Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 1º ottobre 2020 [1]

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

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl
contro
De Vellis Servizi Globali Srl,
nei confronti di:
Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl,
Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),
Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC)

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato (Italia)]

«Procedimento pregiudiziale – Aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, di lavori o di servizi – Direttiva 2014/24/UE – Amministrazione aggiudicatrice – Organismo di diritto pubblico – Nozione – Federazione calcistica nazionale – Soddisfacimento di esigenze di interesse generale – Vigilanza di un organismo di diritto pubblico sulla gestione della federazione»

1. Nella sentenza dell'11 settembre 2019 [2], la Corte di giustizia ha esaminato se un comitato olimpico nazionale (quello italiano) esercitasse un «controllo pubblico» su due federazioni sportive del suo paese [3], «ai fini della loro classificazione o 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 [4].

2. Il Consiglio di Stato (Italia) sottopone ora alla Corte due domande di pronuncia pregiudiziale, di identico contenuto, che vertono sul medesimo problema, ma non sotto il profilo contabile, bensì sotto quello degli appalti pubblici. Nelle controversie principali esso deve accertare se la Federazione Italiana Giuoco Calcio (in prosieguo: la «FIGC») sia stata istituita per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale e, in caso affermativo, se il Comitato olimpico nazionale italiano (in prosieguo: il «CONI») ne controlli la gestione.

1 Lingua originale: lo spagnolo.

2 Sentenza FIG e FISE (C-612/17 e C-613/17, EU:C:2019:705; in prosieguo: la «sentenza FIG e FISE»). Sebbene le sue argomentazioni riguardino il Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea, le stesse possono risultare utili per il presente procedimento pregiudiziale, in quanto uno degli elementi rilevanti nell'ambito degli appalti degli organismi di diritto pubblico è anche chi controlli la loro gestione. Tuttavia, si deve osservare che i criteri per stabilire se sussista detto controllo variano significativamente in tale ambito rispetto a quello contabile.

3 In quel caso, la Federazione Italiana Golf e la Federazione Italiana Sport Equestri.

4 Sentenza FIG e FISE, punto 31.

3. Dalla soluzione di tali dubbi può dipendere se un contratto stipulato dalla FIGC, sul quale vertono le controversie, debba essere sottoposto alle procedure disciplinate dalla direttiva 2014/24/UE [5] e alle norme nazionali che traspongono quest'ultima nel diritto interno. Detta circostanza ricorre soltanto se le federazioni sportive nazionali (in prosieguo: «FSN»), allorché stipulano contratti per l'acquisto di lavori, forniture e servizi oltre una determinata soglia, possono essere qualificate come amministrazioni aggiudicatrici, in quanto costituiscono organismi di diritto pubblico ai sensi della direttiva 2014/24.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione. Direttiva 2014/24

4. L'articolo 2 così recita:

«1. Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

1) "amministrazioni aggiudicatrici": lo Stato, le autorità regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico o le associazioni costituite da uno o più di tali autorità o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico;

(...)

4) "organismi di diritto pubblico": gli organismi che hanno tutte le seguenti caratteristiche:

   a) sono istituiti per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;

   b) sono dotati di personalità giuridica; e

   c) sono finanziati per la maggior parte dallo Stato, dalle autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico; o la loro gestione è posta sotto la vigilanza di tali autorità o organismi; o il loro organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico».

B. Diritto italiano

1. Decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50 («Codice dei contratti pubblici»)

5. L'articolo 3, comma 1, lettera d), riproduce, in sostanza, la definizione di «organismi di diritto pubblico» di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, della direttiva 2014/24.

5 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU 2014, L 94, pag. 65).

2. Decreto-legge del 19 agosto 2003, n. 220[6]

6. L'articolo 1 così dispone:

«1. La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale.

2. I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo».

3. Decreto legislativo del 23 luglio 1999, n. 242, Riordino del CONI[7]

7. L'articolo 1 enuncia quanto segue:

«Il [CONI] ha personalità giuridica di diritto pubblico (...) ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali».

8. L'articolo 2 così recita:

«1. Il CONI (...) cura l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale, ed in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali. Cura inoltre, nell'ambito dell'ordinamento sportivo, (...) l'adozione di misure di prevenzione e repressione dell'uso di sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività sportive, nonché la promozione della massima diffusione della pratica sportiva, (...) nei limiti di quanto stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

(...)».

9. Ai sensi dell'articolo 4, comma 2:

«I rappresentanti delle [FSN], individuati nell'ambito degli sport olimpici, devono costituire la maggioranza dei votanti nel [CONI]».

10. L'articolo 5 stabilisce quanto segue:

«1. Il Consiglio nazionale, nel rispetto delle deliberazioni e degli indirizzi emanati dal [Comitato olimpico internazionale], opera per la diffusione dell'idea olimpica e disciplina e coordina l'attività sportiva nazionale, armonizzando a tal fine l'azione delle [FSN] e delle discipline sportive nazionali.

(…)

2. Il consiglio nazionale svolge i seguenti compiti:

a) adotta lo statuto e gli altri atti normativi di competenza, nonché i relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;

6 Decreto-legge del 19 agosto 2003, n. 220 (GURI n. 192 del 20 agosto 2003) [convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge del 17 ottobre 2003, n. 280 (GURI n. 243 del 18 ottobre 2003).

7 Decreto legislativo del 23 luglio 1999, n. 242, Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI (GURI n. 176 del 29 luglio 1999; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 242/1999»).

b) stabilisce i principi fondamentali ai quali devono uniformarsi, allo scopo del riconoscimento ai fini sportivi, gli statuti delle [FSN], delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva e delle associazioni e società sportive;

c) delibera in ordine ai provvedimenti di riconoscimento, ai fini sportivi, delle [FSN], delle società ed associazioni sportive, degli enti di promozione sportiva, delle associazioni benemerite e di altre discipline sportive associate al CONI e alle federazioni, sulla base dei requisiti fissati dallo statuto (…);

(...)

e) stabilisce i criteri e le modalità per l'esercizio dei controlli sulle [FSN], sulle discipline sportive associate e sugli enti di promozione sportiva riconosciuti;

(…)

e-ter) delibera, su proposta della Giunta nazionale, il commissariamento delle [FSN] o delle discipline sportive associate, in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, o nel caso in cui non siano garantiti il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali;

(…)».

11. Ai sensi dell'articolo 15:

«1. Le [FSN] (...) svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del [Comitato olimpico internazionale], delle federazioni internazionali e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello Statuto del CONI. Ad esse partecipano società ed associazioni sportive e, nei soli casi previsti dagli statuti delle [FSN] (...) in relazione alla particolare attività anche singoli tesserati.

2. Le [FSN] (...) hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato. Esse non perseguono fini di lucro e sono soggette, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione.

3. I bilanci delle [FSN] (...) sono approvati annualmente dall'organo di amministrazione federale e sono sottoposti alla approvazione della Giunta nazionale del CONI. Nel caso di parere negativo dei revisori dei conti della Federazione (…) o nel caso di mancata approvazione da parte della Giunta nazionale del CONI, dovrà essere convocata l'assemblea delle società e associazioni per deliberare sull'approvazione del bilancio.

4. L'assemblea elettiva degli organi direttivi provvede all'approvazione dei bilanci programmatici di indirizzo dell'organo di amministrazione che saranno sottoposti alla verifica assembleare alla fine di ogni quadriennio e del mandato per i quali sono stati approvati.

5. Le [FSN] (...) sono riconosciute, ai fini sportivi, dal consiglio nazionale.

6. Il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle nuove [FSN] (...) è concesso a norma del decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, previo riconoscimento, ai fini sportivi, da parte del Consiglio nazionale.

(…)».

4. Statuto del CONI[8]

12. L'articolo 1 («Definizioni») enuncia quanto segue:

«1. Il [CONI] è la Confederazione delle [FSN] e delle Discipline sportive associate (...).

2. Il CONI (...) è autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive, intese come elemento essenziale della formazione fisica e morale dell'individuo e parte integrante dell'educazione e della cultura nazionale. (...)».

13. L'articolo 6 («Consiglio nazionale») così dispone:

«1. Il Consiglio Nazionale, quale massimo organo rappresentativo dello sport italiano, opera per la diffusione dell'idea olimpica, assicura l'attività necessaria per la preparazione olimpica, disciplina e coordina l'attività sportiva nazionale e armonizza l'azione delle [FSN] e delle Discipline sportive associate.

(...)

4. Il Consiglio nazionale:

(…)

b) stabilisce i principi fondamentali ai quali devono uniformarsi, allo scopo di ottenere il riconoscimento ai fini sportivi, gli statuti delle [FSN], delle Discipline sportive associate, degli Enti di promozione sportiva, delle Associazioni benemerite, delle associazioni e società sportive, ed emana il Codice di giustizia sportiva, che deve essere osservato da tutte le [FSN] (...);

c) delibera in ordine ai provvedimenti di riconoscimento, ai fini sportivi, delle [FSN] (...) sulla base dei requisiti fissati dallo Statuto, tenendo conto a tal fine anche della rappresentanza e del carattere olimpico dello sport, dell'eventuale riconoscimento del [Comitato olimpico internazionale] e della tradizione sportiva della disciplina;

(…)

e) stabilisce i criteri e le modalità per l'esercizio dei controlli del CONI sulle [FSN] (…);

e1) stabilisce, allo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi, i criteri e le modalità dei controlli da parte delle Federazioni sulle società sportive [associate] e del controllo sostitutivo del CONI in caso di verificata inadeguatezza dei controlli da parte delle [FSN];

(…)

f1) delibera, su proposta della Giunta Nazionale, il commissariamento delle [FSN] in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, o nel caso che non siano garantiti il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali;

(…)».

8 Adottato con deliberazione del Consiglio nazionale del CONI, ultima versione modificata del 2 ottobre 2019, adottata con decreto del 10 gennaio 2020 del presidente del Consiglio dei ministri.

14. L'articolo 7 («Giunta Nazionale»), comma 5, così recita:

«La Giunta Nazionale:

(...)

g2) approva il bilancio di previsione con i connessi programmi di attività e il bilancio consuntivo delle [FSN] (...);

(...)

h1) nomina i revisori dei conti in rappresentanza del CONI nelle [FSN] (...) e nei Comitati regionali del CONI;

(…)

l) approva, ai fini sportivi, gli statuti, i regolamenti per l'attuazione dello statuto, i regolamenti di giustizia sportiva e i regolamenti antidoping delle [FSN] (...), valutandone la conformità alla legge, allo Statuto del CONI, ai principi fondamentali, agli indirizzi e ai criteri deliberati dal Consiglio Nazionale, rinviandoli eventualmente entro il termine di novanta giorni alle [FSN] (...) per le opportune modifiche;

(...)».

15. L'articolo 20 («Ordinamento delle [FSN]»), comma 4, prevede quanto segue:

«Le [FSN] svolgono l'attività sportiva e le relative attività di promozione, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del [Comitato olimpico internazionale] e del CONI, anche in considerazione della rilevanza pubblicistica di specifici aspetti di tale attività. Nell'ambito dell'ordinamento sportivo, alle [FSN] è riconosciuta l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del CONI».

16. Ai sensi dell'articolo 21 («Requisiti per il riconoscimento delle [FSN]»), comma 3:

«In caso di sopravvenuta mancata corrispondenza dei requisiti di cui al precedente comma 1, da parte di una [FSN] riconosciuta, il Consiglio Nazionale del CONI delibera la revoca del riconoscimento a suo tempo concesso».

17. L'articolo 23 («Indirizzi e controlli sulle [FSN]») così dispone:

«1. Ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, e successive modificazioni e integrazioni, oltre quelle il cui carattere pubblico è espressamente previsto dalla legge, hanno valenza pubblicistica esclusivamente le attività delle [FSN] relative all'ammissione e all'affiliazione di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; alla revoca a qualsiasi titolo e alla modificazione dei provvedimenti di ammissione o di affiliazione; al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici; all'utilizzazione dei contributi pubblici; alla prevenzione e repressione del doping, nonché le attività relative alla preparazione olimpica e all'alto livello, alla formazione dei tecnici, all'utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi pubblici.

1 bis. Nell'esercizio delle attività a valenza pubblicistica, di cui al comma 1, le [FSN] si conformano agli indirizzi e ai controlli del CONI ed operano secondo principi di imparzialità e trasparenza. La valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse.

1 ter. La Giunta Nazionale stabilisce i criteri e le procedure attraverso cui garantire la rispondenza delle determinazioni federali ai programmi del CONI relativamente alla competitività delle squadre nazionali, alla salvaguardia del patrimonio sportivo nazionale e della sua specifica identità, e all'esigenza di assicurare l'efficiente gestione interna.

2. La Giunta Nazionale, sulla base dei criteri e delle modalità stabilite dal Consiglio Nazionale, approva i bilanci delle [FSN] e stabilisce i contributi finanziari in favore delle stesse, eventualmente determinando specifici vincoli di destinazione, con particolare riguardo alla promozione dello sport giovanile, alla preparazione olimpica e all'attività di alto livello.

3. La Giunta Nazionale vigila sul corretto funzionamento delle [FSN]. In caso di accertate gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi federali, o nel caso che non sia garantito il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, propone al Consiglio Nazionale la nomina di un commissario».

II. Fatti e questioni pregiudiziali

18. La FIGC indiceva una procedura negoziata per l'affidamento dei necessari servizi di facchinaggio al seguito delle squadre nazionali e presso il magazzino federale di Roma, per la durata di tre anni[9]. Essa invitava a partecipare la De Vellis Servizi Globali, s.r.l. (in prosieguo: la «De Vellis») e il Consorzio Ge.Se.Av S.c.arl (in prosieguo: il «Consorzio»). Quest'ultimo veniva infine designato come aggiudicatario.

19. La De Vellis proponeva un ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), contestando le modalità di svolgimento della gara d'appalto, che avrebbero violato le norme in materia di pubblicità previste dal Codice dei contratti pubblici.

20. Il giudice di primo grado (sentenza n. 4101/2018) accoglieva il ricorso e annullava l'aggiudicazione a favore del Consorzio. In particolare, esso qualificava la FIGC come organismo di diritto pubblico, respingeva l'eccezione di incompetenza e annullava gli atti della procedura di gara, per i motivi dedotti dalla De Vellis.

21. La FIGC e il Consorzio hanno entrambi proposto ricorso contro detta sentenza. Tali parti negano che la FIGC sia un organismo di diritto pubblico e, pertanto, che il giudice amministrativo sia competente a conoscere della controversia.

22. Secondo il Consiglio di Stato, prima di accertare se la FIGC fosse tenuta ad applicare le norme di aggiudicazione degli appalti pubblici e quale sia il giudice competente, occorre chiarire se essa possa essere qualificata come organismo di diritto pubblico, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del Codice dei contratti pubblici, che traspone l'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, della direttiva 2014/24.

23. In tale contesto, il Consiglio di Stato sottopone alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) a) Se sulla base delle caratteristiche della normativa interna relativa all'ordinamento sportivo la Federazione calcistica italiana sia qualificabile come organismo di diritto pubblico, in quanto istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;

9 Il valore del contratto ammontava a 1 milione di EUR, IVA esclusa.

b) se in particolare ricorra il requisito teleologico dell'organismo nei confronti della Federazione pur in assenza di un formale atto istitutivo di una pubblica amministrazione e malgrado la sua base associativa, in ragione del suo inserimento in un ordinamento di settore (sportivo) organizzato secondo modelli di stampo pubblicistico e del vincolo al rispetto dei principi e delle regole elaborate dal Comitato olimpico nazionale italiano e dagli organismi sportivi internazionali, attraverso il riconoscimento a fini sportivi dell'ente pubblico nazionale;

c) se inoltre tale requisito possa configurarsi nei confronti di una Federazione sportiva quale la Federazione italiana giuoco calcio, dotata di capacità di autofinanziamento, rispetto ad un'attività non a valenza pubblicistica quale quella oggetto di causa, o se invece debba 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.

2) a) Se sulla base dei rapporti giuridici tra il C.O.N.I. e la F.I.G.C. – Federazione Italiana Giuoco Calcio il primo disponga 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 e di vigilanza sulla gestione e il corretto funzionamento degli organi e di commissariamento dell'ente.

b) Se per contro tali poteri non siano 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».

III. Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

24. Le ordinanze di rinvio pregiudiziale sono pervenute presso la cancelleria della Corte il 22 febbraio 2019.

25. Hanno presentato osservazioni scritte la FIGC, il CONI, la De Vellis, il Consorzio, il governo italiano e la Commissione.

26. All'udienza tenutasi il 1º luglio 2020, cui hanno partecipato in videoconferenza la FIGC, il CONI nonché il governo italiano e in presenza la Commissione, la Corte ha invitato dette parti ad esprimersi, tra l'altro, in merito all'incidenza sul presente procedimento della sentenza FIG e FISE.

IV. Valutazione

A. Osservazione preliminare

27. Nel panorama comparato europeo, le modalità dei rapporti tra le FSN e i poteri pubblici risultano molto diverse. Semplificandone la descrizione, alcuni Stati membri hanno optato per soluzioni «liberali», che concedono alle FSN la massima autonomia[10], altri per formule più «interventiste» nella quali il controllo pubblico può essere intenso[11], e altri ancora combinano entrambi i modelli.

10 Il potere pubblico si occupa, in generale, solo degli aspetti relativi alla concessione di sovvenzioni.

11 In questi ultimi, di norma le FSN sono enti di diritto privato ai quali l'ordinamento giuridico attribuisce, in misura maggiore o minore, funzioni pubbliche.

28. Nel diritto pubblico è frequente che l'ordinamento incarichi taluni enti privati, istituiti per il conseguimento di obiettivi comuni ai loro membri, di soddisfare finalità pubbliche, anche mediante delega di funzioni tipicamente amministrative [12].

29. In Italia, le FSN riflettono questo schema: sulla base propriamente associativa formata dai club, in quanto associazioni sportive di primo livello, le FSN sono costituite come associazioni private di secondo livello [13], alle quali le autorità governative affidano determinate funzioni di natura pubblica.

30. In tale contesto, la decisione del giudice del rinvio dipenderà, per pura logica, dalla situazione e dalle particolarità del diritto sportivo vigente in Italia. Esso dovrà valutare, sulla base di tale diritto:

– se la FIGC sia stata istituita per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale;

– se i rapporti tra l'autorità pubblica di vigilanza (il CONI) e la FIGC consentano di riconoscere un controllo, e di quale intensità, della prima sulla seconda;

– se le caratteristiche della FIGC la distinguano rispetto alle altre FSN, per quanto riguarda l'applicazione della direttiva 2014/24.

31. Come sottolineato dalla sentenza FIG e FISE, la Corte non può risolvere, direttamente, tali questioni, la cui soluzione spetta al giudice del rinvio, il solo competente ad interpretare il proprio diritto nazionale [14]. Le considerazioni che seguono si limitano quindi a fornirgli alcune indicazioni per interpretare le disposizioni della direttiva 2014/24.

B. Sulla prima questione pregiudiziale

32. La direttiva 2014/24 adotta una visione molto ampia della nozione di amministrazione aggiudicatrice [15], che si estende, al di là dello Stato e degli enti territoriali, agli organismi di diritto pubblico, purché soddisfino, congiuntamente, i tre requisiti di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 4.

33. Nel valutare se un organismo, in concreto, soddisfi tali requisiti, la Corte evita approcci formali e ricorre a un'«interpretazione funzionale», ponendo in secondo piano il regime giuridico dell'organismo in questione [16].

12 Lo Stato, ricorrendo ad enti associativi privati per l'esercizio di funzioni pubbliche, evita di dover istituire strutture pubbliche. La titolarità della funzione spetta allo Stato delegante, il quale mantiene una competenza di controllo e di vigilanza per garantire che la funzione delegata sia esercitata senza discostarsi dalle finalità stabilite dall'ordinamento giuridico.

13 L'articolo 1, comma 2, dello statuto della FIGC (https://www.figc.it/it/federazione/norme/statuto-della-figc/) definisce quest'ultima come «l'associazione delle società e delle associazioni sportive (...) che perseguono il fine di praticare il giuoco del calcio in Italia e degli altri organismi a essa affiliati che svolgono attività strumentali al perseguimento di tale fine».

14 Ciò è affermato a più riprese in vari punti della sentenza FIG e FISE.

15 Sentenza del 4 giugno 2020, Asmel (C-3/19, EU:C:2020:423), punto 54: «(...) l'articolo 1, paragrafo 9, di tale direttiva [2004/18] definisce la nozione di "amministrazione aggiudicatrice" in senso ampio e funzionale, al fine di garantire gli obiettivi di detta direttiva volti a escludere sia il rischio che gli offerenti o candidati nazionali siano preferiti nell'attribuzione di appalti da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, sia la possibilità che un ente finanziato o controllato dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico si lasci guidare da considerazioni diverse da quelle economiche (v., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, punto 31 e giurisprudenza ivi citata)».

16 Sentenze del 10 novembre 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, punto 62), e del 15 maggio 2003, Commissione/Spagna (C-214/00, EU:C:2003:276), punto 56: «l'effetto utile [della direttiva] non sarebbe pienamente preservato qualora [la sua] applicazione (...) ad un organismo che soddisfi le tre condizioni [necessarie affinché esso sia considerato un organismo di diritto pubblico] potesse essere esclusa per il solo fatto che, secondo il diritto nazionale cui è soggetto tale organismo, la sua forma e il suo regime giuridico rientrano nell'ambito del diritto privato».

34. Il primo di tali requisiti è che l'organismo sia stato *istituito* per soddisfare *specificamente* esigenze di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale. La prima questione pregiudiziale verte sull'interpretazione di tali requisiti [17].

35. Sebbene l'analisi degli aspetti formali relativi all'*istituzione* dell'ente non sia fondamentale, il giudice del rinvio dovrà chiarire se, per le FSN italiane, il riconoscimento da parte del CONI [18] abbia natura sostanziale oppure si tratti di una mera fase del processo di acquisizione della personalità giuridica. Mi occuperò di tale aspetto più avanti.

36. Sotto il profilo sostanziale, che è quello più rilevante, il Consiglio di Stato deve prestare attenzione principalmente al contenuto delle funzioni pubbliche assunte dalla FIGC. Ne potrà dedurre se essa sia stata istituita per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale (non aventi carattere industriale o commerciale) o se, di fatto, le soddisfi oggettivamente [19].

37. Non osta a tale qualificazione, ripeto, il fatto che le esigenze di interesse generale siano soddisfatte da un ente formalmente privato, soprattutto se esso si colloca in un sistema organizzativo la cui struttura e configurazione è di origine legale e di natura amministrativa [20].

38. Orbene, lo stesso giudice del rinvio deduce dal decreto legislativo n. 242/1999 (articolo 15, comma 1) che alle FSN italiane è affidato lo svolgimento di compiti aventi «valenza pubblicistica» [21].

39. Esso giunge a tale conclusione esaminando l'articolo 23 dello statuto del CONI, ai sensi del quale hanno «valenza pubblicistica» le attività delle FSN relative: i) all'ammissione e all'affiliazione di società e associazioni sportive; ii) alla revoca e alla modificazione dei provvedimenti di ammissione o di affiliazione; iii) al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici; iv) all'utilizzazione dei contributi pubblici; v) alla prevenzione e repressione del doping; vi) alle attività relative alla preparazione olimpica e all'alto livello; vii) alla formazione dei tecnici e viii) all'utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi pubblici.

40. La FIGC, dal canto suo, riconosce che le sono attribuite, «per delega del CONI (…) talune preindividuate competenze connotate da finalità pubblicistiche», anche se, a suo avviso, «la natura pubblica [dell'ente] delegante [non può] estendersi [all'ente] delegat[o], vincolandol[o] oltre i confini predeterminati della delega» [22].

41. Dopo avere osservato che ciascuna FSN è competente per una singola disciplina sportiva e per l'organizzazione delle competizioni ad essa relative, il Consiglio di Stato afferma che, secondo il regime giuridico dello sport in Italia, «[l]e finalità di interesse pubblico generale (...) sono (...) realizzate da soggetti formalmente privati, seppure inquadrati in un sistema organizzativo a struttura e configurazione *legale* (e non espressione di *autonomia privata*) e di ordine amministrativo» [23].

17 Non occorrerà analizzare il secondo requisito (la personalità giuridica), essendo pacifico che la FIGC lo possieda. Le FSN italiane hanno «natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato» (punto 3.3 delle ordinanze di rinvio).

18 L'esistenza di una FSN sembra dipendere non solo dalla volontà delle associazioni di primo livello che la costituiscono (i club), ma anche dal riconoscimento ufficiale ad opera del CONI, senza il quale essa non otterrebbe la personalità giuridica.

19 «Un ente che non è stato istituito per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, ma che ha in seguito preso a suo carico tali bisogni la cui soddisfazione è da allora effettivamente assicurata dalla medesima, adempie la condizione prescritta (...) a condizione che la presa a carico della soddisfazione dei bisogni in parola possa essere oggettivamente constatata» [sentenza del 12 dicembre 2002, Universale-Bau e a. (C-470/99, EU:C:2002:746, dispositivo, punto 1)].

20 Nella sentenza del 13 gennaio 2005, Commissione/Spagna (C-84/03, EU:C:2005:14), la Corte ha dichiarato che il Regno di Spagna aveva violato le direttive in materia di appalti pubblici proprio perché escludeva gli enti di diritto privato (vale a dire, le società commerciali la cui attività è soggetta al diritto privato) dalla qualificazione di organismi di diritto pubblico, ai sensi di dette direttive.

21 Punto 3.5 delle ordinanze di rinvio.

22 Punto 23 delle sue osservazioni scritte.

23 Punto 3.3 delle ordinanze di rinvio. Il corsivo è nell'originale.

42. Tale valutazione è coerente con quella operata dalla Corte nell'analizzare i rapporti tra le FSN e il CONI. Nella sentenza FIG e FISE essa ha fatto riferimento alla «pratica dello sport nella sua rilevanza pubblicistica, vale a dire (...) in un contesto formalizzato, ufficiale o di rappresentanza (…)». Ha inoltre ritenuto che tale rilevanza pubblicistica delle attività delle FSN consista «nella regolare organizzazione delle competizioni, la preparazione olimpica e l'attività sportiva di alto livello» [24].

43. Il Consiglio di Stato sottolinea, in sintesi, che lo sport è qualificato, in Italia, come «attività di interesse pubblico generale e per tale ragione è disciplinata, promossa, stimolata e finanziata dallo Stato» [25].

44. È di particolare rilevanza il fatto che il giudice del rinvio interpreti le norme che disciplinano le FSN nel senso che i loro compiti di valenza pubblicistica sembrano «esaurire l'intero ambito di operatività delle *Federazioni* e le ragioni stesse della loro costituzione. Ogni ulteriore attività, ivi compreso il servizio di facchinaggio per le selezioni calcistiche nazionali oggetto del presente giudizio, appare in rapporto di strumentalità rispetto ai compiti di "*valenza pubblicistica*" definiti dallo statuto del [CONI]» [26].

45. Se è questa la sua interpretazione del diritto nazionale, il giudice del rinvio può dedurne che le FSN, il cui fine *principale* è soddisfare le esigenze di interesse generale nell'ambito sportivo, rispondono al primo requisito di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, della direttiva 2014/24.

46. Tali esigenze di interesse generale non hanno carattere industriale o commerciale e sono soddisfatte dalle FSN in regime di monopolio [27], previa delega di funzioni pubbliche del CONI. Ai presenti fini è irrilevante che le FSN svolgano anche attività *strumentali* di altra natura, di carattere economico, come esporrò di seguito.

47. Ciò posto, i dubbi del Consiglio di Stato non riguardano tanto la questione se alla FIGC siano state assegnate funzioni di interesse generale di carattere non industriale o commerciale (il che, ripeto, è espressamente riconosciuto da detto giudice), quanto il grado di collegamento della sua attività contrattuale con tali funzioni pubbliche.

48. I dubbi del giudice del rinvio deriverebbero dal fatto che, ai sensi dell'articolo 23, comma 1 bis, dello statuto del CONI, la valenza pubblicistica dell'attività delle FSN non modifica l'ordinario regime di diritto privato al quale sono soggetti i suoi singoli atti e le situazioni giuridiche soggettive connesse.

49. Tuttavia, ritengo che quest'ultimo elemento normativo non sia decisivo. Secondo la Corte, «è irrilevante il fatto che, oltre al compito di soddisfare bisogni di interesse generale, un ente sia libero di svolgere altre attività. Il fatto che il soddisfacimento dei bisogni di interesse generale costituisca solo una parte relativamente poco rilevante delle attività effettivamente svolte da tale ente è anch'esso irrilevante, dato che l'ente medesimo continua a provvedere ai bisogni che è specificatamente tenuto a soddisfare» [28].

24 Sentenza FIG e FISE, punto 99.

25 Punto 3.2 delle ordinanze di rinvio e giurisprudenza nazionale ivi citata (Cons. Stato, Sezione V, del 22 giugno 2017, n. 3065).

26 Punto 5.3.2 delle ordinanze di rinvio. Il corsivo e il virgolettato sono nell'originale.

27 Nella sentenza del 22 maggio 2003, Korhonen e a. (C-18/01, EU:C:2003:300), punto 51), la Corte ha dichiarato che, di norma, i bisogni di carattere industriale o commerciale sono soddisfatti da organismi che operano in normali condizioni di mercato, perseguono lo scopo di lucro e subiscono le perdite connesse all'esercizio della loro attività, caratteristiche che non ricorrono nelle FSN italiane.

28 Sentenze del 10 novembre 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, punto 55), e del 5 ottobre 2017, LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:736, punti 40 e 41).

50. Il governo italiano [29] propone, al pari della FIGC e del CONI [30], di distinguere le attività private delle FSN, di carattere puramente economico, da quelle che perseguono una finalità di interesse generale.

51. Tuttavia, siffatta distinzione non mi sembra valida per chiarire se le FSN, nei loro rapporti contrattuali, soddisfino esigenze di interesse generale. A tale proposito, la Corte ha dichiarato che «[la disposizione equivalente all'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, della direttiva 2014/24] non oper[a] una distinzione tra gli appalti pubblici conclusi da un'amministrazione aggiudicatrice per adempiere la propria missione intesa al soddisfacimento di bisogni di interesse generale e gli appalti pubblici non correlati a tale missione» [31].

52. La tesi del governo italiano, della FIGC e del CONI è già stata dedotta dinanzi alla Corte, la quale l'ha respinta nella sentenza del 15 gennaio 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria e a. [32]. Essa ha optato, al contrario, per la cosiddetta «teoria del contagio», secondo cui è «irrilevante il fatto che, oltre a [compiti di interesse generale], un ente del genere sia libero di svolgere altre attività (...)», cosicché la «condizione posta [nella disposizione equivalente all'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera a), della direttiva 2014/24] non implica che esso sia incaricato unicamente di soddisfare bisogni del genere» [33].

53. Tale posizione sarebbe ulteriormente suffragata dalle sentenze BFI Holding [34], Korhonen e a. [35] e Adolf Truley [36], e riceverebbe una conferma definitiva nella sentenza Ing. Aigner [37]. In quest'ultima, di fronte ai dubbi del giudice del rinvio sull'applicazione della giurisprudenza di cui alla sentenza del 15 gennaio 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria e a. [38], laddove le attività di natura pubblica e privata di uno stesso ente erano chiaramente distinguibili [39], la Corte ha confermato che, «considerate le ragioni di certezza del diritto, di trasparenza e di prevedibilità che regolano l'attuazione delle procedure di tutti gli appalti pubblici, ci si deve attenere alla giurisprudenza della Corte [esposta nelle sentenze sopra citate]» [40].

54. Ad ogni modo, il Consiglio di Stato ha affermato che il contratto controverso (facchinaggio per la selezione italiana di calcio) aveva carattere strumentale rispetto all'adempimento delle funzioni pubbliche della FIGC, tra le quali figurano quelle relative alle squadre nazionali di tale sport.

29 Punti 15 e 16 delle sue osservazioni scritte. Esso cita, a sostegno della sua tesi, la sentenza del 1º luglio 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376), che tuttavia non riguarda le FSN, bensì un'associazione privata che organizzava in Grecia gare automobilistiche, della quale veniva messa in discussione la qualità di *impresa*, ai fini del diritto della concorrenza. Richiama inoltre la sentenza del 10 maggio 2001, Agorà e Excelsior (C-223/99, EU:C:2001:259), in cui la Corte ha riconosciuto (punto 39) che l'Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano soddisfaceva bisogni di interesse generale, ma di carattere industriale o commerciale, nell'organizzare fiere, esposizioni ed altre iniziative analoghe e non poteva quindi essere qualificato come organismo soggetto alle norme in materia di appalti pubblici.

30 La FIGC afferma (punto 27 delle sue osservazioni) che nulla autorizza ad imporle un regime pubblicistico allorquando essa persegue, come nel caso di specie, interessi di natura commerciale, non coincidenti con quelli del CONI. Quest'ultimo deduce (punto 42 delle sue osservazioni) che non si rinviene alcun motivo per sottoporre la FIGC, nell'ambito della sua attività contrattuale di diritto privato, alle regole pubblicistiche.

31 Sentenza del 15 luglio 2010, Commissione/Germania (C-271/08, EU:C:2010:426, punto 73 e giurisprudenza citata).

32 C-44/96, EU:C:1998:4.

33 Sentenza del 15 gennaio 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria e a. (C-44/96, EU:C:1998:4, punti 25 e 26).

34 Sentenza del 10 novembre 1998 (C-360/96, EU:C:1998:525, punti 55 e 56).

35 Sentenza del 22 maggio 2003 (C-18/01, EU:C:2003:300, punti 57 e 58).

36 Sentenza del 27 febbraio 2003 (C-373/00, EU:C:2003:110; in prosieguo: la «sentenza Adolf Truley», punto 56).

37 Sentenza del 10 aprile 2008 (C-393/06, EU:C:2008: 213).

38 C-44/96, EU:C:1998:4.

39 Sentenza del 10 aprile 2008, Ing. Aigner (C-393/06, EU:C:2008: 213), punto 49: «il giudice a quo chiede se tutti gli appalti aggiudicati da un ente avente la qualifica di organismo di diritto pubblico, ai sensi della direttiva 2004/17 o della direttiva 2004/18, debbano essere soggetti alle regole dell'una o dell'altra di tali direttive, mentre, applicando misure efficaci, è possibile una netta separazione tra le attività che tale organismo esercita per adempiere il suo compito di soddisfare bisogni d'interesse generale e le attività che esso esercita in condizioni di concorrenza».

40 Ibidem, punto 54. Al punto 53, che richiama le conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo, essa ha dichiarato che «è consentito dubitare seriamente che sia realmente possibile porre in essere una siffatta separazione tra le differenti attività di un ente che costituisce un'unica persona giuridica, che ha un regime patrimoniale e di proprietà unico e le cui decisioni in materia di direzione e di gestione sono adottate unitariamente, e questo anche prescindendo dai numerosi altri ostacoli di ordine pratico circa il controllo, ex ante e ex post, della assoluta separazione tra i differenti settori di attività dell'ente di cui trattasi e dell'appartenenza dell'attività di cui trattasi a questo o a quel settore».

55. Non è neppure decisiva, ai presenti fini, la circostanza che le FSN svolgano o meno attività commerciali e perseguano o meno fini di lucro [41]. L'orientamento giurisprudenziale che ho appena illustrato conduce a tale soluzione.

56. Infine, il fatto che la FIGC sia finanziariamente autosufficiente non osta affatto a che essa svolga, su delega delle pubbliche autorità, funzioni di interesse generale. L'autosufficienza economica distingue la FIGC dalle altre FSN italiane la cui sussistenza dipende in ampia misura da fondi pubblici. Tuttavia, tale elemento, ripeto, è irrilevante ai fini dell'attribuzione di funzioni di interesse generale [42].

57. Riassumendo, salvo che l'analisi del suo ordinamento interno lo induca a concludere diversamente, l'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, della direttiva 2014/24 consentirebbe al giudice del rinvio di dichiarare che la FIGC soddisfa il primo [lettera a)] dei tre requisiti previsti da detta disposizione.

C. Sulla seconda questione pregiudiziale

58. Il terzo [lettera c)] dei requisiti di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, della direttiva 2014/24 è suddiviso, a sua volta, in tre condizioni [43]. È sufficiente che ne ricorra una affinché detto requisito sia considerato soddisfatto.

59. Riguardo a tali condizioni, nel caso di specie è controverso solo se la gestione della FIGC «sia soggetta alla vigilanza» [44] dello Stato o di altri organismi di diritto pubblico. Il giudice del rinvio si chiede se la configurazione dell'ordinamento italiano relativo ai rapporti tra la FIGC e il CONI consenta di affermare che quest'ultimo esercita un'«influenza dominante» sulla gestione della prima.

60. È pacifico che il CONI sia un organismo di diritto pubblico. Il decreto legislativo n. 242/1999 (articolo 1) gli attribuisce espressamente la qualità di organismo dotato di «personalità giuridica di diritto pubblico», posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali. La sentenza FIG e FISE si è spinta a qualificarlo come «amministrazione pubblica» [45].

61. Per quanto riguarda i rapporti tra il CONI e le FSN, la Corte li ha sintetizzati nella sentenza FIG e FISE [46], elencando una serie di competenze del primo, in base alle quali si potrebbe dedurre la portata della sua vigilanza sulle seconde.

41 Ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del decreto legislativo n. 242/1999, le FSN «non perseguono fini di lucro». Il giudice del rinvio sembra escludere implicitamente il carattere commerciale delle attività della FIGC, che tuttavia è invocato da alcune delle parti (facendo riferimento alla sua capacità di autofinanziamento).

42 Se la FIGC fosse finanziata prevalentemente dallo Stato, dalle autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico, soddisferebbe certamente il terzo requisito di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, della direttiva 2014/24. Sulle caratteristiche del finanziamento pubblico rilevanti per interpretare tale disposizione, v. sentenza del 3 ottobre 2000, University of Cambridge (C-380/98, EU:C:2000:529). La sentenza FIG e FISE (punti da 95 a 107) ammette che, in talune circostanze, le quote versate dagli iscritti a una FSN italiana possano essere qualificate come contributi pubblici ed eventualmente rivelare l'esistenza di un controllo pubblico da parte del CONI. In udienza, la Commissione ha suggerito che il giudice del rinvio (le cui ordinanze di rinvio non riguardano tale questione) potrebbe tenere conto della sentenza FIG e FISE per valutare il grado di finanziamento pubblico della FIGC.

43 Tali condizioni sono: i) che gli organismi di diritto pubblico siano finanziati per la maggior parte dallo Stato, dalle autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico; ii) o che la loro gestione sia posta sotto la vigilanza di tali autorità o organismi; iii) o che il loro organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri più della metà dei quali sia designata dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico.

44 Utilizzerò indifferentemente i termini «vigilanza» e «controllo», impiegati dalle diverse versioni linguistiche di tale disposizione. Così, le versioni inglese (*supervision*), spagnola (*supervisión*) e tedesca (*Aufsicht*) optano per il primo, mentre quelle francese (*contrôle*) e portoghese (*controlo)* per il secondo. La versione italiana utilizza il termine *vigilanza*.

45 Sentenza FIG e FISE, punti 77 e 85, nonché punto 2 del dispositivo.

46 Punto 81.

62. Detto elenco comprendeva i seguenti poteri del CONI:

«[–] (...) di approvare il bilancio di previsione, con i connessi programmi di attività e il bilancio consuntivo delle federazioni sportive nazionali,

[–] di esercitare il controllo sulle federazioni sportive nazionali in merito agli aspetti di rilevanza pubblicistica,

[–] di approvare, "ai fini sportivi", lo statuto, i regolamenti per l'attuazione dello statuto, i regolamenti di giustizia sportiva e i regolamenti antidoping delle federazioni sportive nazionali e, eventualmente, di proporre le necessarie modifiche a tali testi,

[–] di nominare i revisori dei conti incaricati di rappresentarlo nelle federazioni sportive nazionali,

[–] di deliberare il commissariamento delle federazioni sportive nazionali in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi,

[–] di stabilire i criteri e le modalità per l'esercizio dei controlli del CONI sulle federazioni sportive nazionali,

[–] di stabilire, allo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi, i criteri e le modalità dei controlli da parte delle federazioni sportive nazionali sulle società sportive affiliate e del controllo sostitutivo del CONI in caso di inadeguatezza,

[–] di stabilire i principi fondamentali ai quali devono uniformarsi, allo scopo di ottenere il riconoscimento ai fini sportivi, gli statuti delle federazioni sportive nazionali o di emanare il Codice di giustizia sportiva, che deve essere osservato da tutte le federazioni sportive nazionali,

[–] (...) di adottare, nei confronti delle federazioni sportive nazionali, indirizzi relativi all'esercizio dell'attività sportiva».

63. Come ho già indicato, il Consiglio di Stato chiede se, in base a tali rapporti tra le FSN e il CONI, quest'ultimo disponga di un'«influenza dominante» sulle prime. Esso evidenzia, quale possibile ostacolo a tale influenza, la partecipazione qualificata dei presidenti e dei rappresentanti delle FSN negli organi fondamentali del CONI.

64. Esaminerò, in primo luogo, gli aspetti relativi alla vigilanza del CONI sulle FSN e, successivamente, quelli concernenti la composizione del CONI stesso.

1. Vigilanza del CONI sulle FSN

65. La Corte definisce il «controllo della gestione» come quello che crea «una dipendenza nei confronti dei poteri pubblici equivalente a quella che esiste allorché uno degli altri due criteri alternativi è soddisfatto (...) che permetta ai poteri pubblici d'influenzare le decisioni del suddetto organismo in materia di appalti pubblici» [47].

47 Sentenza Adolf Truley, punti 69 e 70: «(…) sembra non potersi considerare che il criterio del controllo e della gestione è soddisfatto nel caso di un mero controllo a posteriori perché, per definizione, un tale controllo non consente alle pubbliche autorità di influenzare le decisioni dell'organismo interessato in materia di appalti pubblici».

66. L'analisi dei diversi indicatori di controllo deve essere oggetto di una «valutazione complessiva», in quanto, «se un indicatore unico può essere sufficiente, in taluni casi, a dimostrare un controllo, è un insieme di indicatori che rivelerà, nella maggior parte dei casi, l'esistenza di tale controllo» [48].

67. Nell'ambito degli appalti pubblici, la Corte ha esaminato, tra l'altro, i seguenti elementi rivelatori del controllo sugli enti che possono essere qualificati come organismi di diritto pubblico:

– il potere di disporne lo scioglimento, nominare un liquidatore, sospendere gli organi dirigenti e nominare un amministratore provvisorio in caso di omissioni o irregolarità gravi [49];

– il potere ispettivo che consente di effettuare studi, verifiche contabili o valutazioni nell'ambito dell'attività degli enti di cui trattasi, nonché di formulare proposte sul seguito da dare alle relazioni ispettive [50];

– l'accertamento dell'attuazione da parte di detti enti delle misure adottate dalle autorità pubbliche da cui essi dipendono [51];

– il potere di controllare il bilancio di esercizio nonché di accertarsi che l'amministrazione corrente sia esatta, regolare, improntata a risparmio, redditizia e razionale, o la facoltà di visitare i locali e gli impianti e riferire sul risultato di tali verifiche agli organi competenti [52].

68. Nella sentenza FIG e FISE, la Corte, dove avere preso atto del complesso dei poteri di cui dispone il CONI nei confronti delle FSN, ha rimesso al giudice nazionale il compito di valutare se il primo fosse in grado di «esercitare un'influenza reale e sostanziale sulla politica generale o sul programma» delle seconde, nonostante l'«autonomia tecnica, organizzativa e di gestione» di cui esse dispongono [53].

69. Seguendo lo stesso criterio, il Consiglio di Stato dovrà considerare le diverse circostanze concorrenti nel caso di specie, il che non impedisce alla Corte di fornirgli alcune indicazioni in merito all'interpretazione della direttiva 2014/24.

70. Le suddividerò, da un punto di vista sistematico, in quattro parti.

a) Poteri relativi all'istituzione delle FSN

71. Tra le funzioni del CONI rientra il riconoscimento, ai fini sportivi, delle FSN [54]. Il giudice del rinvio dovrà stabilire se tale riconoscimento sia di natura puramente formale o se, come sembra, esso riguardi il merito, essendo unito all'esame degli statuti delle FSN.

48 Sentenza FIG e FISE, punto 87.

49 Sentenza del 1° febbraio 2001, Commissione/Francia (C-237/99, EU:C:2001:70, punto 54).

50 Ibidem, punto 58.

51 Ibidem, punto 58. Nello stesso senso, la sentenza del 17 dicembre 1998, Commissione/Irlanda (C-353/96, EU:C:1998:611, punto 38), indica che la «facoltà del ministro di impartire all'Ufficio delle foreste istruzioni, in particolare al fine di obbligarlo a rispettare le grandi linee della politica dello Stato sulle attività forestali o a predisporre servizi o impianti determinati, nonché i poteri conferiti a questo ministro e al ministro delle Finanze in materia finanziaria conferiscono allo Stato la possibilità di controllare l'attività economica dell'Ufficio delle foreste». V., in termini identici, punto 33 della sentenza in pari data Connemara Machine Turf (C-306/97, EU:C:1998:623).

52 Sentenza Adolf Truley, punto 73. Ciò non accade se l'autorità si limita ad accertare l'equilibrata gestione finanziaria dell'organismo [sentenza del 12 settembre 2013, IVD (C-526/11, EU:C:2013:543), punto 29].

53 Sentenza FIG e FISE, punto 82.

54 Articoli 5, comma 2, lettera c), e 15, comma 5, del decreto legislativo n. 242/1999.

72. Per approvare gli statuti delle FSN [55], il CONI deve valutarne la conformità alla legge, allo statuto dello stesso CONI e ai principi fondamentali da questo emanati [56]. Esso può negare tale approvazione, nel qual caso rinvia lo statuto presentato alla FSN di cui trattasi per le opportune modifiche, indicandone i criteri [57]. Tali indicazioni sono vincolanti [58].

73. Secondo il giudice del rinvio, «[i]l riconoscimento [delle FSN] a fini sportivi potrebbe (...) essere assimilato all'istituzione prevista nell'ambito del requisito teleologico dell'organismo di diritto pubblico» [59], il che è coerente con la sua affermazione secondo cui le funzioni pubbliche attribuite alle FSN costituiscono la «ragione della loro istituzione» [60].

74. Se le funzioni pubbliche assegnate alle FSN giustificano il fatto che, ai fini del loro riconoscimento come tali, intervenga in modo determinante il CONI, questo intervento riflette già l'influenza di detto organismo di diritto pubblico sulla prima fase della loro esistenza.

b) Poteri relativi all'attività delle FSN

75. Le FSN devono svolgere l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CONI [61]. Sebbene sia loro riconosciuta autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, esse la esercitano sotto la *vigilanza* del CONI [62]. Nell'esercizio delle attività a valenza pubblicistica, le FSN devono conformarsi agli indirizzi e ai controlli del CONI [63].

76. Alcune delle parti della controversia sostengono che tali previsioni normative non istituiscono meccanismi di controllo, bensì di reciproca collaborazione. Aggiungono che, in ragione del loro carattere generale e astratto, gli indirizzi operano come «soft law» e non sono idonei a determinare la politica di gestione o la strategia delle FSN [64].

77. Spetta, ancora una volta, al giudice del rinvio valutare la portata dei poteri del CONI in relazione alle FSN. A tale proposito, esso dovrà accertare, tra l'altro, se il CONI emani istruzioni vincolanti per queste ultime, suscettibili di essere imposte coattivamente.

78. Nell'ordinanza di rinvio, il Consiglio di Stato propende per riconoscere un controllo rafforzato del CONI sul *complesso* delle attività delle FSN, e non soltanto su quelle di natura pubblica. Esso afferma che alle FSN «[sembra difettare la libera disponibilità] del fine perseguito dall'ente collettivo», in quanto esse rivestono un «carattere in realtà istituzionale ed eterodeterminato, per legge o atto dell'autorità (...), non solo dei profili strutturali essenziali, ma anche degli ambiti principali di azione e delle modalità con cui questa deve essere svolta: con simmetrica eliminazione o riduzione degli spazi e della libertà organizzativa che sono propri dell'autonomia privata» [65].

55 Spetta al Consiglio nazionale del CONI stabilire i principi fondamentali ai quali devono uniformarsi gli statuti delle FSN allo scopo del riconoscimento [articolo 5, comma 2, lettera b), del decreto legislativo n. 242/1999].

56 Articolo 22, comma 5, seconda frase, dello statuto del CONI.

57 Articolo 22, comma 5, terza frase, dello statuto del CONI.

58 Qualora la FSN non modifichi il suo statuto nel senso indicato, il CONI può nominare un commissario ad acta e, nei casi più gravi, previa diffida, può revocare il riconoscimento (articolo 22, comma 5, quinta frase, dello statuto del CONI).

59 Punto 5.3.3 delle ordinanze di rinvio.

60 Paragrafo 44 delle presenti conclusioni.

61 Articolo 15, comma 1, del decreto legislativo n. 242/1999 e articolo 20, comma 4, prima frase, dello statuto del CONI.

62 Articolo 20, comma 4, seconda frase, dello statuto del CONI.

63 Articolo 23, comma 1-bis, prima frase, dello statuto del CONI. Secondo quanto indicato dal governo italiano in udienza, tale disposizione dovrebbe essere interpretata alla luce dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 242/1999. Spetta al giudice del rinvio interpretare, congiuntamente o separatamente, il decreto legislativo n. 242/1999 e lo statuto del CONI al fine di chiarire i confini delle «deliberazioni», degli «indirizzi» e dei «controlli» del CONI ai quali le FSN devono conformarsi.

64 Osservazioni della FIGC e del CONI (rispettivamente punti 37 e 29).

65 Punto 5.3.6 dell'ordinanza di rinvio.

79. Se è così, l'intervento delle autorità pubbliche (in particolare, del CONI) in relazione alle FSN non sembra esaurirsi nell'adozione di disposizioni legislative o regolamentari alle quali esse debbano attenersi [66], in quanto il CONI può definire, mediante indirizzi o altri tipi di atti, le linee guida dell'attività delle FSN. A tale proposito, la Commissione osserva che il CONI potrebbe, ad esempio, influire sulle decisioni della FIGC relative alla scelta degli aggiudicatari di appalti pubblici [67].

80. Nell'insieme dei poteri conferiti al CONI risalta la possibilità di disporre il commissariamento delle FSN qualora: a) esse commettano gravi irregolarità nella gestione o gravi violazioni dell'ordinamento sportivo; b) venga constatata l'impossibilità di funzionamento degli organi dirigenti: e c) non siano garantiti il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive. In questi casi può anche essere nominato un commissario [68].

81. Tali poteri sono coerenti con l'obbligo generale del CONI di vigilare sul corretto funzionamento delle FSN, potendo anche revocarne il riconoscimento [69].

82. La giurisprudenza della Corte, alla quale ho fatto riferimento in precedenza, considera un indizio del controllo dei poteri pubblici il fatto che essi possano disporre lo scioglimento di un ente, nominare un liquidatore o sospendere gli amministratori, in caso di gravi irregolarità [70].

83. Come rilevato dalla Commissione [71], solo un controllo permanente e sistematico sulle attività delle FSN permette di distinguere un'irregolarità grave da un'irregolarità meno grave: il CONI ha facoltà di decidere se, nel primo caso, debba intervenire e commissariare la FSN.

84. Tale rapporto di vigilanza permanente è in armonia con la funzione, parimenti assegnata al CONI, di sostituirsi alle FSN quando i loro controlli sulle società sportive si dimostrino inadeguati a garantire il regolare svolgimento dei campionati [72].

85. Un provvedimento di sostituzione di tal genere incide sulla sostanza dell'attività federativa, dato che alla FIGC spetta per l'appunto organizzare il campionato di calcio. Come sottolinea la Commissione [73], per verificare se i controlli siano inadeguati, il CONI deve essere in una posizione tale da poter costantemente controllare se le FSN rispettino i requisiti imposti alle società sportive per il regolare svolgimento dei campionati. Tali requisiti devono essere conformi ai criteri e alle condizioni di controllo definiti dal CONI.

86. Sulla base di questi elementi di valutazione, il giudice del rinvio potrà trarre le proprie conclusioni sulla portata della vigilanza esercitata dal CONI sulle FSN.

87. In tale contesto, esso dovrà valutare se la vigilanza generale sulle attività delle FSN da parte del CONI risponda al modo in cui quest'ultimo configura la propria politica dei contratti pubblici o, quanto meno, alle garanzie che esso deve istituire affinché l'autonomia organizzativa delle FSN sia conforme, in questo settore, a norme di pubblicità, trasparenza, non discriminazione e rispetto della concorrenza come quelle previste dalla direttiva 2014/24. In tal senso, il CONI potrebbe esercitare un'influenza sulla politica contrattuale delle FSN.

66 Secondo la sentenza FIG e FISE (punto 48), un coinvolgimento normativo «talmente invasivo da dettare, di fatto, la politica generale o il programma di un [ente] (...) può costituire un indizio di controllo».

67 Punto 76 delle sue osservazioni scritte.

68 Articolo 5, comma 2, lettera e-ter), del decreto legislativo n. 242/1999 e articolo 23, comma 3, seconda frase, dello statuto del CONI.

69 Articoli 23, comma 3, prima frase, e 21, comma 3, dello statuto del CONI.

70 Sentenza del 1º febbraio 2001, Commissione/Francia (C-237/99, EU:C:2001:70, punti 54 e 55).

71 Punto 72 delle sue osservazioni scritte.

72 Articolo 5, comma 2, lettera e-bis), del decreto legislativo n. 242/1999.

73 Punto 68 delle sue osservazioni scritte.

88. Inoltre, non si può escludere che le irregolarità oggetto della vigilanza del CONI possano verificarsi in un sistema di appalti delle FSN estraneo alle norme di pubblicità e trasparenza, il che comporterebbe maggiori rischi di corruzione [74]. La prevenzione, e non solo la reazione, di fronte a tali irregolarità sembra rientrare tra i poteri di vigilanza del CONI.

c) Poteri relativi ai bilanci e ai conti delle FSN

89. Il CONI ha inoltre il potere di approvare i bilanci delle FSN [75]. Le sue riserve riguardo ai bilanci presentati non producono i medesimi effetti di quanto avviene per l'approvazione degli statuti delle FSN, in relazione ai quali la valutazione del CONI si impone nei termini già esaminati [76].

90. Ancora una volta, il Consiglio di Stato dovrà valutare se il CONI, anche quando respinge i bilanci delle FSN senza poterli sostituire, eserciti un certo controllo sulle stesse [77], come sostenuto dalla Commissione [78]. Poiché l'approvazione dei bilanci si basa sui criteri e sulle modalità stabiliti dal CONI [79], quest'ultimo può avere un ruolo rilevante nella loro configurazione.

91. Nel valutare gli strumenti di cui dispone il CONI per controllare l'attività economica delle FSN non si deve dimenticare, infine, che esso può nominare revisori dei conti che agiscano nell'ambito di queste ultime [80].

92. La Corte ha dichiarato che «i revisori non sono considerati "funzionari" e non sono pertanto in grado di determinare la "politica generale o il programma" di un ente» [81]. Tuttavia, essi possono configurarsi come strumento supplementare di vigilanza permanente sull'attività finanziaria dell'FSN.

93. Alla luce dello statuto della FIGC, l'intervento dei revisori dei conti nominati dal CONI riveste un'importanza maggiore di quanto possa sembrare a prima vista. Detti revisori costituiscono la maggioranza (due sue tre) del collegio dei revisori dei conti della FIGC [82] e hanno diritto ad assistere a tutte le riunioni degli organi federali.

94. A seconda della portata dei loro poteri, la presenza permanente dei revisori del CONI negli organi dirigenti della FIGC [83] potrebbe soddisfare le condizioni cui fa riferimento la sentenza Adolf Truley in relazione alla vigilanza finanziaria degli enti da parte delle autorità pubbliche [84].

74 V. la relazione della *Task force 1* dell'International Partnership against Corruption in Sport (IPACS), *Reducing the risk of corruption in procurement relating to sporting events and infrastructure*, in http://www.oecd.org/corruption/multi-stakeholder-sports-integrity-taskforces-established.htm.

75 Articolo 15, comma 3, del decreto legislativo n. 242/1999 nonché articoli 21, comma 4, e 23, comma 2, dello statuto del CONI.

76 Alcune delle parti del procedimento minimizzano l'importanza dell'azione del CONI nell'ambito della contabilità delle FSN, considerandola piuttosto come simbolica, in quanto spetta all'assemblea pronunciarsi in via definitiva.

77 La mancata approvazione da parte del CONI implica che la competenza ad effettuarla sia trasferita all'assemblea, composta dai rappresentanti delle società sportive (articolo 20, comma 1, dello statuto della FIGC).

78 Punto 70 delle sue osservazioni scritte.

79 Articolo 23, comma 2, prima frase, dello statuto del CONI.

80 Articolo 7, comma 5, lettera h1), dello statuto del CONI.

81 Sentenza FIG e FISE, punto 80.

82 Articolo 31, comma 1, dello statuto della FIGC.

83 Articolo 31, comma 4, dello statuto della FIGC: il collegio dei revisori dei conti esercita il controllo contabile della FIGC e dei suoi organi. I componenti del collegio devono essere invitati a tutte le riunioni degli organi federali.

84 V. paragrafo 68 e nota 5 delle presenti conclusioni.

d) Poteri relativi alla revoca del riconoscimento delle FSN

95. Qualora una FSN non adempia gli obblighi derivanti dal suo riconoscimento, il CONI può revocarlo [85]. Ciò costituisce, insieme all'intervento o commissariamento, la misura più drastica prevista dalla legislazione nazionale per dotare il CONI di poteri di vigilanza effettivi.

96. Il fatto che la revoca venga disposta solo in situazioni di particolare gravità non incide affatto sulla sua qualità di meccanismo di vigilanza del CONI sulle FSN. Si tratterebbe di un potere assimilabile a quelli esaminati dalla Corte nella sentenza Commissione/Francia [86], in virtù dei quali l'autorità pubblica poteva disporre lo scioglimento di un ente, nominando un liquidatore e un amministratore provvisorio.

97. Secondo la Corte, «l'esercizio dei poteri conferiti [all'autorità] competente[, anche quando] rimanga effettivamente eccezionale, (…) implica ciò nondimeno un *controllo permanente* che da solo permette la scoperta di colpe gravi o di carenze da parte degli organi dirigenti» [87].

98. Infine, nel caso della FIGC, il suo scioglimento non comporta, neppure qualora sia volontario, una ripartizione del suo patrimonio, che viene devoluto al CONI [88]. Tale circostanza conferma, a mio avviso, che la rilevanza pubblicistica dell'attività della FIGC, soggetta alla vigilanza del CONI, caratterizza il complesso del suo regime giuridico [89].

2. Controllo del CONI sulle FSN o delle FSN sul CONI?

99. Merita particolare attenzione il fatto che i sostenitori della piena autonomia delle FSN dal CONI deducano che, in realtà, sono queste ultime a *controllare* il CONI stesso, dato che intervengono nei suoi organi supremi [90].

100. La Corte ha già esaminato tale argomento nella sentenza FIG e FISE, sottolineando «che una simile circostanza è rilevante solo se può essere dimostrato che ciascuna delle federazioni, isolatamente considerata, è in grado di esercitare un'influenza significativa sul controllo pubblico svolto dal CONI nei suoi confronti per neutralizzare detto controllo» [91].

101. Ancorché da una diversa prospettiva, anche il Consiglio di Stato respinge tale approccio. Secondo il suo punto di vista, con cui concordo:

– da un lato, i membri degli organi fondamentali del CONI (anche qualora si tratti in maggioranza di persone provenienti dalle FSN) «sono tenuti al rispetto dei doveri d'ufficio ad essi inerenti, a prescindere dalla loro provenienza»;

– dall'altro, «il [CONI] è a sua volta soggetto (…) alla vigilanza (...) del Ministro (...), il quale "può disporre lo scioglimento della giunta nazionale e la revoca del presidente del CONI"(...)», nei casi di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 242/1999 [92].

85 Articolo 21, comma 3, dello statuto del CONI.

86 Sentenza del 1º febbraio 2001, Commissione/Francia (C-237/99, EU:C:2001:70).

87 Ibidem, punti 54 e 56. Il corsivo è mio.

88 Articolo 38, comma 1, dello statuto della FIGC.

89 Diversamente, lo scioglimento sarebbe disciplinato dalle norme ordinarie relative alle società e l'attivo del conto di liquidazione sarebbe ripartito tra i soci. Invece non è così e il patrimonio residuo rimane ancorato alla finalità pubblica perseguita, mediante la devoluzione all'autorità pubblica di vigilanza.

90 Osservazioni della FIGC (punti da 43 a 45), del CONI (punti da 32 a 34) e del governo italiano (punto 26), che sottolineano la «partecipazione maggioritaria [di rappresentanti delle FSN] in seno ai principali organi deliberanti del CONI».

91 Sentenza FIG e FISE, punto 89.

92 Punto 5.6, quarto trattino, delle ordinanze di rinvio.

102. Il parametro di riferimento per stabilire «chi controlla chi» non può che essere lo schema legale dei rapporti tra il CONI e le FSN. Qualora, sebbene l'ordinamento conferisca al CONI il potere di vigilanza sulle FSN, il rapporto di fatto si invertisse, in quanto i membri del CONI provenienti dalla FSN non «prescindono dalla loro provenienza», scordandosi che esercitano funzioni pubbliche, si tratterebbe di un'anomalia [93] che dovrebbe essere corretta.

103. Di conseguenza, nel valutare se la FIGC sia un organismo di diritto pubblico ai sensi della direttiva 2014/24, il giudice del rinvio dovrà attenersi alla concezione legale dei rapporti tra il CONI e le FSN, a prescindere dalle disfunzioni che possano presentarsi nella pratica.

V. Conclusione

104. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere al Consiglio di Stato (Italia) come segue:

«1) Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera a), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, una federazione sportiva nazionale può essere qualificata come organismo di diritto pubblico se, oltre ad essere dotata di personalità giuridica, è stata istituita per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale e la sua gestione è soggetta alla vigilanza di un altro organismo di diritto pubblico, quale un comitato olimpico nazionale cui la legislazione di uno Stato membro attribuisca tale qualità.

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

3) Al fine di valutare se una pubblica amministrazione, quale il comitato olimpico nazionale oggetto della controversia principale, eserciti la vigilanza sulle federazioni sportive nazionali, il giudice deve procedere alla valutazione del complesso dei poteri che detto comitato detiene sulla loro gestione. Possono essere considerati indizi il cui concorso dimostrerebbe, in linea di principio, i suoi poteri di controllo, che il comitato olimpico nazionale:

– accordi il riconoscimento, ai fini sportivi, alle federazioni sportive nazionali previa approvazione dei loro statuti e, se del caso, possa revocarlo;

– possa rivolgere indirizzi e adottare decisioni sulle attività a valenza pubblicistica delle federazioni sportive nazionali;

– possa imporre alle federazioni sportive nazionali il rispetto delle disposizioni generali nonché degli indirizzi e delle delibere del comitato olimpico nazionale, disponendo il commissariamento di dette federazioni in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo;

– vigili in modo permanente sul funzionamento delle federazioni sportive nazionali;

93 Nella letteratura giuridica ed economica sull'attività delle agenzie e degli enti pubblici è stato ampiamente analizzato (a partire dall'opera di Stigler, G., The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics,* 1971, vol. 2, I, pagg. da 3 a 21) il fenomeno noto come «cattura del regolatore» da parte degli operatori interessati.

– approvi il bilancio di previsione, i programmi di attività e il bilancio consuntivo delle federazioni sportive nazionali, potendo nominare revisori contabili che lo rappresentino (se del caso, con maggioranza dirimente nel collegio dei revisori) in seno ai loro organi.

4) La partecipazione qualificata o maggioritaria dei rappresentanti delle federazioni sportive nazionali negli organi del comitato olimpico nazionale non osta a che tali federazioni siano considerate organismi di diritto pubblico soggetti alla vigilanza di detto comitato».