

BREVE NOTA A SENTENZA

Di Ilaria Sticchi¹

Cause riunite C-155/19 e C-156/19

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) e Consorzio Ge.Se.Av. S.c.arl /

De Vellis Servizi Globali Srl

Il 3 febbraio 2021, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha pronunciato la sentenza su rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato italiano, nelle cause riunite C-155/19 e C-156/19 Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) e Consorzio Ge.Se.Av. S.c.arl /De Vellis Servizi Globali Srl, statuendo che: una federazione sportiva nazionale, come la Federazione Italiana Giuoco Calcio, può essere assoggettata alle norme in materia di affidamento degli appalti pubblici se esercita attività di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale. Tuttavia, occorre anche che una federazione siffatta, dotata di personalità giuridica, sia sottoposta al controllo di un'autorità pubblica, come il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), nel senso che tale autorità deve poter influire sulle decisioni della federazione in materia di appalti pubblici.

Il contenzioso insorto avanti il giudice amministrativo nazionale aveva ad oggetto una procedura negoziata, organizzata dalla Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) per l'affidamento dei servizi di facchinaggio al seguito delle squadre nazionali di calcio e presso il magazzino della FIGC per una durata di tre anni. All'esito di tale procedura, uno degli offerenti invitati a partecipare alla procedura stessa, al quale però l'appalto non è stato attribuito, ha presentato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia) un ricorso per contestare le modalità di svolgimento di tale procedura.

L'offerente ha sostenuto che la FIGC deve essere considerata come un organismo di diritto pubblico e avrebbe dunque dovuto rispettare le regole di pubblicità previste dalla normativa in materia di appalti pubblici (direttiva 2014/24/UE).

Poiché il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha accolto il ricorso e annullato l'affidamento dell'appalto in questione, la FIGC e il soggetto cui essa aveva affidato l'appalto hanno entrambi proposto appello dinanzi al Consiglio di Stato (Italia) contro la decisione di detto tribunale.

Dinanzi al Consiglio di Stato, le parti suddette hanno, in particolare, contestato la premessa secondo cui la FIGC dovrebbe essere qualificata come «organismo di diritto pubblico». Alla luce di tali circostanze, il Consiglio di Stato ha deciso di sottoporre alla Corte due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione della direttiva in materia di affidamento degli appalti:

se la FIGC soddisfi alcuni presupposti, enunciati dalla direttiva di cui sopra, per poter essere qualificata come «organismo di diritto pubblico» ed essere così tenuta ad applicare le norme in materia di affidamento degli appalti pubblici. Più in concreto, il giudice del rinvio chiede alla Corte di interpretare,

- da un lato, il presupposto secondo cui un «organismo di diritto pubblico» deve essere stato creato per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale e,
- dall'altro, il presupposto secondo cui la gestione di un organismo siffatto deve essere posta sotto la vigilanza di un'autorità pubblica.

¹ Ilaria Sticchi, Coordinatrice della Commissione AIAS su Sport e Diritto dell'Unione Europea

Nelle proprie Conclusioni del 1° ottobre 2020, l'avvocato generale M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA ha concluso che la FIGC, essendo stata istituita per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale, è un organismo di diritto pubblico e, pertanto, è tenuta ad applicare le norme di aggiudicazione degli appalti pubblici

Infatti, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera a), della direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, una federazione sportiva nazionale può essere qualificata come organismo di diritto pubblico se, **(i)** oltre ad essere dotata di personalità giuridica, **(ii)** è stata istituita per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale e **(iii)** la sua gestione è soggetta alla vigilanza di un altro organismo di diritto pubblico, quale un comitato olimpico nazionale cui la legislazione di uno Stato membro attribuisca tale qualità.

Per l'avvocato generale, le federazioni sportive nazionali soddisfano esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale se le funzioni pubbliche - che l'ordinamento giuridico attribuisce loro in regime di monopolio, e che costituiscono la ragion d'essere di tali enti, privi di fini di lucro - formano il nucleo fondamentale della loro azione, di modo che le altre attività presentano un carattere meramente strumentale rispetto ad essa. A tale riguardo è irrilevante che la federazione sportiva nazionale sia finanziariamente autosufficiente oppure dipenda da contributi pubblici.

Ciò che rileva, quindi, è la prevalenza del perseguimento di esigenze di interesse generale da parte, nel caso in esame, della FIGC, ai fini dell'applicabilità della normativa sugli appalti pubblici.

Quanto alla valutazione della vigilanza del comitato olimpico nazionale quale pubblica amministrazione che esercita la funzione di vigilanza sulle federazioni sportive nazionali, il giudice deve procedere alla valutazione del complesso dei poteri che detto comitato detiene sulla loro gestione. Possono essere considerati come indici di questo potere di controllo, i seguenti elementi:

- accordi il riconoscimento, ai fini sportivi, alle federazioni sportive nazionali previa approvazione dei loro statuti e, se del caso, possa revocarlo;
- possa rivolgere indirizzi e adottare decisioni sulle attività a valenza pubblicistica delle federazioni sportive nazionali;
- possa imporre alle federazioni sportive nazionali il rispetto delle disposizioni generali nonché degli indirizzi e delle delibere del comitato olimpico nazionale, disponendo il commissariamento di dette federazioni in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo;
- vigili in modo permanente sul funzionamento delle federazioni sportive nazionali;
- approvi il bilancio di previsione, i programmi di attività e il bilancio consuntivo delle federazioni sportive nazionali, potendo nominare revisori contabili che lo rappresentino (se del caso, con maggioranza dirimente nel collegio dei revisori) in seno ai loro organi.

Il Giudizio odierno della Corte riconosce, in linea con quanto espresso dall'avvocato generale nelle conclusioni sopra riportate, che in Italia, l'attività di interesse generale costituita dallo sport viene realizzata da ciascuna delle federazioni sportive nazionali nell'ambito di compiti a carattere pubblico espressamente attribuiti a queste federazioni dalla normativa nazionale, con la precisazione che vari di questi compiti sembrano essere privi di carattere industriale o commerciale.

Pertanto, una federazione sportiva nazionale, come la FIGC, può essere considerata come creata per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale. La Corte precisa che tale conclusione non viene rimessa in discussione dal fatto che, da un lato, la FIGC ha la veste giuridica di un'associazione di diritto privato e che, dall'altro lato, essa persegue, insieme ad attività di interesse generale tassativamente elencate dalla normativa nazionale, altre attività che costituirebbero una gran parte dell'insieme delle sue attività e che sarebbero autofinanziate.

Per quanto riguarda poi la questione se la gestione di una federazione sportiva nazionale debba essere considerata assoggettata al controllo di un'autorità pubblica come, nel caso di specie, il CONI, la Corte ritiene che un'amministrazione pubblica incaricata, essenzialmente, di dettare regole in materia sportiva, di verificare la loro corretta applicazione e di intervenire unicamente a livello dell'organizzazione delle competizioni e della preparazione olimpica senza disciplinare l'organizzazione e la pratica nel quotidiano delle diverse discipline sportive, non può essere considerata, *prima facie*, come un organo gerarchico capace di controllare e di dirigere la gestione delle federazioni sportive nazionali.

Conseguentemente, la Corte considera, in linea generale, che l'autonomia di gestione conferita alle federazioni sportive nazionali in Italia contrasti con l'esistenza di un controllo attivo del CONI esteso al punto che quest'ultimo sarebbe in grado di influire sulla gestione di una federazione sportiva nazionale come la FIGC, segnatamente in materia di affidamento di appalti pubblici.

L'autonomia di gestione della FIGC sarebbe quindi contraria al potere di controllo eventualmente esercitato dal CONI. Tuttavia, questa presunzione, secondo la Corte può essere rovesciata qualora sia dimostrato che i diversi poteri di cui il CONI è dotato nei confronti della FIGC hanno come effetto di creare una dipendenza di tale federazione nei confronti del CONI al punto tale che quest'ultimo possa influire sulle decisioni della federazione suddetta in materia di appalti pubblici.

Pur sottolineando che spetta al giudice del rinvio verificare l'esistenza di una dipendenza accompagnata da una siffatta possibilità di influenza, la Corte fornisce delle importanti precisazioni intese a guidare tale giudice nella sua decisione. In tale contesto, la Corte indica in particolare che, al fine di valutare l'esistenza di un controllo attivo del CONI sulla gestione della FIGC e di una possibilità di influenza sulle decisioni di quest'ultima in materia di appalti pubblici, l'analisi dei diversi poteri di cui il CONI è investito nei confronti della FIGC deve essere oggetto di una valutazione d'insieme.

Ma la Corte si spinge oltre, con una sorta di *probatio diabolica* per arrivare a sostenere che una federazione sportiva nazionale abbia il dominio sulla propria gestione. Infatti, i giudici del Lussemburgo ritengono che anche nell'ipotesi in cui si concludesse che il CONI controlla la gestione delle federazioni sportive nazionali, il fatto che queste ultime possano esercitare, in virtù della loro partecipazione maggioritaria nei principali organi del CONI, una influenza sull'attività di quest'ultimo, occorrerebbe dimostrare che ciascuna delle federazioni sportive nazionali, singolarmente presa, è in grado di esercitare un'influenza significativa sul controllo di gestione esercitato dal CONI nei confronti della federazione stessa. Solo in tal modo il controllo del CONI verrebbe neutralizzato e tale federazione si riapproprierebbe del dominio sulla propria gestione.

Certamente la sentenza in oggetto meriterà una approfondita analisi delle diverse implicazioni giuridiche che ne derivano per i molteplici soggetti coinvolti. Tuttavia, la sentenza ruota essenzialmente attorno ad una conclusione rilevante per il mondo dello sport tutto: la natura giuridica delle federazioni sportive ai fini dell'affidamento di contratti di servizi e forniture, secondo la normativa pubblicistica.

Al momento si può cogliere forse, a mio avviso, una indicazione a livello europeo. Sia nel campo degli appalti pubblici, così come in quello del diritto antitrust, aiuti di Stato compresi, c'è una volontà delle istituzioni europee (Corte di Giustizia e Commissione europea, ciascuna nel proprio ambito di competenza), di una maggiore trasparenza e armonizzazione di disciplina nel settore sportivo, probabilmente per la realizzazione di un *level playing field* anche in questo campo di "recente" competenza unionale.