business Group*.

⁹ Per una ricostruzione del fenomeno cfr. F. Sottile, *Perché la Cina investe così tanto nel mondo del calcio?*, consultabile all'indirizzo internet: *Sport Business Management*; M. Romandini, *Perché i cinesi investono nel calcio*, consultabile all'indirizzo internet: *Wired*, 28 aprile 2016; *Redazione AGI, Milan, Inter e le altre squadre europee in mano cinese*, consultabile all'indirizzo internet: *Agf*.

nazionale, divenendo in più di una circostanza anche oggetto di interesse governativo.¹⁰

Come naturale conseguenza di quanto precede, negli ultimi anni i principali *club* calcistici italiani sono passati nelle mani di importanti investitori esteri,¹¹ i quali hanno avuto il merito di avviare un processo di profondo rinnovamento dei modelli di *governance* societaria,¹² volto anche a consentire il rispetto da parte di questa particolare tipologia di società, dei parametri di natura finanziaria prefissati dal legislatore sportivo a livello nazionale e internazionale.¹³

Uno dei principali fattori che ha determinato l'attuale *deficit* competitivo dei *club* italiani rispetto a quelli europei è quindi ricollegabile alla ritardata adozione di strutture organizzative, amministrative e contabili, in grado di affrontare l'importante rivoluzione economica che ha investito il calcio professionistico nel corso degli ultimi venti anni.¹⁴

La correlazione tra un assetto amministrativo e contabile strutturato e l'equilibrio economico e finanziario di un ente sportivo professionistico è stata più volte ribadita anche dall'UEFA. Nel corso degli anni quest'ultima ha infatti imposto ai *club* europei di dotarsi degli strumenti organizzativi necessari affinché fossero rispettati i rigidi parametri finanziari,¹⁵ rappresentati

¹⁰ Da ultimo va segnalato il cd. debito spalma debiti fiscali introdotto con la legge di bilancio 2023. Si tratta di un provvedimento pensato per favorire le squadre di calcio professionistiche ed associazioni sportive che non hanno adempiuto, nel corso del periodo della pandemia sanitaria, al regolare versamento di IVA, ritenute e contributi previdenziali. Con l'intervento del legislatore, si consente ai "soggetti sportivi" di spalmare il debito fiscale, erariale e previdenziale in 60 rate mensili con la sola sanzione di mora del 3% e senza che sia prevista l'applicazione di alcuna sanzione penale. Il recente intervento copia nella sostanza il precedente intervento di natura assistenziale posto in essere del legislatore con il D.L. n. 282/2002, dove per evitare il tracollo di alcuni club professionistici, si consentì alle squadre di calcio professionistiche di poter ammortizzare in un periodo di 10 anni il costo delle svalutazioni dei diritti alle prestazioni dei calciatori. In seguito alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione Europea il periodo di ammortamento è stato ridotto a 5 anni. Tramite questo intervento legislativo, di fatto si evitò di obbligare le proprietà delle squadre di calcio a dare corso ad ingenti ricapitalizzazioni dell'importo pari almeno a quello delle svalutazioni effettuate. Per una attenta ricostruzione degli effetti contabili correlati all'entrata in vigore D.L. n. 282/2002, cfr. M. Rubino, De Ritis, *Alterazione del bilancio, vantaggi nelle competizioni sportive e violazione del diritto alla concorrenza*, in *Giustizia Civile.com*, 2023; E. Lugli, P. Marchini, *Risultati economici, ricapitalizzazioni e indebitamento nelle società di calcio professionistiche italiane*, in *Controllo di gestione*, 2018, 6, pp. 48 ss.; G. Pizzonia, *Le immobilizzazioni immateriali nelle imposte dirette: il caso dei diritti alle prestazioni sportive dei calciatori*, in *Rassegna Tributaria*, 2011, 5, pp. 1217 ss.; C. Sottoriva, *La qualificazione del c.d. "titolo sportivo" nel trasferimento d'azienda nell'ambito delle procedure concorsuali*, in *Le Società*, 2011, 7, pp. 769 ss.; F. Melidoni, G. Committeri, *Bilanci «nel pallone»: vecchi problemi e nuovi scenari*, in *Amministrazione & Finanza*, 2003, 20, pp. 6 ss.; M. Mancin, *La svalutazione del patrimonio calciatori nel bilancio delle società di calcio professionistiche: effetti e distorsioni derivanti dall'applicazione delle norme contenute nel decreto "salva-calcio" n. 282/2002 convertito in legge*, in *Impresa Commerciale Industriale*, n. 2, 2003, pp. 257 ss.; C. Guarna, *Il bilancio consolidato delle società di calcio professionistiche*, in *Amministr & Finanza*, 2018, 6, pp. 27 ss.

¹¹ I casi più noti sono certamente la cessione del pacchetto di maggioranza del Milan da parte di Silvio Berlusconi e dell'Inter da parte di Massimo Moratti.

¹² A. Capasso, M. Rossi, *Systemic value, and corporate governance. Exploring the case of professional football teams*, in *Business Systems Review*, 2013, volume 2.

¹³ P. Ciabattini, *Vincere con il Fair Play Finanziario. I grandi club del calcio europeo e la nuova normativa UEFA: La fine dell'era dei mecenati*, Milano, Il Sole 24 Ore Editore, 2011.

¹⁴ Sul tema cfr. J.C. Cataliotti, *Il business nel pallone. Analisi dei modelli organizzativi e gestionali delle società di calcio*, Milano, Ugo Mursia, 2015, pp. 15 ss.; M. De Mari, *Gli assetti organizzativi societari*, in M. Irrera (a cura di), *Assetti adeguati e modelli organizzativi nella corporate governance delle società di capitali*, Bologna, Zanichelli, 2016, pp. 24 ss.

¹⁵ Per una attenta ricostruzione dei parametri finanziari introdotti dall'UEFA cfr. M. Nicolliello, *Il monitoraggio di Figc e Uefa sulle società di calcio italiane: scenario attuale e possibili evoluzioni*, in *Riv. Dott. Comm.*, 2014,

attualmente dalla *football requirement rule*, dalla *squad cost rule* e dal *no overdue debt*.¹⁶

Il quadro normativo di riferimento, in continua evoluzione, negli ultimi decenni ha richiesto un radicale mutamento di mentalità del *management* delle squadre di calcio professionistiche, che ha pian piano concentrato la propria attenzione sulla sostenibilità economica dell'intera gestione. In quest'ottica, si è cercato di attuare processi tesi a ridurre i costi di gestione e a ricercare nuove entrate finanziarie. Nel nuovo panorama appare dunque chiaro come le società di calcio professionistiche debbano essere in grado di monitorare costantemente e controllare i rischi correlati alla loro attività d'impresa, al fine di tutelare con successo i propri *stakeholders*.¹⁷ In questo contesto, la recente entrata in vigore del Codice della Crisi, che ha portato importanti novità in ambito di assetti amministrativi ed organizzativi, ed i recenti scandali finanziari che hanno colpito alcune blasonate squadre di calcio professionistiche, pongono l'attenzione degli operatori sulla struttura organizzativa propria di questi particolari enti giuridici.

2. Il design dell'assetto organizzativo

Da sempre ci si è interrogati su cosa si debba intendere per assetto organizzativo ed amministrativo di una impresa e quale sia il *framework* di riferimento per esprimere un giudizio sulla sua adeguatezza.¹⁸

Nella prassi aziendalistica emerge come il denominatore comune degli adeguati assetti organizzativi possa essere identificato nel sistema di funzioni di potere, deleghe di firma, procedure e processi decisionali attraverso cui viene strutturata internamente la realtà imprenditoriale di riferimento. Tale sistema ha lo scopo di identificare in modo chiaro e puntuale i compiti e le responsabilità dei soggetti coinvolti nella gestione sociale.¹⁹

pp. 35 ss.; F. Di Girolamo, *Il fair play finanziario nella giurisprudenza della Corte Arbitrale dello Sport*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2019, 2; J.C. Muller, J. Lammert and G. Hovemann, 'The Financial Fair Play Regulations of UEFA: An adequate concept to ensure the long-term viability and sustainability of European club football?' in *International Journal of Sport Finance*, 2021, 7 (2), pp. 117–140; S. Kesenne, 'The impact of salary caps in professional team sports', in *Scottish Journal of Political Economy*, 2000, 47 (4), pp. 422–430; C. Benoldi, C. Sottoriva, *La disciplina della redazione del bilancio di esercizio delle società di calcio. Confronto con l'esperienza internazionale ed impatto del Financial Fair Play*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2011; 1, C. Buscarini, A. Frau, *Sport ed economia aziendale. Considerazioni a sostegno dell'importanza dei modelli di gestione aziendale nelle organizzazioni sportive*, in *Rivista Italia di Ragioneria ed Economia Aziendale*, 11 dicembre 2007; M. Lai, *Il calcio dal Fair Play Finanziario all'azionariato popolare: criticità nella dimensione istituzionale del calcio professionistico*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, Fascicolo 1, 2012; L. Longhi, *Il Fair Play Finanziario UEFA di fronte all'Ordinamento giuridico comunitario*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2012, 2

¹⁶ L'attuale disciplina finanziaria è codificata nel *UEFA Club Licensing and Financial Sustainability Regulations*. Questi parametri vanno a sostituire quelli precedentemente introdotti dall'UEFA tramite il *Club Licensing and Financial Fair Play Regulation* nella versione del 2018.

¹⁷ L. Gelmini, *Le società di calcio professionistiche nella prospettiva dell'economia d'azienda*, Milano, Giuffrè, 2014.

¹⁸ Sul tema cfr. A. Paletta, *Adeguati Assetti e loro scalabilità alla luce del Codice della Crisi d'Impresa*, in *Crisi d'impresa e responsabilità nelle società di capitali*, (a cura di) L. Balestra, M. Martino, Milano, Giuffrè, 2022.

¹⁹ Sul punto cfr. P. Riva, *Assetto Organizzativo: ruoli di corporate governance*, in *Adeguati Assetti Organizzativi per la prevenzione della Crisi*, Milano, Sole 24 ore, luglio 2022; A. Paluchowski, nella prefazione al fascicolo

Pragmaticamente, un assetto organizzativo è costituito da una struttura organizzativa e da un sistema operativo. Nella prima vengono configurati in modo unitario e coordinato gli organi aziendali e l'insieme dei compiti ad essi assegnati, mentre il secondo costituisce il sistema di relazioni tra le diverse unità organizzative.²⁰ Dal corretto bilanciamento di questi elementi dipende anche l'effettivo funzionamento del sistema di gestione dei rischi, che si traduce, ad esempio, nella capacità per gli amministratori di intercettare anticipatamente eventuali situazioni di crisi, e per le società di calcio professionistico, come vedremo nel proseguo, di verificare costantemente il rispetto dei parametri finanziari richiesti dalla FIGC e dall'UEFA.

Nell'ambito di questo contesto generale, l'adequatezza degli assetti è da valutare sotto un duplice profilo: (i) l'assetto deve essere in grado di intercettare preventivamente le situazioni di difficoltà rilevanti e (ii) deve essere proporzionato alle caratteristiche dell'impresa. Sotto il primo profilo, gli assetti organizzativi devono essere idonei a rilevare una ampia gamma di situazioni di difficoltà dell'impresa che comprendono non solo le situazioni di crisi ma anche quelle di probabilità di crisi (come, ad esempio, le situazioni di squilibrio patrimoniale, economico e finanziario) nonché tutti i fattori che possono minare la prospettiva della continuità aziendale. Sotto il secondo profilo (proporzionalità rispetto alle caratteristiche dell'impresa), l'adequatezza deve essere parametrata alla dimensione dell'impresa, al contesto normativo di riferimento e alla natura delle attività esercitate. Pertanto, il giudizio di adeguatezza dell'assetto organizzativo si fonda su valutazioni operate *ex ante* e che devono essere rapportate alle caratteristiche dimensionali e alla complessità gestionale e organizzativa dell'impresa di riferimento. Su queste premesse, è chiaro che i processi decisionali a supporto della conformazione degli assetti amministrativi non possono basarsi sulla mera arbitrarietà ma devono, al contrario, svilupparsi e fondarsi sui criteri di replicabilità e di dimostrabilità.

Il recente intervento del legislatore nell'ambito degli assetti organizzativi rappresenta la conclusione di un lungo processo riformatore iniziato alla fine del secolo scorso. Prima di verificare il contenuto della riforma figlia del D.lgs. 14/2019, è opportuno premettere alcune riflessioni su come era delineata la questione in esame nell'ordinamento giuridico prima dell'avvento del Codice della Crisi.

In primo luogo, non si può attribuire il merito al combinato disposto degli artt. 375 e 377 del Codice della Crisi di aver introdotto l'obbligo di carattere generale di istituire un assetto organizzativo ed amministrativo per potere dare avvio ad una attività imprenditoriale. Pare indubbio, infatti, che questo specifico dovere fosse già ricavabile implicitamente all'interno dell'ordinamento giuridico in virtù della lettura congiunta del principio di corretta amministrazione (*ex art. 2403 c.c.*), del dovere di diligenza (*ex art. 2392, comma 1, c.c.*) e dell'obbligo di conservazione dell'integrità del capitale sociale (*ex artt. 2394 e 2486 c.c.*). Al

IV *I nuovi compiti degli organi sociali* (a cura di) P. Riva, nella collana *Crisi d'Impresa* a cura di A. Danovi e A. Acciaro, Milano, Sole 24 ore, Aprile 2019; P. Riva e P. Irrera, *La convergenza tra le indicazioni del Codice della Crisi e D.L. 118/2021: is cash still king? DSCR e TDR a confronto*, in *Ristrutturazioni Aziendali-II Caso.it*, ottobre 2021.

²⁰ Per una attenta descrizione dei ruoli degli attori in un sistema amministrativo ed organizzativo cfr., P. Riva, *Ruoli di corporate governance*, Milano, Egea, 2020.

contrario, la novità normativa può essere letta come la finalizzazione di un lungo processo riformatore di *compliance* amministrativa ed organizzativa. Tale processo ha trovato luce alla fine del secolo scorso quando il legislatore ha imposto alle società quotate nei mercati regolamentati di dotarsi di una *corporate governance* caratterizzata dalla presenza di una vigilanza qualificata²¹ a cui affidare il compito di verificare l'adeguatezza degli assetti amministrativi organizzativi e contabili predisposti dall'organo amministrativo.²² Sulla scia dell'esperienza anglosassone, in particolare dei Compliance Programs statunitensi,²³ il legislatore ha esteso con l'avvento della Legge 231/2001 la propria influenza nell'ambito organizzativo dell'impresa introducendo la possibilità per le società di capitali d'istituire modelli organizzativi finalizzati a prevenire la responsabilità penale da reato delle persone

²¹ Il precetto risiede nell'art. 149 del Tuf che cita testualmente che: 1. "Il collegio sindacale vigila: a) sull'osservanza della legge e dell'atto costitutivo; b) sul rispetto dei principi di corretta amministrazione; c) sull'adeguatezza della struttura organizzativa della società per gli aspetti di competenza, del sistema di controllo interno e del sistema amministrativo-contabile nonché sull'affidabilità di quest'ultimo nel rappresentare correttamente i fatti di gestione; c-bis) sulle modalità di concreta attuazione delle regole di governo societario previste da codici di comportamento redatti da società di gestione di mercati regolamentati o da associazioni di categoria, cui la società, mediante informativa al pubblico, dichiara di attenersi; d) sull'adeguatezza delle disposizioni impartite dalla società alle società controllate ai sensi dell'articolo 114, comma 2. 2. I membri del collegio sindacale assistono alle assemblee ed alle riunioni del consiglio di amministrazione e del comitato esecutivo. I sindaci, che non assistono senza giustificato motivo alle assemblee o, durante un esercizio sociale, a due adunanze del consiglio d'amministrazione o del comitato esecutivo, decadono dall'ufficio. 3. Il collegio sindacale comunica senza indugio alla CONSOB le irregolarità riscontrate nell'attività di vigilanza e trasmette i relativi verbali delle riunioni e degli accertamenti svolti e ogni altra utile documentazione. 4. Il comma 3 non si applica alle società con azioni quotate solo in mercati regolamentati di altri paesi dell'Unione Europea. 4-bis. Al consiglio di sorveglianza si applicano i commi 1, 3 e 4. Almeno un componente del consiglio di sorveglianza partecipa alle riunioni del consiglio di gestione. 4-ter. Al comitato per il controllo sulla gestione si applicano i commi 1, limitatamente alle lettere c-bis e d, 3 e 4".

²² Per una ricostruzione della *corporate governance* imposta dal TUF alle società quotate nei mercati regolamentati cfr. G. Alpa, *Il nuovo codice della corporate governance delle società quotate*, in *Contratto e Impresa*, 2020, 2, pp. 567 ss.; M. Houben, *Il ruolo dei comitati endoconsiliari nel nuovo Codice di Corporate Governance ed il principio di collegialità nelle società quotate*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 2021, 5, pp. 1044 ss.; M. Passador, *Note sulle funzioni del presidente del consiglio di amministrazione nelle società per azioni*, in *Le Società*, 2022, 6, pp. 673 ss.; M. De Poli, *La vigilanza del consiglio di sorveglianza sulla relazione sul governo societario e sugli assetti proprietari delle società quotate*, in *Le Società*, 2020, 11, pp. 1255 ss.; M. Cisi, F. Sansalvadore, *Dal bilancio ESG al report di sostenibilità tra compliance e forward looking*, in *Bilancio e revisione*, 2021, 11, pp. 33 ss.; L. Marroni, *Brevi riflessioni a margine del nuovo "Codice di Corporate Governance"*, in *Amministrazione & Finanza*, 2020, 6, pp. 37 ss.; M. Ventoruzzo, *Il nuovo Codice di Corporate Governance 2020: le principali novità*, in *Le Società*, 2020, 4, pp. 439 ss.; A. Bartalena, *I comitati interni a rilevanza esterna*, in *Rivista delle Società*, 2022, 4, pp. 745 ss.; M. Stella Richter, *Corporate Sustainability Due Diligence: noterelle semiserie su problemi serissimi*, in *Rivista delle Società*, 2022, 4, pp. 714 ss.; M. Houben, *La distribuzione della responsabilità nei consigli di amministrazione con comitati interni investiti di funzioni istruttorie, propositive e consultive*, in *Banca Borsa Titoli di Credito*, 2022, 3, pp. 439 ss.; L. Calvosa, *La governance delle società quotate italiane nella transizione verso la sostenibilità e la digitalizzazione*, in *Rivista delle Società*, 2022, 2-3, pp. 309 ss.; M. Stella Richter, *Profili attuali dell'amministrazione delle società quotate*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2021, 3, pp. 416 ss.

²³ Sul tema cfr. A. Fiorella, voce *Responsabilità da reato degli enti collettivi*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5101 ss.; Id., *From "Macroanthropos" to "Multi-person Organisation" – Logic and structure of compliance programs in the corporate criminal liability*, in Fiorella (ed.), *Corporate Criminal Liability and Compliance Programs – II. Towards a Common Model in the European Union*, cit., pp. 396 ss.; N. Selvaggi, *L'interesse dell'ente collettivo quale criterio di ascrizione della responsabilità da reato*, Napoli, Jovene Editore, 2006, pp. 82 ss.

giuridiche.²⁴ Con questo intervento legislativo l'ordinamento mira ad estendere la responsabilità alle persone giuridiche per i fatti illeciti – anche penali – che vengono commessi nel loro interesse o a loro vantaggio e che sono resi possibili dalle carenze della struttura organizzativa degli enti stessi (la cd. colpa da organizzazione).²⁵

Dopo questi interventi settoriali, il Legislatore consacra la regola della procedimentalizzazione dell'organizzazione dell'impresa con la riforma del diritto societario del 2003 che, oltre ad apportare specifici modelli di gestione e controllo,²⁶ con la formulazione dell'attuale art. 2381 c.c. ha imposto alle S.p.A. la dotazione di assetti amministrativi, organizzativi e contabili. Questa norma, infatti, chiarisce come all'interno delle S.p.A. spetti agli amministratori delegati e al comitato esecutivo²⁷ il compito di curare la predisposizione di una struttura organizzativa, amministrativa e contabile adeguata alla natura e alle dimensioni dell'impresa di riferimento. In questo contesto al Consiglio di Amministrazione, nel suo *plenum*, viene invece affidato il compito di valutare l'adeguatezza degli assetti organizzativi ed

²⁴ Cfr. S. Manacorda, *L'idoneità preventiva dei modelli di organizzazione nella responsabilità da reato degli enti: analisi critica e linee evolutive*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2017, 1-2, p. 50, che definisce il modello organizzativo come "espressione di un'autoregolamentazione etero-diretta e di un'inedita autonormazione penale". Sul punto si veda anche C. Piergallini, *Autonormazione e controllo penale*, in *Dir. pen. e proc.*, 2015, pp. 261 ss.; A. Martuscelli, *Idoneità dei MOG e ruolo dell'OdV: prevenzione del rischio-reato e impedimento dell'evento-reato*, in *Bilancio e Revisione*, 2021, 10 pp. 57 ss.; A. Musella, O. Formenti, *I modelli di organizzazione e l'OdV*, in F. Sbisà, E. Spinelli (a cura di), *Responsabilità Amministrativa degli Enti (D.lgs. 231/01)*, Milano, Ipsoa, 2020, p. 62. Sul punto si veda anche A. R. Carnà, A. Buseti, *La Responsabilità dell'ente ex D.lgs. 231/2001. Il Modello Organizzativo e l'Organismo di Vigilanza*, in M. Arena (a cura di), *Reati di amministratori e sindaci di società*, Milano, Giuffrè, 2021, p. 432.

²⁵ Sul punto cfr. E. Villani, *La "colpa di organizzazione" nell'illecito dell'ente da reato. Un'indagine di diritto comparato*, Roma, Aracne Editore, 2013, pp. 200 ss.; A. Fiorella, *Oggettivo e soggettivo nella definizione dell'efficacia dei c.d. modelli organizzativi. Problemi e linee di sviluppo della ricerca*, in Fiorella-Stile (eds.), *Corporate Criminal Liability and Compliance Programs. First Colloquium*, cit., pp. 53 ss.; N. Selvaggi, *Compliance Programmes and "Organisational Fault"*, in *Italian Legislation*, in *Eucrim*, 2012, 3, pp. 127 ss.; C. Piergallini, *Paradigmatica dell'autocontrollo penale (dalla funzione alla struttura del "modello organizzativo" ex D.lgs. 231/2001)*, in *Studi in onore di M. Romano*, Napoli, Jovene Editore, 2011, pp. 2056 ss.; C.E. Paliero, C. Piergallini, *La colpa di organizzazione*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2006, 3, pp. 173 ss.; G. de Vero, *La responsabilità penale delle persone giuridiche*, in *Trattato di diritto penale*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 164 ss.; D. Pulitanò, *La responsabilità da reato degli enti: i criteri di imputazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 415.

²⁶ La riforma del diritto societario del 2003 ha previsto con varie opzioni, a loro volta variamente articolabili secondo le specifiche soluzioni aziendali vari modelli di *governance* societaria. Per una attenta ricostruzione su questo tema vedi: G. Alvaro, D. D'Eramo, G. Gasparri, *Modelli di amministrazione e controllo nelle società quotate. Aspetti comparatistici e linee evolutive*, in *Quaderno giuridico Consob*, 2015, 7; G. Gasparri, *I controlli interni nelle società quotate. Gli assetti della disciplina italiana e i problemi aperti*, *Quaderni giuridico Consob*, 2013, 4; M. Irrea, *Assetti organizzativi e sistema monistico*, in *Giurisprudenza Commerciale*, Milano, Giuffrè Editore, 2015, pp. 526/I-537/I; C. Mosca, *I principi di funzionamento del sistema monistico. I poteri del comitato di controllo*, in *Il nuovo diritto delle società*, in *Liber Amicorum Gian Franco Campobasso*, diretto da P. Abbadessa e G. B. Portale, V.2, Milano-Torino, Utet Giuridica, 2006; A. Guaccerpe, T. Di Marcello, *artt. 2379 – 2451, Della Società – Dell'azienda- Della concorrenza* diretto da Enrico Gabrielli, *Commentario del Codice Civile*, in D. U. Santosuosso (a cura di), V.2, Milano-Torino, Utet Giuridica, 2015. Per una attenta ricostruzione dei modelli di *governance* adottati dalle squadre di calcio professionistiche cfr. M. Lacchini, R. Trequattrini, *La governance delle società di calcio professionistiche*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011.

²⁷ Cfr. art. 2381 comma 5.

amministrativi sulla base delle informazioni ricevute dai soggetti delegati.²⁸ A completare il quadro delineato dall'art. 2381 c.c., vi è poi il dovere dell'organo di controllo, sancito dal vigente art. 2403 c.c., di vigilare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile predisposto dall'organo amministrativo.²⁹

Alla luce di quanto sopra, pertanto, anche nel quadro normativo previgente all'entrata in vigore del Codice della Crisi³⁰ erano ravvisabili in capo agli amministratori delle società di capitali specifiche prerogative e responsabilità legate alla valutazione dei fabbisogni di progettazione e di realizzazione degli assetti organizzativi e contabili della società. Al contempo, al collegio sindacale spettava il compito di vigilare sull'effettività e sull'efficacia dell'assetto organizzativo, dell'assetto dei controlli interni e dell'assetto amministrativo-contabile.³¹ A dimostrazione di ciò si segnala che una parte della dottrina, all'indomani dell'entrata in vigore dell'assetto appena descritto, era giunta ad affermare, con una certa convinzione, che nell'ambito delle società per azioni e nelle società pubbliche³² “gli assetti organizzativi e i sistemi di controllo societari devono risultare adeguati non solo a preservare il *going concern*, ma altresì a rilevare in modo tempestivo lo stato di crisi”.³³ A ben vedere, quindi, il Codice della Crisi non ha fatto altro che estendere il precetto organizzativo alle realtà imprenditoriali meno strutturate.³⁴

²⁸ Cfr. art. 2381 comma 3.

²⁹ Sul punto tra tutti R. Rordorf, *I doveri dei soggetti coinvolti nella regolazione della crisi nell'abito dei principi generali del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, in *Fallimento*, 2021, p. 589; A. Lolli, M.G. Paolucci, *Gli assetti organizzativi adeguati e la responsabilità dell'organo amministrativo tra collegialità e organi delegati: la nuova impostazione del codice della crisi nella versione riformata dal primo “correttivo”*, in *RDS* 2/2020, Torino, Giappichelli.

³⁰ Per una attenta disamina dei profili giuridici degli assetti amministrativi prima dell'avvento del Codice della Crisi vedi: M. Irrera, *Assetti organizzativi adeguati e governo delle società di capitali*, Milano 2005, V. Buonocore, *Adeguatezza, precauzione, gestione responsabilità: choise sull'art. 2381 c.c.*, commi terzo e quinto del codice civile, in *Giur. Comm.*, 2006, I, pp. 5 ss. Per una analisi tra assetti organizzativi e crisi aziendale cfr. A. Mazzoni, *La responsabilità gestoria per scorretto esercizio dell'impresa priva della prospettiva di continuità aziendale*, in AA.VV., *Amministrazione e controllo nel diritto di società. Liber amicorum Antonio Piras*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 813 ss. e M. Miola, *Riflessioni sui doveri degli amministratori in prossimità dell'insolvenza*, in AA.VV., *Studi in onore di Belvisio*, I, Bari, Cacucci Editore, 2011, pp. 609 ss.

³¹ Cfr. P. Bastia e E. Ricciardiello, *Gli adeguati assetti organizzativi funzionali alla tempestiva rilevazione e gestione della crisi: tra principi generali e scienza aziendale*, in *Banca Impresa e Società*, 2020, pp. 359 ss.

³² Si fa riferimento alle disposizioni indicate nel D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, che impongono alle società partecipate dagli enti pubblici di predisporre “specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale”. Sul tema cfr. F. Guerrera, *Crisi e insolvenza delle società a partecipazione pubblica*, in *Giur. comm.*, 2017, I, pp. 374 ss. e F. Fimmanò, *L'insolvenza delle società pubbliche alla luce del Testo Unico*, in *Fallimento*, 2017, pp. 181 ss.

³³ Cfr. P. Montalenti, *La gestione dell'impresa di fronte alla crisi tra diritto societario e diritto concorsuale*, in *Riv. dir. soc.*, 2011, pp. 820 ss.; Id., *Diritto dell'impresa in crisi, diritto societario concorsuale, diritto societario della crisi: appunti*, in *Giur. comm.*, I, 2018, pp. 62 ss. In argomento v. anche N. Abriani, *Corporate governance e doveri di informazione nella crisi dell'impresa*, in G. Guizzi, A. Paciello (a cura di), *Crisi d'impresa e ruolo dell'informazione*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 253 ss. e in *Riv.dir. impr.*, 2016, pp. 233 ss.

³⁴ Sul tema in dottrina cfr. V. Di Cataldo, *Decisioni organizzative, dimensione dell'impresa e business judgment rule*, di D. Arcidiacono, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2021, 1, pp. 69 ss.; O. Cagnasso, *Brevi note in tema di delega di potere gestorio nelle società di capitali*, in *Le Società*, 2003, 6 pp. 801 ss.; O. Cagnasso, *Gli assetti adeguati nella s.r.l.*, in *Le Società*, 2014, 18; L. De Angelis, *La responsabilità degli amministratori non esecutivi e degli organi di controllo con riguardo agli assetti societari*, in *Diritto fallimentare e delle società commerciali*, 2022, 1, pp. 3 ss.; C. Ibba, *Codice della crisi e codice civile*, in M. Irrera (a cura di) *La società a*

3. La riformulazione dell'art. 2086 c.c.

Fatte queste premesse, la *ratio* della riforma introdotta con il Codice della Crisi poggia sul desiderio del legislatore di avere un tessuto imprenditoriale in grado di competere con le imprese comunitarie ed internazionali. A tale fine si è deciso d'inserire i criteri di base della organizzazione produttiva non nella legislazione speciale della crisi ma piuttosto all'interno del Codice civile tramite la riformulazione dell'art. 2086 c.c., oggi rubricato "obblighi di gestione dell'impresa",³⁵ a completamento di un percorso di *compliance* normativa³⁶ fortemente

responsabilità limitata: un modello transtipico alla prova del Codice della Crisi. Studi in onore di Oreste Cagnasso, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 606 ss.; P. Montalenti, *L'amministrazione delegata nelle società a responsabilità limitata*, in M. Irrera (a cura di) *La società a responsabilità limitata: un modello transtipico alla prova del Codice della Crisi. Studi in onore di Oreste Cagnasso*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 625 ss.; G. Mosco, *Funzione amministrativa e sistemi di amministrazione*, in C. Ibba, G. Marasà (a cura di) *Le società a responsabilità limitata*, Milano, Giuffrè, 2020, II, pp. 1625 ss.; M. Rescigno, *La responsabilità gestoria: profili generali*, in *Le società a responsabilità limitata*, a cura di C. Ibba e G. Marasà, Milano, 2020, II p. 1764 ss.; G. Mosco, *Funzione amministrativa e sistemi di amministrazione*, in G. Mosco, D. Regoli, M. Rescigno e G. Scognamiglio, *L'amministrazione. La responsabilità gestoria*, in *Trattato delle società a responsabilità limitata*, diretto da C. Ibba e G. Marasà, Padova, 2012, pp. 3 ss.; V. Santoro, *Tendenze conservative delle imprese nel diritto europeo e italiano della crisi. I costi organizzativi*, in *La nuova disciplina delle procedure concorsuali. In ricordo di Marco Sandulli*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 633 ss. In giurisprudenza cfr. Cass. civ., Sez. V, Sent., (data ud. 09 dicembre 2015) 07 dicembre 2016, n. 25085 e Cass. civ., Sez. V, Sent., (data ud. 10 novembre 2021) 23 novembre 2021, n. 36365.

³⁵ L'attuale quadro normativo in tema di assetti organizzativi delineato dall'articolo 2086 c.c. trova le sue fonti nel combinato disposto degli artt. 375 e 377 del Codice della Crisi. Queste due norme hanno di fatto dato attuazione al principio di cui all'art. 14 lett. b) della legge delega, relativo al "dovere dell'imprenditore e degli organi sociali di istituire assetti organizzativi adeguati per la rilevazione tempestiva della crisi e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi per l'adozione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale". In particolare l'art. 375 ha modificato la rubrica dell'art. 2086 c.c. – intitolato ora "Gestione dell'Impresa" e non più "Direzione Gerarchica dell'Impresa" – e ha, inoltre, introdotto nella disposizione del secondo comma l'obbligo "dell'imprenditore, in forma societaria o collettiva, del dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale". L'art. 377 (rubricato "Assetti organizzativi societari") ha modificato, da parte sua, le norme sull'amministrazione della società: di persone (art. 2257 c.c.) per azioni (art. 2380 bis e, per le S.p.a. a sistema dualistico il 2409-novies) e a responsabilità limitata (2475 c.c.) prevedendo, che, indipendentemente dal tipo di società la "gestione dell'impresa si svolge nel rispetto della disposizione dell'art. 2086, secondo comma, con un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle caratteristiche dell'impresa – e spetta esclusivamente agli amministratori, i quali compiono le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale. Per una attenta ricostruzione sulle origini dell'art. 2086 cfr. F. Macario, *La riforma dell'art. 2086 c.c. nel contesto del codice della crisi e i suoi riflessi sul sistema di responsabilità degli organi sociali*, in L. Balestra e M. Martino (a cura di), *Crisi d'impresa e responsabilità nelle società di capitali*, Giuffrè, 2022, pp. 28 ss.; M.S. Spolidoro, *Note critiche sulla "gestione dell'impresa" nel nuovo art. 2086 c.c.*, in *Riv. Società.*, 2019, pp. 259 ss.

³⁶ La regolamentazione della attività organizzativa delle società di capitali è stato avviato nell'ultimo ventennio con il d. lgs. n. 231/2001 in materia di Modelli di Organizzazione e Gestione per l'organizzazione dell'attività d'impresa e la riduzione del rischio reato. A tale novella è seguita successivamente, con la riforma del diritto societario, l'introduzione dell'obbligo in capo agli amministratori di S.p.A. di istituire e monitorare il funzionamento degli assetti amministrativi ed organizzativi dell'impresa. Nel corso degli anni sono seguite, poi, normative di settore, come la disciplina antiriciclaggio, la normativa della sicurezza del lavoro, la regolamentazione dell'attività della revisione legale, la normativa sulla *privacy* che hanno sempre di più svuotato l'autonomia privata dell'imprenditore ad organizzare la propria realtà industriale. Per una attenta ricostruzione sulla funzione e finalità dei modelli di Organizzazione e Gestione cfr. N. Abriani, *Il modello di*

influenzato dal diritto comunitario.³⁷ Ciò ha portato nel tempo ad una forte riduzione dell'autonomia privata nella organizzazione amministrativa dell'attività imprenditoriale. In questo quadro i nuovi obblighi “*organizzativi ed amministrativi*” mostrano anche lo sfavore dell'ordinamento giuridico nei confronti delle “società a conduzione familiare”³⁸ in quanto difficilmente dotate di una *governance* strutturata e capace di consentire agli amministratori l'assunzione di decisioni basate su un corretto flusso informativo e che tengano anche in considerazione i diversi interessi degli *stakeholders* della società.³⁹ L'intervento riformatore, che mira a definire uno statuto normativo delle società in crisi,⁴⁰ conferma che il sistema giuridico punta a stimolare le imprese a dotarsi di un adeguato sistema di *corporate governance* che sia caratterizzato: (i) dalla presenza di un consiglio di amministrazione nel quale dare corso a un sistema razionale di deleghe operative; (ii) dalla presenza di un organo di controllo (società di revisione o revisore unico); (iii) dalla presenza di specifici presidi organizzativi predisposti per monitorare costantemente i rischi operativi della società (ad esempio tramite l'istituzione di un comitato rischi all'interno del Cda o tramite la funzione di *internal audit*); (iv) da una struttura organizzativa formalizzata (*job description* e organigramma), con ruoli definiti e attribuzione sufficientemente chiara delle responsabilità, unitamente a meccanismi organizzativi di supporto ed infine (v) da un assetto manageriale sviluppato, specie nelle funzioni operative chiave, con supporti decisionali quantomeno convenzionali.⁴¹

Già da una prima lettura del testo del nuovo art. 2086 c.c. si individuano agevolmente due precisi obblighi in capo all'imprenditore. Il primo consiste nel “dovere di istituire un assetto

prevenzione dei reati nel Sistema dei controlli societari, in AA.VV, *Diritto Penale dell'economia*; A. Adotti, S. Bozzolan (eds.), *La gestione della compliance. Sistemi normativi e controllo dei rischi*, Roma, Luiss University Press, 2020, Assoambiente *Modelli Organizzativi e sistemi di gestione ambientale alla luce dell'estensione del D.lgs. 231/01 ai reati contro l'ambiente*, 2015, G. Casartelli, *La responsabilità degli enti per i reati ambientali*, in *Dir. pen. contemp.*, 23 marzo 2012; R. Drisaldi, *Modelli 231 e assetti adeguati: integrazione e ruolo dei gatekeepers*, in *Bilancio e revisione*, 2021, 12 pp. 58 ss. Sulla normativa antiriciclaggio cfr. M. Comporti, *Identificazione della clientela, segnalazione di operazioni sospette di riciclaggio e tutela della riservatezza*, in C.G. Corvese e V. Santoro (a cura di), *Il riciclaggio del denaro nella legislazione civile e penale*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 395; V. L. La Rocca, *La prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nelle nuove forme di pagamento. Focus sulle valute virtuali*, in *Analisi giur. econ.*, 2015, pp. 201 ss.; A. Urbani, A. Minto, *La Quarta direttiva europea in materia di antiriciclaggio, tra luci, ombre e prospettive*, in *Dir. banca merc. fin.*, 2017, 1, p. 126.

³⁷ Per una attenta ricostruzione dell'influenza del diritto comunitario cfr. A. Nigro, *La proposta di direttiva comunitaria in materia di disciplina della crisi delle imprese*; L. Staghellini, *La proposta di direttiva UE in materia d'insolvenza*, in *Il Fallimento e le altre procedure concorsuali*, 2017, 9, pp. 873 ss.; G. Ferri J.r., *Il ruolo dei soci nella ristrutturazione finanziaria dell'impresa, alla luce della proposta di direttiva europea*, in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, 2018, 3-4, pp. 537 ss. e S. Pacchi, *La ristrutturazione dell'impresa come strumento per la continuità nella Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2019/1023*, in *Dir. Fallim.*, 2019, pp. 1259 ss.

³⁸ Cfr. P. Bastia e E. Ricciardiello, cit. p.6.

³⁹ Gli stakeholders delle società calcistiche professionistiche sono configurabili: nei soci, nei calciatori professionisti, nei professionisti, nel personale dipendente, nel settore giovanile, nei fornitori, nei consulenti, nel pubblico calcistico, negli sponsor, nella pubblica amministrazione e nei soggetti finanziatori.

⁴⁰ Cfr. A. Nigro, *Il diritto societario della crisi: nuovi orientamenti?* in *Riv. Soc.*, 2018, p. 1207.

⁴¹ Cfr. V.P. Vola, L. Songini, *Il ruolo del direttore amministrativo e finanziario e la rilevanza dei processi di reporting*, in P. Riva (a cura di), *Ruoli di Corporate Governance, Assetti organizzativi e DNF*, Milano, Egea, 2020, p. XXIII.

organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevazione tempestiva dell'impresa e della perdita della continuità aziendale". Il secondo impone all'imprenditore di "attivarsi senza indugio per l'adozione e attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale".⁴²

Da una prima analisi del quadro normativo sopra descritto, si può affermare che la progettazione ed il mantenimento di un adeguato assetto organizzativo, amministrativo e contabile deve considerarsi come presupposto giuridico per poter dare corso all'attività imprenditoriale in forma collettiva o societaria e che l'assenza di questo elemento porta l'imprenditore ad operare in una oggettiva situazione d'irregolarità.⁴³

Da ciò discende che la progettazione e la permanenza di assetti organizzativi adeguati e funzionali alla tempestiva rilevazione della crisi diviene obbligazione di fonte legale di carattere generale, rispetto ai quali la crisi è un elemento che si inserisce all'interno del più ampio sistema di gestione e controllo dei rischi.⁴⁴ Ciò implica l'insorgenza di specifici doveri in capo agli organi sociali, i quali devono implementare al proprio sistema di *governance* societaria nuovi strumenti e procedimenti organizzativi, amministrativi e contabili.

Tuttavia, dalla lettura della norma si evince chiaramente come essa identifichi unicamente un criterio generale di condotta che impone all'imprenditore d'implementare assetti amministrativi tramite il ricorso a modelli di governo societario sviluppati dalla scienza aziendale, le *best practice* e i codici di settore. La questione non è di poco conto poiché la struttura imprenditoriale del nostro paese si caratterizza per una scarsa attenzione agli aspetti gestionali ed organizzativi. Il mutato panorama normativo pone dunque all'imprenditore una sfida nuova: comprendere quali siano gli strumenti tecnici idonei a garantire l'adeguatezza della propria struttura amministrativa rispetto ai precetti normativi in esame. In quest'ottica, è necessario identificare precisi *benchmark* di riferimento a cui parametrare il concetto di adeguatezza. Tramite quest'ultimi, infatti, si può fornire alla figura degli amministratori, ed anche agli organi di controllo, dei parametri di riferimento a cui attenersi e che possono evitare di far cadere i medesimi in una verifica postuma d'inadeguatezza.

Al fine di dare una risposta alla problematica appena segnalata, il D.lgs. 83/2022⁴⁵ ha

⁴² Cfr. A. Danovi e G. Acciaro, *Nuovo Codice della crisi e adeguati assetti societari*, in *Nuovo Codice della Crisi d'Impresa*, Milano, Sole 24 ore, vol. 1, luglio 2022.

⁴³ In dottrina vi è chi ha sostenuto che l'attività imprenditoriale esercitata senza la preventiva adozione di adeguati assetti organizzativi deve essere equiparata all'esercizio dell'attività imprenditoriale con patrimonio netto negativo. Cfr. A. Paletta, *Adeguati Assetti e loro scalabilità alla luce del Codice della Crisi d'Impresa*, in L. Balestra e M. Martino (a cura di), *Crisi d'impresa e responsabilità nelle società di capitali*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 6.

⁴⁴ Cfr. Circolare Assonime, *Le nuove regole societarie sull'emersione anticipata della crisi d'impresa e gli strumenti d'allerta*, Circ. n. 19/2019, p. 6.

⁴⁵ L'attuale versione dell'art. 3 del Codice della Crisi è stata modificata dall'art. 2 comma 1 del D. Lgs. 83/2022 ed è entrato in vigore a decorrere dal 15 luglio 2022. L'intervento correttivo raccoglie le indicazioni della Direttiva UE 2019/1023 (cd. *direttiva insolvency*) riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione che modifica la direttiva UE 2017/1132.

modificato la previgente versione dell'articolo 3 del Codice della Crisi, indicando nel comma 3 del suddetto articolo gli elementi informativi che un assetto amministrativo, organizzativo e contabile deve essere in grado di produrre ai fini del tempestivo rilevamento della crisi. In particolare, la norma in esame richiede che gli strumenti adottati dall'imprenditore, ai sensi dell'art. 2086 c.c., siano in grado di: a) rilevare eventuali squilibri di carattere patrimoniale o economico-finanziario, rapportati alle specifiche caratteristiche dell'impresa e dell'attività imprenditoriale svolta; b) verificare la sostenibilità dei debiti e le prospettive di continuità aziendale almeno per i 12 mesi successivi; c) rilevare una serie di situazioni debitorie significative; d) ottenere le informazioni propedeutiche alla compilazione della lista di controllo particolareggiata nonché di quelle necessarie ad effettuare il *test* pratico per verificare la presenza dei requisiti per accedere allo strumento della Procedura della Composizione Negoziata della Crisi di cui all'art. 17 del Codice della Crisi. Oltre a questo tipo d'informazioni il legislatore individua al successivo comma dell'art. 4 del Codice della Crisi alcuni specifici indicatori della crisi,⁴⁶ tra cui rientrano, ad esempio, i debiti maturati nei confronti dei creditori pubblici qualificati⁴⁷ che devono portare l'organo amministrativo ad attuare le dovute verifiche sulla sostenibilità finanziaria dell'attività d'impresa e, laddove necessario, implementare i necessari correttivi affinché essa possa tornare in equilibrio economico e finanziario.

Le indicazioni introdotte dal legislatore sono senz'altro utili per la predisposizione e implementazione di un assetto amministrativo, organizzativo e contabile.

Tuttavia, pare che le direttive appena esaminate non siano da sole sufficienti a soddisfare il requisito di adeguatezza voluto dal legislatore in questo particolare ambito. D'altro canto, poi, l'adeguatezza di un assetto amministrativo non può essere parametrata unicamente alla rilevazione tempestiva della crisi, che rappresenta una fase involutiva dell'attività imprenditoriale. Pare corretto, invece, richiedere all'imprenditore collettivo, in questa particolare fase storica, di costruire la propria struttura organizzativa ed amministrativa in un'ottica prospettica, ricorrendo a strumenti di *looking forward* messi a disposizione della scienza aziendale. In tal modo, infatti, le attività imprenditoriali saranno in grado di affrontare la competizione dei mercati ed avranno la necessaria elasticità per affrontare le fluttuazioni degli stessi divenute negli ultimi anni sempre più ricorrenti ed imprevedibili. Questa caratteristica diviene fondamentale anche per le squadre di calcio professionistiche, le quali devono rispettare la disciplina finanziaria imposta dall'UEFA e dalla FIGC che impone una normativa molto più specifica rispetto a quella introdotta dal legislatore con il Codice della Crisi.

⁴⁶ A tali fini, l'organo gestorio deve attenzionare: a) l'esistenza di debiti per retribuzioni scaduti da almeno 30 giorni e pari a oltre la metà dell'ammontare complessivo mensile delle retribuzioni; b) l'esistenza di debiti verso fornitori scaduti da almeno 90 giorni di ammontare superiore a quello dei debiti non scaduti; c) l'esistenza di esposizioni nei confronti di banche e intermediari finanziari che siano scadute da più di 60 giorni o che abbiano superato da almeno 60 giorni il limite degli affidamenti ottenuti purché rappresentino complessivamente almeno il 5% del totale delle esposizioni; d) l'esistenza di crediti nei confronti di soggetti pubblici qualificati ai sensi dell'art. 25-novies del Codice della Crisi.

⁴⁷ Tali soggetti sono identificati come segue: INPS, INAIL, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle Entrate Riscossione.

Sulla base di questi principi, un assetto organizzativo, amministrativo e contabile deve essere in grado di: (i) individuare a livello organizzativo un organigramma in cui sia chiaro il mansionario delle specifiche funzioni aziendali; (ii) gestire e monitorare i principali rischi aziendali, (iii) identificare la remunerazione del capitale investito tramite l'utilizzo di specifici indicatori di bilancio, (iv) mettere in relazione le diverse funzioni aziendali tramite processi organizzati; (v) elaborare un *budget* di tesoreria; (vi) elaborare informazioni di carattere previsionale; (vii) elaborare una situazione finanziaria giornaliera; (viii) avere strumenti previsionali e di *reporting*; (ix) avere un sistema contabile in grado di rispettare i termini per la formazione del progetto di bilancio e in grado di dare le dovute informazioni ai sindaci; (x) avere delle procedure di gestione e monitoraggio dei crediti da incassare.

Assodato, quindi, che i requisiti riportati nell'art. 3 del Codice della Crisi non sono da soli sufficienti a fornire le necessarie indicazioni per l'edificazione e la progettazione di un adeguato assetto amministrativo, organizzativo e contabile, da un punto di vista operativo, gli organi gestori al fine di essere *in compliance* con la normativa appena descritta dovranno, in ogni caso, ricorrere ai modelli forniti dalla scienza aziendale e dalle *best practice* tenendo, comunque, sempre in considerazione la natura e le specifiche caratteristiche della realtà imprenditoriale di riferimento.⁴⁸ Ciò significa che gli amministratori devono muoversi all'interno di uno spazio di discrezionalità gestoria orientata, dove l'adozione dei vari strumenti aziendalistici resta, in ogni caso, nel solco del loro potere discrezionale. Non vi è dubbio, infatti, che sia in capo all'organo gestorio l'onere di verificare, fra le diverse soluzioni fornite dalle scienze aziendali e dalle associazioni di categoria, quelle più confacenti alle esigenze organizzative che si presentano nel caso concreto. Questo metro valutativo può essere oggetto di verifica postuma e contestato agli amministratori solo nel caso in cui esso si manifesti completamente come irrazionale e/o contrario a criteri noti e consolidati di buona organizzazione aziendale.

All'interno delle squadre di calcio professionistiche, tuttavia, il perimetro delle discrezionalità appena descritta trova un forte ridimensionamento. Infatti, oltre agli obblighi informativi richiesti dal legislatore nel Codice civile e nel Codice della Crisi, si aggiungono i parametri finanziari indicati nelle Norme Organizzative Interne Federali ("NOIF") e nel *Financial Sustainability Regulation* ("FSR") che, come noto, ha recentemente sostituito il *Fair Play Finanziario* ("FFP"). Le società di calcio professionistiche quotate in uno dei mercati regolamentati da Borsa Italiana S.p.A. devono poi rispettare anche i precetti organizzativi, amministrativi e contabili riportati dal Testo Unico della Finanza ("TUF").⁴⁹ Questa stratificazione di fonti normative impone che i modelli organizzativi, amministrativi e contabili degli enti calcistici professionistici vadano ben oltre il confine indicato dal secondo comma

⁴⁸ Sull'inquadramento giuridico dell'obbligo di predisporre gli assetti amministrativi e contabili cfr. G. Meruzzi, *L'adeguatezza degli assetti in Assetti adeguati e modelli organizzativi*, dir. da M. Irrera, Bologna, 2016, pp. 26 ss.; AA.VV., *Governance e controlli interni nelle società non quotate alla luce del Codice della crisi d'impresa*, Quaderno n. 80, ODCEC, Milano.

⁴⁹ Nel presente contributo non troveranno esame le norme del TUF che vanno ad incidere sulla struttura degli assetti organizzativi e contabili. Sul tema cfr. P. Montalenti, *Mercati finanziari, investitori istituzionali e società quotate. Analisi e proposte*, in *Rivista delle Società*, 2015.

dell'art. 2086 c.c. I recenti scandali finanziari che hanno colpito alcune blasonate squadre di calcio sono la riprova che l'eterogeneità delle questioni insite nel presente ambito d'indagine necessitano di una gestione organizzativa ed amministrativa improntata alla multidisciplinarietà delle competenze. Pertanto, solamente con la commistione di diverse culture ed approcci aziendali, questo particolare tipo di società sarà in grado di governare i rischi economici che caratterizzano il calcio professionistico ed essere al contempo nella condizione di poter pianificare una seria politica industriale che consenta loro di rispettare la disciplina finanziaria richiesta dalle autorità competenti di questo specifico settore.

4. Il rapporto tra la normativa del Codice della Crisi e la disciplina finanziaria del settore del calcio professionistico

Come si è avuto modo di constatare, una delle più rilevanti novità apportate dal D.lgs. 83/2022 al Codice della Crisi d'impresa è stato l'inserimento di alcuni concetti di carattere economico aziendale⁵⁰ volti a disciplinare e caratterizzare l'adeguata conformazione degli assetti organizzativi. Dalla lettura del combinato disposto dell'art. 3 del Codice della Crisi e dell'art. 2086 del c.c. si comprende come l'ordinamento giuridico abbia definitivamente superato la distinzione tra società in *bonis* e società in crisi, elevando ad obbligo di diligente gestione la predisposizione di un assetto organizzativo idoneo a prevenire possibili scenari di difficoltà finanziaria.⁵¹

Il nuovo dettato normativo integra al dato qualitativo e quantitativo degli assetti organizzativi anche un elemento finalistico che ricade nella capacità di questi ultimi d'intercettare in modo tempestivo la rilevazione della crisi e la perdita di continuità aziendale, con il relativo obbligo di dare corso a tutte le iniziative idonee a riportare all'interno dell'attività imprenditoriale l'equilibrio economico e finanziario andato perduto.

Si riscontra, infatti, un quadro normativo che considera la crisi dell'impresa come una possibile fase della vita della società⁵² che, come tale, deve essere affrontata in modo organico,

⁵⁰ La presenza di elementi economici e finanziari all'interno del testo legislativo è una tendenza in via di consolidamento. Ci si riferisce, ad esempio, al Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica (d. lgs. n. 175/2016), in cui si riscontrano molti concetti economici ed aziendali che contraddistinguono sia l'operato degli amministratori delle società pubbliche, sia le attività sociali esercitabili dalle società *in house*. Per una disamina su questo tema si segnalano, tra i vari contributi: V.A. Cillis, *La via italiana all'affidamento in house: dai requisiti Teckal al nuovo codice dei contratti pubblici*, www.italiappalti.it, 2017; C. Iaione, *Le società in-house. Contributo allo studio dei principi di auto-organizzazione e autoproduzione degli enti locali*, Napoli, Jovene Editore, 2012; G. Guzzo, *Società miste e affidamenti in house. Nella più recente evoluzione legislativa e giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 2009; I. Rizzo, *Servizi pubblici locali e affidamento in house*, Roma, 2009; In giur. cfr. Cons. St., ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 11, pp. 1131 ss., con nota di G. Piperata, *Modelli societari e compiti pubblici: un connubio all'insegna dell'incertezza*; F. Fimmanò, *Le società in house tra giurisdizione, responsabilità ed insolvenza*, in *Gazz. For.*, 2014, 14, pp. 24-25.

⁵¹ Sul punto cfr. M.S. Spolidoro, *Note critiche sulla gestione dell'impresa nel nuovo art. 2086 del c.c.*, cit. p. 253.

⁵² Si supera il tradizionale approccio del diritto fallimentare a voler espellere dal mercato l'imprenditore divenuto insolvente a favore di una concezione della crisi ispirata alla cd. "second chance" emersa dapprima nell'ordinamento statunitense. Per una scansione temporale delle varie fasi della crisi aziendale, cfr. A. Danovi-P. Riva, *Le cinque fasi della crisi e dell'allerta*, in *Il fallimentarista*, 20 agosto 2018, pp. 3 ss.

strutturato e tempestivo.⁵³ Infatti, come abbiamo visto in precedenza, l'assetto organizzativo deve essere costituito da procedure e strutture interne caratterizzate da una dinamicità nel flusso delle informazioni tra le diverse funzioni aziendali.⁵⁴ Proprio la circolazione dei flussi informativi tra i diversi organi societari assume una valenza chiave ai fini dell'emersione anticipata della crisi.

Se correttamente impostata, l'organizzazione interna consentirà, infatti, all'impresa di pianificare i propri processi decisionali escludendo *ab origine* scelte manageriali sfornite di un adeguato processo istruttorio.⁵⁵ Per raggiungere questo obiettivo l'impresa deve dotarsi di un sistema di controllo interno capace di produrre costantemente dati economici e finanziari corretti e veritieri. Una tale impostazione di sistema rende possibile all'organo gestorio, sia di poter cogliere in modo anticipato eventuali segnali di crisi, sia di pianificare eventuali azioni di ristrutturazione funzionali a preservare o recuperare la continuità aziendale dell'entità giuridica amministrata.

Da queste brevi considerazioni emerge come il legislatore ritenga un adeguato assetto organizzativo⁵⁶ lo strumento idoneo a fornire all'imprenditore la possibilità di attuare tempestivamente un processo di ristrutturazione, ricorrendo, laddove necessario, ad una cornice giuridica disciplinata dal Codice della Crisi.⁵⁷ L'intento dell'ordinamento, sulla falsariga del

⁵³ Sul punto cfr. E. Brodi, *Tempestiva emersione e gestione della crisi di impresa. Riflessioni sul disegno di un efficace sistema di allerta e composizione* in *Questioni di Economia e Finanza*, 2018, n. 440, pp. 5-8; A. Danovi, S. Giacomelli, P. Riva, G. Rodano, *Strumenti negoziabili per la soluzione della crisi d'impresa: il concordato preventivo* in *Questioni di economia e finanza*, 2018, n. 430.

⁵⁴ Cfr. V. De Sensi, *Adeguati assetti organizzativi e continuità aziendale: profili di responsabilità gestoria*, in *Rivista delle Società*, fasc. 2-3, 1° giugno 2017, p. 311.

⁵⁵ La salvaguardia del *going concern* rappresenta il primario obiettivo che si è posto il legislatore comunitario nell'intento di uniformare il diritto concorsuale all'interno dei paesi membri. In quest'ottica va ricordata, ad esempio, la Raccomandazione della Commissione Europea 135/2017 la quale indicava tra gli obiettivi di un moderno diritto dell'insolvenza quello di "consentire alle imprese sane in difficoltà finanziaria di ristrutturarsi in una fase precoce, per evitare l'insolvenza e proseguire l'attività". Tale principio viene raccolto appieno nella Direttiva Insolvency (2019/1023) la quale sancisce questo principio all'art. 3 dal titolo "allerta precoce e accesso alle informazioni". Si vedano in materia le considerazioni e proposte contenute nel documento "Linee guida e raccomandazioni" redatto dal CES - Confédération européenne des syndicats nel 2019 proprio con riferimento alla Direttiva n. 2019/1023, reperibile su *Etuc.org*. In dottrina sul punto cfr. A. Nigro, *La proposta direttiva comunitaria e in materia di disciplina della crisi d'impresa*, in *Riv. Dir. Comm.*, 2017, 2, pp. 202-203; P. Vella, *L'allerta nel codice della crisi e dell'insolvenza alla luce della direttiva (ue) 2019/1023*, in *Il caso.it*, 24 luglio 2019, pp. 22 ss.; M. Perrino, *Crisi di impresa e allerta: indici, strumenti e procedure*, in *Corr.giur.*, 2019, pp. 653 ss.

⁵⁶ Sulla centralità degli adeguati assetti organizzativi nella futura governance societaria cfr. C. Angelici, *La società per azioni, Principi e problemi*, in *Tratt. dir. civ. e comm.*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni, continuato da P. Schlesinger, I, Milano, 2012, pp. 346 ss., il quale, con riferimento all'assetto organizzativo, afferma una valenza strategica nella caratterizzazione delle società per azioni. Sempre sul tema M. Stella Richter jr., *L'organizzazione della società per azioni tra principio di tipicità, autonomia statutaria e indicazioni delle Autorità di Vigilanza*, in G. Carcano, C. Mosca, M. Ventoruzzo (a cura di), *Regole del Mercato e Mercato delle Regole*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 411. Sul concetto di *corporate governance*: P. Montalenti, *L'amministrazione sociale dal testo unico alla riforma del diritto societario*, in *Giur. comm.*, 2003, 1, p. 422.

⁵⁷ Sul ruolo degli amministratori in una situazione di crisi aziendale e sulla importanza nell'adottare gli strumenti propedeutici al suo superamento cfr. A.M. Luciano, *La gestione S.P.A. nella crisi pre - concorsuale*, Milano, 2016, p. 100, il quale evidenzia che "l'oggetto conoscitivo preliminare in capo agli amministratori è lo stato di crisi pre-concorsuale e, più nello specifico, una qualsivoglia condizione di natura economica, finanziaria,

diritto comunitario in materia, è di andare verso la c.d. “*concorsualità preventiva*”.⁵⁸ Tale scelta è d'altronde confermata anche dalla stessa relazione allo schema di accompagnamento dei decreti delegati del Codice della Crisi nella quale si afferma che “la possibilità di salvaguardare i valori di un'impresa in difficoltà sono direttamente proporzionali alla tempestività dell'intervento risanatore e che, viceversa, il ritardo nel percepire i segnali di crisi fa sì che, nella maggior parte dei casi, questa degeneri in vera e propria insolvenza sino a divenire irreversibile ed a rendere perciò velleitari, se non perfino ulteriormente dannosi i tardivi tentativi di risanamento”.⁵⁹

Il cambio di passo è evidente: viene messa da parte la funzione afflittiva e sanzionatoria della disciplina fallimentare, il cui obiettivo principale era la liquidazione del patrimonio del soggetto decotto,⁶⁰ per lasciare spazio ad uno scenario in cui la normativa di settore, perdendo la sua originaria “concezione pubblicistica”, intende preservare nel mercato anche le realtà industriali “sofferenti”, fornendo loro diverse cornici giuridiche funzionali alla ristrutturazione dalla propria situazione finanziaria. La svolta può essere definita epocale in quanto si tratta per le società di costituire presidi gestionali in grado di fornire dati prospettici e non più solo dati consuntivi da apporre nel bilancio di esercizio. Il compito affidato agli amministratori diviene più ampio ed oggi non è più limitato alla sola constatazione della riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale. Al contrario, viene affidato all'organo gestorio il dovere di assumere le decisioni strategiche per la società sulla base di informazioni qualificate e, laddove necessario, pianificare un percorso funzionale al recupero della continuità aziendale.

Emerge, quindi, in modo chiaro come il nostro ordinamento condizioni l'esercizio

patrimoniale (oppure organizzativa) che possa impedire il conseguimento degli obiettivi sociali (da un punto di vista aziendalistico) ed è probabile che evolva in stato d'insolvenza (da un punto di vista giuridico)”; F. Brizzi, *Doveri degli amministratori a tutela dei creditori nel diritto societario della crisi*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 202 ss., il quale s'interroga se tra i doveri dell'organo gestorio rientra anche quello di evitare l'insorgere dell'insolvenza. Sul punto anche N. Biacetti, *La gestione delle società di capitali in crisi tra perdita della continuità aziendale ed eccessivo indebitamento*, in *Riv. Delle Società*, 2016, pp. 568 ss., il quale concentra l'ambito della propria indagine sul conflitto tra gli interessi dei soci e dei creditori osservando, in particolare, che per “soddisfare gli interessi economici dei soci gli amministratori tendono a vario modo a incrementare il rischio dell'attività e a ritardare la soluzione della crisi, con l'effetto, in ultima istanza, di attribuire ai soci i ricavi attesi dal rischio dell'impresa e di riversare in capo ai creditori le conseguenze del suo insuccesso”.

⁵⁸ In questi termini M. Billi, *Codice della Crisi d'impresa: adeguati assetti organizzativi e ruolo degli amministratori* in *Diritto e Processo*, 9/2020.

⁵⁹ Cfr. Relazione Illustrativa allo Schema del Codice della Crisi d'Impresa, p. 5.

⁶⁰ Sul punto è esplicita la relazione di accompagnamento al R.D. 267/1942 la quale afferma “nelle sue linee generali la presente legge reagisce decisamente alla concezione troppo liberalistica del codice del 1882, e sviluppa su un piano organico i principi affermati dal Codice Rocco del 1930, nel senso di una più energica tutela degli interessi generali sugli interessi individuali dei creditori e del debitore. Si suole a questo proposito parlare di una nuova concezione pubblicistica del fallimento contrapposto a una tradizionale concezione privatistica. Non è però tanto importante né in materia di fallimento – né più in generale in materia di processo civile- la definizione astratta dei sistemi. Ciò che importa è che la nuova legge assume la tutela dei creditori come un altissimo interesse pubblico e pone in essere tutti i mezzi perché la realizzazione di questa tutela non venga intralciata da alcun interesse particolaristico, sia del debitore sia dei singoli creditori”. Per un approfondimento di questi temi v. L. Nocera, *Autonomia privata e insolvenza: l'evoluzione delle soluzioni negoziali dai codici ottocenteschi al contratto sulla crisi d'impresa*, in *Dir. Fall.*, 2014, 3-4, p. 10404; S. A. Riesenfeld, *Fallimento*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1993, reperibile al sito internet Treccani, pp. 1-2.

d'impresa alla presenza di una struttura organizzativa capace di pianificare e programmare le proprie azioni nel mercato di riferimento. Questa lettura pare anche essere avallata dal fatto che l'articolo 2086 c.c. trova cittadinanza nelle norme del diritto d'impresa ed è quindi da considerarsi una vera e propria clausola generale valevole per tutte le imprese, incluse quelle non commerciali e quelle formalmente non imprenditoriali come le associazioni, fondazioni e consorzi.⁶¹ Ciò detto la nostra indagine si limiterà a verificare come il nuovo contesto normativo andrà ad impattare sugli assetti organizzativi delle società di calcio professionistiche costituite sotto la forma di società di capitali.

Per i *club* di calcio professionistici, la novità normativa appena esaminata, non dovrebbe comportare alcun tipo d'integrazione alle proprie strutture amministrative, organizzative e contabili. Infatti, le nuove finalità degli assetti amministrativi delineate dal Codice della Crisi, erano già state recepite, con largo anticipo, all'interno del calcio professionistico, tramite la disciplina finanziaria introdotta dall'UEFA e dalla FIGC. Di fatto, ormai da anni, è richiesto alle squadre di calcio professionistiche di dotarsi di assetti amministrativi ed organizzativi che siano in grado d'intercettare tempestivamente la crisi e la possibile perdita di continuità aziendale. A ben vedere, la complessità dei parametri finanziari che caratterizzano l'FSR e le NOIF, hanno imposto agli enti di calcio professionistici di munirsi di strutture amministrative ed organizzative molto complesse caratterizzate da sofisticati strumenti di controllo di gestione.

Tuttavia, se da un lato, l'integrazione apportata dal secondo comma dell'articolo 2086 c.c. non costituisce una novità all'interno del calcio professionistico, dall'altro, gli attuali scandali finanziari ci mostrano come all'interno di questo particolare ente giuridico manchi il rispetto delle regole di natura finanziaria che dovrebbe essere assunto come valore assoluto nella cultura aziendale dei *club* calcistici. Nonostante la presenza di un quadro normativo settoriale rigoroso, infatti, si è assistito al ricorso di strumenti (plusvalenze, contratti di sponsorizzazione con parti correlate e registrazione di operazioni di "finti" prestiti) in grado di minare la qualità delle informazioni di carattere economico rappresentate nei bilanci di esercizio delle squadre di calcio professionistiche. Vi è dunque il timore che, al termine delle varie inchieste giudiziarie, gli enti sportivi potrebbero essere obbligati a riclassificare il valore contabile attribuito ad alcune voci dei loro bilanci che potrebbero comportare effetti dirompenti sul valore del patrimonio netto delle stesse. La questione non è di poco conto in quanto, alla presenza di un patrimonio netto negativo, si ricollega la ragionevole presunzione della perdita della continuità aziendale.⁶²

Fermo restando che non vi è un assetto amministrativo in grado di sterilizzare condotte dolose e preordinate a sviare le regole del gioco, per cercare di ridurre il rischio al ricorso a

⁶¹ Così anche C. Ibba., *Codice della crisi e codice civile*, in *Orizz. Dir. Comm.*, 2019, p. 447; M.S. Spolidoro, *Note critiche sulla gestione dell'impresa nel nuovo art. 2086 c.c.*, in *Riv. Soc.*, 2019, p. 262; V. Cataldo, S. Rossi, *Nuove regole generali per l'impresa nel nuovo codice della crisi e dell'insolvenza*, in *Riv. Dir. Soc.*, 2018, p. 750; S. Fortunato, *Codice della Crisi e Codice Civile: impresa, assetti organizzativi e responsabilità*, in *Riv. Soc.* 2019, 5, p. 959; R. Rordorf, *Doveri e responsabilità degli organi delle società alla luce del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, in *Riv. Soc.* 2019, 5, p. 933.

⁶² Cfr. Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, nel documento intitolato *Gli indici dell'allerta ex art. 13, co. 2 Codice della Crisi e dell'Insolvenza - Bozza del 19 ottobre 2019*.

strumenti di *doping* finanziario diviene indispensabile che l'assetto amministrativo delle società di calcio professionistiche si doti di un sistema amministrativo-contabile in grado di assicurare la presenza di specifici presidi aziendali che garantiscano la corretta e veritiera rappresentazione della situazione patrimoniale e finanziaria.

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

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

Luca Zambelli

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

Abstract

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

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

Abstract

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

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

1. Il caso Juventus-Plusvalenze e la vicenda processuale

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

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

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

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

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

2. La natura delle funzioni delle federazioni sportive

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Inoltre, nel caso in cui una federazione sportiva nazionale goda, in virtù del diritto nazionale, di autonomia di gestione, la gestione di tale federazione può considerarsi posta sotto

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

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

la vigilanza di un'autorità pubblica soltanto qualora da un'analisi complessiva dei poteri di cui tale autorità dispone nei confronti della federazione suddetta risulti che esiste un controllo di gestione attivo il quale, nei fatti, rimette in discussione l'autonomia fino al punto di consentire all'autorità summenzionata di influire sulle decisioni della federazione stessa in materia di appalti pubblici. In buona sostanza, la pronuncia conferma, dunque, che le federazioni ben possono avere natura privata, ma esercitare funzioni di carattere pubblicistico.¹³ Le implicazioni della decisione della Corte UE sono di notevole rilievo in considerazione del fatto che, nel dare applicazione ai principi sanciti dai giudici di Bruxelles, il Consiglio di Stato, con la sentenza 15 luglio 2021, n. 5348 è stato di fatto sancito che la FIGC non è riconducibile al novero degli organismi di diritto pubblico, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 3, lett. d), del d.lgs. n. 50 del 2016 ed all'art. 2, comma primo, punto 4 della direttiva UE n. 24 del 2014", così escludendo espressamente un certo tipo di attività federale dalla disciplina del Codice dei contratti pubblici.¹⁴

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ Statuto Figc, Art. 4, co. 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Limiti di operatività della pregiudiziale sportiva

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Alcune considerazioni verso un nuovo scenario di riforma

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SENTENZA

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

contro

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

nei confronti

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

per annullamento

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

- omissis -

Considerato in fatto e in diritto:

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

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

- omissis -

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

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

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

- omissis -

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

- omissis -

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

- *omissis* -

LA “CONDOTTA LIBERA” DELL’ILLECITO SPORTIVO *DE IURE CONDENDO* NELLA GIUSTIZIA SPORTIVA DELLA F.I.G.C.

Angela De Michele

Avvocato del Foro di Roma e Consulente giuridica della Procura Federale della F.I.G.C.

Abstract

L’elaborato si propone di offrire un contributo funzionale, e per certi aspetti operativo, ai cultori del diritto sportivo che si cimentano nella dinamica processuale di settore, oltre che un approfondimento scientifico dei contenuti sostanziali e processuali della fattispecie dell’illecito sportivo, con particolare riferimento all’ordinamento della giustizia sportiva della F.I.G.C. Dopo una breve sintesi del quadro normativo di riferimento, si offre al lettore una visione della casistica concreta che *de iure condendo* ha arricchito il palinsesto delle regole sostanziali e processuali applicabili nelle fattispecie di alterazione dello svolgimento o del risultato di una gara nel mondo del calcio. Dal noto processo “Calciopoli” fino al recente “caso plusvalenze” che ha inciso sulle classifiche delle competizioni europee e della massima Serie del calcio italiano e che, nonostante non abbia ad oggetto una combine in campo, trattandosi di un illecito gestionale ed economico, ha modificato profondamente la concezione giuridica del principio di lealtà e correttezza sportiva, laddove i comportamenti economico-finanziari della società di calcio scalfiscano in maniera decisiva la regolarità dei campionati.

Parole chiave: Normativa F.I.G.C., Giustizia sportiva, Illecito sportivo, Plusvalenze

Abstract

*The paper aims to offer a functional contribution, and in certain respects operational, to the experts on sports law who engage in the sector’s procedural dynamics, other than a scientific in-depth analysis of substantial and procedural subjects of the present case of match-fixing, with particular reference to the F.I.G.C. sports justice system. After a brief overview of the reference regulatory framework, the article issues a view of the concrete cases which has enriched *de iure condendo* the set of substantial and procedural rules applicable specifically to alterations of the course or the result of a match in the football world. From the notorious “Calciopoli” trial to the recent ‘capital gains case’, which has affected the European competitions’ rankings and the top divisions in Italian football and which, although it cannot relate to a combine on the field, being a managerial and economic offense, has profoundly altered the juridical understanding of the principles of loyalty and fair play, where the economic and financial behaviors of football clubs decisively invalidate the regularity of the championships.*

Keywords: F.I.G.C. Regulation, Sports Justice, Match-fixing, Capital gains

1. Premessa metodologica

Il presente elaborato vuole offrire un contributo funzionale, e per certi aspetti operativo, ai cultori del diritto sportivo che si cimentano nella dinamica processuale di settore, oltre che un approfondimento scientifico dei contenuti sostanziali e processuali della fattispecie dell'illecito sportivo.

Si procederà, dunque, ad illustrare sinteticamente il quadro normativo di riferimento, per poi indicare gli orientamenti applicativi che *de iure condendo* hanno arricchito il palinsesto delle regole sostanziali e processuali della disciplina dell'illecito sportivo.

2. La connotazione sistemica della libera declinazione dell'illecito sportivo: l'autonomia dell'ordinamento sportivo e il principio di lealtà, probità e correttezza sportiva

Per comprendere l'essenza del concetto di "liberta" delle forme di condotta in cui può sussumersi l'illecito sportivo (sia in termini commissivi, sia omissivi), è opportuno partire dall'analisi del contesto dell'ordinamento sportivo che connota detta autonomia, analizzando all'uopo due aspetti fondamentali: il primo, di matrice generale, relativo all'autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto al sistema giudiziario generale; il secondo di carattere sostanziale e precettivo, relativo alla regola di condotta cardine del sistema giustiziale di settore, ovvero il dovere di conformare ogni comportamento che abbia riflesso nel consesso associativo ai principi di lealtà, probità e correttezza sportiva, di cui all'art. 4 del vigente C.G.S. Quanto al primo aspetto, è principio pacifico, consacrato da ultimo dal legislatore federale all'art. 3 del C.G.S.,¹ che la condotta di un soggetto dell'ordinamento federale, fermo restando il suo accertamento in sede penale, può essere diversamente valutata a fini sportivo disciplinari, rispetto alla sede ordinaria e, pertanto, non è detto che l'eventuale decisione resa dall'Autorità giudiziaria possa utilmente riflettersi sul piano del procedimento disciplinare. È questo il logico corollario dell'autonoma scelta degli obiettivi da perseguire nell'ambito endofederale e dell'omologa libertà nella redazione delle tavole delle condotte incompatibili con l'appartenenza soggettiva ad esso e, in via strumentale e necessaria, dei mezzi e delle forme di tutela dell'ordinamento sportivo dalle deviazioni che si dovessero verificare al suo interno. È, infatti, conseguenza naturale dell'autonomia dell'ordinamento sportivo la capacità dello stesso di munirsi, in via indipendente, di un circuito normativo che reagisca alla negazione dei valori del mondo dello sport.² Se, infatti, in pendenza del processo penale il tesserato potesse in

¹ Il Codice di Giustizia Sportiva F.I.G.C., approvato dalla Giunta Nazionale del C.O.N.I., con deliberazione n. 258 dell'11 giugno 2019 e pubblicato sul C.U. FIGC n. 139/A del 17 giugno 2019, ha introdotto, all'art. 3, comma 3: "*Fermo restando quanto previsto dall'art. 39 del Codice CONI, vi è autonomia dell'ordinamento federale nella qualificazione dei fatti ai fini disciplinari e autonomia degli organi di giustizia sportiva nella definizione dei giudizi, indipendentemente dai procedimenti innanzi alla autorità giudiziaria ordinaria.*".

² Collegio di Garanzia dello Sport del C.O.N.I., decisione n.14/2016, in www.coni.it.

qualche modo sottrarsi alle responsabilità nascenti dal suo vincolo di affiliazione sportivo, l'intero sistema della giustizia endofederale e presso il CONI perderebbe di significato.³

D'altronde, la normativa sovraordinata del C.O.N.I. stabilisce *expressi verbis* che "l'azione disciplinare è promossa e proseguita indipendentemente dall'azione penale relativa al medesimo fatto"⁴ e che "in nessun caso è ammessa la sospensione del procedimento salvo che, per legge, debba essere decisa con efficacia di giudicato una questione pregiudiziale di merito e la relativa causa sia stata già proposta davanti all'Autorità giudiziaria".⁵

Questa premessa, che riassume decenni di conforme indirizzo giurisprudenziale sportivo, porta ad affermare, in linea generale, la niente affatto obbligata permeabilità dell'ordinamento sportivo ad ogni e ciascuna disposizione dell'ordinamento generale astrattamente applicabile alla singola fattispecie.

Ed infatti, l'ordinamento sportivo, da un lato, è estraneo alle previsioni normative generali che nascono con riguardo ad ambiti tipicamente ed esclusivamente statali (come il procedimento penale e le regole che per esso sono dettate per governare i rapporti con altri procedimenti, siano essi civili, amministrativi, disciplinari ecc.); esso, d'altra parte, è libero di perseguire la propria pretesa punitiva – nei confronti dei propri appartenenti che si sottraggono al rispetto dei precetti dell'ordinamento settoriale – con autonomi mezzi di ricerca e valutazione della prova che non necessariamente debbono identificarsi con quelli propri dell'ordinamento statale, fatta ovviamente salva la garanzia del diritto di difesa, costituzionalmente protetto.⁶

In tale contesto, il precetto cardine del sistema sportivo, che sancisce il primato dell'etica nello sport⁷, rappresenta e delinea i confini della connotazione propria (ed autonoma) del sistema giustiziale sportivo⁸. Si tratta della regola di condotta, da sempre presente nel palinsesto normativo dello sport, oggi disciplinata dall'art. 4 del C.G.S., secondo cui: "1. I soggetti di cui

³ Corte Federale d'Appello F.I.G.C., SS.UU., C.U. 122/CFA 2018-2019 del 18.06.2019 (caso Palermo), in www.figc.it. Collegio di Garanzia dello Sport del C.O.N.I., decisione n. 11/2016 e n. 37/22017, in www.coni.it.

⁴ Art. 38, comma 5, lett. a), C.G.S. CONI.

⁵ Art. 39, comma 7 C.G.S. C.O.N.I.

⁶ Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., C.U. 122/CFA del 29.05.2019, in www.figc.it, la quale rileva, altresì che "Peraltro, in tema di rapporti fra processo penale e procedimento disciplinare, gli eventuali errori nella procedura di acquisizione delle prove da parte dell'autorità giudiziaria che rendono le stesse inutilizzabili nel procedimento penale non ne comportano l'autonomia inutilizzabilità in sede amministrativo: pertanto, le intercettazioni telefoniche, ancorché conseguite nell'ambito di un processo conclusa con il patteggiamento, nel quale quindi nemmeno sia stato affrontato il problema della loro corretto acquisizione, devono ritenersi utilizzabili nel procedimento disciplinare" Collegio di Garanzia dello Sport del C.O.N.I., decisione n. 95/2021 dell'11.11.2021 (De Santis/FIGC), in www.coni.it; Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., C.U. 86/CFA 2015-2016 del 29.04.2016, in *id.*; Corte di Giustizia Federale F.I.G.C., C.U. n. 031/CGF del 23.8.2012, in *id.*; Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., C.U. 122/CFA del 29.05.2019, in *id.*; Collegio di Garanzia CONI, decisione n. 67/2015 del 11.12.2015 ed i richiami *ivi* operati a Cass. pen., Sez. III, 20.3.2013 n. 39071; *id.*, Sez. V, 11.3.2011 n. 21301.

⁷ M. Chiarotti, *Dovere giuridico della lealtà nelle competizioni sportive*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1954, 143 ss.; F. Valenti, *Lealtà sportiva. Etica e diritto*, in *The european journal of sport studies*, 2014, 2, 16 ss.

⁸ Nei principi fondamentali della Carta Olimpica, cui si rinvia, all'art. 8 la pratica dello sport è definito un diritto dell'uomo. Lo Statuto C.O.N.I., in conformità del sistema internazionale, prevede il Codice di comportamento Sportivo, che fa espresso riferimento al dovere di lealtà, correttezza e probità in capo a tutti i tesserati delle Federazioni sportive nazionali. Cfr. *Commentario al codice di giustizia sportiva F.I.G.C.*, AA.VV., a cura di A. Giordano, Roma, 2023, 82 ss.

all'art. 2 (ndr. le società, i dirigenti, gli atleti, i tecnici, gli ufficiali di gara e ad ogni altro soggetto che svolge attività di carattere agonistico, tecnico, organizzativo, decisionale o comunque rilevante per l'ordinamento federale) sono tenuti all'osservanza dello Statuto, del Codice, delle Norme Organizzative Interne FIGC (NOIF) nonché delle altre norme federali e osservano i principi della lealtà, della correttezza e della probità in ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva.”

È pacifico in dottrina e giurisprudenza che la disposizione di cui all'art. 4 del C.G.S. non si risolve in una norma di tipo residuale, alla cui applicazione dovrebbe ricorrersi in mancanza di previsioni specifiche, ma costituisce, al contrario, una clausola generale al cui contenuto precettivo i soggetti dell'ordinamento sportivo devono ineludibilmente conformare la propria condotta.⁹

Si tratta, in buona sostanza, di una fattispecie a casistica aperta, laddove il dovere di osservanza dei principi di lealtà, correttezza e probità, ove non sia possibile riconoscere la sussistenza degli elementi propri di uno specifico illecito, anche ove quest'ultimo sia stato contestato, conserva efficacia di disposizione di chiusura di carattere generale e la cui applicazione non è esclusa necessariamente dalla presenza di una disposizione speciale del C.G.S., nella misura in cui di quest'ultima non venga riconosciuta l'applicabilità ma sussistano i presupposti per riconoscere comunque la violazione del dovere di lealtà, correttezza e probità.¹⁰

Lungi dal costituire una norma in bianco, non può essere ricostruito e applicato secondo i canoni propri del diritto penale e, in specie, di quelli di determinatezza e tassatività.

Si spiega così la presenza nell'ordinamento sportivo di detta disposizione, caratterizzata dalla enunciazione di principi e da un certo grado di flessibilità, tale da consentire al giudice di spaziare ampiamente secondo le esigenze del caso concreto e da rendere possibili decisioni che, secondo l'evidenza del caso singolo, completino e integrino la fattispecie sanzionatoria anche attraverso valutazioni e concezioni di comune esperienza, che rinviano a una fonte esterna come parametro per la regola di giudizio da applicare al caso concreto (la lealtà, la probità, la correttezza) secondo il prudente apprezzamento del giudice.

Così consentendo di adeguare costantemente la disciplina trattata all'evoluzione della realtà sociale di riferimento (in questo caso, alla realtà propria dell'ordinamento sportivo).¹¹

La intrinseca flessibilità di questi concetti rinvia alle regole morali e di costume generalmente accettate e, più in generale, ad un “affidamento” sulla correttezza della condotta che non può non rilevare anche in ambito sportivo, ove il rispetto degli obblighi di lealtà e

⁹ *Ex multis*: Corte Federale d'Appello, sez. I, decisione n. 52/2022, in www.figc.it; Corte Federale d'Appello, sez. I, decisione n.70/CFA – 2021-2022, in *id.*; Id., sez. I, decisione n. 74/CFA2021-2022, in *id.* In dottrina: A. Blandini, P. Del Vecchio, A. Lepore, U. Maiello et al., *Codice di giustizia sportiva F.I.G.C. annotato con la dottrina e la giurisprudenza*, Napoli, 2021, 129 ss.

¹⁰ Corte Federale d'Appello, sez. I, decisione n. 70/2022 PFI/Calcio Termoli, in www.figc.it.

¹¹ Corte Federale Appello F.I.G.C., SS.UU., decisione n. 10/2021-2022, in www.figc.it; *id.*, sez. IV, decisione n. 49/2020- 2021; Corte di giustizia federale, sez. I, n. 23/2013/2014, in *id.*; Corte di Cassazione, Sez. V pen., sent. n. 17259/2020.

correttezza si fa più intenso, proprio in considerazione della peculiarità dell'ordinamento sportivo.¹²

L'obiettivo è evidente: si tratta di garantire una più esplicita e palese valenza di quei principi di eguaglianza, non discriminazione, solidarietà che connotano l'essenza stessa dell'attività sportiva e garantiscono la regolarità dei Campionati.

Se così è, ne consegue che il richiamo alla lealtà e correttezza deve considerarsi manifestazione della necessità per l'ordinamento (a maggior ragione quello sportivo) di limitare condotte che, pur formalisticamente espressione di posizioni riconosciute dall'ordinamento, in realtà sono tenute per far valere pretese contrarie ai fini propri dell'ordinamento di riferimento.¹³

Esempio più attuale ed emblematico è il noto procedimento c.d. "plusvalenze Juventus" che, dopo cinque gradi di giudizio, è giunto recentemente a conclusione, quantomeno in ambito federale, con la definitiva conferma della riqualificazione delle condotte originariamente contestate e sussunte nell'illecito amministrativo previsto dall'art. 31 del C.G.S., in condotte gravemente sleali e antisportive, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4 del C.G.S., di cui si dirà *infra* nel paragrafo 8.

Nello stesso solco, meritano, altresì, richiamo, pronunce con le quali i Giudici federali hanno condannato i vertici di componenti federali e/o di società sportive, *ex art.* 4 del C.G.S., per comportamenti omissivi, violativi dell'obbligo di garanzia del rispetto dei principi di lealtà, probità e correttezza, derivante dalla mancata vigilanza su svariati (e diversi) comportamenti dei componenti del consesso presieduto dai medesimi organi apicali (quali, ad esempio, l'omessa vigilanza da parte del Presidente di un Comitato Regionale, sulla gestione dei fondi che il Comitato doveva esigere dalle singole società affiliate e/o riversare alla FIGC; l'omessa vigilanza del Presidente di una società di calcio professionistico sull'onere, gravante sul socio acquirente, di deposito in Federazione della documentazione relativa all'acquisizione di quote societarie), sancendo – ancora una volta – la configurabilità di una sanzione disciplinare anche a prescindere dall'esistenza di uno specifico inadempimento ad una disposizione espressa. Essendo, all'uopo, integrata la violazione dei canoni comportamentali di correttezza e lealtà, principi questi ultimi non suscettibili di essere circoscritti all'interno di fattispecie descritte secondo i criteri della precisione e della determinatezza.¹⁴

Ritornando al tema generale dell'autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto all'ordinamento giuridico generale, vi è da evidenziare ulteriormente che, sulla scorta delle considerazioni sopra esposte, non vi è alcun bisogno (almeno in astratto) di attendere l'esito di eventuali ulteriori indagini della Procura della Repubblica procedente, stante l'instaurazione di

¹² Parere Collegio di Garanzia dello Sport del C.O.N.I., n. 5/2017, richiamato nella decisione Corte Federale Appello F.I.G.C., SS.UU. n. 63/22 del (caso Juventus), in www.coni.it.

¹³ Parere Collegio di Garanzia dello Sport del C.O.N.I., n. 7/2016 Cima/FIB, in www.coni.it.

¹⁴ Collegio di Garanzia dello Sport del C.O.N.I., Sez. II, decisione n. 51/2017, in www.coni.it, confermativa della decisione della Corte Federale Appello F.I.G.C., SS.UU., decisione n. 112/2021 (caso Pres. C.R. Campania), in www.figc.it. Negli stessi termini: Id., decisione n. 43/2022 (caso Pergolettese); Id., decisione n. 55/2022 (caso Foggia Calcio); Id., decisione n. 80/2020, in id.

un procedimento penale per gli stessi fatti, se la pretesa punitiva federale viene esercitata sulla scorta di un materiale probatorio già giudicato dagli organi di giustizia sportiva congruamente espressivo del livello di infrazioni contestate¹⁵. Del che non sussiste il dovere del giudicante di allargare l'orizzonte del materiale probatorio già acquisito, se questo soddisfa, ad avviso del Giudice sportivo, le esigenze del giudizio.

Nella declinazione difensiva dei procedimenti disciplinari sportivi, fino a quale tempo fa era quasi automatica, per la difesa dei soggetti deferiti, formulare l'istanza di sospensione del procedimento disciplinare e di rinvio dello stesso all'esito del processo penale. Il Giudice sportivo, nel rigettare detta richiesta, ha sempre affermato, con grande fermezza, sin dal noto procedimento sportivo F.I.G.C. relativo all'illecito sportivo "Genoa Venezia" del 2005,¹⁶ la piena autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto all'ordinamento statale e come l'esercizio dell'azione penale non influisse in alcun modo sui provvedimenti di competenza degli organi sportivi ed il procedimento penale non precludesse il normale svolgimento del procedimento disciplinare sportivo. Tanto anche sulla scorta del profilo di autonomia dei due ordinamenti sancito dal d. l. 220/2003, convertito nella l. 280/2003 (da ultimo modificato dalla l. 145/2018), di cui non ravvisava violazione di alcun genere.¹⁷

Del che il diradersi della correlata eccezione di parte. D'altronde, alla difesa non è mai precluso il concorso alla formazione della prova, anche mediante produzione documentale, il che garantisce in ogni caso il principio del diritto di difesa.¹⁸

Peraltro, in tema di rapporti fra processo penale e procedimento disciplinare, gli eventuali errori nella procedura di acquisizione delle prove da parte dell'autorità giudiziaria che rendono le stesse inutilizzabili nel procedimento penale, non ne comportano l'automatica inutilizzabilità in sede amministrativa. Cosicché, a titolo esemplificativo, "le intercettazioni telefoniche, ancorché conseguite nell'ambito di un processo concluso con il patteggiamento, nel quale quindi nemmeno sia stato affrontato il problema della loro corretta acquisizione, devono ritenersi utilizzabili nel procedimento disciplinare",¹⁹ essendo sufficiente, ai fini della acquisizione delle trascrizioni delle intercettazioni al procedimento disciplinare sportivo con valore di prova, la provenienza delle trascrizioni stesse dall'autorità giudiziaria.²⁰

Cionondimeno, la Giustizia Sportiva ha sempre dovuto misurarsi con un limite spesso invalicabile: i poteri inquirenti della Procura Federale non sono certamente paragonabili a quelli

¹⁵ Corte di Appello Federale F.I.G.C., SS.UU., C.U. 7/CAF 2004-2005 del 7 settembre 2005 (calcioscommesse Spezia-Siena e altri), in *www.figc.it*; Corte Federale di Appello F.I.G.C., C.U. 32/CFA 2014-2015 del 9 marzo 2015, in *id.*

¹⁶ Corte di Appello Federale F.I.G.C., C.U. N. 6/C – riunioni del 5-6 agosto 2005, *cit.*

¹⁷ Corte Federale d'Appello F.I.G.C., SS.UU., C.U. 122/CFA 2018-2019 del 18.06.2019 (caso Palermo), *cit.*; C.G.F. F.I.G.C., C.U. 48/CGF 2011-2012 del 27 settembre 2011 (calcioscommesse Cremona). Sull'intervento statutale in materia di autonomia della giustizia sportiva, cfr. A. Giordano., *Le disposizioni normative del legislatore del 2018 in materia di giustizia sportiva*, in P. Del vecchio, L. Giacomardo, M. Sferrazza, R. Stincardini, *La giustizia nello sport*, Napoli, 2022, 443 ss.

¹⁸ Corte Federale di Appello F.I.G.C., decisione n. 30 2017/2018, *cit.*

¹⁹ Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., C.U. 122/CFA del 29.05.2019, *cit.*

²⁰ Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., C.U. 7/CAF 2004-2005 del 7 settembre 2005 (calcioscommesse Spezia-Siena e altri), *cit.*

della Polizia Giudiziaria delegata dall'Autorità Giudiziaria Ordinaria. Si tratta, come è ragionevole che sia, di poteri propri di una giustizia domestica, nell'ambito di un consesso associativo, ove naturalmente non sono e non possono essere previsti poteri coercitivi, limitanti la libertà personale e patrimoniale degli associati, trattandosi di prerogative esclusive dell'ordinamento giuridico generale.

In tale contesto il rapporto e lo scambio di informazioni con l'Autorità Giudiziaria ordinaria è fondamentale. Tutti i più grandi scandali del calcio italiano, che hanno determinato i c.d. maxi-procedimenti disciplinari per illecito sportivo e scommesse, non sarebbero mai stati instaurati senza l'acquisizione delle risultanze investigative delle Procure Ordinarie procedenti.

Il fenomeno più grave sotto il profilo sportivo resta, infatti, l'illecito sportivo, il quale è pressoché sempre oggetto di procedimenti penali, poiché l'alterazione delle gare di campionato è fisiologicamente collegata a condotte fraudolente, scommesse illecite, reati collegati ad irregolarità di bilancio fatturazione falsa, riciclaggio di denaro sporco.

Tanto che le condotte finalizzate ad alterare il risultato o lo svolgimento delle gare, ha assunto la qualificazione di reato penale nell'ordinamento giuridico generale, attraverso la previsione del reato di frode in manifestazione sportiva, di cui alla l. 401 del 1989,²¹ introdotta al precipuo scopo di impedire l'irruzione nel mondo dello sport delle attività di gioco e di scommesse clandestine.

Il bene oggetto di specifica tutela non ha natura patrimoniale, atteso che l'eventuale alterazione dello svolgimento di concorsi pronostici o scommesse è mera circostanza aggravante, ma si identifica nella salvaguardia, nel campo dello sport, di quel valore fondamentale che è la "correttezza" nello svolgimento delle competizioni agonistiche.²²

Quanto ai rapporti tra il procedimento (penale) per frode in competizione sportiva e quello (sportivo) per illecito sportivo, la norma di cui all'art. 2 della legge n. 401/1989 ne prevede la reciproca autonomia, disponendo che ciascun procedimento rimanga confinato nella propria area di competenza, salva fatta la possibilità, espressamente stabilita dal comma 3, che "gli organi della disciplina sportiva, ai fini esclusivi della propria competenza funzionale, possono chiedere copia degli atti del procedimento penale ai sensi dell'art. 116 del codice di procedura penale fermo restando il divieto di pubblicazione di cui all'art. 114 dello stesso codice". Insomma, l'esercizio dell'azione penale non influisce ex se sui procedimenti e sui provvedimenti degli organismi di disciplina sportiva.

²¹ La legge n.401/1989 sugli "Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine a tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche" stabilisce, all'art. 1, che, "chiunque offre o promette denaro o altra utilità o vantaggio a taluno dei partecipanti ad una competizione sportiva organizzata dalle federazioni riconosciute dal Comitato olimpico nazionale italiano(CONI), dall'Unione italiana per l'incremento delle razze equine (UNIRE) o da altri enti sportivi riconosciuti dallo Stato e dalle associazioni ad essi aderenti, al fine di raggiungere un risultato diverso da quello conseguente al corretto e leale svolgimento della competizione, ovvero compie altri atti fraudolenti volti al medesimo scopo, è punito con la reclusione da un mese ad un anno e con la multa da Euro 258 a Euro 1032. Nei casi di lieve entità si applica la sola pena della multa".

²² Cass., Sez. II, 29 marzo 2007, n. 21324, in Cass. Pen., 2008, 5, 2080.

Con la doverosa precisazione, sotto il profilo pratico applicativo, che la fattispecie di illecito sportivo prevista dal C.G.S. differisce dall'ipotesi di frode in competizione sportiva di cui all'art. 1, Legge 13.12.1989 n. 401. Quest'ultima è norma a più fattispecie, che prevede *in primis* una forma di corruzione in ambito sportivo costituita dall'offerta o dalla promessa di denaro o altra utilità al fine di raggiungere un risultato diverso da quello conseguente al corretto e leale svolgimento della competizione (condotta a forma vincolata) e, al contempo, una seconda forma (libera) costituita dal compimento di altri "atti fraudolenti" volti al medesimo scopo. Il che porta a ritenere che la fattispecie in questione appartenga alla categoria dei reati di pericolo per i quali non è ipotizzabile la fase del tentativo, essendo anticipata la soglia di punibilità al mero compimento di un'attività finalizzata ad alterare lo svolgimento della competizione (cfr. Cass. pen., Sez. III, 21.7.2015, n. 31623).

Diversamente, il legislatore sportivo ha inteso conferire rilievo, sul piano disciplinare, a qualunque "atto diretto" ad alterare lo svolgimento o il risultato di una gara o di una competizione ovvero ad assicurare a chiunque un vantaggio in classifica, che sia compiuto con qualsiasi mezzo, ma non connotando di particolari ulteriori qualità (tantomeno di fraudolenza) l'azione meritevole di sanzione e anticipando ulteriormente la soglia di punibilità. In particolare, secondo il chiarissimo arresto del Collegio di Garanzia del Coni,²³ "la norma [...] mira a tutelare il bene giuridico del leale e regolare svolgimento delle gare e delle competizioni sportive, punendo le condotte illecite e antisportive finalizzate all'alterazione del risultato sportivo attraverso la manipolazione dell'andamento della gara ovvero attraverso il procacciamento di un indebito vantaggio in termini di classifica. Dall'analisi del dettato normativo è facilmente intuibile come la fattispecie descritta configuri un'ipotesi di illecito di attentato. Di conseguenza, è evidente che l'illecito sportivo, di cui all'art. 7, comma 1, CGS FIGC, si debba considerare realizzato nel momento in cui si siano concretizzati "atti idonei" a cambiare il naturale svolgimento di una competizione". E ciò a prescindere dal conseguimento del risultato o del vantaggio. Da qui deriva che l'eventuale valutazione di insussistenza del fatto tipico operata dal giudice penale, non può essere automaticamente traslata sul piano disciplinare per derivarne l'insussistenza dell'illecito. Stante la diversità dei presupposti normativamente previsti occorrerà, al contrario, operare una autonoma valutazione volta a verificare se le condotte contestate, una volta accertate, pur ove non penalmente rilevanti, si configurino invece quali "atti diretti ad alterare" le gare incriminate.²⁴

Ecco, dunque, che la libertà delle forme di condotta in cui può dirsi integrato un illecito sportivo, come vedremo *infra*, e in cui può qualificarsi – a livello giuridico e sanzionatorio – una *combine*, trova ragione e necessità nel contesto ordinamentale di riferimento, connotato – per l'appunto – da regole di etica sportiva a casistica aperta e da una giusta autonomia del sistema giustiziale di settore, rispetto ai beni giuridici tutelati dall'ordinamento generale al cospetto delle medesime condotte.

²³ Collegio di Garanzia dello Sport del CONI, decisione n. 93/2017, in www.coni.it.

²⁴ Tribunale Federale Nazionale F.I.G.C., Sez. disciplinare, decisione n. 93 del 27 Gennaio 2021 (illecito Viareggio-Triestina), *cit.*

Nel processo sportivo l'azione disciplinare è esercitata dal Procuratore federale in conformità ai regolamenti delle federazioni sportive.²⁵ Tale disciplina trova il proprio minimo comune denominatore nel Codice di Giustizia Sportiva del CONI ("CGS del CONI"), le cui disposizioni sono recepite all'interno dei regolamenti federali.

Ai sensi dell'art. 44, comma 1, del CGS del CONI, il Procuratore federale "esercita in via esclusiva l'azione disciplinare nei confronti di tesserati, affiliati e degli altri soggetti legittimati secondo le norme di ciascuna Federazione, nelle forme e nei termini da queste previsti, quando non sussistono i presupposti per l'archiviazione".

All'esito dell'attività di indagine, il Procuratore può alternativamente disporre l'archiviazione, ovvero informare l'interessato della propria intenzione di procedere al deferimento (c.d. intendimento di deferimento), assegnando alle stesse un termine per essere sentite o per presentare una memoria. Qualora egli ritenga di dover confermare la propria intenzione, entro trenta giorni dalla scadenza del termine per l'audizione o per la presentazione della memoria, esercita l'azione disciplinare.²⁶

3. Caratteri dell'illecito sportivo. struttura della fattispecie disciplinare

L'art. 7 del previgente C.G.S., testualmente riprodotto nell'art. 30 del codice in vigore²⁷, al comma 1 statuisce "Costituisce illecito sportivo il compimento, con qualsiasi mezzo, di atti diretti ad alterare lo svolgimento o il risultato di una gara o di una competizione ovvero ad assicurare a chiunque un vantaggio in classifica."

La norma, con la locuzione "*atti diretti a*" mira a presidiare il leale e corretto svolgimento delle competizioni sportive, anticipando la soglia di punibilità ad un momento precedente la consumazione della *combine* in campo. E la ragione è evidente. Il legislatore federale vuole impedire che condotte, appunto, illecite e, comunque, antisportive alterino il bene giuridico protetto, ovvero la regolarità della partita in campo.

²⁵ In dottrina, S. Palazzi, *L'avviso di conclusione delle indagini e il deferimento*, in P. Del Vecchio, L. Giacomardo (a cura di), *La giustizia nello sport*, II, Napoli, 2022, p. 962 ss.; M. Sanino, *Giustizia sportiva*, Padova, 2022, p. 310 ss.; A. Blandini, P. Del Vecchio, A. Lepore, *Codice di giustizia sportiva FIGC*, Napoli, 2021, p. 1059 ss.; E. Jacovitti, *Rassegna della giurisprudenza più recente del Collegio di Garanzia dello sport gennaio 2020-dicembre 2021*, in *Riv. dir. sportivo*, II, 2021; L. Santoro, *La giurisprudenza del Collegio di garanzia dello sport nei suoi primi tre anni di attività*, in *Riv. dir. sportivo*, II, 2017; *Questioni al vaglio delle sezioni unite del collegio di garanzia dello sport: natura e decorrenza del termine di cui all'art. 32 ter, comma 4, del codice di giustizia sportiva FIGC nel procedimento disciplinare di deferimento con pluralità di indagati*, in *Riv. dir. sportivo*, I, 2017. V. anche Relazione annuale sulla giurisprudenza del Collegio di Garanzia, Anno 2021, in www.rivistadirittosportivo.coni.it; Relazione annuale sulla giurisprudenza del Collegio di Garanzia, Anno 2020, in www.rivistadirittosportivo.coni.it.

²⁶ Art. 44, comma 4, CGS del CONI.

²⁷ A seguito della riforma della Giustizia Sportiva varata dal CONI nell'estate del 2014 (con la Deliberazione n. 1518 del Consiglio Nazionale CONI del 15 luglio 2014 di approvazione del Nuovo Codice della Giustizia Sportiva, poi oggetto di successive modifiche, giusta Deliberazione n. 1538 del Consiglio Nazionale del 9 novembre 2015 e Deliberazione n. 1590 del Consiglio Nazionale del 9 aprile 2018, è stato varato il Codice di Giustizia Sportiva della Federazione Italiana Giuoco Calcio, approvato dalla Giunta Nazionale del C.O.N.I., ai sensi dell'art. 7, comma 5, lett. l) dello Statuto C.O.N.I., con deliberazione n. 258 dell'11 giugno 2019.

In particolare, tre sono le ipotesi di illecito codificate: a) il compimento di atti diretti ad alterare lo svolgimento di una gara; b) il compimento di atti diretti ad alterare il risultato di una gara; c) il compimento di atti diretti ad assicurare a chiunque un vantaggio in classifica.

In buona sostanza, l'ipotesi delineata dall'art. 30 del C.G.S. configura un illecito in ordine al quale non è necessario, ai fini dell'integrazione della fattispecie, che lo svolgimento od il risultato della gara siano effettivamente alterati, essendo sufficiente che siano state poste in essere attività dirette allo scopo. Si tratta, dunque, come rilevato dalla dottrina e come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza di settore, di una fattispecie di illecito di pura condotta, a consumazione anticipata, che si realizza, appunto, anche con il semplice tentativo e, quindi, al momento della mera messa in opera di atti diretti ad alterare il fisiologico svolgimento della gara, od il suo risultato, ovvero ad assicurare a chiunque un vantaggio in classifica.²⁸

A ben vedere l'istituto in parola differisce dalla nozione penalistica di tentativo, la quale prevede il compimento di "atti idonei, diretti in modo non equivoco", dunque una condotta più strutturata rispetto agli "atti diretti a". Tant'è che l'effettiva alterazione dello svolgimento della gara o il conseguimento del risultato combinato costituisce – nella disciplina federale in parola – una causa di aggravamento del trattamento sanzionatorio, giusta il disposto di cui al comma 6 dell'art. 30 del C.G.S. che prevede che "le sanzioni sono aggravate in caso di pluralità di illeciti ovvero se lo svolgimento o il risultato della gara è stato alterato oppure se il vantaggio in classifica è stato conseguito".

Ciò posto, non v'è dubbio che sotto il profilo applicativo, il riferimento agli "atti diretti" contenuto nella norma conferisce all'illecito sportivo aleatorietà circa l'effettivo verificarsi dell'evento, così da assumere la struttura del c.d. reato di attentato, in relazione al quale, per l'appunto, si prescinde dal conseguimento di un vantaggio effettivo.

Su tale profilo, ancora attuale in punto di principio è la pronuncia della Corte di Appello Federale (CAF) F.I.G.C. nella nota vicenda Genoa – Venezia del 2005, con la quale i giudici del gravame hanno statuito che l'illecito sportivo risiedeva già nel fatto che i Dirigenti delle due squadre avversarie in campo si fossero accordati ed attivati, perché la prestazione del Venezia il giorno della gara fosse "normale" ed il risultato fosse quello "che doveva essere", e cioè perché il Genoa vincesses ed il Venezia perdesse. Ed in questo segmento andava ravvisata "la violazione dell'art. 6, comma 1, del C.g.s. [attuale art. 30, comma 1 C.G.S.] che è norma che delinea illecito a consumazione anticipata", aggravata e connotata di particolare ulteriore illiceità dalla "dazione di denaro da parte di E.P. e dei suoi collaboratori a P., nuovo general manager del Venezia"; "dazione" che "i deferiti hanno (peraltro vanamente) cercato di dissimulare quale autonomo momento esecutivo della cessione al Genoa del calciatore M.". ²⁹

²⁸ *Ex multis*, Corte di Giustizia Federale F.I.G.C., 19 agosto 2011, C.U. n. 032/CGF del 2.9.2011, www.figc.it. In dottrina: P. Del Vecchio, L. Giacomardo, M. Sferrazza, R. Stincardini, *La giustizia nello sport*, Napoli, 2022; M. Sferrazza, *L'illecito sportivo nella giurisprudenza federale*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2011.

²⁹ Corte di Appello Federale F.I.G.C., C.U. N. 6/C – riunioni del 5-6 agosto 2005, in www.figc.it.

Parimenti, è stato di recente ribadito dalla giurisprudenza federale, che non vi è dubbio che l'aver contattato il Presidente della squadra avversaria per far terminare la stessa con un risultato di pareggio, piuttosto che l'aver contattato l'agente sportivo, al fine di ottenere un contatto utile all'interno della rosa dei calciatori o dei dirigenti avversari per far terminare la stessa con la vittoria della propria squadra "costituisca un atto diretto" rilevante ex art. 7 CGS: ancorché non esplicita nella sua formulazione, l'affermazione rivolta al Presidente della squadra avversaria riportata nella trascrizione della citata conversazione è condotta, da un lato, sul piano oggettivo finalizzata ad ottenere l'alterazione, dall'altro, è indirizzata verso chi, in astratto, è nella posizione di poterla realizzare. In altre parole, quella di V. si rivela una vera e propria proposta e dunque atto certamente diretto all'alterazione della regolarità della competizione." , considerato che tali tipologie di condotte "superino quella soglia di idoneità necessaria per l'integrazione dell'illecito che, giova ribadirlo, prescinde dal fatto che il tentativo di alterazione della competizione abbia avuto esito, atteso che esse rappresentano di per sé una minaccia per il bene giuridico tutelato dalla norma, ovvero il leale e regolare svolgimento delle competizioni".³⁰

In buona sostanza, l'offerta all'avversario di "concordare la partita", ancorché non raccolta dal destinatario, costituisce di per sé atto idoneo diretto ad alterare l'esito della gara, rilevante ex art. 30 del vigente C.G.S.

4. Cenni sulla disciplina dell'omessa denuncia

Diversa e distinta fattispecie è quella di cui al previgente art. 7, comma 7, C.G.S., testualmente riprodotto, salvo delle modifiche in punto di sanzioni minime edittali, nell'art. 30, comma 7 del codice in vigore, che prevede il c.d. obbligo di denuncia, in base al quale "I soggetti di cui all'art. 2 che siano venuti a conoscenza in qualunque modo che società o persone abbiano posto in essere o stiano per porre in essere taluno degli atti indicati dal presente articolo, hanno l'obbligo di informare, senza indugio, la Procura federale. Il mancato adempimento di tale obbligo comporta per i soggetti di cui all'art. 2 la sanzione della inibizione o della squalifica non inferiore a un anno e dell'ammenda in misura non inferiore ad euro 30.000,00".

In sintesi, se alcuno dei soggetti di cui all'art. 2 del C.G.S. (previgente art.1 bis, commi 1 e 5, CGS) non pone in essere atti diretti ad alterare lo svolgimento o il risultato di una gara o di una competizione ovvero ad assicurare a chiunque un vantaggio in classifica, ma è a conoscenza ("in qualunque modo") che altri abbiano adottato o stiano per adottare comportamenti volti al predetto fine, ha l'obbligo di denunciare i fatti alla Procura federale e, in difetto, rimane soggetto alla suddetta sanzione, seppur non risponde dell'illecito sportivo a titolo principale.

³⁰ Tribunale Federale Nazionale F.I.G.C., Sez. disciplinare, decisione n. 93 del 27 Gennaio 2021 (illecito Viareggio-Triestina), in www.figc.it. Si legge nella motivazione che "Secondo il contenuto delle conversazioni trascritte, l'accordo illecito (i.e. "l'accredito") sarebbe intervenuto con il Presidente della Triestina al quale V. avrebbe rappresentato che la propria squadra si trovava in un "mare di guai" proponendo il pareggio ("la finiamo tutti e due"), finale che sarebbe poi dovuto essere trasferito all'allenatore della squadra avversaria".

L'ampiezza e l'imperatività dell'obbligo portano a ritenere che l'omessa denuncia sia un illecito di pericolo, cioè anticipi la tutela dell'ordinamento sportivo a qualunque condotta che non necessariamente danneggi l'interesse tutelato (nella specie la lealtà e correttezza delle competizioni sportive) ma semplicemente lo metta in pericolo. L'interesse a garantire la lealtà e correttezza delle competizioni è tale da sottoporre a sanzione chiunque fra i soggetti destinatari delle norme federali che in qualsiasi momento venga a conoscenza di un comportamento sleale, anche in fieri, e non lo riferisca agli Organi di giustizia sportiva, a prescindere dal fatto che detti Organi, per altre vie, ne siano venuti a conoscenza (essendo tale eventualità meramente accidentale).³¹

In tale prospettiva, la giurisprudenza federale ha sovente affermato che, ai fini dell'integrazione degli estremi della violazione di cui trattasi, è sufficiente "che i tesserati abbiano avuto rapporti con persone che anche solo "stiano per porre in essere" gli atti indicati al comma 1"³². La violazione di cui trattasi presuppone, comunque, "che un illecito sia stato consumato o sia in corso: cioè un illecito determinato o determinabile".³³

Resta implicito che altro presupposto imprescindibile è ovviamente l'effettiva conoscenza dell'illecito o del suo tentativo. Sotto tale profilo, è stato precisato che l'obbligo di denuncia trova causa non già "nella semplice percezione di un sospetto vago ed indeterminato sulla lealtà sportiva di un tesserato, occorrendo quanto meno il fumus di un comportamento ("atti diretti ad alterare lo svolgimento o il risultato di una gara ovvero ad assicurare a chiunque un vantaggio in classifica") riconducibile alla fattispecie di illecito sportivo (già consumato od ancora in itinere), è anche incontestabile che la ratio e la lettera della norma sono chiare nell'escludere che colui che sia venuto a conoscenza di un sospetto concreto e determinato possa delibarne preventivamente la verosimiglianza ed apprezzare la correlativa necessità di farne denuncia con la massima sollecitudine alle competenti autorità federali", , non valendo ad escluderlo la soggettiva convinzione che quel fatto non integri gli estremi dell'illecito sportivo, tale valutazione non competendo al soggetto, ma solo agli organi inquirenti e giudicanti.³⁴

Cosicché, integra la violazione in parola anche solo la probabile fondatezza di un comportamento riconducibile alla fattispecie dell'illecito sportivo, già consumato o in *itinere*.³⁵

Nello stesso solco interpretativo, secondo un risalente, ma ancora attuale, indirizzo della giurisprudenza federale, "la normativa regolamentare vigente non conosce cause oggettive di non punibilità, né codifica il principio del *nemo contra se tenetur*" e che "nel conflitto concreto ed attuale fra l'esigenza soggettiva o, per meglio dire, privata di evitare un danno ai propri interessi e quella federale di tutela del bene protetto dalla disposizione violata, deve giocoforza prevalere quest'ultima, con la conseguenza che l'omissione rimarrà sempre perseguibile,

³¹ Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., decisione n. 0029 del 26.09.2022, in www.figc.it.

³² Corte di Appello Federale F.I.G.C., C.U. n. 10/C del 23 settembre 2004, in www.figc.it.

³³ Corte Federale di Appello F.I.G.C., C.U. n. 7/C del 9 settembre 2004, in www.figc.it.

³⁴ Corte Federale d'Appello F.I.G.C., SS.UU., decisione n. 16 del 23.09.2021, in www.figc.it; Commissione Disciplinare c/o LNP F.I.G.C., C.U. n. 198 del 9 giugno 1980, in *id.*

³⁵ Corte Federale d'Appello F.I.G.C., C.U. n. 75/TFN 2016/2017, conf., C.U. n. 8/CDN del 22 luglio 2013, in www.figc.it.

presentandosi, al più, con un indice di gravità meno accentuato”. Tale statuizione di diritto è stata emessa in occasione delle difese di alcune parti deferite per omessa denuncia, le quali si erano difese evidenziando una sorta di “stato di necessità” derivante dal contrasto fra il dovere di denunciare quanto a loro conoscenza e la consapevolezza di provocare con la denuncia un documento disciplinare al sodalizio da loro rappresentato.³⁶ Il giudice Federale, nell’enunciare il richiamato principio, ha rilevato che, in punto di compatibilità della fattispecie di omessa denuncia con il principio del *nemo tenetur se detegere*, a quest’ultimo “va attribuita rilevanza processuale e non può essergli riconosciuta una tutela preminente rispetto agli interessi che le norme sanzionatorie sono, di volta in volta, dirette a salvaguardare.”. La diversa interpretazione prospettata dalla difesa dei soggetti deferiti, infatti, – secondo cui l’organo apicale delle società sportive non sarebbe tenuto a denunciare le condotte illecite di cui fosse venuto a conoscenza per evitare conseguenze disciplinari all’Ente di cui è personificazione – avrebbe il risultato di disapplicare la norma proprio nei confronti di colui che, per il ruolo svolto, dovrebbe essere il massimo garante della lealtà e correttezza dell’agire delle società sportive.³⁷

È, in ogni caso, necessario, anche laddove la notizia sia stata appresa *de relato*, che la stessa abbia ad oggetto un fatto preciso, determinato e circostanziato: colui che raccoglie una mera suggestione, non seguita dalla rappresentazione di un evento storicamente accaduto, non può essere tenuto a denunciare un illecito, che appunto, almeno nella sua prospettiva, non si è mai realizzato. In applicazione del principio di diritto enucleato, la giurisprudenza sportiva ha ritenuto che dalla mera percezione dell’anomalia della conversazione non possano essere desunti elementi sufficienti per affermare che vi fosse una piena consapevolezza della anti giuridicità di quanto prospettato.³⁸

5. Lo standard probatorio nel diritto sportivo

Corollario dell’autonomia dell’ordinamento sportivo rispetto al sistema penale, stante la peculiarità e diversità degli interessi in gioco e, dunque, del sistema di tutele apprestato è la sensibile diversità dell’onere della prova richiesto per la configurazione dell’illecito sportivo, rispetto – sul piano generale – ai reati c.d. di attentato e – sul piano specifico – ai reati connessi ai medesimi comportamenti che rilevano sul piano disciplinare di settore.

Lo *standard* probatorio necessario per ritenere il soggetto incolpato responsabile di una violazione disciplinare sportiva, non si spinge sino alla certezza assoluta della commissione dell’illecito – certezza che, peraltro, nella maggior parte dei casi sarebbe una mera astrazione – né al superamento del ragionevole dubbio, come nel diritto penale. La sua definizione prevede che il grado di prova richiesto, per poter ritenere sussistente una violazione, deve essere

³⁶ Corte di Appello Federale F.I.G.C., n. 6/C del 28 agosto 1986, in www.figc.it.

³⁷ Recentemente il principio è stato richiamato nella decisione della Corte Federale d’Appello F.I.G.C., SS.UU., decisione n. 29 del 26.09.2022, in www.figc.it.

³⁸ Collegio di Garanzia dello Sport del C.O.N.I., decisione n. 45/2019; Collegio di Garanzia dello Sport del C.O.N.I. n. 71/2021, in www.coni.it; Corte Federale d’Appello F.I.G.C., SS.UU., decisione n. 50 del 24.12.2021, in www.figc.it.

comunque superiore alla semplice valutazione della probabilità, ma inferiore all'esclusione di ogni ragionevole dubbio. A tale principio vigente nell'ordinamento deve assegnarsi una portata generale; sicché deve ritenersi adeguato un grado inferiore di certezza, ottenuto sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti, in modo tale da acquisire un ragionevole affidamento in ordine alla commissione dell'illecito.³⁹

Resta fermo che l'illecito, come ogni altra azione umana contemplata da un precetto, per avere valenza sul piano regolamentare ed essere produttivo di effetti disciplinari, deve aver superato sia la fase dell'ideazione che quella così detta preparatoria e essersi tradotto in qualcosa di apprezzabile, concreto ed efficiente per il conseguimento del fine auspicato.⁴⁰

In estrema sintesi, per irrogare una condanna di un illecito sportivo, è sufficiente un grado di prova superiore al generico livello probabilistico, non essendo necessaria, al contrario, né la certezza assoluta dell'ascrivibilità della condotta illecita, né il superamento del ragionevole dubbio: ciò in relazione alla finalità dell'ordinamento federale di garantire, attraverso una rapida e certa repressione delle condotte sportive, la regolarità delle gare e, per essa, i fondamentali valori giuridici settoriali della correttezza e lealtà delle competizioni.⁴¹

In *subiecta materia*, l'organo di vertice della giustizia calcistica italiana, ha statuito che "la prova di un fatto, specialmente in riferimento ad un illecito sportivo, può anche essere e, talvolta, non può che essere, logica piuttosto che fattuale".⁴²

Così suggellando il giusto temperamento fra diritto di difesa dei soggetti destinatari del processo sportivo e la peculiarità dell'ordinamento d settore.

6. La libertà di declinazione dell'illecito sportivo

La vera differenza fra l'illecito sportivo rispetto agli altri illeciti disciplinari tipizzati dal legislatore federale si consuma tutta sulla (non) configurazione della condotta e, dunque, sull'onere della prova della condotta medesima.

39 Collegio di Garanzia dello Sport del CONI, Sez. II, decisione n. 38/2022, in www.coni.it; Collegio di Garanzia dello Sport del CONI, SS.UU., decisione n. 13/2016, in *id.*; Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., decisione n. 49 del 28.11.2022, in www.figc.it; Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU. n. 64 del 31.01.2022, in *id.*; Corte Federale di Appello F.I.G.C., Sez. I, n. 87/2021-2022, in *id.*; Corte Federale di Appello F.I.G.C., Sez. I, n. 81/2021-2022, in *id.*; Corte Federale di Appello F.I.G.C., Sez. I, n. 76/2021-2022, in *id.*; Corte Federale di Appello F.I.G.C., Sez. III, n. 68/2021-2022, in *id.*; Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., n. 35/2021-2022 in *id.*; dettagliatamente, Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS. UU., n. 105/2020-2021, in *id.*

⁴⁰ Collegio di Garanzia dello Sport del CONI, SS.UU., decisine 6/2016 del 10.02.2016 (F.I.T./Bracciale a altri) in www.coni.it, ove i soggetti deferiti per aver alterato l'esito dei propri incontri agonistici con la finalità di ottenere un illecito guadagno mediante scommesse, venivano condannati in primo grado alla radiazione dalla Federazione di appartenenza, oltre che a una pena pecuniaria e, a seguito di gravame, prosciolti dalla Corte Federale d'Appello, che aveva ritenuto non sufficienti gli elementi di prova acquisiti. Il Collegio di Garanzia, sulla scorta delle motivazioni richiamate, ha annullato con rinvio la pronuncia gravata.

⁴¹ TNAS, Signori/FIGC del 15/09/2011; *id.* Amodio/FIGC del 6/12/2011; *id.* Spadavecchia/FIGC del 2/01/2012. In tema di illecito amministrativo: Corte Federale di Appello, C.U. n. 30CFA del 25.10.2019 (caso Palermo), *cit.*

⁴² Corte di Giustizia Federale F.I.G.C., 19 agosto 2011, C.U. n. 47/CGF del 19 settembre 2011, in www.figc.it.

L'illecito amministrativo di cui all'art. 31 del C.G.S., ovvero le violazioni in materia gestionale ed economica, piuttosto che l'illecito disciplinare di cui all'art. 21 delle N.O.I.F., conseguente al fallimento di una società professionistica cui è seguita la revoca dell'affiliazione, nonché le dichiarazioni lesive di cui all'art. 23 C.G.S. e, parimenti, il divieto di scommesse, sono – tra gli altri – illeciti disciplinari caratterizzati da condotte tipizzate e, di conseguenza, richiedono, ai fini della correlata configurazione (e contestazione processuale), degli elementi probatori per così dire standardizzati.

Al contrario, l'illecito sportivo può essere, a livello fenomenologico, tutto e il contrario di tutto, perché ciò che ha declinato il legislatore federale è esclusivamente l'elemento causale della condotta disciplinarmente rilevante. Nulla di più. In altre parole, per provare un illecito sportivo, che sia tentato o consumato, è necessario provare un "atto diretto" all'alterazione di una competizione sportiva che non è – e non può essere – tipizzato dal legislatore *ax ante*.

Come ripetutamente statuito dai giudici sportivi, la fattispecie disciplinare dell'illecito sportivo è costruita in funzione dell'attitudine del comportamento del tesserato ad incidere sul possibile esito della gara, punendo "il compimento, con qualsiasi mezzo, di atti diretti ad alterare lo svolgimento o il risultato di una gara o di una competizione ovvero ad assicurare a chiunque un vantaggio in classifica". L'ipotesi considerata dalla norma non si riferisce, pertanto, ai soli casi in cui sussista una finalità patrimoniale, intesa come conseguimento di un vantaggio economico, o il proposito di arrecare un pregiudizio a determinati soggetti. L'illecito sportivo prescinde, infatti, da qualsiasi dolo specifico positivizzato dal legislatore e riguarda, in senso ampio, tutti i casi in cui i comportamenti dell'agente, indipendentemente dalle sue finalità, sono oggettivamente (ma consapevolmente) capaci di realizzare una modifica degli esiti di una o più gare, o di intere competizioni. "La condotta sanzionata è descritta in termini ampi, in funzione di una tutela avanzata ed efficace contro gli attentati a quello che costituisce il cuore e il senso della competizione calcistica: la genuinità e regolarità delle singole gare e, a maggior ragione, del Torneo o Campionato in cui esse si collocano".⁴³

In altre parole, non occorre affatto la dimostrazione di accordi fraudolenti con i beneficiari dell'alterazione dei risultati. Se è forse vero che nella maggior parte dei casi la violazione si concretizza in un vero e proprio *pactum sceleris*, tentato o consumato, la finalità di determinare un particolare vantaggio o pregiudizio ad altri non costituisce affatto un elemento costitutivo della previsione contenuta nell'art. 30 dell'attuale C.G.S.

Detto principio si è arricchito di contenuti concreti in un caso paradigmatico nel palinsesto giurisprudenziale in materia, ove è stato contestato dalla pubblica accusa federale l'illecito sportivo nei confronti di un Presidente di un Comitato Regionale, perché, nella sua qualità, aveva posto in essere molteplici e reiterate condotte rivolte ad alterare il risultato di singole gare e, di riflesso, il medesimo esito dei relativi campionati, nella piena consapevolezza delle conseguenze del proprio operato⁴⁴. L'incolpato, in particolare, provvedeva a concretizzare un vero e proprio sistema illecito, incentrato sulla costante, deliberata violazione delle norme

⁴³ Corte Federale di Appello F.I.G.C., decisione n. 65-2017/2018, caso Pastore, in www.figc.it; Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., decisione n. 19-2020/2021, illecito sportivo Priverno-Bitono, in *id.*

⁴⁴ Tribunale Federale Nazionale – Sez. Disciplinare – F.I.G.C., C.U. n. 12/TFN del 27 settembre 2017, in www.figc.it.

federali, legittimando l'utilizzazione, nei vari campionati, di un numero elevatissimo di calciatori risultati privi di tesseramento e di certificazione di idoneità sanitaria.⁴⁵

Il Tribunale Federale di primo grado derubricò la contestazione per illecito sportivo in condotta gravemente antisportiva, reputando che il deferito avesse consapevolmente violato l'art. 1 bis, comma 1 del C.G.S. all'epoca vigente (oggi trasfuso nell'art. 4 del C.G.S.), in relazione al concorso consapevole dello stesso alle causazioni delle infrazioni perpetrate dalle Società, dai dirigenti e dai calciatori *“non risultando, allo stato degli atti – sufficientemente provata la più grave responsabilità contestata dalla Procura federale”*.⁴⁶

Tanto, sulla scorta della considerazione, secondo la quale “non vi è alcuna prova e/o riscontro volto ad individuare la concreta alterazione dello svolgimento delle singole gare contestate in elenco (che si sono regolarmente svolte), né l'individuazione dei soggetti che hanno beneficiato di tale presunta volontaria alterazione, anche in ragione del fatto che in tali casi il codice di giustizia sportiva, all'art. 17⁴⁷, ha già previsto una specifica sanzione nel caso, appunto, di comportamenti idonei ad influire sul regolare svolgimento della gara e sembra che, comunque si sia proceduto a deferire i calciatori e le società coinvolte per effetto dell'irregolare utilizzo di calciatori non tesserati”.

Proposto gravame dalla Procura Federale, la Corte Federale di Appello ribaltò il *decisum* dei primi giudici, accogliendo la qualificazione giuridica offerta dalla pubblica accusa in termini di illecito sportivo, sulla scorta del fatto che era stato documentato quali fossero state le numerosissime gare il cui risultato era stato alterato. “Si tratta delle documentate ipotesi in cui la squadra che ha ottenuto la vittoria o il pareggio (ossia, un esito utile) risulta avere schierato giocatori non tesserati. Questo basta per ritenere pienamente dimostrata la sussistenza del contestato illecito sportivo, in tutta la sua estensione. Come correttamente evidenziato dalla Procura, la consapevolezza delle conseguenze derivanti dalle ripetute violazioni in materia di tesseramento dei giocatori costituisce un'ulteriore dimostrazione della sussistenza dell'illecito sportivo contestato, nelle sue componenti oggettiva e soggettiva”.⁴⁸

⁴⁵ L'atto di deferimento, corredato da un'ampia documentazione istruttoria, poneva in rilievo i dati statistici dai quali si evinceva che, nell'ambito del Comitato Regionale Campania e per la stagione sportiva 2014 – 2015, era emerso quanto segue: - calciatori raggiunti da sanzioni e che non risultavano tesserati, n. 828; - società sportive coinvolte, n. 357; - gare “irregolari”, per la partecipazione di calciatori in posizione irregolare, n. 1272.

⁴⁶ sulla possibilità di riquilibrare i fatti contestati dalla Procura Federale vedasi, per tutte, Tribunale Federale Nazionale – Sez. Disciplinare – F.I.G.C., C. U. n. 17 del 20 agosto 2015, in www.figc.it.

⁴⁷ Il riferimento è all'art. 17 del previgente C.G.S., entrato in vigore con C.U. 36/A del 1° agosto 2014 fino al 10 giugno 2019, quando è stato sostituito dall'attuale Codice, che ai primi due commi prevedeva “1. La società ritenuta responsabile, anche oggettivamente, di fatti o situazioni che abbiano influito sul regolare svolgimento di una gara o che ne abbiano impedito la regolare effettuazione, è punita con la perdita della gara stessa con il punteggio di 0-3, ovvero 0-6 per le gare di calcio a cinque, o con il punteggio eventualmente conseguito sul campo dalla squadra avversaria, se a questa più favorevole, fatta salva l'applicazione di ulteriori e diverse sanzioni per la violazione dell'art. 1 bis, comma 1. Non si applica la punizione sportiva della perdita della gara qualora si verificano fatti o situazioni, imputabili ad accompagnatori ammessi nel recinto di giuoco o sostenitori della società, che abbiano comportato unicamente alterazioni al potenziale atletico di una o di entrambe le società. La società ritenuta responsabile è punita con la sanzione minima della penalizzazione di punti in classifica in misura almeno pari a quelli conquistati al termine della gara. Se il fatto o la situazione è di particolare tenuità, può essere irrogata, in luogo di tale sanzione, una delle sanzioni di cui alle lettere b), c), d), e), f) dell'art. 18, comma 1. Se il fatto o la situazione è di particolare gravità si applica inoltre una delle sanzioni di cui alle lettere d), e), f) dell'art. 18, comma 1. 2. La punizione sportiva della perdita della gara può essere inflitta alle due società interessate quando la responsabilità dei fatti di cui al comma 1 risulti di entrambe.”. Attualmente la norma è stata trasposta all'art. 10 del C.G.S.

⁴⁸ Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., C.U. n. 65 del 6 dicembre 2017, *cit.*

Dunque, nessuna finalità patrimoniale, nessun proposito di arrecare un pregiudizio diretto ad una determinata squadra piuttosto che ad un'altra. Nessun *pactum sceleris* con un determinato contraddittore, ma solo il “fatto”, consapevole, della alterazione di uno o più competizioni agonistiche.

Interessante sul punto richiamare la decisione della Corte Federale di Appello relativa all'illecito Priverno-Bitonto⁴⁹ la quale, pur avendo ad oggetto un illecito consumato ed emerso attraverso le confessioni degli autori dello stesso, su un segmento della complessa vicenda ha applicato il principio appena richiamato.

In particolare, di fronte alla circostanza, emersa nel corso del giudizio, relativa al fatto che uno dei sodali della *combine* che aveva partecipato alla fase ideativa ma non aveva direttamente partecipato alla spartizione della somma (accertata in giudizio dell'importo di diecimila euro) destinata ai calciatori di una delle squadre in campo, la Corte ha statuito che l'assenza di tale segmento dell'illecito “non impedisce affatto la configurazione dell'illecito, che sussiste indipendentemente dal vantaggio patrimoniale conseguibile dagli autori della violazione. Infatti, l'ipotesi considerata dalla norma non si riferisce ai soli casi in cui sussista una finalità patrimoniale, intesa come conseguimento di un vantaggio economico, o il proposito di arrecare un pregiudizio a determinati soggetti (...)”. L'ipotesi considerata dalla norma non si riferisce, pertanto, ai soli casi in cui sussista una finalità patrimoniale, intesa come conseguimento di un vantaggio economico, o il proposito di arrecare un pregiudizio a determinati soggetti. L'illecito sportivo prescinde, infatti, da qualsiasi dolo specifico e riguarda, in senso ampio, tutti i casi in cui i comportamenti dell'agente, indipendentemente dalle sue finalità, sono oggettivamente (ma consapevolmente) capaci di realizzare una modifica degli esiti di una o più gare, o di intere competizioni. La condotta sanzionata è descritta in termini ampi, in funzione di una tutela avanzata ed efficace contro gli attentati a quello che costituisce il cuore e il senso della competizione calcistica: la genuinità e regolarità delle singole gare e, a maggior ragione, del Torneo o Campionato in cui esse si collocano”.

Ed ecco che l'illecito sportivo, come delineato dal “vecchio” e dal “nuovo” CGS, consiste in una condotta causalmente orientata, dal momento che la sua integrazione non dipende dal compimento di azioni puntualmente descritte dalla norma, la quale si limita a tipizzare il mero profilo causale della condotta stessa. Rileva, in altre parole, nell'ipotesi semplice, la mera condotta finalizzata alla realizzazione dell'evento *contra jus* e, nella forma aggravata, la causazione di detto evento; ciò a prescindere dalle modalità con le quali l'evento stesso sia stato perseguito o conseguito.

Soccorre, all'uopo, un altro esempio emblematico della libera declinazione dell'illecito sportivo.⁵⁰

Si tratta, in particolare, di una vicenda ove la Procura Federale aveva contestato l'illecito sportivo all'allenatore ed ai calciatori in campo di una squadra dilettantistica, che perse volontariamente la gara non per ottenere un vantaggio in classifica, ma per determinare l'abbinamento dell'una e dell'altra nella successiva fase dei *playout*.

⁴⁹ Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., decisione n. 19/2020-2021 del 21 settembre 2020, caso Bitonto-Priverno, in www.figc.it.

⁵⁰ Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., decisione n. 51 del 17 febbraio 2020, caso San Lorenzo-Bagnoregio - C.R. Lazio, in www.figc.it.

Il primo giudice derubricò l'accusa in comportamento antisportivo ex art. 4 del C.G.S., per grave violazione dei principi di lealtà sportiva, sul presupposto che nelle condotte contestate ai calciatori in campo ed all'allenatore di una delle due squadre, mancavano degli "elementi costitutivi dell'illecito", quali: il carattere occulto di tale condotta, la necessaria provenienza *ab extrinseco* degli atti volti a convincere o determinare i giocatori e/o l'allenatore a tenere il comportamento costituente illecito, la finalità di favorire l'avversario.

Ebbene, come lucidamente rilevato dalle Sezioni Unite della Corte Federale di Appello FIGC, che ha ribaltato la decisione accogliendo totalmente l'accusa per illecito sportivo, il giudice di primo grado ha erroneamente "arricchito" la fattispecie disciplinare di elementi costitutivi che, invero, rappresentano mere ed eventuali modalità della condotta. Ha chiarito, all'uopo, il Collegio del gravame che "il materiale probatorio rinvenibile nel referto arbitrale, quanto quello scaturente dalla attività di indagine svolta a suo tempo dalla Procura, è giunto motivatamente alla conclusione in base alla quale la San Lorenzo "volle" perdere la gara che stava disputando contro la Bagnoregio; ciò sulla base di alcuni dati di fatto ritenuti accertati e precisamente: a) la condotta dell'allenatore Broccatelli che, benché squalificato in relazione alla partita in corso, ad un certo punto, si portò nei pressi della rete di recinzione e, avuta consapevolezza del risultato di una gara svoltasi tra altre squadre, incitava i suoi ad una condotta di gara autolesionistica; b) il comportamento della squadra San Lorenzo che, negli ultimi minuti del secondo tempo, benché in svantaggio per 2 a 1, si dedicò a praticare la c.d. "melina", vale a dire, come è noto, quella tattica di gioco dilatoria che si pone in essere quando si vuole semplicemente conservare il risultato acquisito; c) un ingiustificato retropassaggio effettuato da un giocatore della San Lorenzo, che offrì alla squadra avversaria una occasione per realizzare un ulteriore goal (occasione che i giocatori della Bagnoregio, resisi conto della condotta "suicida" dei loro competitori, non vollero cogliere); d) un'autorete, realizzata al minuto 44 del secondo tempo, da Grassini e accompagnata dal commento che rendeva evidente l'intenzione di "farla finita". "

Esempio concreto di libertà di forme dell'illecito sportivo, sia nel segmento fattuale, sia nella finalizzazione causale dello stesso.

Se è pur vero, infatti, che il risultato "combinato" non avrebbe mutato la posizione delle due squadre nella classifica finale, è altrettanto vero che esso avrebbe determinato l'abbinamento dell'una e dell'altra nella successiva fase dei *playout*.

Di qui un vantaggio "agonistico" conseguito fraudolentemente, senza alcuna contropartita nella classifica, nè utilità in denaro.

Sono, all'evidenza, le singole fattispecie concrete ad arricchire e definire *de iure condendo* il contenuto della "combine" disciplinarmente rilevante.

Ancora. In vigenza dei protocolli sanitari emanati dalla F.I.G.C. durante il periodo della pandemia da Covid 19, è stata accertata la responsabilità dei Dirigenti di una squadra che militava nel campionato di calcio a cinque Serie A2, per avere trasmesso agli Organi deputati cinque referti alterati attestanti fittiziamente la positività al Covid 19 di altrettanti giocatori della società, così ottenendo il rinvio della gara, sul presupposto che "per effetto della produzione di quella documentazione falsa, il risultato immediato che gli autori della condotta avevano di mira, vale a dire il rinvio della gara, è stato ottenuto. Se si ha riguardo alla fattispecie, è bene evidente che la condotta consiste nel compimento di atti idonei ad alterare lo svolgimento di una gara; è indubbio che la produzione di falsi referti che, in forza della normativa corrente al

momento del fatto, davano conto di una patologia che impediva in termini assoluti ai giocatori di scendere in campo e, visto il numero complessivo dei positivi, imponeva il rinvio della competizione, costituisca atto idoneo ad alterare lo svolgimento di una gara. Alterazione dello svolgimento di una gara non è semplicemente l'alterazione del risultato (condotta diversa e già specificamente prevista dalla norma) o delle condizioni in cui la gara è disputata ma anche, e a maggior ragione, l'indebito rinvio della stessa, poiché è noto che il mutamento delle circostanze di tempo in cui una partita è giocata non sono indifferenti rispetto al risultato, in ragione di molteplici fattori fra i quali possono essere citati la presenza e la forma fisica dei calciatori. Se così è, il fine avuto di mira dall'agente, ai fini della configurabilità della fattispecie, è semplicemente quello di alterare lo svolgimento della gara, nel caso di specie ottenendone il rinvio, senza che abbiano alcun rilievo le ulteriori motivazioni sottostanti alla condotta.⁵¹

In questo scenario, il vero spartiacque, poiché ad oggi irripetuto ed irripetibile, è rappresentato dal c.d. maxi-procedimento disciplinare instaurato nel 2006 e denominato "Calciopoli".

Prima e dopo Calciopoli, l'illecito sportivo è normalmente declinato attraverso meccanismi di alterazione della partita in campo da parte dei calciatori presenti sul rettangolo di gioco, per finalità correlate a conseguire un vantaggio nella classifica finale e quasi sempre accompagnato da guadagni illeciti realizzati con dazioni di denaro o attraverso scommesse dall'esito sicuro.

Ebbene, Calciopoli ha interrotto il crinale lungo il quale si è sviluppata la storia dell'illecito sportivo, poiché è stato l'esempio più eclatante dell'illecito che ha fatto conseguire un vantaggio in classifica (peraltro continuativo e per così dire sistematico, nel corso di un intero campionato a vantaggio di una nota società di Serie A) senza l'alterazione dello svolgimento o del risultato di una singola gara e dove i calciatori non hanno avuto alcun ruolo sul rettangolo di gioco.

E che, a parere di chi scrive, nessun legislatore avrebbe potuto declinare *ex ante*.

Nella vicenda Calciopoli, i Giudici sportivi, di primo e secondo grado⁵², con indiscutibile eleganza stilistica, hanno evidenziato, sotto il profilo metodologico che, la fattispecie di illecito sportivo (di cui all'art. 6 del C.G.S. dell'epoca) che si consuma attraverso il compimento di atti diretti ad assicurare, a chiunque, un vantaggio in classifica, "può prescindere dall'alterazione dello svolgimento o dal risultato di una gara, sotto il profilo che la classifica nel suo complesso può essere influenzata da condizionamenti che, comunque, finiscano, indipendentemente dall'esito di singole gare, per determinare il prevalere di una squadra rispetto alle altre."

In concreto, i giudici federali hanno ritenuto che tale effetto di condizionamento del campionato 2004/2005 sia stato, dagli incolpati, raggiunto grazie all'alterazione del regolare funzionamento del settore arbitrale ed alla lesione dei principi di alterità, terzietà, imparzialità ed indipendenza tipici di tale funzione, a vantaggio della Juventus, "*così risolvendosi in un'attività diretta a portare alla società un vantaggio in classifica*".

Rilevando, altresì, sul punto che "se di certo, la posizione in classifica di ciascuna squadra è la risultante aritmetica della somma dei punti conseguiti sul campo, è anche vero che la classifica nel suo complesso può essere influenzata da condizionamenti, che, a prescindere dal risultato delle singole gare, tuttavia finiscono per determinare il prevalere di una squadra rispetto alle altre".

⁵¹ Tribunale Federale Nazionale F.I.G.C., decisione n.153/TFN-SD 2020-2021 dell'8 giugno 2021, in www.figc.it.

⁵² Corte di Appello Federale F.I.G.C., C.U. 1 del 14 luglio 2006; Corte Federale F.I.G.C., C.U. 2 del 4 agosto 2006, in www.figc.it.

Sotto il profilo giuridico, poi, le pronunce in parola hanno statuito che “nella ricostruzione dell’illecito sportivo occorre guardare alla natura dell’atto e, nel contesto di questa indagine, è necessario giudicare della relazione di efficacia causale del mezzo in concreto prescelto rispetto al compimento dell’atto”.

Nessun accordo dei protagonisti direttamente coinvolti in campo. Nessun beneficio economico pattuito. Nessuna scommessa dal risultato sicuro. Bensì un sistema di orientamento del meccanismo delle designazioni arbitrali e delle valutazioni degli stessi in campo, che ha avuto come risultato – consumato – il favorire una squadra all’interno del Campionato di competenza, così alterando il regolare svolgimento dello stesso.

Altro aspetto che fa assurgere “Calciopoli” quale spartiacque nella storia del diritto sportivo è l’aver affrontato per la prima volta la questione giuridica dell’associazione finalizzata alla commissione di illeciti.

I Collegi giudicanti di primo e secondo grado, infatti, hanno rilevato in punto di premessa che la vicenda sottoposta al loro esame “non riguarda un “sistema” ma una serie di reticoli autonomamente attuati dalle varie società incolpate, sia pur all’interno di un’atmosfera inquinata che incombeva sul campionato di serie A 2004 – 2005 (pagg. 74 e 75). Quest’impostazione, perfettamente rispondente all’articolata e coerente struttura dell’atto di accusa, appare un necessario corollario della mancata previsione nell’ordinamento federale di una fattispecie di illecito associativo, modellata sull’esempio del diritto comune” ed hanno, di conseguenza – giocoforza – scelto “il metodo di analisi” rispondente alla normativa federale, procedendo con riguardo alle singole posizioni, pur valutando che “quest’esame per posizioni non impedisce che l’operato di specifici incolpati acquisti efficienza in più vicende, apparentemente slegate, ma tra loro, avvinte proprio dalla partecipazione dei medesimi soggetti alle vicende stesse”.

Fatte queste premesse, hanno sollecitato il legislatore federale ad intervenire, rimarcando “la mancata previsione di illeciti di natura Associativa sportiva, rispetto alle quali oggi il diritto sportivo non appare sempre pronto, per difetto di puntuali disposizioni, ad intervenire con la dovuta effettività.”

Sollecitazione tempestivamente raccolta dal legislatore federale, che ha introdotto, con la riforma del C.G.S. del 2007, l’art. 9, rubricato “Associazione finalizzata alla commissione di illeciti” (oggi trasfuso nell’art. 17 del vigente C.G.S., che prevedeva (e prevede) che “1. Quando tre o più soggetti tenuti all’osservanza delle norme e degli atti federali si associano allo scopo di commettere illeciti si applicano, per ciò solo, le sanzioni di cui alle lettere f) e h) dell’art. 19, comma 1. 2. La sanzione è aggravata nei confronti di coloro che promuovono, costituiscono o gestiscono l’associazione, nonché per i dirigenti federali e gli associati all’AIA”.

7. L’associazione finalizzata alla commissione di illeciti

Nel *post* Calciopoli, lo scenario giurisprudenziale è costellato da processi sportivi ove è stata accertata l’esistenza di una associazione finalizzata alla commissione di illeciti, che hanno avuto un’eco mediatico rilevante, sia per la gravità delle vicende, sia perchè connessi a procedimenti penali molto articolati.

Meritano menzione i maxi-procedimenti instaurati a seguito delle indagini penali di Cremona e Catanzaro.

Nel 2011 si è celebrato dinanzi ai giudici sportivi il maxi procedimento instaurato a seguito delle indagini della P.R. Cremona⁵³, sviluppatosi in tre fasi e per circa due anni, che hanno determinato altrettanti procedimenti disciplinari dinanzi alla Giustizia Sportiva, che aveva fatto emergere un sistema per delinquere dalle dimensioni sovranazionali, finalizzato alla truffa e alla frode sportiva.

Fu la prima volta in cui la Pubblica accusa del calcio procedette alla contestazione del reato associativo, stante il fenomeno molto ramificato dell'alterazione degli esiti di competizioni calcistiche appartenenti a campionati ufficiali che consentiva, grazie ad un'opera di corruzione di giocatori, ingenti guadagni illeciti agli organizzatori delle scommesse, agli intermediari, agli scommettitori ad essi legati, ai giocatori e ad altri soggetti interessati alle gare ed appartenenti alla malavita organizzata.

Dagli elementi di valutazione acquisiti nel corso delle indagini della giustizia ordinaria e di quelle della giustizia sportiva, infatti, era emerso che le condotte poste in essere dai tesserati erano finalizzate all'alterazione del risultato delle gare con l'obiettivo di vantaggi di classifica o di benefici economici derivanti dalle relative scommesse dall'esito assicurato. A volte, anzi, le due finalità erano perseguite congiuntamente.

L'intercettazione delle conversazioni telefoniche tra i vari protagonisti della vicenda, tesserati e non aveva consentito agli inquirenti di ricostruire l'esistenza di una capillare e stabile rete di contatti, intrattenuti, fra gli altri, da calciatori, dirigenti sportivi ed altri soggetti, tanto appartenenti all'ordinamento federale o comunque vicine all'ambiente sportivo, quanto estranee allo stesso, interessate alle scommesse sulle partite di calcio. La frequenza ed il contenuto di tali rapporti, come emerso dall'esame delle risultanze investigative, rappresentano elementi, di per sé stessi, di notevole rilievo nella valutazione delle circostanze di valenza disciplinare, ai fini della configurazione di un'associazione sussumibile nella previsione della norma di cui all'art. 9 del Codice di giustizia sportiva.

Occorre, ovviamente, tenere a mente che in sede di giustizia sportiva vengono in considerazione soltanto le condotte dei soggetti che sono sottoposti alla giurisdizione federale, secondo le regole proprie del CGS e, dunque, anche i soggetti che, seppur non formalmente tesserati, svolgono una attività rilevante per l'ordinamento federale, ai sensi dell'attuale art. 2, comma 2 del C.G.C.⁵⁴

Nel contempo, tuttavia, si deve considerare che la fattispecie associativa è reato a concorso necessario in cui, per poter valutare adeguatamente il contributo di ciascun tesserato nel contesto, spesso non è possibile prescindere dalla valutazione del comportamento dei soggetti non appartenenti all'ordinamento sportivo. In tal ottica, per dimostrare l'effettiva esistenza di una associazione finalizzata alla commissione di una pluralità di condotte criminose che rivestano rilievo anche nell'ambito disciplinare-sportivo occorre avere riguardo a numerosi elementi, quali: il tempo da cui opera il sodalizio; la stabilità dell'assetto dell'organizzazione;

⁵³ Corte di Giustizia Federale F.I.G.C., C.U. 48/CGF 2011-2012 del 27 settembre 2011 (calcioscommesse Cremona, a seguito delle indagini penali della P.R. di Cremona, denominate "*last bet*"), *cit.*

⁵⁴ Corte Federale d'Appello F.I.G.C., SS.UU., decisione n. 16 del 23 settembre 2021, *cit.*

la frequenza e la reiterazione dei contatti e delle telefonate; il carattere allusivamente criptico del linguaggio usato nel corso delle conversazioni; i rapporti di conoscenza, specie se consolidata, tra gli interlocutori; l'affidamento insorto tra gli "associati" sulle informazioni attese o ricevute; l'idoneità o non equivocità dei mezzi diretti allo scopo alterativo delle gare; la ramificazione degli interessi dei sodali nell'ambiente delle scommesse; la consapevole ripartizione dei compiti tra gli stessi.

Le condotte sopra indicate sono di solito tenute, per quanto rileva ai fini della violazione dell'art. 9 CGS, da tesserati in grado di poter contare su una serie ramificata di contatti in ambienti legati alle scommesse e di rapporti con una o più società di calcio e consistono in un'attività conoscitiva volta a scoprire l'esistenza di accordi illeciti tesi ad alterare lo svolgimento o lo stesso risultato delle gare, nella prospettiva di permettere scommesse sulle gare medesime ovvero di compiere quelle ulteriori attività espressamente vietata dall'art. 6 CGS.

Insomma, la fattispecie di cui all'art. 9 CGS può ritenersi integrata, laddove il materiale probatorio consenta di ritenere dimostrata l'esistenza di una vera e propria "organizzazione costituita da tesserati e altri soggetti preordinata ad alterare lo svolgimento e il risultato di competizioni sportive, al fine sia di effettuare scommesse dall'esito predeterminato e di ottenere illeciti guadagni, sia di assicurare un vantaggio ad alcune squadre".⁵⁵

Occorre, a tal proposito, evidenziare che "né la lettera, né lo spirito della disposizione di cui all'art. 9 CGS predica la necessità che tra ciascuno degli associati debbano intercorrere rapporti diretti e che il vincolo nascente dal sodalizio debba stringere ognuno dei partecipanti con tutti gli altri. Diversa si rivela, all'evidenza, la figura di recente coniata nei suoi profili costitutivi soggettivi, giacché la radice della fattispecie illecita giace nella convergenza di più energie individuali verso un comune scopo illecito, conseguibile attraverso apporti personali variamente combinati tra loro e certo non postulanti la simultanea partecipazione di ciascuno degli associati ad ogni dispiegamento di condotte. Ciò che al legislatore federale premeva era, piuttosto, l'individuazione di un modello sinergico di violazione di norme, integrato attraverso singoli contributi di persone che, indipendentemente dalla diretta e reciproca conoscenza tra ciascuna di esse, con le altre condividevano il risultato vantaggioso consistente nel prodotto dell'attività associativa, capace di soddisfare pro quota gli interessi individuali. La comunanza di scopi e la solidità ed articolazione dell'assetto costituiscono, nel disegno della normativa federale, gli elementi costitutivi della figura di cui si tratta".⁵⁶

In altri termini, si tratta di un reato a consumazione anticipata, per la cui esistenza è necessaria la semplice condotta e non la realizzazione dell'evento: è, dunque, "sufficiente che l'offerta o la promessa corruttiva vengano portate a conoscenza dei partecipanti. Non è invece richiesto né che l'offerta venga accettata o la promessa accolta, né tantomeno che il risultato della competizione sia in alcun modo alterato: ciò che rileva unicamente è che vi sia stato il pericolo di ledere il bene giuridico tutelato".

⁵⁵ Commissione Disciplinare Nazionale F.I.G.C., C.U. n. 13/CDN del 9 agosto 2011, in www.figc.it.

⁵⁶ Corte di Giustizia Federale F.I.G.C., 19 agosto 2011, C.U. n. 43/CGF del 19 settembre 2011, in www.figc.it.

Nel 2015, poi, si è celebrato il maxi procedimento (caratterizzato da tre filoni di inchiesta federale e da altrettanti procedimenti disciplinari), instaurato a seguito delle indagini svolte dalla P.R. di Catanzaro⁵⁷, che aveva individuato una organizzazione alquanto articolata e ramificata, essenzialmente finalizzata a condizionare i risultati di partite di calcio dei campionati organizzati dalle leghe professionistiche e dilettantistiche, per conseguire indebiti vantaggi economici e illeciti profitti anche tramite scommesse da effettuarsi sulle partite di calcio “combinare”.

In questa fattispecie, come accertato in primo e secondo grado e confermato dal Collegio di Garanzia a SS.UU., si sono realizzate, per alcune gare oggetto di contestazione, tutte e tre le ipotesi contemplate nell’art. 30 del C.G.S., attraverso il contributo dei singoli appartenenti all’associazione: le gare, infatti, sono state oggetto di alterazione, sia avuto riguardo allo svolgimento, sia al risultato finale, sia al vantaggio conseguito in termini di classifica⁵⁸.

8. Illecito sportivo e condotta gravemente sleale e antisportiva: ipotesi di derubricazione dell’illecito sportivo in violazione dell’art. 4 del c.g.s.

Costituisce principio generale, secondo il brocardo *iura novit curia*, il potere del giudice di riqualificare il fatto giuridico e, quindi, sussumere il fatto all’interno di una fattispecie giuridica differente da quella descritta dalle parti o dalla procura nell’atto di deferimento. La riqualificazione giuridica del fatto costituisce un potere intrinsecamente devoluto alla giurisdizione, con la condizione che la difesa non subisca un reale pregiudizio e possa interloquire in ordine alla stessa.⁵⁹

Il Giudice federale, dunque, può riqualificare le domande, alla luce dei contenuti del Codice di giustizia sportiva. Ciò anche in relazione alla circostanza che la normativa endofederale riconosce agli Organi di Giustizia Sportiva sia la discrezionalità nel decidere se procedere o meno all’acquisizione degli accertamenti richiesti dalle parti, sia i più ampi poteri di indagine e di accertamento in relazione al fatto.⁶⁰

Con riferimento alla contestazione di illecito sportivo e proprio alla luce delle caratteristiche della condotta a forma libera della fattispecie medesima, spesso il Giudice sportivo ha proceduto alla derubricazione della contestazione di cui all’attuale art. 30 del C.G.S., riqualificando la condotta in termini di grave violazione del principio di lealtà e correttezza sportiva, di cui all’attuale art. 4 del C.G.S.

⁵⁷ Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., C.U. 19/CFA 2015-2016 dell’8 settembre 2015 (procedimento instaurato sulla base delle indagini penali effettuate dalla P.R. di Catanzaro, denominate *dirty soccer*), in www.figc.it.

⁵⁸ Collegio di Garanzia dello Sport del C.O.N.I., decisione 4/2016 del 27.10.2015 (FIGC/Teramo, Savona più altri), in www.coni.it.

⁵⁹ Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS. UU., decisione n.12/2021-2022, in www.figc.it; Corte Federale di Appello F.I.G.C., Sez. IV, decisione n. 20/2021-2022, in *id.*; Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., decisione n. 21/2021-2022, in *id.*. Da ultimo: Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS. UU., decisione n. 63/2023 del 30 gennaio 2023, in *id.*

⁶⁰ Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS. UU., decisione n. 105/2020-2021, in www.figc.it; Corte Federale di Appello F.I.G.C., Sez. I, decisione n. n. 90/2021-2022, in *id.*

Tanto sulla scorta di una impostazione metodologica, ineccepibilmente delineata dalla giurisprudenza federale, che prende le mosse da una premessa chiara: il confine tra illecito sportivo e comportamento sleale e antisportivo non è affatto incerto, poiché ciò che caratterizza e distingue l'illecito sportivo dalle condotte sussumibili nell'art. 4 del C.G.S. è la natura dell'elemento psicologico, caratterizzato nel primo caso (illecito sportivo), da un evidente dolo specifico (in quanto l'agente deve avere operato al precipuo scopo di alterare lo svolgimento e/o il risultato della gara o modificare arbitrariamente la classifica), mentre nel secondo caso, si tratta di generici comportamenti violativi dei doveri di lealtà, correttezza e probità, che ben possono essere tenuti senza alcun ulteriore, specifico fine o comunque ad un fine (illecito) diverso dall'alterazione della gara o del campionato di riferimento. Si tratta, insomma, di un rapporto di genere (comportamento antisportivo) a specie (illecito sportivo).⁶¹

Come già evidenziato nel capitolo 2, la disposizione di cui all'art. 4 del C.G.S. sancisce un generico obbligo di "lealtà, correttezza e probità in ogni rapporto, comunque, riferibile all'attività sportiva", così lasciando intendere che l'infrazione al criterio generale di condotta in ambito sportivo può assumere configurazioni libere, cioè non predeterminabili in ragione della loro forma e delle loro manifestazioni, ma qualificabili in funzione della lesione del bene giuridico protetto dalla norma⁶².

La norma in parola, infatti, redatta secondo la tecnica della normazione sintetica, fa sì che una medesima condotta può certamente assumere una "doppia" rilevanza disciplinare, quando considerata una prima volta atomisticamente ed in sé, nella prospettiva che essa esprima il disvalore deontologico di cui all'attuale art. 4 (previgente art. 1) del C.G.S. e riguardata cumulativamente ad altre condotte, nell'ottica finalistica che essa abbia realizzato l'attività rivolta all'alterazione di gare, disciplinata, come illecito sportivo, dall'attuale art. 30 (previgente art. 6) dello stesso codice.

E sul punto, ancora attuale perché confermato pacificamente dalla giurisprudenza federale è il principio statuito nel procedimento "Calciopoli", secondo cui "nessun diaframma è ragionevole interporre ad una doppia valutazione di rilevanza di una medesima condotta, sussumendola nei binari del generale disvalore deontologico e, in ottica diversa, concepandola come ineliminabile tassello strumentale nella realizzazione dell'illecito ex art. 6, senza che ciò si traduca in una (inammissibile) somma algebrica di singole condotte qualificate come antidoverose ex art. 1 e senza che l'operazione valutativa, di cui si dice, determini l'assorbimento di tali condotte nel paradigma dell'illecito sportivo con (insussistente) perdita della loro originaria natura e rilevanza. Deve, infatti, escludersi, alla stregua della struttura delle due norme e dei differenti beni giuridici protetti, che vi sia un rapporto di necessaria inerenza delle condotte genericamente antidoverose alla figura dell'illecito o che esse se ne possano considerare elemento costitutivo: si tratta di un occasionale, di volta in volta da verificare,

⁶¹ Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS. UU., decisione n. 51/2019-2020, caso San Lorenzo-Bagnoregio - C.R. Lazio, *cit.*

⁶² Corte Federale d'Appello F.I.G.C., Sez. I, decisione n. 70/2022 PFI/Calcio Termoli, *cit.*

apporto causale alla realizzazione dell'illecito sportivo fornito da una condotta, comunque, espressiva di una trasgressione all'ordinamento sportivo.

Il giudizio che compete, quindi, a questa Corte, una volta risolta, in senso confermativo della decisione impugnata, la questione di principio, è quello circa la sufficienza del materiale probatorio per affermare, da un canto, la sussistenza delle condotte contestate ed a stabilirne, d'altro canto, l'idoneità a convertirsi in mezzi utili al compimento degli atti previsti dall'art. 6, comma 1, C.G.S.⁶³

Da tali premesse, ne deriva che, laddove non sia possibile riconoscere la sussistenza degli elementi propri di uno specifico illecito, anche ove quest'ultimo sia stato contestato, conserva efficacia di disposizione di chiusura di carattere generale la cui applicazione non è esclusa necessariamente dalla presenza di una disposizione speciale del C.G.S., ove di quest'ultima non venga riconosciuta l'applicabilità ma sussistano i presupposti per riconoscere comunque la violazione del dovere di lealtà, correttezza e probità.⁶⁴

È stato, in alcune occasioni, rilevato dagli organi giudicanti, di fronte a contestazioni disciplinari per illecito sportivo, che gli elementi probatorio acquisiti al procedimento disciplinare, alla base della contestazione di cui all'attuale art. 30 del C.G.C. non siano sufficienti al fine di raggiungere quegli indizi precisi, gravi, concordanti circa il tentativo di illecito. Tali riflessioni hanno, talvolta, indotto il Collegio a ricondurre i comportamenti in esame a condotte assolutamente improvvise e inopportune, certamente violative dei principi di lealtà, correttezza e probità di cui al comma 1 dell'art. 4 del CGS-FIGC, "non potendosi ritenere in assoluto corretto il comportamento dei Dirigenti di una Società che, prima della gara, contattano la compagine avversaria per motivi non meglio precisati e, a dir poco, equivoci".⁶⁵

Nello stesso senso, le condotte contestate ai sensi e per gli effetti dell'attuale art. 30 del C.G.S., sono state derubricate in violazione dell'art. 4 del vigente C.G.S., sulla scorta della considerazione che "è vero che l'illecito disciplinare sanzionato dall'art. 7, comma 1, C.G.S., si perfeziona anche con il semplice tentativo, e quindi con il compimento di atti idonei, diretti in modo inequivoco alla realizzazione dell'evento vietato (alterazione del risultato di una gara), a prescindere dall'effettiva realizzazione dello stesso, [ma, nel contempo] non può non osservarsi come nella fattispecie sia del tutto assente il requisito dell'idoneità della condotta al raggiungimento dell'evento, atteso che quella posta in essere dall'appellante non può certo dirsi diretta in modo inequivoco alla commissione di un illecito sportivo, e quindi non può perfezionare la figura del tentativo. Il fatto che gli interlocutori del abbiano prontamente interrotto il colloquio, prima che lo stesso potesse anche solo velatamente manifestare la proposta di combine del risultato della futura gara, porta necessariamente a qualificare la condotta dell'appellante quale "attività preparatoria" all'eventuale commissione dell'illecito, senza che tuttavia la stessa sia poi sfociata in un vero e proprio tentativo, non potendosi dire

⁶³ Corte Federale F.I.G.C., C.U. 2 del 4 agosto 2006, *cit.*

⁶⁴ Corte Federale d'Appello F.I.G.C., Sez. I, decisione n. 70/2022 PFI/Calcio Termoli, *cit.*

⁶⁵ Tribunale Federale Nazionale F.I.G.C., decisione n. 20/TFN - SD del 09 agosto 2021, in www.figc.it. Nello stesso senso: Corte Federale F.I.G.C., C.U. 6 dell'1 settembre 2006, in *id.*; Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport del C.O.N.I., Lodo 8 marzo 2007 (Pasquale Foti/F.I.G.C.), in www.coni.it.

perfezionato l'illecito neppure in tale forma. Anche se il si fosse effettivamente recato al campo di allenamento del Legnago per tentare di ordire una combine, tale intenzione non è però uscita dalla sua sfera volitiva, in quanto la condotta tenuta fino al momento del suo allontanamento non può considerarsi di per sé sola idonea ed univocamente diretta al compimento di un illecito, neppure sub specie di tentativo. E poiché, come noto, la c.d. "attività preparatoria" alla commissione di un illecito non può essere oggetto di sanzione, tranne nel caso in cui l'illecito medesimo sia configurato dalla norma sanzionatoria come "di pericolo", la condotta tenuta dall'appellante, inidonea a configurare un tentativo perché arrestatasi in una fase precoce e non ancora univocamente diretta al compimento dell'illecito, non può considerarsi sanzionabile. Cionondimeno, l'essersi il ... recato, nell'imminenza della gara di campionato, sul campo di allenamento della compagine avversaria senza preavviso, chiedendo di interloquire con i dirigenti della stessa e manifestando ad essi una situazione di difficoltà, personale e societaria, tentando così di captarne la benevolenza, configura – anche in considerazione del comprensibile imbarazzo suscitato negli interlocutori, che si sono visti costretti a licenziare prontamente il ... per evitare la formulazione di qualsiasi eventuale proposta di combine, ove mai fosse intenzionato a farne condotta contraria ai principi di lealtà e correttezza sportiva di cui all'art. 1 bis, comma 1, C.G.S., e merita pertanto adeguata sanzione".⁶⁶

Ed infine, giova evidenziare, a riprova del giusto governo dei principi appena delineati, che nel palinsesto giurisprudenziale vi sono stati casi in cui i giudici federali del gravame, hanno ribaltato la declaratoria di responsabilità ex art. 4 del C.G.S., riqualificando la fattispecie in termini di illecito sportivo.

In particolare⁶⁷ sulla scorta della necessaria premessa, secondo cui il giudicante non possa (e non debba) considerare isolatamente i singoli episodi portati alla sua attenzione, ma debba (e possa) valutarli nel loro insieme, ricercandone, per così dire il significato "atteso che le azioni umane hanno – generalmente – una finalità, tendono ad uno scopo, perseguono un risultato. Dunque: non una valutazione atomistica, per così dire, ma una valutazione unitaria, la sola che possa far emergere "il senso dell'agire", i giudici di appello hanno confermato gli accertamenti di fatto cui era pervenuto il Tribunale, ritenendo che il comportamento dei giocatori in campo – di entrambe le squadre – teso alla sconfitta di una delle due fu certamente "corale" e dunque frutto di una cooperazione tra i singoli componenti della squadra. Che culminò nell'autorete della squadra ospitata ed ebbe il suo momento, platealmente collettivo, nella durevole "melina" posta in essere negli ultimi minuti del secondo tempo dalla medesima squadra.

E, seppur detto risultato non avrebbe mutato la posizione delle due squadre nella classifica finale, la Corte ha evidenziato che "altrettanto vero che esso avrebbe determinato l'abbinamento dell'una e dell'altra nella successiva fase dei play-out. E che la non avrebbe gradito di competere con la squadra che le sarebbe toccata in sorte se avesse vinto la partita con la ...

⁶⁶ Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., C. U. n. 95/CFA 11 Aprile 2018, in www.figc.it.

⁶⁷ Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., decisione n. 51 del 17 febbraio 2020, caso San Lorenzo-Bagnoregio - C.R. Lazio, *cit.*.

appare di tutta evidenza in base all'operato del ..., il quale, non a caso, aveva iniziato a spingere i suoi a giocare per perdere solo dopo aver appreso il risultato di gara di altre squadre del medesimo campionato."

In buona sostanza, dinanzi a un caso in cui i calciatori ed il tecnico di una squadra si determinarono del tutto autonomamente a perdere la gara e lo fecero non per danneggiare la propria squadra ma, paradossalmente, per favorirla, nella valutazione unitaria di tutti gli elementi istruttori i giudici del gravame non hanno rinvenuto una "semplice" condotta sleale, ma un illecito sportivo aggravato (per il raggiungimento del risultato sperato), sulla scorta dei comportamenti in campo dei tesserati della squadra autrice della combine.

Condotta che è stata addebitata non solo all'autore dell'autorete, ma a tutti i calciatori in campo, poiché "l'obiettivo di conseguire la sconfitta della propria squadra, oltre che con una condotta commissiva, ben poteva raggiungersi anche con una condotta omissiva, vale a dire non opponendosi (o non opponendosi adeguatamente) alle azioni autolesionistiche dei compagni di squadra".

L'aspetto prettamente agonistico che si consuma in campo, dunque, può essere dirimente ai fini della prova di un illecito sportivo, anche quando rileva, per così dire, *a contrario*.

Che, parimenti, è ciò che fu accertato, nella nota vicenda del 2005 (illecito Genoa – Venezia)⁶⁸, ove i Giudici di appello federali evidenziarono che "In quest'ottica – palesemente incompatibile con i principi di lealtà, correttezza e probità ai quali l'ordinamento sportivo non può abdicare, pena la sua irrimediabile caduta di credibilità e financo la sua stessa sopravvivenza – viene dunque considerata essere condotta del tutto normale e adeguata al caso (una sorta di "legittima difesa" preventiva) quella con cui, di fronte al timore che il proprio antagonista in classifica [...] possa essersi attivato promettendo un premio a vincere al proprio avversario nella gara successiva [...], si "reagisce" ponendo concretamente in essere atti diretti ad assicurarsi il placido e non bellicoso atteggiamento di quest'ultimo, cioè a ripristinarne il suo fisiologico e "doveroso" distacco agonistico. È una logica, questa, che – anche a voler tacere ogni considerazione correlata alla purtroppo desueta attenzione regolamentare che impone a tutti i tesserati di provvedere alla leale e tempestiva denuncia di ogni illecito sportivo (reale o presunto che sia) di cui egli viene a conoscenza (art. 6, comma 7, C.G.S.) – svuota di significato l'essenza stessa della competizione sportiva, in quanto di fronte all'inattesa motivazione agonistica dell'avversario (motivazione che in realtà non dovrebbe mai essere "inattesa") l'unica autentica reazione (altro che legittima difesa ...) deve essere semplicemente quella di dare il massimo e sconfiggere sul campo l'avversario, a prescindere dalle "sospette" motivazioni da cui quest'ultimo possa essere animato per impegnarsi al meglio nella gara".

Ed è proprio alla luce dei medesimi principi di ragionevolezza e proporzionalità che si è conclusa recentemente, dopo ben cinque gradi di giudizio endo ed esofederale, la complessa vicenda che ha visto coinvolta una delle più importanti società di calcio militante in serie A e quotata in borsa. Pur non riguardando una fattispecie di illecito sportivo, bensì di violazioni

⁶⁸ Corte di Appello Federale F.I.G.C., C.U. N. 6/C – riunioni del 5-6 agosto 2005, *cit.*

gestionali ed economico-finanziarie, il richiamo in questa sede è oltremodo calzante, laddove gli Organi giudicanti, dopo i primi due gradi di giudizio terminati con una declaratoria di assoluzione piena⁶⁹, in sede di giudizio di revocazione dinanzi alla Corte Federale di Appello della F.I.G.C. prima e di gravame dinanzi al Collegio di Garanzia dello Sport del C.O.N.I. poi (confermata sul punto dalla C.F.A. in sede di rinvio),⁷⁰ hanno proceduto alla riqualificazione delle condotte, inizialmente contestate dalla Procura Federale ai sensi degli artt. 4, comma 1 e 31, comma 1 del C.G.S. in termini di grave violazione dei principi di lealtà e correttezza sportiva di cui all'art. 4 del C.G.S. attraverso un accertamento "complessivo" del comportamento "sportivo" e prettamente "contabile" posto in essere dalla società nel corso sostanzialmente di tre stagioni sportive.

Segnatamente, i Giudici Sportivi, richiamando i principi e le correlate elaborazioni giurisprudenziali sulla portata precettiva del principio di lealtà, correttezza e probità in ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva⁷¹, hanno ritenuto rispondente a giustizia prescindere dalle singole operazioni contabili costituenti illecito amministrativo ed analiticamente contestate in sede di giudizio disciplinare (le c.d. plusvalenze fittizie), per ravvisare una "preordinata strutturazione e trattamento delle operazioni come apparentemente indipendenti e in modo tale da impedire in partenza la relativa qualificazione come permute". Tanto sulla scorta della considerazione che "le alterazioni dei valori dei calciatori (e, quindi, le plusvalenze fittizie) non erano frutto di operazioni isolate, ma che vi era una preordinata sistematicità delle condotte e, quindi, l'esistenza di comportamenti non corretti "sistematici e ripetuti", frutto di un disegno preordinato, che hanno prodotto chiari effetti (voluti dagli stessi attori) sui documenti contabili della società e, quindi, in definitiva, anche sulla sua leale partecipazione alle competizioni sportive, con la conseguente coerente applicazione, ai fini della fattispecie sanzionabile, dell'art. 4, comma 1, del CGS della FIGC." Con ciò valorizzando la sostanza sulla forma.

Nessuna ibridazione, quindi, di illecito disciplinare sportivo che mescoli la fattispecie prevista dall'art. 31, comma 1 con la clausola generale di cui all'art. 4 del C.G.S., ma una riqualificazione delle condotte esclusivamente sotto il profilo della grave e reiterata violazione dei doveri di lealtà, correttezza e probità sanciti dall'art. 4, comma 1, C.G.S., anche sulla scorta della considerazione che "i principi di correttezza e lealtà sportiva rinviano a norme sociali o di costume da autorevole dottrina paragonate a una sorta di "organi respiratori" che consentono di adeguare costantemente la normativa all'evoluzione della realtà sociale di riferimento e di recepire e salvaguardare i valori comunemente avvertiti come irrinunciabili dalla comunità degli sportivi (Cfr. CFA, sezione I, n. 68- 2022/2023)".

⁶⁹ Tribunale Federale Nazionale F.I.G.C., decisione n. 0128/TFNSD-2021-2022 del 22 aprile 2022 e Corte di Appello Federale F.I.G.C., SS.UU., decisione n. 0089/CFA-2021-2022 del 27 maggio 2022 (caso c.d. plusvalenze Juventus), in www.figc.it.

⁷⁰ CFA, SS.UU. decisione n. 63/2023 del 30 gennaio 2023, *cit.*; Collegio di Garanzia dello Sport del C.O.N.I., decisione n. 40 del 19 aprile 2023, in www.coni.it; Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., giudizio di rinvio, decisione n. 63/2023 del 30.05.2023, in www.figc.it.

⁷¹ Collegio di Garanzia dello Sport del C.O.N.I., Pareri n. 5/2017 e cfr. anche Parere 7/2016, *cit.*

Presupposto motivazionale che ha condotto, infine, gli Organi della Giustizia Sportiva ad irrogare le sanzioni ritenute rispondenti ai principi di afflittività, proporzionalità e ragionevolezza ad alcuni dei soggetti coinvolti nella vicenda e, nel contempo, a proscioglierne altri, laddove non è stato ravvisato un concreto contributo causale alla gestione delle operazioni sportive che hanno determinato “plusvalenze da operazioni incrociate”, ritenendo – per questi ultimi – non raggiunto “lo standard probatorio richiesto per l’affermazione della responsabilità in ambito sportivo, seppure detto standard, come è noto, si attesti ad un livello inferiore rispetto ad altri ambiti processuali”.⁷²

9. Conclusioni

Da quanto precede, emerge che la struttura e la natura stessa dell’illecito sportivo disciplinato dall’art. 30 del vigente C.G.S. è stata concepita dal legislatore federale (e mai modificata nel tempo), allo scopo di garantire l’accertamento di tutte le forme di comportamento (le più svariate che possono essere poste in essere) che minano la regolarità della competizione sportiva.

Tale scelta si pone in assoluta coerenza con i valori fondanti dello sport, primo fra tutti il *fair play*, racchiuso, sotto il profilo sistematico, nella regola aurea che connota l’etica nello sport, espressa nel dovere che hanno tutte le società, i dirigenti, gli atleti, i tecnici, gli ufficiali di gara e ad ogni altro soggetto che svolge attività di carattere agonistico, tecnico, organizzativo, decisionale o comunque rilevante per l’ordinamento federale, di comportarsi secondo lealtà, correttezza e probità.

L’importanza di tale connotazione specifica dell’ordinamento settoriale sportivo, consacrata dalla F.I.F.A. e dalla U.E.F.A.⁷³, è stata riconosciuta anche dall’Unione Europea, che con il Codice europeo di Etica sportiva ha scolpito il motto “*Fai play – il modo vincente. Chi gioca lealmente è sempre vincitore*”.⁷⁴

In buona sostanza, dunque, nei precedenti capitoli si è dato conto del fatto che la tecnica redazionale scelta dal legislatore federale per declinare il dovere di lealtà, probità e correttezza di cui all’art. 4 e l’illecito sportivo di cui all’art. 30 del C.G.S., ha consentito alla Giustizia Sportiva di spaziare ampiamente, secondo le esigenze del caso concreto, e di rendere sanzionabili comportamenti che sono evidentemente espressione della mutevole realtà sociale di riferimento.

⁷² Corte Federale di Appello F.I.G.C., SS.UU., giudizio di rinvio, decisione n. 63/2023 del 30.05.2023, *cit.*

⁷³ Con riferimento al sistema calcio, la F.I.F.A. ha emanato un Codice Etico ed ha istituito una apposita Commissione per l’Etica e per il *fair play*, Analogamente la U.E.F.A. è da sempre impegnata sul tema dell’etica e del *fair play* nel calcio europeo, adottando molteplici strumenti normativi e promuovendo svariate iniziative istituzionali in materia. Per una disamina sui codici di comportamento nel calcio, G. GRAVINA, *Ordinamento e organizzazione dello Sport in Italia e all’estero*, in *Appunti in organizzazione e management delle aziende sportive*, a.a. 2013/2014, 210 ss.

⁷⁴ Il Codice Europeo di Etica Sportiva è entrato in vigore nel 1992, a seguito della settima Conferenza dei Ministri europei responsabili per lo Sport, tenutasi a Rodi.

Se, dunque, sotto il profilo strettamente scientifico, è molto difficile, se non impossibile, offrire una definizione esaustiva delle fattispecie violative dei doveri di lealtà, correttezza, probità, così come arduo è definire in cosa consiste e come può realizzarsi in concreto un illecito sportivo, da un punto di vista pratico, tale difficoltà assume il valore di una vera e propria tecnica di formazione giudiziale della regola, che opera non soltanto in funzione integrativa, ma anche valutativa della condotta antisportiva. Il che, se da un lato conferisce al sistema ordinamentale sportivo una idonea garanzia di stabilità, dotandolo di regole in grado di ripristinare in ogni occasione la *par condicio* nelle competizioni agonistiche, dall'altro richiede e pretende dagli Organi della Giustizia Sportiva, nell'esercizio delle rispettive prerogative requirenti o giudicanti, un enorme equilibrio nel percorso valutativo che sono chiamati a svolgere. Assicurato certamente da una idonea conoscenza del diritto sportivo, *de iure condito* e *de iure condendo*, ma anche – e soprattutto – dal giusto governo del principio del buon senso e della ragionevolezza.

LA GIUSTIZIA SPORTIVA TRA LA DISAPPLICAZIONE DELLE SUE STESSE REGOLE, LA VIOLAZIONE DEI PRINCIPI GENERALI E IL TOTEM DELL'ART. 4

NOTE A MARGINE DEL “CASO PLUSVALENZE”

Antonio Armentano

Avvocato nel Foro di Castrovillari

Abstract

L'articolo affronta le tre decisioni sportive che, in un breve arco temporale, si sono occupate della vicenda delle plusvalenze – conclusasi con la penalizzazione della Juventus e l'inibizione dei suoi più importanti dirigenti. L'autore si pone in posizione critica sull'ammissibilità della “riapertura” del procedimento, non sussistendo i presupposti che avrebbero potuto legittimare la revocazione della pronuncia che aveva prosciolto tutti i deferiti; sull'applicazione dell'art. 4 del Codice di Giustizia Sportiva, sia per l'assenza di una norma che vieta la pratica delle plusvalenze, sia perché tale pratica, dovrebbe essere invece valutata ai sensi dell'art. 31 dello stesso Codice; sul proscioglimento delle altre società coinvolte, trattandosi di una fattispecie che, se illecita, si perfeziona con il concorso necessario di due soggetti; sulla carenza di motivazione circa il totale dei punti di penalizzazione e l'automatica conseguenza dell'alterazione del risultato sportivo.

Parole chiave: Plusvalenze, Revocazione, Lealtà, Principi generali

Abstract

The article analyses the three decisions that, in a short time, dealt with the capital gains affair – which ended with Juventus being penalized and its most important executives being disqualified. The paper criticize the admissibility of the “reopening” of proceedings, since the conditions that could have legitimized the revocation of the pronouncement – with which all the defendants have been exonerated – do not exist; on the application of article 4 of the Code of Sports Justice, both because there is no rule prohibiting the practice of capital gains, and because this practice, at most, should be evaluated in the light of the provision of article 31 of the same Code; on the acquittal of the other clubs involved, since this is a case that, if illicit, is perfected with the necessary concurrence of two subjects; finally, on the lack of motivation regarding the quantification of penalty points and the alleged automatic consequence of the alteration of the sports result.

Keywords: Capital gains, Revocation, Loyalty, General principles

1. Introduzione

Ora che la vicenda delle plusvalenze fittizie si è conclusa – con la punizione della sola Juventus tra tutte le società coinvolte – è possibile esprimere delle valutazioni definitive sia sul contenuto delle pronunzie che si sono succedute nell’arco temporale di pochi mesi, sia, più in generale, sulla credibilità del sistema della giustizia sportiva.

L’articolo, in primo luogo, si prefigge di dimostrare che il procedimento conclusosi con il proscioglimento di tutti i deferiti non poteva essere riaperto, non apparendo ammissibile il ricorso per revocazione; in secondo luogo, critica la scelta di applicare l’art. 4 del Codice di Giustizia Sportiva sebbene vi sia una norma (l’art. 31 dello stesso Codice) che sanziona le violazioni in materia gestionale ed economica nella quale far rientrare, mancando una disposizione specifica che le regolamenti, le plusvalenze fittizie; infine sottolinea le crepe motivazionali sul *quantum* della penalizzazione inflitta alla Juventus e l’illogicità di una costruzione giuridica secondo cui a dover essere punito per un fatto (allo stato, lecito) che si realizza con il concorso necessario di due soggetti sia soltanto quello che lo ha commesso più volte perché la reiterazione lo rende illecito.

Senza entrare ancora nel merito degli aspetti più squisitamente tecnici, ad una prima e generale valutazione sembra che la complessità delle questioni esaminate avrebbe richiesto un grado di approfondimento maggiore sul piano processuale, anche in rapporto alle rilevanti conseguenze sotto il profilo sportivo ed economico, e non l’approccio precipitoso, imposto forse dalla tempistica del procedimento, con cui esse sono state trattate.

2. L’iter del procedimento

Il percorso che ha portato alla condanna della Juventus passa attraverso tre decisioni: la n. 63 del 30 gennaio 2023 della Corte Federale d’Appello che ha comminato alla società la sanzione della penalizzazione di 15 punti in classifica; la n. 40 dell’8 maggio 2023 del Collegio di Garanzia dello Sport che, nel confermare sostanzialmente l’impianto motivazionale del provvedimento endofederale, in parziale accoglimento dei ricorsi proposti verso quest’ultimo, ha rinviato il giudizio alla CFA per una nuova “valutazione [...] in ordine alla determinazione dell’apporto causale dei singoli amministratori, fornendone adeguata motivazione e traendone le eventuali conseguenze anche in ordine alla sanzione irrogata a carico della società Juventus F.C. S.p.A.”; la n. 110 del 30 maggio 2023 della CFA che ha ridotto a 10 i punti di penalizzazione.¹

¹ La condanna, ovviamente, ha avuto riflessi anche in ambito UEFA. Ed infatti la Prima Camera del CFCB (l’Organo di Controllo Finanziario dei Club), sul presupposto della violazione da parte della Juventus del quadro normativo della UEFA e dell’accordo transattivo sottoscritto nell’agosto del 2022, previa risoluzione di tale accordo, ha deciso di escluderla dalle competizioni europee per la stagione 2023/24 imponendo ad essa anche il pagamento di un contributo economico di 20 milioni di euro. Tuttavia, la metà di tale somma è condizionale e perciò dovuta solo se i bilanci annuali, per gli anni finanziari 2023, 2024 e 2025, non siano conformi ai requisiti contabili definiti nell’Allegato G al Regolamento UEFA sulle licenze dei club e sulla sostenibilità finanziaria (al momento della stesura del presente articolo non risulta ancora

Tuttavia, per ricostruirne correttamente le tappe, è necessario prendere le mosse dall'atto di deferimento con il quale il Procuratore Federale ha incolpato gli amministratori della Juventus per aver sottoscritto decine e decine di “variazioni di tesseramento ed i relativi accordi di cessione [...] indicando in tutti un corrispettivo superiore al reale, in attuazione di un unico disegno finalizzato a commettere le condotte illecite [...]”, nonché per “aver redatto, sottoscritto ed approvato [...] i Bilanci [...] della società ove sono contabilizzate plusvalenze fittizie [...]”, e la Juventus stessa, ai sensi dell'art. 31, comma 1, del CGS, per “avere alterato sistematicamente i documenti contabili depositati presso la Co.Vi.So.C.”.

Con le pronunzie n. 128 del 22 aprile 2022 e n. 89 del 27 maggio 2022 il Tribunale Federale Nazionale prima e la CFA poi avevano integralmente rigettato, sia pure con motivazioni diverse, le richieste avanzate dalla Procura Federale (inibizione per le persone fisiche e ammenda per la società) perché, nell'attuale assetto delle Carte federali, non esistono “delle regole codificate” alla cui stregua verificare se i valori delle compravendite dei diritti alle prestazioni dei calciatori “si siano formati in modo totalmente slegato da una regolare transazione di mercato” (così è scritto a pag. 27 della decisione n. 89/2022). Sempre in tale decisione, dopo aver dato atto della “vastità del fenomeno” delle operazioni cosiddette “a specchio” (paragrafo 9.), veniva sottolineata la necessità di un intervento immediato del Consiglio Federale (paragrafo 10.), tant'è che nelle conclusioni, tra l'altro, era espressamente scritto: “Deve essere altresì disposta la trasmissione della presente decisione al Presidente della Federazione affinché valuti l'opportunità di assumere una iniziativa normativa urgente, secondo quanto indicato in motivazione”.

La predetta decisione è stata impugnata dalla Procura Federale, ex art. 63, comma 1, lett. d), del CGS, con ricorso per revocazione parziale (perché l'impugnativa non è stata proposta nei confronti di tutte le parti del procedimento) basato sostanzialmente sugli atti di indagine – riguardanti la Juventus, il suo Presidente, i consiglieri di amministrazione ed altri dirigenti – *medio tempore* compiuti dalla Procura della Repubblica di Torino. L'imponente mole di atti trasmessi da quest'ultima (poi dichiarata territorialmente incompetente dalla Suprema Corte) alla Procura Federale (tra i quali quelli “di particolare valenza dimostrativa fondanti le ragioni di revocazione” sarebbero le “intercettazioni telefoniche e ambientali”, i “documenti sequestrati” all'esito delle perquisizioni presso la sede della società, la “delibera Consob n. 22482/2022 del 19.10.2022” ed “i comunicati stampa” della Juventus) aveva “consentito di conoscere elementi nuovi, sopravvenuti rispetto alla decisione della Corte federale di Appello a Sezioni Unite [...] la cui conoscenza avrebbe certamente comportato una diversa pronuncia”. Insomma, “Detti elementi istruttori, secondo la Procura federale, confermano l'esistenza di un sistema collaudato della FC Juventus S.p.A. di scambi incrociati di calciatori con altre società sportive, finalizzati alla realizzazione di plusvalenze artificiali” (tutto questo si legge a pag. 18 del provvedimento n. 63/2023 della CFA).

pubblicato il dettaglio della decisione e pertanto si rimanda alla lettura dei comunicati visibili sul sito www.uefa.com).

3. L'analisi delle tre decisioni

Le pronunzie n. 63/2023 della CFA e n. 40/2023 del Collegio di Garanzia dello Sport, al netto della questione della mancanza di una norma *ad hoc* sul divieto delle plusvalenze, non sono condivisibili nella parte in cui hanno ritenuto ammissibile il ricorso per revocazione e non sono convincenti sull'applicabilità dell'art. 4 del CGS; esse, unitamente a quella della CFA da ultimo adottata (la n. 110/2023), non spiegano poi i motivi ed il criterio del *quantum* della penalizzazione inflitta alla Juventus.

Ai fini di una migliore chiarezza espositiva, è opportuno analizzare partitamente tali decisioni.

3.1. La revocazione della decisione della CFA n. 89/2022

Poiché la Procura Federale ha chiesto la revocazione invocando il presupposto codificato alla lettera d) dell'art. 63, comma 1, del CGS, conviene prendere le mosse da tale norma, riportandone integralmente il testo: “Tutte le decisioni adottate dagli organi di giustizia sportiva, inappellabili o divenute irrevocabili, possono essere impugnate per revocazione innanzi alla Corte federale di appello, entro trenta giorni dalla scoperta del fatto o dal rinvenimento dei documenti:

- a) se sono l'effetto del dolo di una delle parti in danno all'altra;
- b) se si è giudicato in base a prove riconosciute false dopo la decisione;
- c) se, a causa di forza maggiore o per fatto altrui, la parte non ha potuto presentare nel precedente procedimento documenti influenti ai fini del decidere;
- d) se è stato omesso l'esame di un fatto decisivo che non si è potuto conoscere nel precedente procedimento, oppure sono sopravvenuti, dopo che la decisione è divenuta inappellabile, fatti nuovi la cui conoscenza avrebbe comportato una diversa pronuncia;
- e) se nel precedente procedimento è stato commesso dall'organo giudicante un errore di fatto risultante dagli atti e documenti della causa”.

Si tratta allora di verificare se nella fattispecie in esame sono ravvisabili i presupposti previsti dalla lettera d), non prima di aver ricordato che i fatti posti a base dell'incolpazione, come è scritto nell'atto di deferimento, sono stati individuati nella copiosità delle operazioni, nella contabilizzazione di plusvalenze fittizie e nell'alterazione sistematica dei libri contabili in attuazione di un unico disegno.

In altri termini, occorre stabilire se i fatti oggetto d'indagine da parte della Procura della Repubblica di Torino presentino il carattere della decisività ed il loro mancato esame sia dipeso dall'impossibilità di conoscerli prima oppure se essi siano successivi al passaggio in giudicato della decisione (nel caso di specie, la n. 89/2022) ed abbiano altresì il requisito della novità rispetto a quelli già delibati dalla giustizia sportiva ed oggetto del deferimento.

Su tale questione preliminare la pronunzia n. 63/2023 della CFA, ignorando la congiunzione disgiuntiva “oppure” contenuta nella lettera d) della norma sopra citata, sembra fare indistintamente riferimento alle due (diverse) ipotesi che invece sono ivi indicate con grande

precisione. Questo si legge, rispettivamente, alle pagine 19 e 21: “È indiscutibile che il quadro fattuale determinato dalla documentazione trasmessa dalla Procura della Repubblica di Torino alla Procura federale, e da questa riversata a sostegno della revocazione, non era conosciuto dalla Corte federale al momento della decisione revocata e, ove conosciuto, avrebbe determinato per certo una diversa decisione” (qui il fatto non conosciuto, anziché essere collegato, come dovrebbe, alla sua “decisività”, viene accostato alla circostanza che la sua conoscenza avrebbe comportato una decisione di diverso contenuto); “Ma oggi è esattamente un tale quadro fattuale ad essere radicalmente mutato. Il fatto nuovo che prima non era noto è proprio l’avvenuto disvelamento della intenzionalità sottostante all’alterazione delle operazioni di trasferimento e dei relativi valori. Il fatto nuovo – come è stato efficacemente sottolineato dalla Procura federale – è l’assenza di un qualunque metodo di valutazione delle operazioni di scambio e, invece, la presenza di un sistema fraudolento in partenza (quanto meno sul piano sportivo) che la Corte federale non aveva potuto conoscere e alla luce del quale la decisione deve essere diversa da quella qui revocata” (in questo passo il fatto nuovo – che, per essere rilevante, dovrebbe essere “sopravvenuto” e quindi essersi verificato in un momento successivo a quello in cui la decisione è diventata inappellabile – viene viceversa considerato in funzione della circostanza che prima non era noto).

La commistione operata dalla Corte tra (omesso esame del) “fatto decisivo non conosciuto” e “fatto (nuovo) sopravvenuto” (che avrebbe comportato un diverso esito del giudizio), come se fossero la stessa cosa, è palesemente errata e non è affatto accettabile, tanto più che, essendo la revocazione uno strumento di impugnazione avente carattere eccezionale, la sua ammissibilità dovrebbe essere esaminata scrupolosamente con estremo rigore.

La verità è che i fatti, nella loro concreta materialità, sono gli stessi in precedenza già analizzati dalla CFA nella decisione n. 89/2022. Solo che, adesso, anziché essere valutati singolarmente in relazione a ciascuno degli scambi contestati, vengono ricondotti ad unità mediante il comune denominatore del “sistema fraudolento in partenza”. Ora, se questo è vero, è evidente che le circostanze di fatto alla luce delle quali è stata richiesta la revocazione, lungi dall’essere decisive e non note oppure sopravvenute e nuove, sono state semplicemente lette in modo diverso attraverso una duplice operazione: da un lato, si sostituisce l’oggetto della valutazione (non più, lo si ripete, i singoli atti di scambio con valori che si asseriscono fittizi, ma un’attività ricorrente e continua: “Non si tratta di discutere della legittimità di un determinato valore in assoluto. Né di operare una valutazione del prezzo scambiato. Si tratta invece di valutare comportamenti (scorretti) e gli effetti di tali comportamenti sistematici e ripetuti sul bilancio”: così è scritto a pagina 24 della decisione); dall’altro, si considerano quei singoli atti come parti di un unico disegno volto a creare plusvalenze artificiali (“la decisione revocata non ha nulla a che vedere con una preordinata intenzione di non utilizzare alcun metodo se non quello di una ricerca artificiale di plusvalenze come obiettivo e non come effetto delle operazioni condotte”: questo si legge alla pagina 25).

Tuttavia tale ricostruzione – oltre ad essere smentita *per tabulas* perché, come visto, nell’atto di deferimento le contestazioni della Procura Federale fanno riferimento proprio al fatto

dell'attuazione di un unico disegno finalizzato a commettere le condotte illecite (cioè le plusvalenze artificiali) e della sistematica alterazione dei documenti contabili – appare, a tutto concedere, comunque forzata per almeno due ragioni: innanzi tutto perché il fatto sconosciuto (l'esistenza di un sistema fraudolento), e però contestato con il deferimento, è la risultante di fatti ben noti, già vagliati e non sanzionati (le singole operazioni di scambio); in secondo luogo perché, se non esiste una norma che vieta le plusvalenze, queste restano lecite sempre, sia quando rappresentano la conseguenza degli scambi posti in essere, sia quando costituiscono lo scopo di una politica societaria, sia quando sono reiterate.

A questo punto, per dimostrare l'errore di aver dichiarato ammissibile il ricorso per revocazione, conviene fare una piccola digressione sullo stato dell'arte di tale istituto nell'ambito del processo civile che, non a caso, è richiamato espressamente dal Codice della Giustizia Sportiva del CONI (art. 2, comma 6): “Per quanto non disciplinato, gli organi di giustizia conformano la propria attività ai principi e alle norme generali del processo civile, nei limiti di compatibilità con il carattere di informalità dei procedimenti di giustizia sportiva”.

La revocazione è definita dalla dottrina più autorevole come un mezzo di impugnazione eccezionale a critica vincolata, esperibile per motivi tassativi.²

La giurisprudenza, dal canto suo, nell'affermare costantemente il principio secondo cui “attesa la loro eccezionalità, i casi di revocazione della sentenza, tassativamente previsti dall'art. 395 cod. proc. civ., sono di stretta interpretazione, ai sensi dell'art. 14 delle preleggi”,³ ha statuito “l'inammissibilità di ogni censura non compresa in detta tassativa elencazione”.⁴

In questo quadro risultano più che fondati i dubbi sull'ammissibilità dello strumento processuale impiegato e a rigore di logica occorrerebbe concludere in senso manifestamente contrario.

Venendo all'art. 4 del CGS, va ricordato che la Juventus è stata deferita, ai sensi dell'art. 31, comma 1, del medesimo Codice, “per avere alterato sistematicamente i documenti contabili depositati presso la Co.Vi.So.C. [...]”.

Orbene, premesso che il giudizio di revocazione poggia sullo stesso impianto del procedimento conclusosi con la decisione nei cui confronti è stata proposta l'impugnazione, e quindi sui deferimenti così come formalizzati dalla Procura Federale senza alcuna possibilità di modifica, il ragionamento seguito dalla Corte a sostegno dell'applicazione dell'art. 4, comma 1, non è persuasivo. Questo articolo laddove è sancito il principio di lealtà, probità e correttezza, è una norma generale (di chiusura) nella quale è possibile far rientrare tutti quei comportamenti che non trovano un'apposita collocazione in altre disposizioni del Codice. Sennonché proprio l'art. 31, comma 1, la cui rubrica è intitolata “Violazioni in materia gestionale ed economica”, prevede la sanzione dell'ammenda con diffida per la società che commette alcuni specifici fatti (che sono poi quelli contestati alla Juventus): “Costituisce illecito amministrativo la mancata

² Cfr. A. Attardi, *La revocazione*, Padova, Cedam, 1959; A. Cerino Canova, *Le impugnazioni civili. Struttura e funzione*, Padova, Cedam, 1973; S. Satta, C. Punzi, *Diritto processuale civile*, Padova, Cedam, 2000; E. T. Liebman, *Manuale di diritto processuale civile*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1984.

³ Così, tra le altre, Cass., 19 marzo 1983, n. 1957.

⁴ In tal senso, per tutte, Cass., 25 luglio 2007, n. 16402.

produzione, l'alterazione o la falsificazione materiale o ideologica, anche parziale, dei documenti richiesti dagli organi di giustizia sportiva, dalla Commissione di Vigilanza sulle Società di Calcio Professionistiche (COVISOC) e dagli altri organi di controllo della Federazione nonché dagli organismi competenti in relazione al rilascio delle licenze UEFA e FIGC, ovvero il fornire informazioni mendaci, reticenti o parziali. Costituiscono altresì illecito amministrativo i comportamenti comunque diretti a eludere la normativa federale in materia gestionale ed economica nonché la mancata esecuzione delle decisioni degli organi federali competenti in materia”.

A fronte di una norma così precisa e dettagliata, volta a punire gli illeciti gestionali ed economici, non dovrebbe residuare spazio, anche in virtù del principio di specialità, per l'applicazione del citato art. 4, a maggior ragione se la violazione dei principi in esso contenuti neppure è stata oggetto di contestazione.

I giudici federali invece, richiamando precedenti pronunzie della stessa CFA ed un parere del Collegio di Garanzia, pongono l'accento sulla peculiarità dell'ordinamento sportivo, ispirato a valori di cui sono espressione proprio i principi generali di lealtà, probità e correttezza. In tale contesto questi principi, sebbene sia difficile individuare i limiti della loro applicazione – trattandosi di clausole generali che hanno la struttura tipica di norme incomplete prive di una propria autonoma fattispecie –, acquistano una rilevanza così grande da concretizzarsi nell'ambito dei programmi normativi di altre disposizioni (cfr. pagg. 32 e 33).

A ben guardare, però, questo modo di vedere le cose crea un corto circuito, inaccettabile sul piano logico-giuridico, che cancella il principio della certezza del diritto: infatti, se le suddette clausole generali, oltre a fungere da norme di chiusura, informano di sé qualsiasi altra disposizione dell'ordinamento sportivo, ogni comportamento, che sia previsto e sanzionato specificamente oppure no, violerebbe sempre e comunque l'art. 4.

È vero che il principio di lealtà, in altre vicende che hanno scosso duramente il mondo del calcio (è il caso, ad esempio, di “Calciopoli”),⁵ è stato invocato ed applicato per condannare comportamenti privi di uno specifico riferimento normativo. Ma una cosa è utilizzare la disposizione che contempla il principio di lealtà, nella sua reale funzione di norma di chiusura, per colmare eventualmente una lacuna dell'ordinamento, altro è applicarla ponendola accanto a quella che disciplina una determinata fattispecie o, peggio ancora, facendola prevalere su quest'ultima. A ragionare così, peraltro, si finirebbe con l'attribuire all'art. 4 una sorta di efficacia generalizzata snaturandone la funzione.

Che la norma in questione, per la giustizia sportiva, sia più che altro un totem è dimostrato plasticamente da una pronunzia del Collegio di Garanzia dello Sport⁶ così massimata: “In tutti gli ordinamenti federali, la lealtà sportiva assume la portata di un canone generale di comportamento la cui violazione è contestata in due modi: in via indiretta, qualora si sa in

⁵ Su tale caso cfr. G. Gentile, *Modelli concettuali e ragionamento probatorio nella prima sentenza penale su “Calciopoli”*, in *Foro Nap.*, 2012, 1, pp. 192-208; V. Mirra, *Primi commenti agli arbitrati della Camera di Conciliazione ed Arbitrato dello Sport. Verso la fine di Calciopoli: perplessità ed auspici*, in *Nuov. Dir.*, 2007, 1-2, pp. 94-105.

⁶ Si tratta della decisione n. 66 del 6 agosto 2019 (quarta Sezione).

presenza di una fattispecie riferibile ad un illecito disciplinare tipico; e in via diretta nell'ipotesi contraria in cui manchi un illecito disciplinare tipico in relazione ad un comportamento ritenuto sanzionabile. Nella prima ipotesi, in cui viene addebitato uno specifico illecito disciplinare previsto da una norma federale, può essere altresì imputata la violazione della lealtà per il fatto stesso di aver violato una norma federale. Nella seconda ipotesi, in cui il fatto non è ascrivibile ad un illecito disciplinare tipico, è direttamente imputata la violazione della lealtà, quale contenitore idoneo a comprendere una serie indeterminata di condotte”.

Un vero e proprio arzigogolo, questo, che confligge con i più elementari principi posti alla base di un qualsiasi ordinamento giuridico e che perciò non vale la pena di commentare oltre.

Quanto, infine, ai motivi che hanno indotto la CFA a sanzionare con 15 punti di penalizzazione il comportamento della Juventus, la decisione *de qua* non svela l'*iter* seguito per addivenire a tale conclusione e neppure il metodo applicato.

Tale omissione è ancor più rilevante ove si consideri, da un lato, che il CGS [art. 8, comma 1, lett. g), richiamato dall'art. 4, comma 2, per la violazione del principio di lealtà], nel prevedere la “penalizzazione di uno o più punti in classifica”, affida, di fatto, al giudice il potere discrezionale di stabilirne l'entità; dall'altro, che la pena inflitta alla Juventus è di gran lunga superiore a quella richiesta dalla Procura Federale (9 punti di penalizzazione).

Vi è un altro passaggio della decisione – laddove è detto che la sanzione “deve essere proporzionata anche all'inevitabile alterazione del risultato sportivo che ne è conseguita tentando di rimediare ad una tale alterazione” (pagina 34) – per il quale si potrebbe dire che la motivazione è reticente o, quanto meno, apodittica. Si tratta di un'affermazione che, per come è formulata, lascia il tempo che trova ed invece, nell'ottica della Corte, dovrebbe servire a giustificare il cospicuo numero di punti di penalizzazione. In realtà, i giudici federali non spiegano le ragioni del perché (qual è il nesso di causalità tra il comportamento sanzionato ed il risultato sportivo?), del come (in che maniera e con quali modalità sarebbe stata alterata la competizione?) e del quando (in quale stagione sportiva e, soprattutto, in quali gare il risultato del campo avrebbe risentito del sistema delle plusvalenze?) sarebbe avvenuta l'alterazione del risultato sportivo (l'uso dell'aggettivo “inevitabile” lascerebbe pensare che, a parere della Corte, quell'effetto sia automatico), con la conseguenza che anche il principio di proporzionalità sembra essere stato scomodato gratuitamente.

Altrettanto incomprensibile è il passo sulle finalità del processo sportivo: “Scopo del processo sportivo [...] non è giungere ad una determinazione numerica esatta dell'ammontare delle plusvalenze fittizie, bensì individuare se un fenomeno di tale natura vi sia effettivamente stato, se esso sia quindi sussumibile sotto la fattispecie dell'illecito disciplinare sportivo e, infine, se esso possa essere considerato sistematico – cioè riferito a più operazioni e più annualità – come contestato dalla Procura federale” (pagina 31).

Il significato sembrerebbe questo: alla giustizia sportiva non importa accertare l'entità delle plusvalenze e verificare se esse, oltre ai bilanci, abbiano falsato il risultato sportivo essendo sufficiente appurare solo l'esistenza del fenomeno e la sua sistematicità. Ciò che, in altre parole,

equivale a dire che il processo sportivo non è diretto all'accertamento meticoloso di determinati fatti, atti e comportamenti, ma solo a convalidare o confutare le tesi della Procura Federale.

3.2. L'annullamento innanzi al Collegio di Garanzia dello Sport

Davanti al massimo organo giurisdizionale in materia di giustizia sportiva le questioni dell'(in)ammissibilità della revocazione, dell'(in)applicabilità dell'art. 4 del CGS e della (in)sufficienza della motivazione con riguardo alla penalizzazione inflitta alla Juventus hanno trovato risposte poco convincenti, confuse e dogmatiche, frutto, probabilmente ed a tacer d'altro, anche di un malinteso senso di autonomia dell'ordinamento sportivo che rischia di ridondare in autoreferenzialità.

Il Collegio di Garanzia, nel solco già tracciato dalla CFA, ha perseverato nell'errore di non distinguere i presupposti (fatto decisivo già accaduto, ma non noto e perciò non esaminato; fatto nuovo sopravvenuto) di ammissibilità del ricorso per revocazione ed anzi, se possibile, lo ha reso ancora più evidente giustappponendo al "fatto decisivo non conosciuto" e al "fatto (nuovo) sopravvenuto" – considerati, a dispetto del tenore letterale della norma, un tutt'uno e senza peraltro mai indicarli concretamente nella loro individualità – anche elementi ad essi estranei: "Il ricorso per revocazione proposto dalla Procura Federale e la successiva decisione della Corte Federale d'Appello fanno [...] chiaro riferimento a fatti nuovi e decisivi che non erano conosciuti nei precedenti gradi di giudizio (che si erano conclusi con il proscioglimento dei deferiti) e che se, viceversa, fossero stati conosciuti avrebbero condotto ad una pronuncia diversa. Sulla base dei nuovi elementi acquisiti, ai quali la Corte Federale fa ampio riferimento nella motivazione della sua decisione, la stessa Corte ha, quindi, ritenuto ammissibile il ricorso per revocazione, anche sul punto con ampia motivazione, per poi ritenerlo anche fondato nel merito nel giudizio rescissorio. L'acquisizione dei nuovi documenti ha, dunque, consentito alla Corte d'Appello Federale di effettuare una nuova valutazione e una nuova qualificazione dei fatti anche in relazione all'elemento soggettivo e, comunque, di avere una nuova chiave di lettura complessiva, anche grazie agli elementi emersi dalla nuova documentazione acquisita, tanto che, appunto, se fossero stati conosciuti prima avrebbero determinato conclusioni diverse e, quindi, una pronuncia diversa" (pag. 30).

In appena tredici righe di motivazione il Collegio equipara il fatto nuovo al fatto decisivo non conosciuto, fa riferimento all'acquisizione di nuove prove documentali e ripete, a mo' di *refrain*, che, se questi elementi (fatti e prove) fossero stati conosciuti prima, il giudizio avrebbe avuto un esito differente.

Nel tentativo di fare un po' di chiarezza, va opportunamente ribadito che, per legittimare la richiesta di revocazione, il fatto nuovo deve essere sopravvenuto, cioè essere venuto ad esistenza dopo il passaggio in giudicato della decisione che si intende impugnare, e tale da determinare un esito differente del giudizio, mentre il fatto decisivo, sebbene già esistente, deve essere incognito, nel senso che non poteva essere conosciuto nel precedente procedimento.

Quanto ai “nuovi documenti”, è appena il caso di sottolineare che non sono fatti, bensì prove. Essi, dunque, non potevano essere assolutamente presi in considerazione nella fase rescindente del giudizio di revocazione sia perché, come già rilevato, non sono eventi materiali, costituendone, tutt'al più, la prova, sia perché, coerentemente, non sono menzionati nell'ipotesi codificata sotto la lettera d) dell'art. 63 del CGS, rientrando invece nel diverso caso delineato nella lettera c), laddove è detto che è possibile impugnare per revocazione una decisione “se, a causa di forza maggiore o per fatto altrui, la parte non ha potuto presentare nel precedente procedimento documenti influenti ai fini del decidere”.

Ma non è tutto. Il Collegio di Garanzia, nella pagina successiva, continua a mescolare i fatti con le prove documentali: “I nuovi fatti e nuovi elementi, conosciuti dopo le sentenze di proscioglimento, se conosciuti prima avrebbero potuto [...] portare, secondo la Procura Federale e, poi, secondo la Corte Federale, ad una diversa pronuncia [...] I fatti emersi dagli atti successivamente acquisiti dopo le due precedenti sentenze federali di proscioglimento sono, peraltro, pacificamente rilevanti ai fini disciplinari, come ritenuto dalla Corte Federale, e quindi decisivi ai fini di un rinnovato giudizio che poteva essere solo di revocazione, in relazione ai fatti già contestati, tenuto conto che il giudizio su tali contestazioni si era concluso con il proscioglimento dei deferiti a causa anche della mancata conoscenza degli elementi che erano stati poi trasmessi dalla Procura della Repubblica di Torino [...]” (pag. 31). Ed ancora: “Non è, quindi, mutato il *thema decidendum* [...] ma è il quadro probatorio emerso dai documenti trasmessi dalla Procura della Repubblica che si è rafforzato in modo decisivo (e con elementi nuovi e non conosciuti), tanto da poter giustificare la richiesta di revocazione della sentenza di assoluzione già emessa sulla base del materiale probatorio all'epoca a disposizione della Procura Federale e sulla base del quale gli organi della Giustizia Federale avevano pronunciato l'assoluzione dei ricorrenti” (pag. 35).

In sostanza, l'acquisizione dei nuovi documenti, se, da un lato, viene magnificata per aver permesso alla CFA “di effettuare una nuova valutazione e una nuova qualificazione dei fatti anche in relazione all'elemento soggettivo”, dall'altro, rivela un arcano neanche troppo nascosto, ovvero che non vi sono realmente fatti decisivi non analizzati e fatti sopravvenuti, avendo i giudici federali impropriamente utilizzato il materiale proveniente dalla Procura della Repubblica di Torino per rivalutare e riqualificare il medesimo quadro fattuale in precedenza già esaminato nella decisione n. 89/2022. Detto più semplicemente e chiaramente, se i fatti sono gli stessi che avevano portato al proscioglimento di tutti i deferiti, la richiesta di revocazione avrebbe dovuto essere dichiarata inammissibile.

Altrettanto significativo, nel senso dell'insussistenza di quei particolari fatti che, soli, avrebbero potuto legittimare la “riapertura” del procedimento, è il seguente passo della decisione in esame: “Gli atti trasmessi dalla Procura della Repubblica di Torino e acquisiti dalla Procura Federale hanno solo consentito di dare piena contezza del sistema che era stato posto in essere dai deferiti per alterare le operazioni di trasferimento dei calciatori con plusvalenze sostanzialmente sganciate dai valori di mercato e con alterazione delle evidenze contabili. Dalla

nuova documentazione acquisita è, peraltro, emerso con chiarezza che tali alterazioni non erano frutto di operazioni isolate, ma vi era una preordinata sistematicità delle condotte” (pag. 34).

Qui, da una parte, si parla palesemente soltanto di prove documentali; dall'altra, si afferma che, con tali prove, si è scoperto che le plusvalenze fittizie e le alterazioni dei documenti contabili erano la conseguenza di comportamenti sistematici e non di singole operazioni. Quest'ultima notazione confligge però apertamente con il contenuto dell'atto di deferimento nel quale, come visto, l'incolpazione fa riferimento, nell'attuazione di un unico disegno, ad un numero cospicuo di operazioni, alla contabilizzazione di plusvalenze fittizie ed all'alterazione sistematica dei libri contabili.

Tirando le fila del discorso, se, come affermato dallo stesso Collegio di Garanzia, i documenti provenienti dalla Procura della Repubblica di Torino non hanno inciso sul *thema decidendum* (cioè sulle circostanze di fatto), che è rimasto inalterato, avendo arricchito in maniera determinante soltanto il quadro probatorio – e non poteva essere altrimenti perché quei documenti, lo si ripete, sono prove e non fatti –, è evidente che la richiesta di revocazione avrebbe dovuto essere rigettata essendo stata formulata ai sensi della specifica ipotesi dell'esistenza di fatti decisivi non esaminati, in quanto non noti, e di fatti nuovi sopravvenuti che, qualora fossero stati conosciuti, avrebbero comportato un esito diverso.

La declaratoria di ammissibilità della revocazione è dunque affidata ad una motivazione solo apparente, viziata dalla confusione fin qui descritta. Viceversa, poiché la revocazione è un mezzo straordinario di impugnazione dai confini ben circoscritti, il giudizio sulla sua ammissibilità avrebbe dovuto essere espresso con grande accuratezza, evidenziando in maniera chiara i singoli elementi di fatto (quelli decisivi non esaminati in precedenza oppure i nuovi sopravvenuti) che legittimavano la “riapertura” del procedimento.

Né potrebbe seriamente sostenersi che la documentazione trasmessa dalla Procura della Repubblica di Torino contiene comunque, a tutto concedere, elementi fattuali perché, a ragionare così, alla fine si confonderebbe l'accadimento materiale (il fatto) con la prova che di esso deve essere data. I documenti sulla base dei quali è stata chiesta la revocazione sono serviti semplicemente a fornire la prova di fatti (e cioè la reiterazione delle molteplici operazioni di plusvalenze artificiali dirette alla sistematica alterazione dei libri contabili) cristallizzati nell'atto di deferimento datato 1° aprile 2022 e non provati nel corso del procedimento conclusosi con il proscioglimento.

Resta allora da chiedersi perché la Procura Federale non abbia fondato il ricorso per revocazione sulla diversa ipotesi di cui alla lettera c) del citato art. 63 del CGS. La risposta, scontata, si trova proprio in tale disposizione nella quale è scritto che si può ricorrere all'impugnazione per revocazione se, a causa di forza maggiore o per fatto altrui, la parte non ha potuto fornire prove documentali nel procedimento già concluso. Nella fattispecie in esame, invece, l'impossibilità è dipesa da una scelta strategica della Procura Federale che ha deciso di effettuare il deferimento quando l'indagine della Procura della Repubblica di Torino era ancora agli albori: “L'Organo inquirente provvedeva quindi a istruire il procedimento disciplinare mediante l'acquisizione di articoli di stampa, anche estera, chiedeva e otteneva dalla Procura

della Repubblica di Torino le copie di due verbali di sequestro eseguiti nei confronti della JUVENTUS e dei suoi organi direttivi [...]” (così si legge a pag. 17 della decisione n. 128/2022 del TFN).

La scelta di non attendere l’esito delle indagini della Procura torinese ha avuto riflessi negativi sull’atto di deferimento, rimasto privo di un adeguato corredo probatorio, con la conseguenza del proscioglimento dei deferiti. Successivamente, quando ha ricevuto le prove documentali delle quali prima non era in possesso, la Procura Federale, non potendo certo invocare la lettera c) dell’art. 63, ha “costruito” ciononostante il ricorso per revocazione su documenti presentati come fatti decisivi non esaminati, perché non conosciuti in precedenza, e come fatti nuovi sopravvenuti. Anche su questo aspetto c’è un passaggio della decisione del Collegio di Garanzia che rimanda un’eco di cattiva coscienza: “Neppure, considerate le esigenze di celerità che connotano la giustizia sportiva, può essere censurata la circostanza che il giudizio federale sulle plusvalenze si era concluso prima della avvenuta acquisizione di tutto il materiale che, anche sulle plusvalenze, è stato poi trasmesso da parte della Procura della Repubblica di Torino, che ha poi determinato la fase del giudizio di revocazione” (cfr. pag. 31).

Le esigenze di celerità della giustizia sportiva, che rievocano gli ideali chiovendiani di concentrazione ed immediatezza del processo, vanno lette solo ed esclusivamente nel senso della necessità di addivenire ad una rapida definizione del giudizio, ma nulla hanno a che vedere con le scelte processuali delle parti: si vuole cioè dire che la decisione della Procura Federale – col senno di poi rivelatasi frettolosa e poco accorta – di procedere con il deferimento senza disporre dei necessari riscontri probatori non avrebbe dovuto essere considerata neutra (*rectius: tamquam non esset*) ai fini del giudizio perché per tale via, oltre ad essere violate, come visto, le norme del CGS sulla revocazione, si è finito col ledere anche il fondamentale principio del *ne bis in idem*. Detto diversamente, nel caso di specie, il ricorso per revocazione, lungi dall’essere basato, così come dichiarato, sul mancato esame di fatti decisivi non conosciuti e su fatti nuovi sopravvenuti, in realtà – in un quadro fattuale immutato – era affidato a prove documentali di cui una delle parti prima non disponeva, ma per sua scelta, non avendo voluto aspettare i risultati dell’inchiesta penale. Pertanto, superata la barriera dell’ammissibilità pur non sussistendone i presupposti, la revocazione, incentrata sui medesimi fatti in relazione ai quali era già stato pronunciato il proscioglimento della Juventus, ha consentito di sottoporla illegittimamente a giudizio una seconda volta per quegli stessi fatti.

Guardando anche questa volta, e solo per completezza espositiva, a ciò che accade nel processo civile, laddove l’impugnazione *de qua*, tra le altre ipotesi, è ammessa “se dopo la sentenza sono stati trovati uno o più documenti decisivi che la parte non aveva potuto produrre in giudizio per causa di forza maggiore o per fatto dell’avversario” [art. 395, n. 3), c.p.c.], è opportuno segnalare che tale disposizione è stata sempre interpretata nel senso che i documenti devono preesistere alla decisione da revocare; ne consegue che è inammissibile la revocazione

basata su documenti formatisi successivamente alla decisione impugnata,⁷ anche se si riferiscono a fatti già verificatisi.⁸

Sull'applicazione dell'art. 4 del CGS il Collegio di Garanzia convalida le tesi espresse dalla CFA affermando: "La sentenza si sofferma diffusamente, descrivendolo in dettaglio, sul comportamento societario che 'integra l'illecito disciplinare sportivo', sottolineando correttamente come la valutazione di esso 'implica un percorso probatorio e argomentativo in parte diverso rispetto a un giudizio concentrato sulla esatta violazione delle regole puramente societarie', costruendo una nozione di lealtà sportiva in linea con i principi giurisprudenziali elaborati in materia. Del resto, dai nuovi elementi acquisiti nel giudizio, a seguito della trasmissione degli atti da parte della Procura della Repubblica di Torino, è emerso con chiarezza, come si è già detto esaminando il secondo motivo di ricorso, che le alterazioni dei valori dei calciatori (e, quindi, le plusvalenze fittizie) non erano frutto di operazioni isolate, ma che vi era una preordinata sistematicità delle condotte e, quindi, l'esistenza di comportamenti non corretti 'sistematici e ripetuti', frutto di un disegno preordinato, che hanno prodotto chiari effetti (voluti dagli stessi attori) sui documenti contabili della società e, quindi, in definitiva, anche sulla sua leale partecipazione alle competizioni sportive, con la conseguente coerente applicazione, ai fini della fattispecie sanzionabile, dell'art. 4, comma 1, del CGS della FIGC" (pag. 44).

Contrariamente a quanto sostenuto nella decisione in commento, la violazione delle regole societarie dettate in materia gestionale ed economica, espressamente previste dall'art. 31 del CGS, integra soltanto gli estremi dell'illecito amministrativo e nient'altro. L'idea di ricondurre qualunque condotta nell'alveo del principio di lealtà, anche quelle ontologicamente diverse dall'attività sportiva in senso stretto, produce, oggettivamente, un'ingiustificata sovrapposizione tra due piani (il piano societario e quello sportivo) che sono e non possono non restare distinti: la politica societaria, che si realizza attraverso atti di gestione di natura economica ed amministrativa, non incide affatto sull'esito della gara sportiva, a meno che quegli atti, rivelatisi illeciti o irregolari, abbiano consentito di partecipare ad una competizione, che altrimenti sarebbe rimasta preclusa, o di alterare il risultato sportivo. Solo in questo caso allora – e dunque soltanto se esiste un rapporto diretto di causa ed effetto – potrebbe dirsi che la partecipazione alle competizioni sportive sia stata sleale con l'eventuale conseguenza dell'applicazione dell'art. 4.

Questa norma – che impone ai dirigenti, agli atleti, ai tecnici, agli ufficiali di gara e ad ogni altro soggetto che svolge attività di carattere agonistico, tecnico, organizzativo, decisionale, o comunque rilevante per l'ordinamento federale, di osservare "i principi della lealtà, della correttezza e della probità in ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva" – pur nella vaghezza del suo perimetro (quali sono i rapporti che è possibile riferire comunque all'attività

⁷ Cass., 18 maggio 1996, n. 4810; Cass., 18 agosto 1997, n. 7653; Cass., 28 dicembre 2016, n. 27127; Cass., 30 novembre 2017, n. 28731.

⁸ Cass., 20 febbraio 2015, n. 3362.

sportiva?), sembra essere assai puntuale nell'individuazione del bene tutelato che è, per l'appunto, l'attività sportiva sulla cui definizione non possono esservi dubbi.

Quella delineata dall'art. 4 è quindi una fattispecie strutturalmente aperta e teleologicamente determinata (ve ne sono altre nel nostro ordinamento giuridico, ad esempio l'art. 28 dello Statuto dei Lavoratori) nella quale il rispetto dei valori di lealtà, correttezza e probità, cui improntare ogni relazione, deve essere misurato con esclusivo riferimento all'attività sportiva.

Così interpretato, l'art. 4 avrebbe un campo di applicazione meno esteso, ma più coerente con il suo tenore letterale e la *ratio* ad esso sottesa.

Per quanto riguarda la mancata esplicitazione del ragionamento seguito per fissare in 15 punti di penalizzazione la sanzione da comminare alla Juventus, il Collegio di Garanzia - sollecitato a tanto anche dal Procuratore Generale dello Sport che aveva chiesto l'annullamento della decisione della CFA con rinvio per la sola parte relativa all'attribuzione dei punti di penalità alla Juventus per carenza di motivazione (cfr. pag. 24) – ha annullato la suddetta decisione, con riferimento ai consiglieri di amministrazione privi di deleghe operative, per non aver essa spiegato i motivi delle loro responsabilità e tale annullamento, di conseguenza, si è esteso, “per trascinamento, alla posizione della società Juventus F.C. S.p.A.”. Questo il passaggio saliente: “Considerato, infatti, che la misura della sanzione della penalizzazione inflitta alla Juventus F.C. S.p.A. risulta determinata in relazione alle accertate violazioni dei suoi rappresentanti e dei suoi dirigenti, nonché dei suoi amministratori senza delega, il venire meno, per l'accertato vizio motivazionale, della sanzione per questi ultimi si riflette, allo stato, anche sulla sanzione complessiva irrogata alla società e rende, quindi, necessaria una nuova valutazione della Corte Federale d'Appello sulle eventuali responsabilità dei singoli amministratori senza delega e poi anche della stessa società Juventus F.C. S.p.A.” (pag. 73).

In sostanza, il Collegio di Garanzia, sebbene la decisione della CFA, come rilevato pure dal Procuratore Generale dello Sport, avesse omesso di motivare sulla quantificazione della penalizzazione inflitta alla Juventus, ha ritenuto che tale omissione fosse circoscritta alla sola posizione degli amministratori privi di deleghe, sostenendo che la rinnovata analisi dell'apporto causale di ciascuno di essi si sarebbe riverberata anche sulla sanzione irrogata a carico della società.

Anche qui, a voler essere sinceri, la confusione è tanta: nella decisione della CFA non c'è un rigo che spieghi i motivi per i quali i punti di penalizzazione debbano essere 15 e non 9, così come peraltro richiesto dalla Procura Federale. Se questo è vero, ne deriva l'ineseguibilità del compito affidato ai giudici del rinvio non avendo questi ultimi alcun metro di paragone. La CFA, infatti, nello stabilire la penalizzazione di 15 punti, lo ha fatto apoditticamente senza indicare il criterio adottato, impedendo in tal modo ogni valutazione del suo operato. Sul punto, pertanto, quella decisione avrebbe dovuto essere annullata *sic et simpliciter* perché, se la sanzione *de qua* è stata applicata alla Juventus in considerazione dei comportamenti di chi ha agito per essa (rappresentanti, dirigenti e amministratori senza delega), la determinazione della sua misura, con riferimento al contributo di ciascuno di essi, non risulta affatto chiarita.

3.3. Il grado di rinvio

Passando all'ultima pronunzia (la n. 110 del 30 maggio 2023), quella emessa dalla CFA quale giudice del rinvio, va subito evidenziato che, nel percorso argomentativo di tale decisione, che ha portato al proscioglimento dei consiglieri non delegati, vi è la conferma, ove mai ve ne fosse ancora bisogno e sia pure indirettamente, che il ricorso per revocazione era da dichiarare inammissibile essendo basato su prove documentali e non su fatti: "Nella revocazione gli elementi di novità [...] erano rappresentati dalle intercettazioni telefoniche ed ambientali, dai documenti oggetto di sequestro giudiziario e dagli atti di indagine della Consob" (pag. 13).

Anche i giudici del rinvio, sebbene ciò esulasse dal compito affidatogli dal Collegio di Garanzia, non hanno mancato di sottolineare l'importanza dell'art. 4 per l'ordinamento sportivo, richiamando alcuni precedenti della stessa CFA nei quali tale norma viene vista – è bene dirlo senza giri di parole – come lo strumento per elaborare al momento stesso della decisione la regola della fattispecie concreta: "Le connotazioni proprie del diritto sportivo e la libera adesione a esso dei soggetti che ne fanno parte consentono di aderire a una diversa prospettiva e di dare maggior rilievo a profili valoriali di cui la disposizione in questione si fa portatrice, introiettando nell'ordinamento sportivo positivi principi che debbono ispirare la stessa pratica sportiva e, inevitabilmente, i comportamenti posti in essere da tutti i soggetti che di quell'ordinamento fanno parte. Si spiega così la presenza di disposizioni, quale l'art. 4, comma 1, del CGS, caratterizzate dalla enunciazione di principi e da un certo grado di flessibilità, tale da consentire al giudice di spaziare ampiamente secondo le esigenze del caso concreto e da rendere possibili decisioni che, secondo l'evidenza del caso singolo, completino e integrino la fattispecie sanzionatoria anche attraverso valutazioni e concezioni di comune esperienza. L'art. 4, comma 1, redatto secondo la tecnica della normazione sintetica, sfugge a una descrizione puntuale delle singole tipologie di comportamento, che presenterebbe l'inconveniente dell'eccesso casistico, per ricorrere a elementi normativi che rinviano a una fonte esterna come parametro per la regola di giudizio da applicare al caso concreto (la lealtà, la probità, la correttezza) secondo il prudente apprezzamento del giudice" (pag. 11).

Ora, nessuno può mettere in discussione la necessità, per qualunque ordinamento, di dotarsi di clausole generali – e l'art. 4 rientra certamente in tale categoria – ma non è possibile pensare che, in un settore nel quale peraltro vengono in rilievo interessi economici stratosferici, l'applicazione concreta di una simile clausola sia insindacabilmente rimessa all'interprete, libero di riempirla, con assoluta discrezionalità, dei più diversi contenuti ed anche a prescindere dal bene tutelato (l'attività sportiva) che, in quella disposizione, circoscrive lo spazio entro il quale si esplicano i principi di lealtà, probità e correttezza.

All'esito del giudizio innanzi al Collegio di Garanzia, la CFA era chiamata a verificare se ed in quale misura vi fosse stato il contributo dei consiglieri non operativi, per poi tenerne conto ai fini della quantificazione della penalizzazione nei confronti della Juventus.

In considerazione del vuoto motivazionale riscontrabile nella decisione che aveva inflitto i 15 punti di penalizzazione, tale compito, come già sottolineato, non poteva essere eseguito. Ed infatti il giudice del rinvio, dopo aver prosciolti i consiglieri non provvisti di delega, ignorando

– perché mai scritto e spiegato – quanto di quella pena fosse ascrivibile a questi ultimi, è stato costretto a compiere un’operazione che non gli era stata richiesta, e cioè fissare i criteri per stabilire quanti punti di penalizzazione infliggere alla Juventus.

E così la Corte, pur dichiarando di voler tenere conto del contributo causale di ciascuno dei quattro consiglieri operativi (Fabio Paratici, Andrea Agnelli, Maurizio Arrivabene e Federico Cherubini), “in ragione del ruolo rivestito nella vicenda in esame”, e delle sanzioni loro irrogate, ha poi utilizzato, di fatto, come parametro di riferimento, esclusivamente queste ultime impiantando una proporzione nella quale la maggiore pena inflitta al primo di essi (30 mesi di inibizione) equivale a 4 punti di penalizzazione in classifica.

Tutto questo in un quadro caratterizzato da un evidente *deficit* di logica: infatti il Procuratore Federale, che nel procedimento terminato con il proscioglimento di tutti i deferiti aveva concluso per l’applicazione della sanzione dell’ammenda (800.000 euro), in sede di revocazione ha chiesto la penalizzazione di 9 punti in classifica, diventati poi 15 nella relativa decisione senza alcuna spiegazione delle ragioni di tale aumento; dinanzi al giudice del rinvio, con la pronuncia del Collegio di Garanzia che aveva posto la questione dei consiglieri senza delega, ha chiesto la penalizzazione di 11 punti in classifica, sanzione ridotta a 10 nella decisione finale. In questa babele la ricerca della coerenza è compito arduo per l’interprete!

Anche nella parte della decisione più specificamente destinata alla quantificazione della sanzione vi è la riprova dell’esistenza del peccato originale (vale a dire il fatto che la revocazione avrebbe dovuto essere dichiarata inammissibile) perché la CFA, nel respingere un’obiezione della difesa della Juventus riguardante la circostanza che “nei primi due gradi di giudizio la Procura federale aveva invocato l’applicazione della sola sanzione pecuniaria per euro 800.000,00”, si è così espressa: “Tale misura era conseguente alle risultanze probatorie rinvenute prima del giudizio di revocazione e quindi prima dell’acquisizione della documentazione trasmessa dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino” (pag. 16).

Il giudice del rinvio, infine, si è soffermato sulle caratteristiche (afflittività, proporzionalità e ragionevolezza) della sanzione, analizzandole nell’ordine poc’anzi esposto che invece andrebbe esattamente rovesciato nel senso che essa deve essere innanzi tutto ragionevole, poi proporzionata, quindi afflittiva.

Qui, in particolare, preme prendere posizione sul concetto di afflittività dato che di esso si è fatto un gran discutere e spesso senza cognizione di causa.

Di certo l’afflittività non può essere declinata nel senso preteso dalla Procura Federale le cui conclusioni, come riportato a pagina 17 della decisione in commento, formulate ai sensi dell’art. 8, comma 1, lettera g), del CGS, sono state le seguenti: “sulla base dei principi indicati dal Collegio di Garanzia, nonché tenuto conto della classifica del campionato in corso e del principio di afflittività, irrogarsi la sanzione della penalizzazione di punti 11 (undici) da scontarsi nella corrente stagione sportiva portando quindi la società da 69 a 58 punti. Ogni diversa sanzione che permettesse alla società di partecipare alle competizioni europee sarebbe *inutiliter data*”.

Questa singolare lettura del concetto in parola pecca evidentemente di parzialità perché, se è vero che “Tutte le sanzioni inflitte dagli organi di giustizia sportiva devono avere carattere di effettività e di afflittività” (art. 44, comma 5, del CGS), è altrettanto vero, però, che proprio l’art. 8, comma 1, lettera g), dello stesso codice precisa che “se la penalizzazione sul punteggio è inefficace in termini di afflittività nella stagione sportiva in corso è fatta scontare, in tutto o in parte, nella stagione sportiva seguente”. Ciò vuol dire che l’afflittività non può essere decisa con la classifica di quel momento alla mano o dipendere da essa; al contrario, la sanzione prima andrà individuata in termini di ragionevolezza e proporzionalità, dopo di che la sua esecuzione, qualora non abbia conseguenze afflittive nella stagione sportiva in corso, dovrà essere rinviata alla stagione successiva.

L’interpretazione appena fornita, per essere pienamente coerente con il tenore letterale della norma, presupporrebbe allora che l’afflittività sia misurata non durante lo svolgimento della stagione sportiva, ma al termine della stessa perché solo in tale frangente è possibile valutare in modo definitivo i riflessi della penalizzazione sulla classifica della competizione.

In una prospettiva *de iure condendo* sarebbe perciò auspicabile una modifica parziale dell’art. 19, comma 2, del CGS (“Le sanzioni irrogate dagli organi di giustizia sportiva sono immediatamente esecutive”) nel senso di posticipare alla conclusione della stagione sportiva soltanto l’esecuzione della penalizzazione di punti in classifica.

4. Considerazioni conclusive

A valle di questa intricata controversia restano aperti alcuni interrogativi ai quali le pronunzie fin qui esaminate non hanno dato risposte convincenti ed adeguate.

La mancanza di una norma che vieta le plusvalenze fittizie avrebbe dovuto portare alla conclusione della loro liceità, in sintonia con gli insegnamenti della teoria generale del diritto secondo cui ciò che non è vietato dall’ordinamento giuridico è permesso e, perciò, lecito.

Riscontrata questa lacuna, i giudici federali, in un primo momento, hanno chiesto un intervento urgente del Consiglio Federale per colmare il vuoto normativo; successivamente, con le incongruenze sopra evidenziate, hanno condannato una sola società sul presupposto che la pratica delle plusvalenze, se ripetuta sistematicamente nel tempo, lede il principio di lealtà sancito dall’art. 4 del CGS – da ritenersi prevalente sulla norma speciale (l’art. 31 dello stesso Codice), questa sì esistente, che disciplina le violazioni in materia gestionale ed economica – ed è quindi sanzionabile con la penalizzazione di punti in classifica.

Questo *modus operandi* si traduce in una discutibile costruzione teorica secondo cui, poiché non esiste una disposizione recante il divieto di effettuare plusvalenze artificiali, non è possibile sanzionare le singole operazioni di scambio anche perché, peraltro, non c’è un metodo universalmente riconosciuto, e neppure parametri oggettivi, per stabilire la valutazione del valore del corrispettivo di cessione/acquisizione delle prestazioni sportive di un calciatore; se però le operazioni che consentono di realizzare le plusvalenze vengono reiterate in un arco temporale più o meno lungo, fino ad assurgere a sistema, esse configurano la violazione del

principio di lealtà che deve essere sanzionata con la penalizzazione, di uno o più punti in classifica, della sola società che ha realizzato tale “pratica sistematica”, restandovi estranee quelle che con essa hanno negoziato qualche sporadico affare per aver partecipato a poche operazioni.

Inutile dire che questa teoria, tanto originale quanto artificiosa, non regge sotto il profilo logico e neppure dal punto di vista giuridico sol che si pensi che le plusvalenze fittizie – conseguite, cioè, con operazioni di scambio di calciatori con valori gonfiati o comunque incongrui – presuppongono il concorso necessario di due soggetti, con vantaggi patrimoniali, economici e finanziari per entrambi: sarebbe allora come dire che, nel caso di un reato tipicamente plurisoggettivo, quale, ad esempio, la corruzione, a dover essere punito sia soltanto il corruttore.

Non si riesce poi davvero a comprendere come sia possibile affermare, anche a costo di sconfinare nel campo dell'illogicità, che una condotta, di per sé lecita perché non vietata, diventi illecita a causa della sua reiterazione. Delle due l'una: o quella condotta è lecita, ed allora lo è sempre, quante che siano le volte in cui essa sia stata adottata, o è illecita, ed allora è tale anche se sia stata posta in essere una volta sola; *tertium non datur*.

L'ordinamento sportivo, pur nella sua intangibile autonomia, non è comunque impermeabile ai principi generali vigenti nell'ordinamento giuridico statale, tant'è vero che essi sono espressamente richiamati (art. 3, comma 4, del CGS: “In assenza di specifiche disposizioni del Codice e di norme federali, gli organi di giustizia sportiva adottano le proprie decisioni in conformità ai principi generali di diritto applicabili nell'ordinamento sportivo nazionale e internazionale nonché a quelli di equità e correttezza sportiva”). Sennonché, in questo caso, tali principi, tra i quali va senz'altro annoverato quello racchiuso nel brocardo “*Nullum crimen, nulla poena sine lege*”, sono stati disattesi perché l'inesistenza di una norma sul divieto delle plusvalenze fittizie non ha impedito di considerarle illecite, attraverso l'alchimia interpretativa di cui s'è detto, e di sanzionarle pesantemente.

La questione delle plusvalenze, pratica non regolamentata e tuttavia assai diffusa nel mondo del calcio,⁹ aveva offerto alla giustizia sportiva l'occasione per dimostrare, a dispetto delle critiche che la dipingono come un sistema connotato da regole labili, di tenere i piedi ben saldi sul terreno delle norme scritte e dei principi generali dell'ordinamento ed invece essa, nel tentativo forse di dare un segnale forte di moralizzazione all'intero settore, ha finito con lo sprecare questa opportunità esprimendo un orientamento non proprio lineare.

L'intento “moralizzatore” era stato ben manifestato con l'invito, rivolto al legislatore federale, a dettare delle specifiche disposizioni per la disciplina del fenomeno ma, *de iure condito*, non è accettabile che, per giungere alle statuizioni di condanna, si siano interpretate in modo errato ed applicate malamente le norme del CGS.

La vicenda, nella sua interezza, continua a proiettare l'immagine di una giustizia molto autoreferenziale, nel cui ambito i principi generali dell'ordinamento non fungono da bussola

⁹ Cfr. M. Ragno, *Le “voci caratteristiche” di bilancio delle società di calcio*, in *Analisi Giur. Econ.*, 2005, 2, pp. 337-366.

per guidare l'interprete, le norme vigenti sono aggirate con grande disinvoltura e le regole inesistenti vengono create sul momento, di volta in volta, da chi esercita la funzione giurisdizionale, per poi essere veicolate all'interno del CGS dall'art. 4 che appare norma per ogni evenienza.

Ad evitare il rischio di attribuire ai giudici sportivi anche il compito di creare, di fatto, le norme da applicare alla fattispecie concreta – concentrando nella funzione dello *ius dicere* anche quella dello *ius facere*, con quest'ultima che verrebbe esercitata nella più assoluta discrezionalità e al di fuori di ogni controllo –, sarebbe necessario arrestare la tendenza espansiva del suddetto art. 4 perché il principio di lealtà, anche a volerlo considerare come il fulcro di quell'ordinamento, non può avere una valenza così pervasiva da sacrificare sul suo altare valori ad esso addirittura sovraordinati (la certezza del diritto e la separazione del potere di stabilire le norme da quello di applicarle) o, quanto meno, di pari rango (i principi generali del diritto).

