



# Le federazioni sportive nazionali possono considerarsi amministrazioni aggiudicatrici secondo la disciplina europea degli appalti pubblici

22/02/2021

DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, INTRATTENIMENTO, SPORT, SPONSORIZZAZIONI E TURISMO, CONTENZIOSO

Roberto A. Jacchia  
Marco Stillo

In data 3 febbraio 2021, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata nelle 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*, sull'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettere a) e c), 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<sup>1</sup>. Tali domande erano state presentate nell'ambito di un contenzioso tra, da un lato, la *Federazione Italiana Giuoco Calcio*

(“FIGC”) e il *Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl* (“Consorzio”) e, dall'altro, la *De Vellis Servizi Globali Srl* (“De Vellis”), in merito all'attribuzione di un appalto al Consorzio.

Questi i fatti.

La De Vellis aveva contestato dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) per il Lazio le modalità di svolgimento di una procedura negoziata organizzata dalla FIGC ai fini dell'affidamento dei servizi di facchinaggio al seguito delle squadre nazionali di calcio e presso il magazzino della FIGC in Roma per una durata di tre

<sup>1</sup> GUUE L 94 del 28.03.2014.



anni, a cui era stata invitata a partecipare. Più particolarmente, poiché l'appalto era stato attribuito al Consorzio, la De Vellis aveva lamentato che la FIGC avrebbe dovuto essere considerata un organismo di diritto pubblico ai sensi del Decreto Legislativo del 18 aprile 2016, n. 50 ("Codice dei contratti pubblici")<sup>2</sup> e, pertanto, rispettare le regole di pubblicità e trasparenza ivi previste. Il TAR Lazio aveva accolto il ricorso della De Vellis annullando l'attribuzione dell'appalto al Consorzio. Quest'ultimo e la FIGC avevano interposto appello dinanzi al Consiglio di Stato ("giudice del rinvio") che, alla luce della necessità di interpretare la normativa europea rilevante, aveva sospeso il procedimento innanzi a sé e di sottoposto alla Corte di Giustizia due questioni pregiudiziali.

Con la prima questione, il giudice del rinvio aveva chiesto di conoscere se l'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera a)<sup>3</sup>, della Direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che un'entità investita di compiti di carattere pubblico tassativamente definiti dal diritto nazionale può considerarsi istituita per soddisfare specifiche esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, quand'anche sia stata creata non già sotto forma di amministrazione pubblica, e bensì di associazione di diritto privato, ed alcune delle sue attività, per le quali essa è

dotata di capacità di autofinanziamento, non abbiano carattere pubblico.

La Corte ha preliminarmente ricordato che i tre requisiti di cui 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<sup>4</sup>.

Più particolarmente, per quanto riguarda il primo requisito, la Corte ha ricordato che, poiché sono sottoposte 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 e l'attività delle quali risponda a siffatte esigenze<sup>5</sup>, indipendentemente dal fatto che ciò avvenga sin dalla sua creazione oppure successivamente, l'entità in questione deve assicurare effettivamente il soddisfacimento di esigenze di interesse generale, la cui presa in carico possa venire constatata oggettivamente<sup>6</sup>.

Nel caso di specie, l'attività di interesse generale costituita dallo sport viene realizzata in Italia dalle federazioni nazionali nell'ambito di compiti a carattere pubblico espressamente

<sup>2</sup> L'articolo 3 del Codice dei contratti pubblici al comma 1 lettera d), dispone: "... *Ai fini del presente codice si intende per: (...)*

d) "organismi di diritto pubblico», qualsiasi organismo, anche in forma societaria, il cui elenco non tassativo è contenuto nell'allegato IV:

1) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;

2) dotato di personalità giuridica;

3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico...".

<sup>3</sup> L'articolo 2 della Direttiva 2014/24, intitolato "Definizioni", al paragrafo 1, punto 4, lettera a) dispone: "... *Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:* (...)

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...".

<sup>4</sup> CGUE 05.10.2017, Causa C-567/15, *LitSpecMet*, punto 30; CGUE 12.09.2013, Causa C-526/11, *IVD*, punto 20.

<sup>5</sup> CGUE 05.10.2017, Causa C-567/15, *LitSpecMet*, punto 35.

<sup>6</sup> CGUE 12.12.2002, Causa C-470/99, *Universale-Bau e a.*, punto 63.

attribuiti loro dall'articolo 15, comma 1<sup>7</sup>, del Decreto Legislativo del 23 luglio 1999, n. 242 – Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI, a norma dell'articolo 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59 (“Decreto Legislativo n. 242”) e tassativamente elencati all'articolo 23, comma 1<sup>8</sup>, dello Statuto del CONI. Poiché questi compiti non sono connotati da carattere industriale o commerciale, una federazione sportiva nazionale soddisfa il requisito di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera a), della Direttiva 2014/24. Il fatto che la FIGC presenti la veste giuridica di un'associazione di diritto privato, e che la sua creazione non derivi da un atto formale istitutivo di un'amministrazione pubblica, non fa dubitare della precedente conclusione, in quanto la nozione di “organismo di diritto pubblico” deve ricevere un'interpretazione funzionale, indipendente dalle modalità formali della sua attuazione; ciò conseguentemente osta a che venga operata una distinzione in base alla veste legale e al regime giuridico applicabile all'entità di che trattasi in virtù del diritto nazionale, ovvero in base alla forma giuridica delle disposizioni che la istituiscono<sup>9</sup>. Del pari indifferente è che,

oltre alla propria missione di soddisfacimento di esigenze di interesse generale, un'entità come la FIGC realizzi anche altre attività, e che il soddisfacimento delle prime costituisca soltanto una parte relativamente poco importante dell'insieme delle sue attività, nella misura in cui essa continui a farsi carico delle esigenze che è chiamata a soddisfare<sup>10</sup>.

Con la seconda questione, il giudice del rinvio aveva chiesto di conoscere se il secondo dei criteri alternativi previsti dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera c)<sup>11</sup>, della Direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che la gestione di una federazione sportiva nazionale deve considerarsi posta sotto la vigilanza di un'autorità pubblica, tenendo conto, da un lato, dei poteri di cui tale autorità è investita nei confronti della federazione e, dall'altro, del fatto che gli organi di detta autorità sono composti in via maggioritaria da rappresentanti dell'insieme delle federazioni sportive nazionali.

La Corte ha preliminarmente ricordato che, giacché il criterio relativo alla vigilanza sulla gestione di un organismo

<sup>7</sup> L'articolo 15 del Decreto Legislativo n. 242 al comma 1 dispone: “... Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate 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 individuate nello statuto del CONI. Ad esse partecipano società ed associazioni sportive e, nei soli casi previsti dagli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate in relazione alla particolare attività, anche singoli tesserati...”.

<sup>8</sup> L'articolo 23 dello Statuto del CONI al comma 1 dispone: “... Ai sensi del decreto legislativo 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 Federazioni sportive nazionali relative all’ammissione e all’affiliazione di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; alla revoca a qualsiasi titolo e alla modifica 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...”.

<sup>9</sup> CGUE 12.09.2013, Causa C-526/11, IVD, punto 21; CGUE 15.05.2003, Causa C-214/00, Commissione/Spagna, punti 55-56; CGUE 10.11.1998, Causa C-360/96, BFI Holding, punto 62.

<sup>10</sup> CGUE 10.11.1998, Causa C-360/96, BFI Holding, punto 55.

<sup>11</sup> L'articolo 2 della Direttiva 2014/24 al paragrafo 1, punto 4, lettera c) dispone: “... Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

(...)

4) «organismi di diritto pubblico»: gli organismi che hanno tutte le seguenti caratteristiche:  
(...)

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...”.

del tipo di cui all'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera c), della Direttiva 2014/24 si basa sulla constatazione di un controllo attivo, idoneo a creare una dipendenza dell'organismo dai poteri pubblici, equivalente a quella che sussiste allorché è soddisfatto uno degli altri due criteri alternativi<sup>12</sup>, un controllo a posteriori non soddisfa tale criterio, in quanto non consente ai poteri pubblici di influire sulle decisioni dell'organismo<sup>13</sup>.

In quanto autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive, il CONI ha come compito principale 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 costituisce un'organizzazione di vertice che mira innanzitutto a rivolgere alle federazioni nazionali regole sportive, etiche e strutturali comuni in modo da inquadrare la pratica sportiva secondo modalità armonizzate con le norme internazionali, senza tuttavia disporre del potere di regolamentare i dettagli della pratica sportiva nel quotidiano o di ingerirsi nella gestione concreta delle federazioni e nei rapporti che esse intrattengono con i *club*, le associazioni e

gli altri soggetti di settore pubblici e privati<sup>14</sup>. Di conseguenza, l'autonomia di gestione conferita alle federazioni sportive nazionali in Italia sembra deporre in senso contrario all'esistenza di un controllo attivo da parte del CONI su di esse, a tal punto esteso, da influire sulla gestione di una federazione come la FIGC in materia di affidamento di appalti pubblici.

Una presunzione del genere, tuttavia, può essere rovesciata qualora il giudice del rinvio verifichi che, nei fatti, i diversi poteri spettanti al CONI nei confronti della FIGC<sup>15</sup> hanno l'effetto di creare una situazione di dipendenza tale, per cui il CONI è in grado di esercitare un controllo attivo sulla gestione della federazione, al punto di consentirgli di influire sulle sue decisioni in materia di appalti pubblici. Al fine di verificare l'esistenza del controllo attivo del CONI sulla gestione della FIGC e della sua possibile influenza sulle decisioni di quest'ultima, l'analisi dei vari poteri spettanti al CONI deve formare oggetto di una valutazione d'insieme, tenendosi presente che, di regola, ciò che potrà rivelarla sarà un complesso di indizi<sup>16</sup>.

Secondo la Corte, infine, la circostanza che le federazioni sportive nazionali come la FIGG eserciterebbero, in ragione della loro partecipazione maggioritaria in seno ai principali organi collegiali deliberativi del CONI,

<sup>12</sup> CGUE 27.02.2003, Causa C-373/00, *Adolf Truley*, punti 68-69 e 73.

<sup>13</sup> CGUE 12.09.2013, Causa C-526/11, *IVD*, punto 29.

<sup>14</sup> L'articolo 20 dello Statuto del CONI al comma 4 dispone: "... Le Federazioni sportive nazionali svolgono l'attività sportiva e le relative attività di promozione, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, anche in considerazione della rilevanza pubblicistica di specifici aspetti di tale attività. Nell'ambito dell'ordinamento sportivo, alle Federazioni sportive nazionali è riconosciuta l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del CONI...".

<sup>15</sup> Più particolarmente, si tratta del potere i) di riconoscere le federazioni sportive nazionali ai fini sportivi, ii) di adottare nei confronti delle federazioni sportive italiane atti di indirizzo, deliberazioni, orientamenti e istruzioni concernenti l'esercizio dell'attività sportiva da esse disciplinata, iii) di approvare ai fini sportivi gli statuti delle federazioni sportive nazionali, di approvare i bilanci consuntivi e di previsione annuali delle federazioni sportive nazionali, iv) di stabilire i contributi finanziari destinati alle federazioni sportive nazionali e di determinare specifici vincoli di destinazione per tali contributi, v) di nominare, dei revisori dei conti in sua rappresentanza nelle federazioni sportive nazionali, vi) di controllare l'esercizio delle attività a valenza pubblicistica affidate alle federazioni sportive nazionali nonché, più in generale, il loro buon funzionamento, e vii) di commissariare le federazioni sportive nazionali in caso di gravi irregolarità nella gestione, di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo, di impossibilità di funzionamento o di problemi di regolarità delle competizioni sportive.

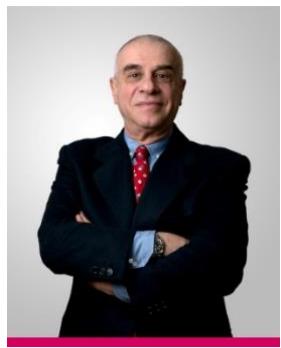
<sup>16</sup> CGUE 01.02. 2001, Causa C-237/99, *Commissione/Francia*, punto 59.

un'influenza sull'attività di quest'ultimo, che controbilancerebbe il suo controllo sulle federazioni stesse, sarebbe pertinente soltanto qualora si potesse dimostrare che ciascuna di esse, considerata singolarmente, è in grado di esercitare un'influenza significativa sul controllo di gestione esercitato dal CONI nei confronti della federazione stessa, di modo da neutralizzarlo e fare sì la federazione torni a guadagnare il dominio sulla propria gestione, malgrado l'influenza delle altre federazioni sportive nazionali che si trovano in una situazione analoga.

Alla luce delle precedenti considerazioni, la Corte ha pertanto statuito che:

*"L'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, deve essere interpretato nel senso 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, ai sensi della disposizione sopra citata, 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.*

*Il secondo dei criteri alternativi previsti dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera c), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso 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 suddetta risulti che esiste un controllo di gestione attivo il quale, nei fatti, rimette in discussione l'autonomia di cui sopra fino al punto di consentire all'autorità summenzionata di influire sulle decisioni della federazione stessa in materia di appalti pubblici. La circostanza che le varie federazioni sportive nazionali esercitino un'influenza sull'attività dell'autorità pubblica in questione in virtù della loro partecipazione maggioraria in seno ai principali organi collegiali deliberativi di quest'ultima è rilevante soltanto qualora sia possibile dimostrare che ciascuna delle suddette federazioni, considerata singolarmente, è in grado di esercitare un'influenza significativa sul controllo pubblico esercitato da tale autorità nei confronti della federazione stessa, con la conseguenza che tale controllo venga neutralizzato e la federazione sportiva nazionale torni così ad avere il dominio sulla propria gestione, e ciò malgrado l'influenza delle altre federazioni sportive nazionali che si trovano in una analoga situazione".*



**Roberto A. Jacchia**

**PARTNER**

r.jacchia@dejalex.com  
 +39 02 72554.1  
 Via San Paolo 7  
20121 - Milano



**Marco Stillo**

**ASSOCIATE**

m.stillo@dejalex.com  
 +32 (0)26455670  
 Chaussée de La Hulpe 187  
1170 - Bruxelles

**MILANO**

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia  
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400  
milan@dejalex.com

**ROMA**

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia  
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44  
rome@dejalex.com

**BRUXELLES**

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique  
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138  
brussels@dejalex.com

**MOSCOW**

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia  
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93  
moscow@dejalex.com

