

## **Controlli finanziari sulle società sportive professionistiche e giurisprudenza del Collegio di Garanzia dello Sport alla luce della normativa vigente**

o o o o o o

Il tema della presente relazione ha per oggetto lo stato della giurisprudenza sportiva in materia di controlli finanziari sulle società sportive professionistiche e criteri per l'ammissione ai rispettivi campionati di competenza.<sup>1</sup>

Si tratta di una questione estremamente delicata, soprattutto alla luce del progressivo indebitamento di molte società sportive professionistiche – anche di rilevanti dimensioni – che ha comportato anche in questi ultimi anni dolorose estromissioni dal panorama sportivo nazionale di storiche società con una rilevante bacino di utenza e conseguente negativo impatto sulla popolazione orbitante intorno a tali sodalizi.

Storicamente il problema relativo alla ammissione ai campionati di calcio (ma anche di basket per quanto possa rilevare in questa sede) in relazione allo stato patrimoniale delle società ed al rispetto di determinati criteri di equilibrio economico-finanziario è stato, fino alla riforma del Codice di Giustizia CONI del 2014, appannaggio dell'Alta Corte di Giustizia, istituita presso il CONI l'8 novembre 2007, successivamente sostituita – dopo un breve regime transitorio – dall'attuale Collegio Garanzia dello Sport.

La giurisprudenza formatasi in materia è piuttosto ricca e densa di spunti interessanti: prima di esaminarla nei passaggi più significativi appare opportuno illustrare – per grandi linee – il quadro normativo di riferimento, al fine di meglio comprendere le ragioni di determinate decisioni.

Va doverosamente specificato che tale quadro normativo si articola lungo due direttrici: una di matrice esclusivamente statale ed altra di matrice esclusivamente sportiva.

### **Il quadro normativo statale**

Iniziando con la normativa statale il punto di partenza era costituito dall'art. 12 della Legge n. 91/81 il cui testo originario, intitolato "*Norme sul controllo e sulla responsabilità delle federazioni sportive nazionali*" prevedeva al primo comma la sottoposizione delle società sportive professionistiche all'approvazione e ai controlli sulla gestione da parte delle Federazioni sportive nazionali cui sono affiliate, per delega del CONI e secondo modalità approvate dal CONI.

Tale norma è poi venuta meno per effetto della abrogazione della legge n. 91/81 a seguito della emanazione – nell'ambito della Riforma dello Sport di cui alla Legge delega n. 86/2019 – tra gli altri, del decreto attuativo n. 36 del 28 febbraio 2021, il cui art. 13 ha regolamentato la materia della costituzione ed affiliazione delle società professionistiche.

Per quanto qui rileva, occorre fare cenno dei commi 8 e 9 del menzionato art. 13 che dettano precise disposizioni in materia di revoca dell'affiliazione dalla FSN di appartenenza "*per gravi infrazioni*

---

<sup>1</sup> Per una panoramica ancorché risalente, della dottrina e della giurisprudenza tanto sportiva quanto amministrativa ed ordinaria formatasi sull'argomento cfr. E. LUBRANO "*Ammissione ai campionati e titolo sportivo: un sistema da rivedere?!*" in Rivista di Analisi Giuridica dell'Economia, 2005, n. 2. Vedi anche, con specifico riferimento ai rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo sulla questione riguardante le ammissioni ai campionati F. ORSO, *Lo sport alla ricerca di un giudice. Considerazioni sui rapporti tra ordinamento generale e ordinamento sportivo a partire dal d.l. 5 ottobre 2018, n. 115*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2019. Per una visione a tutto campo della crisi economica delle società di calcio professionistiche v. F. FIMMANO' *La crisi delle società di calcio all'esito delle riforme: tra NOIF, diritto comune e casi giurisprudenziali* in "IL Diritto Fallimentare e delle società commerciali" Giappichelli, Fasc. 6-2022, in cui si parla di "campionato giudiziario" in parallelo con quello sportivo vero e proprio.

*all'ordinamento sportivo" (comma 8) e di effetti della revoca della affiliazione rappresentati dalla "inibizione dello svolgimento dell'attività sportiva" (comma 9).*

Le recenti vicende sfociate nella estromissione di alcune società sportive dal panorama calcistico nazionale che hanno sfavorevolmente inciso sui tempi di inizio dei vari campionati e prodotto innumerevoli contenziosi in materia di iscrizione ai campionati stessi, hanno indotto il Governo a correre ai ripari attraverso l'emanazione del Decreto legge 22 giugno 2023 n. 75 (convertito nella legge 10.8.2023 n. 112), entrato in vigore il 23 giugno 2023.

Tale norma era stata però preceduta – a seguito della insorgenza dell'epidemia da Covid19 che aveva determinato la sospensione delle attività sportive e dei campionati – dal Decreto legge 19 maggio 2020 n. 34 (convertito nella legge 18.7.2020 n. 77) il cui art. 218, commi 2-5, devolveva alle Federazioni Sportive nazionali riconosciute dal CONI, l'adozione di provvedimenti relativi alla composizione e alle modalità di svolgimento delle competizioni e dei campionati, professionistici e dilettantistici, per la successiva stagione sportiva 2020/2021.

In tale contesto, in attesa delle modifiche statutarie da parte del CONI (e conseguenzialmente delle singole FSN), la competenza degli organi di giustizia sportiva a decidere sulle controversie relative a tale materia era riservata, in unico grado e con cognizione estesa al merito, al Collegio di Garanzia dello sport.

Successivamente, a seguito della remissione della fase epidemica, veniva emanata altra disposizione contenuta nell'art. 5 *quaterdecies* del Decreto Legge 31.10.2022 n. 162 (convertito nella Legge 30.12.2022 n. 119 – Finanziaria 2021) intitolato ***"Proroga delle disposizioni processuali per i provvedimenti relativi all'ammissione ai campionati professionistici e dilettantistici"*** che prevedeva un regime di proroga, nelle more dell'adeguamento dello Statuto e dei Regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), e conseguentemente delle federazioni sportive, con la previsione di specifiche norme di giustizia sportiva per la trattazione delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti relativi all'ammissione ai campionati professionistici adottati dalle federazioni sportive nazionali, mediante l'applicazione, fino al 31 dicembre 2025, delle disposizioni di cui a menzionato art. 218 commi 2-6 del citato D.L. 34/2020.

Questo impianto normativo è stato a sua volta integrato dal Decreto Legge 22.6.2023 n. 75 il cui art. 36 (intitolato ***"Disposizioni urgenti in materia di controlli finanziari sulle società sportive professionistiche"***) – per quanto qui di interesse – contempla una aggiunta all'originario impianto normativo rappresentato dall'art. 13 del Decreto Lgs. 36/202 , attraverso il comma 10 bis il cui testo così recita: *«Allo scopo di garantire la possibilità di iscrizione ai prossimi campionati sportivi, il regolare svolgimento degli stessi e l'equa competizione, le società sportive professionistiche sono sottoposte, al fine di verificarne l'equilibrio economico e finanziario, a tempestivi, efficaci ed esaustivi controlli e ai conseguenti provvedimenti stabiliti dalle federazioni sportive nazionali nei rispettivi statuti, secondo modalità e principi approvati dal CONI, entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione».*

Dunque il quadro normativo statale prevede, da un lato, un complesso di norme che individuano nel Collegio di Garanzia dello Sport l'organismo di giustizia sportiva deputato alla decisione di tutte le controversie in materia di ammissione ai campionati (professionistici e non), iscrizione ed esclusione: organo di giustizia operante in unico grado e con cognizione estesa al merito; dall'altro, un obbligo, gravante sul CONI, di prevedere disposizioni stringenti sui controlli da effettuare nei confronti delle società di calcio professionistiche in materia di equilibrio economico-finanziario, sulla

base di modalità e principi da parte del CONI da approvarsi entro un termine ristrettissimo (15 giorni).

Si tratta, con riferimento a quest'ultima previsione normativa, di un passo quanto mai significativo compiuto dallo Stato nell'ottica della salvaguardia dei campionati di calcio, sovente al centro di controversie particolarmente complesse cagionate dalla esclusione di sodalizi sportivi a causa di gravi irregolarità di bilancio e/o mancato rispetto dei criteri di equilibrio economico-finanziario con conseguente aspirazione di altri club alla iscrizione ai campionati depauperati per il venir meno di società inadempienti.

Una situazione peraltro particolarmente delicata perché incidente sulla realtà territoriale di molte città anche di notevoli dimensioni e di illustre passato sportivo, private improvvisamente della squadra locale e quindi della possibilità di assistere a competizioni sportivi cui erano abituate da tantissimi anni.

Evidente quindi l'interesse dello Stato a che una situazione, divenuta sempre più critica a causa delle difficoltà economiche, venisse in qualche modo risolta dagli organi sportivi competenti (il CONI) mediante emanazione di una serie di linee guida valide per tutte le società professionistiche, superando il frastagliamento di norme sportive interne emanate dalla Federazione in relazione alla appartenenza delle società.

Un intervento – per chi scrive – doveroso e per certi versi tardivo, pur nel rispetto del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo, per la piega che avevano preso gli ultimi avvenimenti e che segna dunque un deciso momento di interesse dello Stato per un ordinato svolgimento dell'attività sportiva nel suo complesso.

### **Il quadro normativo sportivo**

Proseguendo nella analisi del quadro normativo di riferimento e passando all'esame della normativa sportiva di settore, occorre menzionare anzitutto una serie di disposizioni contenute nello Statuto della FIGC (si tratta dello Statuto approvato dal CONI in data 2 dicembre 2020, con deliberazione n. 404 della Giunta Nazionale).

In particolare l'art. 2 comma 4 prevede che la FIGC concilia la dimensione professionistica ed economica del giuoco del calcio con la sua dimensione dilettantistica e sociale.

A sua volta l'art. 3 comma 1 lett. h) indica tra le funzioni della FIGC destinate alla promozione e disciplina del giuoco del calcio *“la determinazione dei requisiti e dei criteri di promozione, di retrocessione e di iscrizione ai campionati e, in particolare, l'adozione di un sistema di licenze per la partecipazione ai campionati professionistici in armonia con i principi dell'UEFA in materia di licenze per le competizioni europee, stabilendo sistemi di controllo, anche attraverso appositi organismi tecnici, dei requisiti organizzativi, funzionali, economico-gestionali e di equilibrio finanziario delle società”*

Di vitale importanza il successivo art. 8 riguardante l'ammissione ai campionati organizzati dalle Leghe professionistiche il cui primo comma prevede che *“Il Consiglio federale stabilisce i requisiti e criteri per l'ammissione ai campionati organizzati dalle Leghe professionistiche. In particolare, al fine di assicurare lo sviluppo progressivo e qualitativo del calcio nazionale, il Consiglio federale adotta un sistema di licenze determinandone periodicamente i requisiti in armonia con i principi dell'UEFA in materia di licenze per le competizioni europee, avuto riguardo a criteri sportivi, infrastrutturali, organizzativi, legali ed economico-finanziari.”*, mentre il comma 2 dispone che *“Ciascuna società, per avere titolo a partecipare al campionato professionistico di competenza, deve ottenere*

*annualmente la licenza dalla FIGC entro i termini stabiliti dal Consiglio federale in armonia con i termini fissati dall'UEFA per le proprie licenze."*

Assolutamente centrale – per quanto rileva in questa sede – il contenuto dell'art. 19 comma 1 relativo ai controlli sulle società secondo il quale *"Le società professionistiche sono assoggettate alla verifica dell'equilibrio economico e finanziario e del rispetto dei principi della corretta gestione, secondo il sistema di controlli e i conseguenti provvedimenti stabiliti dalla FIGC, anche per delega e secondo modalità e principi approvati dal CONI."*

Ed infine, in coerenza con tale disposizione va menzionato l'art. 36 intitolato Commissione di vigilanza sulle società di calcio professionistiche il cui primo comma così dispone: *"La COVISOC esercita funzioni di controllo sull'equilibrio economico-finanziario e sul rispetto dei principi della corretta gestione delle società di calcio professionistiche secondo quanto stabilito nelle NOIF, nonché le altre funzioni previste dalle norme federali".<sup>2</sup>*

Si tratta di un complesso di norme che trova poi riscontro nelle disposizioni impartite dall'UEFA per l'ottenimento delle licenze da parte delle squadre nazionali che debbano competere sul piano internazionale (si tratta delle società di serie A per le quali è obbligatoria la licenza UEFA, facoltativa invece per le società militanti nel campionato nazionale di serie B.

Di particolare significato poi le regole economico-finanziarie stabilite dalla FIGC che nel tempo si sono succedute: attualmente il riferimento è al sistema delle licenze nazionali 2021-2022 della Lega nazionale Professionisti serie A che detta una serie di adempimenti che le società iscritte e iscrivende al campionato di serie A debbono rispettare con specifico riguardo all'osservanza dei criteri di equilibrio economico-finanziario.

Accanto alle norme statutarie un ruolo di primo piano è ricoperto dalle NOIF (Norme Organizzative Interne Federali) il cui Titolo VI si occupa specificamente della gestione economico-finanziaria delle società professionistiche: da segnalare a tale proposito l'art. 77 contenente l'indicazione degli Organi attuativi del Sistema di rilascio delle licenze nazionali (CO.VI.SO.C. per la parte strettamente economico-finanziaria e Commissione Criteri Infrastrutturali e Sportivi-Organizzativi). Si tratta di organismi aventi compiti sia consultivi che ispettivi e propositivi funzionali all'ottenimento della Licenza nazionale indispensabile per le società al fine di poter prendere parte ai campionati.

La CO.VI.SOC. (organismo collegiale composto da un Presidente e quattro componenti con durata quadriennale rinnovabile per non più di due volte), oltre a compiti di natura consultiva, svolge anche una preminente attività di controllo finalizzata a *"garantire il regolare svolgimento dei campionati"* in ossequio alla disposizione un tempo prevista dall'art. 12 comma 1 della Legge 91/81 come modificata dalla Legge 586/96, successivamente abrogata dal d. lgs. 36/2021.

Sempre in riferimento alle NOIF, vanno ricordate le recenti modifiche apportate dalla FIGC al sistema delle norme organizzative interne al fine di conciliarle o quanto meno adattare alle nuove norme del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza: in estrema sintesi si tratta di alcune innovazioni che si sono rese necessarie per porre rimedio a quei casi purtroppo non infrequenti di insolvenza e di accesso a strumenti di regolazione della crisi da parte di società sportive professionistiche, che sono all'origine dei problemi verificatisi nell'organizzazione dei campionati e incidenti sulla regolarità delle competizioni sportive.

---

<sup>2</sup> Da segnalare la funzione pubblicistica della CO.VI.SOC. recentemente affermata dalla giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione in Cass. Pen. Sez. 3<sup>a</sup> 29.5.2013 n..29164; in senso analogo Cass. pen. Sez. 5<sup>a</sup> 31.10.2014 n. 10108.

In particolare tali modifiche riguardano i temi della decadenza e revoca dell'affiliazione alla FIGC, della cessione del titolo sportivo e dei controlli effettuati dalla Co.Vi.So.C. sulla gestione economica finanziaria delle società professionistiche.

Volendosi soffermare per quanto qui rileva, sui problemi afferenti alla decadenza e alla revoca dell'affiliazione alla FIGC, la novità riguarda l'inserimento nel corpus normativo dell'art. 16 NOIF – dei commi 6 bis e 6 ter<sup>3</sup>.

Più articolato l'intervento modificativo concernente i controlli della CO.VI.SOC. che interessa l'art. 85 delle NOIF, attraverso l'aggiunta di un ultimo paragrafo (E.1) secondo il quale *“In caso di ricorso agli istituti di regolazione della crisi o dell'insolvenza previsti al D.Lgs. n. 14 del 12 gennaio 2019 che presuppongano procedure in continuità aziendale diretta, le società devono depositare la domanda di accesso alla procedura unitamente ad un piano economico-finanziario, asseverato da un soggetto abilitato, da cui risulti la capacità delle società di operare quali entità in funzionamento almeno sino al termine della stagione sportiva in corso. Le suddette società continueranno ad essere onerate di tutti gli adempimenti relativi al Campionato di competenza, prescritti dalle precedenti lettere A), B), C) o D), fatto salvo, per l'assolvimento dei debiti, il caso in cui, in esito alla omologazione della competente Autorità Giudiziaria o con equivalente provvedimento divenuto definitivo, siano stabiliti esplicitamente effetti di esdebitazione.”*<sup>4</sup>

Emerge dunque dalle disposizioni sopra accennate l'esigenza insopprimibile del rilascio della licenza annuale FIGC secondo quanto previsto dall'art. 8 comma 2 dello Statuto FIGC subordinatamente al rispetto di determinati equilibri economico/finanziari nonché dei principi di corretta gestione.

Del pari indispensabile il ruolo svolto dalla Commissione Criteri Infrastrutturali e Sportivi-Organizzativi composta da un presidente e quattro componenti con durata quadriennale rinnovabile per non più di due volte. La Commissione deve assolvere a due compiti fondamentali in ottica rilascio delle licenze annuali: 1) controllo in termini di valutazione del rispetto da parte delle società interessate dei criteri infrastrutturali e dei criteri organizzativi e sportivi stabiliti dalla FIGC; 2) consultiva in materia di impiantistica sportiva e di organizzazione societaria e in ambito tecnico-sportivo.

Ciò premesso, occorre far cenno di una regola generale invalsa per tutti i campionati professionistici organizzati dalla FIGC, espressamente prevista nei sistemi di rilascio delle licenze nazionali la quale contempla la necessità che, in caso di contenziosi con altri organismi o enti o altri soggetti pubblici le società depositino la documentazione riguardante la *“lite non temeraria instaurata dinnanzi al competente organo”*.

A tale regola se ne aggiunge altra relativa al rispetto assoluto dei termini stabiliti a pena di decadenza per l'adempimento dei singoli obblighi.

---

<sup>3</sup> In origine il comma 6 dell'art. 16 NOIF prevedeva, tra le **cause** che consentivano al Presidente Federale di deliberare la **revoca** dell'**affiliazione** di una società alla F.I.G.C., l'apertura della **liquidazione giudiziale** secondo le norme del Codice della Crisi di Impresa. Adesso con le nuove aggiunte è consentito al Presidente Federale ai sensi del comma 6 bis dell'art. 16 NOIF deliberare la **revoca** della **affiliazione** di una società alla F.I.G.C. **in tutti gli altri casi** di adozione delle procedure di cui al CCI con finalità liquidatorie (ad esempio il concordato preventivo liquidatorio). Inoltre secondo la previsione contenuta nel comma 6 ter il **Consiglio Federale** delibera la **revoca** della **affiliazione** di una società alla F.I.G.C. **in caso di ricorso ad istituti di regolazione della crisi o dell'insolvenza** previsti dal CCI che presuppongano **procedure in continuità aziendale indiretta** e quindi che comportino l'esercizio dell'impresa, in qualsiasi forma, da parte di soggetto diverso dal debitore salvo nell'ipotesi dell'art. 20 NOIF del conferimento dell'azienda in una nuova società interamente posseduta dalla società conferente (così per esempio accade per il concordato in continuità indiretta).

<sup>4</sup> Da segnalare anche alcune modifiche apportate all'art. 90 NOIF in tema di compiti della CO.VI.SO.C. in caso di procedure in continuità aziendale diretta

Queste dunque le regole generali che le società, al netto dei singoli e minuziosi adempimenti da osservare per l'ottenimento delle licenze, debbono rispettare onde poter partecipare ai singoli campionati di competenza.

Non è questa la sede per analizzare nel dettaglio le funzioni e i compiti affidati alle menzionate Commissioni, così come esula dal tema l'analisi dei singoli adempimenti sia economico-finanziari che tecnico-organizzativi a carico delle società.

### **Lo stato della giurisprudenza sportiva**

E' invece interessante esaminare lo stato della giurisprudenza formatasi in materia negli organismi di giustizia sportivi e, più in particolare, nel Collegio di Garanzia dello Sport deputato ad operare in *subiecta materia* in ossequio alle previsioni normative di cui all'art. 54 comma 3 del Codice di giustizia CONI secondo il quale detto organismo, istituzionalmente chiamato a svolgere le funzioni di giudice di legittimità per tutte le decisioni oggetto di ricorso non altrimenti impugnabili nell'ambito dell'ordinamento federale emesse dagli organi di giustizia (eccettuata la materia del doping e le sanzioni tecnico sportive "bagatellari"), giudica anche *"le controversie ad esso devolute dalle altre disposizioni del presente Codice, nonché dagli Statuti e dai Regolamenti federali sulla base di speciali regole procedurali definite d'intesa con il Coni. In tali casi il giudizio può essere anche di merito e in unico grado."*

Va doverosamente premesso che il Regolamento ai sensi dell'art. 54, comma 3 del Codice della Giustizia Sportiva, adottato dal Consiglio Nazionale del CONI con Deliberazione n. 1550 del 4 maggio 2016 prevede che *"in ragione della natura delle situazioni soggettive in esse coinvolte e della loro notevole rilevanza per l'ordinamento sportivo nazionale, sono devolute alla competenza del Collegio di Garanzia dello Sport le controversie in materia di: a) iscrizione delle società ai campionati nazionali professionistici di calcio; b) iscrizione delle società ai campionati nazionali professionistici di pallacanestro"*.

Le eventuali censure nei confronti di provvedimenti emessi dal Consiglio Federale in tema di iscrizione delle società ai campionati professionistici di calcio sono deducibili dinnanzi al Collegio di Garanzia dello Sport in ossequio alla previsione contenuta nell'art. 12 ter dello Statuto CONI il cui terzo comma dispone che *"il giudizio si svolge in unico grado con rito accelerato ed esaurisce i gradi della giustizia sportiva"*.

L'attribuzione di tale speciale competenza al Collegio di Garanzia dello Sport quale giudice di merito in unico grado trae spunto dall'art. 1 comma 647 della legge 20.12.2018 n. 145 (legge Finanziaria 2018): fino a quel momento era riservata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio la cognizione delle controversie in materia di provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, con esclusione quindi di ogni competenza degli organi di giustizia sportiva,

Per effetto della legge finanziaria del 2018 è stata riconosciuta la possibilità per il CONI di istituire – mediante adeguamento del proprio Statuto e del relativo Regolamento ai sensi di quanto previsto dal comma 648 del medesimo art. 1 L. 145/18 – appositi organi di giustizia chiamati a decidere dette controversie *anche nel merito ed in unico grado*, e le cui statuizioni, suscettibili di essere impuginate, siano rese in via definitiva entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato. Con lo spirare di tale termine il ricorso all'organo di giustizia sportiva si ha per respinto, l'eventuale decisione sopravvenuta di detto organo è priva di effetto e i soggetti interessati possono proporre, nei successivi trenta giorni, ricorso dinanzi al tribunale amministrativo regionale del Lazio.

In coerenza con tali prescrizioni l'art. 12 ter dello Statuto del CONI ha previsto, a far data dal 2019, l'istituzione presso il Collegio di Garanzia dello Sport di una apposita Sezione specializzata denominata **Sezione per le controversie in tema di ammissione/iscrizione ai campionati professionistici, la quale giudica in unico grado con cognizione estesa al merito e con uno speciale rito accelerato.**<sup>5</sup> Inizialmente tali controversie rientravano nella competenza della 1<sup>a</sup> Sezione giudicante in materia di questioni tecnico-sportive e, prima ancora, nella sfera di cognizione dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva

Nel corso di questi anni si è assistito, in occasione della iscrizione ai vari campionati professionistici (Serie A; Serie B e Lega Pro), a numerose controversie intentate da società che aspiravano ad essere iscritte – previo ottenimento della licenza FIGC – ai campionati di competenza, spesso sfociate in decisioni anche clamorose di esclusione dovute prevalentemente alla violazione dei criteri di equilibrio economico-finanziario ovvero a ben determinate e gravi carenze infrastrutturali di tipo sportivo ovvero organizzativo

I punti essenziali sui quali si incentrano le varie decisioni esaminate nell'ultimo decennio (2014-2023) riguardano principalmente il mancato rispetto dell'equilibrio economico-finanziario sia in riferimento ad indebitamenti dovuti ad operazioni di mercato ovvero ad altre esposizioni debitorie, sia soprattutto al contenzioso instaurato con l'Agenzia delle Entrate o con l'Istituto della Previdenza Sociale per il mancato pagamento di tributi erariali (IRPEF, ILOR) ovvero di oneri previdenziali verso terzi.

Sono proprio le pendenze debitorie verso tali Enti pubblici a preoccupare gli organi sportivi preposti alla vigilanza, prima, ed alla eventuale deliberazione di iscrizione o di non ammissione, dopo, mentre assumono minore rilevanza eventuali pendenze debitorie verso soggetti privati risolvibili in modo diverso e meno impegnativo.

Meno frequenti invece le controversie intentate da società aventi per oggetto il mancato assolvimento dei criteri di tipo infrastrutturale e/o sportivo-organizzativo.

In linea generale l'iscrizione al campionato rappresenta il presupposto indispensabile al fine della partecipazione di una determinata società al campionato di competenza ed è connessa alla presentazione di determinate stringenti garanzie di tipo economico-finanziario e sportivo-organizzativo, la cui eventuale mancanza impedisce il perfezionamento della – per vero assai complessa – procedura di iscrizione, la quale richiede il rispetto di termini stabiliti a pena di decadenza, la cui inosservanza determina la non ammissione al campionato.<sup>6</sup>

Più volte il Collegio di Garanzia si è pronunciato sul tema dell'errore scusabile seguendo una linea di assoluto rigore soprattutto in tema di ritardi o irregolarità nella trasmissione della documentazione

---

<sup>5</sup> In tal senso Collegio di Garanzia dello Sport S.U. 6.9.2019 n. 71; nello stesso senso Collegio di Garanzia dello Sport. Sezione speciale 25.7.2019 n. 57 e più di recente Collegio di garanzia dello Sport Sez. 1<sup>a</sup> n. 59/2021

<sup>6</sup> Collegio di Garanzia dello Sport S.U. 12.9.2017 n. 67 – con riferimento al possesso, entro una ben precisa data (31 marzo 2016), del rapporto ricavo/indebitamento complessivo della squadra non superiore del 10% rispetto all'anno precedente – in tema di iscrizione di una squadra di basket al campionato professionistico della F.I.P. Più di recente, sempre in tema di osservanza dei termini perentori Collegio di Garanzia dello Sport Sez. speciale 30.7.2021 n. 60 in cui è stato precisato che il termine da osservare oltre che perentorio non ammette il cd. "soccorso istruttorio", né consente la valutazione di errori scusabili o di scarsa rilevanza dell'inadempimento (la questione atteneva al mancato pagamento di ritenute IRPEF e di contributi INPS). Vedi anche Coll. Gar. Sez. speciale 26.7.2021 n. 53 in cui si ribadisce – a proposito della inderogabilità del termine – l'impossibilità di regolarizzare successivamente la documentazione stante il carattere concorsuale della procedura di iscrizione la cui eventuale deroga finirebbe con il cagionare un pregiudizio per altre società interessate e l'esigenza di garantire con assoluta certezza "il necessario contemporaneo avvio dei campionati)

necessaria ai fini della iscrizione, escludendo la possibilità di deroghe individuali avendo invece priorità assoluta il rispetto rigoroso della *par condicio* tra tutte le società aventi diritto.<sup>7</sup>

In riferimento al rispetto di tale principio si osserva che l'orientamento, assolutamente consolidato, del Collegio di garanzia dello Sport trova un preciso riscontro anche nella giurisprudenza amministrativa più recente che ha più volte stigmatizzato la mancata integrazione dei requisiti nei termini imposti dalla Federazione Sportiva come possibile causa di violazione del principio della *par condicio*.<sup>8</sup>

Anche con riferimento alla impossibilità di ricorrere al cd. "*soccorso istruttorio*" (istituto previsto dal codice del processo amministrativo e dal Codice degli appalti che consente, in una procedura di selezione e dopo la scadenza del termine per la presentazione della domanda di partecipazione, di **integrare la documentazione prodotta e rettificare le dichiarazioni o istanze erronee o incomplete** che dovessero comparire nella fase istruttoria preordinata all'emanazione dell'atto finale, evitando così l'esclusione del concorrente), va segnalato un indirizzo più volte espresso dalla giurisprudenza sportiva con il quale è stato escluso il suo utilizzo nella speciale procedura di ammissione ai campionati perché meccanismo incompatibile con il Sistema delle Licenze Nazionali della Federazione Italiana Giuoco Calcio stante la assoluta perentorietà del termine ivi previsto per la sussistenza dei prescritti requisiti economico finanziari in capo alle società calcistiche (nella specie era stata rilevata non regolarità della fidejussione).<sup>9</sup>

Con riguardo alla materia del rigoroso rispetto dei termini fissati dalle Federazioni, l'indirizzo espresso dal Collegio di Garanzia è assolutamente univoco e consolidato, nel senso di una esclusione assoluta di deroghe all'osservanza del termine in materia di possesso dei requisiti richiesti ai fini dell'iscrizione in quanto finalizzata a garantire la posizione dei terzi controinteressati nell'ambito di una procedura di ammissione a competizioni sportive che prevede un *numerus clausus* di partecipanti. Si tratta – come ha avuto modo di affermare il Collegio nella sua più autorevole composizione - di un procedimento caratterizzato da una *lex specialis* (quella sportiva) la quale prevale su quella statale in ossequio al principio di autonomia dell'ordinamento sportivo, che stabilisce precisi requisiti formali atti ad assicurare la *par condicio* fra gli aspiranti all'ammissione, senza che possa essere riconosciuta la possibilità di derogare a tali criteri ovvero di sindacare la scusabilità di eventuali errori.<sup>10</sup>

Degno di nota l'orientamento espresso in ripetute occasioni dal Collegio di Garanzia sul concetto di "pendenza di una lite non temeraria" la quale, se sussistente, costituisce elemento giustificativo per

---

<sup>7</sup> Oltre a Collegio di garanzia dello Sport S.U. 30.11.2015 n. 60 in tema di iscrizione al campionato di serie D v. più di recente Coll. Garanzia Sez. speciale n. 60/2021 cit.; conforme n. 57/2021; n. 64/2021. v. *infra*. E' stato anche affermato che non può parlarsi di errore scusabile laddove la condotta erronea sia addebitabile a responsabilità colposa della società: Collegio di garanzia dello Sport. S.U. 9.12.2015 n. 65

<sup>8</sup> così Consiglio di Stato Sez. 5<sup>a</sup> 21.5.2021 n. 4001 ed ancora più recentemente Consiglio di Stato, Sez. 5<sup>a</sup> 30-8-2023 n. 8084 in riferimento alla vicenda che ha visto protagoniste la REGGINA 1914 s.r.l. e il Calcio LECCO 1912 iscrivende al campionato nazionale di serie B della FIGC

<sup>9</sup> Collegio di garanzia dello Sport Sez. speciale n. 30.7.2021 n. 58 (società CARPI), secondo cui, in considerazione del carattere concorsuale della speciale procedura di ammissione – di tipo comparativo-selettivo – oltre a doversi escludere la possibilità di deroghe individuali, di valutazioni flessibili e/o un sindacato di scusabilità di eventuali errori commessi dalle società, non può farsi ricorso al soccorso istruttorio "*applicabile solo nel caso di procedimenti in cui la valutazione incide direttamente sulla sola sfera giuridica del singolo, non essendo la sua posizione sottoposta ad un giudizio comparativo con altri soggetti, mentre incontra un limite esterno al suo funzionamento del principio antagonista della par condicio*". Nello stesso senso Collegio di Garanzia dello Sport. Sez. speciale n. 60 del 30.7.2021 (Novara) e 10.8.2021 n. 64 (Messina). Allineata nel senso sopra indicato anche la giurisprudenza amministrativa: in termini Tar LAZIO – Roma Sez. 1<sup>a</sup> ter Decreto n., 4348 del 5.8.2021; *Tar Lazio, sez. III bis, 30 giugno 2021, n. 7731 e Cons. Stato Sez. 5<sup>a</sup> 8084/21 cit.*

<sup>10</sup> Collegio di garanzia dello Sport S.U. 6.8.2018 n. 45; in senso analogo, da ultimo, Collegio di garanzia dello Sport. Sez. speciale 17.7.2023 n. 64.



la iscrizione al campionato.<sup>11</sup> Quello che rileva, sotto il profilo generale, è il mancato rispetto dei termini fissati dalla Federazione, termini estremamente rigidi e sempre stabiliti a pena di decadenza in ossequio alla prerogativa riconosciuta alla FIGC di fissare le date entro le quali adempiere ai singoli obblighi federali.

Analogamente è riservata al rispetto dei criteri di equilibrio gestionale ed economico-finanziario che, oltre ad essere fissati minuziosamente e periodicamente dalla FIGC e dalle singole Leghe, debbono rispondere a ben precise regole in vista del regolare svolgimento dei campionati. Si tratta, come sovente affermato dal Collegio di garanzia, di criteri legali ed economico-finanziari da possedere entro determinati termini e miranti a garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi in conformità a quanto previsto dall'art. 12 della Legge 91/81. Una eventuale deroga a tali criteri si risolverebbe in un pregiudizio per le altre società interessate e/o controinteressate. Si tratta, come autorevolmente affermato dal Collegio in una propria recente decisione, di procedimenti complessi di tipo competitivo che risentono di principi e regole aderenti alla valenza pubblicistica della materia.<sup>12</sup>

Interessanti poi alcuni precedenti del Collegio in tema di ammissione ai campionati in soprannumero in coincidenza con il verificarsi di impedimenti tecnici che abbiano in qualche modo inciso negativamente nella procedura di ammissione al campionato.<sup>13</sup>

Una importante decisione del Collegio riguarda invece la impossibilità di ritenere assolti gli obblighi tributari previsti nel sistema delle licenze nazionali mediante ricorso al meccanismo della compensazione con crediti fiscali di soggetti terzi, richiamandosi in materia la giurisprudenza della Corte Suprema di Cassazione-sezione tributaria, secondo la quale la compensazione in materia tributaria è ammessa in deroga alle disposizioni civilistiche soltanto nei casi espressamente previsti, principio ritenuto non superabile per effetto di quanto contemplato dall'art. 8 comma 1 della L. 212/2000 sullo Statuto del contribuente.<sup>14</sup>

In questo senso meritano una particolare attenzione alcuni passaggi delle decisioni oggetto di analisi che, nell'affrontare tali temi hanno affermato principi importanti: veri e propri principi di diritto costituenti una elaborazione uniforme o soprattutto stabile che caratterizza le singole pronunce.

Così, per esempio, il rispetto del requisito riguardante la non temerarietà della lite in caso di esistenza di contenziosi tra le società e terzi soggetti pubblici o anche privati. Il concetto di non temerarietà della lite, desunto da principi civilistici, implica naturalmente una valutazione

---

<sup>11</sup> V. Collegio di garanzia dello sport s.u. 3.8.2015 n. 31 secondo la quale la lite non temeraria (concetto ripreso dalle norme processuali civilistiche, poi riadattate nel procedimento amministrativo ed in quello tributario e pacificamente applicabile nella giustizia sportiva in ossequio al principio generale fissato nell'art. 2 comma 6 del codice di giustizia con), può avere ad oggetto oltre che la debenza di un tributo anche le modalità di pagamento (in unica soluzione ovvero mediante rateizzazione). In senso analogo collegio di garanzia dello sport – sezione speciale 02/08/2021 n. 61 (soc. Paganese poi ammessa) secondo la quale, fermo l'obbligo di deposito da parte della società delle comunicazioni di irregolarità ovvero di transazioni o procedure di rateizzazione con l'agenzia delle entrate, nonché del pagamento delle rate scadute, occorre anche il deposito della documentazione attestante la pendenza della lite non temeraria dinanzi al predetto ente; idem 29.7.2021 n. 56 (Chievo Verona); collegio di garanzia sez. Speciale n. 64/2023 cit.  
<sup>12</sup> V. Collegio di Garanzia dello Sport Sez. Speciale n. 57/2021 cit. Conformi Collegio di garanzia dello Sport S.U. 45/29018 cit. Analogo l'orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa: Cons. di Stato Sez. 5<sup>a</sup> 30.7.2014 n. 4031 Tar Lazio Sez. 3<sup>a</sup> 43/62/2006. Da ultimo v. per una esplicitazione di tale concetto Collegio di Garanzia dello Sport Sez. speciale 17.7.2023 n. 64.

<sup>13</sup> Si segnalano in proposito Collegio di garanzia dello Sport. S.U. 17.9.2015 n. 44 (presentazione tempestiva della domanda di iscrizione e della relativa documentazione con modalità alternative rispetto a quelle fissate nel comunicato FIGC ed in assenza di controinteressati in ossequio al principio di salvaguardia dell'interesse a favorire lo svolgimento dell'attività sportiva, nella stessa decisione è stato anche ammesso il principio della giustificazione di un impedimento tecnico per la trasmissione della documentazione in via telematica, previo onere dimostrativo gravante sulla società aspirante

<sup>14</sup> V. Collegio di garanzia dello Sport Sez. Speciale n. 60/2012 cit., per quanto riguarda l'orientamento di legittimità della Cassazione v. tra le tante Cass. Sez. Trib. 23.4.2020 n. 8068; idem 22.6.2021 n. 17836 che hanno negato la possibilità di fare applicazione dell'art. 8 comma 1 della L. 212/2000

prognostica in termini di probabilità di definizione della lite senza essere assoggettati al rischio del pagamento di spese per effetto dell'art. 96 c.p.c.

Estremamente importanti poi i principi affermati dalla giurisprudenza sportiva, pienamente condivisi dalla giurisprudenza amministrativa, in tema di discrezionalità amministrativa insindacabile dinnanzi agli organi di giustizia sportiva delle determinazioni assunte dalla FSN sul piano organizzativo concernente la gestione dei campionati e la fissazione dei criteri e delle regole operative per lo svolgimento organizzato delle competizioni. Ed analoga valenza discrezionale insindacabile la assume la determinazione dei criteri e dei requisiti in tema di iscrizione ai campionati professionistici con specifico riferimento ai principi di equilibrio economico-finanziario. Rimane tuttavia ferma la possibilità di censura di quei provvedimenti caratterizzati da macroscopiche illegittimità in termini di gravi ed evidenti errori di valutazione o di abnormità del procedimento valutativo.<sup>15</sup>

## Conclusioni

L'analisi delle varie decisioni passate sinteticamente in rassegna conferma quell'indirizzo rigoristico mai mutato nel tempo e che trova ampia copertura oltre che nel quadro normativo di riferimento sopra esposto, anche in ragioni di tipo logico-giuridico intimamente connesse, da un lato, con il rispetto di principi cardine del diritto amministrativo quali la *par condicio* tra le varie società aspiranti all'iscrizione e la salvaguardia dei diritti degli controinteressati; dall'altro, con il rispetto di principi di valenza pubblicistica che testimoniano una volta di più la particolare natura dell'attività svolta dalle Federazioni (quali organi del CONI) avente valenza e caratteristica pubblicistica nonostante le Federazioni sportive siano, per loro natura, soggetti di diritto privato.

E' noto come tali soggetti assumono una connotazione pubblicistica solo allorché agiscano come organo del C.O.N.I., e il rapporto intersoggettivo lascia spazio a quello di compenetrazione organica, il che si verifica, a norma dell'art. 2 del d.P.R. n. 530 del 1974, solo in relazione "*all'esercizio delle attività sportive ricadenti nell'ambito di rispettiva competenza*".<sup>16</sup>

Peraltro non va dimenticato che le decisioni assunte dalla giustizia sportiva nella sua massima composizione sono suscettibili di essere impugnate dinnanzi al giudice amministrativo anche in riferimento alla eventuale proposizione di domande risarcitorie connesse alla eventuale illegittimità della decisione sportiva che venga poi riconosciuta dal giudice amministrativo.

Esiste quindi uno specifico interesse dello Stato – in parallelo con quello del CONI e delle Federazioni sportive che da questo dipendono – a che eventuali competizioni agonistiche sotto forma di campionati si svolgano in un ambito di massima regolarità e trasparenza oltre che in regime di sicurezza.

Per quanto riguarda iniziative e/o rimedi elaborati per superare situazioni di crisi con ricadute negative sull'organizzazione dei campionati, recentemente è emersa a livello federale l'intenzione di elaborare un piano organico per il rilascio delle nuove licenze nazionali in modo da mettere ordine in una materia densa di problemi.

---

<sup>15</sup> In termini, Collegio di Garanzia dello Sport Sez. speciale n. 64/2021 cit. e 49/2020, In senso analogo, Cons. di Stato Sez. 5<sup>a</sup> n. 53/2021 e 4001/21 cit. in continuità con un indirizzo costante oltre che risalente nel tempo (tra le meno recenti Cons. di Stato Sez. 6<sup>a</sup> 12.10.2006 n. 6083.

<sup>16</sup> in questo senso Cass. Pen. sez. 6<sup>a</sup> 19.4.2000 n. 8727; idem 17.6.2015 n. 38562; 21.10.2014 n. 53578; in senso analogo Cass. Civ. Sez. 3<sup>a</sup> 18.4.2019 n. 10820 che ribadisce la "doppia natura" (privatistica e pubblicistica secondo le specifiche funzioni svolte) delle federazioni sportive

Si è fatta strada in proposito l'idea di ancorare l'iscrizione della società ai campionati professionistici al cd. "indice di liquidità".<sup>17</sup>

Secondo quanto programmato dalla FIGC tale indice dovrebbe valere come requisito obbligatorio di carattere generale per l'iscrizione al campionato. Non solo, ma secondo le indicazioni del Presidente Federale, tale indice dovrebbe essere rivisto verso l'alto come misura preventiva di rigore unitamente al recepimento all'interno delle NOIF di tutte le norme fissate dalla Uefa, da adattare ovviamente ai campionati interni.

Ad avviso di chi scrive, tale impostazione appare condivisibile in quanto è evidente che molti degli indebitamenti contratti dalle società di calcio attengono proprio alle operazioni di mercato dei calciatori, finendo con l'incidere pesantemente sui bilanci tanto da compromettere l'equilibrio economico-finanziario dei vari sodalizi di volta in volta interessati.

Lo stesso Collegio di Garanzia dello Sport, in riferimento alla estromissione della società REGGINA dal campionato di serie B 2023-2024 ha ritenuto corretta l'impostazione seguita dalla CO.VI.SO.C. prima e dalla FIGC, dopo ritenendo indispensabile l'osservanza dell'indice e sostanzialmente approvando il criterio rigoristico.<sup>18</sup>

Tuttavia corre l'obbligo di segnalare il contrasto insorto, con riferimento alla trascorsa stagione, tra la Lega di Serie A e la FIGC non tanto in merito al livello dell'indice, quanto ai tempi dell'inserimento di tale indice tra le regole per l'iscrizione al campionato.

Mentre per quanto riguarda la Serie B e la Lega Pro non sono insorte controversie con la Federazione, non altrettanto è accaduto per la Lega di Serie A che si è opposta proponendo ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport che lo ha, sia pure parzialmente, accolto, annullando la delibera del Consiglio Federale del 26 aprile 2022 *«nella parte in cui si prevede che la verifica del possesso del requisito dell'indice di liquidità sia fissata in un termine antecedente alla chiusura dell'esercizio in corso»*. (cioè prima della chiusura dei bilanci al 30 giugno).<sup>19</sup>

Si è anche fatto strada, sempre a livello federale, il proposito di anticipare al 10 giugno il termine ultimo per poter definire conclusa ogni operazione di verifica di ammissione ai campionati: ciò al fine di evitare un inizio di campionati con la compilazione di calendari incompleti a causa della presenza di caselle di incognite per le squadre da ammettere, come purtroppo è avvenuto negli ultimi campionati di serie A, C e D appena iniziati.

Ad avviso di chi scrive, però, tale iniziativa non sembra risolutiva in quanto, se è vero che una anticipazione dei tempi entro cui completare la procedura per l'iscrizione varrebbe a garantire un inizio tempestivo dei campionati, anche laddove dovessero insorgere controversie che potrebbero essere decise in tempi assai brevi dal competente Collegio di Garanzia dello Sport e financo dal giudice amministrativo in caso di ulteriore ricorso contro l'organo di giustizia sportiva, è altrettanto innegabile che la procedura di iscrizione di per sé estremamente complessa, implicherebbe tempi ristrettissimi per adempiere a rigide prescrizioni di tipo finanziario non sempre agevoli da osservare in rapporto alla crisi finanziaria attuale.

---

<sup>17</sup> L'indice di liquidità è un **parametro tecnico** che si calcola con il rapporto fra **attività** e **passività** correnti e che vale a dimostrare la capacità di un club di rispettare gli impegni a breve. Previsto da tempo tale meccanismo era circoscritto alle operazioni di calciomercato e implicava un eventuale stop agli acquisti e cessioni di calciatori in caso di mancata osservanza dell'indice.

<sup>18</sup> Collegio di garanzia dello Sport Sez. Spec. n. 64/2023 cit. Vedi anche retro, nota 7.

<sup>19</sup> Collegio di Garanzia dello Sport S.U. n. 722/2022 del 9-13 giugno 2022. Da sottolineare che avverso tale decisione la FIGC ha proposto ricorso dinanzi al T.A.R. Lazio che lo ha respinto con ordinanza del 22 giugno 2022 con la quale ha rigettato la domanda di sospensione cautelare del dispositivo del Collegio di Garanzia dello Sport, ritenendo insussistente il *periculum* in mora.

Va invece – ad avviso di chi scrive – salutato con favore l’art. 36 del D.L. n. 75 del 22 giugno 2023 (convertito nella L. 112/2023) che, nell’aggiungere il comma 10 bis all’art. 13 del d. lgs. 36/2021 attuativo della Riforma dello Sport, ha ribadito la necessità che le società sportive professionistiche vengano sottoposte, al fine di verificarne l’equilibrio economico e finanziario, a tempestivi, efficaci ed esaustivi controlli e ai conseguenti provvedimenti stabiliti dalle federazioni sportive nazionali nei rispettivi statuti, secondo modalità e principi approvati dal CON: ciò a dimostrazione di un interesse diretto dello Stato in una materia che tradizionalmente rientra nella prerogative dell’Ordinamento sportivo, per esigenze di tutela di interessi diffusi.

Si auspica, sotto tale profilo, che il CONI, istituzionalmente deputato a fissare modalità e principi in *subiecta materia*, agisca rapidamente rispetto ai termini davvero stringenti fissati dal legislatore in modo da porre in condizioni le Federazioni di operare al meglio quali soggetti delegati investiti di un potere di tipo pubblicistico: l’adozione di linee guida certe ed esaustive, frutto anche dalla cospicua elaborazione giurisprudenziale acquisita in sede sportiva (ma anche in sede amministrativa) possa in qualche modo assicurare quella regolarità di svolgimento dei campionati che costituisce patrimonio comune dell’Autorità sportiva e dello Stato.

Renato Grillo