AMMISSIONE AI CAMPIONATI DI CALCIO E TITOLO SPORTIVO: UN SISTEMA DA RIVEDERE?!

ENRICO LUBRANO

SOMMARIO

I. INTRODUZIONE: PROFILI GENERALI – 1. Il problema dell'ammissione ai campionati. – 2. Gli interessi in gioco (eterogenei e contrapposti) da salvaguardare – 3. Il sistema sportivo come ordinamento giuridico settoriale. – II. IL PROBLEMA DELL'AMMISSIONE AI CAMPIONATI. – 1. Natura, presupposti e ratio del controllo federale in sede di ammissione ai campionati. – 2. Limiti oggettivi e funzionali del controllo federale (art. 12 legge n. 91/1981). – 3. La discrezionalità amministrativa della Federazione in sede di controllo finanziario. – 4. Prospettive future in ordine all'espletamento del controllo federale. – III. CONSEGUENZE DEL DINIEGO DI AMMISSIONE AL CAMPIONATO – 1. La definitiva "espropriazione a zero euro" del titolo sportivo. – 2. La risoluzione automatica dei contratti con tutti i tesserati. – 3. Il "Lodo-Petrucci". – IV. CONCLUSIONI. - 1. Inadeguatezza dell'attuale normativa federale a tutelare gli interessi in gioco. - 2. Proposta di modifica dell'attuale "sistema" per garantire tutti gli interessi in gioco.

I. INTRODUZIONE: PROFILI GENERALI.

Le cronache di quest'ultima "calda estate del calcio italiano" hanno portato all'attenzione della collettività nazionale l'ultimo (ma solo in ordine cronologico) grande male del "meraviglioso mondo del pallone": numerose società - anche di gloriosa e secolare tradizione sportiva (Torino e Messina, Perugia e Salernitana tra le tante) - e le relative città - anche di grande importanza storica, artistica e culturale - "sprofondate" nel terrore di essere "cancellate" per sempre dal grande calcio o di essere "retrocesse" in categorie inferiori a quelle faticosamente conquistate sul campo; intere popolazioni "agghiacciate" dal rischio di essere private del divertimento domenicale; "campanili" pluridecorati "barcollanti" per la paura di scomparire per sempre dal panorama calcistico nazionale, con un "colpo di spugna" in un solo pomeriggio.

1. Il problema dell'ammissione ai campionati.

Solo dopo un "girone infernale" di giudizi sportivi (Co.Vi.Soc., Co.A.Vi.Soc. e Camera di Conciliazione) e giurisdizionali amministrativi (T.A.R. Lazio e Consiglio di Stato) durato oltre un mese "di fuoco", l'esito definitivo di tali vicende ha visto definitivamente consacrarsi:

a) la "salvezza" di alcune società e delle relative città (in particolare Messina, Sassari Torres e Gela);
b) la "cancellazione" (rectius la "morte") di società sportive storiche (Torino in primis, ma anche Perugia, Salernitana, Spal e tante altre);
c) l'ammissione di altre società (costituite ex novo nelle stesse città delle società non ammesse) a campionati di una categoria inferiore rispetto a quelli conquistati sul campo dalla relativa società non ammessa (in virtù del c.d. "Lodo-Petrucci");
d) il "ripescaggio" di altre società al posto di quelle non ammesse.

Cose forse incomprensibili al cittadino-tifoso-medio, che, non rendendosi conto dell'inarrestabile crescendo di temperature delle ultime estati del calcio italiano, si aspettava di

potersi tranquillamente concentrare sul "mercato-calciatori" e "crogiolare" sul solito "turbillon di veline": è il problema dell'ammissione ai campionati, che ogni anno - ma con sempre maggiore ampiezza ed a livelli sempre più alti del calcio professionistico - si ripropone, sconvolgendo l'intero tessuto nazionale, dalle grandi alle piccole città, penetrando in tutte le abitazioni degli appassionati di calcio.

Un problema che - se non affrontato per tempo con una corretta ed adeguata regolamentazione giuridica - rischia nel prossimo futuro di determinare estati sempre più "calde" e di sconvolgere realtà più grandi e più piccole, con conseguenze imprevedibili non solo sulla vita delle singole parrocchie e di migliaia di famiglie, ma anche, e soprattutto, sull'intero sistema-calcio; un problema in ordine al quale è, pertanto, necessario trovare delle soluzioni giuridiche nuove, mediante introduzione di modifiche normative adeguate a garantire tutti gli interessi in gioco.

2. Gli interessi in gioco (eterogenei e contrapposti) da salvaguardare.

Per capire, per entrare dentro il problema, è necessario inquadrare quali sono gli aspetti sostanziali della disciplina normativa in materia e come sono regolati, nel settore del calcio professionistico, i meccanismi giuridici che dovrebbero garantire i vari interessi "in ballo", interessi estremamente eterogenei e in parte anche contrapposti, ovvero essenzialmente (ordinati in un soggettivo ordine gerarchico):

1) l'interesse pubblico a "*garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi*", ovvero che i campionati avvengano in maniera "regolare", tale da rispecchiare i meriti sportivi espressi sul campo;
2) l'interesse socio-sportivo di interi territori nazionali e delle tifoserie che li rappresentano a vedersi effettivamente collocati al livello corrispondente ai propri meriti sportivi, così come espressi sul campo;
3) l'interesse economico-commerciale delle società-aziende di calcio a non vedersi illegittimamente estromesse dal "grande circo", al fine di potere effettivamente esplicare il proprio diritto di impresa, coincidente con il proprio fine statutario, ovvero con la partecipazione ai campionati sportivi (interesse non di poco conto, se si considera che l'art. 41 della Costituzione tutela il diritto di impresa);
4) l'interesse professionale di tutti i dipendenti (sportivi e non) delle società a non trovarsi senza lavoro da un giorno all'altro in conseguenza del diniego di ammissione al campionato della propria società (interesse di rilievo costituzionale massimo, se si pensa che, proprio in base all'art. 1 della Costituzione, "*l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro*", e che, ai sensi dell'art. 4, "*La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto*");
5) l'interesse economico di tutti i creditori delle società sportive a vedersi garantita quantomeno parte del proprio credito nei confronti delle società non ammesse al campionato (e destinate, allo stato attuale, al fallimento senza alcun "soldo" in "cassa").

Con il presente scritto si vuole, dunque, capire e conseguentemente valutare se e come siano apportabili al sistema dei correttivi, delle regole nuove, che garantiscano al meglio tutti gli interessi "in ballo" e che aiutino ad evitare (o, quantomeno, a limitare) ogni anno questo "balletto-estivo" delle ammissioni, "balletto" che, alla lunga, potrebbe anche allontanare dagli stadi e dalle televisioni intere tifoserie, comprensibilmente deluse dall'aver vinto sul campo e dall'essere state retrocesse (talvolta anche di numerose categorie) dalla barbarie amministrativa di "presidenti-pirati da campo" o di "presidenti-giocatori-d'azzardo" non riusciti o (peggio) dalla "cavillosità" dei controlli federali.

3. Il sistema sportivo come ordinamento giuridico settoriale.

In un quadro normativo e giurisdizionale ampio e variegato, quale è il quadro relativo al problema dell'ammissione ai campionati ed a tutti gli aspetti ad esso connessi - in cui si sovrappongono norme sportive e norme statali, decisioni della giustizia sportiva e decisioni della giustizia amministrativa - è fondamentale premettere i seguenti principi generali:

a) il sistema sportivo costituisce un ordinamento giuridico settoriale ([1]);
b) l'ordinamento sportivo, come ogni ordinamento settoriale, ha una capacità di emanare norme regolamentari proprie (di fonte c.d. "secondaria") subordinate alle norme legislative dello Stato (di c.d. "fonte primaria") ([2]);

---

[1] Secondo la ben nota teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici (SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 1918), esistono nell'ambito di ciascun ordinamento statale - in concreta applicazione dei principi di autonomia e decentramento sanciti dall'art. 5 della Costituzione - oltre al sistema-Stato, anche una vasta e variegata gamma di "sistemi" minori, i quali sono comunemente riconosciuti come ordinamenti giuridici settoriali, che si pongono all'interno dell'ordinamento statale: accanto allo Stato (composto da tutte le persone fisiche e giuridiche ad esso "affiliate", unica istituzione che persegue interessi generali di tutta la collettività) ed all'interno di questo, si collocano una miriade di sistemi associazionistici, composti da persone fisiche e giuridiche ad essi "affiliati" o "tesserati", ovvero una serie di istituzioni che perseguono interessi (non generali, ovvero di tutta la collettività nazionale, ma) collettivi (ovvero propri soltanto della collettività di soggetti che ne fanno parte).

Alcuni di tali "sistemi" o "ordinamenti settoriali", spesso a formazione spontanea, fondati sull'associazionismo, nella loro evoluzione, hanno assunto una notevole complessità sia sotto il profilo quantitativo (ovvero con riferimento al numero di associati), sia sotto il profilo qualitativo (ovvero con riferimento alla struttura organizzativa, istituzionale ed anche normativa degli stessi) e conseguentemente una notevole importanza nel sistema economico-sociale complessivo: dall'ordinamento militare, all'ordinamento ecclesiastico, da tutti gli ordinamenti delle varie categorie professionali (avvocati, commercialisti, medici, ingegneri, architetti ecc.) all'ordinamento giudiziario fino all'ordinamento sportivo.

[2] Nell'ambito dei rapporti tra tali ordinamenti, e in particolare tra l'ordinamento dello Stato e i vari ordinamenti settoriali, la "chiave di volta" per la corretta lettura, sotto il profilo giuridico, del giusto inquadramento di essi è costituita dalla necessaria applicazione del principio di "gerarchia delle fonti" e, conseguentemente, della "gerarchia delle istituzioni o degli ordinamenti" (art.1 delle disposizioni sulla legge in generale, ovvero la A del diritto, il primo insegnamento che si dà agli studenti alla prima ora del primo giorno in cui si "affacciano" alla Facoltà di Giurisprudenza): in sostanza, deve, in primis, prendersi atto del fatto che - nell'ambito delle gerarchia delle fonti del diritto (costituita nell'ordine da: norme comunitarie, norme costituzionali, norme di legge, norme regolamentari, circolari e usi) - soltanto l'ordinamento statale, per il fatto di perseguire interessi generali (di tutta la collettività nazionale), ha la c.d. "potestà normativa primaria" (ovvero di emanare norme di rango costituzionale e di rango normativo primario, ovvero leggi ed atti con forza di legge), mentre invece tutti gli ordinamenti settoriali, per il fatto di perseguire interessi collettivi (della collettività dei loro tesserati), hanno una "potestà normativa secondaria", ovvero hanno il potere di emanare norme di grado soltanto regolamentare (o inferiori, quali le circolari), ovviamente subordinate come tali alle norme superiori, di rango costituzionale o legislativo, poste in essere dallo Stato.

Ne consegue che - poiché, proprio in base al principio di "gerarchia delle fonti", una norma di livello inferiore non può assolutamente violare una norma di livello superiore - le normative regolamentari poste in essere dai vari ordinamenti settoriali devono necessariamente conformarsi alle norme costituzionali e legislative dell'ordinamento statale, ovvero non violare i principi stabiliti da tali norme superiori (art. 4 delle disposizioni sulla legge in generale "*i regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni di legge*"): in caso contrario, nel caso in cui una norma regolamentare violi i principi stabiliti da una superiore norma statale (o anche dell'Unione Europea), essa può essere "incriminata" di illegittimità da un tesserato dell'ordinamento settoriale, "colpito" da un provvedimento emanato in applicazione di tale norma; tale tesserato (persona fisica o giuridica che sia) - in quanto soggetto facente parte non solo dell'ordinamento settoriale, ma anche dell'ordinamento statale - potrebbe impugnare di fronte agli organi di giustizia statale non solo il provvedimento emanato nei suoi confronti in applicazione della normativa regolamentare settoriale, ma anche la stessa normativa settoriale (come atto presupposto del provvedimento impugnato), chiedendo al giudice statale di annullare non solo il provvedimento impugnato, ma anche la norma-presupposto, in quanto emanata in violazione di norme superiori dell'ordinamento statale.

Il sistema della gerarchia delle fonti del diritto trova, pertanto, la propria esplicazione nel sistema della "gerarchia delle istituzioni e degli ordinamenti giuridici": ne consegue che gli ordinamenti settoriali sono naturalmente subordinati all'ordinamento statale (ed ai giudici di esso) ed i provvedimenti e le norme emanati dagli ordinamenti

c) l'ordinamento sportivo, come ogni ordinamento settoriale, è subordinato all'ordinamento statale, nell'ambito del quale esso esplica la propria attività ([3]);

d) la c.d. "autonomia dell'ordinamento sportivo" è limitata agli aspetti relativi alla gestione ed all'organizzazione di interessi meramente sportivi, autonomia che trova il proprio limite nei casi di gestione di interessi aventi il carattere della "rilevanza" anche per l'ordinamento statale ([4]);

---

settoriali possono essere sempre impugnati dai soggetti da essi lesi innanzi agli organi di giustizia statale ed essere da questi annullati, se illegittimi o se emanati in violazione della superiore normativa statale.

Pertanto, tutto il sistema normativo di tutti gli ordinamenti settoriali trova un proprio limite naturale nell'obbligo di rispettare necessariamente le normative superiori (costituzionali e legislative) poste in essere dall'ordinamento statale.

[3] L'"ordinamento sportivo" nazionale (ovvero tutto il sistema costituito dalle varie federazioni sportive nazionali che fanno capo al C.O.N.I.) costituisce, pertanto, un ordinamento giuridico settoriale, dotato, come tale, dei caratteri propri di ciascun ordinamento giuridico (plurisoggettività, organizzazione e normazione), e che esplica la propria attività nell'ambito dell'ordinamento statale; in realtà, sarebbe tecnicamente più corretto parlare di pluralità degli ordinamenti sportivi, riconoscendo un ordinamento sportivo (ovvero un ordinamento giuridico settoriale in senso tecnico, dotato dei caratteri della plurisoggettività, organizzazione e normazione) in ciascun sistema associativo di ogni singola disciplina sportiva (il calcio, il tennis, l'automobilismo ecc.) facente capo alla relativa federazione sportiva nazionale.

I rapporti tra ordinamento sportivo e statale sono stati storicamente difficili: da una parte l'ordinamento sportivo nazionale ha sempre rivendicato la propria autonomia dall'ordinamento giuridico statale, autonomia necessitata dal fatto di costituire esso un soggetto a sua volta affiliato all'ordinamento sportivo internazionale; dall'altra parte, l'ordinamento statale ha sempre ribadito la propria supremazia sull'ordinamento sportivo (come su ciascun ordinamento settoriale) e, per l'effetto, frequenti sono stati gli interventi di organi giurisdizionali (aditi da soggetti tesserati sportivi) in materia sportiva, interventi che il sistema sportivo non ha mai gradito, tanto da arrivare in più occasioni a disconoscere decisioni assunte dai giudici statali. In particolare, nel 1993 la FIGC si rifiutò di eseguire due ordinanze cautelari (nn. 802/1993 e 929/1993) con le quali il TAR Sicilia, Sezione di Catania, aveva riammesso la società Catania a partecipare al campionato di Serie C1; fu solo uno dei numerosi casi di diniego di esecuzione di una decisione del giudice statale da parte dell'ordinamento sportivo: per una più ampia disamina di tali vicende, relative sia al caso-Catania del 1993, sia ad altri successivi casi analoghi (da Reynolds nel 1992 ai pallavolisti cubani nel 2001), si consenta di richiamare LUBRANO E., *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio*, Istituto Editoriale Regioni Italiane, Roma, 2004, pagg. 47-62 (il paragrafo "*Il problema dell'esecuzione delle decisioni del giudice statale*").

Tra il vincolo di giustizia da una parte e il diritto alla tutela giurisdizionale dall'altra, il problema del conflitto tra ordinamento sportivo e ordinamento statale e il problema dell'impugnabilità dei provvedimenti federali innanzi agli organi giurisdizionali statali da parte dei tesserati sportivi è rimasto un problema aperto (con grave incertezza del diritto) fino al tourbillon-Catania del 2003 ed alla conseguente emanazione della legge 17 ottobre 2003, n. 280, che ha regolamentato tali aspetti, codificando, in sostanza, i principi fondamentali espressi negli anni dalla giurisprudenza civile ed amministrativa.

Ad oggi, la portata effettiva del c.d. "vincolo di giustizia" - costituito dalla normativa regolamentare (generalmente presente nei regolamenti interni delle varie federazioni), in base alla quale ai tesserati ed agli affiliati sarebbe precluso il diritto di adire gli organi giurisdizionali statali per la tutela dei propri interessi, se non previa autorizzazione rilasciata dalla federazione - risulta ormai svuotata dall'avvenuta emanazione della legge 17 ottobre 2003, n. 280 (che ha riconosciuto anche ai tesserati sportivi il pieno diritto di adire gli organi di giustizia statale per la tutela dei propri interessi) e dalla successiva interpretazione resa dalla giurisprudenza: in particolare, il TAR Lazio, Sezione Terza Ter, con ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244 (Cosenza/FIGC), ha riconosciuto l'illegittimità di un provvedimento disciplinare (3 punti di penalizzazione in classifica) irrogato dalla Federazione nei confronti della Società per il fatto di avere questa presentato precedentemente un ricorso innanzi al TAR Lazio senza previamente chiedere la (prescritta) autorizzazione alla Federazione (su tale tema si consenta di richiamare: LUBRANO E., *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia: la FIGC si adegua*, pubblicato sul sito internet www.globalsportslaw.com e sulla Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2005, Vol. n. 2).

[4] La legge n. 280/2003 ha risolto, almeno ovviamente in termini generali ed astratti (lasciando poi ai giudici, in sede di interpretazione, il compito di risolvere i casi specifici e concreti), la annosa diatriba tra autonomia dell'ordinamento sportivo e supremazia dell'ordinamento statale, riconoscendo l'esistenza, ma anche e soprattutto i limiti ed i confini della prima: l'ordinamento statale riconosce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, in quanto diretta emanazione dell'ordinamento sportivo internazionale dal quale promana, la quale autonomia si esplica liberamente nell'ambito della gestione degli interessi prettamente sportivi, ma trova un limite laddove, nell'espletamento dell'attività sportiva, rilevino interessi giuridicamente rilevanti anche per l'ordinamento statale.

e) in via generale, atti normativi e provvedimenti dell'ordinamento sportivo, qualora ledano interessi giuridicamente ed economicamente rilevanti, possono essere impugnati innanzi agli organi della giustizia amministrativa, ai sensi della legge 17 ottobre 2003, n. 280 ([5]);

f) nello specifico, di conseguenza, tutti gli atti normativi federali ed i provvedimenti relativi alla partecipazione ai campionati delle società sportive (ammissione ai campionati e gestione

---

In sostanza, i provvedimenti emanati dagli ordinamenti sportivi non sono sindacabili dai giudici dell'ordinamento statale soltanto nel caso in cui essi coinvolgano interessi meramente sportivi dei tesserati, ma - nel momento in cui essi coinvolgano interessi dei tesserati che assumono un rilievo anche per l'ordinamento statale, come posizioni giuridico-soggettive rilevanti in quanto costituenti diritti soggettivi o interessi legittimi - tali provvedimenti diventano impugnabili innanzi al giudice statale, in quanto non ledono solo gli interessi sportivi del tesserato come "cittadino" dell'ordinamento sportivo, ma anche gli interessi giuridicamente rilevanti del tesserato come "cittadino" dell'ordinamento statale.

La regola posta dalla legge n. 280/2003 è stata dunque quella di riconoscere "l'autonomia, salvo i casi di rilevanza giuridica": nell'interpretazione comunemente data al concetto di "rilevanza giuridica" dalla giurisprudenza comunitaria e statale, tale concetto ha finito per coincidere con la "rilevanza economica" degli interessi lesi; in sostanza, nel momento in cui un provvedimento emanato da una federazione sportiva nei confronti di un proprio tesserato (persona fisica) o affiliato (società) va ad incidere ed a ledere non soltanto gli interessi sportivi del destinatario, ma anche gli interessi economici e giuridici dello stesso (incidendo ad esempio sulla capacità di esercitare la propria attività professionale o commerciale e quindi sulla propria capacità di produzione economica), tale provvedimento assume indiscutibilmente una rilevanza giuridica anche per l'ordinamento statale, e, pertanto, può essere impugnato innanzi ai giudici dello Stato.

[5] Altro apprezzabile risultato posto dalla legge n. 280/2003 - oltre a quello (non da poco) di avere codificato il "criterio della rilevanza" citato e di stabilire pertanto in astratto quali provvedimenti federali siano impugnabili di fronte alla giustizia statale - è stato quello di dare delle risposte certe in ordine alla giurisdizione competente in materia sportiva (per anni, si era assistito all'annoso scontro tra fautori della giurisdizione del giudice amministrativo e fautori della giurisdizione civile in materia sportiva, diatriba legata alla natura "bisex" delle federazioni sportive - in quanto soggetti di natura privata, ma con funzioni di carattere pubblicistico - ribadita dall'art. 16 del D.Lgs. n. 242/1999, modificato dal D.lgs. n. 15/2004, c.d. decreti rispettivamente Melandri e Pescante) ed alla competenza territoriale degli organi giurisdizionali statali (con un interminabile scontro tra fautori ed oppositori della competenza territoriale dei tribunali locali - anziché centrali - in materia sportiva).

Con un indirizzo indiscutibilmente corretto, il legislatore ha attribuito tutta la materia delle controversie avverso provvedimenti emanati dal C.O.N.I. e dalle federazioni sportive nazionali alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza funzionale "centralizzata" del T.A.R. Lazio (la cui Sezione Terza Ter è così divenuta l'unico "T.A.R. dello sport" effettivamente autorizzato dalla legge).

L'individuazione della giurisdizione amministrativa è stata determinata, da una parte, dalla natura pubblicistica dell'istituzione C.O.N.I. (confederazione delle federazioni nazionali) e, dall'altra parte, dalla natura pubblicistica degli interessi perseguiti (garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi) dalle federazioni sportive nazionali, che (a prescindere dalla loro natura "privatistica") si sono quindi affermate come "soggetti di diritto pubblico", dotate di poteri autoritativi nei confronti dei propri tesserati ed affiliati e con il compito di garantire gli interessi di tutti i soggetti coinvolti nell'attività sportiva e quindi il corretto svolgimento dell'attività agonistica, come tali soggette all'obbligo di garantire la par condicio nell'espletamento della propria attività a tutti i soggetti coinvolti; ciò ha determinato la conseguenza che il giudizio di legittimità sui provvedimenti delle stesse è stato, per tali ragioni, attribuito dal legislatore alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

L'individuazione della competenza territoriale "centralizzata" nel T.A.R. Lazio è stata, invece, determinata dalla constatazione del fatto che tutti i provvedimenti emanati dalle federazioni sportive nei confronti di propri tesserati, se da una parte hanno un'efficacia diretta circoscritta al territorio sotto il profilo della lesione degli interessi del destinatario (la non ammissione di una società, ad esempio il Catania, al campionato di competenza determina una lesione diretta degli interessi di un soggetto avente sede in un punto preciso del territorio nazionale, ovvero nella città di Catania), dall'altra parte hanno sicuramente un'efficacia indiretta su tutto il territorio nazionale sotto il profilo della rilevanza sugli interessi degli altri soggetti appartenenti al sistema sportivo (la non ammissione di una società al campionato di competenza, dato che il sistema dell'ammissione ai campionati è un sistema concorrenziale, può determinare un vantaggio per altre società, dislocate in qualsiasi parte del territorio nazionale, che possono per l'effetto aspirare al "ripescaggio" in tale categoria ove si è determinata una carenza di organico) (in tal senso si era posta già la giurisprudenza anche anteriore alla legge n. 280/2003, in particolare Cons. Stato, Sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050, relativa alla questione Catania/FIGC; idem, n. 709/2001, relativa alla questione Orlandina/FIGC).

del titolo sportivo) - stante il loro rilievo giuridico-economico - sono impugnabili innanzi alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ([6]).

Alla luce di tale inquadramento generale dell'ordinamento sportivo nell'ambito dell'ordinamento statale, risulta, pertanto, necessario focalizzare quale è, allo stato attuale, il quadro

---

[6] Oltre a tale criterio generale, il legislatore ha anche cercato, con la legge n. 280/2003, e in particolare con l'art. 2 della stessa, di individuare quali provvedimenti possano dirsi irrilevanti (facendo rientrare in tale ambito tutta la sfera delle questioni di carattere tecnico e disciplinare) e quali provvedimenti possano dirsi rilevanti: sotto tale profilo, il legislatore ha riconosciuto come "materia rilevante" tutta la sfera delle questioni c.d. "amministrative", ovvero tutti i provvedimenti relativi alla partecipazione ed al livello di partecipazione del tesserato e dell'affiliato nell'ambito del sistema sportivo, con particolare riferimento ai provvedimenti relativi al tesseramento, all'affiliazione ed alla partecipazione ai campionati agonistici, in particolare, quindi, per quanto attiene alla presente analisi, anche tutti i provvedimenti relativi all'ammissione ai campionati ed al titolo sportivo delle società sportive: tale rilevanza della questioni relative all'ammissione ai campionati era stata storicamente prospettata per la prima volta dal TAR Sicilia (ordinanze nn. 802/1993 e 929/1993 entrambe relative alla questione tra Catania e FIGC) poi negata nel relativo giudizio di appello (in tal senso C.Si., 9 ottobre 2003, n. 536) ed, infine, pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa: in tal senso, Cons. Stato, Sez. Sesta, nn. 1050/1995 (Catania/FIGC), 1257/1998 (Messina/FIGC) e 2546/2001(Catania/FIGC).

Sotto tale profilo, deve evidenziarsi come il Decreto Legge 19 agosto 2003, n. 220, aveva inserito come "materia irrilevante", come tale riservata alla giustizia sportiva e, conseguentemente, non sottoponibile al sindacato del giudice statale, anche la sfera delle c.d. "questioni amministrative", ovvero tutte le questioni relative alla partecipazione ai campionati, ovvero a "*l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati"* (lett. c dell'art. 2 del D.L. n. 220/2003) e "*l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti*" (lett. d dell'art. 2 del D.L. n. 220/2003); successivamente, in sede di conversione in legge di tale decreto (convertito nella legge n. 280/2003), il legislatore ha soppresso le lettere c e d del vecchio art. 2, con ciò devolvendo al sindacato giurisdizionale del giudice statale le questioni relative all'ammissione ed alla partecipazione ai campionati delle società sportive.

In ordine a tale questione, il Consiglio di Stato ha espressamente chiarito che la stessa soppressione (da parte della legge n. 280/2003) delle lettere c e d dell'art. 2 del D.L. n. 220/2003 "*costituisce un chiaro indice della volontà del legislatore di non considerare indifferenti per l'ordinamento statale controversie, quali quelle inerenti l'affiliazione delle società e i provvedimenti di ammissione ai campionati, trattandosi di provvedimenti di natura amministrativa in cui le Federazioni esercitano poteri di carattere pubblicistico in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del C.O.N.I.; del resto una assoluta riserva all'ordinamento sportivo anche di tale tipologia di controversie avrebbe determinato seri dubbi sulla costituzionalità della disposizione sotto il profilo della lesione del principio della tutela giurisdizionale, sancito dall'art. 24 della Costituzione*" (Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2005, n. 5025, pag. 14, questione Cosenza/FIGC).

La giurisprudenza dell'"estate 2005" - oltre a sancire definitivamente la impugnabilità dei provvedimenti federali in materia di ammissione ai campionati innanzi al giudice amministrativo (questione ormai assolutamente pacifica, come sancito dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 5025/2004 sopra richiamata, ma ancora contestata da FIGC e CONI nel corso dei giudizi dell'estate 2005) - sembra anche avere definitivamente inquadrato il ruolo e la natura delle decisioni emanate dalla c.d. "Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport" del CONI: sotto tale profilo, il Consiglio di Stato ha, infatti, ribadito che tali decisioni (in quanto aventi ad oggetto l'impugnazione di provvedimenti che incidono su interessi legittimi e non su diritti soggettivi e poste in essere da un soggetto privo del carattere della terzietà) hanno natura di provvedimenti amministrativi e non di "lodi arbitrali" (come, invece, "autodefiniti" dai vari regolamenti sportivi), con la conseguenza che essi sono sindacabili dal giudice amministrativo in forma piena, ovvero per vizi di legittimità e non soltanto per vizi di nullità (ai sensi degli artt. 827 e segg. c.p.c.).

Tale profilo (ancora dibattuto fino all'estate 2005, con una serie di pronunce del TAR Lazio che avevano ammesso la natura di lodo arbitrale delle decisioni della Camera di Conciliazione in pieno contrasto con quanto sancito dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 5025/2004) sembra essere stato ormai definitivamente "chiuso" dalla Sesta Sezione del Consiglio di Stato, che, con una serie di ordinanze in data 9 agosto 2005 (nn. 3853, 3856, 3857, 3860 e 3865, relative rispettivamente ai ricorsi di Gela, Perugia, Torino, Bologna e Torres), ha "*ritenuta l'ammissibilità del ricorso originariamente proposto in primo grado avverso la decisione della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo sport istituita presso il CONI, tenuto conto che tale decisione non costituisce un vero e proprio lodo arbitrale, ma rappresenta la decisione di ultimo grado della giustizia sportiva, che, benché emessa con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale, è pienamente sindacabile dal giudice amministrativo secondo i principi già espressi dalla Sezione con la sentenza n. 5025/2004, da cui il Collegio non ritiene di doversi discostare*" (per una più ampia trattazione del problema della c.d. "pregiudiziale sportiva" e della natura delle decisioni della Camera di Conciliazione, si consenta di richiamare LUBRANO E., *Le sentenze-Empoli ovvero un passo indietro per la certezza del diritto?!*, pubblicato sulla rivista telematica www.giustamm.it nel febbraio 2005).

normativo del sistema federale calcistico nazionale con riferimento agli aspetti relativi all'ammissione ai campionati di calcio professionistico (par. II) e, conseguentemente, alla disciplina del titolo sportivo (par. III): tale inquadramento della disciplina attuale serve a capire il sistema e, conseguentemente, ad individuare i punti dove esso funziona ed i punti dove invece "fa acqua", in modo da suggerire, in maniera costruttiva, eventuali nuove soluzioni di carattere tecnico-giuridico volte a garantire, nel miglior modo possibile, tutti gli interessi di "sistema" (par. IV).

II. IL PROBLEMA DELL'AMMISSIONE AI CAMPIONATI.

1. Natura, presupposti e ratio del controllo federale in sede di ammissione ai campionati.

Il sistema sportivo nazionale italiano risulta strutturato nel modo sotto indicato:

a) il C.O.N.I. (cui fa capo l'intero ordinamento sportivo nazionale) - come "*confederazione delle federazioni sportive nazionali*" - ha essenzialmente il compito, di carattere indiscutibilmente pubblicistico, di promuovere ed organizzare complessivamente lo sport nazionale;

b) le singole federazioni sportive nazionali (che costituiscono ciascuna un ordinamento sportivo nazionale della singola disciplina sportiva) hanno il compito di promuovere ed organizzare i campionati delle relative discipline sportive; tra queste, la F.I.G.C. ha il compito di organizzare i vari campionati di calcio.

Tale organizzazione dei campionati di calcio - che costituisce sicuramente un interesse ed una funzione di carattere pubblicistico ([7]) - deve avvenire in maniera ovviamente "*regolare*", come

---

[7] Il "regolare svolgimento dei campionati di calcio" in Italia (nella "Repubblica del Pallone"), se non è il massimo interesse nazionale, costituisce sicuramente un interesse pubblico: tale assunto è oggettivamente dimostrato dal fatto che la "*straordinaria necessità ed urgenza di provvedere all'adozione di misure idonee a razionalizzare i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento giuridico dello Stato*" "*per assicurare l'avvio dei campionati*" ha costituito il presupposto giuridico dell'emanazione, da parte del Governo della Repubblica, del Decreto Legge 19 agosto 2003, n. 220 (poi convertito, con modificazioni, nella legge n. 280/2003), come si legge nel preambolo e nell'art. 3, quinto comma, dello stesso; se dunque, in Italia, la necessità di garantire il regolare svolgimento dei campionati costituisce un "caso di Stato" di straordinaria necessità ed urgenza, tale da legittimare il Governo a legiferare d'urgenza ai sensi dell'art. 77 della Costituzione, è evidente che, nel nostro Paese, il regolare svolgimento dei campionati costituisce sicuramente un interesse pubblico.

Ulteriori indici del fatto che il regolare svolgimento dei campionati costituisce un interesse pubblico, si rinvengono in recenti decisioni di giurisprudenza relative rispettivamente al "caso-Genoa" ed alla "questione stadi":

a) con decreto presidenziale in data 12 agosto 2005, n. 4579 (poi confermato con ordinanza collegiale 5 settembre 2005, n. 4945), il Presidente della Sezione Terza Ter del TAR Lazio ha accolto il ricorso proposto dalla Lega di Serie C contro il provvedimento 10 agosto 2005 con il quale la FIGC aveva rinviato a data da destinare la stesura dei calendari per i campionati professionistici 2005-2006 (rinvio determinato dalla necessità di eseguire l'ordinanza 9 agosto 2005 del Tribunale di Genova, c.d. "Vigotti 1", che aveva "bloccato" la stesura di tali calendari, in accoglimento del ricorso del Genoa): in accoglimento di tale ricorso della Lega di Serie C contro la FIGC (il cui carattere del tutto "particolare" è stato evidenziato da tutta la stampa nazionale, anche in ragione del fatto, molto "singolare", che, nell'occasione, la Lega risultava difesa da un avvocato che, fino al giorno prima e dal giorno dopo, ha difeso costantemente la FIGC in quasi tutti i giudizi ed i cui recapiti telefonici ed e-mail coincidono con quelli dello Studio Legale che normalmente, ed anche in tale occasione, assiste la FIGC) il Presidente della Sezione Terza Ter ha evidenziato come "*il danno lamentato appare estremamente grave ed irreparabile anche in relazione agli impegni assunti in sede internazionale e che una comparazione dell'interesse, anche pubblico, ad un avvio dei campionati nella date già programmate con l'interesse di singole società sportive a partecipare ai campionati calcistici cui aspirano, rende quest'ultimo sicuramente recessivo, la relativa lesione essendo ristorabile a campionato da poco iniziato*";

testualmente prescritto dall'art. 12 della legge 23 marzo 1981, n. 91 (come si vedrà meglio oltre); tale "regolarità" deve esplicarsi sotto due profili, ovvero:

a) uno relativo alla garanzia di continuità e di tempestività dell'avvio dei campionati (regolarità nel senso di continuità);
b) l'altro relativo alla garanzia di "par condicio" e di osservanza delle regole e del "merito sportivo acquisito sul campo" (regolarità nel senso di legittimità).

Il problema che si pone alle varie federazioni nell'attività di organizzazione dei campionati sportivi consiste, dunque, nell'assicurare non solo che i campionati partano regolarmente ogni anno (continuità), ma anche che essi si svolgano ed arrivino fino alla fine in maniera corretta (legittimità), ovvero consentendo la partecipazione ad essi di tutte le società che abbiano acquisito sul campo il titolo (c.d. "titolo sportivo") a partecipare ad una determinata competizione agonistica (ad esempio, Serie A, B, C1, C2 ecc.), ma nei limiti in cui esse dimostrino di avere l'equilibrio finanziario necessario per non "morire" (rectius "fallire") prima della fine del successivo campionato.

In tale situazione - stante il carattere "complementare" delle competizioni agonistiche (nelle quali i destini di una società sono determinanti per i destini di tutto il campionato) - ancora prima dell'inizio della stagione sportiva, si pone il problema di assicurarsi che ogni società che partecipa ad una determinato campionato abbia (almeno in via presuntiva) i mezzi finanziari per portare a termine lo stesso: ciò in quanto, se una società, per una qualsiasi ragione, "abbandona" la competizione prima della fine di essa, la stessa va a "minare" la regolarità del campionato ([8]).

---

b) con una serie di ordinanze in data 29 settembre 2005, la Sezione Seconda Ter del TAR Lazio ha accolto i ricorsi proposti dalla Lega di Serie A e B contro tutta una serie di provvedimenti emanati dai Sindaci di "mezza Italia", che avevano negato i relativi stadi per le ore 15 del sabato (conseguentemente imponendo un rinvio di alcune partite del campionato di Serie B alle ore tardo-pomeridiane del sabato) per garantire tutta una serie di esigenze locali (traffico, scuole, mercati ecc..) – ordinanze rispettivamente nn. 5476 (Modena), 5500 (Rimini), 5534 (Brescia), 5536 (Piacenza), 5550 (Bergamo), 5551 (Cremona), 5555 (Vicenza) e 5556 (Cesena) – assumendo che, nella comparazione tra interessi cittadini locali ed ordinato svolgimento del campionato di Serie B, quest'ultimo deve ritenersi prevalente ("*l'esercizio del potere contingibile ed urgente, pur in considerazione delle prospettate esigenze di carattere locale, appare essere diretto ad incidere potenzialmente sull'ordinato svolgimento del campionato di calcio, come stabilito dal calendario calcistico*"); a parte ogni considerazione sull'effettiva correttezza di tale impostazione data dal TAR Lazio (nel senso che non si vede come un differimento di alcune partite di poche ore possa determinare un'alterazione dell'ordinato svolgimento del campionato di calcio di Serie B, posto che il regolare svolgimento dei campionati non viene affatto alterato neanche in caso di non piena contemporaneità di tutte le partite - come è inequivocabilmente confermato anche dal fatto che, proprio in base ai regolamenti federali, tutte le singole giornate del campionato di Serie A si svolgono ordinariamente in un arco di tempo di circa 30 ore, dal sabato pomeriggio alla domenica sera e che un'esigenza di contemporaneità di tutte le partite si manifesta solo alle ultime quattro giornate di campionato) - non resta che prendere atto del fatto che dunque, come ci insegna tale vicenda, nella "Repubblica del pallone" l'ordinato svolgimento del campionato di calcio (di Serie B) costituisce non un interesse pubblico qualsiasi, ma un interesse pubblico di particolare rilievo, tanto da essere prevalente (rectius prevaricante) sugli interessi pubblici locali di una serie di città italiane… ..tale principio non risulta invece condiviso dal TAR Sicilia, Sezione Catania, il quale, con riferimento alla stessa questione – impugnazione provvedimento del Sindaco che negava lo stadio per le ore 15 del sabato a tutela degli interessi pubblici locali – con sentenza 28 settembre 2005, n. 1490, ha rigettato il ricorso proposto dal Catania calcio, ribadendo (giustamente) che "*i provvedimenti emanati dalle Federazioni sportive in materia di autonomia organizzatoria degli eventi sportivi non possono ovviamente condizionare in alcun modo i poteri propri delle istituzioni della società civile, essendo ovvia la prevalenza dell'ordinamento giuridico generale sull'ordinamento sportivo, stante la sua natura di ordinamento derivato da quello generale, come pacificamente riconosciuto da dottrina e giurisprudenza, con conseguente recessività rispetto a quello generale*".

[8] In tal caso, infatti, si devono necessariamente "annullare" tutte le gare già giocate da tale società, con conseguente redistribuzione dei punti già attribuiti per tali gare (cosa che in genere, avviene quando una società

Proprio in tale ottica, si è sempre posta, in sede di organizzazione dei campionati sportivi, la necessità di controllare, da parte delle federazioni, lo "stato di salute finanziaria" di tutte le società da ammettere a partecipare ai vari campionati, in modo da valutare preventivamente, prima dell'inizio del campionato stesso, se una società abbia o meno la "forza economica" di garantire la certezza che essa non fallisca in corso di campionato, con conseguente abbandono della competizione ed inevitabile alterazione della "regolarità" della stessa ([9]).

2. Limiti oggettivi e funzionali del controllo federale (art. 12 legge n. 91/1981).

Proprio per tali ragioni - e specificamente per la constatazione che un controllo sull'equilibrio finanziario delle società risulta necessario e funzionale a garantire la regolarità della competizione (al fine di escludere, per quanto possibile, ogni rischio che una società abbandoni il campionato in corso per "collasso economico") - lo Stato stesso ha voluto attribuire dei poteri autoritativi (indiscutibilmente pubblicistici) alle federazioni sportive in sede di controllo sullo "stato di salute" delle società sportive: tale intervento statale si è concretizzato con l'emanazione della legge n. 91/1981 e specificamente con l'art. 12 della stessa.

Tale art. 12, nella propria versione originaria, attribuiva alle federazioni sportive un potere assoluto di controllo sulla gestione delle società sportive (conferendo alle stesse una sorta di "delega in bianco" in ordine ai criteri ed ai limiti di tale potere), come del resto desumibile dal titolo originario di tale norma (intitolata "*norme sul controllo e sulla responsabilità delle federazioni sportive nazionali*") ([10]); il secondo comma di tale art. 12 assoggettava poi tutti gli atti di straordinaria amministrazione posti in essere dalle società all'approvazione delle federazioni sportive ([11]).

Come è ben noto, tale legge n. 91/1981 è stata radicalmente modificata nell'immediato dopo-Bosman, con la revisione operata dalla legge 18 novembre 1996, n. 586 ([12]): in questa ottica

---

abbandona un campionato prima della fine della stagione di andata), oppure "assegnare a tavolino" la vittoria (con assegnazione del relativo punteggio) alle società che con essa avrebbero dovuto giocare nelle successive gare di calendario (cosa che in genere avviene quando una società abbandona un campionato dopo l'inizio del girone di ritorno): soluzioni che, in ogni caso, determinano, almeno potenzialmente, un'alterazione dei risultati e della classifica finale dell'intera competizione.

[9] Tale problema (controllo equilibrio finanziario delle società) ha assunto una portata ed uno spessore sempre più ampi in maniera direttamente proporzionale all'evoluzione ed alla crescita del fenomeno calcistico sotto il profilo economico: infatti, se è vero che il maggiore "giro d'affari" che ruota intorno ad una società oggi determina una maggiore capacità di produzione economica della stessa rispetto al passato, è anche vero che, parallelamente, la partecipazione ad un campionato di livello professionistico comporta oggi degli oneri economici nettamente maggiori rispetto al passato, con la conseguenza che, laddove le entrate, in conseguenza di scarsi risultati sportivi, possono ridursi anche in tempi piuttosto stretti, la società può incontrare serie difficoltà a sopravvivere ed a fare fronte alle uscite.

[10] Tale art. 12, in particolare, specificava testualmente che "*le società sportive di cui alla presente legge sono sottoposte all'approvazione ed ai controlli sulla gestione da parte delle federazioni sportive nazionali cui sono affiliate, per delega del C.O.N.I. e secondo modalità approvate dal C.O.N.I.*".

[11] Tale secondo comma prevedeva che "*tutte le deliberazioni delle società concernenti esposizioni finanziarie, acquisto o vendita di beni immobili, o, comunque, tutti gli atti di straordinaria amministrazione, sono soggetti ad approvazione da parte delle federazioni sportive nazionali cui sono affiliate*".

[12] L'annullamento dell'istituto del c.d. "parametro" (ovvero del prezzo oggettivamente preordinato che una società, interessata a porre sotto contratto un atleta il cui contratto con la precedente società fosse scaduto, doveva pagare alla precedente società), conseguente alla declaratoria di illegittimità dello stesso sancito dalla sentenza-Bosman in data 15 dicembre 1995, aveva, infatti, posto la necessità:

di rivisitazione delle norme relative alla struttura ed al funzionamento delle società sportive, nonché ai rapporti delle stesse con le federazioni cui sono affiliate, il nuovo art. 12 (il cui titolo è stato modificato in "*garanzia per il regolare svolgimento dei campionati sportivi*") ha previsto due innovazioni fondamentali:

a) da una parte, ha radicalmente soppresso l'obbligo di avere l'approvazione da parte delle federazioni per ogni atto di straordinaria amministrazione posto in essere dalla società sportiva (con abrogazione del vecchio secondo comma e, conseguentemente, dei vecchi terzo e quarto comma);

b) dall'altra parte, ha introdotto, con la modifica del primo comma ([13]), due ordini di limiti al potere di controllo (prima assoluto ed illimitato) delle federazioni sportive sulle società:

   b1) un limite di carattere funzionale, relativo alle finalità da seguire nell'esercizio di tale potere di controllo: esso deve essere, infatti, finalizzato esclusivamente "*al solo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi*";

   b2) un limite di carattere oggettivo, relativo all'oggetto di tale potere di controllo: esso deve essere, infatti, volto esclusivamente a "*verificarne l'equilibrio finanziario*", ovvero deve avere ad oggetto l'accertamento dell'equilibrio finanziario delle società.

Ne consegue che - alla luce di tale doppia limitazione, prevista dalla legge (e recepita dai regolamenti federali) - il potere di controllo delle federazioni deve concretizzarsi in un sostanziale accertamento del fatto che ciascuna società, che presenti domanda di iscrizione per partecipare al campionato per il quale ha acquisito (o mantenuto) il titolo sportivo, abbia un "*equilibrio finanziario*" tale da garantire che la stessa potrà regolarmente concludere il campionato stesso.

3. La discrezionalità amministrativa della Federazione in sede di controllo finanziario.

Tutta l'attività svolta da ogni federazione in sede di accertamento dei requisiti relativi all'ammissione delle società ai relativi campionati costituisce dunque un'attività di carattere pubblicistico ("delegata" dallo Stato alle varie federazioni con l'art. 12 della legge n. 91/1981, nell'ottica di un necessario "decentramento" delle funzioni amministrative, ai sensi dell'art. 5 della Costituzione, per il conseguimento dei vari fini pubblicistici nei vari settori della vita sociale): tale

---

a) da una parte, di riformare il capo primo della legge n. 91/1981 (relativo ai rapporti tra società e atleti), in modo da abrogare e sostituire le disposizioni (in particolare l'art. 6) che disciplinavano tale parametro;

b) dall'altra parte, di riformare la disciplina del capo secondo della legge n. 91/1981 (relativo alla disciplina delle società sportive), in modo da "lenire" gli effetti negativi della sentenza-Bosman (che, abrogando il parametro, aveva privato le società del proprio titolo di "proprietà" sul cartellino dei giocatori con essa tesserati) e da adeguare la disciplina al passo con i tempi, mediante l'introduzione dello "scopo di lucro" (nuovo art. 6) e l'introduzione di alcune limitazioni al potere di controllo delle federazioni sulle società sportive (nuovi artt. 11 e 12).

[13] Tale primo comma, in particolare, ha disposto testualmente che "*al solo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi, le società di cui all'art. 10 sono sottoposte, al fine di verificarne l'equilibrio finanziario, ai controlli ed ai conseguenti provvedimenti stabiliti dalle federazioni sportive, per delega del C.O.N.I., secondo modalità e principi da questo approvati*".

La disciplina di cui all'art. 12 della legge n. 91/1981 è stata, inoltre, recepita nel sistema normativo regolamentare federale della F.I.G.C. (come del resto non avrebbe potuto essere altrimenti, dovendo le norme regolamentari di rango secondario necessariamente rispettare le superiori norme di legge di rango primario), mediante l'art. 16, primo comma, dello Statuto della F.I.G.C., che ha testualmente riprodotto la dizione dell'art. 12 predetto, specificando che "*conformemente alla legislazione vigente, al solo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati, le società calcistiche professionistiche sono sottoposte, al fine di verificarne l'equilibrio finanziario, ai controlli e ai conseguenti provvedimenti stabiliti dalla F.I.G.C. per delega e secondo modalità e principi approvati dal C.O.N.I.*".

attività si realizza nell'ambito di un unico procedimento amministrativo a carattere concorsuale, che si conclude con una serie di provvedimenti (di ammissione, di diniego di ammissione e di conseguente "ripescaggio") - che hanno come destinatarie le varie società (ammesse, non ammesse e "ripescate") - volti a determinare complessivamente gli organici dei vari campionati (determinazione funzionale a garantire proprio il "*regolare svolgimento dei campionati*").

Ne consegue che tutti i provvedimenti emanati nel corso di tale procedura concorsuale devono ritenersi impugnabili secondo i principi generali del diritto amministrativo in materia di svolgimento di gare pubbliche o di interesse pubblico (appalti, concorsi ecc.), e ciò, in particolare:

a) sia per quanto riguarda la legittimazione ad agire: dunque, in linea di massima, dovrebbero essere riconosciuti come legittimati all'azione anche:
   a1) le società aspiranti al ripescaggio che impugnino provvedimenti di ammissione al campionato relativi ad altre società ([14]);

---

[14] In teoria, infatti, dovrebbero, ritenersi impugnabili non solo i provvedimenti di diniego di ammissione (da parte della società non ammessa), ma anche i provvedimenti di ammissione delle altre società (da parte delle società che rivestano un interesse qualificato e differenziato, in quanto in posizione "utile" nella graduatoria dei ripescaggi), dovendosi teoricamente riconoscere, in base ai principi generali del diritto amministrativo, legittimazione ad agire anche agli aspiranti al ripescaggio.

La "grande novità" dell'estate 2005 è stata costituita dalla "nuova linea" ("inaugurata", perlomeno nella versione "in pompa magna", dal Napoli Soccer, con dieci ricorsi alla Camera di Conciliazione, cinque al TAR Lazio e due al Consiglio di Stato) di azioni giurisdizionali in materia di ammissione ai campionati: non più soltanto ricorsi contro i provvedimenti di diniego di ammissione da parte delle società dirette destinatarie degli stessi (come era stato quasi sempre fino al 2005), ma anche ricorsi contro i provvedimenti di ammissione di alcune società da parte di altre società (il Napoli appunto) aventi un interesse ad agire in virtù della propria posizione nella graduatoria ripescaggi (per un'ampia "panoramica" sulle vicende dell' "estate 2005", si veda anche l'inserto pubblicato su D&G, Diritto e Giustizia 8 ottobre 2005, n. 36, con articolo di GIACOMARDO L., intitolato "*I Tar.partecipanti al campionato; ovvero quelli che..il fischio di inizio lo dà il Tribunale*").

In realtà, in precedenza, tale linea era stata già "tentata":

a) dal Catania (con esito positivo) con un'azione volta a contestare l'avvenuta iscrizione del Napoli al campionato di Serie B 2003-2004 per avere tale società garantito i propri debiti con una fideiussione rivelatasi poi "fasulla": in particolare, il TAR Calabria, Sezione di Reggio Calabria, aveva accolto tale ricorso con Decreto Presidenziale 14 agosto 2003, n. 1546, che ha sancito che "*va sospesa la delibera del Consiglio Federale che ammette una squadra (Napoli) al campionato di calcio di Serie B, ritenendo garantito un debito finanziario attraverso fideiussioni rivelatesi nulle; nel contempo, va ammessa con riserva al medesimo campionato la squadra (Catania) ricorrente*";

b) dalla Fidelis Andria e dal Palazzolo (con esito positivo) con un'azione di impugnazione delle decisioni emanate dalla Camera di Conciliazione in accoglimento dei ricorsi rispettivamente del Como e del Viterbo: in tale occasione, i ricorsi di Andria e Palazzolo sono stati accolti dal TAR Lazio, Sezione Terza, con ordinanze in data 6 settembre 2004, rispettivamente nn. 4858 e 4859 (sulla base della ritenuta perentorietà dei termini prescritti per l'iscrizione al campionato e del mancato rispetto di tali termini da parte delle società Como e Viterbo); tali ordinanze sono state però annullate solo quattro giorni dopo dal Consiglio di Stato, Quinta Sezione, che, con ordinanze in data 10 settembre 2004, nn. 4268 e 4267, ha accolto gli appelli rispettivamente di Como e Viterbo (sulla base della ritenuta non perentorietà dei termini prescritti per l'iscrizione al campionato e dell'irrilevanza del mancato rispetto di essi da parte delle società appellanti); in tale situazione, la FIGC ha riammesso a partecipare al campionato rispettivamente di Serie C1 e C2 le società Como e Viterbo (per doverosa esecuzione delle ordinanze del Consiglio di Stato) e, essendo ormai imminente l'inizio di tali campionati (previsto due giorni dopo), ha mantenuto Andria e Palazzolo nei campionati rispettivamente di Serie C1 e di Serie C2, nei quali aveva già "ripescato" tali società (con conseguente inserimento delle stesse nei relativi calendari) tre giorni prima, in esecuzione delle (poi annullate) ordinanze del TAR Lazio: così, inevitabilmente i campionati di Serie C1 e C2 2004-2005 sono stati disputati con un numero dispari di società (essendo state ammesse in più Andria e Palazzolo);

c) dall'Empoli (con esito negativo) con una serie di ricorsi al T.A.R. Lazio contro l'ammissione di ben cinque società al campionato di Serie A 2004-2005: tale tentativo è stato però dichiarato inammissibile dalla Sezione Terza Ter del T.A.R. Lazio, con sentenze 21 gennaio 2005, nn. 526-529, ma non per ragioni legate alla legittimazione ad agire, quanto piuttosto per ragioni legate alla (a tal momento ancora ritenuta) limitazione dei motivi ai solo casi di nullità per la presunta natura arbitrale delle decisioni della Camera di Conciliazione: su tale questione, si consenta di richiamare LUBRANO E., *Le sentenze-Empoli ovvero un*

passo indietro per la certezza del diritto?!, pubblicato sul sito www.giustamm.it nel mese di febbraio 2005).

Tale legittimazione delle società ad impugnare i provvedimenti di ammissione al campionato relativi ad altre società (legittimazione neanche messa in discussione nei casi sopra indicati di Catania, Fidelis Andria e Palazzolo) trova fondamento sostanziale nella circostanza che le società interessate al ripescaggio risultano oggettivamente portatrici di un proprio interesse all'annullamento di tali provvedimenti: ciò in quanto - nel caso in cui venga riconosciuta l'illegittimità dei provvedimenti con i quali la Società controinteressata è stata ammessa a partecipare al campionato (previa dimostrazione del fatto che la stessa non aveva i requisiti finanziari prescritti) - la Società ricorrente avrebbe un interesse giuridicamente rilevante (qualificabile come diritto soggettivo pieno) ad essere direttamente ripescata per partecipare al campionato di livello superiore, al posto proprio della Società controinteressata.

Tale assunto trova conferma nei sotto riportati presupposti di fatto e di diritto:

a) le graduatorie-ripescaggi costituiscono "graduatorie a scorrimento vincolato" (e non discrezionale), in quanto, laddove si "liberino" dei posti disponibili in un organico di un determinato campionato (per l'effetto del diniego di ammissione di una società), tali posti devono essere necessariamente "colmati" mediante "ripescaggio" delle società aventi titolo alla categoria inferiore, in base alla graduatoria-ripescaggi;
b) infatti, proprio in base alla normativa federale, il ripescaggio (delle società inserite nella relativa graduatoria-ripescaggi) nel campionato di livello superiore a quello di competenza costituisce un atto dovuto e vincolato per la F.I.G.C. in caso di non ammissione al campionato di una o più società aventi titolo sportivo per partecipare a tale campionato: tale presupposto giuridico è oggettivamente desumibile dalla lettura degli artt. 49 e 50 delle N.O.I.F. della F.I.G.C. che dispongono rispettivamente che i campionati di Serie A, B, C1 e C2 hanno un organico rispettivamente di 20, 22, 18 e 18 società (art. 49) e che tali organici non possono essere assolutamente modificati (o ridotti) se non con provvedimenti che assumono comunque efficacia dopo due anni dalla propria emanazione (art. 50); ne consegue che, nel caso in cui, in ipotesi, il campionato di Serie A (previsto a 20 squadre) rimanga privato di una società avente titolo sportivo di Serie A in seguito al diniego di ammissione di essa, la F.I.G.C. deve obbligatoriamente ripescare la società avente diritto secondo la graduatoria-ripescaggi;
c) il fatto che l'interesse a ricorrere avverso provvedimenti di ammissione al campionato di altre società (al fine di "eliminarle" e subentrare ad esse per ripescaggio) costituisca un interesse giuridicamente rilevante è indiscutibile, stante il notevole rilievo economico (e quindi anche giuridico) dell'interesse ad essere ripescati ad un campionato di livello superiore; del resto la stessa Corte Federale della F.I.G.C., con decisione in data 21 luglio 2004 (C.U. n. 4/CF) ha espressamente riconosciuto che "*le società controinteressate hanno comunque possibilità di impugnare davanti alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato del CONI* (e quindi, successivamente, anche davanti agli organi di giustizia amministrativa, ai sensi della legge 17 ottobre 2003, n. 280) *i provvedimenti di ammissione (ai campionati) di altre società*" (alla luce di tale indiscutibile sostanziale rilievo economico-giuridico dell'interesse al ripescaggio, risulta del tutto irrilevante il fatto che, per le normative federali, e in particolare, in base al C.U. n. 224/A/2005, venga escluso ogni formale rilievo giuridico all'interesse al ripescaggio).

Né, del resto, potrebbe avere alcun rilievo, al fine di negare sotto il profilo sostanziale il carattere giuridicamente rilevante proprio dell'interesse al ripescaggio, un'eventuale modifica dell'art. 50 delle NOIF (nel senso di prevedere una "riducibilità" degli organici in caso di non ammissione di una o più società) o la mancata previsione di criteri specifici per determinare la graduatoria-ripescaggi (criteri dettagliatamente disciplinati per il 2005-2006 con il C.U. n. 224/A) e ciò per due ragioni fondamentali:

a) in primo luogo, perché sarebbe macroscopicamente illegittimo un provvedimento di preventivo blocco dei ripescaggi, poiché esso determinerebbe il rischio concreto, in caso di diniego di ammissione di varie società sportive ad un medesimo campionato, che tale campionato si veda radicalmente alterato in partenza (si pensi al caso di non ammissione in Serie A di ben dieci-quindici Società ed alle conseguenze, dovute al blocco-ripescaggi, di far partire una serie A con sole dieci, o addirittura cinque, squadre);
b) in secondo luogo, in quanto, comunque, in linea generale, la giurisprudenza ammette l'interesse a ricorrere anche quando l'interessato abbia un interesse indiretto o eventuale, ovvero quando lo stesso abbia, in caso di eventuale accoglimento del proprio ricorso, una semplice "chance" di ottenerne un beneficio giuridicamente apprezzabile (per tutti cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 18 dicembre 2004, n. 6382; nello stesso senso anche Cons. Stato, Sez. IV, 9 luglio 1998, n. 702, entrambe relative a questioni extracalcistiche): ciò significa che non potrebbe comunque negarsi l'interesse a ricorrere di una società contro un provvedimento di ammissione di un'altra società anche qualora la società ricorrente non avesse la certezza (ma solo la possibilità) di essere "ripescata" in caso di accoglimento del proprio ricorso (e conseguente estromissione della società controinteressata dal campionato di competenza).

Alla luce di quanto sopra chiarito, si ritiene, pertanto, non corretta la "risposta di giustizia" (forse inevitabilmente "sommaria", trattandosi di giudizi in fase cautelare) fornita nell'estate 2005 a tale nuova questione (ammissibilità dei ricorsi contro l'ammissione delle altre società), risposta concretizzatasi nelle decisioni del TAR

a2) i soggetti esterni all'organizzazione sportiva, ma che abbiano interessi economici legati all'andamento della società di calcio (azienda-sponsor, creditore, socio, "abbonato" ecc.) lesa da un qualsiasi provvedimento federale (diniego di ammissione della stessa o ammissione di altra società) ([15]);

b) sia per quanto riguarda tutti i profili di carattere processuale, quali, in particolare:

b1) l'individuazione dei controinteressati cui notificare il ricorso ([16]);

Lazio e del Consiglio di Stato con riferimento ai ricorsi presentati dal Napoli Soccer, i quali hanno rispettivamente "posto in dubbio" (TAR Lazio) ed addirittura escluso radicalmente la sussistenza di un interesse a ricorrere (Consiglio di Stato) in tali casi: in particolare, il TAR Lazio, Sezione Terza Ter, con ordinanze 2 agosto 2005, nn. 4533-4537 ha posto il dubbio (pur non risolvendolo) sulla questione dell'"*ammissibilità relativamente all'attualità dell'interesse ai fini concreti dell'eventuale ripescaggio della ricorrente*", mentre il Consiglio di Stato (in modo assai discutibile) ha addirittura rilevato "*la non attualità dell'interesse del Napoli al ripescaggio*" (Sezione Sesta, ordinanze 9 agosto 2005, nn. 3858 e 3859).

Tale posizione assunta dalla giurisprudenza è stata, infatti, già riconosciuta come erronea dalla dottrina, che, in particolare (si veda CARUSO G., *Sulla posizione dei club terzi necessario un ripensamento*, in Guida al Diritto, n. 36/2005, pagg. 97 e segg.), ha evidenziato come "*sulla posizione delle società terze davanti ai provvedimenti di ammissione delle altre squadre ai campionati è lecito auspicare una riflessione più approfondita da parte della giurisprudenza*".

La giurisprudenza delle prossime estati ci darà senz'altro ulteriori risposte a tale questione: quel che è certo è che - al di là di quella che è stata e di quel che potrà essere la risposta della giustizia amministrativa sul punto - la Federazione non potrà interdire la proponibilità di questi ricorsi contro l'ammissione delle altre società ("idea" che, invece, sembrerebbe in corso di maturazione, almeno a giudicare da certe "sensazioni" nell'aria) precludendoli con le proprie normative: esse concreterebbero, infatti, una reintroduzione di quel "vincolo di giustizia", la cui illegittimità è stata ormai pacificamente accertata non solo dal TAR Lazio con l'ordinanza n. 2244/2005, ma anche dalla stessa CAF della FIGC (per una più ampia comprensione del problema si veda sopra la nota n. 3).

[15] Sotto tale profilo (sempre attinente al profilo della legittimazione ad agire), la giurisprudenza:

a) da un lato, correttamente, ha riconosciuto la legittimazione attiva dei custodi-amministratori giudiziari di società sotto sequestro giudiziario (così Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025, relativa alla questione Cosenza/FIGC: "*il custode-amministratore giudiziario di una società di calcio sottoposta a sequestro preventivo giudiziario ha legittimazione processuale attiva e passiva in giudizio come rappresentante d'ufficio di un patrimonio separato, qualora la proposizione di azioni giurisdizionali venga promossa al fine di evitare la cessazione dell'attività della società sequestrata, in quanto tali azioni sono finalizzate alla conservazione dei beni – società – sottoposti alla sua custodia*");

b) dall'altro lato, tuttavia, ha negato la legittimazione attiva del socio-azionista di una società:

b1) sia essa viva (così TAR Lazio, Sez. III Ter, 30 luglio 2004, n. 7551, relativa alla questione Serao/FIGC, in base alla quale "*nel processo amministrativo, l'azionista di una società sportiva è carente di legittimazione ad impugnare il diniego di iscrizione della società al campionato di competenza, poiché la qualità di socio è inidonea ad individuare la titolarità di una posizione giuridica differenziata da quella della società in presenza di atti lesivi degli interessi sociali*");

b2) o sia essa "morta" (rectius fallita) (così Cons. Stato, Sez. VI, 22 novembre 2004, n. 7664, relativa alla questione Società Regal / FIGC, in base alla quale "*in caso di dichiarazione di fallimento, il socio della società fallita non è abilitato ad agire in via surrogatoria per la tutela del patrimonio della stessa, in quanto l'inammissibilità delle azioni esecutive individuali o della loro prosecuzione sui beni del debitore discendente dagli artt. 51 e 52 della legge fallimentare si traduce nell'inammissibilità anche delle azioni ad esse strumentali, quali quelle cautelari, la cui esperibilità resta pertanto riservata al potere decisionale del solo curatore*"; in ordine a tale sentenza, si consenta di richiamare la nota di LUBRANO E., *La 'sentenza Cecchi Gori', ovvero la definitiva conferma del pacifico assoggettamento dell'attività svolta dalle federazioni sportive ai principi del diritto amministrativo*, pubblicata in www.giustamm.it nel dicembre 2004);

c) infine, ha negato la legittimazione attiva anche del soggetto (società All Sport) interessato alle vicende sportive della società di calcio (Empoli) con la quale esso aveva stipulato un contratto di licensing e di merchandising, ovvero per la promozione dell'immagine della Società Empoli (TAR Lazio, Sez. III Ter, 15 luglio 2004, n. 7289, relativa alla questione All Sport / FIGC).

[16] La esperienza dell'estate 2005 sembra avere definitivamente fatto quadrare il cerchio anche su altri due profili processuali (di grande rilievo pratico) relativi alla proposizione dei ricorsi giurisdizionali in materia di ammissione ai campionati, ovvero rispettivamente anche la questione relativa all'individuazione dei controinteressati (cui sarà

b2) la possibilità di essere autorizzati a notificare a mezzo fax o e-mail ([17]).

Le federazioni hanno, pertanto, una indiscutibile sfera di discrezionalità amministrativa nello svolgimento della procedura concorsuale di ammissione ai campionati: tale discrezionalità si esplica in due momenti distinti, ovvero:

a) prima nel predisporre le proprie norme regolamentari relative ai requisiti di ammissione;
b) poi nell'applicare le proprie norme regolamentari relative ai requisiti di ammissione.

---

necessario notificare il ricorso) e della ammissibilità di notifica del ricorso a mezzo fax o e-mail ad opera direttamente dell'avvocato (cfr. nota seguente).

In particolare la questione dell'individuazione dei controinteressati, cui risulta necessario notificare il ricorso, è stata risolta nel senso che:

a) in caso di ricorso avverso provvedimento di diniego di ammissione al campionato, non vi è necessità che il ricorso della società non ammessa venga notificato ad alcun controinteressato, non essendo questi direttamente individuabili (non essendo chiaro, in pieno "bailamme" di ricorsi ancora da decidere, quali e quante società siano rimaste escluse e quindi quali e quante società potrebbero fruire del ripescaggio): tale profilo è stato sancito dal Consiglio di Stato, Sez. VI, con ordinanza 9 agosto 2005, n. 3865, con la quale è stata "*ritenuta infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per l'omessa notificazione ad alcun controinteressato, in quanto, in relazione al provvedimento di diniego di iscrizione al campionato di Serie C1 impugnato in primo grado, non vi sono soggetti controinteressati, atteso che le società da ripescare non sono allo stato ancora state individuate, né risultano individuabili in modo certo sulla base dei criteri predeterminati dalla FIGC, la cui applicazione dipende (proprio nel caso di specie) da una serie di variabili, connesse alla situazione delle altre società non iscritte o per le quali pende un contenzioso davanti agli organi di giustizia sportiva o al giudice amministrativo (variabili influenzate anche dalla verifica delle condizioni richieste per l'applicabilità dell'art. 52, comma 6, delle NOIF)*" (questione Torres/FIGC);
b) in caso di ricorso da parte di una società avverso il provvedimento di ammissione al campionato avente come destinataria un'altra società, tale ricorso trova invece come naturale controinteressata (in quanto subirebbe un pregiudizio evidente in caso di accoglimento del ricorso), la società ammessa dalla Federazione al campionato di competenza, alla quale quindi si deve necessariamente notificare il ricorso (non sono, invece, controinteressate tutte le società che precedano la ricorrente nella graduatoria-ripescaggi, le quali anzi sono semmai cointeressate al ricorso, in quanto avrebbero un potenziale vantaggio dall'accoglimento dello stesso).

Sul problema dei cointeressati (cfr. anche le due note precedenti) e dei controinteressati al giudizio amministrativo in materia di ammissione ai campionati, si veda TRAPASSI L., *Controinteressati e cointeressati nei ricorsi giurisdizionali amministrativi in materia di giustizia sportiva*, pubblicato sul sito internet www.giustamm.it nell'ottobre 2005.

[17] Altra questione che sembrerebbe, a questo punto, risolta è quella relativa alla possibilità per gli avvocati della società ricorrente - i quali siano stati autorizzati dal Presidente del TAR o del Consiglio di Stato a notificare il ricorso a mezzo fax o per via telematica (autorizzazioni che costituiscono la norma in questo genere di questione, stanti la grande urgenza delle stesse) - di notificare essi stessi direttamente a mezzo fax e/o e-mail senza l'ausilio dell'ufficiale giudiziario.

Tale questione è stata risolta in senso positivo dal Consiglio di Stato, Sez. V, che - con ordinanze 10 settembre 2004, n. 4267 e 4268 (relative rispettivamente ai ricorsi di Como e Viterbo) - di fronte all'eccezione di irritualità della notifica posta dalle società controinteressate, ha ritenuto che "*risultano soddisfatte le modalità di notifica fissate con decreto presidenziale*"; la stessa eccezione è stata inizialmente riproposta da FIGC e da CONI in relazione a tutti i ricorsi (quindici) proposti dalle varie società in materia di ammissione ai campionati per la stagione 2005-2006 (alcuni ricorsi notificati da avvocati autorizzati ai sensi della legge n. 53/1994 e altri notificati da avvocati non autorizzati in tal senso), ma, all'udienza del 2 agosto 2005 innanzi al TAR Lazio, FIGC e CONI hanno saggiamente (ne va dato atto) rinunciato a insistere su tale eccezione (l'eventuale accoglimento di tale eccezione sarebbe stato verosimilmente dannoso per tutti, non solo per le società, ma anche per la stessa FIGC, in quanto avrebbe determinato un rinvio dell'udienza, con obbligo per le società di rinotificare i ricorsi a mezzo di ufficiale giudiziario; di conseguenza, le relative decisioni di TAR e di Consiglio di Stato su tali questioni sarebbero inevitabilmente "scalate" a dopo ferragosto, con grave danno "di sistema" per la conseguente incertezza in ordine ai format dei campionati ed al loro avvio previsto per la fine di agosto).

In sostanza, quindi, pur essendo sempre preferibile che la notifica a mezzo fax sia eseguita dall'ufficiale giudiziario, si ritiene che gli avvocati autorizzati ai sensi della legge n. 53/1994 non dovrebbero correre rischi a notificare in prima persona, mentre gli avvocati non autorizzati ai sensi di tale legge potrebbero correre qualche rischio in più che la notifica gli venga riconosciuta come irrituale.

E' evidente che, in entrambi tali momenti esplicativi, la discrezionalità in questione dovrà essere esplicata in base ai principi generali del diritto amministrativo e nel rispetto delle normative statali sovraordinate.

A. Alla luce di quanto sopra chiarito, ne consegue che, per quanto riguarda il primo momento esplicativo della discrezionalità in questione - ovvero nello stabilire le proprie norme regolamentari, con le quali prevedono i criteri e le modalità dell'esplicazione di tale proprio potere di controllo ([18]) - la Federazione deve predisporre delle norme volte a garantire il soddisfacimento dei limiti funzionali ed oggettivi previsti dall'art. 12 della legge n. 91/1981, in quanto, in caso contrario, potrebbe essere posta in discussione la legittimità dei relativi regolamenti federali proprio in rapporto alla fonte primaria (art. 12 della legge n. 91/1981), con la quale lo Stato ha devoluto tale potere di controllo alle federazioni.

Il problema, a questo punto, è di capire se, in effetti, le norme che vengono predisposte annualmente dalla F.I.G.C. mediante l'emanazione di c.d. "comunicati ufficiali" (norme di livello ovviamente regolamentare) siano legittime in quanto non violino il dettato ed i limiti posti dalla fonte di grado legislativo.

In sostanza, il problema sta nel capire se i "paletti" posti dalla normativa federale come "*requisiti per l'iscrizione ai campionati professionistici*" garantiscano un adeguato controllo della Federazione sull'"equilibrio finanziario" delle società oppure se tali requisiti siano inadeguati: tale inadeguatezza può realizzarsi sotto due distinti profili:

a) o perché la soddisfazione di tutti tali requisiti da parte di una società non sia necessariamente garanzia di equilibrio finanziario della stessa;
b) oppure perché la mancata soddisfazione di alcuni di tali requisiti non sia necessariamente indice di carenza di equilibrio finanziario di una società.

Nell'ambito di tali "adempimenti" la Federazione richiede alle società di dimostrare, nei termini volta per volta indicati (alcuni, ma non tutti, come rigorosamente "perentori" ([19])),

---

[18] In particolare, sotto tale profilo, i giudici amministrativi hanno evidenziato che"*la fissazione dei criteri per l'ammissione ai campionati, con particolare riguardo al profilo che qui viene in rilievo della solidità economico-finanziaria delle società, costituisce espressione di autonomia organizzativa e di discrezionalità tecnica suscettibile di sindacato giurisdizionale da parte del giudice amministrativo*" (Cons. Stato, Sez. VI, 7 maggio 2001, n. 2546: Catania/FIGC).

[19] Questione ancora "in ballo" risulta essere quella della perentorietà dei termini (anche endoprocedimentali) posti dalla FIGC per l'adempimento delle varie prescrizioni imposte alle società ai fini dell'ammissione ai campionati; sotto tale profilo, la giurisprudenza ha assunto decisioni non del tutto coerenti:

a) predominante è stata l'impostazione giurisprudenziale di riconoscere tali termini come perentori, pur riferendosi essa ai termini prescritti dai Comunicati Ufficiali degli scorsi anni, che non prevedevano la dizione "perentorio" (tra le tante, si vedano Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025 e la già citata n. 2546/2001, relative ai ricorsi di Cosenza e Catania; T.A.R. Lazio, Sezione Terza Ter, nn. 4362/2005, 1724/2005, 3500/2004, 2394/1998, relative rispettivamente ai ricorsi di Savona, Campobasso, Tricase e Catania);
b) accanto a tale impostazione si è sviluppata una giurisprudenza (minoritaria fino al 2005) che ha sancito invece che "*il termine in contestazione deve ritenersi vincolante solo nei limiti della ragionevolezza, proporzionalità ed adeguatezza rispetto agli adempimenti richiesti*" (tra le altre, si vedano Cons. Stato, Sez. V, ordinanze 10 settembre 2004, nn. 4267 e 4268 già citate);
c) la giurisprudenza dell'estate 2005 infine - preso atto del fatto che, in relazione all'iscrizione ai campionati 2005-2006, la stessa FIGC (con decisione della Co.A.Vi.Soc. in data 14 luglio 2005) aveva "dilazionato" il termine previsto dal C.U. n. 189/A (30 giugno 2005) di alcuni giorni (fino al 12 luglio 2005) - ha ritenuto non perentorio non solo il termine fissato dal C.U. n. 189/A, ma anche il termine

l'adempimento di una serie di prescrizioni, il cui complessivo ed integrale assolvimento dovrebbe dare la garanzia dell'equilibrio finanziario della società: tali adempimenti sono costituiti, in particolare, dall'avvenuto pagamento dei debiti scaduti al 31 marzo con il Fisco, con gli enti previdenziali e con i propri tesserati, salvo i casi di esistenza di una "*lite non temeraria*" ([20]).

Sotto tale profilo - a parte ogni considerazione relativa alle difficoltà di valutazione della "temerarietà" o meno dell'eventuale lite relativa a debiti scaduti ([21]) - si osserva che:

---

successivamente fissato dalla Co.A.Vi.Soc., ed ha individuato come termine ultimo quello di conclusione del procedimento amministrativo innanzi alla FIGC, coincidente con la data di emanazione del parere di non ammissione da parte del Co.A.Vi.Soc. (14 luglio 2005), ritenendo "*infatti conforme a regole di ragionevolezza che, in conseguenza del modus procedendi prescelto, la Commissione fosse tenuta a considerare elemento di conoscenza, utile al fine del parere che era chiamata ad esprimere, ogni documento di cui poteva disporre al momento in cui si riuniva per iniziare i lavori, e ciò anche al fine di assicurare coerenza tra la determinazione da prendere e la premessa da cui era partita nel rifiutare il termine perentorio prefissato dal Consiglio Federale*" (TAR Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 2 agosto 2005, n. 4539, relativa alla questione Messina/FIGC).

Certo è che, comunque, il termine ultimo considerabile ai fini della valutazione della posizione della società risulta essere quello di scadenza del procedimento amministrativo innanzi alla FIGC, mentre sembrerebbero essere irrilevanti eventuali "sanatorie" successive a tale termine: in tal senso si veda Cons. Stato, Sez. VI, ord. 9 agosto 2005, n. 3855 (questione Rosetana/FIGC), che ha respinto il ricorso in base al fatto che "*le istanze di rateazione non sono state definite positivamente nei termini prescritti; in particolare, l'istanza di rateazione presentata all'indirizzo dell'ENPALS è stata accolta solo in data 4 agosto 2005, ossia in epoca posteriore alla scadenza anche del termine di proroga al 12 luglio 2005 accordato per altre società dalla COAVISOC; la lettera e la ratio delle prescrizioni federali, volte all'acquisizione di tempestiva certezza in ordine all'affidabilità economica e patrimoniale delle società ai fini della garanzia del regolare svolgimento dei campionati, impediscono di dare ingresso alla dedotta equiparazione tra accoglimento dell'istanza di rateazione e pendenza della relativa procedura*" (al limite, sarebbe da porre il problema se il termine non debba essere "spostato" fino al momento della emanazione della decisione della Camera di Conciliazione, considerato che questa, secondo l'interpretazione del Consiglio di Stato, si pone come organo amministrativo di secondo grado, onde il procedimento amministrativo si chiude solo a tale momento).

[20] Sotto tale profilo, il C.U. n. 189/A (relativo ai requisiti di iscrizione per l'anno 2005-.2006) prevedeva come requisito di iscrizione "*l'avvenuto pagamento di debiti scaduti al 31 marzo 2005 nei confronti dell'Erario, degli enti previdenziali e del fondo di fine carriera, ivi comprese le ritenute fiscali, gli oneri ed i contributi previdenziali e sociali relativi agli emolumenti derivanti dal rapporto di lavoro con tesserati, dipendenti ed addetti al settore sportivo*", "*l'avvenuto pagamento degli emolumenti dovuti alla data del 31 marzo 2005 ai tesserati, ai lavoratori, dipendenti ed ai collaboratori addetti al settore sportivo*" e "*l'assenza di debiti nei confronti della FIGC, delle Leghe, di società affiliate alla FIGC*", salvo, in tutti questi casi, "*la pendenza di una lite non temeraria innanzi al competente organo*", nonché (ma soltanto per le società di Serie C) il deposito di una "*garanzia, da fornirsi mediante fideiussione bancaria a prima richiesta, dell'importo di 207.000 euro*".

[21] Sotto tale profilo, la Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport presso il C.O.N.I. ha ritenuto, con decisioni emanate (nel solo dispositivo con motivazione succinta) in data 26 luglio 2005 (questioni Fermana/FIGC e Messina/FIGC), che "*in relazione all'esposizione debitoria nei confronti dell'erario, il Collegio ritiene, innanzitutto che la temerarietà, ovvero la strumentalità del contenzioso in atto al 30 giugno 2005, deve essere valutata con riguardo agli adempimenti concernenti il comparto sportivo e in relazione alle peculiari finalità di risanamento del sistema finanziario del sistema sportivo professionistico e di garanzia di regolare svolgimento dei campionati*".

In applicazione di tale criterio la Camera di Conciliazione ha rilevato che:

a) "*il contenzioso fiscale in atto al 30 giugno 2005, relativo all'anno 2002-2003, per il quale è pendente, avanti al Tribunale di Firenze, opposizione all'esecuzione, proposta dalla Cerit per delega dell'Ancona Tributi, non costituisce lite temeraria in quanto legittimamente diretto a eccepire difetti di calcolo ragionevolmente imputabili al creditore; rileva altresì il Collegio che comunque, in tale data, il debito fiscale poteva comunque ritenersi estinto ovvero coperto, perché interamente soddisfatto dalla somme pignorate dal creditore presso il terzo (la Lega di Serie C)*" (questione Fermana/FIGC);

b) "*in relazione all'esposizione debitoria nei confronti dell'erario, assume carattere temerario, ovvero strumentale, la lite nella parte in cui è diretta a contestare la pretesa erariale in relazione al mancato versamento – né nei termini di adempimento previsti dalla legge, né successivamente – delle ritenute d'acconto trattenute dagli stipendi dei giocatori, così come determinate sulla base di dichiarazioni fiscali provenienti dalla stessa società istante, somme poi dovute anche ai fini del procedimento coattivo di riscossione, a seguito del controllo automatizzato della dichiarazione modello unico/2004 presentata per*

a) da una parte, risulta sicuramente positiva una normativa che prescrive alle società l'integrale adempimento dei propri debiti al fine di conseguire l'ammissione al relativo campionato (perché "stimola" le società a mettersi in regola nel pagamento dei propri debiti);
b) dall'altra parte, non si può non esprimere serie perplessità sulla legittimità di tale normativa (in quanto essa può astrattamente determinare il diniego di ammissione anche per debiti di scarso rilievo economico) e, conseguentemente, dei relativi provvedimenti di diniego di ammissione emanati in pedissequa applicazione delle stessa, soprattutto nel caso in cui essi non considerino nè il quomodo né il quantum di tali posizioni debitorie.

B. Proprio per tali ragioni (dubbia legittimità della normativa federale, specie se applicata in maniera "rigida"), è fondamentale che il secondo momento di espressione della discrezionalità amministrativa da parte degli organi federali (ovvero la fase dell'applicazione di tali norme), si svolga (come, invece, non si è, in genere, verificato fino ad oggi) in maniera sostanziale (e non meramente formale) ed "elastica", ovvero considerando tutti gli elementi "in ballo": in sostanza, con riferimento a debiti scaduti, prima di emanare un provvedimento di diniego di ammissione nei confronti della società, si dovrebbe necessariamente tenere conto (proprio nell'ottica dei limiti oggettivi e funzionali indicati dalla legge n. 91/1981) non solo dell'esistenza del debito (an), ma anche di altri elementi relativi allo stesso, in particolare sia il quomodo sia il quantum di esso.

Ciò significa – anche alla luce della recente esperienza giurisprudenziale in materia – che, in futuro, al fine di garantire la legittimità di tale azione di controllo sull'equilibrio finanziario delle società, sarebbe opportuno (per non "cadere" negli stessi errori del 2005 ed in successive "bacchettate" da parte della giurisprudenza amministrativa) che gli organi federali prendessero in considerazione non solo la mera esistenza (an) di debiti scaduti, ma anche:
a) tutte le vicende del debito (quomodo) verificatesi tra l'avvenuta scadenza dello stesso (fissata, in genere, al 31 marzo dai comunicati ufficiali) e la scadenza del termine posto per dimostrare l'avvenuto assolvimento del debito (fissata in genere al 30 giugno dai comunicati ufficiali) ([22]);

---

il periodo di imposta 2003-2004 effettuata ai sensi dell'art. 36 bis" (questione Messina/FIGC): a nulla rileva - per quanto riguarda la validità del principio specifico in materia di valutazione della temerarietà della lite (che appare giuridicamente corretto) stabilito dalla Camera di Conciliazione con la presente decisione - il fatto che poi il Messina abbia avuta riconosciuta la fondatezza delle proprie ragioni sia dal TAR Lazio (ordinanza n. 4539/2005, richiamata nella nota precedente) che dal Consiglio di Stato (ordinanza n. 3860/2005, richiamata nella nota successiva) e sia stato conseguentemente riammesso al campionato di Serie A, in quanto sia il TAR che il Consiglio di Stato hanno dato ragione al Messina su altri profili e non sul profilo relativo alla valutazione della temerarietà della lite con l'Erario (principio sopra riportato, la cui validità quindi resta, a prescindere dal successivo annullamento giurisdizionale della decisione della Camera di Conciliazione).

E' stato correttamente rilevato dalla giurisprudenza amministrativa il fatto che il contenzioso, per essere considerato ai fini della valutazione dello stesso come "lite non temeraria", deve essere comunque stato instaurato prima della scadenza dei termini federali per la presentazione domanda di ammissione al campionato (Cons. Stato, Sez. VI, ord. 9 agosto 2005, n. 3861, che ha "*ritenuto che l'appello non appare meritevole di accoglimento in considerazione sia dell'esistenza al 30 giugno 2005 di una situazione debitoria tuttora non sanata, sia della tardiva instaurazione del contenzioso da parte della società, in data successiva al termine di presentazione della domanda di iscrizione al campionato*", relativa alla questione Benevento/FIGC).

Sotto un diverso profilo, il Consiglio di Stato ha rilevato come non possa, in alcun modo, corrispondere alla pendenza di una lite non temeraria il fatto di avere in corso una trattativa stragiudiziale con il proprio creditore, neanche nel caso in cui lo stesso creditore abbia manifestato piena disponibilità alla transazione e abbia dato una attestazione circa il possibile esito positivo dell'eventuale accordo di transazione: "*la lettera e la ratio della suddetta prescrizione ostano poi alla dedotta equiparazione della sussistenza di un contenzioso virtuale o potenziale alla richiesta pendenza in atto del contenzioso; per gli stessi motivi non è ricavabile la pendenza del contenzioso dalla mera attestazione, resa dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate, circa il possibile esito positivo dell'accordo di transazione e dilazione: dunque, detta attestazione, non seguita dalla concessione della pur invocata sospensione, non incide neanche sull'esigibilità del debito e quindi sulla conclamata situazione di inadempimento alla data suddetta del 30 giugno 2005*" (Cons. Stato, Sez., VI, ordinanza 9 agosto 2005, n. 3864: Salernitana/FIGC; nello stesso senso - ovvero rilevando

b) l'importo del debito contestato (quantum), al fine di verificare se esso abbia una portata tale da incidere effettivamente sull'equilibrio finanziario della società ([23]).

---

il fatto che la mera disponibilità del creditore a stipulare un atto di transazione non rileva se tale atto non si è perfezionato, neanche come pendenza di lite non temeraria - si era pronunciata anche la Terza Sezione del TAR Lazio in primo grado sulla stessa questione: cfr. sentenza 2 agosto 2005, n. 6077; nello stesso identico senso cfr. anche Cons. Stato, Sez. VI, ord. 9 agosto 2005, n. 3854 e, in primo grado, TAR Lazio, Sez. III, sentenza 2 agosto 2005, n. 6080, relative alla questione Imolese/FIGC; nello stesso modo anche Cons. Stato, Sez. VI, ord. 9 agosto 2005, n. 3857, e, in primo grado, TAR Lazio, Sez. III, sentenza 2 agosto 2005, n. 6076 sulla vicenda Torino/FIGC; nello stesso senso anche TAR Lazio, Sez. III, sentenza 2 agosto 2005, n. 6081, relativa alla questione Rosetana/FIGC).

[22] E', infatti, evidente che, se un soggetto deve dimostrare di avere saldato entro il 30 giugno un debito "scaduto" alla data del 31 marzo, l'eventuale sospensione di tale debito da parte del soggetto creditore, che intervenga anche dopo la data della scadenza del debito (31 marzo) ma comunque prima della data in cui la società dovrebbe dimostrare di averlo saldato (30 giugno), non può non essere tenuta in considerazione ai fini della valutazione sull'ammissione della società al campionato: è, infatti, evidente che, se un debito, pur "scaduto", è stato "sospeso" dallo stesso creditore (con un provvedimento con il quale lo stesso creditore ha quindi rinviato di oltre un anno la data di scadenza del credito stesso), tale credito ha perso il proprio carattere di "credito scaduto", in quanto la scadenza è stata rinviata a data successiva e, pertanto, lo stesso non deve essere considerato come elemento negativo ai fini dell'ammissione al singolo campionato: sotto tale profilo, infatti, il Consiglio di Stato ha ritenuto illegittimi (seppure in sede cautelare) i provvedimenti di non ammissione ai relativi campionati di competenza di Messina (Serie A), Gela e Torres (Serie C1), precisando che:

"*a)* *la locuzione 'debiti scaduti al 31 marzo 2005 nei confronti dell'erario', di cui al C.U. n. 189/A della FIGC, deve tenere conto anche delle vicende del debito successive alla scadenza, con la conseguenza che non può essere imputato alla società ricorrente in primo grado, ai fini dell'iscrizione al campionato, il mancato pagamento di un debito inesigibile per effetto di un provvedimento di sospensione disposto dall'Amministrazione finanziaria proprio allo scopo di consentire la definizione dell'accordo di transazione del debito, poi successivamente intervenuto;*

b) *nel caso di specie, antecedentemente alla scadenza del primo termine perentorio del 30 giugno 2005, fissato dalla FIGC per l'adempimento in questione, era intervenuto il provvedimento di sospensione dell'Agenzia delle Entrate, che, sulla base della previsione di cui all'art. 19 del DPR n. 602/1973, non si è limitato a impedire la prosecuzione della procedura coattiva di recupero del credito, ma ha dilazionato e reso inesigibili per un anno i debiti nei confronti dell'erario rilevanti per l'iscrizione della società ricorrente;*

c) *alla data del 30 giugno 2005 non sussisteva quindi la causa di non iscrizione costituita dal mancato pagamento di debiti scaduti nei confronti dell'Erario, con la conseguenza che non assume rilievo la circostanza che il provvedimento di rateizzazione si sia concluso in data successiva all'espressione del parere della COAVISOC e alla decisione del Consiglio Federale*": Cons. Stato, Sez. VI, ordinanze (tutte testualmente identiche) 9 agosto 2005, nn. 3860 (Messina), 3853 (Gela) e 3865 (Torres).

Tale impostazione giurisprudenziale risulta sicuramente corretta: se, infatti, il creditore (Fisco, tesserato o chiunque sia) concede al proprio debitore (società di calcio) la sospensione per un anno del debito "scaduto", tale sospensione determina il fatto che tale debito non può più ritenersi tecnicamente "scaduto", con l'effetto che esso, ai sensi della normativa federale e dell'art. 12 della legge n. 91/1981, non ha più la capacità di alterare "l'equilibrio finanziario" della società, e quindi non ci sono ragioni per negarle l'ammissione al campionato: infatti, tale debito – che a seguito della sospensione per un anno è diventato inesigibile da parte del creditore (per sua stessa volontà) per tutta la stagione agonistica successiva – non può condizionare l'equilibrio finanziario della società per tutta la stagione agonistica e quindi non può rilevare come elemento preclusivo all'iscrizione al campionato.

Alla luce di tale giusta impostazione giurisprudenziale, stante la portata generale (valida per tutti) dei principi da essa espressi, le società che hanno uno o più debiti scaduti (che, in ipotesi, non riescano a saldare prima del termine per il deposito della documentazione necessaria ai fini dell'iscrizione al campionato) dovrebbero (il condizionale è "d'obbligo", stante l'aleatorietà delle "cose giuridiche") potersi garantire l'iscrizione al campionato depositando una o più "liberatorie transitorie", ovvero atti con i quali il (oppure i) loro creditore (o creditori) concedono la sospensione del debito per un anno (rendendolo così inesigibile per tutta la durata della successiva stagione agonistica): del resto,lo stesso creditore potrebbe avere interesse a rilasciare tale "liberatoria transitoria" (come è avvenuto da parte del Fisco nei confronti di Gela, Messina e Torres), in quanto è senz'altro meglio rendere il proprio credito inesigibile per un anno, piuttosto che far sì che esso determini il diniego di iscrizione al campionato ed il successivo fallimento "con zero euro in cassa" della società debitrice (argomento che, come è noto, è stato determinante anche nella trattativa tra la SS Lazio ed il Fisco, tanto da convincere quest'ultimo a concedere alla prima una rateizzazione ventennale).

[23] A tale riguardo, il TAR Lazio, Sez. III Ter, 14 maggio 2002, n. 4228 (Cesena/FIGC), ha precisato che "*in base al ricordato principio della 'massima salvaguardia del risultato sportivo sancito dai campi di gioco', la verifica dei parametri di compatibilità finanziaria non comporta che vi debba essere un meccanico automatismo nel computo*

4. Prospettive future in ordine all'espletamento del controllo federale.

Si rileva, infatti, come l'emanazione di un provvedimento di diniego di ammissione al campionato dovrebbe costituire soltanto una "extrema ratio" e dovrebbe quindi conseguire non ad un mero riscontro, di carattere formale, dell'esistenza di posizioni debitorie (come è avvenuto fino ad oggi), ma ad un'analisi, di carattere sostanziale, più approfondita: è, infatti, evidente che non è nell'interesse del "sistema-calcio" stesso mettere a grave rischio la "vita" delle società sportive (in quanto, come si vedrà oltre, il diniego di ammissione al campionato postula non soltanto l'impossibilità di partecipare all'attività agonistica a livello professionistico per la singola stagione sportiva, ma determina tutta una serie di problemi ulteriori) per inadempimenti (o talvolta per semplici ritardi negli adempimenti) di scarsa incidenza in (quella che dovrebbe essere) una valutazione complessa e complessiva dell'"equilibrio finanziario" della società.

Si ritiene che pertanto - in un'ottica di rivisitazione di tali normative relative alla previsione dell'ammissione ai campionati delle società (ovvero nelle normative federali che saranno previste il prossimo anno per disciplinare i requisiti di ammissione ai campionati professionistici 2006-2007) - sarebbe opportuno cercare di renderle conformi al dettato dell'art. 12 della legge n. 91/1981, imponendo sì a tutte le società di soddisfare tutti i propri debiti al fine di garantirsi l'iscrizione al campionato, ma prevedendo, allo stesso tempo, l'obbligo per gli organismi tecnici preposti al controllo dei requisiti amministrativo-contabili delle società (Co.Vi.So.C. e Co.A.Vi.So.C.) - in caso di inottemperanza di una società ad uno o più di tali requisiti - a porre in essere una valutazione complessiva sull'"equilibrio finanziario" di tale società ([24]).

In questo modo, si dovrebbe (seppur con un inevitabile maggior impegno degli organi federali) garantire un migliore funzionamento del potere di controllo attribuito alla Federazione dall'art. 12 della legge n. 91/1981, infatti:

---

matematico per fare luogo al provvedimento di non ammissione; per questo, quando, come nel caso in questione, lo sbilancio negativo sia ben poca cosa rispetto agli importi complessivi, appare assolutamente legittima la discrezionale ammissione al campionato della squadra il cui parametro si approssimi per difetto al rapporto 3/1 dell'indice ricavi/indebitamento prescritto dall'art. 86 delle NOIF. L'introduzione di automatismi, nel quadro di indici e parametri la cui standardizzazione normativa affidata a 'comunicati ufficiali', specie nell'attuale fase dinamica discendente che connota le attuali vicende finanziarie delle società calcistiche, potrebbe infatti portare ad eccessi e distorsioni del normale andamento dei campionati, così come definiti dal merito sportivo".

Nello stesso senso, il Consiglio di Stato ha confermato che "*l'affermazione dell'irragionevolezza di requisiti che consentono la non iscrizione di una società anche per debiti di minima entità può essere in astratto condivisa*" (Sez. VI, n. 5025/2004 già richiamata).

In tale situazione, dunque, una società non ammessa al campionato di competenza per avere ancora pendenti posizioni debitorie di scarso rilievo nei confronti del Fisco o di alcuni suoi tesserati (o anche di uno solo di essi), potrebbe impugnare il provvedimento di diniego di iscrizione e, come atto presupposto, la normativa federale che prevede i requisiti di iscrizione al campionato, sostenendone l'illegittimità (dell'uno e dell'altro) per violazione dell'art. 12 della legge n. 91/1981: a tal fine essa dovrebbe dimostrare il fatto che, ad una compiuta valutazione del proprio stato di salute finanziaria, risulti evidente come i piccoli debiti possano essere ampiamente sostenuti da ben più consistenti crediti e soprattutto che la stessa abbia consistenti aspettative di introitare notevoli utili a breve (proprio mediante la partecipazione al campionato), in modo da dimostrare di avere un solido "equilibrio finanziario" che garantisca con certezza il fatto che la stessa sia in grado di portare a termine il relativo campionato.

[24] Tali organismi tecnici, invece, fino ad oggi, hanno sempre verificato esclusivamente la sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa federale, esprimendo varie volte "parere tecnico vincolante" di non ammissione per la sola assenza di uno di tali requisiti, ovvero per la mera constatazione dell'esistenza di un debito, ma senza verificare aspetti legati al quomodo o al quantum del debito (come anche verificatosi questo anno nei citati casi di Gela, Messina e Torres).

a) da una parte, le società in regola con tutti i profili imposti dalla normativa federale in tema di ammissione ai campionati avrebbero la certezza di essere ammesse al relativo campionato, in quanto l'adempimento di tutti i requisiti richiesti dovrebbe effettivamente costituire una garanzia certa dell'equilibrio finanziario delle stesse (una sorta di presunzione "iuris et de iure" del loro equilibrio finanziario);

b) dall'altra parte, allo stesso tempo, le società non in regola con alcuni profili, per mancato adempimento di alcuni requisiti richiesti, non sarebbero solo per ciò automaticamente escluse (come invece è successo fino ad oggi), ma sarebbero contestualmente sottoposte ad una seconda valutazione, relativa ad un più approfondito accertamento del proprio equilibrio finanziario (con accertamento di elementi relativi al quomodo ed al quantum dei propri debiti scaduti), con l'effetto che:

   b1) esse sarebbero ammesse in caso di valutazione positiva sull'equilibrio finanziario complessivo (ferma restando comunque la facoltà per la Federazione di sanzionarle in altro modo, anche con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, per non avere adempiuto nei termini i propri obblighi con i tesserati);

   b2) esse non sarebbero ammesse soltanto nel caso in cui - anche a seguito della seconda (e più approfondita) valutazione di tutti gli elementi di irregolarità contabile - risulti effettivamente accertato il proprio stato di disequilibrio finanziario.

Tale modus procedendi (emanazione di provvedimenti di diniego di ammissione solo in caso di effettivo disequilibrio finanziario della società) garantirebbe verosimilmente, in maniera più adeguata rispetto a quella attuale, gli interessi di tutto il "sistema", ovvero non solo gli interessi economici delle società-aziende, dei relativi tesserati e creditori, ma anche gli interessi sportivi delle tifoserie cittadine e l'interesse pubblico alla regolarità dei campionati, che non sarebbero privati, se non in casi estremi, di quelle società (e delle relative città) che abbiano conquistato sul campo il titolo sportivo.

III. CONSEGUENZE DEL DINIEGO DI AMMISSIONE AL CAMPIONATO.

Ulteriore problema è sempre stato costituito dalla necessità di regolamentare gli effetti conseguenti all'emanazione di un provvedimento di non ammissione al campionato di competenza, sotto il profilo della partecipazione della società non ammessa ai campionati federali e, di conseguenza, sotto il profilo dei rapporti della società non ammessa con i propri tesserati: secondo l'impostazione fatta propria da sempre dai regolamenti federali, una società non ammessa, per carenza dei requisiti finanziari, al campionato professionistico di competenza non sarebbe in grado di partecipare, per tale stagione agonistica, ad alcun campionato professionistico.

Deve evidenziarsi come, perlomeno in astratto, una società non ammessa al campionato di competenza per dissesti finanziari (specie se non gravi) potrebbe, nel corso della stagione agonistica di inattività, risanare la propria situazione con l'immissione di nuovi capitali (specialmente nell'eventualità di ingresso di nuove forze imprenditoriali) e ripresentarsi ai "nastri di partenza" della successiva stagione in stato di piena salute finanziaria, chiedendo di essere ammessa al campionato di competenza, qualora, nel frattempo, non le fosse stato sottratto il relativo titolo sportivo.

Una tale soluzione risulta, però difficilmente applicabile nella realtà pratica, in quanto si scontra con la necessità di garantire il regolare avvio dei campionati e con la scelta della Federazione di mantenere i vari campionati come un "ruolo a numero chiuso" (cosa che determina l'impossibilità che una società non ammessa ad un campionato professionistico vi "rientri" dopo un

anno di inattività); conseguentemente il problema della soluzione degli effetti della mancata iscrizione di una società (e con essa della relativa città) al campionato deve essere risolto immediatamente, ovvero prima dell'inizio della stagione agonistica alla quale la società non è stata ammessa.

Ciò ha determinato il fatto che la F.I.G.C. (in presumibile conseguenza di tali considerazioni) ha elaborato tre ordini di effetti determinati da un diniego di iscrizione al campionato di competenza, ovvero:

1) la c.d. "cancellazione" della società dal settore professionistico, con "espropriazione" del proprio "titolo sportivo" e retrocessione all'ultimo livello dilettantistico (Terza Categoria) ([25]);
2) il c.d. "svincolo d'autorità" di tutti i rapporti tra la società ed i propri tesserati, con conseguente "espropriazione" anche del proprio c.d. "patrimonio-calciatori", i cui contratti vengono risolti di diritto ([26]);
3) l'eventuale assegnazione, da parte della F.I.G.C., di un titolo sportivo - di una categoria inferiore rispetto a quello "espropriato" alla società non ammessa al campionato - ad un'altra società neocostituita nella stessa città (c.d. "Lodo-Petrucci").

In sostanza, risulta evidente come, alla luce della normativa federale, gli effetti indiretti (ma automatici) di un provvedimento di non ammissione al campionato (perdita del titolo sportivo con retrocessione "d'autorità" all'ultimo campionato dilettantistico e perdita del patrimonio-calciatori) risultano addirittura molto più gravi degli effetti diretti dello stesso (impossibilità di partecipare al campionato di competenza per una singola stagione agonistica).

Tali effetti indiretti determinano inevitabilmente la "morte" sportiva e commerciale della società sportiva, in quanto nessuna società professionistica, non ammessa al campionato di competenza e, per l'effetto, definitivamente espropriata del proprio titolo sportivo e del proprio patrimonio-calciatori, avrà interesse ad iscriversi al campionato di Terza Categoria, nel quale la capacità di produzione economica di una società risulta definitivamente "azzerata"; di conseguenza essa sarà inevitabilmente dichiarata decaduta dall'affiliazione dalla Federazione per inattività (ovvero per il fatto di non partecipare ad alcun campionato federale) e, inevitabilmente, smettendo di esercitare la propria attività statutaria (ovvero la partecipazione ai campionati federali), perderà

---

[25] In base all'istituto federale della c.d. "cancellazione" dal settore professionistico, una società non ammessa per una stagione agonistica, per carenza dei requisiti finanziari, al campionato di competenza perde non solo la possibilità di partecipare a tale campionato per tale stagione, ma anche definitivamente il proprio "titolo sportivo" per la categoria di competenza, con definitiva cancellazione della stessa come società professionistica e acquisizione della facoltà di iscriversi ad un campionato di rango dilettantistico (di "Eccellenza" secondo la normativa prevista fino al 2003-2004 e addirittura di "Terza Categoria" secondo la normativa prevista dalla stagione 2004-2005 dall'art. 52 delle N.O.I.F. della F.I.G.C.).

[26] Come ulteriore conseguenza di tale "cancellazione" dal settore professionistico - in base alla (presumibile) considerazione per cui atleti professionisti sotto-contratto con una società non ammessa al campionato di competenza non possono vedersi "costretti" a seguirla nei campionati dilettantistici, in quanto sarebbe gravemente leso il proprio interesse a espletare l'attività di calciatore a livello professionistico - la Federazione ha elaborato l'istituto dello "svincolo d'autorità", in base al quale tutti gli atleti tesserati (sotto-contratto di prestazione sportiva) per tale società vengono "svincolati" d'autorità, mediante la risoluzione di diritto dei relativi contratti di prestazione sportiva, come previsto dall'art. 110 delle N.O.I.F..

ogni capacità di produzione economica (risoluzione dei contratti di sponsorizzazione, televisivi ecc.) e andrà matematicamente a fallire ([27]).

La normativa federale richiamata impone, pertanto, inevitabilmente delle riflessioni su tale "sistema", con riferimento:

1) alla disciplina del titolo sportivo (cfr. poi par. 1);
2) alla disciplina dei rapporti con i tesserati (cfr. poi par. 2)
3) alla disciplina del c.d. "Lodo Petrucci" (cfr. poi par. 3).

1. La definitiva "espropriazione a zero euro" del titolo sportivo.

La prima conseguenza di un diniego di ammissione al campionato di competenza è, dunque, costituita oggi dalla definitiva "espropriazione a zero euro" del titolo sportivo per la partecipazione a tale campionato, con "riduzione" di tale titolo sportivo e retrocessione al livello più basso dei campionati dilettantistici, ovvero in Terza Categoria: ai sensi dell'art. 52, sesto comma (ultimo capoverso), delle N.O.I.F. della F.I.G.C., infatti, "*le società non ammesse ai campionati di Serie A, B e C1 possono iscriversi al campionato di III categoria – L.N.D.*" ([28]).

Una tale disposizione non può non fare "accapponare" la pelle, non soltanto ad un giurista, ma anche ad un qualsiasi "uomo della strada" (anche privo di ogni conoscenza relative alle problematiche sportive) che abbia un minimo di "buon senso" (anche chi non sia mai passato, neanche per caso, di fronte ad una facoltà di giurisprudenza o ad un qualsiasi ufficio giudiziario, respirandone la cultura giuridica che essi "traspirano", non può non rendersi conto di come tale previsione costituisca una vera e propria "aberratio", un vero e proprio "monstrum iuris").

In sostanza, se risulta comprensibile che una società non ammessa al campionato per carenza dei requisiti finanziari non possa partecipare a tale campionato per la relativa stagione agonistica, risulta di dubbia ragionevolezza la disposizione richiamata, che prevede non solo la c.d. "cancellazione" dal settore professionistico, ma addirittura la definitiva "espropriazione a zero euro" del titolo sportivo, con retrocessione all'ultimo livello dei campionati dilettantistici: e ciò, per tutta una serie di ragioni, che ci si accenna ad esplicare.

A. In primo luogo, l'"espropriazione a zero euro" del titolo sportivo ([29]) risulta di dubbia legittimità in considerazione del valore (non solo tecnico-agonistico, ma anche, e soprattutto) commerciale di esso, pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza ([30]).

---

[27] L'esperienza storica di tutte le società non ammesse ai campionati lo scorso anno conferma quanto sopra indicato, ovvero che nessuna di esse si è, ovviamente, iscritta al campionato di Terza Categoria, che tutte sono state dichiarate decadute dall'affiliazione e che tutte sono successivamente fallite "con zero euro in cassa".

[28] Il campionato di Terza Categoria costituisce l'ultimo grado della gerarchia dei campionati federali, al quale vengono automaticamente assegnate tutte le società che, nel richiedere per la prima volta l'affiliazione alla F.I.G.C., facciano richiesta ex novo di partecipare a campionati federali: esso "dista" rispettivamente nove, otto e sette categorie dai campionati di Serie A, B e C1.

[29] Il titolo sportivo viene definito dalla normativa federale come (art. 52, primo comma, delle NOIF) "*il riconoscimento da parte della FIGC della condizioni tecnico-sportive che consentono, concorrendo gli altri requisiti previsti dalle norme federali, la partecipazione di una società ad un determinato campionato*": in sostanza, tale titolo rappresenta il "merito sportivo-agonistico" acquisito da una società (e, moralmente e sportivamente, anche dalla città che viene rappresentata da tale società); tale titolo, che costituisce innanzitutto un valore di carattere sportivo-agonistico, ha, però, oggettivamente un doppio valore ulteriore, ovvero un valore commerciale per la società di capitali che ne è titolare (in quanto la possibilità di partecipare ad un campionato costituisce la misura della capacità di

Se, infatti, come riconosciuto dalla giurisprudenza, il titolo sportivo costituisce il principale bene economico di una società sportiva, che coincide con l'avviamento della stessa, in quanto determina la possibilità di partecipare ad un determinato campionato e, per l'effetto, esprime la capacità di produzione economica della società-azienda di calcio, risulta pacificamente accertato il fatto che lo stesso abbia un innegabile valore commerciale: conseguentemente, risulta di dubbia legittimità - per violazione del diritto di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) - la normativa federale che ne prevede l'espropriazione a zero euro ([31]).

---

produzione economica della società di capitali che ha il proprio principale fine nell'esercitare l'attività calcistica) ed un valore morale per la città (e per la relativa tifoseria) che la società rappresenta sul campo.

[30] In particolare, il valore economico-commerciale del titolo sportivo per la società sportiva che ne è titolare è stato ampiamente riconosciuto dalla recente giurisprudenza.
A) Tali principio è stato espresso, per la prima volta, dal Tribunale di Napoli, che, con ordinanza in data 3 agosto 2004, ha evidenziato che "*il titolo sportivo costituisce ormai per una società professionistica, organizzata come società di capitali, se non l'unico, sicuramente il principale bene patrimoniale, e comunque un elemento imprescindibile dell'azienda calcistica*" e che "*appare essere contrastante con i principi costituzionali di cui agli artt. 41, 42 e 47 Cost., la statuizione normativa che questo bene possa, senza neppure la previsione di un indennizzo, essere sottratto all'impresa calcistica in favore della F.I.G.C.*" (Napoli/FIGC).
B) Ma soprattutto, tale principio è stato, con ancora maggiore convinzione e chiarezza, "codificato" anche dal T.A.R. Lazio, Sezione Terza Ter, che, con sentenza 22 settembre 2004, n. 9668 (Napoli/FIGC), ha chiarito quanto segue:
a) "*è indubbio che il risultato tecnico-sportivo s'identifichi con le condizioni tecnico-sportive che determinano il diritto al riconoscimento del titolo sportivo, onde il diritto al relativo riconoscimento è un bene immateriale appartenente, in modo personalissimo ed esclusivo, solo alla società sportiva che l'ha conquistato sul campo"*;
b) "*il titolo sportivo è una qualità inerente alla posizione di status che questi riveste nei confronti e nell'ambito dell'organizzazione settoriale di cui fa parte, nella specie, quale società professionistica affiliata alla F.I.G.C.*";
c) "*il titolo sportivo, in altre e più semplici parole, inerisce al soggetto affiliato in sé, perché non solo ne descrive il merito e la capacità sportivi, ma soprattutto la sua partecipazione all'organizzazione e, quindi, è una delle qualità del rapporto associativo dell'affiliato con la F.I.G.C.*"
d) "*l'esplicazione dei poteri riconosciuti o attribuiti ai soggetti dell'ordinamento sportivo non può certo comportare l'unilaterale ampliamento dei limiti delle situazioni di vantaggio e degli status che confluiscono nell'autonomia e la contestuale compressione delle situazioni giuridiche di altri soggetti dell'ordinamento*";
e) "*il titolo sportivo rappresenta, nei rapporti economici d'impresa rilevanti per l'ordinamento generale, un valore aggiunto per la Società sportiva: in linea di principio, invero, il Collegio non ha ragione di dissentire dal dictum nella specie del Tribunale di Napoli, laddove ha osservato che 'il titolo sportivo costituisce ormai per una società di calcio professionistica, organizzata come società di capitali, se non l'unico, almeno il principale bene patrimoniale'; occorre però precisare che detto titolo è non già un qualunque bene aziendale, bensì l'avviamento della Società sportiva, nel senso che essa esprime e manifesta la capacità di profitto (cfr. Cass., 27 settembre 2000, n. 12817) di quella particolare attività produttiva dell'impresa operante nel settore dello sport professionistico, ovvero l'attitudine che consente al relativo complesso aziendale di conseguire, fintanto che permane il vincolo di affiliazione che è la fonte del titolo stesso, successi sportivi e, perciò, risultati economici diversi e maggiori di quelli raggiungibili mercè l'utilizzazione isolata dei singoli cespiti o in un differente contesto di mercato (per esempio un campionato di rango inferiore o dilettantistico); infatti, l'avviamento è il valore di scambio maggiore che acquista il complesso unitario aziendale grazie al rapporto di strumentalità e di complementarietà tra i singoli elementi costitutivi dell'azienda, onde esso ne rappresenta una qualità e ne misura il successo e, perciò, rettamente il maggiore valore economico che fa acquisire a detti elementi deve spettare a chi li abbia organizzati al fine della produzione*";
f) "*il titolo sportivo è personalissimo nell'ambito dell'ordinamento sportivo*".

[31] E', infatti, evidente che, se è innegabile che il titolo sportivo abbia un notevole valore commerciale oltre che sportivo, ne consegue il fatto che esso non può essere arbitrariamente sottratto o drasticamente "ridotto" per l'effetto del diniego di iscrizione al campionato per una determinata stagione agonistica per non avere dimostrato di avere i requisiti finanziari: ciò risulta, infatti, palesemente contrastante con il principio di ragionevolezza, nonché con la necessità di garantire il diritto (art. 41 Cost.) a svolgere la propria attività imprenditoriale da parte della società di capitali, in quanto, se il titolo sportivo rappresenta il merito sportivo acquisito e mantenuto sul campo da una società di calcio nell'arco di tutta la propria storia (decenni), non è neanche lontanamente pensabile, applicando i più basici principi giuridici di ragionevolezza e di congruità e proporzionalità della sanzione al comportamento tenuto, che tale merito sportivo (unico strumento di produzione economica) venga definitivamente sottratto soltanto per il fatto di non avere dimostrato i requisiti finanziari per una singola stagione agonistica.

Stante il valore commerciale di tale titolo sportivo, risulta conseguentemente di dubbia legittimità anche la normativa federale che ne prevede l'incommerciabilità, ovvero l'attuale art. 52, secondo comma, delle N.O.I.F., ai sensi del quale "*in nessun caso il titolo sportivo può essere oggetto di valutazione economica o di cessione*") ([32]).

Tali considerazioni risultano, del resto, pienamente in linea con quanto già affermato dalla giurisprudenza del TAR Lazio, Sezione Terza Ter, con sentenza 14 maggio 2002, n. 4228 (sopra citata), che ha chiarito, in primo luogo - rifacendosi al principio della "*sacralità del risultato sportivo*" (già espresso sin dai tempi dei giochi olimpici dell'antichità) - che "*l'ordinamento sportivo è informato al principio cardine della 'massima salvaguardia possibile del risultato sportivo così come sancito dai campi di giuoco*" e, in secondo luogo, che i momenti finanziariamente negativi, specie nel calcio, sono potenzialmente recuperabili (così come quelli finanziariamente positivi possono facilmente evolversi in negativi) in tempi brevi, precisando come "*l'esperienza comune dimostra che, talvolta, basta l'esplosione di qualche giocatore diciassettenne proveniente dal vivaio per rimettere in carreggiata squadre in gravissimo dissesto, mentre altre volte anche società blasonate, con i conti originariamente in ordine, ma infarcite di giocatori molto noti con alti ingaggi, possono rapidamente arrivare al fallimento sportivo e societario*".

Se dunque, in un semplice ragionamento sillogistico, non possiamo non riconoscere la sacralità del risultato sportivo ed il valore economico (oltre che morale) del titolo sportivo, quale bene che determina la capacità di produzione economica di una società ed esprime il risultato sportivo conquistato da una società (e da una città) nel corso di tutta la propria storia, ne consegue che tale merito sportivo non può essere definitivamente sottratto come conseguenza di un "disagio finanziario" transitorio (per sua natura potenzialmente superabile, specie in un settore "imprevedibile" quale è quello del giuoco del calcio, come ribadito dal TAR nella decisione sopra indicata); è un po' come pretendere di "retrocedere" uno studente dal quarto anno di giurisprudenza in prima elementare per non avere pagato per un anno le tasse universitarie o come ritirare una "patente spaziale" ad un astronauta riducendola ad una patente A per motorini 50 cc per non avere lo stesso pagato il bollo annuale o come sottrarre al proprietario di un grande stabilimento balneare la relativa concessione amministrativa riducendogliela ad una licenza da venditore ambulante di bibite per non avere pagato la tassa annuale di concessione.

[32] La disciplina federale sull'incommerciabilità del titolo sportivo trova la propria ratio, verosimilmente, nella volontà di evitare - proprio in considerazione del valore-morale del titolo sportivo e dell'appartenenza sportiva e morale dello stesso anche alla città (ed alla relativa tifoseria) che la società rappresenta sul campo - che il titolo sportivo di una società di una certa città possa essere liberamente ceduto ad una società di un'altra città, cosa che avrebbe l'effetto (irrilevante sotto ogni profilo economico, ma estremamente rilevante sotto il profilo sociale) di sottrarre al "campanile" di una città i meriti sportivi (conquistati o mantenuti dalla squadra ma) che la tifoseria sente propri, per avere contribuito alla loro conquista con la propria partecipazione "emotiva" profusa sugli spalti.

E', infatti, evidente che il c.d. "interesse morale-sportivo del territorio" (ovvero l'interesse della città e della relativa tifoseria a partecipare al campionato conquistato sul campo), pur se può sembrare cosa di poco conto ad un profano di sport, costituisce, in realtà, un interesse di notevole rilievo (tanto da essere stata poi prevista una disciplina, il c.d. "Lodo-Petrucci", a tutela esclusiva di tale interesse, come si vedrà oltre), in quanto - costituendo il campo di gioco un luogo di incontro e di scontro-bonario tra gli interessi di prestigio cittadino dei vari campanili nazionali, nonché un luogo di espressione delle rivalità cittadine - la partecipazione delle singole città al livello conquistato dalle proprie squadre sul campo, costituisce un corollario del principio (e dell'interesse pubblico) di "garanzia della regolarità dei campionati sportivi" e, come tale, deve essere salvaguardato dalla federazione che li organizza.

Si ritiene, però, palesemente illegittima (oltre che macroscopicamente anacronistica ed obsoleta) la disciplina regolamentare che preclude ogni possibilità di cessione a titolo oneroso del titolo sportivo, in quanto, se è vero che, in astratto, il titolo sportivo viene ceduto in caso di cessione di una intera società, vi possono essere casi (mancata iscrizione di una società al campionato o sottoposizione della stessa a procedure fallimentari) in cui può essere opportuno, a salvaguardia di tutti gli interessi in gioco (regolare svolgimento dei campionati, interessi economici della società azienda o della relativa curatela fallimentare a soddisfare almeno in parte i propri creditori, interessi morali delle tifoserie locali), che il titolo sportivo venga ceduto autonomamente (a prescindere cioè dalla cessione dell'intera società) o quantomeno nell'ambito della cessione dell'"azienda sportiva" da un soggetto ad un altro.

E', infatti, evidente che una previsione, con norma regolamentare, di un divieto assoluto di commerciabilità di un bene (titolo sportivo), di cui è pacifica la rilevanza economica come strumento che determina il livello della capacità di produzione economica di una società sportiva, ben potrebbe essere "tacciata" di illegittimità per violazione del principio di ragionevolezza e per violazione dell'interesse a garantire il diritto di esercizio dell'attività imprenditoriale della società di calcio, come società di capitali con fini di lucro, garantito in primis dall'art. 41 della Costituzione.

Non si conviene, pertanto, con l'impostazione fatta propria dal TAR Lazio, con la sentenza n. 9668/2004 (riportata, nei suoi passaggi fondamentali, alla nota n. 30), secondo la quale sarebbe legittima la disposizione federale di incommerciabilità del titolo sportivo ("*si appalesa non irrazionale l'art. 52 della NOIF nella parte in cui pone il divieto assoluto di commercializzazione del titolo sportivo in sé, trattandosi non di un qualsiasi bene aziendale, bensì*

B. In secondo luogo, l'"espropriazione a zero euro" del titolo sportivo, con conseguente "mortificante" declassamento di diversi livelli (addirittura di nove livelli in caso di diniego di ammissione al campionato di Serie A), risulta di dubbia legittimità, in quanto costituisce una sostanziale "revoca dell'affiliazione camuffata": essa pone, infatti, nel nulla tutta l'anzianità e soprattutto tutto il merito agonistico conquistato e mantenuto dalla società nel corso della propria vita agonistica e commerciale, retrocedendola ad un livello (Terza Categoria) corrispondente al livello spettante automaticamente a chi richieda ex novo l'affiliazione alla F.I.G.C..

Ne consegue che la retrocessione in questione - in quanto "revoca dell'affiliazione camuffata" - risulta di (estremamente) dubbia legittimità sotto il profilo della violazione dell'art. 10 della legge n. 91/1981, il quale consente la revoca dell'affiliazione nei confronti delle società sportive soltanto "*per gravi infrazioni all'ordinamento sportivo*" ([33]).

---

dell'avviamento di una società sportiva che esprime e manifesta la capacità di profitto, fintanto che permane il vincolo di affiliazione che è la fonte del titolo stesso"), in quanto risulta una pura contraddizione in termini: se il titolo sportivo ha indiscutibilmente un valore economico-commerciale (come sancito dal TAR Lazio con la stessa sentenza n. 9668/2004), se esso viene pacificamente riconosciuto come il primo ed il più importante elemento dell'azienda-calcio, risulta manifestamente illogico e contraddittorio (oltre che ovviamente illegittimo) precluderne la commerciabilità; risulta, inoltre, veramente paradossale il fatto che una tale posizione sia stata espressa dal TAR Lazio proprio in sede di decisione di un ricorso poi rinunciato dalla stessa ricorrente (curatela fallimentare del "vecchio" Napoli) a seguito di una "transazione" intervenuta con la FIGC, in conseguenza dell'avvenuta cessione ad un nuovo acquirente (De Laurentiis) del titolo sportivo del Napoli per la somma di oltre 30 milioni di euro (cessione di titolo sportivo a titolo oneroso "patrocinata" dalla stessa FIGC) ("transazione" della quale il TAR sapeva bene, tanto da dichiarare improcedibile il ricorso proprio per l'intervenuto "*accordo delle parti*"… ...eppure nella stessa decisione il TAR aveva anche affermato che "*non vi è spazio per accordi elusivi delle NOIF"*); allora qualcosa non quadra: o una cessione per 30 milioni di euro non rappresenta una commercializzazione oppure "nel meraviglioso mondo della FIGC" le regole ci sono per essere applicate, forse non per tutti ma.... …"così è, se vi pare"… …o, almeno, così sembrerebbe…

Potrebbe essere, pertanto, opportuna una revisione di tale normativa, nel senso di consentire che il titolo sportivo possa essere ceduto a titolo oneroso da una società ad un'altra, ma soltanto nell'ambito della stessa città: in tal modo si garantirebbero, da una parte, gli interessi economici della società-azienda che cede il titolo e, dall'altra parte, gli interessi morali-sportivi delle tifoserie locali a non vedersi sottratto il proprio "bene emotivo domenicale" costituito dalla possibilità di continuare a seguire la squadra della propria città al livello agonistico conquistato sul campo.

Certo è che dovrebbe sicuramente ritenersi trasferibile il titolo sportivo nel caso di cessione dell'intera azienda sportiva, in quanto esso risulta essere il primo, e il più importante, elemento (l'avviamento) dell'azienda (come evidenziato dal TAR Lazio con la sentenza n. 9668/2004, riportata alla nota n. 30): ne consegue che non risulta certamente condivisibile l'impostazione assunta dal TAR Lazio, Sezione Terza, con la sentenza 12 agosto 2005, n. 6174 (questione Como/FIGC) in base alla quale il titolo sportivo non risulterebbe oggetto di trasferimento in caso di cessione d'azienda ("*il trasferimento di azienda non comporta, di per sé, anche la cessione del titolo sportivo, in quanto non rientrante nel complesso dei beni organizzati per l'esercizio dell'impresa, ai sensi del 2555 c.c.: ciò perché il titolo sportivo, ai sensi dell'art. 52, I co., della NOIF, costituisce una posizione di status inerente al soggetto affiliato, rilevante all'interno dell'organizzazione sportiva, sicchè esso esiste solamente nella misura in cui è riconosciuto dalla FIGC nel cui contesto il relativo valore è destinato ad esprimersi e realizzarsi, onde la relativa disciplina rende inapplicabile la disciplina civilistica del trasferimento d'azienda*").

[33] L'art. 10, ottavo comma, della legge n. 91/1981 prevede, infatti, che "*l'affiliazione può essere revocata dalla federazione sportiva nazionale per gravi infrazioni all'ordinamento sportivo*".

La disposizione in questione (art. 52, VI co., NOIF) risulta sotto tale profilo manifestamente illegittima per violazione dei più elementari principi di ragionevolezza e di proporzionalità della sanzione al comportamento tenuto: è importante il fatto che le società siano in regola con i pagamenti e non abbiano debiti pregressi per potere essere iscritte ai campionati di competenza, ma la sanzione irrogata nel caso di società con posizioni debitorie in essere non può certo essere quella della radiazione (per quanto "camuffata" con una retrocessione in Terza Categoria).

E' un po' come se in uno Stato di diritto, per perseguire il (legittimo) interesse collettivo ad un'ordinata circolazione stradale, si prevedessero disposizioni in base alle quali, nel caso in cui un soggetto "passi col rosso", la sanzione prevista fosse costituita dall'esecuzione della pena di morte sulla pubblica via, con conseguente "espropriazione a zero euro" di tutti i suoi beni ad opera dello Stato e vendita all'asta degli stessi, con incameramento dei proventi a favore degli enti di previdenza nazionale.

C. In terzo luogo, tale disposizione risulta di dubbia legittimità anche in quanto essa è estremamente incoerente rispetto alla stessa normativa federale (art. 52, comma terzo, delle N.O.I.F.) che prevede sostanzialmente che, nel caso (ben più grave) di fallimento di una società sportiva, il Presidente Federale possa attribuire il titolo sportivo della stessa a chi abbia acquistato l'intera azienda sportiva della società fallita.

Risulta, infatti, veramente paradossale il fatto che:

a) da una parte, in caso di fallimento, i proventi della cessione dell'azienda sportiva (titolo sportivo compreso) vengono introitati dalla curatela fallimentare (tale normativa ammette e presuppone - quindi, implicitamente ed in contrasto con la previsione di cui al secondo comma dell'art. 52 delle N.O.I.F. - la cedibilità il titolo sportivo a titolo oneroso ([34]));

b) mentre, dall'altra parte, in caso di diniego di ammissione al campionato, la società non ammessa non viene ad introitare alcun indennizzo dalla espropriazione di tutta la propria azienda sportiva.

D. In quarto luogo, tale disposizione (art. 52, sesto comma) risulta altresì estremamente incoerente anche nel confronto con l'attuale comma nono dell'art. 52, in base al quale, in caso di mancata iscrizione di una società al campionato di Serie C2, la stessa può essere ammessa ad un campionato dilettantistico superiore alla Terza Categoria ([35]).

---

[34] Tale disposizione prevede, infatti, che - nel caso in cui una società si veda revocare l'affiliazione a seguito di "*dichiarazione e/o accertamento giudiziale dello stato di insolvenza*" (ai sensi dell'art. 16, sesto comma, delle NOIF), intervenuta prima della scadenza del termine per la presentazione della domanda di partecipazione al campionato successivo - il Presidente Federale possa attribuire il titolo sportivo della società in stato di insolvenza ad un'altra società della stessa città che "*dimostri di avere acquisito l'intera azienda sportiva* (ovvero patrimonio-calciatori e titolo sportivo) *della società in stato di insolvenza*" e "*di essersi accollata ed avere assolto tutti i debiti sportivi*".

Tale situazione si è concretamente verificata nel 2004, con provvedimenti emanati dal Presidente Federale in data 30 giugno 2004, per i casi di Foggia, Trento e Monza (Comunicati Ufficiali nn. 199-201): il paradosso (evidente) è che società fallite (situazione di "morte finanziaria") possono cedere (anche a titolo oneroso) tutta la propria azienda sportiva ad una nuova società che prosegue l'attività allo stesso livello (con lo stesso titolo sportivo), mentre società non ammesse al campionato (situazione, molto meno grave, di disequilibrio transitorio) si vedono espropriare a zero euro tutta la propria azienda sportiva.

Tale art. 52, terzo comma, delle NOIF dispone, infatti, che "*il titolo sportivo di una società cui venga revocata l'affiliazione ai sensi dell'art. 16, comma sesto, può essere attribuito, entro il termine di presentazione della domanda di iscrizione al campionato successivo, ad altra società con delibera del Presidente federale, previo parere vincolante della COVISOC ove il titolo sportivo concerna un campionato professionistico, a condizione che la nuova società, con sede nello stesso Comune della precedente, dimostri nel termine perentorio di due giorni prima, esclusi i festivi, di detta scadenza:*

1) di avere acquisito l'intera azienda sportiva della società in stato di insolvenza;

2) di avere ottenuto l'affiliazione alla FIGC;

3) di essersi accollata e di avere assolto tutti i debiti sportivi della società cui è stata revocata l'affiliazione ovvero di averne garantito il pagamento mediante rilascio di fideiussione bancaria a prima richiesta;

4) di possedere un adeguato patrimonio e risorse sufficienti a garantire il soddisfacimento degli oneri relativi al campionato di competenza;

5) di avere depositato, per le società professionistiche, dichiarazione del legale rappresentante contenente l'impegno a garantire con fideiussione bancaria a prima richiesta le obbligazioni derivanti dai contratti con i tesserati e dalle operazioni di acquisizione di calciatori; il deposito della fideiussione è condizione per il rilascio dei visti di esecutività dei contratti".

L'art. 16, comma sesto, delle NOIF, richiamato dall'art. 52, terzo comma, delle NOIF (sopra riportato) prevede la revoca dell'affiliazione della società di cui sia stato dichiarato lo stato di insolvenza: esso specifica che "*il Presidente Federale delibera la revoca dell'affiliazione della società in caso di dichiarazione e/o accertamento giudiziale dello stato di insolvenza*" (primo comma); "*gli effetti della revoca, qualora la dichiarazione e/o l'accertamento giudiziale dello stato di insolvenza siano intervenuti nel corso del campionato e comunque prima della scadenza fissata per la presentazione della domanda di iscrizione al campionato di competenza successivo, decorrono da tale data nel solo caso in cui l'esercizio dell'impresa prosegua*" (secondo comma); "*nell'ipotesi in cui, ai sensi dell'art. 52, terzo comma, il titolo sportivo della società in stato di insolvenza venga attribuito ad altra società prima della scadenza del termine fissato per la presentazione della domanda di iscrizione al campionato successivo, gli effetti della revoca decorrono dalla data di assegnazione del titolo*" (terzo comma).

Risulta, infatti, veramente paradossale il fatto che una società non ammessa al campionato di Serie A (o di B o di C1) sia "mandata a morte" in Terza Categoria (con retrocessione rispettivamente di nove, otto o sette livelli), mentre una società non ammessa al campionato (inferiore) di Serie C2 sia solo "mandata a soffrire" in un campionato dilettantistico regionale, superiore quindi alla Terza Categoria (in genere nel campionato di "Eccellenza", quindi con retrocessione di "soli" due livelli).

2. La risoluzione automatica dei contratti con tutti i tesserati.

Seconda conseguenza di un diniego di ammissione di una società al campionato di competenza è costituita dallo "svincolo d'autorità" di tutti i rapporti della società con i propri tesserati "giovani" e "professionisti", con conseguente decadenza del tesseramento degli stessi e risoluzione automatica di tutti i contratti in essere tra la società ed i propri tesserati (calciatori e tecnici) come professionisti, ai sensi dell'art. 110 delle N.O.I.F. ([36]): in sostanza, il diniego di ammissione al campionato di competenza viene ad assumere conseguenze "devastanti" per la società non solo sotto il profilo della espropriazione del proprio titolo sportivo, ma anche sotto il profilo dell'espropriazione del proprio "patrimonio-calciatori".

Tale previsione costituisce il naturale effetto, da una parte, della "espropriazione" del titolo sportivo alla società non ammessa e, dall'altra, del fatto che, in base alla disciplina attualmente prevista dal "Lodo-Petrucci", l'eventuale società della stessa città che "subentra" alla società non ammessa si vede assegnare un titolo sportivo che le consente di partecipare ad un campionato di un livello inferiore rispetto a quello cui avrebbe dovuto partecipare la società non ammessa; conseguentemente, non essendo possibile imporre ai giocatori ed a tutti i tesserati di una società non ammessa di partecipare ad un campionato di livello inferiore, l'unica "tutela" agli stessi garantita risulta essere quella della risoluzione automatica dei propri contratti.

Al di là di ogni valutazione di legittimità di tale previsione normativa, si ritiene estremamente evidente il fatto che essa non sia adeguata a garantire una giusta tutela degli interessi in gioco, in quanto - oltre a privare la società del proprio patrimonio-calciatori - risulta gravemente lesiva anche degli interessi dei lavoratori sportivi e di tutti i tesserati (anche i "giovani") per tale società, i quali si ritrovano improvvisamente "buttati su una strada" ([37]), fatto sul quale dovrebbero

---

[35] Tale nono comma dell'art. 52 delle N.O.I.F. della F.I.G.C. dispone infatti testualmente che "*in caso di non ammissione al campionato di Serie C2, la società potrà essere ammessa ad un campionato regionale della L.N.D., tenuto conto delle disponibilità di organico dei vari Comitati Regionali e purchè adempia alle condizioni previste dal singolo Comitato per l'iscrizione al campionato*".

[36] L'art. 110, primo comma, delle NOIF della FIGC, dispone infatti che "*nel caso in cui una società non prenda parte al campionato di competenza, o se ne ritiri o ne venga esclusa, o ad essa sia revocata l'affiliazione, i calciatori per la stessa tesserati, salvo casi eccezionali riconosciuti dal Presidente Federale, sono svincolati d'autorità; il provvedimento è pubblicato in comunicato ufficiale delle Leghe Professionistiche o dei Comitati competenti della Lega Nazionale Dilettanti*".

In applicazione di tale normativa, la scorsa estate, il Presidente Federale, con provvedimento in data 10 agosto 2005 (pubblicato su Comunicato Ufficiale n. 58/A) – "*visto l'art. 110 delle NOIF*" – ha deliberato "*lo svincolo di autorità dei calciatori tesserati per le seguenti società: Torino calcio s.p.a, A.C. Perugia s.p.a., Salernitana Sport s.p.a., F.C. Sporting Benevento s.r.l., Spal s.p.a, A.C. Imolese s.r.l., Polisportiva Rosetana calcio s.r.l., Vis Pesaro 1898 s.r.l.*".

[37] Se è vero che, paradossalmente, in alcuni rari casi, la risoluzione d'autorità del contratto di prestazione sportiva, può costituire un vantaggio per il calciatore che abbia un grande valore tecnico-agonistico e quindi una notevole forza contrattuale, in quanto esso si ritrova "sul mercato" a parametro-zero e può avere la fortuna di ricevere

cominciare a riflettere tutte le associazioni rappresentative degli interessi dei vari professionisti sportivi (ovvero, in particolare, l'A.I.C., l'A.I.A.C. e l'A.Di.Se., quali "sindacati" rispettivamente di calciatori, allenatori, direttori sportivi e segretari di società, nonché l'A.I.A.C.S., ovvero l'associazione degli agenti di calciatori e di società) per garantire una concreta tutela degli interessi dei propri assistiti ([38]).

3. Il "Lodo-Petrucci".

Fino alla stagione 2003-2004, il problema degli effetti di un'eventuale diniego di iscrizione al campionato di una società era stato risolto con l'assegnazione alla società non iscritta della possibilità di iscriversi al campionato dilettantistico di "Eccellenza" (sulla considerazione che la società non iscritta non aveva i requisiti finanziari per partecipare ad un qualsiasi campionato professionistico); successivamente, nella regolamentazione federale relativa alla stagione 2004-2005 (e anche quella relativa all'iscrizione ai campionati 2005-2006) è stata prevista una nuova disciplina (il c.d. "Lodo-Petrucci"), volta a tutelare gli "interessi sportivi e morali del territorio", ovvero gli interessi delle tifoserie locali a non vedersi sottratto lo spettacolo domenicale costituito dalla possibilità di vedere la squadra della propria città disputare il campionato professionistico conquistato sul campo.

Tale Lodo-Petrucci (art. 52, sesto comma, delle N.O.I.F.) dispone che, in caso di mancata ammissione ad un campionato di Serie A, B e C1 di una società con una radicata tradizione sportiva (10 anni di calcio professionistico continuati o 25 complessivi), la F.I.G.C. può riconoscere ad un'altra società della stessa città - sentito il sindaco della stessa e previo versamento di un

---

proposte di sottoscrizione, da parte di una società di pari o di superiore livello rispetto alla propria, di un contratto con cifre ancora più allettanti di quelle previste dal proprio precedente contratto "risolto", dall'altra parte non si può non prendere atto del fatto che, in genere, il calciatore-medio trova difficoltà a sistemarsi ad un livello tecnico-agonistico ed economico pari a quello che gli era stato garantito dal proprio precedente contratto.

In sostanza, i soggetti tesserati come "professionisti", che fino a qualche giorno prima del diniego di ammissione potevano contare su un contratto di lavoro sportivo pluriennale ancora in essere con la propria società (sui cui proventi avevano verosimilmente organizzato la propria vita personale e familiare), si vedono "risolto" il proprio contratto, con l'effetto di trovarsi "disoccupati" da un giorno all'altro: tale secondo aspetto risulta particolarmente grave in relazione al fatto che - essendo in genere le società non ammesse ai campionati società "piccole", ovvero partecipanti ai campionati professionistici "cadetti" (Serie B e C) - nella maggior parte dei casi i calciatori professionisti che vedono i propri contratti "risolti di diritto", ai sensi dell'art. 110 delle NOIF, non sono dei "nababbi" e non "navigano nell'oro" (mediamente sono degli "onesti mestieranti" da 50.000 euro a stagione, e con una carriera limitata a una durata media di dieci anni); molto spesso, pertanto, tali calciatori hanno fatto affidamento sul proprio contratto pluriennale per contrarre un mutuo per acquistare la casa o per pianificare la propria vita familiare, sicchè la improvvisa risoluzione di tale contratto pluriennale ha spesso conseguenze drammatiche per l'atleta e per la propria famiglia, anche in considerazione del fatto che, nella generale situazione di "congiuntura economica negativa" di tutto il settore del calcio, il calciatore trova serie difficoltà a stipulare un nuovo contratto a cifre corrispondenti a quelle del proprio precedente contratto risolto ai sensi dell'art. 110 delle NOIF.

Dall'altra parte, risulta anche gravemente lesa la posizione dei "giovani", i quali, mentre fino a qualche giorno prima del diniego di ammissione potevano contare su una "crescita" professionale nell'ambito delle "giovanili" della propria società, si ritrovano privi di squadra da un giorno all'altro.

[38] Il problema in questione, infatti, riguarda tutte le componenti federali, in particolare:

a) le istituzioni federali di vertice per la tutela del regolare svolgimento dei campionati, della sacralità del risultato sportivo e della credibilità del sistema-calcio;
b) le leghe professionistiche (come associazioni delle società) per la tutela degli interessi economici della loro affiliate;
c) le associazioni rappresentative degli atleti (AIC), dei tecnici (AIAC), dei Direttori Sportivi (ADISE) e degli agenti di calciatori e società (AIACS) per la tutela degli interessi dei propri rappresentati alla certezza dei contratti stipulati con le società.

contributo straordinario in favore del Fondo di garanzia per calciatori ed allenatori di calcio - un titolo sportivo inferiore di una sola categoria rispetto a quello di cui era titolare la società non ammessa ([39]).

Tale "Lodo-Petrucci" è stato ampiamente rivisitato nella versione modificata quest'anno con il "varo" del Comunicato Ufficiale 13 giugno 2005, n. 221/A (modifiche agli artt. 16 e 52 delle N.O.I.F.), con una serie di previsioni nuove, volte a regolamentare dettagliatamente la procedura di gara tra le imprese interessate all'assegnazione del titolo sportivo di una categoria inferiore rispetto a quello "espropriato" alla società non iscritta: la graduatoria finale di tale gara viene stilata in base al criterio della maggiore offerta economica ([40]).

Si deve, indiscutibilmente, prendere atto di due fattori oggettivamente positivi apportati dal "Lodo-Petrucci" e dalla sua rivisitazione, ovvero:

a) tale normativa ha il grande merito di avere introdotto, per la prima volta, un principio di garanzia giuridica dei c.d. "interessi del territorio": essa ha il fine (estremamente meritevole) di tutelare (quantomeno parzialmente) i c.d. "interessi del territorio" (ovvero di "scindere" i risultati sportivi dai disagi societari, nell'ottica di tutelare i giusti interessi emotivi-sportivi delle tifoserie);
b) la rivisitazione operata quest'anno ha sicuramente il pregio di avere previsto una disciplina di gara volta a fare incamerare il maggior prezzo possibile per l'assegnazione del titolo sportivo di una categoria inferiore rispetto a quello detenuto dalla società non ammessa.

Deve però necessariamente prendersi atto anche dei fattori negativi del "Lodo-Petrucci": tale normativa, infatti, non può non destare gravi perplessità sotto il profilo della sua legittimità, in quanto - seppur intervenendo per il (meritevole) fine di tutela degli interessi sportivi e morali delle tifoserie locali - non contempla affatto una neanche minima tutela degli interessi economici della società non ammessa al campionato e non prevede per essa alcun "ristoro" per la "espropriazione" definitiva del proprio titolo sportivo e per la successiva assegnazione di esso (a titolo oneroso) ad una nuova società (che, appropriandosi del titolo sportivo, ovvero dell'"avviamento", della società non ammessa, benché ridotto di una categoria, viene ad ottenere un "arricchimento senza

---

[39] Tale art. 52, sesto comma, delle NOIF dispone che "*in caso di non ammissione al campionato di Serie A, B o C1 di una società costituente espressione della tradizione sportiva italiana e con un radicamento nel territorio di appartenenza comprovato da una continuativa partecipazione, anche in serie diverse, ai campionati professionistici di Serie A, B, C1 e C2 negli ultimi dieci anni, ovvero, da una partecipazione per almeno venticinque anni nell'ambito del calcio professionistico, la FIGC, sentito il Sindaco della città interessata, può attribuire, a fronte di un contributo straordinario in favore del Fondo di garanzia per calciatori ed allenatori di calcio, il titolo sportivo inferiore di una categoria rispetto a quello di pertinenza della società non ammessa ad un'altra società, avente sede nella stessa città della società non ammessa, che sia in grado di fornire garanzie di solidità finanziaria e continuità aziendale*".

[40] Nella prima versione del Lodo-Petrucci (quella prevista per la stagione 2004-2005), si prevedeva che il "prezzo" del titolo sportivo veniva fissato dalla Federazione e, in caso di una pluralità di offerte, il titolo sportivo sarebbe stato assegnato al "*soggetto più meritevole sulla base di una valutazione comparativa che tenga conto dell'affidabilità della compagine sociale, delle garanzie di continuità a aziendale offerte e della solidità organizzativa e finanziaria*" (vecchio testo del sesto comma dell'art. 52 richiamato, vigente nella stagione 2004-2005).

Nella seconda versione del Lodo-Petrucci (quella prevista per la stagione 2005-2006), tale disciplina è stata ampiamente rivista, mediante la previsione di una vera e propria gara tra gli interessati a rilevare il titolo sportivo messo all'asta: tale procedura di gara prevede una prima fase (fase di presentazione delle offerte), nella quale gli interessati, oltre a dimostrare il possesso dei requisiti richiesti dalla norma, devono esprimere la propria offerta, ed una eventuale seconda fase (fase di rilancio, che si svolge soltanto qualora la relativa Commissione "*ritenga, a suoi insindacabile giudizio, non soddisfacenti gli importi offerti*"), nella quale gli interessati sono invitati a presentare offerte migliorative rispetto all'importo massimo offerto nella precedente fase (nuovo testo del sesto comma dell'art. 52 richiamato, vigente dalla stagione 2005-2006).

causa”([41])): in tal senso, tale normativa, nella sua configurazione attuale, realizza, inevitabilmente, forme di “sciacallaggio autorizzato” (per di più da parte di soggetti invocati e vestiti come “salvatori della patria”), in quanto consente, a soggetti che vogliano entrare ex novo nel calcio, di acquisire un titolo sportivo di rango professionistico con un esborso relativamente contenuto, a totale discapito della vecchia società esclusa.

IV. CONCLUSIONI

Alla luce di tale (migliorabile?!) quadro normativo, deve dunque darsi atto del fatto che, per come è strutturata, l’attuale normativa federale determina:

a) la possibilità che una società si veda negare l’ammissione al campionato professionistico di competenza per pendenze anche di entità irrisoria o di carattere del tutto irrilevante (come si è visto al par. I), laddove, invece, l’art. 12 della legge n. 91/1981 impone di controllare l’”*equilibrio finanziario*” delle società (limite oggettivo) ed “*al solo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati*” (limite funzionale);

b) la certezza che la società non ammessa al campionato subisca la espropriazione definitiva del proprio titolo sportivo (con retrocessione in Terza Categoria) e del proprio patrimonio-calciatori (che si ritrovano disoccupati), senza alcun indennizzo per la tale doppia espropriazione;

c) la possibilità che un titolo sportivo, di una categoria inferiore a quello di cui era titolare la società non ammessa, sia attribuito ad una diversa società (neocostituita) della stessa città (quella che abbia presentato l’offerta economica migliore), con attribuzione dei relativi proventi in favore del Fondo di garanzia per calciatori ed allenatori di calcio.

1. Inadeguatezza dell’attuale normativa federale a tutelare gli interessi in gioco.

Una tale disciplina complessiva pone serie perplessità in ordine alla legittimità della stessa, in quanto risulta il frutto di una regolamentazione di interessi volta a tutelare esclusivamente (ma in maniera comunque incompleta) gli interessi sportivi delle tifoserie locali (Lodo-Petrucci), a totale discapito degli interessi economici delle società-aziende non ammesse al campionato, dei loro lavoratori sportivi e dei loro creditori ([42]).

---

[41] Ai sensi dell’art. 2041 c.c. (intitolato “*azione generale di arricchimento*”), “*chi, senza una giusta causa, si è arricchito a danno di un’altra persona è tenuto, nei limiti dell’arricchimento, a indennizzare quest’ultima della correlativa diminuzione patrimoniale*”.

[42] Al momento attuale, su tale sistema normativo pende come una “mannaia” il ricorso presentato dalla Società Spal innanzi al Consiglio di Stato: tale società, non ammessa al campionato di Serie C1 2005-2006, ha portato all’attenzione dei giudici amministrativi non soltanto la questione della illegittimità del provvedimento di diniego di iscrizione al campionato di competenza (come del resto hanno fatto tutte le società non ammesse che hanno presentato ricorso innanzi agli organi giurisdizionali amministrativi), ma anche la questione della illegittimità degli effetti indiretti di tale provvedimento, costituiti dalla espropriazione a zero del proprio titolo sportivo.

Con tale ricorso, la Società ha chiesto, in via subordinata (ovvero, nel caso in cui non venga riconosciuta l’illegittimità del diniego di ammissione al campionato), che le venga riconosciuto il diritto a vedersi restituito il proprio titolo sportivo di Serie C1, oppure a vedersi retribuito dalla FIGC e/o dalla Società assegnataria (la nuova Spal 1907) del proprio titolo sportivo (ridotto di una categoria) il valore effettivo del titolo sportivo espropriato e comunque l’importo corrispondente alla somma eventualmente pagata da tale Società per la attribuzione di tale titolo sportivo.

Una tale declaratoria di illegittimità avrebbe l’effetto, nel caso specifico, di riconoscere alla società la titolarità del titolo sportivo che essa aveva conquistato sul campo (titolo di Serie C1); di conseguenza essa potrebbe determinare alternativamente:

a) o la “reintroduzione” di tale società nell’ambito del relativo campionati federali di Serie C1 per la stagione successiva (2006-2007) (con inevitabile “duplicazione” di società per la città di Ferrara, una - la nuova

Infatti, l'attuale normativa federale vigente determina quanto segue.

1) L'interesse pubblico alla regolarità dei campionati sportivi risulta solo parzialmente tutelato, in quanto – considerando il fatto che il concetto di "regolarità" si deve intendere come "*massima garanzia del risultato sancito dal campo di giuoco*" ([43]) – l'attuale Lodo-

---

Spal - inserita in Serie C2 per Lodo-Petrucci e l'altra - la vecchia Spal - eventualmente riammessa in Serie C1 per sentenza del Consiglio di Stato);

b) oppure il riconoscimento a tale società del diritto al risarcimento dei danni subiti per tale illegittima espropriazione del proprio titolo sportivo, quantificabile in relazione innanzitutto al valore del proprio titolo sportivo (danno emergente) ed eventualmente al valore dei benefici economici non conseguiti con la partecipazione ai campionati successivi (lucro cessante).

Tale eventuale risarcimento danni sarebbe a carico esclusivo della Federazione, in quanto la nuova Spal che, nel frattempo, ha acquisito un titolo sportivo a seguito del Lodo Petrucci sarebbe verosimilmente comunque "coperta" di fronte alle richieste di danni, poiché potrebbe dimostrare di avere acquistato il titolo sportivo direttamente dalla Federazione previo versamento di una somma di denaro ed in piena buona fede (stante la "copertura" costituita per essa, almeno sotto il profilo della colpa giuridica, dal fatto di avere chiesto ed ottenuto l'applicazione di una normativa federale vigente).

Sarà, pertanto, quantomeno "curioso" vedere come i giudici di Palazzo Spada si pronunceranno in ordine a tale questione, che, in caso di eventuale esito positivo, verrebbe a costituire una vera e propria "Bosman delle Società": una decisione di accoglimento avrebbe, infatti, inevitabilmente effetti generali, ovvero non solo sul caso di specie, ma su tutto il sistema, in quanto porrebbe fine all'attuale (criticabile) regolamentazione, gravemente lesiva degli interessi economici delle società (e, conseguentemente, di quelli dei lavoratori e dei creditori delle stesse).

Sotto altro profilo, tale Società potrebbe anche intentare un'azione legale nei confronti della nuova società di Ferrara, costituita nell'agosto 2005 ed ammessa al campionato di Serie C2 in esecuzione del Lodo-Petrucci, per avere assunto questa la denominazione sociale di "SPAL 1907" ovvero la stessa identica denominazione sociale appartenente alla "vecchia" Spal (quella non ammessa al campionato di Serie C1 2005-2006), denominazione sociale (nel quale è riassunto anche tutto il valore storico della vecchia Spal, dato che Spal significa "*Società Polisportiva Ars et Labor*", mentre 1907 è la data di fondazione della vecchia Spal) anche questa "espropriatata a zero euro", in piena violazione delle norme di diritto commerciale sulla tutela del nome e della denominazione sociale, con il "tacito consenso" della Federazione che, in sede di attribuzione dell'affiliazione e del titolo sportivo alla nuova Spal, non ha rilevato tale (illegittima?) appropriazione della denominazione sociale della vecchia Spal (società tutt'ora esistente).

A prescindere dall'esito di tale questione, si ritiene che sarebbe comunque opportuno che la Federazione ripensasse "spontaneamente" il sistema dell'ammissione ai campionati e della espropriazione e conseguente attribuzione dei titoli sportivi (e delle denominazioni sociali), cosa che eviterebbe il fatto che, come è spesso accaduto in passato (Bosman docet), le maggiori innovazioni al diritto dello sport siano state coattivamente imposte al mondo dello sport dall'esterno (con "sacrosante" decisioni giurisdizionali, quali da ultima l'ordinanza del TAR Lazio n. 2244/2005 richiamata, relativa all'illegittimità di sanzioni disciplinari irrogate per violazione del vincolo di giustizia), anziché essere coscienziosamente assunte in modo spontaneo dal mondo dello sport mediante modifiche ai propri regolamenti.

[43] Tale principio, correttamente espresso dal TAR Lazio con la sentenza n. 4228/2002 citata, costituisce veramente la "norma fondamentale" (la "grund norme" o "grund gesetz" kelseniana) dell'ordinamento sportivo: il fine primario del sistema sportivo deve essere quello di garantire al massimo l'interesse nazional-popolare della "*massima conservazione del risultato sportivo espresso dal campo*" e quindi l'interesse pubblicistico della "regolarità dei campionati"; nel caso in cui tale principio non risulti garantito, il sistema sportivo viene inevitabilmente a perdere tutta la propria credibilità agli occhi dei suoi "clienti", ovvero del pubblico (da stadio e da "salotto televisivo") che ne è l'unico finanziatore.

Le norme dell'ordinamento sportivo devono, pertanto, essere volte a garantire al massimo il risultato sportivo (laddove maturato in maniera regolare): può essere legittimo giuridicamente e sportivamente prevedere e realizzare la retrocessione di una società se la stessa ha ottenuto un risultato sportivo in maniera irregolare (come nei casi di calcio-scommesse), è invece macroscopicamente illegittimo giuridicamente e sportivamente prevedere e realizzare la retrocessione di una società (e con essa della propria città), soprattutto se di diversi livelli, se la stessa abbia ottenuto un risultato sportivo in maniera regolare (come succede nel caso di società e di città retrocesse di una o più categorie in conseguenza soltanto del diniego di ammissione al campionato della società per carenza dei requisiti contabili): in tal caso, infatti, non viene soltanto sanzionata la società (in maniera tra l'altro macroscopicamente eccessiva), ma viene "ucciso" l'interesse pubblico alla regolarità dei campionati e l'interesse dell'utenza sportiva al mantenimento di quel risultato sportivo (faticosamente conquistato anche con il proprio impercettibile, ma sostanziale, contributo "emotivo" dato in tribuna o addirittura in salotto), che racchiude in sé la "magia" ed il senso stesso di tutto il sistema sportivo; nel

Petrucci si dimostra inadeguato a garantire pienamente tale interesse: infatti, il risultato sportivo guadagnato da una società (ad esempio "conquista" o "mantenimento" del titolo sportivo di Serie A, come era avvenuto rispettivamente per il Torino e per il Messina al termine della stagione 2005-2006) può essere "minato" dalla successiva non ammissione al campionato della stessa (per carenza dei requisiti finanziari); in particolare:

1a) nella migliore delle ipotesi - ovvero nel caso in cui si realizzino i presupposti previsti dal Lodo-Petrucci, con conseguente assegnazione di un titolo sportivo di categoria inferiore (nell'esempio di sopra, un titolo di serie B) ad un'altra società della stessa città - il risultato sportivo viene ad essere comunque parzialmente alterato con la retrocessione della "città" nella categoria inferiore ([44]);

1b) nella peggiore delle ipotesi (tra l'altro, facilmente verificabile in concreto) – ovvero nel caso in cui non si realizzino i presupposti previsti dal Lodo-Petrucci (10 anni di seguito o 25 complessivi nel calcio professionistico, requisiti che, ad esempio, non aveva il Messina, inizialmente non ammesso al campionato di Serie A 2005-2006 da F.I.G.C. e C.O.N.I. e poi riammesso da T.A.R. e Consiglio di Stato) e quindi la società non ammessa non venga sostituita da un'altra della stessa città neanche ad un livello inferiore – il risultato sportivo viene ad essere addirittura radicalmente "sconvolto" con la retrocessione della società non ammessa (e della relativa città) addirittura all'ultimo livello dilettantistico ([45]).

2) Il c.d. "interesse del territorio" (ovvero l'interesse emotivo-sportivo della tifoseria locale ad avere una squadra della propria città al livello conquistato sul campo) risulta solo parzialmente tutelato: infatti, l'attuale Lodo-Petrucci si dimostra inadeguato a garantire pienamente tale interesse, in quanto il risultato sportivo guadagnato da una società (ad esempio "conquista" o "mantenimento" del titolo sportivo di Serie A, come era avvenuto rispettivamente per il Torino e per il Messina al termine della stagione 2005-2006) può essere "minato" dalla successiva non ammissione al campionato della stessa (per carenza dei requisiti finanziari), per le stesse ragioni indicate sopra al punto n. 1, in quanto tale interesse viene ad essere comunque "frustrato" o parzialmente (qualora subentri un'altra società ad un livello inferiore, come sopra indicato al punto 1a) o totalmente (qualora non subentri un'altra società, come sopra indicato al punto 1b).

3) L'interesse economico-aziendale della società sportiva non ammessa al campionato - che si vede "espropriare a zero euro" sia il titolo sportivo, sia il proprio patrimonio calciatori - viene ad essere completamente "frustrato" dalla conseguente retrocessione della stessa all'ultimo gradino del calcio dilettantistico, con conseguente inevitabile fallimento della stessa "con zero euro in cassa" (in quanto tutto il proprio patrimonio aziendale, costituito essenzialmente dal titolo sportivo e dal patrimonio-calciatori, viene illegittimamente espropriato).

---

momento in cui il tifoso dovesse perdere tale senso di "magia emotiva" e capire che il risultato sportivo potrebbe essere radicalmente perduto per ragioni extrasportive, lo stesso non potrebbe che allontanarsi dal fenomeno-calcio e smettere di finanziarlo (con biglietti-stadio e abbonamenti-TV); tale allontanamento determinerebbe inevitabilmente il collasso e la morte del sistema-calcio, che si nutre di passione e di flussi finanziari apportati proprio dal tifoso.

[44] I tifosi del Torino hanno festeggiato per giorni la Serie A duramente conquistata al termine di un campionato di Serie B di 42 giornate, con l'epilogo del doppio-spareggio vinto con il Perugia e, come se fosse stato tutto un sogno, si sono ritrovati "sprofondati" nuovamente in Serie B, a causa della non ammissione al campionato del "vecchio" Torino.

[45] Si immagini che cosa sarebbe potuto succedere, qualora i giudici amministrativi non avessero riammesso in Serie A il Messina, se tale società fosse stata retrocessa di ben nove livelli, con totale "disillusione" della gioia della tifoseria locale che, sul campo, non solo aveva mantenuto il titolo sportivo di serie A, ma si era addirittura qualificata in Coppa UEFA (chi avrebbe mai avuto più l'ardire di andare a costruire un "ponte sullo Stretto" di fronte a questa gente giustamente "inferocita"..?..).

4) L'interesse economico-professionale a prestare la propria attività lavorativa da parte dei dipendenti sportivi (calciatori e tecnici) della società non ammessa, aventi con la stessa contratti di prestazione sportiva pluriennali, viene radicalmente frustrato per la risoluzione automatica di tali contratti in conseguenza del diniego di ammissione al campionato (così come risulta frustrato l'interesse dei "giovani" tesserati per la stessa ad esprimere la propria personalità ludico-agonistica mediante la crescita sportiva in tale società).

5) L'interesse economico dei creditori della società non ammessa a recuperare (almeno parte de) i propri crediti risulta radicalmente frustrato, per il fatto che la società è inevitabilmente destinata a fallire "con zero euro in cassa", avendo definitivamente perduto la propria capacità di produzione economica (determinata dalla titolarità del titolo sportivo) e avendo essa subito l'espropriazione a zero euro di tutto il proprio patrimonio aziendale (titolo sportivo e patrimonio calciatori).

Ora, se tale disciplina trova evidentemente il proprio (presumibile) presupposto nell'appartenenza del titolo sportivo alla Federazione, anziché alla società che se lo è conquistato sul campo, un tale presupposto non può non essere messo in forte discussione, specialmente in tempi quali quelli attuali, in cui le società sportive non rappresentano più (come una volta) il "giochino" o il passatempo di alcuni "ricchi scemi", ma costituiscono delle società di capitali (come imposto dall'art. 10 della legge n. 91/1981, sin dalla sua emanazione ([46])), alle quali da quasi dieci anni è stata riconosciuta la possibilità di perseguire uno scopo di lucro (ai sensi delle modifiche apportate alla legge n. 91/1981 con la legge n. 586/1996 ([47])), società nelle quali i vari soci e azionisti investono ingenti capitali e che trovano la misura della propria capacità di produzione economica nel livello di campionato al quale partecipano, ovvero esclusivamente nel proprio titolo sportivo.

In tale moderno contesto socio-economico, in cui il sistema-calcio complessivo ha acquisito i caratteri di un sistema economico di interesse nazionale, si ritiene, infatti, che non sia più possibile continuare a "vestire" questo sistema con soluzioni normative macroscopicamente inadeguate rispetto alla crescita dello stesso, con normative che (forse) potevano essere idonee a "vestire" tale sistema una volta, quando esso aveva delle dimensioni economiche di un "sistema-bambino", e non certo al giorno d'oggi, in cui il sistema-calcio è diventato (sotto il profilo degli interessi economici) un "incredibile-Hulk" (anche se gravemente malato).

Di conseguenza, ad oggi, non è più pensabile continuare a ragionare sul (falso) presupposto in base al quale il titolo sportivo appartiene alla Federazione, anziché alla società che lo ha conquistato sul campo, e prevedere norme quali:

a) la possibilità, per una società, di non essere ammessa al campionato per posizioni debitorie di scarso rilievo;
b) il divieto di cessione a titolo oneroso del titolo sportivo;

---

[46] L'art. 10, primo comma, dispone, infatti, che "*possono stipulare contratti con atleti professionisti solo società sportive costituite nella forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata*".

[47] La possibilità per le società sportive di perseguire uno scopo di lucro è stata introdotta nel 1996, con le modificazioni apportate all'art. 10 della legge n. 91/1981 dalla legge n. 586/1996: tale norma ha, infatti, soppresso il vecchio secondo comma - che imponeva l'integrale reinvestimento degli utili ("*l'atto costitutivo deve prevedere che gli utili siano interamente reinvestiti nella società per il perseguimento esclusivo dell'attività sportiva*") - ed ha introdotto il nuovo quarto comma, che impone il reinvestimento degli utili soltanto nella misura del 10% del totale ("*l'atto costitutivo deve prevedere che una quota parte degli utili, non inferiore al 10%, sia destinata a scuole giovanili di addestramento e di formazione tecnico-sportiva*").

c) la espropriazione definitiva, senza alcun indennizzo, del titolo sportivo in caso di non ammissione al campionato;
d) la conseguente risoluzione di tutti i contratti di lavoro sportivo stipulati dalla società non ammessa al campionato;
e) l'assegnazione di un titolo di categoria inferiore ad altra società neocostituita previo pagamento di una somma di denaro al fondo di garanzia federale.

Infatti - se, da una parte, si può discutere sul valore commerciale costituito dal patrimonio-calciatori (proprio perché, a seguito della sentenza-Bosman, le società hanno perso ogni diritto sui "cartellini" dei propri calciatori, che sono diventati dei lavoratori subordinati veri e propri, con un valore economico che diventa pari a zero al momento della scadenza dei relativi contratti di prestazione sportiva) ([48]) - dall'altra parte, risulta indiscutibile ed oggettivo il fatto che il titolo sportivo, anche alla luce di quanto evidenziato dalla giurisprudenza sopra richiamata e delle considerazioni sopra esposte, non può non essere riconosciuto come un bene dotato di un proprio rilevante valore economico-commerciale: ne consegue che, a quanto si ritiene, la ingiustificata "espropriazione a zero euro" dello stesso da parte della Federazione difficilmente potrà "scampare" alla declaratoria di illegittimità da parte dei giudici amministrativi.

2. Proposta di modifica dell'attuale "sistema" per garantire tutti gli interessi in gioco.

A questo punto, dunque, risulta necessario - al fine di adeguare un sistema oggi anacronistico rispetto alla realtà dei tempi e delle cose dei nostri giorni - ripensare tale sistema e fornire dei correttivi adeguati secondo i normali principi di "ragionevolezza" (principio immanente in qualsiasi ordinamento di diritto) e di "*buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa*" (art. 97 Cost.), ovvero di quell'azione amministrativa che la F.I.G.C. svolge nell'organizzare i campionati di calcio, proprio al fine di garantirne quella "regolarità", che costituisce un interesse pubblico di carattere nazional-popolare.

In base a tali principi l'azione della Amministrazione deve essere improntata ad un'ottica di massima soddisfazione dell'interesse pubblico (regolarità dei campionati e tutela degli "interessi del territorio") compatibilmente con la massima tutela possibile degli interessi privati (di società, di lavoratori sportivi e di creditori delle società) in gioco.

A tale riguardo, con il presente articolo, si intende "suggerire" la seguente soluzione: l'introduzione di un "nuovo Lodo-Petrucci" che - facendo "tesoro" sia dell'"idea" dallo stesso introdotta (ovvero la tutela dei c.d. "interessi del territorio", che nel sistema sportivo rappresentano un elemento imprescindibile), sia dell'esperienza giurisprudenziale di questi ultimi anni, sia delle riflessioni sopra esplicate - garantisca a pieno (e non solo in maniera parziale, come è oggi) la tutela degli interessi sportivi (regolarità campionati e "interessi del territorio") e, accanto ad essi, salvaguardi, per quanto possibile, anche gli interessi economici "in ballo" (di società, lavoratori e creditori).

---

[48] Con sentenza 15 dicembre 1995, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in accoglimento del ricorso proposto dal calciatore Bosman, ha sancito due principi-cardine dell'ordinamento sportivo attuale, ovvero l'illegittimità (per violazione del principio della libera circolazione dei lavoratori nell'Unione Europea, sancito dall'art. 48 del Trattata U.E.):
a) sia delle norme dei regolamenti federali che prevedevano che le società avevano diritto al pagamento di una c.d. "indennità di preparazione e di promozione" per la cessione di un proprio calciatore il cui contratto di prestazione sportiva fosse scaduto;
b) sia delle norme federali che prevedevano limiti di tesseramento e di utilizzazione di atleti comunitari.

In particolare, la soluzione che si prospetta è la seguente.

In caso di diniego di ammissione di una società a qualsiasi campionato professionistico (A, B, C1 e, nella nuova soluzione, anche C2) per carenza dei requisiti finanziari (il cui controllo dovrà essere "sostanziale" e non meramente formale, come chiarito nel par. II) o in caso di eventuale "stato di insolvenza" di una società dichiarato giudizialmente prima del momento dell'emanazione di tutte le decisioni del Consiglio Federale in materia di ammissione ai campionati:

a) tutta l'"azienda sportiva" (non più solo il titolo sportivo "ridotto" di una categoria) - comprensiva di beni materiali (immobili adibiti a sede, stadio o centro sportivo in proprietà, trofei ecc.) e immateriali (ovvero, in primis, lo stesso titolo sportivo conquistato sul campo non più "ridotto" di una categoria, il patrimonio calciatori, la denominazione sociale, il marchio e i coloro sociali, nonché tutti gli "asset" derivanti da contratti in essere, quali concessione pluriennale dello stadio, della sede e del centro sportivo, contratti di sponsorizzazione, contratti relativi ai diritti radiotelevisivi ecc.) - di ogni società non ammessa al campionato o dichiarata in stato di insolvenza, dovrà essere posta all'asta con le stesse modalità (e la stessa tempistica) attualmente previste dal Lodo-Petrucci (prima fase ed eventuale fase di rilancio) tra soggetti interessati a "fare calcio" nella città della società non ammessa;
b) l'introito di tale vendita all'asta spetterà integralmente alla (vecchia) società non ammessa (e non più al Fondo di garanzia federale);
c) l'azienda sportiva dovrà comunque essere assegnata ad un nuovo proprietario (che non potrà assolutamente essere il proprietario della vecchia società o un soggetto allo stesso legato); in particolare l'asta dovrà essere strutturata in modo da facilitare tale cessione:
   c1) alla prima asta, il prezzo-base sarà fissato sulla base di parametri oggettivi previamente previsti in via generale ([49]);
   c2) nel caso in cui l'asta dovesse andare "deserta" (nel senso che nessuno abbia offerto neanche il "prezzo-base-d'asta" fissato) in prima seduta, la stessa sarà ripetuta, in seconda-battuta, con la fissazione di un prezzo-base inferiore a quello della prima seduta (prezzo stabilito sulla base di una percentuale, in ipotesi il 50%, originariamente fissata in via generale sul prezzo della prima-battuta);
   c3) in caso di ulteriore esito negativo, la stessa sarà ripetuta, in terza ed ultima battuta, con prezzo-base inferiore a quello della seconda seduta (prezzo stabilito sulla base di una percentuale, in ipotesi il 33%, originariamente fissata in via generale sul prezzo della prima-battuta);

---

[49] La determinazione del quantum oggettivo del valore dell'azienda sportiva di una società di calcio dovrebbe essere oggetto di uno studio dettagliato.

In linea generale, si dovrebbe comunque assumere che tale valore costituisce la somma di tutti i vari elementi dell'azienda sportiva sopra indicata, per cui dovrebbe essere fatto uno studio relativo alla determinazione del valore oggettivo di tali singoli elementi; in particolare - mentre la determinazione del valore di elementi materiali (quali i beni immobili) non dovrebbe creare particolari problemi - per quanto riguarda gli elementi immateriali e più strettamente "tecnico-sportivi" dell'azienda, si dovrebbero stabilire dei criteri che permettano di "oggettivizzare", mediante parametri, tali valori, in particolare:

a) il valore del titolo sportivo (così come quello di elementi quali denominazione sociale e marchio) dovrebbe essere parametrato, in primo luogo, alla categoria corrispondente allo stesso (A, B, C1, C2) e, in secondo luogo, a tutta una serie di altri elementi, quali bacino d'utenza (popolazione città) ed altri elementi sintomatici dell'interesse per la squadra da parte del proprio bacino (dati di presenze allo stadio, nonché dati di "ascolto" televisivo relativi ai dieci anni precedenti);
b) il valore del patrimonio-calciatori dovrebbe corrispondere alla somma dei valori oggettivi di tutti i singoli calciatori sotto-contratto (il cui valore dovrebbe essere calcolato in base ai criteri a suo tempo dettati dall'art. 16 della legge n. 91/1981 per il calcolo del "parametro", ovvero "*in relazione all'età dell'atleta, alla durata ed al contenuto patrimoniale del rapporto con la società*").

In tal modo, si potrebbe calcolare il valore oggettivo dell'azienda sportiva di una società non ammessa al campionato (necessario per determinare il prezzo-base-d'asta fissato alla prima battuta) in tempi estremamente ristretti, mediante il calcolo di tutta una serie di parametri e la somma degli stessi.

d) solo in caso di eventuale esito negativo dell'asta, tutta l'azienda sportiva della società non ammessa sarà attribuita al relativo Comune, il quale dovrà versare alla società un "prezzo-parametro" previamente stabilito, in via generale, sulla base del prezzo-base fissato per la terza battuta di asta;

e) solo nel caso in cui il Comune si rifiuti di rilevare tale azienda sportiva, la relativa società sarà definitivamente estromessa dai campionati professionistici (con conseguente risoluzione di tutti i contratti di lavoro sportivo stipulati con atleti e tecnici) e sarà assegnata al Campionato Interregionale di Serie D;

f) solo nel caso in cui la Società non abbia neanche i requisiti finanziari prescritti per l'iscrizione al campionato di Serie D, la stessa sarà retrocessa nel campionato di Eccellenza (o nel campionato dilettantistico per la quale essa presenti i requisiti finanziari) ([50]).

---

[50] La presente proposta prevede una serie di elementi diversi da quelli attualmente vigenti, ovvero:

a) verrebbero poste sulle stesso piano le situazioni di "mancata ammissione al campionato" e di "declaratoria giudiziale dello stato di insolvenza", che costituiscono il presupposto-base per l'instaurazione della vendita all'asta dell'azienda sportiva della società non ammessa o in stato di insolvenza, laddove, invece, allo stato attuale, vi è una è una disparitaria distinzione tra le due posizioni, con un paradossale favor legis nel caso (più grave sotto il profilo commerciale) di declaratoria giudiziale di insolvenza (caso in cui lo stesso titolo sportivo, per la stessa categoria, della società in insolvenza viene assegnato a colui che rilevi l'intera azienda sportiva) rispetto al caso (meno grave sotto il profilo commerciale) di non ammissione al campionato (caso in cui un titolo sportivo per una categoria inferiore, rispetto a quello della società non ammessa, viene assegnato a colui che se lo "aggiudichi" all'asta e la relativa cifra pagata viene assegnata al Fondo di garanzia per calciatori ed allenatori, anziché alla società non ammessa o insolvente);

b) la nuova normativa riguarderebbe tutte le società aventi titolo a partecipare a qualsiasi campionato professionistico (A, B, C1 e anche C2), laddove oggi il Lodo-Petrucci è possibile solo per le società di Serie A, B e C1 (non per quelle di C2): ciò in quanto la garanzia di continuità sportiva deve esistere a tutti i livelli professionistici (con ciò si eviterebbe, inoltre, il paradosso per cui, ad oggi, la società non ammessa in Serie A, B e C1 retrocede in Terza Categoria, mentre quella non ammessa in C2 retrocede in Eccellenza);

c) si prescinderebbe comunque dal requisito (attualmente previsto dal Lodo-Petrucci) della necessaria militanza per oltre 10 anni consecutivi o 25 anni complessivi nei campionati professionistici (requisito la cui esistenza avrebbe precluso alla città di Messina, se la società non fosse stata poi riammessa al campionato di Serie A da TAR Lazio e Consiglio di Stato, di usufruire del Lodo-Petrucci e di iscrivere una società nuova almeno in Serie B): ciò in quanto la garanzia di continuità sportiva deve esistere a tutti i livelli (a prescindere dalla tradizione sportiva);

d) nel caso in cui si realizzasse uno dei due presupposti-base (non ammissione o stato di insolvenza), si avrebbe luogo ad un'asta per la vendita di tutta l'azienda sportiva (anche patrimonio-calciatori, denominazione sociale e marchio) e non solo del titolo sportivo della società non ammessa o insolvente: ciò al fine di evitare sia la risoluzione automatica di tutti i contratti di calciatori e di tecnici, sia il "malcostume", normalmente posto in essere attualmente dalle società subentrate per Lodo-Petrucci (e non sanzionato dalla Federazione), di appropriarsi della denominazione sociale e del marchio (oltre che dei colori sociali) della società non ammessa;

e) il titolo sportivo che verrebbe venduto sarebbe sempre quello della società non ammessa o insolvente, ovvero quello che consente la partecipazione allo stesso campionato, e non ad un campionato inferiore, cui essa avrebbe potuto partecipare (come è invece oggi previsto dal Lodo-Petrucci), ciò in quanto deve essere sempre garantita la continuità sportiva;

f) tutti i proventi di tale cessione spetterebbero alla società non ammessa o dichiarata insolvente, in modo da potere soddisfare, quanto meno in parte, i creditori della stessa, destinata matematicamente a fallire, ma almeno con qualche euro "in cassa" (laddove oggi, la società è destinata a fallire con zero euro in cassa);

g) si cerca comunque di garantire la vendita dell'azienda sportiva e la massimizzazione del prezzo (con un'asta in tre battute a prezzi-base decrescenti e, eventualmente, la successiva acquisizione da parte del Comune);

h) si garantirebbe comunque che i calciatori tesserati con la società non ammessa o dichiarata in stato di insolvenza mantengano i loro contratti di lavoro, che sarebbero ceduti alla nuova società subentrante;

i) la risoluzione di tutti i contratti di lavoro si verificherebbe solo nel caso (estremo) in cui l'asta vada deserta ed il Comune non rilevi l'azienda sportiva;

In tale modo si dovrebbe garantire una migliore tutela degli interessi in gioco.

1) L'interesse pubblico alla regolarità dei campionati sportivi non sarebbe più radicalmente o parzialmente frustrato (cfr. sopra par. 1a e 1b), ma risulterebbe integralmente tutelato, in quanto, in base al "nuovo Lodo-Petrucci", il titolo sportivo messo all'asta sarebbe un titolo di eguale livello rispetto a quello detenuto dalla società non ammessa al campionato (e non un titolo di un livello inferiore, come è oggi): tale soluzione dovrebbe garantire sempre e comunque, e soprattutto pienamente, tale interesse, in quanto il risultato sportivo guadagnato da una società (ad esempio "conquista" o "mantenimento" del titolo sportivo di Serie A, come era avvenuto rispettivamente per il Torino e per il Messina al termine della stagione 2005-2006) non potrebbe più essere "minato" dalla successiva non ammissione al campionato della stessa (per carenza dei requisiti finanziari); infatti, l'intera "azienda sportiva" della stessa (ovvero il patrimonio calciatori, il titolo sportivo, la denominazione sociale ed il marchio) continuerebbe ad esistere ("liberata" dai debiti dell'azienda-società) e garantirebbe la continuità sportiva della società precedente allo stesso livello agonistico (un nuovo Torino avrebbe rilevato tutta l'azienda sportiva del vecchio Torino ed avrebbe partecipato al campionato di Serie A, conquistato sul campo dalla precedente gestione, anziché al campionato di Serie B, come sta avvenendo in base all'attuale Lodo-Petrucci); ciò garantirebbe a pieno la "*regolarità dei campionati*", costituita dal necessario rispetto della "*sacralità del risultato espresso dal campo di gioco*" (sacralità che è la prima espressione della "credibilità" del sistema calcio).

2) Il c.d. "interesse del territorio" (ovvero l'interesse emotivo-sportivo della tifoseria locale ad avere una squadra della propria città al livello conquistato sul campo) non sarebbe più radicalmente o parzialmente frustrato, come è oggi (cfr. sopra rispettivamente punti nn. 1a e 1b), ma sarebbe pienamente tutelato, in quanto il "nuovo Lodo-Petrucci" dovrebbe garantire pienamente tale interesse (il risultato sportivo guadagnato da una società e da una città non potrebbe più essere "minato" dalla successiva non ammissione al campionato della società, per le stesse ragioni indicate al capoverso precedente).

3) L'interesse economico della società sportiva non ammessa al campionato (che, ad oggi, si vede "espropriare a zero euro" sia il titolo sportivo, sia il proprio patrimonio calciatori) non sarebbe più completamente frustrato dalla conseguente retrocessione della stessa all'ultimo

---

j) si garantirebbe che comunque la stessa non retrocederà oltre il campionato di Serie D (distante rispettivamente quattro, tre, due o una categoria dai campionati di Serie A, B, C1 e C2) o, al massimo, oltre il campionato di "Eccellenza", laddove invece, ad oggi, qualora non vi siano i presupposti o non vada a buon fine la procedura del Lodo-Petrucci, la città vede retrocedere la propria squadra fino in Terza Categoria (distante ben cinque categorie dal campionato di Serie D); è chiaro che, in tale ipotesi, il Comitato Interregionale, quale soggetto organizzatore della Serie D, non dovrà neanche prevedere un'evoluzione degli organici per garantire che vi possa trovare posto la società non ammessa ad un campionato professionistico o dichiarata insolvente e la cui procedura del "nuovo Lodo-Petrucci" non sia andata a buon fine, in quanto il posto per essa si creerà da sé, dato che tale società avrà, nel frattempo, lasciato un posto libero nei campionati superiori, colmato con i relativi ripescaggi a "cascata"; ne consegue che il posto in Serie D, da attribuire alla società non ammessa ad un campionato professionistico si libererebbe automaticamente proprio per l'effetto di tale non ammissione.

La soluzione normativa proposta avrebbe, infine, anche l'effetto (non da poco) di eliminare (o comunque drasticamente ridurre) il "tourbillon" di "ricorsi contro", ovvero di ricorsi proposti da alcune società contro l'ammissione di altre (quelli di cui si è trattato alla nota n. 14): ciò in quanto l'eventuale non ammissione di una società (oggetto di richiesta di tali "ricorsi contro") non determinerebbe alcun "vuoto" di organico in un dato campionato (al quale aspira di essere ripescata la società che propone un "ricorso contro"), in quanto tale "vuoto" verrebbe, nella maggior parte dei casi, "colmato" dalla nuova società neocostituita nella stessa città di quella non ammessa (proprio perché la nuova società subentrerebbe a quella non ammessa allo stesso livello agonistico, e non ad un livello inferiore, come viene invece previsto dall'attuale Lodo Petrucci).

gradino del calcio dilettantistico, con conseguente inevitabile fallimento della stessa "con zero euro in cassa", ma sarebbe (quantomeno parzialmente) tutelato dalla vendita al massimo prezzo possibile (a seguito della relativa asta) di tutta la propria azienda sportiva e dal conseguente "incameramento" dei relativi proventi.

4) L'interesse a prestare la propria attività lavorativa da parte dei dipendenti sportivi (calciatori e tecnici) della società non ammessa, aventi con la stessa contratti di prestazione sportiva pluriennali, non sarebbe più radicalmente frustrato per la risoluzione automatica di tali contratti in conseguenza del diniego di ammissione al campionato (così come non risulterebbe più frustrato l'interesse dei "giovani" tesserati per la stessa ad esprimere la propria personalità ludico-agonistica mediante la crescita sportiva in tale società), in quanto tutti i tesserati della società non ammessa (e tutti i relativi contratti) passerebbero automaticamente (all'interno della cessione dell'azienda sportiva) alla nuova società che abbia acquisito l'azienda della precedente gestione (rimanendo allo stesso livello agonistico).

5) L'interesse dei creditori della società non ammessa (a recuperare i propri crediti) non risulterebbe più radicalmente frustrato come è oggi (dato che la società è inevitabilmente destinata a fallire con zero euro in cassa, avendo definitivamente perduto la propria capacità di produzione economica, determinata dalla titolarità del titolo sportivo, e avendo essa subito l'espropriazione a zero euro di tutto il proprio patrimonio aziendale-sportivo), ma sarebbe (quantomeno parzialmente) tutelato dalla presenza in cassa della liquidità derivante dalla vendita al massimo prezzo possibile (a seguito della relativa asta) di tutta la propria azienda sportiva.

Alla luce di tutte le considerazioni espresse (senza avere ovviamente la pretesa di avere trovato la "chiave di volta" per la soluzione di tutti i problemi relativi ai temi trattati, ma con la coscienza di avere prospettato "soluzioni alternative" sulle quali sarebbe auspicabile una riflessione), si ritiene che sarebbe comunque certamente opportuno discutere ed approfondire, in sede federale, quello che, ad oggi (come confermatoci dalle "temperature" di queste ultime tre "estati roventi" di "campionati giudiziari"), è diventato "il problema" (e non più solo "un problema") del calcio italiano (e di tutte le sue componenti, non solo delle società, ma anche degli atleti e dei tecnici): a tale scopo, potrebbe essere utile nominare una Commissione di giuristi per la modifica del Lodo-Petrucci, che si ponga tutti i "sotto-problemi" e li approfondisca - anche considerando normative di altre federazioni estere e non solo di calcio - al fine di emanare un'adeguata normativa federale che garantisca tutti gli interessi, non solo sportivi, ma anche economici, sviluppatisi nel settore.