



7 APRILE 2021

Le federazioni sportive: natura privata  
e profili pubblicistici alla luce delle  
pronunce della Corte di Giustizia  
dell'Unione europea

di Stefano Papa

Professore a contratto di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Bergamo

# Le federazioni sportive: natura privata e profili pubblicistici alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea\*

**di Stefano Papa**

Professore a contratto di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Bergamo

**Abstract [It]:** Il saggio si sofferma sulla tematica concernente la natura giuridica delle federazioni sportive, partendo dall'analisi dei profili ordinamentali ad essa connaturati, sino ad arrivare alla disamina del recente pronunciamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in data 3 febbraio 2021 sulla possibile loro qualificazione quali organismo di diritto pubblico e sul consequenziale assoggettamento alle regole dell'evidenza pubblica.

**Abstract [En]:** The essay dwells on the issue concerning the legal nature of sports federations, starting from the analysis of the legal profiles inherent in it, up to the examination of the recent pronouncement of the Court of Justice of the European Union on February 3, 2021 on their possible qualification as a body of public law and therefore subject to the rules of public evidence.

**Parole chiave:** sport; federazioni sportive; natura giuridica; appalti; organismo di diritto pubblico

**Keywords:** sports; sports federations; legal nature; procurement; body governed by public law

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Aspetti ordinamentali e quadro d'insieme. 3. Le federazioni sportive fra interessi pubblici e natura privatistica. 4. L'organismo di vertice dello sport italiano ed il difficile connubio fra il Comitato Olimpico Nazionale e la società "Sport e Salute Spa". 5. Le federazioni sportive e la loro possibile collocazione nell'elenco delle Amministrazioni Pubbliche inserite nel conto economico consolidato. 6. La possibile qualificazione delle federazioni sportive quali organismi di diritto pubblico all'esame della Corte di giustizia dell'Unione europea. 7. Riflessioni conclusive.

## 1. Premessa

*"Nella presente controversia è dirimente stabilire se la F.I.G.C. - Federazione italiana giuoco calcio sia qualificabile come organismo di diritto pubblico, tenuto come tale ad applicare le norme sull'evidenza pubblica nell'affidamento a terzi di contratti di appalto di servizi, e pertanto soggetto alla giurisdizione nazionale amministrativa, per i giudizi di impugnazione contro gli atti di affidamento di tali contratti .... Questa V Sezione del Consiglio di Stato stima che la questione così sintetizzata attenga all'«interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione», e la sua risoluzione ad opera del giudice sovranazionale sia «necessaria» ... con conseguente obbligo di questo Consiglio di Stato, ... di rimettere alla Corte di giustizia la relativa questione pregiudiziale".*

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Consiglio di Stato, sez. V, ordinanza n. 01006/2019, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Come vedremo nel prosieguo del presente contributo, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata sulla questione con sentenza della

Dalla lettura del citato *incipit* dell'ordinanza con la quale il Consiglio di Stato, in data 12 febbraio 2019, ha rimesso alla Corte di Giustizia la questione afferente al possibile assoggettamento della Federazione Italiana Giuoco Calcio alle norme sull'evidenza pubblica, appare evidente come la problematica afferente alla collocazione o meno delle federazioni sportive nazionali nel perimetro delle amministrazioni pubbliche, questione già al centro di un ampio dibattito, ormai risalente e, si riteneva, giunto ad un consolidato approdo ermeneutico, necessiti, in realtà, di ulteriori e non banali approfondimenti.

Nel presente contributo si intende investigare la tematica concernente la natura giuridica delle federazioni sportive, partendo dall'analisi dei profili ordinamentali ad essa connaturati, sino ad arrivare alla disamina dei pronunciamenti giurisprudenziali sulla possibile loro qualificazione quali organismo di diritto pubblico che, mai come nel recente periodo, si sono occupati della questione.

## 2. Aspetti ordinamentali e quadro d'insieme

La problematica connessa all'identificazione di una linea di confine fra le attività espressione della personalità giuridica di diritto privato propria delle federazioni sportive e le attività riconducibili a potestà pubblicistiche di contestuale loro titolarità, si è da sempre confrontata con la ben più complessa questione afferente alla codificazione della natura stessa dell'ordinamento sportivo.

La prima sistemazione teorica del fenomeno sportivo trae origine dall'alveo della teoria della pluralità degli ordinamenti<sup>2</sup>, a sua volta diretta discendente della concezione "istituzionale" del diritto. Fra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, si affermarono in Francia le teorie dell'istituzione ed in Italia quella dell'ordinamento giuridico la quale, grazie principalmente all'opera di Santi Romano<sup>3</sup>, divenne un fondamento del pensiero giuridico italiano.

---

IV sezione in data 3 febbraio 2021 (cause riunite C-115/19 e C-156/19), numero CELEX: 62019CJ0155, in <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>2</sup> In ordine ai profili ordinamentali del fenomeno sportivo, ed all'approfondimento delle tappe che hanno contraddistinto il formarsi della sua teorizzazione, si vedano, R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007; F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007; G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007.

<sup>3</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, I ed., Firenze, 1918; Id., *op.cit.* II ed., Firenze, 1946; Id., *op.cit.* III ed., Firenze, 1977. Sull'opera di Santi Romano, avuto riguardo agli aspetti che più rilevano per la teoria ordinamentale, si vedano tra gli altri: S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de "l'ordinamento giuridico" di S. Romano*, in AA. VV., *Quaderni fiorentini*, Milano, 1972, 243 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di S. Romano*, Milano 1977; F. CANFORA, *Gli ordinamenti giuridici (pluralità e rapporti)*, in *Temi romani*, 1977, 499 ss.; N. BOBBIO, *Teoria ed ideologia nella dottrina di S. Romano*, in *Amministrare*, 1975, 447 ss.; M. BARILLARI, *Considerazioni sulla dottrina dell'ordinamento giuridico*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, Padova, 1940, 65 ss.; P. GROSSI, *Santi Romano, un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2006, 377 ss.; V. FROSINI, *Santi Romano e l'interpretazione giuridico della realtà sociale*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1989, 706 ss.; C. PINELLI, *Limiti degli ordinamenti e rilevanza di un ordinamento per un altro nel pensiero di Santi Romano*, in *Giur. cost.* 1986, II, 1856 ss.; M. FIORAVANTI, *Per l'interpretazione dell'opera giuridica di Santi Romano: nuove prospettive della ricerca*, in AA. VV., *Quaderni fiorentini*, Milano 1981, 169 ss.; A. TARANTINO, *La teoria della necessità nell'ordinamento giuridico. Interpretazione della dottrina di Santi Romano*, Milano 1980.

Non è naturalmente questa la sede per affrontare una tematica di così vasta entità. Pur tuttavia, ed in estrema sintesi, non ci si può esimere dal riferire come la teoria del pluralismo giuridico trovi la propria sintesi nell'attribuzione dello *status* di ordinamento giuridico anche a corpi sociali organizzati diversi dallo Stato, consentendo il riconoscimento di realtà sociali (e normative) non suscettibili di assorbimento nell'ordinamento statale<sup>4</sup>.

Prima di essere norma e di riguardare un semplice rapporto o una serie di rapporti sociali, il diritto deve dunque sostanziarsi in organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si svolge e che esso costituisce come unità: ogni ordinamento giuridico è un'istituzione e, viceversa, ogni istituzione è un ordinamento giuridico, in ossequio a quella che appare un'equazione necessaria ed assoluta<sup>5</sup>. Conseguente corollario di tale impostazione, nei suoi elementi essenziali qui succintamente indicati, risulta essere la tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici, la quale ritiene sussistere tanti ordinamenti quante istituzioni e quindi quanti gruppi organizzati, in contrasto, pertanto, con la teoria che vedeva nello Stato l'unico ordinamento a cui poter ricondurre la titolarità del diritto. In tale ottica, lo Stato viene dunque a rappresentare solo una delle istituzioni, sia pur la più complessa, che tuttavia non elide la giuridicità di altre formazioni sociali.

La teoria del pluralismo giuridico, pertanto, trova la propria sintesi nell'attribuzione dello *status* di ordinamento giuridico anche a corpi sociali organizzati diversi dallo Stato, consentendo il riconoscimento di realtà sociali (e normative) non suscettibili di assorbimento nell'ordinamento statale.

---

<sup>4</sup> Principiando dalla constatazione della ritenuta insufficienza del diritto come mera regola di condotta, sono stati ivi enucleati gli elementi essenziali in grado di connotare la nozione stessa di diritto, ricondotta al concetto di società e di ordine sociale, nel duplice senso secondo il quale non possa essere qualificabile come diritto ciò che non esce dalla sfera puramente individuale, e che non vi possa essere società senza che in essa si manifesti il fenomeno giuridico - *ubi ius ibi societas e ubi societas ibi ius* -. La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici è stata approfondita da ampia ed autorevole dottrina. Al riguardo, senza pretesa di esaustività, si richiamano, almeno, i seguenti contributi, N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960E. ALLORIO, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'accertamento giudiziale*, in *Riv. dir. civ.*, 1955, 247 ss.; G. AMBROSINI, *La pluralità degli ordinamenti giuridici nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Studi in onore di G. Chiarelli*, Milano, 1973, I, 11 ss.; F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Enc. dir.*, vol. XXIV, 1985, 1 ss.; G. CAPOGRASSI, *Note sulla molteplicità degli ordinamenti giuridici*, in *Opere*, IV, Milano, 1959, 181 ss. Richiamando un contributo di, G. FIANDACA, *La mafia come ordinamento giuridico. Utilità e limiti di un paradigma*, in *Foro it.*, 1995, 21 ss., R. MORZENTI PELLEGRINI, (*op. cit.*, 12) evidenzia come l'esistenza di una pluralità di ordinamenti giuridici trova conferma attraverso la considerazione di alcune aree del diritto, ad esempio nell'ambito internazionale ed in quello canonico, che si presentano in termini indubitabilmente autonomi rispetto alla sfera statale. Vengono inoltre citati anche gli ordinamenti considerati illeciti dallo Stato i quali, secondo la logica sottesa all'orientamento in esame, costituirebbero comunque delle istituzioni, e dunque degli ordinamenti giuridici, in quanto corpi sociali organizzati. In quest'ottica, il carattere contrario all'ordinamento statale risulterebbe pertanto oggetto di un apprezzamento di carattere meramente etico

<sup>5</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, III ed. cit., 27.

Traendo origine dalla teoria pluralistico-ordinamentale, la prima elaborazione dogmatica afferente alla qualificazione del fenomeno sportivo nell'ambito ordinamentale si deve all'opera di Cesarini Sforza che, nel primo Novecento, ha codificato la cosiddetta tesi del "diritto dei privati"<sup>6</sup>.

Partendo dalla citata opera di Santi Romano, e dall'affermazione secondo la quale ogni raggruppamento sociale tende a generare un proprio diritto positivo, e ogni ordinamento sociale deve intendersi giuridico proprio in quanto ordinamento, Cesarini Sforza ha affrontato la problematica del rapporto tra l'ordinamento dello Stato e gli altri ordinamenti, ai quali doveva essere comunque riconosciuta esistenza e piena dignità.

Nella prospettiva del citato autore, lo Stato poteva far proprio un altro ordinamento o parte di esso, considerandolo rilevante (così riproducendone le norme o effettuando un rinvio alle stesse) oppure ignorare il medesimo, ritenendolo invece irrilevante e negandone ogni ausilio. Nel primo caso l'ordinamento diverso dallo Stato non potrà che inglobarsi in quello statale, arrivando di fatto a scomparire, nel secondo caso potrà invece godere di esistenza propria, accanto a quella dell'ordinamento statale<sup>7</sup>.

In quest'ottica le norme afferenti al diritto sportivo, o quanto meno quelle relative alla regolamentazione della pratica sportiva, sarebbero disciplinate da un diritto di natura privatistica di titolarità delle comunità sportive, alla cui attuazione e tutela sarebbero deputati organi giurisdizionali propri delle citate comunità, operanti in termini di indipendenza dall'ordinamento statale. Conseguenzialmente, a fronte del riconoscimento per ogni comunità organizzata dell'esistenza di un proprio autonomo ordinamento giuridico, non desterebbe alcuna preoccupazione la circostanza dell'imposizione agli associati, tramite norma statutaria o regolamentare, dell'impossibilità di avvalersi della giurisdizione statale per risolvere controversie disciplinate dalle norme di settore, adottate dalle stesse comunità<sup>8</sup>.

Si deve pertanto agli studi di Widar Cesarini Sforza una prima disamina specificamente riferita al fenomeno sportivo ed al suo rapporto con l'ordinamento dello Stato.

Tralasciando gli studi più risalenti<sup>9</sup>, si evidenzia come la dottrina abbia inteso, almeno inizialmente, abbracciare la tesi dell'inquadramento ordinamentale del fenomeno sportivo.

---

<sup>6</sup> W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, ristampa 1963, originariamente pubblicato in *Riv. it. sc. giur.*, 1929, 43 ss. Dello stesso autore si vedano anche, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, 1383, e in *Riv. dir. sport*, 1969, 608 ss; *Il diritto dei privati. Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano, 1963; *Ordinamenti giuridici (pluralità degli) - (ad vocem)*, in *N.mo dig. it.*, XII, Torino, 1968, 1 ss.

<sup>7</sup> W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, cit., 33.

<sup>8</sup> W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, cit. 1394 - 1397.

<sup>9</sup> In ordine ai quali devono però almeno citarsi i contributi di, C. FURNO, *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1955, 619 ss; F. CARNELUTTI, *Figura giuridica dell'arbitro sportivo*, in *Riv. dir. proc.*, 1953, 20 ss. In estrema sintesi, il primo autore esprime considerevoli riserve in ordine al carattere giuridico del fenomeno sportivo visto come ordinamento autonomo, valorizzando l'aspetto tecnico-agonistico, rappresentato dall'esercizio effettivo di

È riconducibile all'opera di Massimo Severo Giannini<sup>10</sup>, la fonte ispiratrice di una visione del fenomeno sportivo che ha caratterizzato la quasi unanime letteratura in materia, portando all'ormai classica definizione del fenomeno sportivo quale ordinamento giuridico "liminale"<sup>11</sup>.

Pur se inquadrabile nell'ambito di un contesto ordinamentale<sup>12</sup>, il sistema di norme proprio dell'ordinamento sportivo viene visto come *corpus* chiamato ad interagire ed a convivere con il sistema normativo operante nell'ordinamento statale, al fine di contemperare le esigenze di autonomia del primo e la salvaguardia delle prerogative poste dall'ordinamento statale a tutela delle posizioni soggettive dei singoli e delle comunità operanti nel proprio ambito.

Nell'interpretazione di Massimo Severo Giannini le articolazioni sportive nazionali, pur conservando, sia pur in misura variabile, un sicuro margine di potestà auto-organizzativa, non avevano titolarità alcuna per porsi al di fuori dei confini della sovranità statale, la quale veniva ad esplicarsi in una gamma di interventi oscillanti fra quelli comportanti un minimo impatto, nei casi in cui non esistevano norme statali operanti nell'ambito sportivo e questo si svolgeva essenzialmente in un regime del tutto privatistico, e quelli di massima influenza, nel caso in cui gli istituti sportivi risultassero del tutto attratti nell'orbita statale. A livello intermedio fra le ipotesi che precedono si ponevano i casi, invero assai frequenti, a cosiddetto regime misto, nei quali organi dello Stato, enti pubblici, enti privati e altre figure soggettive, formavano un complesso di apparati dediti alla cura del fenomeno sportivo<sup>13</sup>.

---

una pratica sportiva, vero e proprio fulcro del sistema. Il secondo autore indica nel fenomeno sportivo un insieme che, pur regolato dalle regole del diritto e ferma restando la sovranità dello Stato, necessiterebbe di un approccio di tipo sociologico, in grado di esercitare, rispetto al diritto, una funzione vicaria.

<sup>10</sup> M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici e sportivi*, in *Riv. Dir. Sport*, 1949, 5 ss. Dopo essere tornato sull'argomento (M.S. GIANNINI, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 219 ss) l'autore, a distanza di quasi cinquant'anni, ebbe peraltro modo di pubblicare un ulteriore saggio di particolare importanza. Si veda, al riguardo, M.S. GIANNINI, *Ancora sugli ordinamenti giuridici e sportivi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1996, 670 ss.

<sup>11</sup> Liminale appare, per certi versi, sinonimo di liminare o del più comune subliminale. In psicologia e fisiologia si intende quale fatto o fenomeno che è al livello della soglia della coscienza e della percezione.

<sup>12</sup> Nessun dubbio può sussistere circa la plurisoggettività che caratterizza l'ambito del fenomeno sportivo, costituita oltre che dagli atleti anche da tutte le altre componenti che concorrono allo svolgimento delle attività allo stesso riconducibili (tecnici, sanitari, arbitri e giudici di gara, oltre che dagli spettatori (i quali possono essi stessi rientrare fra i soggetti dell'ordinamento, dovendo rispettare dei comportamenti indicati dalle disposizioni di settore, la cui violazione può essere foriera di sanzioni da irrogare a carico dei soggetti propri dell'ordinamento sportivo, quali le società sportive e/o gli enti organizzatori). Indubitabile è la sussistenza di un'organizzazione propria dell'ordinamento sportivo che, composto da più organismi operanti in ambito mondiale e nazionale, si sostanzia per una capillare strutturazione di soggetti, costituenti un'articolazione in grado di consentire sia lo svolgimento dell'attività fisica amatoriale che quella sportiva professionistica. Anche la normazione non difetta nell'ordinamento sportivo, dato che il medesimo si basa su una regolamentazione propria, il cui rispetto condiziona anche la stessa ammissione o espulsione dei soggetti facenti parte del medesimo.

<sup>13</sup> Per una sintesi della qualificazione giuridica delle articolazioni sportive effettuata da Massimo Severo Giannini, si veda, R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, 26.

In questo contesto, l'attenzione della letteratura si è per lo più successivamente rivolta allo studio della problematica relativa al rapporto fra l'ordinamento statale e quello sportivo<sup>14</sup>.

Del resto, una volta inquadrato il fenomeno sportivo quale ordinamento giuridico, non poteva non essere approfondito il suo rapporto con l'ordinamento generale dello Stato<sup>15</sup>.

Traendo origine dalla teoria di Massimo Severo Giannini, gli studi sul fenomeno sportivo si sono sempre più soffermati sugli elementi costitutivi e sulle caratteristiche proprie dell'ordinamento: “non vi è stata monografia, voce enciclopedica, saggio, articolo o nota a sentenza che, affrontando in chiave giuridica il fenomeno sportivo, non abbia preso le mosse dall'inquadramento del medesimo quale ordinamento giuridico<sup>16</sup>”.

Più recentemente, si è originato un orientamento dottrinale che si è posto criticamente rispetto all'inquadramento ordinamentale del fenomeno sportivo, quanto meno sul piano di una sua ritenuta effettiva inutilità in merito alla possibilità di sue proficue applicazioni a livello di analisi di diritto positivo<sup>17</sup>.

A fondamento della rielaborazione critica della teoria ordinamentale è la considerazione che vede l'ordinamento sportivo<sup>18</sup> dover necessariamente coesistere con l'ordinamento giuridico dello Stato, in quanto ritenuto parte di quest'ultimo, e la riproposizione del percorso interpretativo che aveva portato ad una risalente definizione, ideata del primo dopoguerra e poi, almeno in parte abbandonata, secondo la

---

<sup>14</sup> Si veda, ad esempio, l'opera di I. MARANI TORO E A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977, secondo la quale ogni specialità sportiva darebbe vita ad un ordinamento ludico ispirato ad un fine sportivo comune, consistente nel miglioramento continuo dei risultati, la cui regolamentazione potrebbe essere assicurata solamente da un ordinamento giuridico dotato di autonomi poteri.

<sup>15</sup> Ad esempio, l'ordinamento sportivo è stato visto quale ordinamento in grado di porsi in una posizione di non indifferenza rispetto a quello statale, non riscontrandosi alcuna antitesi fra i due ordinamenti, dato che il primo è chiamato a muoversi nell'ambito di una sua ben marcata autonomia, condivisa e difesa dallo Stato che, a fronte della circostanza che vede l'ordinamento di settore perseguire finalità e scopi non contrastanti, ed anzi concorrenti, rispetto a quelli perseguiti dall'ordinamento statale, ne riconosce la legittimità. Si veda, in tal senso, A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 35. In ordine al rapporto tra ordinamento giuridico e ordinamento sportivo, si vedano anche i seguenti contributi, G. DE MARZO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra spinte autonomistiche e valori costituzionali*, in *Corr. giur.*, n. 10, 2003, 1265 ss.; T. E. FROSINI, *L'ordinamento sportivo nell'ordinamento costituzionale*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, 2009, 235 ss. (dello stesso autore si veda anche, I. DEMURO – T. E. FROSINI, *Calcio professionistico e diritto*, Milano, 2009); A. MASSERA, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, in *Dir. pubbl.*, 2008, 113 ss.; M. SFERRAZZA, *Spunti per una riconsiderazione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 2/2009; M. SERIO, *Il processo disciplinare sportivo: rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Europa e dir. privato*, 2009.

<sup>16</sup> Così, L. FERRARA, *Giustizia sportiva (ad vocem)*, in *Enc. dir. Ann.*, Milano, 2010, 493 ss. Come verremo a riferire in prosieguo, l'autore si pone in posizione di forte criticità rispetto alla riproposizione acritica della teoria dell'inquadramento ordinamentale del fenomeno sportivo.

<sup>17</sup> Si veda, al riguardo, A. DE SILVESTRI, in AA. VV., *Diritto dello sport*, Firenze, 2008, 5 ss. Dello stesso autore si vedano, con riferimento all'inquadramento ordinamentale del fenomeno sportivo, A. DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in P. MORO (a cura di), *La giustizia sportiva*, Forlì, 2004, 84 ss.; A. DE SILVESTRI, *Il discorso sul metodo: osservazioni minime sul concetto di ordinamento sportivo*, in *Giustiziasportiva.it*, 2009, 1 ss.

<sup>18</sup> Visto quale “plesso delle norme emanate dal gruppo sociale che si occupa delle attività sportive” da, G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, 2012, 299 ss.

quale l'ordinamento sportivo non poteva che essere una *species* dell'ordinamento giuridico dello Stato, al quale quest'ultimo rinviava al fine di consentire la soluzione delle questioni relative all'organizzazione amministrativa ed alla disciplina tecnica dello sport<sup>19</sup>.

L'ordinamento dello Stato e l'ordinamento sportivo erano già stati peraltro visti quali componenti di un unico sistema, quello dell'ordinamento generale, nel cui contesto, fatta salva l'ineludibile supremazia del primo, avrebbero dovuto essere risolte le inevitabili antinomie dovute ai diversi ambiti di competenza<sup>20</sup>. L'orientamento dottrinale che ha inteso minimizzare la portata della presunta "specialità" dell'ordinamento sportivo, ed addirittura la sua stessa esistenza, ha evidenziato come "l'ipostatizzazione di un ordinamento distinto e quindi separato da quello dello Stato legittima in modo automatico l'esistenza di un'area fenomenica sottratta a quest'ultimo e alle sue norme, a cominciare da quelle costituzionali" sottolineando come "se questo appare del tutto ragionevole dove l'ordinamento altro è, per esempio, quello di un diverso Stato, il discorso cambia, e si fa addirittura pericoloso, quando si tratti di una espressione del pluralismo sociale, o formazione sociale (ex art. 2 cost.), quale l'organizzazione sportiva"<sup>21</sup>.

Tali osservazioni portano a ripensare alla natura ordinamentale stessa del fenomeno sportivo che, in quanto non originario, dovrebbe considerarsi quanto meno derivato (e dunque subordinato) rispetto a quello dello Stato, non potendosi rinvenire una giustificazione ad una visione che procedesse ad un'artificiosa distinzione fra i medesimi.

La stessa qualificazione dell'ordinamento sportivo quale vero e proprio ordinamento giuridico è stata dunque rivista, principiando dalla considerazione secondo la quale, anche volendo continuare a ritenere esistente un ordinamento giuridico sportivo, lo stesso dovrebbe comunque ritenersi "integrato in quello statale e comunitario"<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> P. MIRTO, *Il sistema normativo dell'organizzazione dello sport nell'ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, 24 ss. Dello stesso autore si veda anche, *L'organizzazione sportiva in Italia. Autonomia e specialità del diritto sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1959, 6 ss.

<sup>20</sup> Si veda, al riguardo, L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, *op. cit.*, 92.

<sup>21</sup> Così, L. FERRARA, *Giustizia sportiva (ad vocem)*, *op. cit.*, 494. In tale voce enciclopedica l'autore richiama un suo precedente scritto, nel quale egli, analiticamente ed acutamente, espone la propria tesi in ordine alla necessità di attualizzare la nozione e lo stesso inquadramento dogmatico dell'ordinamento sportivo. Si veda, al riguardo, L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubb.*, 2007, 1 ss.

<sup>22</sup> Così, L. FERRARA, *Giustizia sportiva (ad vocem)*, *cit.*, 495. L'autore cita diversi studi e contributi in grado di costituire un ampio orientamento in merito. Fra questi, si vedano, E. PICOZZA, *I rapporti generali tra ordinamenti*, in C. FRANCHINI (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, 2004, 1 ss., A. DE SILVESTRI, *Le nuove frontiere del diritto dello sport*, in J. TOGNON (a cura di), *Diritto comunitario dello sport*, Torino, 2009, 78 ss. L'autore richiama poi diversi contributi di G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*, *op. cit.*; *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2006, 2967 ss.; *Norme sportive e principio pluralistico*, in *Dir. sport*, 2008, 25 ss.; *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organismi sportivi*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 615 ss. Come di notevole interesse vengono inoltre segnalati i contributi di N. PAOLANTONIO, *Ancora su sport e giustizia*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2007, 3537 ss (dello stesso autore si veda anche, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, in *Foro amm. – Tar*, 2007, 1152

Il dibattito afferente alla qualificazione o meno del fenomeno sportivo quale ordinamento giuridico si è pertanto arricchito di elementi di indubbia novità, attualizzando le risalenti dispute concernenti l'individuazione della natura di ordinamento originario o derivato del medesimo<sup>23</sup>.

Più elementi concorrono a tenere in notevole considerazione la recente impostazione dottrinale.

Sotto un primo profilo non può dubitarsi che, in conformità alla Costituzione repubblicana, possano essere legittimate limitazioni alla sovranità statale solamente nei confronti degli ordinamenti esterni quali, ad esempio, l'ordinamento canonico, oppure nei confronti degli ordinamenti delle organizzazioni sovranazionali, alla cui categoria non appartengono certamente gli organismi operanti nello sport, avuto riguardo anche a quelli posti al vertice dell'organizzazione internazionale, quale il Comitato Olimpico Internazionale<sup>24</sup>.

L'integrazione risulterebbe inoltre necessitata dal fatto che i tradizionali elementi costitutivi dell'ordinamento sportivo (plurisoggettività, normazione e organizzazione) non sarebbero isolabili da quelli dell'ordinamento statale, non godendo, come tali, di autonoma esistenza<sup>25</sup>.

Non può, poi, sottovalutarsi il sempre maggior interesse che il diritto comunitario ha manifestato per il fenomeno sportivo<sup>26</sup>.

La stessa evoluzione dell'ordinamento giuridico europeo il quale, seppur derivato dagli Stati membri nel suo momento genetico, si è evoluto in via autonoma, mediante e soprattutto la potestà di produrre norme giuridiche direttamente efficaci negli ordinamenti degli Stati membri,<sup>27</sup> ha ormai un'importanza non certo trascurabile anche per quanto concerne la regolamentazione dell'ambito sportivo.

---

ss) ; S. LANDINI, *Pluralismo giuridico e ordinamento sportivo: un binomio in crisi?*, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, 2006, 415 ss; F. ROVERSI-MONACO, *Prefazione*, in *Dir. sport*, 2007; M. CIMMINO, *Rischio e colpa nella responsabilità sportiva*, Napoli, 2006, 6 ss., nella parte in cui l'autrice afferma che "le trasformazioni che accompagnano il fenomeno sportivo sembrano mettere in crisi anche la lettura dello sport in termini ordinamentali secondo la teoria della pluralità degli ordinamenti".

<sup>23</sup> Già Francesco Paolo Luiso aveva affermato che ogni ordinamento giuridico è per sua natura originario, stabilendo i propri rapporti con ogni altro ordinamento solo ed esclusivamente mediante le sue norme. Solo dall'analisi di tali norme si potrebbe pertanto trarre la complessiva posizione che ogni ordinamento assegna a ciascun altro. Così, F. P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, 14.

<sup>24</sup> Si veda al riguardo, G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*, *op. cit.*, 269.

<sup>25</sup> In tal senso, L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, *cit.* 495.

<sup>26</sup> Sugli aspetti afferenti al diritto comunitario dello sport, si vedano i seguenti contributi, J. TOGNON (a cura di), *Diritto comunitario dello sport*, Torino, 2009, (dello stesso autore si vedano anche, *Diritto europeo dello sport*, Torino, 2011, *Lo sport e il Trattato di Lisbona: l'irrisolto problema della specificità*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 3/2012.; S. BASTIANON (a cura di) *L'Europa e lo sport. Profili giuridici, economici e sociali*, Milano, 2013; BRUNO NASCIBENE, STEFANO BASTIANON, *Diritto europeo dello sport. L'Europa in movimento. Raccolta di testi e documenti*, Torino, 2011.

<sup>27</sup> Al riguardo, in ordine al rapporto fra ordinamento comunitario e ordinamento statale, visto nell'ottica della formazione di un unico ordinamento giuridico, si veda, G. ITZCOVICH, *Integrazione giuridica. Un'analisi concettuale*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 749 ss.

In un'epoca nella quale lo sport è così significativamente presente nella legislazione e nella giurisprudenza comunitaria<sup>28</sup>, sarebbe dunque antistorico ritenere che gli organismi e le istituzioni sportive potessero vantare una sorta di extraterritorialità<sup>29</sup>, quando addirittura i singoli Stati nazionali vedono comprimere la propria autonomia sovrana, in favore delle istituzioni comunitarie.

La recente giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>30</sup> ha peraltro ribadito, e consolidato, la negazione di qualsivoglia rilevanza delle regole cosiddette puramente sportive per il diritto dell'Unione Europea.

In ossequio all'insegnamento della dottrina più recente, pertanto, il fenomeno sportivo sembra essersi ormai affrancato dalla necessità di procedere ad una preliminare sua qualificazione quale ordinamento giuridico originario o derivato.

Sono proprio gli aspetti connaturati alla sua evidente dimensione sociale, in grado di coinvolgere interessi sia di matrice pubblicistica che di natura tipicamente privatistica di gestione che, quali espressione di autonomia riconosciuta dall'ordinamento statale e comunitario, devono essere approfonditi e salvaguardati, naturalmente nel rispetto dei principi e delle norme fondamentali da quest'ultimi indicati.

### 3. Le federazioni sportive fra interessi pubblici e natura privatistica

L'osservazione da ultimo proposta, afferente al contestuale coinvolgimento di interessi pubblici e privati nella conduzione del fenomeno sportivo, porta inevitabilmente ad affrontare il tema della natura giuridica delle federazioni sportive.

Sono ormai noti gli studi e gli approfondimenti dottrinali che, successivamente all'entrata in vigore di legge n. 426/1942 (*"Costituzione ed ordinamento del Comitato Olimpico Nazionale Italiano – CONI"*, primo intervento legislativo volto a regolamentare il fenomeno sportivo in ambito nazionale) hanno costituito la fonte della tesi che ravvisava nelle federazioni sportive una natura pubblicistica.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup>Al riguardo, ed a mero titolo esemplificativo, è nota l'incidenza sul piano sportivo della sentenza Bosman (Corte di giustizia dell'Unione europea, 15 dicembre 1995, causa C-415/93, URBSFA c Bosman, in *Raccolta*, p. I-5040) che, prescindere dalle notevolissime conseguenze comportate sul piano del rapporto tra calciatori professionisti e società di loro appartenenza<sup>28</sup>, è risultata di straordinaria importanza in quanto, per la prima volta in modo così dirimpente, i principi di diritto enunciati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea sono stati applicati ad un settore, qual è quello sportivo in generale, rimasto sino ad allora in una sorta di "magico isolamento" rispetto al diritto dell'Unione europea. L'espressione è di S. BASTIANON, *La sentenza Bosman vent'anni dopo*, Torino, 2015, 3. Il pronunciamento della citata sentenza ha comportato rilevanti effetti sulla qualificazione dell'ordinamento sportivo quale ordinamento speciale secondo M. CLARICH, in *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 393 ss.

<sup>29</sup> L'espressione è di V. ZINGALES, *Provvedimenti di esclusione di società sportive da campionati agonistici e tutela giurisdizionale statale*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 275 ss, così come citato da L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, cit. 495.

<sup>30</sup> Nell'ambito della quale la più significativa è senza dubbio la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 18 luglio 2006, causa C-519/04 P. Causa C-519/04 P, David Meca-Medina e Igor Majcen c. Commissione delle Comunità europee. A commento della medesima si veda, I. DEL GIUDICE, *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee si pronuncia sulla possibile rilevanza esterna delle norme sportive*, in *GiustAmm.it*, [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 9/2006.

<sup>31</sup> Si vedano, al riguardo, i contributi di I. SCOTTO, *Il CONI e le Federazioni Sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1954, p. 341 ss; F. MONGIARDO, *Le Federazioni sportive sono organi del CONI*, in *Riv. dir. sport.*, 1955, p. 237 ss; G. ADDOBATTI, *Natura giuridica*



A fondamento della ritenuta natura pubblicistica delle federazioni sportive veniva innanzi tutto posto l'allora vigente dato normativo, dal quale venivano estrapolati molteplici indicatori in grado di confermarne la valenza pubblicistica.

L'art. 5 della legge istitutiva del Comitato Olimpico Nazionale Italiano era del resto chiaro nel qualificare espressamente le federazioni sportive quali “organi” del CONI, potendo le federazioni considerarsi quali diretta emanazione dell'ente pubblico posto al vertice nazionale dell'organizzazione del fenomeno sportivo, mutuandone così la natura pubblicistica.

Altre argomentazioni erano poste a suffragio della ritenuta connotazione pubblicistica delle federazioni. In specifico si citava la considerevole autonomia (vista nella sua accezione pubblicistica di autonomia normativa e di autarchia) della quale godevano le federazioni sportive, alle quali era anche consentita la potestà di emanazione di veri e propri provvedimenti amministrativi (quali, ad esempio, quelli concernenti l'affiliazione delle società sportive) in grado di produrre modificazioni nelle posizioni soggettive dei soci e delle società affiliate, con un conseguente loro affievolimento in interessi legittimi. Contribuivano a suffragare la tesi pubblicistica, i penetranti poteri di controllo riconosciuti al CONI in ordine all'approvazione dei bilanci e dei conti consuntivi delle federazioni, ed avuto riguardo ai controlli straordinari sugli organi, che potevano addirittura spingersi sino al commissariamento degli organi di vertice federali.

L'argomentazione più pregnante a sostegno della tesi pubblicistica si fondava tuttavia sulla considerazione che vedeva il fenomeno sportivo alla stregua di un'attività di interesse generale a beneficio della collettività, con la conseguente necessità, per l'ordinamento statale, di regolamentarne il settore, mediante l'istituzione di organismi in grado di esercitare veri e propri poteri autoritativi nei confronti dei consociati.

In sintonia con l'allora dominante orientamento dottrinale, volto a qualificare le federazioni sportive quali soggetti di diritto pubblico, si poneva anche la coeva giurisprudenza amministrativa<sup>32</sup>.

Come appena evidenziato, alla base delle varie argomentazioni poste a suffragio della tesi pubblicistica si poneva comunque l'interpretazione del dato normativo e, in specifico, del termine “organo”, utilizzato

---

*delle federazioni sportive nazionali nell'organizzazione del CONI – Riflessi pubblicistici*, in *Reg. com. loc.*, n. 4-5, 1976, p. 335 ss; G. ADDOBATI, *L'ordinamento sportivo e la responsabilità nell'ordinamento federale calcistico*, Napoli, 1977. Si vedano, inoltre i più recenti contributi di, G. ALPA, *L'ordinamento sportivo*, in *Nuova giur. civ. comm.* 1986, II, p. 321 ss.

<sup>32</sup> In tale ottica devono pertanto valutarsi le numerose pronunce che, in sede giurisdizionale, avevano affrontato la problematica afferente all'individuazione della natura delle federazioni sportive, successivamente all'entrata in vigore del dettato legislativo di cui alla legge 16.2.1942, n. 426. Al riguardo si veda, ex multis, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 6.3.1973, n. 80, in *Cons. Stato*, 1973, p. 467. In tale pronuncia, il supremo organo di giustizia amministrativa aveva sottolineato che, con la legge istitutiva del CONI, le federazioni sportive erano state espressamente riconosciute quali persone di diritto pubblico, essendo stato loro attribuito un potere regolamentare e la potestà di emanare provvedimenti idonei a produrre modificazioni nelle posizioni soggettive dei soci delle società affiliate.

dal legislatore per identificare la natura delle federazioni sportive ed il loro rapporto con il Comitato Olimpico Nazionale.

In epoca più recente iniziò, tuttavia, a farsi strada un orientamento interpretativo che qualificava il termine “organo” quale locuzione utilizzata dal legislatore in senso atecnico, e/o “metagiuridico”, volto ad individuare, nelle federazioni, una mera articolazione dell’ambito di governo dell’ordinamento sportivo.<sup>33</sup> Così diversamente interpretando il dato letterale, la letteratura si è progressivamente orientata nel senso di affermare la natura privatistica delle federazioni sportive.

A suffragio di tale diversa concezione si ponevano una considerazione di carattere più generale ed una considerazione più attenta al dato tecnico – normativo.

In ordine al primo aspetto, si è inteso valorizzare le ragioni di natura socio-culturale che identificavano, nella creazione delle federazioni sportive, la volontà manifestata da una aggregazione spontanea di soggetti privati volti ad esercitare una determinata pratica sportiva<sup>34</sup>. La natura di ente pubblico attribuita all’ente di governo del fenomeno sportivo (CONI), non potrebbe dunque riverberarsi sulle singole federazioni sportive, la cui genesi rimarrebbe ancorata alla natura di associazioni private, sorte spontaneamente per praticare un’attività insita nella sfera individuale di ogni soggetto, al fine di meglio consentirne l’espletamento organizzato<sup>35</sup>.

Avuto riguardo all’aspetto tecnico - normativo, si era invece inteso evidenziare come, a fronte dell’entrata in vigore della legge 23.3.1981, n. 91, in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti, le federazioni sportive avevano perso, anche dal punto di vista dell’interpretazione letterale del dato normativo, la qualifica di “organi” del Comitato Olimpico Nazionale. L’art. 14 della citata legge, disciplinante le federazioni sportive nazionali, infatti, non qualificava più le federazioni quali “organi” del CONI, limitandosi a prevedere, dopo averne sottolineato l’autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, l’assoggettamento delle stesse alla vigilanza del CONI. Il rapporto fra federazioni sportive e CONI non

---

<sup>33</sup> Secondo Sanino, il termine “organi”, utilizzato dal legislatore, doveva interpretarsi quale locuzione utilizzata in maniera impropria e atecnica, alla mera finalità di rimarcare l’evidente collegamento fra le federazioni sportive e l’ente pubblico situato al vertice dell’organizzazione sportiva. Al riguardo, si veda, M. SANINO, *Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) – (ad vocem)*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 1988, p. 4. Del resto, già immediatamente dopo l’entrata in vigore della legge 426/1942, in uno studio concernente il rapporto tra associazioni sportive e loro tesserati, il termine “organi” era stato visto quale termine utilizzato dal legislatore in maniera “metagiuridica”. Si veda, al riguardo, R. TOSETTO, F. MANESCALCHI, *Profili giuridici del fenomeno sportivo con speciale riguardo alla natura giuridica del rapporto tra associazioni calcistiche e calciatori*, in *Foro padano*, 1951, III, p. 52.

<sup>34</sup> Si veda, in tal senso, A. QUARANTA, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive nazionali*, in *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 172 ss. L’autore ha successivamente approfondito la problematica afferente alla natura delle federazioni sportive, volendo ribadire che la genesi delle stesse doveva ricondursi non ad un atto sovraordinato di una autorità dotata di poteri pubblicistici, bensì ad un atto di adesione spontanea alla comunità stessa, ed all’accettazione convenzionale, di chiara matrice privatistica, delle regole poste dagli organismi preposti all’organizzazione del fenomeno sportivo. Così, A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Aa. Vv., Saggi di diritto sportivo*, Milano, 1999, p. 28.

<sup>35</sup> In tal senso, si veda, L. TRIVELLATO, *Considerazioni sulla natura giuridica delle federazioni sportive*, in *Dir e soc.*, 1991, p. 144.

avrebbe pertanto potuto più porsi in termini di interorganicità, non rinvenendosi un nesso di immedesimazione organica proprio dell'organo in senso stretto, e dovendosi invece qualificare quale rapporto esistente fra un'associazione di tipo privatistico ed un ente pubblico avente su di essa poteri di vigilanza<sup>36</sup>.

L'elevato grado di autonomia riconosciuta alle federazioni sportive, il mutato quadro normativo, e la riflessione che individuava la genesi delle stesse nell'aggregazione spontanea di privati, liberamente raggruppati al fine di esercitare la pratica sportiva, avevano pertanto portato la dottrina a disattendere l'avverso orientamento, ed a qualificare in termini essenzialmente privatistici la natura delle federazioni sportive<sup>37</sup>.

Da un'antinomia così netta fra opposte teorie, è derivato un orientamento mediano, oggi condiviso da larga parte della dottrina, che, sulla base della riconosciuta specificità delle federazioni sportive, ha inteso qualificare le stesse quali associazioni di tipo privatistico a valenza pubblicistica. Trattasi della tesi volta ad affermare la natura giuridica "mista" delle federazioni sportive, in ossequio al principio del cosiddetto "doppio binario", visto quale elemento caratterizzante le attribuzioni e le attività di titolarità delle stesse. Punto di partenza della recente evoluzione ermeneutica, è stata, ancora una volta, la mutazione del quadro legislativo di riferimento che, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo, 23.7.1999, n. 242 (riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano) ha inteso espressamente qualificare le federazioni sportive quali associazioni di diritto privato.

L'art. 15, comma 2, del citato disposto normativo, ha infatti espressamente qualificato le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate, quali soggetti aventi "*natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato*" soggette, per quanto non espressamente previsto nel citato decreto, alla disciplina del codice civile ed alle relative disposizioni di attuazione.

Contestualmente alla qualificazione delle federazioni sportive nazionali quali associazioni con personalità giuridica di diritto privato, il legislatore ha però inteso salvaguardare le attribuzioni pubblicistiche di titolarità delle stesse, riconoscendo, al primo comma del citato art. 15, che l'attività sportiva in capo alle federazioni dovesse essere da queste praticata in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, "*anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifici aspetti di tale attività*"<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Al riguardo, si veda, G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 1993, p. 336. Per il citato autore la potestà di vigilanza riconosciuta al CONI non poteva consentire, di per sé sola, l'attrazione nel novero degli enti pubblici del soggetto alla quale è rivolta.

<sup>37</sup> Oltre ai già citati contributi, si vedano, al riguardo, F. P. LUISO, *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali e questione di giurisdizione*, in *Giust. civ.*, 1980, p. 2545 ss.; R. PEREZ, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, Milano, 1988, p. 532 ss.; P. DINI, *Le basi dell'autonomia normativa del diritto sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1975, p. 229 ss.; A. DE SILVESTRI, *Le qualificazioni giuridiche dello sport e nello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1992, p. 283 ss.

<sup>38</sup> La qualificazione delle federazioni sportive quali associazioni con personalità giuridica di diritto privato, ed il richiamo alla valenza pubblicistica di parte delle attività ad esse riconducibili, è stata mantenuta anche a seguito delle novelle

Pare evidente, dal tenore del vigente dettato normativo, l'intenzione del legislatore di voler dissolvere ogni dubbio circa la natura privatistica delle federazioni sportive, con il contestuale riconoscimento e salvaguardia della valenza pubblicistica di specifiche attribuzioni e di specifiche attività di titolarità delle stesse. L'elemento dirimente al fine di determinare l'applicazione nei confronti delle federazioni sportive della disciplina pubblicistica rispetto a quella privatistica non sarà dunque più costituito dalla natura del soggetto agente, ma dalla determinata e concreta attività dallo stesso posta in essere.<sup>39</sup>

La collocazione delle federazioni sportive nel sistema ordinamentale di governo dello sport facente capo al CONI, porta dunque a rendere necessaria un'analisi peculiare delle attività e delle attribuzioni di loro titolarità, in modo da poterne distinguere gli elementi privatistici, rispetto a quelli a valenza propriamente pubblicistica.<sup>40</sup>

La peculiarità che contraddistingue la natura delle federazioni sportive ha portato, peraltro, parte della dottrina a qualificare le stesse quali organi "indiretti" del CONI, in quanto soggetti privati abilitati ad emanare atti aventi natura pubblicistica, nello svolgimento delle attività istituzionalmente proprie di un ente pubblico<sup>41</sup>. In tale ambito, la peculiarità delle federazioni sportive quali organi indiretti del CONI si

---

introdotta nel cd secondo riordino del CONI, di cui al d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15. Nel testo vigente, ai commi 5 e 6 del citato articolo 15, è inoltre previsto che le federazioni sportive siano riconosciute, ai fini sportivi, dal Consiglio Nazionale, e che il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle nuove federazioni sportive nazionali sia concesso, a norma del D.P.R. 361/2000, previo riconoscimento, ai fini sportivi, da parte del detto Consiglio Nazionale.

<sup>39</sup> Secondo Leonardo Ferrara, la citata novella legislativa non potrebbe comunque mettere in dubbio la natura negoziale degli atti di soggetti privati (associazioni di diritto privato, assoggettate espressamente alla disciplina del codice civile), quali devono ritenersi le federazioni. A suffragio di tale osservazione, l'autore indica una serie di puntuali motivi, evidenziando, fra l'altro, che la «valenza pubblicistica» dell'attività federale, non significa necessariamente che gli atti delle federazioni siano pubblici, potendo anche, e più semplicemente, significare che la medesima attività riveste un rilievo o un interesse pubblico. Secondo il citato autore, peraltro, risulta priva di significato la sottoposizione dell'attività federale all'indirizzo del CONI (qualificato ente pubblico dall'art. 1 del decreto di riordino), in quanto possono essere indubbiamente sottoposte a indirizzo pubblico anche le attività private. Si veda, al riguardo, L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, op. cit. p. 22 ss. Sulla qualificazione degli atti delle federazioni sportive, si vedano, inoltre, G. VIDIRI, *Le federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*, in *Foro it.*, 2000, p. 1479 ss; P. PIZZA, *L'attività delle federazioni sportive tra il diritto pubblico e privato*, in *Foro amm. CdS*, 2002, p. 3257; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, p. 104.

<sup>40</sup> Al riguardo, deve essere tuttavia evidenziato che (peraltro già in epoca ben precedente rispetto al decreto legislativo 23.7.1999, n. 242, e dunque nella vigenza del precedente dettato normativo che qualificava le federazioni sportive quali organi del CONI) Sabino Cassese aveva già osservato che la qualifica delle stesse quali organi del CONI non poteva ritenersi assorbente, nel senso di essere in grado di annullarne o vanificarne la loro soggettività, dovendosi necessariamente valutare le federazioni sportive alla stregua di centri autonomi di imputazione di diritti ed obblighi in grado di diversificarne l'attività, distinguendone elementi a valenza pubblicistica da attività di tipo meramente privatistico. Si veda, al riguardo, S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del "parastato"*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, p. 121.

<sup>41</sup> Si veda, al riguardo, la già citata monografia di MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, op. cit., p. 105. In essa l'autore (citando il contributo di R. FRASCAROLI, *Sport (dir. pubbl e priv.) - (ad vocem)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, p. 519 ss) approfondisce l'elaborazione dottrinale che, mutuando quanto osservato in tema di concessionari di opere pubbliche, ha qualificato le federazioni sportive come organi indiretti del CONI. Sulla teoria dell'organo indiretto l'autore cita i contributi di, M. PROTTO, *Morte e reincarnazione dell'organo indiretto*, in *Giur. it.*, 2000, p. 175 ss; F. ACERBONI, *L'attività del concessionario di opera pubblica: profili di giurisdizione e diritto comunitario*,

sostanzierebbe nella circostanza che vede tale qualificazione non derivare da un atto specifico (come avviene, ad esempio, per la concessione) ma da una valutazione effettuata direttamente dall'ordinamento, in grado di assoggettare l'organo indiretto sportivo a poteri di supremazia, controllo e vigilanza, addirittura più penetranti rispetto a quelli a cui è soggetto il concessionario.<sup>42</sup>

Nel solco del mutato approccio ermeneutico, pertanto, l'attività posta in essere dalle federazioni sportive dovrà dunque essere valutata scindendo le fattispecie nelle quali le stesse operano quali organi di diretta emanazione del CONI rispetto a quando gli atti di loro titolarità risultino riconducibili alle prerogative privatistiche, proprie della loro autonomia. In questo senso, ad esempio, l'approvazione degli atti tipici volti al loro funzionamento (quali statuti, regolamenti e disposizioni di loro attuazione) rientreranno nell'attività riconducibile alla natura pubblicistica delle federazioni, così come i provvedimenti di affiliazione delle società e delle associazioni sportive<sup>43</sup>. Di contro, la gestione delle norme tecniche disciplinanti lo svolgimento delle competizioni sportive, nonché gli atti di ordinaria gestione dell'attività federale, costituiranno atti ad evidente matrice privatistica, posti in essere da associazioni con personalità giuridica di diritto privato nell'espletamento della loro ordinaria ed autonoma attività.

L'interpretazione volta ad affermare la natura giuridica "mista" delle federazioni sportive ha trovato, come detto, ampia condivisione in dottrina<sup>44</sup>.

---

in *Contr. St. enti pubbl.*, 1999, p. 289 ss; F. DE LEONARDIS, *Il concetto di organo indiretto: verso nuove ipotesi di applicazione dell'esercizio privato di funzioni pubbliche*, in *Dir. amm.* 1995, p. 347 ss; F. ANCORA, *Il concessionario come "organo indiretto" della pubblica amministrazione*, in *Giur. mer.*, 1990, 1126 ss.

<sup>42</sup> Si veda, al riguardo, F. FRACCHIA, *Sport (ad vocem)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIV, Torino, 1999, p. 471, nt. 18. La natura delle federazioni sportive è stata anche ricondotta al concetto di *munus*, e dunque all'attribuzione di funzioni amministrative ad un soggetto privato che, per la parte della propria attività volta al perseguimento di scopi ad esso estranei, acquisisce una qualificazione soggettiva diversa da quella originariamente posseduta, rimanendone però dalla stessa distinta. Si veda, al riguardo, B. MARCHETTI, *Lo sport*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, t. I, Milano, 2003, p. 939.

<sup>43</sup> Al riguardo, il Consiglio di Stato ha inteso evidenziare come fra le norme che testimoniano l'attribuzione alle federazioni di specifici poteri pubblicistici, siano da annoverare l'art. 10 della l. 23.3.1981, n. 91, in tema di affiliazione, e l'art. 12 l. s. relativo al potere di controllo e di attivazione del regime di responsabilità delle società sportive nella loro attività gestionale, in quanto direttamente ricollegabili all'interesse generale concernente lo svolgimento e potenziamento dello sport. Cfr., Consiglio di Stato, sez. VI, 15.09.1998, n. 1257, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>44</sup> Oltre ai già citati contributi, si vedano, al riguardo, P. SANDULLI, M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo. Il sistema di giustizia sportiva della federcalcio*, Milano, 2015; G. NAPOLITANO, *La riforma del CONI e delle federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, p. 118; L. TRIVELLATO, *Spunti di riflessione su CONI, ordinamento sportivo e rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento a fini generali*, in *Dir. e soc.*, n. 1, 2000, p. 61; L. GIACOMARDO, *Federazioni sportive e CONI: natura dei soggetti e dei relativi atti*, in *Dir. e giust.* 2003, p. 24. Ritiene, quanto meno sul piano sostanziale, l'ordinamento sportivo maggiormente riconducibile ad una prospettiva pubblicistica, Francesco Goisis, il quale, in un'approfondita monografia, (F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007) ha inteso evidenziare come le federazioni sportive, in quanto associazioni coattive, agirebbero, di norma, *iure pubblico*. A suffragio delle considerazioni svolte, l'autore sottolinea, inoltre, come interi ambiti della funzione disciplinare giustiziale sportiva, siano accentrati in capo al CONI, nella sua qualità di ente pubblico posto al vertice dell'organizzazione sportiva. Le considerazioni svolte dal citato autore risultano, sul punto, avvalorate, dalla recente emanazione del "Codice della giustizia sportiva," approvato dal Consiglio Nazionale del CONI, ed entrato in vigore in data 01/07/2014. Detto codice costituisce la fonte apicale regolante l'ordinamento e lo svolgimento dei procedimenti di giustizia innanzi alle federazioni sportive nazionali ed alle discipline sportive associate. L'emanazione di tale elaborato ad opera del CONI, rende peraltro manifesta la volontà dell'organo

Parimenti, anche la giurisprudenza ha ritenuto di dover costantemente scindere gli atti emanati dalle federazioni sportive distinguendo fra quelli adottati per finalità istituzionali a valenza pubblicistica (quali, ad esempio gli atti di affiliazione delle società) in ordine ai quali è stata riconosciuta la giurisdizione del giudice amministrativo, ed ad atti a mera valenza privatistica, come tali indifferenti per l'ordinamento generale (quali, ad esempio, i provvedimenti afferenti all'applicazione delle norme tecniche e disciplinari, o volti a comporre conflitti economici fra tesserati) per i quali è stata riconosciuta la competenza della giustizia domestica<sup>45</sup> e la giurisdizione del giudice ordinario.

Le argomentazioni volte a suffragare la natura giuridica “mista” delle federazioni sportive costituiscono il punto di partenza per l'esame della sentenza della Corte di Giustizia che, adita dall'ordinanza del Consiglio di Stato in premessa citata, si è recentemente pronunciata sulla natura giuridica della Federazione Italiana Giuoco Calcio e, più in generale, sulla natura giuridica delle federazioni sportive.

Prima di procedere a detta disamina è però opportuno soffermarsi, in un'ottica di sintesi, sulla complessa vicenda che ha recentemente interessato il CONI, quale organo pubblico di vertice dello sport italiano.

---

nazionale di governo del fenomeno sportivo, di esercitare le proprie prerogative di vigilanza e controllo, anche in ambiti che venivano trattati in quasi completa autonomia (ad eccezione del rispetto dei meri principi generali dettati dall'ente pubblico di riferimento) dalle singole federazioni sportive. Sul codice di giustizia sportiva CONI, si veda, L. FERRARA, F. ORSO, *Il codice di giustizia del CONI tra omogeneizzazione procedurale e autonomia federale*, in *Rivista di diritto sportivo*, <http://www.coni.it/it/rivista-di-diritto-sportivo-dottr/dottrina.html>, 2ss.

<sup>45</sup> Si deve a Francesco Paolo Luiso il primo e più significativo studio afferente specificamente la giustizia sportiva. (F. P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975. Dello stesso autore si veda inoltre, *Giustizia sportiva (ad vocem)*, in *Dig. disc. priv.*, Torino 1993, p. 223 ss.). In tale fondamentale contributo è illustrata la prima sistemazione organica della materia afferente il contenzioso sportivo, suddiviso dall'autore in quattro diverse fattispecie, concernenti le questioni tecniche, disciplinari, economiche ed amministrative. Le controversie di natura tecnica possono individuarsi in quelle afferenti all'organizzazione ed alla regolarità delle competizioni sportive, come tali disciplinate dalle regole federali di settore. Le controversie di natura economica si caratterizzano invece per la valutazione dei contrasti di natura patrimoniale che possono insorgere tra società o tra società ed i soggetti con le stesse tesserati. In quanto incidenti sulla sfera economica delle parti, tali controversie sono state generalmente attribuite alla competenza dell'ordinamento statale. Le controversie di natura disciplinare possono invece ritenersi alla stregua del vero e proprio cosiddetto “giudizio sportivo”, in esito al quale l'ordinamento settoriale potrà irrogare sanzioni di natura disciplinare ai soggetti ritenuti responsabili di violazioni delle norme e dei precetti specificamente contenuti nell'ordinamento settoriale. Le controversie di natura amministrativa, ad evidente carattere residuale, si riferiscono invece alla generalità delle questioni, correntemente denominate di carattere amministrativo, quali, ad esempio, quelle aventi ad oggetto il contrasto derivato dall'adozione di provvedimenti atti a limitare la partecipazione di un soggetto nell'ambito dell'ordinamento sportivo, come il diniego di ammissione ad un campionato, la decadenza dell'affiliazione, e diverse fattispecie ad esse similari. Sono ormai numerosi i contributi e gli approfondimenti sul procedimento innanzi agli organi di giustizia sportiva. Fra questi, sia consentito rimandare a S. PAPA, *Il procedimento innanzi agli organi di giustizia sportiva*, Napoli, 2012. Si segnala inoltre, fra i contributi più recenti, P. SANDULLI, M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo. Il sistema di giustizia sportiva della Federcalcio*, op. cit.; G. SCIANCALEPORE, S. PALAZZI, P. STANZIONE (a cura di), *Lineamenti di giustizia sportiva*, Torino, 2015.

#### **4. L'organismo di vertice dello sport italiano ed il difficile connubio fra il Comitato Olimpico Nazionale e la società "Sport e Salute Spa"**

L'impianto normativo che, come riferito, aveva confermato la personalità di diritto pubblico riconosciuta al CONI e la natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato attribuita alle singole federazioni, non ha subito particolari contraccolpi, quanto meno dal punto di vista della veste giuridica a queste ultime riconosciuta, dalla travagliata vicenda che ha interessato (e sta interessando tuttora) l'organo di vertice dello sport italiano e la sua difficile convivenza con la neoistituita società "Sport e Salute Spa". Come noto, con legge n.178/2002 era stata istituita la società "CONI Servizi Spa", quale struttura di supporto al Comitato Olimpico Nazionale.

Nell'intenzione del legislatore la neoistituita società, di natura privata, doveva adoperarsi al fine di snellire e rendere più celere l'attività del CONI, in special modo nell'attività di organizzazione degli eventi sportivi. Un organismo di natura privata si riteneva infatti dotato di maggiore celerità di gestione e capacità di organizzazione che, anche grazie ad un più snello rapporto con il personale, avrebbe potuto porsi in modo più efficiente rispetto all'ente pubblico di riferimento.

Il quadro ebbe profondamente a mutare con l'istituzione, in luogo della citata società "CONI Servizi", della nuova società "Sport e Salute" che, ben lungi dal costituire un mero cambiamento di denominazione, si contraddistinse da subito quale soggetto giuridico del tutto nuovo, con funzioni e finalità significativamente diverse rispetto alla società precedente.

La legge n. 145/2018 (legge di bilancio per l'anno 2019), oltre a definire in dettaglio le mansioni e le competenze attribuite alla neoistituita società, ebbe a comportare dei significativi mutamenti in ordine al finanziamento pubblico dello sport nazionale ed alla gestione del personale dell'ente pubblico di riferimento.

Per quanto in questa sede maggiormente rileva, la citata disposizione legislativa ha previsto un meccanismo di finanziamento del tutto diverso rispetto al precedente, disponendo che, a differenza del sistema previgente (nel quale l'erogazione dei fondi in favore dello sport e dell'attività sportiva veniva effettuata direttamente dallo Stato al CONI, per poi essere, a sua volta, oggetto di trasferimento da quest'ultimo alle singole federazioni nazionali) sia previsto un passaggio di fondi diretto dal bilancio dello Stato alla società "Sport e Salute" ed al CONI, per una somma non inferiore a 410 milioni annui.

Di tale somma viene destinato al CONI un importo della misura minima di 40 milioni di euro annui, per il finanziamento delle spese relative al proprio funzionamento ed alle proprie attività istituzionali, nonché per la copertura degli oneri relativi alla preparazione olimpica e al supporto alla delegazione italiana. Dal residuo importo destinato alla società "Sport e Salute", dovrà essere da questa stanziata una somma, dell'importo legislativamente indicato, a titolo di finanziamento delle federazioni sportive nazionali, delle

discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, dei gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato e delle associazioni benemerite<sup>46</sup>.

La citata procedura di finanziamento ha comportato il venir meno della potestà di controllo e di attribuzione del CONI rispetto all'erogazione dei finanziamenti a beneficio delle federazioni e delle discipline sportive associate. Al CONI era peraltro già stato tolto il controllo del personale il quale, già a far data dall'istituzione della società "CONI Servizi Spa", era stato a quest'ultimo trasferito.

L'entrata in vigore della legge n. 86 del 2019 (*"deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione"*) e, soprattutto, il mancato esercizio ad opera dell'esecutivo della delega di cui all'art. 1, comma 1, lett. e) relativa alla conferma delle potestà del CONI in materia di divulgazione dei principi e dei valori *"dell'olimpismo, in armonia con l'ordinamento sportivo internazionale"*, ha acuito la problematica afferente alla demarcazione di operatività e degli ambiti di competenza del CONI e della società "Sport e Salute", soggetto ormai anch'esso dotato di competenza sulla diffusione della pratica sportiva, sulla gestione degli impianti sportivi e sull'utilizzazione, nel contesto sportivo, dei centri scolastici, ai sensi dell'art. 2 della citata legge 86/2019.

Il venir meno del controllo sul personale, la mutate modalità di finanziamento e la sovrapposizione di competenze fra il CONI e la neoistituita società "Sport e Salute", ha portato gran parte della dottrina a sostenere l'avvenuta spoliatura delle prerogative istituzionali del CONI, con la contestuale limitazione della sua operatività e della sua indipendenza<sup>47</sup>.

Anche il Comitato Olimpico Internazionale (CIO) ha manifestato delle perplessità relative all'effettiva autonomia ed alla capacità operativa rimasta al CONI, sulla base dell'avvenuto ridimensionamento della contribuzione a suo favore e, soprattutto, avuto riguardo all'impossibilità, per lo stesso, di gestire proprio personale e proprie strutture di riferimento. Le dedotte circostanze avevano portato il Comitato internazionale a dubitare che, nell'ordinamento sportivo italiano, potesse addirittura continuare a sussistere quell'autonomia dello sport rispetto al potere politico, principio cardine al quale è stata, da sempre, assoggettata ogni manifestazione sportiva tutelata dall'ordinamento internazionale<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Cfr. art. 1, commi 629 e 630, legge 145/2018.

<sup>47</sup> Da ultimo si veda, in letteratura, P. SANDULLI, *Note (e perplessità) a prima lettura del decreto "salva CONI"*, in *Rivista di diritto sportivo*, <https://www.coni.it/it/ultime-novità/ultime-novità/17756-note-e-perplessità-a-prima-lettura-del-decreto-“salva-coni”-html>

<sup>48</sup> Si vedano, ad esempio, le dichiarazioni rilasciate dal presidente del CIO, Thomas Bach, in visita in Italia in occasione dei campionati mondiali di ciclismo del settembre 2020. In tale sede, come riportato da numerosi organi di informazione, il Presidente del CIO ha evidenziato che il nuovo ordinamento sportivo delineato dalla recente riforma entrata in vigore in Italia non rispetterebbe la Carta Olimpica, mettendo a rischio l'operatività del Coni e la stessa partecipazione dell'Italia alle competizioni olimpiche. Fra i tanti organi di informazione che hanno riportato le suddette dichiarazioni, si veda quanto riportato dal quotidiano il Messaggero, in: [https://www.ilmessaggero.it/sport/altrisport/cio\\_bach\\_legge\\_sport\\_italia\\_rischio\\_medaglie\\_tokyo\\_cono\\_spadafora\\_mondiali\\_imola-5488590.htm](https://www.ilmessaggero.it/sport/altrisport/cio_bach_legge_sport_italia_rischio_medaglie_tokyo_cono_spadafora_mondiali_imola-5488590.htm)

Con l'evidente finalità di dissipare le perplessità manifestate dal CIO e di salvaguardare la partecipazione dell'Italia ai futuri giochi Olimpici, in data 26 gennaio 2021, il giorno precedente alla riunione del Comitato Internazionale Olimpico, l'esecutivo ha varato un decreto legge portante *“Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)”*.

Composto da soli quattro articoli, la citata disposizione d'urgenza ha inteso essenzialmente occuparsi dell'organizzazione del personale, del sistema di erogazione dei fondi e della gestione degli impianti sportivi<sup>49</sup>.

Per quanto in questa sede maggiormente rileva, particolarmente significativa risulta la disposizione di cui all'art. 1, mediante la quale viene, di fatto, prevista la reintegrazione del personale, nuovamente posto alle dipendenze del CONI, pur in un numero limitato e senza procedere ad un'organica regolamentazione della sua organizzazione. In ordine al sistema di finanziamento dello sport nazionale, il decreto legge ha previsto un incremento dei fondi in favore del CONI, contestualmente limitando i fondi attribuiti alla società “Sport e Salute”. Da ultimo il D.L. 5/2021 ha trasferito alcuni impianti sportivi al CONI, affinché lo stesso possa meglio sovrintendere al perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Ad una prima lettura non può non evidenziarsi come il citato decreto sconti inevitabilmente l'urgenza della sua adozione, peraltro avvenuta nel pieno avvicendamento dell'esecutivo. Manca, infatti, una disciplina organica della materia, non foss'altro per la mancata regolamentazione, e nemmeno puntuale identificazione, delle competenze da riconoscere ed attribuire al CONI, quale organo di vertice dello sport nazionale, rispetto alla società “Sport e Salute”, in origine nata, nella precedente sua denominazione, quale mero organo strumentale del Comitato Olimpico Nazionale.

Si auspica pertanto che, già in sede di conversione, il legislatore intenda regolamentare la materia con una visione di più ampio respiro, procedendo ad una chiara demarcazione delle competenze, volta a tutelare le finalità pubblicistiche dell'Ente preposto al governo dello sport nazionale, contestualmente preservando le esigenze di autonomia dello sport dall'ingerenza del potere politico.

## **5. Le federazioni sportive e la loro possibile collocazione nell'elenco delle Amministrazioni Pubbliche inserite nel conto economico consolidato**

Prima di soffermarsi sulla recente pronuncia della Corte di Giustizia sulla possibile collocazione della Federazione Italiana Giuoco Calcio fra gli organismi di diritto pubblico, occorre evidenziare che la Corte di Giustizia aveva già avuto modo di occuparsi della natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali, essendo stata adita dalla Corte dei Conti. Il giudice contabile aveva rimesso alla Corte la questione

---

<sup>49</sup> D.L. n. 5, pubblicato il successivo 29 gennaio 2021.

pregiudiziale atta a conoscere se la Federazione Italiana Golf e la Federazione Italiana Sport Equestri, quali istituzioni senza scopo di lucro produttrici di beni e servizi non destinabili alla vendita, dovessero considerarsi controllate, o meno, da un organismo pubblico, ai fini della loro classificazione nel settore delle amministrazioni pubbliche o nel settore delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie, conformemente alle norme del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali.

Evidenti ragioni di sistematicità di trattazione rendono pertanto opportuno, prima di procedere all'analisi dei più recenti pronunciamenti della Corte di Giustizia, soffermarsi (ancorché sinteticamente) sulla problematica afferente all'inclusione delle Federazioni sportive nazionali nel novero delle amministrazioni pubbliche e sull'ampio contenzioso da questa generato.

Ai sensi dell'art. 1 della legge 31.12.2009, n. 196, le amministrazioni pubbliche concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con le procedure ed i criteri stabiliti dall'Unione Europea, condividendone le conseguenti responsabilità. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, la normativa vigente dispone che, per amministrazioni pubbliche, si intendano gli enti ed i soggetti indicati, a fini statistici, dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), nell'elenco che il medesimo istituto è chiamato a pubblicare e ad aggiornare annualmente.

In tale contesto l'elenco ISTAT, e l'individuazione delle pubbliche amministrazioni in esso contenuta, può intendersi quale strumento volto a contribuire al rispetto dei vincoli e dei parametri economici assunti in sede europea, come tale predisposto in conformità alla normativa comunitaria recante il Sistema europeo dei conti nazionali e regionali<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Il SEC (Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali) sarà oggetto di più approfondita analisi nell'ultimo paragrafo, contestualmente all'esame delle sentenze pronunciate dalla Corte dei Conti a definizione dei giudizi instaurati dalle federazioni sportive inserite nell'elenco ISTAT. Sin d'ora si evidenzia che il medesimo è un sistema composto da un insieme di relazioni economiche, definizioni e regole contabili adottati uniformemente nei diversi Paesi dell'Unione Europea. Il SEC risulta coerente con gli standard internazionali definiti dal System of National Accounts (SNA) ed è realizzato, sotto il coordinamento dell'ONU, dai maggiori organismi statistici internazionali (FMI, Eurostat, OCSE, Banca Mondiale). L'adozione di criteri uniformi nei precetti contabili ha l'obiettivo di agevolare la comparazione fra le tendenze dei diversi Stati europei, favorendo le decisioni della politica economica e il raccordo con altre fonti statistiche. A far data dal settembre 2014, ed a seguito della pubblicazione di una nuova versione dei conti nazionali, è stato adottato dagli Stati membri dell'Unione europea il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali – Sec 2010 – in sostituzione del Sec 95. Il nuovo sistema, definito nel Regolamento Ue n. 549/2013 pubblicato il 26 giugno 2013, è il risultato di una stretta collaborazione fra l'Ufficio statistico della Commissione (Eurostat) ed i contabili nazionali degli Stati membri. Il Sec 2010 definisce i principi e i metodi di contabilità nazionale a livello europeo e prevede in maniera sistematica e dettagliata il modo in cui si misurano le grandezze che descrivono il funzionamento di una economia, in accordo con le linee guida internazionali stabilite nel Sistema dei conti nazionali delle Nazioni Unite (2008 SNA). Per approfondimenti bibliografici sul Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali, si veda, unitamente ai numerosi contributi contenuti nei manuali di contabilità, V. SIESTO, *La contabilità nazionale italiana*, Bologna, 1996. Di particolare interesse risulta anche la pubblicazione periodica *I conti degli italiani*, redatta dall'ISTAT, in special modo quella concernente l'edizione del 2001. Cfr., ISTAT, *I conti degli italiani*, Bologna, 2001.

La finalità dell'istituzione dell'elenco redatto dall'ISTAT deve dunque essere individuata nella necessità di predisposizione di uno strumento volto ad individuare il novero delle amministrazioni pubbliche chiamate a concorrere al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e ad essere, come tali, sottoposte agli obblighi di contenimento della spesa.

Eventuali controversie originate dall'inclusione o meno di determinati enti o soggetti nel citato elenco predisposto dall'ISTAT, sono disciplinate dall'art. 1, comma 169, della legge 24.12.2012, n. 228, il quale ammette ricorso alle sezioni riunite della Corte dei Conti, in speciale composizione, ai sensi dell'art. 103, comma II, della Costituzione, *“avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31.12.2009, n. 196”*. Trattasi, dunque, dell'attribuzione di una giurisdizione esclusiva alle sezioni riunite, in speciale composizione, della Corte dei Conti.

L'individuazione delle amministrazioni pubbliche da inserire nel conto economico consolidato è stata oggetto, già a far data dalla prima predisposizione del relativo elenco, di un iter particolarmente tormentato, contraddistinto dall'instaurazione di ricorsi proposti in via giurisdizionale dai soggetti che, annualmente, ne risultavano inseriti, prima innanzi alla giustizia amministrativa, poi, a seguito dell'entrata in vigore della citata legge 228/2012, innanzi alla magistratura contabile<sup>51</sup>.

Nell'elenco allegato alla legge finanziaria 2005, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato erano state suddivise per tipologie di attività istituzionale. Le federazioni sportive erano state indistintamente ivi indicate fra gli *“enti produttori di servizi culturali”*.

Dopo alterne vicende che hanno interessato l'inserimento delle federazioni sportive negli elenchi annualmente predisposti dall'ISTAT,<sup>52</sup> la quasi totalità delle federazioni sportive inserite nell'elenco relativo all'annualità 2010,<sup>53</sup> ha proposto ricorso al Tar del Lazio.

In accoglimento dei rispettivi ricorsi il giudice amministrativo ha disposto l'annullamento dell'inserimento delle federazioni ricorrenti nel citato elenco<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> In merito alla problematica afferente all'inclusione delle federazioni sportive nell'elenco ISTAT, sia consentito rimandare a S. PAPA, *Il sindacato della Corte dei Conti avverso gli atti di ricognizione delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato. La vicenda delle federazioni sportive*, in *Diritto e processo amministrativo*, Edizioni Scientifiche Italiane n. 1/17.

<sup>52</sup> Successivamente alla pubblicazione dell'elenco allegato alla legge finanziaria 2005, anche nel primo elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico redatto dall'ISTAT, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 175 del 29.7.2005, le federazioni sportive erano state tutte inserite ed indicate fra gli enti produttori di servizi assistenziali e culturali. Nell'elenco pubblicato nel 2007, le federazioni sportive non vennero più incluse nel novero delle amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, a causa dell'instaurazione di un contenzioso ad esso relativo. Nel 2008 le federazioni sportive vennero nuovamente indicate dall'ISTAT fra le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico, in specifico, fra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali. Per la prima volta, tuttavia, l'ISTAT ebbe ad operare una distinzione, inserendo, nel citato elenco, solamente 31 delle 45 federazioni operative nell'ambito sportivo nazionale. Negli elenchi pubblicati nel 2009 e 2010 fu poi mantenuto l'inserimento delle 31 federazioni sportive, già inserite nell'elenco 2008.

<sup>53</sup> Elenco pubblicato dall'ISTAT, sulla Gazzetta Ufficiale n. 171 del 24 luglio 2010.

<sup>54</sup> Si vedano, al riguardo, le sentenze pronunciate dal Tar Lazio, sez. III quater, n. 6195, 6197 e da 6199 a 6213 del 12.7.2011. Tutte le sentenze sono consultabili sul sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). A fondamento della decisione di

La perdurante esclusione è stata poi mantenuta anche negli elenchi predisposti dall'ISTAT per le annualità 2012 e 2013<sup>55</sup>.

Il travagliato iter di inclusione delle federazioni sportive fra le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato è proseguito nel 2014 allorché, nell'elenco pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 210 del 10.9.2014, furono inserite la maggior parte delle federazioni sportive operanti nell'ambito sportivo nazionale.<sup>56</sup>

A seguito dell'entrata in vigore della più volte citata legge 24.12.2012, n. 228, e della conseguente attribuzione alle sezioni riunite delle Corti dei Conti, in speciale composizione, della giurisdizione avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche annualmente operata dall'ISTAT, le federazioni sportive inserite in detto elenco proposero nuovamente ricorso in via giurisdizionale, questa volta innanzi alla magistratura contabile.<sup>57</sup>

Detti ricorsi sono stati definiti dalla Corte dei Conti con numerose sentenze depositate nel corso dell'anno 2015.<sup>58</sup>

---

accoglimento dei ricorsi proposti dalle federazioni sportive, il Tar Lazio ha essenzialmente ritenuto fondata la censura con la quale si contestava che le ricorrenti, nel loro operare, potessero essere considerate soggette a "controllo pubblico", accertando, quindi, la mancanza, nei loro confronti, dei requisiti previsti dall'allora vigente Regolamento UE n. 2223/96-SEC 95. Avuto riguardo alla giurisprudenza del giudice amministrativo, ed ancorché non riferite specificamente alle federazioni sportive, di particolare interesse si appalesano inoltre le sentenze del TAR Lombardia, sez. I, 4.02.2013, n. 326 (a commento della quale si veda, S. DEL GATTO, *Sistema "Sec 95" ed elenco Istat. Sull'incerto confine della sfera pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 10/2013, p. 960 ss) e, soprattutto, Consiglio di Stato, sez. VI, 28.11.2012, n. 6014/2012. In tale sentenza, il Consiglio di Stato, riformando la decisione di primo grado del Tar Lazio, aveva affermato la legittimità dell'inserimento nell'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, delle casse private di previdenza.

<sup>55</sup> Ad eccezione della Federazione Italiana Giuoco Squash (FIGS) indicata fra le amministrazioni pubbliche inserite nel conto consolidato sia nell'elenco 2012 che nell'elenco 2013.

<sup>56</sup> In specifico le federazioni sportive ivi inserite erano: Federazione Italiana gioco Squash (FIGS), Federazione Ciclistica Italiana, Federazione Ginnastica d'Italia (FGDI), Federazione Italiana Badminton (FIBA), Federazione Italiana Baseball e Softball (FIBS), Federazione Italiana Bocce (FIB), Federazione Italiana Canoa e Kayak (FICK), Federazione Italiana Canottaggio (FIC), Federazione Italiana Cronometristi ((FICR), Federazione Italiana Danza Sportiva (FIDS), Federazione Italiana di Atletica Leggera (FIDAL), Federazione Italiana di Tiro con l'Arco (FITARCO), Federazione Italiana Discipline Armi Sportive da Caccia (FIDASC), Federazione Italiana Giuoco Handball (FIGH), Federazione Italiana Golf (FIG), Federazione Italiana Hockey (FIH), Federazione Italiana Hockey e Pattinaggio (FIHP), Federazione Italiana Judo Lotta Karate e Arti Marziali (FIJLKAM), Federazione Italiana Motonautica (FIM), Federazione Italiana Nuoto (FIN), Federazione Italiana Pallacanestro (FIP), Federazione Italiana Pallavolo (FIPAV), Federazione Italiana Pentathlon Moderno (FIPM), Federazione Italiana Pesca Sport. e Attività Subacquee (FIPSAS), Federazione Italiana Pesistica (FIPE), Federazione Italiana Scherma (FIS), Federazione Italiana Sci Nautico e Wakeboard (FISW), Federazione Italiana Sport Equestri (FISE), Federazione Italiana Taekwondo (FITA), Federazione Italiana Tennistavolo (FITET), Federazione Italiana Tiro a Volo (FITAV), Federazione Italiana Triathlon (FITRI), Federazione Italiana Vela (FIV), Federazione Motociclistica Italiana (FMI), Federazione Pugilistica italiana (FPI), Unione Italiana Tiro a Segno (UITS).

<sup>57</sup> L'unica federazione sportiva a non proporre ricorso in via giurisdizionale fu la Federazione Italiana Scherma.

<sup>58</sup> Si tratta delle seguenti sentenze pronunciate dalla Corte dei Conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione: n. 12/2016/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Cronometristi); n. 13/2016/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Pugilistica Italiana); n. 16/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Danza Sportiva); n. 15/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Sport Equestri); n. 19/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Pallacanestro); n. 20/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana di Tiro con l'Arco); n.

Nel corso di tali giudizi la Corte ha compiuto una valutazione specifica per ogni singola federazione, valutando, per ogni ricorrente, le modalità operative di suo funzionamento al fine di individuarne le prerogative e le attribuzioni, e di verificare il rapporto in essere con il Comitato Olimpico Nazionale Italiano.

All'esito di tali valutazioni la Corte ha statuito, in alcuni casi, la legittimità dell'inclusione di alcune federazioni nell'elenco delle amministrazioni pubbliche e, in altri casi, l'illegittimità della detta inclusione, con contestuale adozione delle declaratorie consequenziali.

Pur nell'evidenziata specificità che ha contraddistinto ogni singola decisione, è possibile individuare un *thema decidendum* comune, in grado di consentire la comprensione dell'iter logico-giuridico seguito dalla Corte per la definizione dei giudizi di cui trattasi.

Innanzitutto deve essere evidenziato che la conferma circa la connotazione pubblicitica di alcune attività funzionali alla promozione dello sport e della cultura sportiva di titolarità delle federazioni sportive, e la ritenuta legittimità dell'inclusione della maggior parte delle federazioni sportive nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, non ha comportato il sorgere di alcun elemento in grado di confutare la qualificazione delle federazioni sportive quali associazioni con

---

21/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Taekwondo); n. 22/2015/ RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Badminton); n. 23/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Pesca Sport e Attività Subacquee); n. 24/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Golf); n. 27/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Hockey e Pattinaggio); n. 29/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Hockey); n. 30/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Tennistavolo); n. 31/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Triathlon); n. 32/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Motonautica); n. 33/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Vela); n. 34/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Pesistica); n. 35/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Giuoco Squash); n. 36/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Giuoco Handball); n. 37/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana discipline Armi Sportive da Caccia); n. 40/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Canottaggio); n. 41/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Nuoto); n. 42/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Judo Lotta Karatè Arti Marziali); n. 44/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Pallavolo); n. 45/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Ciclistica Italiana); n. 46/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Bocce); n. 47/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Baseball Softball); n. 48/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Tiro a Segno); n. 49/2015/ RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Canoa Kajak); n. 51/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Pentathlon Moderno); n. 52/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Ginnastica d'Italia); n. 53/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Tiro a Volo); n. 57/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Sci Nautico e Wakeboard); n. 59/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana di Atletica Leggera); n. 60/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Motociclistica Italiana). Tutte le predette sentenze sono consultabili sulla banca dati della Corte dei Conti, all'indirizzo web, [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it). La Corte è stata inoltre chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'inclusione di alcune federazioni sportive nell'elenco redatto dall'ISTAT per l'annualità successiva (2015) nel quale, conformemente all'elenco precedente, le medesime 36 federazioni sportive erano state indicate nel novero delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico. Si tratta delle sentenze della Corte dei Conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, n. 69/2015/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Nuoto); n. 1/2016/RIS. (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Pallavolo); n. 5/2016/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Italiana Pesca Sportiva ed attività Subacquee); n. 7/2016/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Ciclistica Italiana); n. 9/2016/RIS (ricorso proposto dalla Federazione Motociclistica Italiana).

personalità giuridica di diritto privato, dove la compresenza di elementi privatistici e pubblicistici caratterizza la tipologia delle attività svolte dalle medesime.

Nelle pronunce in esame le sezioni riunite della Corte dei Conti hanno peraltro inteso esplicitare come il loro sindacato fosse rivolto esclusivamente a verificare la legittimità o meno dell'inclusione di un determinato soggetto nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico, in uno specifico contesto nel quale *“il nuovo sistema europeo consente l'identificazione delle pubbliche amministrazioni sulla base dell'effettivo esercizio di attività di interesse generale, indipendentemente dalla natura giuridica delle singole unità istituzionali”*.<sup>59</sup>

Partendo dal principio secondo il quale i parametri classificatori del Sistema Europeo di Contabilità nazionale (SEC) non si basano su criteri propriamente giuridici, quanto piuttosto sull'effettivo comportamento economico degli operatori, indipendentemente dalla forma pubblicistica o privatistica e dalla loro veste giuridica, la Corte dei Conti ha inteso dunque incentrare il proprio sindacato sulla rispondenza o meno dell'attività propria delle federazioni sportive rispetto agli indicatori previsti nel vigente sistema europeo di contabilità nazionale, al fine di poterne ivi classificare le singole unità istituzionali.

La valutazione circa la sussistenza o meno dei presupposti per la corretta inclusione delle federazioni sportive nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico non è stata pertanto svolta dalla Corte dei Conti al fine di statuire circa la natura pubblicistica o privatistica delle stesse, bensì al mero scopo di verificare la rispondenza delle attività proprie delle federazioni rispetto ai parametri individuati nel Sistema europeo di contabilità nazionale.

Sulla base delle citate premesse, punto di partenza della disamina effettuata dalla Corte dei Conti nelle pronunce in esame è stata la ricostruzione del Sistema europeo di contabilità nazionale, così come originato dall'adozione del SEC 2010, in luogo del previgente SEC 95.

Per quanto in questa sede maggiormente rileva, e così come puntualmente sottolineato dalla Corte dei Conti nella giurisprudenza in esame, il settore delle amministrazioni pubbliche (S.13) è stato definito dal SEC 2010 come l'insieme delle *“unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese”*.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Così, Corte dei Conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 45/2015/RIS, in data 29.7.2015.

<sup>60</sup> Questa è la definizione del settore delle amministrazioni pubbliche (S. 13) contenuta nel paragrafo 2.111 del regolamento UE n. 549/2013 (SEC 2010).

Alla luce di tale definizione, il paragrafo 20.05 del citato regolamento, 549/2013, prevede che il settore delle amministrazioni pubbliche (S.13) comprenda tutte le unità delle amministrazioni pubbliche e tutte le istituzioni senza scopo di lucro che producono beni e servizi non destinabili alla vendita e che sono controllate da unità delle amministrazioni pubbliche.

Il SEC 2010 ha pertanto innovato il precedente sistema previsto dal SEC 1995, identificando un diverso percorso di classificazione del settore delle amministrazioni pubbliche (S.13), e includendo fra le amministrazioni pubbliche anche le istituzioni senza scopo di lucro, riconosciute come entità giuridiche indipendenti che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e che sono controllate da amministrazioni pubbliche. Al fine di verificare se i beni e i servizi prodotti dalle unità istituzionali siano o meno destinabili alla vendita, è necessario che i parametri economici e l'attività ad essi riconducibile siano sottoposta al cosiddetto "test *market*"<sup>61</sup>. In caso di esito negativo del test, ed al fine di poter inserire l'unità istituzionale nel settore delle amministrazioni pubbliche, sarà poi necessario verificare la sussistenza o meno di una situazione di "controllo" ad opera di una amministrazione pubblica, intesa con riferimento al concetto europeo di incidenza sulla politica generale e sul programma dell'unità ad esso assoggettata.

Le considerazioni che precedono sono state poste, dalle sezioni riunite della Corte dei Conti, a fondamento delle decisioni assunte a definizione dei ricorsi proposti dalle federazioni sportive inserite nell'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche

La Corte ha ritenuto di dover porre alla base del proprio sindacato un percorso argomentativo del tutto lineare.

Partendo dal presupposto che vede classificabili, ai fini del SEC 2010, le federazioni sportive quali "istituzioni senza scopo di lucro", la Corte ha inteso verificare, caso per caso, se le attività proprie delle singole federazioni sportive ricorrenti potessero rientrare nei parametri previsti dalla normativa comunitaria per l'inserimento nel settore delle amministrazioni pubbliche.

Così come previsto dal paragrafo 3.31 del SEC 2010, un'istituzione senza scopo di lucro privata è classificata nel settore delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie se si configura come produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita e non è controllata dalle amministrazioni pubbliche. Allorquando siano controllate dalle amministrazioni pubbliche, le istituzioni senza scopo di lucro private debbono invece essere classificate nel settore delle amministrazioni pubbliche.

---

<sup>61</sup> Secondo il criterio quantitativo fissato dal regolamento dell'Unione Europea n. 549/2013 (SEC 2010), il test *market/non market* (o c.d. criterio del 50%), si ritiene raggiunto ogni qual volta il rapporto fra i ricavi delle vendite ed i costi di produzione sia pari almeno al 50% in un periodo pluriennale, nel senso, cioè, che le vendite coprono più del 50% dei costi di produzione per un congruo periodo di tempo.

Sulla base del dedotto esame della normativa regolante il Sistema europeo dei conti nazionali, la magistratura contabile ha dunque inteso inizialmente accertare se l'attività delle singole federazioni ricorrenti potesse essere qualificata o meno quale attività produttiva di beni e servizi destinabili alla vendita, procedendo al citato *test market* concernente l'analisi del rapporto tra i ricavi delle vendite ed i costi di produzione propri di ogni singola federazione.

Nell'ambito della valutazione del citato rapporto, il maggiore elemento di criticità è risultato essere la questione concernente la qualificazione degli importi costituiti dalle quote associative versate alle federazioni dai propri tesserati<sup>62</sup>.

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" posta in essere dalle federazioni sportive, avrebbe potuto costituire un elemento in grado di condizionare, in un senso o nell'altro, le risultanze del *test market* concernente la valutazione del rapporto fra i ricavi delle vendite ed i costi di produzione.

Al riguardo, la Corte dei Conti ha ritenuto che non potesse procedersi ad una totale assimilazione fra i ricavi da vendite ed i ricavi costituiti dal pagamento delle quote associative.

A suffragio di tale assunto, la Corte ha inteso affermare la necessità di distinzione tra voci che, nell'ambito delle stesse quote associative, fossero riconducibili più propriamente a ricavi da vendite (ad esempio per quanto concerne le quote di iscrizione a corsi) in quanto connotate dalla sussistenza dei requisiti della corrispettività, da altre voci (ad esempio costituiti dalle quote di affiliazione, quote di tesseramento, multe derivate dall'applicazione di sanzioni disciplinari, diritti di segreteria, quote di licenza) ritenute non assimilabili a ricavi da vendite, in quanto, come tali, corrisposte non in funzione diretta ed esclusiva di una controprestazione<sup>63</sup>.

Una volta così individuata la natura degli importi costituiti dal pagamento delle quote associative, solo parzialmente assimilati ad un ricavo derivante da "vendite", l'esito del *test market* è risultato, nella totalità dei casi, negativo, essendosi riscontrato che le entrate delle federazioni sportive ricorrenti erano in prevalenza costituite da finanziamento pubblico<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> In ordine al quale, come vedremo nel prossimo paragrafo, si è espressa la Corte di giustizia, II sezione, con sentenza pronunciata nelle cause riunite c- 617/17 e 613/17, in data 11 settembre 2019.

<sup>63</sup> Si vedano al riguardo, *ex multis*, le sentenze della Corte dei Conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, n. 23/2015/RIS; 34/2015/RIS; 45/2015/RIS.

<sup>64</sup> In alcuni casi (in special modo per le discipline sportive praticate da un non rilevante numero di tesserati) il finanziamento pubblico erogato alle federazioni giungeva a rappresentare addirittura più dell'80% delle entrate complessive delle stesse. Al riguardo si veda, a titolo esemplificativo, l'analisi del rapporto tra i ricavi delle vendite ed i costi di produzione propri della Federazione Italiana di tiro con l'arco, illustrato nella sentenza della Corte dei Conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, n. 20/2015, del 21.05.2015.

A fronte del risultato negativo dell'analisi del rapporto tra i ricavi delle vendite ed i costi di produzione, le federazioni sportive ricorrenti sono state tutte qualificate dalla Corte dei Conti quali istituzioni senza scopo di lucro, produttrici di beni e servizi non destinabili alla vendita.

Al fine di poter verificare se le federazioni sportive ricorrenti potessero rientrare nei parametri previsti dalla normativa comunitaria per l'inserimento nel settore delle amministrazioni pubbliche (legittimando così la loro inclusione nell'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato) occorreva pertanto procedere ad accertare la sussistenza o meno di un loro assoggettamento ad una situazione di "controllo" ad opera di un'amministrazione pubblica.

Tale aspetto è stato oggetto di un'approfondita analisi della Corte dei Conti che, nella giurisprudenza in esame, ha inteso verificare la sussistenza o meno di una situazione di controllo pubblico sulle federazioni sportive ricorrenti, parametrata al concetto europeo di incidenza sulla politica generale o sul programma dell'unità istituzionale, e quindi sulla possibilità di influenza determinante sulle scelte strategiche e sull'amministrazione attiva dell'ente controllato.

In tale ambito, nel processo valutativo dell'ISTAT, ha assunto particolare rilievo l'esame dei *"flussi economico-finanziari dell'Ente"*, costantemente richiamato dalla Corte dei Conti al fine di verificare l'incidenza del finanziamento pubblico su ogni singola federazione.

Secondo l'interpretazione della Corte, infatti, la presenza di un finanziamento pubblico di particolare rilevanza risulterebbe in grado di condizionare in maniera determinante le scelte dell'ente, in quanto senza di esso sarebbe difficilmente raggiungibile il complesso ed articolato scopo sociale del medesimo. L'esistenza di un finanziamento non solo "principale", ma di "grado elevato" e preponderante, consentirebbe pertanto, di per sé sola, di attestare la sussistenza del controllo pubblico, rendendo irrilevanti le altre questioni relative alla rispondenza o meno dell'attività federale rispetto agli altri indicatori<sup>65</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, e stante la costante individuazione, nelle fattispecie in esame, di un finanziamento pubblico preponderante, come tale condizionante le scelte strategiche delle federazioni sportive ricorrenti, la Corte dei Conti ha ritenuto provata, nella maggior parte dei casi, la sussistenza del controllo pubblico nei confronti delle medesime, con la conseguente legittimazione del loro inserimento nell'elenco ISTAT, e la conseguenziale statuizione di reiezione dei relativi ricorsi. Dei trentotto ricorsi presentati dalle federazioni sportive, infatti, solamente sette hanno trovato accoglimento<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Si veda, al riguardo, *ex multis*, la sentenza della Corte dei Conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, n. 12/2015/RIS in data 28.01.2015.

<sup>66</sup> Si tratta dei ricorsi proposti dalla Federazione Italiana Nuoto avverso l'inclusione nell'elenco ISTAT 2014 e 2015, definiti, rispettivamente, con le sentenze della Corte dei Conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, n. 41/2015/RIS e n. 69/2015/RIS; dalla Federazione Italiana Pallavolo avverso l'inclusione nell'elenco



## **6. La possibile qualificazione delle federazioni sportive quali organismi di diritto pubblico all'esame della Corte di giustizia dell'Unione europea**

Non è certamente frequente, nel panorama della giurisprudenza della Corte di giustizia, che il giudice dell'Unione si pronunci su una medesima (e peraltro assai peculiare) questione, a poco più di un anno di distanza da una propria precedente decisione.

Nella fattispecie che qui occupa la Corte si è invece pronunciata (pur in un contesto e con finalità non del tutto coincidenti) su aspetti che coinvolgono la veste giuridica delle federazioni sportive nazionali una prima volta nel settembre 2019, a seguito di ordinanza di rimessione della Corte dei Conti, per poi tornare a pronunciarsi, nel febbraio 2021, adita dal Consiglio di Stato.

Prima di approfondire la più recente decisione della Corte, risulta pertanto sicuramente opportuno, pur in un'ottica di sintesi, soffermarsi sulla sentenza con la quale la stessa ha affrontato, per la prima volta, la tematica afferente all'inclusione delle federazioni sportive nel novero delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato.

Come già riferito nel paragrafo che precede, l'ampio contenzioso generato dall'inclusione di un gran numero di federazioni sportive nell'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche, ha portato la Corte dei Conti ad adire la Corte di giustizia dell'Unione europea.

Dopo aver constatato che le attività delle federazioni ricorrenti (Federazione Italiana Golf e Federazione Italiana Sport Equestri) risultavano prive di carattere commerciale e che tali federazioni dovevano dunque essere collocate fra le istituzioni senza scopo di lucro, ai sensi del SEC 2010, il giudice remittente ha rilevato una discordanza afferente all'interpretazione della nozione di "controllo pubblico", concernente, in particolare, i criteri da prendere in considerazione per determinare se una federazione sportiva dovesse considerarsi assoggettata a un controllo pubblico idoneo a determinare la sua inclusione nel settore delle amministrazioni<sup>67</sup>.

---

ISTAT 2014 e 2015, definiti, rispettivamente, con le sentenze, n. 44/2015/RIS e n. 1/2016/RIS; dalla Federazione Ciclistica Italiana, definito con sentenza n. 45/2015/RIS; dalla Federazione Italiana Bocce, definito con sentenza n. 46/2015/RIS; dalla Federazione Italiana Pesca Sportiva ed Attività Subacquee avverso l'inclusione nell'elenco ISTAT 2015, definito con sentenza n. 5/2016/RIS. Relativamente a tale ultimo giudizio, si evidenzia che la Corte dei Conti, adita nell'anno precedente dalla medesima federazione, nel ricorso dalla stessa proposto avverso l'inserimento nell'elenco ISTAT 2014, aveva in quel caso respinto il ricorso, statuendo (nella sentenza n. 23/2015/RIS) la legittimità dell'inserimento della federazione ricorrente nel detto elenco.

<sup>67</sup>Cfr. Corte dei Conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ordinanze in data 13 settembre 2017.

La Corte di Giustizia si è pronunciata con sentenza in data 11 settembre 2019<sup>68</sup>, statuendo in ordine alla possibile collocazione di un'unità istituzionale nel comparto delle Amministrazioni Pubbliche, a prescindere dal regime giuridico (pubblico o privato) di propria regolazione.

La Corte non ha inteso, pertanto, specificamente affrontare il tema della natura giuridica delle federazioni sportive, ritenendo di soffermarsi essenzialmente sulla valutazione del rapporto intercorrente fra l'autorità pubblica di vertice dello sport italiano (CONI) e le dette federazioni, al fine di valutare, in concreto, l'eventuale rapporto di dipendenza di queste ultime nei confronti della prima, ai fini della loro classificazione nel settore delle amministrazioni pubbliche o nel settore delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie, conformemente alle norme del SEC 2010.

Partendo da tale presupposto, e passando alla disamina della fattispecie in esame, la Corte ha inteso evidenziare che la questione del controllo di unità istituzionali, quali la FIG e la FISE, da parte di un'amministrazione pubblica, quale il CONI, non deve essere subordinata al riconoscimento, in capo all'amministrazione pubblica, di un'influenza determinante sulla gestione o sulla capacità decisionale dell'unità istituzionale, (la quale è dotata, per definizione, di piena autonomia gestionale) essendo volta invece a stabilire se l'amministrazione pubblica sia in grado, nonostante l'esistenza di una siffatta autonomia, di dirigere e di esercitare forme di pressione sull'unità nell'ambito della definizione e della realizzazione stessa dei suoi obiettivi, delle sue attività e dei suoi indirizzi strategici.

Nella valutazione di siffatta forma di controllo la Corte ha ritenuto fondamentale esaminare le forme di contributo erogato dall'autorità pubblica a beneficio delle federazioni sportive.

A tale riguardo la Corte ha inteso soffermarsi sulla natura da riconoscere alle quote associative versate dagli aderenti alle federazioni sportive nazionali, al fine di verificare se dette quote (che, in alcuni casi, costituiscono la parte preponderante delle entrate delle stesse) debbano essere considerate un elemento di finanziamento pubblico o privato.

All'esito di un articolato approfondimento, la Corte ha affermato che le quote associative versate dagli aderenti ad un'istituzione senza scopo di lucro di diritto privato, come le federazioni sportive nazionali, devono essere prese in considerazione al fine di verificare la sussistenza di un controllo pubblico.

Secondo la Corte, infatti, nonostante la qualità privatistica dei loro debitori e la loro qualificazione giuridica nel diritto nazionale, le quote associative possono presentare carattere pubblico nel caso in cui si sostanzino in contributi obbligatori i quali, senza necessariamente costituire il corrispettivo del godimento effettivo dei servizi forniti, sono percepiti a fronte dell'interesse pubblico sotteso all'attività praticata dalle federazioni sportive nazionali esercenti un monopolio nella disciplina sportiva di cui si

---

<sup>68</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, II sezione, 11 settembre 2019 (cause riunite C612/17 e C-613/17), numero CELEX: 62017CA0612, in <https://eur-lex.europa.eu>.

occupano. Il carattere pubblico delle quote associative potrebbe venir meno solamente nel caso in cui le federazioni riuscissero a conservare l'autonomia organizzativa e di bilancio riguardo alle suddette quote associative. Significativa risulta altresì la statuizione della Corte secondo la quale, anche nel caso in cui si giungesse alla conclusione che le quote associative dovessero essere considerate contributi pubblici, sarebbe comunque necessario accertare se i controlli su tali flussi di finanziamento sarebbero in grado di influenzare in modo reale e sostanziale la politica generale o il programma delle federazioni, o se queste ultime rimanessero comunque in grado di determinare autonomamente la suddetta politica o detto programma.

Da tale ultima argomentazione risulta chiaro l'approccio sostanzialistico della Corte, la quale ha inteso subordinare l'eventuale assoggettamento delle federazioni sportive al controllo pubblico all'esito di una disamina incentrata sugli aspetti propri dell'attività in concreto esercitata dalle federazioni stesse, a prescindere dagli aspetti formali del suo espletamento.

Come vedremo, il medesimo approccio sostanzialistico, fors'anche in modo più accentuato, è stato tenuto dalla Corte anche nella successiva pronuncia, originata dall'ordinanza di remissione adottata dal Consiglio di Stato nel 2019.

Come già in premessa riferito, la V sez. del Consiglio di Stato ha inteso rimettere alla Corte di giustizia dell'unione Europea la questione afferente all'individuazione della natura giuridica della federazione Italiana Giuoco Calcio, al fine di conoscere se la stessa potesse qualificarsi quale "organismo di diritto pubblico", come tale sottoposto alla giurisdizione nazionale amministrativa ed assoggettato al rispetto delle norme sull'evidenza pubblica nell'affidamento a terzi di contratti di appalto di servizi<sup>69</sup>.

In particolare, il giudice remittente, nel porre il citato tema, ha inteso suddividere i profili di approfondimento in due distinte questioni pregiudiziali, a sua volta divise in ancora più specifici ambiti di investigazione.

Nella prima questione pregiudiziale veniva chiesto di conoscere se, sulla base delle caratteristiche della normativa interna relativa all'ordinamento sportivo la FIGC fosse qualificabile come organismo di diritto pubblico, in quanto istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale.

La Corte di giustizia veniva chiamata ad esprimersi, in particolare, sulla sussistenza del requisito teleologico dell'organismo pubblico nei confronti della federazione, pur in assenza di un formale atto istitutivo di una pubblica amministrazione e, inoltre, se tale requisito potesse configurarsi nei confronti di una federazione sportiva (quale la Federazione Italiana Giuoco Calcio) dotata di capacità di

---

<sup>69</sup> Consiglio di Stato, sez. V, ordinanza n. 01006/2019, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

autofinanziamento, rispetto ad un'attività non a valenza pubblicistica, o se invece dovesse considerarsi prevalente l'esigenza di assicurare in ogni caso l'applicazione delle norme di evidenza pubblica nell'affidamento a terzi di qualsiasi tipologia di contratto di tale ente<sup>70</sup>.

Nella seconda questione pregiudiziale veniva chiesto di conoscere se sulla base dei rapporti giuridici tra il CONI e la FIGC, il primo disponesse nei confronti della seconda di un'influenza dominante alla luce dei poteri legali di riconoscimento ai fini sportivi della società, di approvazione dei bilanci annuali, di vigilanza sulla gestione e sul corretto funzionamento degli organi e di commissariamento dell'ente, e se, per contro, tali poteri non fossero sufficienti a configurare il requisito dell'influenza pubblica dominante propria dell'organismo di diritto pubblico, in ragione della qualificata partecipazione dei presidenti e dei rappresentanti delle federazioni sportive negli organi fondamentali del CONI.

Con sentenza in data 3 febbraio 2021 la Corte di giustizia dell'Unione europea si è pronunciata<sup>71</sup>, motivando in modo esaustivo sulla prima questione, ormai oggetto di un convincente approdo interpretativo, e fornendo, con un evidente richiamo alla necessità di successiva verifica ad opera del giudice del rinvio, delle *“precisazioni intese a guidare il giudice nazionale nella propria decisione”*, quando il medesimo sarà chiamato a verificare se i poteri spettanti al CONI nei confronti della FIGC possano porre quest'ultima in una posizione di dipendenza nei confronti del primo.

Si è dunque evidenziato come la prima questione rimessa alla Corte sia stata da questa esaustivamente esaminata e, si ritiene, definita.

Il quesito posto alla Corte era chiaro e preciso, volendo il giudice del rinvio conoscere se l'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera a), della direttiva 2014/24 dovesse essere interpretato nel senso che un'entità investita di compiti a carattere pubblico tassativamente definiti dal diritto nazionale potesse considerarsi istituita per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, quand'anche essa fosse stata creata non già sotto forma di amministrazione pubblica, bensì di associazione di diritto privato, e alcune delle sue attività, per le quali risulti dotata di una capacità di autofinanziamento, non avessero carattere pubblico.

Come noto, ai sensi della richiamata disposizione europea, per poter essere qualificata come “organismo di diritto pubblico”, un'entità deve soddisfare tre requisiti, dovendo essere stata istituita per soddisfare

---

<sup>70</sup> In merito alla possibile qualificazione delle federazioni sportive quali organismi di diritto pubblico, si ricorda che, con delibera n. 372 del 23 marzo 2016, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, su quesito posto dall'ANIA sull'applicabilità degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari alle federazioni Sportive, aveva ritenuto che le stesse fossero qualificabili come organismi di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3, comma 26 del d.lgs. 163/2006, ai fini dell'applicazione della disciplina contenuta nel Codice e, conseguentemente, anche della l. 136/2010 in tema di obblighi sulla tracciabilità dei flussi finanziari.

<sup>71</sup> Corte di Giustizia U.E., sez. IV, sentenza 3 febbraio 2021 (cause riunite C-115/19 e C-156/19), numero CELEX: 62019CJ0155, in <https://eur-lex.europa.eu>

specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale (c.d. “*elemento teleologico*”), dovendo essere dotata di personalità giuridica e dovendo essere sottoposta ad un’influenza pubblica dominante. In ordine alla sussistenza di tale ultimo requisito, l’art. 2, paragrafo 1, punto 4, lettera c) richiede, alternativamente<sup>72</sup>, che l’entità sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dalle autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure che la sua gestione sia posta sotto la vigilanza di tali autorità o organismi, oppure che il suo organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico<sup>73</sup>.

In primo luogo, ed avuto riguardo al primo requisito richiesto dalla normativa sovra citata, risulta evidente che il legislatore dell’Unione ha inteso sottoporre alle norme vincolanti sugli appalti pubblici soltanto le entità create allo scopo specifico di soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale. Indipendentemente dal fatto che ciò avvenga sin dalla sua creazione oppure successivamente a quest’ultima, l’entità in questione deve assicurare effettivamente il soddisfacimento di esigenze di interesse generale, e la presa in carico di siffatte esigenze deve poter essere constatata oggettivamente<sup>74</sup>.

Al fine di verificare se la FIGC, ancorché dotata di personalità giuridica di diritto privato, soddisfi il requisito richiesto e sia pertanto in possesso del c.d. elemento teleologico, la Corte ha inteso premettere come, nell’ordinamento italiano, l’attività di interesse generale costituita dallo sport venga realizzata da ciascuna delle federazioni sportive nazionali nell’ambito di compiti a carattere pubblico espressamente a

---

<sup>72</sup> Come già in precedenza statuito dalla Corte di Giustizia, i tre requisiti enunciati all’articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettere da a) a c), della direttiva 2014/24 sono cumulativi, fermo restando che i tre criteri menzionati nell’ambito del terzo requisito hanno invece carattere alternativo. Cfr., in tal senso, sentenze del 12 settembre 2013, IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, punto 20, nonché del 5 ottobre 2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, punto 30.

<sup>73</sup> La letteratura sull’organismo di diritto pubblico è molto vasta. Senza pretesa di esaustività, si veda, M.G. DELLA SCALA, *Organismo di diritto pubblico (ad vocem)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2010, 350 ss; B. MAMELI, *L’organismo di diritto pubblico. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 2003; B. MAMELI, *Gli organismi di diritto pubblico alla luce delle nuove direttive*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2014, 1800 ss; D. CASALINI, *L’organismo di diritto pubblico e l’organizzazione in house*, Napoli, 2003; D. CASALINI, *L’organismo di diritto pubblico, l’impresa pubblica e la delimitazione soggettiva della disciplina sugli appalti pubblici*, in *Foro amm. CDS*, fasc. 12, 2003, 3827ss; R. GAROFOLI, *Organismo di diritto pubblico: il recente allineamento tra giudice comunitario e nazionale e i profili ancora problematici*, in R. GAROFOLI – A.M. SANDULLI, *Il nuovo diritto degli appalti pubblici dopo la direttiva unificata n. 18/2004*, Milano, 2005; R. GAROFOLI, *L’organismo di diritto pubblico: orientamenti interpretativi del Giudice comunitario e dei Giudici italiani a confronto*, in *Foro italiano*, 1998, IV, 133 ss; G. GUCCIONE, *Gli organismi di diritto pubblico nella normativa comunitaria sugli appalti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1998, n. 5, 437 ss. Specificamente, in ordine alla possibile collocazione della Federazione Italiana Giuoco Calcio quale organismo di diritto pubblico si veda, A. MITROTTI, *Natura giuridica della Figc come organismo di diritto pubblico*, in *Diritto.it*, 2017, 2ss.

<sup>74</sup> Cfr., in tal senso, Corte di Giustizia U.E., 12 dicembre 2002, *Universale-Bau e a.*, C-470/99, EU:C:2002:746, punto 63.

queste attribuiti dall'articolo 15, comma 1, del decreto legislativo n. 242, così come tassativamente elencati all'articolo 23, comma 1, dello Statuto del CONI<sup>75</sup>.

Dall'esame di tali attribuzioni la Corte ha ritenuto che la federazione soddisfacesse il requisito in esame. Pur rimandando al giudice del rinvio per una più puntuale verifica al riguardo, la Corte ha inteso chiarire che alcuni compiti demandati alla federazione dal citato art. 23 dello Statuto del Coni (quali il controllo del regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi, la prevenzione e la repressione del doping, e la preparazione olimpica e di alto livello) sono privi di carattere industriale o commerciale, il cui assolvimento legittima pertanto il possesso, in capo alla federazione, del requisito richiesto.

La Corte ha poi inteso statuire, così rispondendo alla prima questione posta alla sua attenzione, che la federazione può considerarsi istituita per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, ancorché la stessa goda della veste giuridica di un'associazione di diritto privato e la sua creazione non derivi, di conseguenza, da un atto formale istitutivo di un'amministrazione pubblica.

È questa, indubbiamente, l'affermazione più significativa della sentenza, quanto meno avuto riguardo all'esame della prima questione pregiudiziale.

A motivazione della decisione assunta, la Corte ha inteso evidenziare come la direttiva in esame, nell'enucleare i requisiti atti a legittimare la qualificazione di "organismo di diritto pubblico", non faccia alcun riferimento alle modalità di istituzione o alla "veste giuridica" dell'entità in questione.

La Corte ha poi inteso evidenziare che la nozione di "organismo di diritto pubblico" deve essere interpretata alla luce di una valutazione funzionale indipendente dalle modalità formali della sua attuazione, non potendo procedersi a distinzioni meramente formali basate sulla veste legale e sul regime

---

<sup>75</sup> In base al combinato disposto di cui all'art. 15 della legge n. 242 del 1999 e dello statuto del CONI, le Federazioni sono riconosciute "ai fini sportivi, dal consiglio nazionale" del CONI (art. 15, comma 5, d.lgs. n. 242 del 1999) godendo della personalità giuridica di diritto privato, secondo le norme del decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361. Le Federazioni "svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, delle Federazioni internazionali e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività", come individuati dall'art. 23 dello Statuto del Comitato olimpico, hanno autonomia statutaria e regolamentare, da esercitarsi "in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale", e "nel rispetto dei principi fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale". Le Federazioni sono soggette all'approvazione dei bilanci annuali da parte del Comitato olimpico, di competenza della Giunta nazionale di quest'ultimo ex art. 6 della detta legge di riordino. Nell'esercizio delle attività "a valenza pubblicistica", di cui all'art. 23 dello statuto del CONI, le Federazioni "si conformano agli indirizzi e ai controlli del CONI ed operano secondo principi di imparzialità e trasparenza", ancorché tale valenza pubblicistica "non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse" (art. 23, comma 1-bis, dello statuto). Per quanto concerne la loro generale attività, le Federazioni sono soggette al potere di vigilanza del CONI, avente ad oggetto il loro "corretto funzionamento", culminante con il potere di commissariamento al ricorrere dei casi di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo, di impossibilità di garantire il "regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive" o di funzionamento dei medesimi (art. 23, comma 3, dello statuto).

giuridico applicabile all'entità di cui trattasi in virtù del diritto nazionale, ovvero sulla base della forma giuridica delle disposizioni che istituiscono tale entità<sup>76</sup>.

Nell'interpretazione della Corte, pertanto, la qualificazione di un'entità quale “organismo di diritto pubblico” deve essere preceduta da una valutazione sostanziale e non formale dell'attività dalla stessa perpetrata, al fine di valutare, vale ribadire in un'ottica sostanzialistica, se la stessa possa rientrare fra i soggetti istituiti per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale.

Una volta accertata la sussistenza di tale requisito risulterà del tutto ininfluenza la circostanza che l'entità in esame persegua, a fianco delle attività di interesse generale, altre attività di diversa natura, dato che la Corte, al fine di porre un punto fermo sulla questione esaminata, ha inteso esplicitare come risulti indifferente il fatto che un'entità, oltre alla propria missione di soddisfacimento di esigenze di interesse generale, realizzi altre attività, non essendo significativa nemmeno la circostanza che veda il soddisfacimento delle esigenze di interesse generale circoscritto a soltanto una parte relativamente poco importante delle attività realmente intraprese, purché la stessa continui comunque a farsi carico delle esigenze che è specificamente obbligata a soddisfare.

Parimente ininfluenza, secondo la Corte, risulta la circostanza che la federazione sportiva nazionale sia dotata di una capacità di autofinanziamento in relazione, segnatamente, alle attività prive di carattere pubblico da essa esercitate, dato che la medesima non ha rilevanza alcuna sull'attribuzione di compiti a carattere pubblico demandati alla stessa.

Alla luce delle dedotte argomentazioni, la Corte, con il chiaro intento di consolidare un orientamento già presente nei propri precedenti pronunciamenti, ha inteso definire la prima questione pregiudiziale posta alla sua attenzione dichiarando che un'entità investita di compiti a carattere pubblico tassativamente definiti dal diritto nazionale 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.

Più complessa, e frutto di una motivazione più articolata, è stata la disamina, ad opera della Corte, della seconda questione pregiudiziale posta all'attenzione della stessa.

La seconda questione aveva ad oggetto il quesito atto a conoscere se la Federazione Italiana Giuoco Calcio potesse considerarsi soggetta all'influenza pubblica dominante del Comitato olimpico nazionale,

---

<sup>76</sup> A suffragio di tale assunto la Corte cita diversi precedenti conformi, quali la sentenza del 10 novembre 1998, BFI Holding, C-360/96, EU:C:1998:525, punto 62; la sentenza del 15 maggio 2003, Commissione/Spagna, C-214/00, EU:C:2003:276, punti 55 e 56, e la sentenza del 12 settembre 2013, IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, punto 21.

in virtù dei poteri da quest'ultimo esercitati nei confronti della federazione, aventi ad oggetto il riconoscimento ai fini sportivi, il controllo e l'indirizzo sulle attività a valenza pubblicistica, l'approvazione dei bilanci e la possibilità di commissariamento. Veniva altresì richiesto di conoscere se tali poteri fossero o meno sufficienti a configurare il requisito dell'influenza pubblica dominante propria dell'organismo di diritto pubblico, in ragione della qualificata partecipazione dei presidenti e dei rappresentanti delle federazioni sportive negli organi fondamentali del Comitato olimpico.

Come già in precedenza riferito, il secondo dei criteri alternativi previsti dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera c), della direttiva 2014/24, richiede che la gestione dell'entità in esame sia posta sotto la vigilanza di organismi di diritto pubblico.

In ordine al tipo di vigilanza idonea a soddisfare il requisito richiesto, la giurisprudenza della Corte aveva già avuto modo di affermare che la stessa deve sostanziarsi in un controllo attivo sulla gestione del soggetto investigato, idoneo a creare una dipendenza di quest'ultimo nei confronti dei poteri pubblici, equivalente a quella che esisterebbe allorquando fosse soddisfatto uno degli altri due criteri alternativi (finanziamento maggioritario ad opera di organismo di diritto pubblico, o organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza costituito da membri per la maggior parte designati dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico)<sup>77</sup>.

In altri termini, la vigilanza idonea ad integrare il requisito richiesto si sostanzia nella possibilità dei pubblici poteri di influire sulle decisioni dell'entità oggetto d'esame.

Sulla base di tale argomentazione la Corte ha poi inteso rilevare come, nel caso di specie, essendo la questione posta alla sua attenzione relativa al possibile assoggettamento della Federazione Italiana Giuoco Calcio alla normativa europea in materia di appalti pubblici, per poter integrare il requisito richiesto la vigilanza esercitata dal Coni nei confronti della federazione stessa avrebbe dovuto essere idonea ad influire sulle decisioni di quest'ultimo in tale specifica settore.

La Corte ha dunque inteso abbracciare un'interpretazione sostanzialistica, evitando di prendere in esame un concetto astratto di vigilanza, ed affermando la necessità che la richiesta influenza dei pubblici poteri sull'entità investigata si manifesti proprio nell'espletamento dell'attività afferente al settore degli appalti pubblici.

Partendo dal citato presupposto non stupisce che la Corte abbia inteso affermare che, in linea di principio, un controllo a posteriori non possa soddisfare il criterio richiesto, non potendo i pubblici poteri influire sulle decisioni assunte dal soggetto in questione in tale specifico settore<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Si veda al riguardo: Corte di Giustizia U.E. sentenza 27 febbraio 2003, Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110.

<sup>78</sup> La Corte si era già espressa in tal senso in varie pronunce. Fra queste si veda, Corte di Giustizia U.E, 12 settembre 2013, IVD, C-526/11, EU:C:2013:543.

Pur rimandando al giudice nazionale del rinvio la puntuale disamina dei poteri di titolarità del Coni nei confronti delle federazioni sportive, e la conseguente verifica se i medesimi possano assoggettare queste ultime ad una vera e propria condizione di dipendenza nei confronti dell'organismo pubblico di vertice dello sport italiano, la Corte ha inteso fornire delle "precisazioni" atte a "guidare il giudice nazionale nella propria decisione".

Sulla base di tale intendimento la Corte ha inteso preliminarmente soffermarsi sulle prerogative riconosciute al Coni, evidenziando come lo stesso, in quanto autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive, abbia come compito principale, nell'ambito dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e nel rispetto dei principi dell'ordinamento sportivo internazionale, l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale, ed in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per la preparazione ai Giochi olimpici, l'adozione di misure antidoping, nonché la promozione della massima diffusione della pratica sportiva. Esercitando essenzialmente una funzione di regolazione e di coordinamento, il CONI è visto dunque quale organizzazione di vertice chiamata a rivolgere alle federazioni sportive nazionali regole sportive, etiche e strutturali comuni volte ad inquadrare la pratica sportiva in modo armonizzato con le norme internazionali, in particolare nel contesto delle competizioni e della preparazione ai Giochi olimpici.

Fra le attribuzioni del CONI la Corte non ha pertanto riscontrato il compito di regolamentare i dettagli della pratica sportiva nel quotidiano o di ingerirsi nella gestione concreta delle federazioni sportive nazionali le quali, pur essendo tenute ad esercitare l'attività sportiva e le relative attività di promozione in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, in conformità a quanto disposto dall'articolo 20, comma 4, dello statuto del CONI, beneficiano, sotto la vigilanza di quest'ultimo, di un'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione nell'ambito dell'ordinamento sportivo. Ad eccezione dei settori nei quali il CONI è legittimato a intervenire e ad esercitare un controllo, le federazioni godono pertanto di un'ampia autonomia per quanto riguarda la propria gestione e la gestione dei diversi aspetti della disciplina sportiva di loro titolarità.

Sulla base di tali argomentazioni la Corte ha inteso evidenziare come il CONI, quale amministrazione pubblica incaricata, essenzialmente, di dettare delle regole in materia sportiva, di verificare la loro corretta applicazione e di intervenire unicamente a livello dell'organizzazione delle competizioni e della preparazione olimpica, non possa essere considerata (pur nella valutazione necessariamente sommaria operata dal giudice dell'Unione) come organo gerarchico capace di controllare e dirigere la gestione delle federazioni sportive nazionali, e ciò ancor meno nel caso in cui tali federazioni godano, come nell'ordinamento italiano, di autonomia di gestione.

L'autonomia di gestione conferita alle federazioni sportive nazionali è considerata dunque dalla Corte quale elemento ostativo al riconoscimento della sussistenza di un controllo attivo da parte del CONI in grado di influire sulla gestione di una federazione sportiva nazionale come la FIGC, a maggior ragione avuto riguardo alla non percettibile influenza che il CONI potrebbe avere nei confronti della federazione avuto specifico riguardo all'affidamento di appalti pubblici.

La Corte ha poi inteso proseguire la propria disamina atta a fornire le già citate “precisazioni intese a guidare il giudice nazionale nella propria decisione”.

In tale ottica il giudice dell'Unione (con una puntualità non sempre usuale nelle decisioni sulle questioni pregiudiziali, nelle quali spesso la Corte si limita a fornire un'interpretazione generale dei principi e delle norme esaminate, lasciando poi al giudice del rinvio la compiuta disamina della fattispecie) ha inteso soffermarsi sui poteri e sulle attribuzioni riconosciute al CONI nei confronti delle federazioni, al fine di verificare se, *prima facie*, gli stessi potessero configurare una situazione di dipendenza di quest'ultima nei confronti del primo, avuto specifico riguardo alla materia degli appalti pubblici.

Particolarmente significativa risulta la premessa alla citata disamina, nella quale la Corte ha inteso ribadire la necessità che le prerogative ed i poteri attribuiti al CONI nei confronti delle federazioni sportive siano valutati in un'accezione non “troppo tecnica” con un approccio “più sostanziale che formale”.

In quest'ottica la Corte ha inteso esaminare, in primo luogo, il potere del CONI di riconoscere le federazioni sportive nazionali ai fini sportivi, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera c), e dall'articolo 15, commi 5 e 6, del decreto legislativo n. 242, nonché dall'articolo 6, comma 4, lettere b) e c), dello Statuto del CONI.

Al riguardo la Corte ha inteso osservare che, salvo verifica da parte del giudice del rinvio, i criteri sulla base dei quali viene concesso il detto riconoscimento non si correlano in alcun modo ad aspetti di gestione della federazione di cui trattasi, vertendo su condizioni generali che qualsiasi federazione sportiva nazionale deve soddisfare nelle materie di propria competenza, nonché sul rispetto di regole e di principi di base come il principio di democrazia interna o il principio di parità dei sessi e delle opportunità. Parimenti, il riconoscimento di una federazione sportiva nazionale può essere revocato dal Consiglio nazionale del CONI, ai sensi dell'articolo 21, comma 3, dello Statuto del CONI, soltanto nel caso in cui la federazione in questione non soddisfi più le generali condizioni ed i principi fondamentali enunciati dallo Statuto.

Ritenuto, pertanto, che l'intervento del CONI si limiti a stabilire dei principi fondamentali atti ad armonizzare la normativa generale volta al perseguimento degli obiettivi fissati dalla legge, la Corte ha inteso evidenziare come il previo riconoscimento della FIGC ai fini sportivi non possa permettere, di per



sé solo, al CONI di esercitare, successivamente, un controllo attivo sulla gestione di tale federazione, al punto di consentirgli di influire sulle decisioni di quest'ultima in materia di appalti pubblici.

Per quanto concerne le ulteriori prerogative ed i diversi altri poteri riconosciuti al CONI nei confronti delle federazioni nazionali<sup>79</sup>, la Corte ha inteso rinviare al giudice nazionale la disamina degli stessi, al fine di verificare se tali attribuzioni siano o meno in grado di determinare un controllo attivo dell'ente pubblico sulla gestione delle federazioni.

È comunque facilmente riscontrabile, dalle motivazioni poste dalla Corte a fondamento del rinvio al giudice nazionale per la disamina di tali aspetti, un intendimento del giudice dell'Unione volto a ritenere difficile il riconoscimento dell'esistenza di un controllo attivo del CONI sulla gestione della FIGC e di una possibile influenza del primo sulle decisioni di quest'ultima in materia di appalti pubblici, anche alla luce dell'osservazione secondo la quale l'analisi dei vari poteri del CONI dovrà costituire oggetto di una valutazione d'insieme, in grado di accertare la sussistenza di una vera e propria dipendenza delle federazioni nazionali nei confronti dell'organismo di vertice dello sport italiano.

Da ultimo la Corte ha inteso esaminare (invero assai sinteticamente) l'ultimo profilo posto alla sua attenzione, relativo del possibile venir meno del requisito dell'influenza pubblica dominante propria dell'organismo di diritto pubblico, (nel caso di suo possibile favorevole riconoscimento) in ragione della qualificata partecipazione dei presidenti e dei rappresentanti delle Federazioni sportive negli organi fondamentali del Comitato olimpico nazionale.

Al riguardo la Corte (conformemente a quanto dalla stessa statuito nella precedente sentenza in data 11 settembre 2019, oggetto della disamina che precede) ha statuito che la circostanza secondo la quale le federazioni nazionali godano della partecipazione maggioritaria in seno ai principali organi collegiali deliberativi del CONI, ai sensi degli articoli 4 e 6 del decreto legislativo n. 242/1999, non risulterebbe in grado di determinare, in favore delle stesse, un'influenza sull'attività del CONI in grado di controbilanciare l'eventuale controllo da quest'ultimo esercitato nei confronti delle federazioni nazionali.

---

<sup>79</sup> In specifico: il potere del CONI di adottare nei confronti delle federazioni sportive italiane atti di indirizzo, deliberazioni, orientamenti e istruzioni concernenti l'esercizio dell'attività sportiva disciplinata da dette federazioni; il potere del CONI di approvare, ai fini sportivi, gli statuti delle federazioni sportive nazionali; il potere del CONI di approvare i bilanci consuntivi e i bilanci di previsione annuali delle federazioni sportive; il potere del CONI, contemplato dall'articolo 23, comma 2, dello Statuto di quest'ultimo, di stabilire i contributi finanziari destinati alle federazioni sportive nazionali e di determinare specifici vincoli di destinazione per tali contributi; il potere del CONI di nominare i revisori dei conti in rappresentanza del CONI stesso nelle federazioni sportive nazionali; il potere del CONI di controllare l'esercizio delle attività a valenza pubblicistica affidate alle federazioni sportive nazionali nonché, più in generale, il buon funzionamento di tali federazioni; il potere del CONI di commissariare le federazioni sportive nazionali in caso di gravi irregolarità nella gestione, di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo, di impossibilità di funzionamento di tali federazioni o di problemi di regolarità delle competizioni sportive.

Secondo la Corte, una siffatta ipotesi sarebbe configurabile solamente qualora si potesse dimostrare che ciascuna delle federazioni sportive nazionali, considerata singolarmente, fosse in grado di esercitare un'influenza significativa sul controllo di gestione esercitato dal CONI nei confronti della federazione stessa, con la conseguenza che tale controllo verrebbe neutralizzato e la federazione sportiva nazionale tornerebbe così ad avere il dominio sulla propria gestione, e ciò malgrado l'influenza delle altre federazioni sportive nazionali operanti in una situazione analoga.

In conclusione della disamina della seconda questione pregiudiziale alla stessa sottoposta, la Corte ha inteso pertanto dichiarare che 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 la vigilanza di un'autorità pubblica soltanto qualora, da un'analisi complessiva dei poteri di cui tale autorità dispone nei confronti della federazione stessa, risulti sussistere un controllo di gestione attivo il quale, nei fatti, sia in grado di comprimere la detta autonomia di gestione fino al punto di consentire all'autorità pubblica di influire sulle decisioni della federazione stessa in materia di appalti pubblici.

Secondo la Corte, inoltre, la circostanza che le varie federazioni sportive nazionali esercitino un'influenza sull'attività dell'autorità pubblica, a fronte della loro partecipazione maggioritaria in seno ai principali organi collegiali deliberativi di quest'ultima, risulterebbe rilevante nel solo caso in cui fosse possibile dimostrare che ciascuna delle suddette federazioni, considerata singolarmente, sarebbe in grado di esercitare un'influenza significativa sul controllo pubblico esercitato da tale autorità nei confronti della federazione stessa, con la conseguente neutralizzazione di tale controllo ed il ritorno, in capo alla federazione sportiva nazionale, del pieno dominio sulla propria gestione, e ciò malgrado l'influenza delle altre federazioni sportive nazionali che si trovano in una analoga situazione.

## **7. Riflessioni conclusive**

Dalle argomentazioni illustrate nel paragrafo che precede si evince come, nella sentenza da ultimo esaminata, la Corte di giustizia abbia ritenuto di esprimersi nel solco della propria precedente giurisprudenza, nell'esplicito intento di mantenere un approccio ermeneutico di natura sostanziale.

L'accostamento comunitario alle categorie giuridiche è sempre stato, del resto, culturalmente pragmatico, tendendo anche la disciplina normativa ad essere di tipo funzionale piuttosto che strutturale.

La conferma circa la connotazione pubblicistica di alcune attività funzionali alla promozione dello sport e della cultura sportiva di titolarità delle federazioni, non ha dunque comportato il sorgere di alcun elemento in grado di confutare la qualificazione delle federazioni sportive quali associazioni con personalità giuridica di diritto privato, dove la compresenza di elementi privatistici e pubblicistici caratterizza la tipologia delle attività svolte dalle medesime.

Proprio avuto riguardo all'attività di gestione (venendo così a trattare dell'attività contrattuale delle federazioni sportive ed alla valutazione se la stessa debba essere assoggettata alle regole di evidenza pubblica) non può dimenticarsi che la stessa nozione di "organismo di diritto pubblico", introdotta nell'ordinamento nazionale a seguito del recepimento delle direttive europee di settore, ha contribuito a superare (quanto meno nelle finalità) la nozione tradizionale di pubblica amministrazione, ora incentrata sul principio di neutralità delle forme e sulla logica delle geometrie variabili. Un soggetto potrà considerarsi pubblico per la sola ragione di essere titolare di un pubblico potere e di essere sottoposto ad un controllo di pari natura, a prescindere da una formale investitura che gli conferisca lo status di ente pubblico. Contestualmente, richiamando la logica delle geometrie variabili, lo status di ente pubblico non potrà considerarsi permanente, generale ed immutabile, ben potendo un soggetto essere considerato pubblico solo settorialmente, in relazione a determinati ambiti di disciplina.

La richiamata nozione flessibile di pubblica amministrazione risulta diretta applicazione del cosiddetto "principio dell'effetto utile", in ossequio al quale occorre privilegiare l'interpretazione normativa che meglio consente di realizzare le finalità perseguite dalla norma comunitaria.

Nei settori disciplinati dal legislatore dell'Unione, dunque, deve ormai impararsi a convivere con diverse nozioni di pubblica amministrazione, a seconda della disciplina di riferimento.

È in quest'ottica che devono valutarsi le recenti pronunce della Corte di giustizia sulla possibile qualificazione delle federazioni sportive quali organismi di diritto pubblico.

La valutazione circa la sussistenza in capo a qualsiasi soggetto dotato, almeno in parte, di potestà pubblicistiche, dei requisiti idonei alla sua identificazione quale organismo di diritto pubblico, dovrà pertanto effettuarsi caso per caso, non essendo possibile fornire una definizione puntuale ed unitaria di tale figura. Detta valutazione non potrà, poi, esaurirsi alla sola disamina delle caratteristiche istituzionali del soggetto, dovendo necessariamente spingersi anche all'esame delle specifiche attività investigate, al fine di conoscere se, proprio nell'espletamento delle stesse, possano ritenersi integrati i requisiti richiesti (*in primis* l'assoggettamento all'influenza dominante di un pubblico potere) per la collocazione fra gli organismi di diritto pubblico.

Se, come nel caso posto recentemente all'attenzione della Corte di giustizia, la questione era volta a conoscere se l'attività contrattuale della Federazione Italiana Giuoco Calcio dovesse essere sottoposta alle regole di evidenza pubblica, proprio avuto riguardo a tale specifico settore dovrà essere valutata l'influenza esercitata dell'ente pubblico (CONI) nei confronti della federazione stessa. (A tali fini, deve dunque essere valutato l'intendimento del giudice dell'Unione che, vale ribadire, con una puntualità non sempre usuale nelle decisioni sulle questioni pregiudiziali, ha inteso soffermarsi sui poteri e sulle attribuzioni riconosciute al CONI nei confronti delle federazioni, al fine di verificare se, *prima facie*, gli

stessi potessero configurare una situazione di dipendenza di quest'ultima nei confronti del primo, avuto specifico riguardo alla materia degli appalti pubblici). Nella valutazione circa la sussistenza o meno, in capo alle federazioni sportive, dei requisiti volti ad identificare un soggetto quale organismo di diritto pubblico, avuto particolare riferimento alla sussistenza del cosiddetto elemento teleologico ed al riconoscimento dell'eventuale assoggettamento delle stesse ad un'influenza dominante di un potere pubblico, non potrà poi dimenticarsi che la stessa introduzione (prima nella giurisprudenza e poi nella legislazione dell'Unione) della figura di organismo di diritto pubblico ha trovato origine dalla volontà di sempre più perseguire la tutela della concorrenza e della conseguenziale esigenza di sottoporre al regime di evidenza pubblica tutti i soggetti, ancorché formalmente privati, che non agiscono seguendo logiche concorrenziali. Un organismo che operi in condizioni normali di mercato, mirando a realizzare un profitto e sostenendo le perdite eventualmente derivanti dall'esercizio delle sue attività, non dovrebbe pertanto essere qualificato come organismo di diritto pubblico.

In conclusione, l'attività posta in essere dalle federazioni sportive dovrà dunque continuare ad essere valutata scindendo le fattispecie nelle quali le stesse operano quali organismi aventi la potestà di adozione di atti con finalità istituzionali a valenza pubblicistica (quali, ad esempio gli atti di affiliazione delle società) il sindacato dei quali è ormai indiscutibilmente attribuito alla giurisdizione del giudice amministrativo, ed ad atti a mera valenza privatistica, come tali indifferenti per l'ordinamento generale (quali, ad esempio, i provvedimenti afferenti all'applicazione delle norme tecniche e disciplinari, o volti a comporre conflitti economici fra tesserati) per i quali è stata riconosciuta la competenza della giustizia domestica e la giurisdizione del giudice ordinario.

La dimensione privatistica e la dimensione pubblicistica delle federazioni sportive dovranno dunque continuare a conciliarsi, in una visione in grado di salvaguardare contestualmente le finalità pubbliche con l'autonomia privata, prerogativa, quest'ultima senz'altro da preservare, in quanto elemento da sempre caratterizzante la gestione, quanto meno operativa, delle suddette federazioni.