

Lo SPORT nella LEGGE DI BILANCIO 2019

di Mario Sanino e Alvio La Face

Sommario: *1. La conformazione dell'ordinamento sportivo sino all'avvento della legge di bilancio 2019. – 2. Le innovazioni concernenti l'organizzazione. – 3. La costituzione della Società Sport e Salute S.p.A. – 4. La nuova utilizzazione delle risorse economiche. – 5. La riforma dei “concorsi pronostici”. - 5.1. L'evoluzione normativa. - 5.2. I termini della riforma. - 5.3. Valutazioni critiche. – 6. L'organizzazione del gioco e la gestione delle relative concessioni (co. 639). – 7. Le innovazioni sulla disciplina della Giustizia Sportiva. – 8. La competenza del TAR Lazio. – 9. (segue) Ancora sulle innovazioni in tema di Giustizia Sportiva. – 10. Gli interventi sul Fondo “Sport e Periferie - 11. Gli interventi sulla disciplina relativa alla ripartizione delle risorse derivanti dalla commercializzazione dei diritti audiovisivi afferenti al campionato italiano di calcio di Serie A. -12. Conclusioni.*

1 – La conformazione dell'ordinamento sportivo sino all'avvento della legge di bilancio 2019.

La legge di bilancio 2019, nell'impulso di interessare più spazio possibile in virtù di un asserito “cambiamento” in tutte le materie suscettibili di manovra economica, ha toccato anche, ed in modo sostanziale, l'ordinamento sportivo. Ciò è avvenuto con i commi 629-651 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

In realtà, vale la pena prendere atto che l'intento innovativo è stato davvero consistente, in quanto non ha toccato solo la “materia di giustizia sportiva”, come appariva *prima facie* in qualche indice affrettato di pubblicazioni già esterne. Come ci accingiamo a segnalare, gli interventi del legislatore questa volta hanno anche coinvolto l'organizzazione dello Sport nel nostro Paese. È appunto in questa prospettiva che vengono svolte le considerazioni critiche che seguono.

Di particolare rilievo era stata, sino ad oggi, la prescrizione del legislatore contenuta nel D.L. 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 8

agosto 2002, n. 178, che aveva istituito la CONI Servizi S.p.A., trasferendo alla stessa il patrimonio immobiliare del CONI.

La sostanziale duplicazione del CONI in ente pubblico CONI, da un lato, e società per azioni CONI Servizi, dall'altro, era stata una iniziativa all'epoca collocata nel vasto processo di "privatizzazione". La configurabilità in astratto di enti pubblici organizzati in forma societaria nell'ordinamento italiano è ormai pacifica, nell'ambito della evoluzione legislativa iniziata con la l. 22 dicembre 1984, n. 887 (legge finanziaria 1985).

A proposito della CONI Servizi, dunque, si era prodotta una norma primaria (art. 8, legge 178/2002, cit.) che costituiva la società, ne determinava l'oggetto e il capitale sociale, ne individuava i soci (la società era interamente di proprietà del Ministero dell'Economia e Finanze), ne indicava le modalità di nomina degli amministratori, la sottoponeva al controllo della Corte dei conti, ne regolava il patrimonio e il rapporto con il personale e, infine, ne regolava i rapporti con il CONI.

In conclusione, il quadro organizzativo, anche in virtù del concorso di altre disposizioni legislative, era caratterizzato come segue:

a) il CONI, ente di diritto pubblico posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali (oggi sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹), che rappresenta il massimo organo di disciplina, regolazione e gestione

¹ Il comma 19 dell'art. 1 del D.L. 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri (o al Ministro da lui delegato) le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali dagli articoli 52, comma 1, e 53 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, in materia di sport. Ciò premesso, le disposizioni in materia di vigilanza amministrativa sul CONI sono contenute nei seguenti provvedimenti: d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, e successive modificazioni (d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15), "*Riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano*"; legge 31 gennaio 1992, n. 138 (recante "*Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità del Comitato Olimpico Nazionale Italiano*"). Dal combinato disposto delle norme contenute in detti provvedimenti emerge un quadro di riferimento in materia di vigilanza sul CONI molto preciso e definito. L'art. 1 del d.lgs. 242/1999 stabilisce che il CONI ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è posto sotto la vigilanza del Ministro per i beni e le attività culturali (dal 2006, sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri). L'art. 13 del medesimo decreto legislativo disciplina specificamente la vigilanza sul CONI, stabilendo che:

"1. Il Ministero per i beni e le attività culturali può disporre lo scioglimento della giunta nazionale e la revoca del presidente del CONI per grave e persistente inosservanza delle disposizioni di legge e di regolamento, per gravi irregolarità amministrative, per omissione nell'esercizio delle funzioni, per gravi deficienze amministrative tali da compromettere il normale funzionamento dell'ente, ovvero per impossibilità di funzionamento degli organi dell'ente.

2. Nei casi di cui al comma 1 è nominato un commissario straordinario fino alla ricostituzione degli organi dell'ente, da effettuarsi entro il termine di quattro mesi."

dell'attività sportiva in Italia e costituisce la Confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate;

b) lo strumento operativo attraverso il quale l'ente concretizzava la propria funzione era costituito da una società per azioni, la CONI Servizi S.p.A., alla quale era affidata la titolarità dei beni del CONI; la società assicurava la migliore gestione e lo sfruttamento delle risorse ed aveva il duplice compito di supportare il CONI nell'adempimento dei suoi compiti istituzionali e di proporsi sul mercato come società leader nell'erogazione dei servizi di qualità e di alto valore aggiunto per il sistema sportivo.

Al terzo comma dello stesso articolo la vigilanza ministeriale viene specificamente prevista per i provvedimenti degli organi del CONI concernenti atti di indirizzo e controllo, che diventano esecutivi qualora l'Autorità vigilante non formuli motivati rilievi entro 20 giorni dalla ricezione degli atti.

Per espresso richiamo del medesimo comma dell'art. 13 del d.lgs. 242/1999 e s.m.i., le disposizioni di cui all'art. 1 della legge n. 138/1992 sono tuttora un preciso riferimento per l'esercizio della vigilanza sul CONI. In particolare, vige il principio generale contenuto nel comma 8 di tale articolo, il quale stabilisce che *“fatto salvo il disposto dei commi 3, 4 e 5, gli atti non espressamente soggetti per legge ad approvazione ministeriale sono immediatamente esecutivi”*. I *soprarichiamati commi 3, 4 e 5* (nella parte ancora vigente a seguito della emanazione della legge 178/2002) riguardano rispettivamente:

- (comma 3) le delibere concernenti norme di funzionamento e di organizzazione e quelle concernenti l'ordinamento dei servizi (da trasmettere per l'approvazione all'Autorità vigilante e che divengono esecutive se entro 20 giorni non vengono formulati motivati rilievi per vizi di legittimità);

- (commi 4-5) le delibere concernenti il regolamento organico e il regolamento di amministrazione e contabilità (da trasmettere per l'approvazione all'Autorità vigilante, entro 60 giorni dalla ricezione salvo rinvio, con motivati rilievi, ai fini del riesame).

- Il comma 6 del medesimo articolo 1 stabilisce, inoltre, che, *“nel caso di rilievi riguardanti vizi di legittimità, devono essere espressamente indicate le disposizioni di legge che si ritengono violate”*.

Occorre, altresì, considerare che l'art. 8 della legge 178/2002, nel provvedere al riassetto del CONI, istituendo la Coni Servizi S.p.A. per l'espletamento dei compiti del CONI ente pubblico, ha espressamente previsto, al comma 14 (norma che, peraltro, non è stata modificata né abrogata dalla legge 145/2018), che *“restano ferme le vigenti disposizioni in materia di vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali sul CONI”*.

Alla luce di quanto sopra riportato, e in base alle norme contenute nei citati provvedimenti, che hanno carattere di “specialità” e non possono, pertanto, essere derogati con provvedimenti di carattere generale, le deliberazioni degli organi del CONI, soggette ad approvazione da parte dell'Autorità vigilante, risultano essere le seguenti:

- Statuto e relative modificazioni: da approvarsi entro 60 giorni dalla ricezione (art. 2, comma 2, d.lgs. 242/1999 e s.m.i.);
- Definizione annuale di criteri e parametri fondamentali cui deve attenersi il contratto annuale di servizio con la Coni Servizi S.p.A., ai sensi dell'art. 8, comma 8, legge 178/2002 (art. 7, comma 2, lett. a-bis, d.lgs. 242/1999 e s.m.i.);
- Criteri generali dei procedimenti di giustizia (art. 7, comma 2, lett. h-bis, d.lgs. 242/1999 e s.m.i.);
- Atti di indirizzo e controllo (art. 13, comma 3, d.lgs. 242/1999 e s.m.i.).

Sono, inoltre, soggetti ad approvazione governativa atti previsti da specifici provvedimenti legislativi (ad esempio, legge 189/2002, art. 30, in materia di fissazione del limite massimo annuale di ingresso degli sportivi stranieri).

Questa configurazione è rimasta invariata sino alla legge di bilancio 2019 che, per scelte politiche, come si vedrà, ha inteso stravolgere il quadro normativo di pertinenza della organizzazione dello Sport².

Solo per mera completezza di esposizione va segnalato, in via assolutamente preliminare, che le disposizioni normative (limitate all'oggetto specifico dell'argomento preso ora in considerazione) non sembrano immuni da critiche sia di forma che di contenuto.

Pur tuttavia, conviene rinviare ad un secondo momento qualsiasi valutazione critica approfondita circa l'impianto normativo in questione, quando la riforma sarà definitivamente attuata e definita e sarà trascorso il necessario tempo di decantazione. La presente esposizione si limiterà, pertanto, a passare in rassegna, in maniera sostanzialmente descrittiva, la serie di modifiche apportate alla organizzazione dello Sport e al sistema di Giustizia sportiva dalla legge di bilancio 2019.

2 – Le innovazioni concernenti l'organizzazione

Il legislatore ha evidentemente inteso modificare la primaria configurazione, operando “un cambiamento” secondo due prospettive: in primo luogo, ha mutato la denominazione della società da CONI Servizi S.p.A. in “Sport e Salute S.p.A.” (v. co. 629); quindi, si è curato di garantire a detta società risorse economiche, ma ciò a svantaggio dell'ente CONI. Ed invero, la norma ha dapprima prescritto che per il CONI e per “Sport e Salute” “*il livello di finanziamento ...*” è stabilito nella “*misura annua del 32 per cento delle entrate effettivamente incassate dallo Stato (registrate nell'anno precedente)*”, assicurando comunque una misura minima di 410 milioni annui³; quindi, al momento della spartizione, ha determinato in 40 milioni di euro

² Sul rapporto tra CONI e CONI Servizi si permette segnalare M. SANINO, *Giustizia Sportiva*, p. 51 e ss., CEDAM, 2016.

³ Si tratta di una previsione non di poco conto, dal momento che garantisce un sistema di attribuzione annuale di risorse certo e definito in favore dell'ordinamento sportivo nazionale, attraverso la determinazione di un meccanismo automatico di finanziamento. Si osserva, peraltro, che il ripristino di un meccanismo automatico di finanziamento del CONI, che potesse garantire certezza e serenità indispensabili per la programmazione delle

annui l'ammontare delle risorse destinate al CONI e in 368 milioni di euro annui l'ammontare di quelle riservate a "Sport e Salute S.p.A." (v. co. 630).

Il legislatore non si è fermato qui; ed infatti, ha anche determinato (con un deciso intento limitativo) le funzioni del CONI, circoscrivendole all'attività afferente al *"proprio funzionamento e alle proprie attività istituzionali nonché agli oneri relativi alla preparazione olimpica e al supporto alla delegazione italiana"*.

Questa norma, tuttavia, non solo non brilla per solare chiarezza, ma appare essere finanche antinomica e contraddittoria. Infatti, in base all'attuale contesto normativo di riferimento in *subjecta* materia, rimasto inalterato e costituito dal decreto Melandri (così come modificato ed integrato dal decreto Urbani - Pescante), l'attività istituzionale del CONI è talmente ampia ed omnicomprensiva da racchiudere in sé ogni funzione e competenza legata all'attività sportiva nazionale. Al CONI è, infatti, attribuito *ex lege* il ruolo di organo di vertice e di governo dello sport nazionale; ne consegue che, considerata la legislazione vigente, l'attività istituzionale del CONI non può identificarsi solo ed esclusivamente con quella legata all'approntamento dei mezzi per la partecipazione alle Olimpiadi e al supporto della delegazione italiana – cosa che, peraltro, risulterebbe in palese contrasto con la Carta Olimpica del CIO e con il ruolo e le funzioni dalla stessa attribuite a ciascun Comitato Olimpico - ma deve evidentemente riferirsi ad una più generale competenza di organizzazione, regolamentazione, disciplina, promozione dell'attività sportiva sul piano nazionale. È evidente, pertanto, come tale norma potrebbe ragionevolmente costituire il punto di partenza di un disegno riformatore più ampio, volto ad intervenire e ad incidere in profondità sulle disposizioni che regolano l'assetto dell'ordinamento sportivo nazionale e, conseguentemente, sul perimetro di azione riservato al Comitato Olimpico.

attività sportive, è stato invocato per decenni dall'organizzazione sportiva facente capo al CONI, in quanto costituente un aspetto fondamentale per garantire il principio di autonomia dello sport italiano.

Se, dunque, al CONI saranno destinati 40 milioni di euro, d'ora in poi *“al finanziamento delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, dei gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato e delle associazioni benemerite, si provvede con l'importo di 280 milioni di euro annui a valere sulla suddetta quota destinata alla Sport e Salute S.p.A.”* (v. co. 630).

Da ricordare che una parte minima del suddetto importo di 410 milioni (2 milioni) sarà destinata agli oneri previsti dai commi 634-639 per le attività afferenti a *“forme di gioco che non comportano rischi connessi al disturbo da gioco d'azzardo”* e *“integrazione del gioco con attività sociali, sportive e culturali”*.

Ovviamente, è stato previsto, da un lato, che quanto già determinato prima dell'entrata in vigore della legge non subisca modifiche, mentre, quando la legge sarà applicata per la prima volta, i termini indicati dalla disposizione potrebbero subire delle “rimodulazioni”. La rimodulazione, peraltro, potrà avvenire ogni anno, secondo le esigenze che si manifesteranno in concreto.

In verità, si ricorda come l'organizzazione dello Sport aveva già subito un violento scossone attraverso due interventi: il primo si era verificato con l'adozione di un decreto legge (n. 115/2018), poi non convertito, che aveva apportato innovazioni consistenti in materia di giustizia sportiva. Il decreto non è stato convertito, ma il CONI, con un secondo intervento, d'intesa con l'Autorità vigilante, ha inteso modificare il proprio Statuto, approvato dalla Presidenza del Consiglio con un provvedimento, il D.P.C.M. in data 21 dicembre 2018, il quale ha sostanzialmente preso atto del conferimento al TAR Lazio della competenza in materia di *“ammissione e esclusione dalle competizioni professionistiche ...”* (l'argomento sarà ripreso più oltre).

Questi due interventi sono stati riprodotti nella legge di stabilità 2019.

3 – La costituzione della Società Sport e Salute S.p.A.

Con il comma 633, viene ulteriormente puntualizzata la posizione della nuova società costituita in sostituzione della CONI Servizi S.p.A.

Come accennato in precedenza, l'argomento era stato trattato con il D.L. 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, che, con l'art. 8, aveva disegnato l'assetto del CONI, ma soprattutto aveva disciplinato consistenza, connotazioni e aree di intervento della CONI Servizi S.p.A. La nuova legge 145/2018 è intervenuta pesantemente sul punto, apportando modifiche sostanziali rispetto al precedente modello normativo. Ed infatti: a) impone la stipula di un contratto di servizio tra la Società Sport e Salute ed il CONI, che dovrà disciplinare i rapporti anche finanziari tra le due persone giuridiche, ma che, a differenza del passato, non vedrà certamente il CONI quale unico "committente" della società; b) si evidenzia e si valorizza "l'Autorità di governo competente in materia di sport", che avrà indubbiamente poteri di indirizzo e di direzione nei confronti della società, in passato del tutto sconosciuti; c) si specificano le competenze e si individua la consistenza della Società Sport e Salute S.p.A., sostituendo il quarto comma della legge 178/2002.

La nuova Società avrà, inoltre, i connotati che seguono (v. co. 633):

a) le azioni sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze;

b) la società è amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre membri, di cui uno con funzioni di presidente. Il presidente è nominato dall'Autorità di Governo competente in materia di sport previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, ha la rappresentanza legale della società, presiede il consiglio di amministrazione di cui è componente e svolge le funzioni di amministratore delegato. Gli altri componenti sono nominati rispettivamente dal Ministro della salute e dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Come si vedrà, si è rafforzato in modo consistente il rapporto tra l'Autorità politica e l'Organo investito delle funzioni dell'organizzazione dello Sport, tanto da mitigare, di fatto, il principio emanato dalla legge 280/2003, che aveva consacrato l'autonomia dell'ordinamento sportivo.

Inoltre, si conferma la necessaria applicazione, nei confronti della società, del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175) e, specificamente, dell'art. 11 (organi amministrativi o di controllo della società a controllo pubblico).

Si aggiunge, peraltro, che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dell'autorità di Governo competente in materia di sport, previo parere del CONI, sono stabiliti ulteriori requisiti manageriali e sportivi necessari per le nomine degli organi della società. Gli organi di vertice della società sono incompatibili con gli organi di vertice del CONI, nonché con gli organi di vertice ed elettivi delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, dei gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato e delle associazioni benemerite; l'incompatibilità perdura per un biennio dalla cessazione della carica. Il Presidente del collegio sindacale della società è designato dal Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri componenti del medesimo collegio dall'Autorità di Governo competente in materia di sport.

Nel frattempo, gli organi operativi esistenti potranno svolgere solo l'ordinaria amministrazione, nonché adottare atti urgenti e indifferibili, con indicazione specifica dei motivi di urgenza e indifferibilità; interventi di straordinaria amministrazione saranno consentiti "esclusivamente" previo parere dell'autorità di Governo competente in materia di sport.

Come apprezzamento conclusivo sul punto è opportuno rilevare che una consistente quantità di risorse sono ormai in disponibilità della società Sport e Salute S.p.A., di proprietà della amministrazione centrale, a scapito dell'ente che, dotato di

una storia ultracentenaria, originariamente era stato costituito come unico ente cui faceva capo e carico l'organizzazione e la gestione dello Sport in Italia.

4 – Il nuovo utilizzo delle risorse economiche

Superato l'aspetto precipuamente strutturale della nuova Società, il legislatore ritorna sul sistema del finanziamento dei soggetti operanti nel mondo dello sport, correlandolo con le funzioni espletate dal CONI e dalla Società Sport e Salute.

Si prescrive, quindi, che la nuova società provvederà al finanziamento delle federazioni sportive nazionali e degli altri soggetti di cui al comma 630, attraverso un sistema separato, "ai fini contabili ed organizzativi, che provvede al riparto delle risorse".

Sul punto occorre porre in evidenza, in ogni caso, che la funzione ora segnalata, propria della società "Sport e Salute", deve espletarsi sempre sulla base degli indirizzi generali in materia sportiva adottati dal CONI in armonia con i principi dell'ordinamento sportivo internazionale. In questa prospettiva si specifica che per la amministrazione della gestione separata il consiglio di amministrazione della "Sport e Salute S.p.A." è integrato da un membro designato dal CONI, quale consigliere aggiunto.

Indubbiamente questa disposizione attutisce la nuova previsione in materia di finanziamento degli organismi sportivi e di assegnazione delle risorse economiche, praticamente ora di pertinenza della Sport e Salute.

Sarà, pertanto, la futura applicazione delle disposizioni che potrà offrire la esatta consistenza della innovazione normativa.

Il legislatore infine, prescrive una disposizione di particolare rilevanza; ed infatti, non manca di ribadire che gravi irregolarità nella gestione comporteranno anche la possibilità di revoca delle risorse assegnate da parte dell'Autorità di Governo, fermi restando i poteri attribuiti al CONI, per effetto dell'attuale quadro legislativo di riferimento, in materia di controllo sulle Federazioni e sulle Discipline Sportive

Associate e di commissariamento delle medesime in caso di gravi irregolarità nella gestione⁴.

5 – La riforma dei “concorsi pronostici sportivi”

La norma del comma 634 prevede che, *“al fine di incentivare forme di gioco che non comportano rischi connessi al disturbo da gioco d’azzardo, con provvedimento del direttore dell’Agenzia delle dogane e dei Monopoli si dovrà procedere alla riforma dei concorsi pronostici sportivi (di cui al decreto legislativo 14 aprile 1948, ratificato dalla legge 22 aprile 1953, n. 342)”*.

Di particolare rilevanza, quindi, è l’intervento del legislatore su una materia che in verità non sembrava dovesse sollecitare l’adozione di nuove disposizioni: si tratta, appunto, dei “concorsi pronostici sportivi”. Sull’argomento la nuova legge si intrattiene, oltre che con la appena ricordata disposizione (co. 634), in varie ulteriori prescrizioni.

I commi da 634 a 639 della c.d. legge di bilancio 2019 recano una serie di disposizioni volte a mutare sostanzialmente la disciplina dei concorsi pronostici sportivi, attualmente rappresentati dal “Totocalcio”⁵, da “il9” e dal “Totogol”.

⁴ L’art. 1, comma 633, della legge 145/2018, nel disporre che, in caso di gravi irregolarità nella gestione o in caso di scorretto utilizzo dei fondi trasferiti, l’Autorità di Governo competente in materia di sport può procedere alla revoca totale o parziale delle risorse assegnate, fa, tuttavia, espressamente salvo quanto previsto dall’art. 7, comma 2, lettere e) ed f), del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 e s.m.i., che di seguito si riporta: “[la Giunta Nazionale del CONI] e) esercita, sulla base dei criteri e modalità stabilite ai sensi dell’articolo 5, comma 2, lettera e), il potere di controllo sulle federazioni sportive nazionali, sulle discipline sportive associate e sugli enti di promozione sportiva riconosciuti in merito al regolare svolgimento delle competizioni, alla preparazione olimpica e all’attività sportiva di alto livello ed all’utilizzo dei contributi finanziari di cui alla lettera d) del presente comma;

f) propone al consiglio nazionale, il commissariamento delle Federazioni sportive nazionali o delle Discipline sportive associate, in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell’ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, o nel caso in cui non siano stati ottemperati gli adempimenti regolamentari al fine di garantire il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali”.

⁵ Era il 5 maggio 1946 quando debuttò la schedina Sisal, quella che due anni dopo sarebbe stata nazionalizzata e chiamata “Totocalcio”: 12 risultati da pronosticare, un gioco tanto semplice quanto geniale. L’idea era venuta al giornalista triestino Massimo Della Pergola durante il periodo di prigionia in un campo svizzero e sviluppata con i colleghi Fabio Jegher e Geo Molo.

Il suo progetto - un passatempo popolare anche in quel caso pensato per finanziare la rinascita dello sport italiano - riuscì in breve tempo a conquistare gli italiani. Il successo arriva subito, con il campionato 1946-’47. I fondatori entrano in sintonia con i “Sisalisti”, ben 12 mila ricevitori, che divulgano la voglia di giocare e partecipano ad un fondo a favore dei disoccupati.

Non si tratta, a ben vedere, di una normativa di dettaglio, bensì, e sia concesso il termine, di un disegno programmatico volto alla modifica della normativa in materia, rappresentata, su tutte, dal d.lgs. 496/1948 e dalla legge 342/1953.

Invero, la legge 30 dicembre 2018, n. 145, prescrive che la riforma dei concorsi pronostici sportivi dovrà trovare applicazione mediante un futuro provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli⁶.

Come meglio si apprezzerà nel prosieguo, viene, dunque, demandata a siffatto provvedimento l'introduzione dei nuovi criteri di ripartizione della posta di gioco e la sospensione, ovvero la chiusura definitiva, dei concorsi ad oggi esistenti.

Le norme in parola prevedono, inoltre, che la neo costituita Sport e Salute S.p.A., sulla base di un apposito contratto di servizio stipulato con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, debba provvedere all'integrazione del gioco con attività

Poi, nel 1948 il Totocalcio passa al CONI e Sisal inventa Totip. Una schedina che sarà per 60 anni al servizio dell'ippica e delle competizioni sportive e non solo. Due provvedimenti legislativi in quegli anni contribuiranno alla maggiore diffusione del gioco: la legge sull'Imposta Unica (22 dicembre 1951, n.1379), che stabilì che i premi vinti fossero al netto delle ritenute, e la legge "fifty-fifty" (23 settembre 1965, n. 1117), che sancì un più equilibrato criterio nella ripartizione delle entrate tra CONI ed Erario (assegnando al montepremi il 38% dell'intero ammontare complessivo delle poste di gioco).

Il Totocalcio ha cominciato a perdere il suo fascino con il nuovo millennio: la moltiplicazione dei concorsi, come il Totogol, la legalizzazione delle scommesse sportive, l'entrata in scena di altri giochi e, non da ultimo, l'avvento delle pay - tv, hanno messo in secondo piano il Totocalcio. Nel 2002, anche al fine di garantire la gestione unitaria del settore dei giochi, i concorsi pronostici vengono affidati ad AAMS (Monopoli di Stato, oggi Agenzia delle Dogane e dei Monopoli), che ne attua un rilancio, conservandone le caratteristiche distintive, ma apportando cambiamenti nella formula ed introducendo elementi di novità. Dal campionato 2003-2004 è stato modificato significativamente il regolamento del Totocalcio; il gioco è, infatti, passato da 13 a 14 partite ed è stata introdotta, oltre ad altri premi a sorteggio fra le schedine risultate non vincenti, la categoria di vincita "Partecipo al 9" che consiste nel pronosticare esattamente i primi 9 risultati della colonna. I tentativi di rilancio, degli ultimi 15 anni, sono falliti.

⁶ In questo senso, emerge un primo dato importante in linea con la previgente legislazione: la competenza dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli in tema di concorsi a pronostico. Infatti, ai sensi dell'art. 1 del DPR 24 gennaio 2002, n. 33 (avente ad oggetto "Regolamento concernente l'affidamento delle attribuzioni in materia di giochi e scommesse all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, a norma dell'articolo 12, comma 1, della l. n. 383 del 2001"), *"le funzioni statali in materia di giochi di abilità, concorsi pronostici e scommesse, ivi comprese quelle inerenti alla gestione delle relative entrate, attribuite all'Agenzia delle entrate, sono esercitate dal Ministero dell'economia e delle finanze – Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato*. Inoltre, l'art. 4 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito in l. n. 178 del 2002, prevede che *"al fine di assicurare la gestione unitaria prevista dall'articolo 12 della l. 18 ottobre 2001, n. 383, nonché di eliminare sovrapposizioni di competenze, di razionalizzare i sistemi informatici esistenti e di ottimizzare il gettito erariale, l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato svolge tutte le funzioni in materia di organizzazione ed esercizio dei giochi, scommesse e concorsi pronostici. Per i giochi, le scommesse ed i concorsi pronostici connessi con manifestazioni sportive, ferma restando la riserva del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) prevista dall'articolo 6 del d.lgs. 14 aprile 1948, n. 496, le predette funzioni sono attribuite all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in concessione"*.

sociali, sportive e culturali (a cui sarà destinata una quota, pari al 12%, dei nuovi criteri di ripartizione).

La riforma dei concorsi pronostici sportivi, pertanto, operata in seno alla legge di stabilità 2019, viaggia su un doppio binario: non solo il rilancio di un gioco non “rischioso” e, proprio per questo motivo, escluso dal divieto di pubblicità, introdotto con il decreto legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, (c.d. “decreto Dignità”), ma anche una fonte di finanziamento diretto alla neonata Sport e Salute S.p.A., che, «*sulla base di un apposito contratto di servizio*» stipulato con l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, «*provvede all’integrazione del gioco con attività sociali, sportive e culturali*» e che riceverà tra «*l’11 e il 13 per cento*» della raccolta («*posta unitaria di partecipazione al gioco*»), «*ferma restando la competenza esclusiva dell’Agenzia per l’organizzazione del gioco e la gestione delle relative concessioni*».

5.1 - L’evoluzione normativa

È bene preliminarmente delineare la cornice normativa che si è succeduta nel tempo e su cui si è andata ad innestare la menzionata riforma.

La scommessa sportiva c.d. a quota fissa consiste in un contratto attraverso il quale due parti si promettono reciprocamente di eseguire una prestazione a contenuto patrimoniale, il cui ammontare è prestabilito, a favore di colui che avrà formulato il pronostico esatto in relazione ad un determinato evento sportivo⁸.

Certamente si tratta di una tipologia di contratti che assume decisiva rilevanza economica in seno al nostro ordinamento, atteso che la raccolta annuale di denaro,

⁷ Unico altro gioco escluso dal divieto di pubblicità è la Lotteria Italia. “*Sono esclusi dal divieto di cui al presente comma le lotterie nazionali a estrazione differita di cui all’articolo 21, comma 6, del decreto-legge 1 luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, le manifestazioni di sorte locali di cui all’articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 2001, n. 430, e i loghi sul gioco sicuro e responsabile dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli*” (art. 9 comma 1 Decreto Legge 12 luglio 2018, n. 87, recante “*Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese*”).

⁸ In tal senso, BUTTARO L., *Giochi e scommesse*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, p. 2; FUNAIOLI C.A., *Giuoco e scommessa*, in *Noviss. Dig. It.*, VII, Torino, 1961, p. 931; VALSECCHI E., *Il giuoco e la scommessa*, in *Trattato Cicu-Messineo*, Milano, 1954, p. 71.

da parte dei *bookmaker* autorizzati, limitatamente a tale tipologia di contratti, si assesta attorno ai quattro miliardi di euro.

La gestione delle scommesse è da sempre caratterizzata da un modello di monopolio fiscale, con la conseguenza che l'attività è riservata a determinati soggetti, solitamente in un regime di concessione, al fine di procacciare un'entrata allo Stato. Basti, infatti, pensare che siffatto regime risale sino al RD 18 giugno 1931, n. 773, il cui art. 88 riservava (e riserva tuttora) l'esercizio di qualunque attività di scommessa ai soggetti autorizzati⁹.

Sotto un profilo prettamente fiscale, l'art. 6 del d.lgs. 14 aprile 1948, n. 496, assoggettava i proventi del monopolista esercente l'attività di organizzazione di giochi di abilità e concorsi a pronostico aventi ad oggetto eventi sportivi ad una "tassa di lotteria", commisurata al 16 per cento degli introiti lordi¹⁰.

È importante notare come detto articolo riservasse, rispettivamente, al Comitato olimpico nazionale italiano e all'Unione nazionale incremento razze equine l'attività di organizzazione e di esercizio di giochi di abilità e di concorsi pronostici, qualora fossero connesse a manifestazioni sportive organizzate o svolte sotto il controllo dei predetti enti, i quali erano così tenuti, come detto, a corrispondere allo Stato una tassa di lotteria pari al 16 per cento di tutti gli introiti lordi.

Successivamente, il susseguirsi di norme volte a maggiormente regolamentare il fenomeno dei concorsi a pronostici ha dato vita ad una complessa disciplina che ha, nel corso del tempo, creato non poche difficoltà interpretative¹¹.

⁹ La citata norma recitava testualmente "*la licenza per l'esercizio delle scommesse può essere concessa esclusivamente a soggetti concessionari o autorizzati da parte di Ministeri o di altri enti ai quali la legge riserva la facoltà di organizzazione e gestione delle scommesse, nonché a soggetti incaricati dal concessionario o dal titolare di autorizzazione in forza della stessa concessione o autorizzazione*".

¹⁰ Il d.lgs. 14 aprile 1948, n. 496, prevedeva, agli articoli da 1 a 3, non solo che l'organizzazione e l'esercizio di giochi di abilità e di concorsi pronostici fossero riservati allo Stato, ma, altresì, che l'organizzazione e l'esercizio delle predette attività fossero affidate al Ministero delle finanze, il quale poteva effettuare la gestione direttamente o per mezzo di persone fisiche o giuridiche. In questo secondo caso, la citata disciplina esplicitava come i proventi derivanti dall'esercizio delle dette attività dovessero affluire ad un apposito capitolo di entrata del Ministero delle finanze.

¹¹ In dottrina, sui profili tributari e di diritto civile del sistema dei concorsi a pronostico sportivi, tra i tanti: REPACI F.A., *L'imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi pronostici*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1952, I, p. 208; PICCIAREDDA F., *Gioco – V) Imposta unica sui giuochi d'abilità e concorsi pronostici*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVI, Roma, 1989, p. 2; MARZANO L., *L'imposta unica sulle scommesse transita indenne al vaglio della corte costituzionale*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 1, 2008; BORIA P., *La disciplina tributaria dei giochi e delle*

In un primo momento, la legge 22 dicembre 1951, n. 1379 (modificata con legge 26 novembre 1955, n. 1109), ha introdotto l'imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi pronostici con un'aliquota del 23 per cento, in sostituzione tanto della tassa di lotteria, ancora parzialmente disciplinata dal vecchio testo del 1948, quanto dell'imposta generale sull'entrata dei diritti erariali sulle scommesse istituite antecedentemente, con il RDL 10 marzo 1943, n. 86.

In seguito, l'art. 1 della legge 27 maggio 1959, n. 358, ha implicitamente abrogato la suddetta normativa, riscrivendo l'intera disciplina dell'imposta e innalzando l'aliquota.

Anche questa ultima norma è stata superata dalla legge 8 giugno 1962, n. 587, e dal DM 31 luglio 1962, che hanno ripristinato, sostanzialmente, una parte della disciplina del previgente testo del d.lgs. 14 aprile 1948, n. 496, pur mantenendo la denominazione "imposta unica" ed alcune disposizioni della legge n. 358/1959. Siffatta imposta unica si applicava ai giochi di abilità ed ai concorsi pronostici, mentre le scommesse, con l'entrata in vigore del DPR 26 ottobre 1972, n. 640, attuativo della legge 9 ottobre 1971, n. 825, furono assoggettate all'imposta sugli spettacoli.

È, invece, con l'art. 3, commi 229-236, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, modificato, poi, dall'art. 24, comma 26, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che il monopolio fiscale è stato esteso anche alle scommesse sportive a quota fissa, le cui licenze sarebbero state bandite entro il 1998, prevedendo un'immediata estensione dell'imposta unica (nella misura del 6 per cento) anche a tale tipologia di scommesse.

Con la legge finanziaria 1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662), è stata poi ampliata l'applicazione dell'imposta unica, con aliquote differenziate, da allora

scommesse. Contributo allo studio dei monopoli fiscali, in *Riv. dir. trib.*, 2007, p. 34; RICCARDI S., *Il soggetto passivo dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse: le nozioni di "gestore delle scommesse in conto proprio e "gestore delle scommesse per conto terzi"*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2016, 2, p. 794; COGGIOLA N., *Il doppio azzardo del giocatore: i contratti di gioco e scommessa in dottrina e giurisprudenza*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2017, 2, p. 264; BLANDO F., *Totocalcio e regole contrattuali. Esclusa l'approvazione scritta delle clausole vessatorie*, in *Dir. e giust.*, 2003, 6, p. 83; ID., *Le clausole vessatorie dei concorsi a pronostici del Coni (ovvero quando il gioco si fa serio!)*, in *Danno e resp.*, 2004, I, p. 187; CHINÉ G., *Regolamento dei concorsi a pronostici e clausole vessatorie*, in *Giur. it.*, 1992, I, p. 495.

applicabile anche alle scommesse sulle corse dei cavalli, anch'esse assoggettate, fino a quel momento, all'imposta sugli spettacoli. Tale legge ha, inoltre, espressamente disposto il riordino della materia dei giochi e delle scommesse ippiche, realizzata poi dal DPR 8 aprile 1998, n. 169.

È proprio con il d.lgs. 23 dicembre 1998, n. 504, che il regime fiscale del monopolio sulle scommesse sportive ha subito una profonda modifica, mediante un'organica disciplina della c.d. imposta unica¹².

Infatti, il d.lgs. n. 504 del 1998, in applicazione dei criteri direttivi posti dall'art. 1 della legge n. 288 del 1998 (recante "Delega al Governo per la revisione della disciplina concernente l'imposta sugli spettacoli e l'imposta unica di cui alla legge 22 dicembre 1951, n. 1379"), ha individuato in modo preciso il presupposto (la scommessa), la base imponibile (quella parte della somma giocata corrispondente alla "*quota di prelievo stabilita per ciascuna scommessa*" e devoluta al CONI), i soggetti passivi (i gestori del servizio, anche in concessione), l'aliquota (il "*20,20 per cento della quota di prelievo*").

Quanto alla "quota di prelievo", l'art. 3, comma 231, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), come sostituito dall'art. 24 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, stabiliva che: "*Con decreto del Ministro delle finanze sono stabilite le quote di prelievo sull'introito lordo delle scommesse, da destinarsi al CONI al netto dell'imposta unica di cui alla legge 22 dicembre 1951, n. 1379, con aliquota del 5 per cento, e delle spese relative all'accettazione e alla raccolta delle scommesse medesime e alla gestione del totalizzatore nazionale*".

Detta disciplina, a sua volta, imponeva al CONI di destinare, d'intesa con gli enti territoriali competenti, una quota dei proventi netti derivanti dalle scommesse per favorire la diffusione dell'attività sportiva, attraverso interventi destinati ad infrastrutture sportive, anche scolastiche, segnatamente nelle zone più carenti;

¹² Sui fugati dubbi di incostituzionalità della determinazione dell'imposta unica sulle scommesse, cfr. Corte cost., 29 gennaio 2004, n. 50, in *Giur. cost.*, 2004, p. 1.

nonché di destinare almeno il 5 per cento dei suddetti proventi alle attività dei settori giovanili ed allo sviluppo dei vivai per le attività agonistiche federali. Con DM del 15 febbraio 1999, il Ministro delle finanze ha poi provveduto a quantificare le quote di prelievo, stabilendo una quota per le scommesse a quota fissa, nonché quote diverse per le altre scommesse, distinte in nove categorie a seconda del numero di eventi oggetto di scommessa.

Dalla descritta disciplina emerge che la quota di prelievo era determinata in relazione all'esigenza di finanziare in parte il funzionamento del CONI, in parte (attraverso la mediazione dello stesso CONI e degli enti territoriali competenti) le infrastrutture sportive, al fine di favorire la diffusione dello sport e della pratica motoria, particolarmente nelle zone carenti di impianti sportivi ed a favore delle attività agonistiche dei giovani.

5.2 - I termini della riforma

Orbene, esaminando nel particolare la nuova disciplina, il comma 634 stabilisce che, al fine di incentivare forme di gioco che non comportano rischi connessi al disturbo da gioco d'azzardo, con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, si procede alla riforma dei concorsi pronostici sportivi, di cui al decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, recante "Disciplina delle attività di giuoco", ratificato dalla legge 22 aprile 1953, n. 342 ("Ratifica di decreti legislativi concernenti il Ministero dell'interno emanati dal Governo durante il periodo dell'Assemblea Costituente").

Il suddetto decreto (d.lgs. 496/1948) prevede, in particolare, in seno agli articoli da 1 a 3:

- che "l'organizzazione e l'esercizio di giochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato";

- che *“l'organizzazione e l'esercizio delle predette attività sono affidate al Ministero delle finanze, il quale può effettuare la gestione direttamente o per mezzo di persone fisiche o giuridiche che diano adeguata garanzia di idoneità”* e *“in questo secondo caso, la misura dell'aggio spettante ai gestori e le altre modalità della gestione sono stabilite in speciali convenzioni”*;

- che *“i proventi derivanti dall'esercizio delle predette attività devono affluire ad un apposito capitolo di entrata del Ministero delle finanze.*

Il comma, quindi, procede ad una *deregulation* della disciplina, affidando a provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli la riforma dei concorsi pronostici sportivi precedentemente stabilita con decreto del Presidente della Repubblica.

Infatti, l'articolo 5 del citato d.lgs. 14 aprile 1948, n. 496, affidava la disciplina delle attività di giuoco a un decreto del Presidente della Repubblica, da emanare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno¹³.

Vale notare, altresì, l'incisione su quanto disposto successivamente dalla legge 13 maggio 1999, n. 133, che, all'articolo 16, comma 1, con riferimento a nuovi tipi di scommessa sulle competizioni sportive nonché ad ogni altro tipo di gioco, concorsi a pronostici e scommesse, ha autorizzato il Ministro dell'economia e delle finanze ad emanare regolamenti per disciplinare le modalità ed i tempi di gioco, la corresponsione di aggi, diritti e proventi dovuti a qualsiasi titolo¹⁴.

¹³ Le norme regolamentari per l'applicazione e l'esecuzione del decreto legislativo n. 496 del 1948 vennero emanate con DPR 18 aprile 1951, n. 581, il cui articolo 1, così recitava: *“Presso il Ministero delle finanze è istituita una Commissione avente il compito di dare il proprio parere sui progetti relativi alle attività di cui all'art. 1 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, che lo Stato intenda organizzare ed esercitare a norma dell'art. 2 del predetto decreto legislativo. La Commissione di cui al comma precedente è composta dal capo dell'Ispettorato generale per il lotto e le lotterie (o da chi ne fa le veci), che la presiede, dai capi delle divisioni concorsi pronostici e lotterie (o da chi ne fa le veci), da un rappresentante dell'Avvocatura generale dello Stato, da uno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, da uno del Ministero dell'interno, da uno del Ministero dell'agricoltura e foreste, da uno del Ministero del turismo e dello spettacolo, da uno della Ragioneria generale dello Stato, da uno della Corte dei conti e da tre membri esperti, anche non appartenenti all'Amministrazione, nominati dal Ministro per le finanze”*.

¹⁴ Il regolamento sui concorsi pronostici su base sportiva è, infatti, contenuto nel D.M. 19 giugno 2003, n. 179.

Il comma 635 dispone che il provvedimento del Direttore dell'Agenda delle dogane e dei monopoli debba andare a definire la tipologia dei singoli concorsi pronostici sportivi, le condizioni generali di gioco e le relative regole tecniche, la gestione e il controllo dei flussi finanziari, la posta unitaria di partecipazione al gioco, nonché la relativa variazione in funzione dell'andamento del gioco, la giocata minima e la ripartizione della posta unitaria di partecipazione al gioco.

I nuovi criteri di ripartizione della posta di gioco, che definiscono la percentuale da destinare a ciascuna attività, sono così nuovamente individuati:

- a) montepremi: tra il 74 per cento e il 76 per cento;
- b) compenso del concessionario: 5 per cento;
- c) punto vendita a titolo di aggio: 8 per cento;
- d) Sport e Salute Spa per attività sociali, sportive, culturali: tra l'11 e il 13 per cento¹⁵.

Dalla relazione illustrativa che ha accompagnato il testo, si evince come l'aumento del montepremi sarebbe volto all'attrazione di un numero maggiore di giocatori verso una tipologia di gioco che presenta l'assenza di rischi legati al fenomeno del gioco d'azzardo (gioco con alta competenza e bassa alea; non ripetitività compulsiva, partecipazione a un montepremi da suddividere tra giocatori).

La nuova ripartizione, dunque, non prevede più la percentuale dell'imposta unica e del diritto fisso (abrogati dal successivo comma 638), ma innalza quella destinata al montepremi, il cosiddetto *payout*, passando dall'attuale 50 per cento ad una percentuale tra il 74 ed il 76, ritenuta, dalla relazione illustrativa, più vicina a quella di giochi simili come le scommesse sportive a quota fissa.

L'aggio, che rappresenta la quota di ricavo che va al rivenditore¹⁶, al lordo sia delle spese operative sia delle tasse, rimane all'8 per cento, così come invariata

¹⁵ Per maggior chiarezza, sino ad oggi, i criteri di ripartizione della posta di gioco sono stati regolati dall'art. 1, comma 283, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), e, più in particolare, dal menzionato D.M. 19 giugno 2003, n. 179, art. 5. In particolare: a) aggio al punto di vendita: 8%; b) montepremi: 50%; c) imposta unica: 33,84%; d) all'entrata del bilancio dello Stato [*precedentemente: contributo all'Istituto per il credito sportivo*, ndr]: 2,45%; e) contributo alle spese di gestione dell'Agenda dogane e monopoli: 5,71%.

¹⁶ In altri termini, il punto vendita (ad es., tabaccheria, corner).

rimane la percentuale destinata al compenso del concessionario¹⁷, pari al 5 per cento; è prevista, infine, una percentuale (tra l'11 ed il 13 per cento) destinata alla neonata società sport e Salute S.p.A. per le attività di cui al successivo comma 639.

Il comma 636 dispone che, con il menzionato provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, vengano individuati anche i concorsi pronostici sportivi di cui al D.M. 19 giugno 2003, n. 179¹⁸, vale a dire: "Totocalcio", "II9" (concorso abbinato al totocalcio), "Totogol", e le scommesse a totalizzatore¹⁹ sportive e non sportive, di cui al decreto ministeriale 2 agosto 1999, n. 278, per i quali viene disposta la sospensione o la chiusura definitiva e le relative modalità di gestione dei flussi finanziari.

L'intento del legislatore, a ben osservare, è quello di prevedere la concentrazione della raccolta in un unico montepremi. Invero, ad oggi, l'elevato numero della tipologia di giochi non consente la concentrazione della raccolta in un unico montepremi, generando distinti montepremi di importi modesti.

A mente del comma 637, a partire dal 1° luglio 2019, e sino alla data di entrata in vigore del provvedimento di cui al comma 634, la ripartizione della posta di gioco per i concorsi pronostici sportivi e per le scommesse a totalizzatore sportive e non sportive dovrà sottostare ad un regime transitorio. In particolare:

- a) percentuale destinata al montepremi: 75 per cento;
- b) percentuale destinata al compenso del concessionario: 5 per cento;

¹⁷ Chi gestisce il gioco (ad es., Sisal, Lottomatica, ecc. ecc.).

¹⁸ Decreto 19 giugno 2003, n. 179, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, "Regolamento recante la disciplina dei concorsi pronostici su base sportiva", che definisce "le regole generali relative ai concorsi pronostici su base sportiva, comprese quelle riferite alla gestione ed al controllo dei flussi finanziari relativi all'attività di vendita degli stessi, nonché le regole di gioco dei concorsi pronostici Totocalcio, «II9», abbinato al Totocalcio e Totogol". Il Decreto ministeriale 2 agosto 1999, n. 278, "Regolamento recante norme concernenti l'istituzione di nuove scommesse a totalizzatore o a quota fissa, ai sensi dell'articolo 16 della legge 13 maggio 1999, n. 133", prevedeva, invece, tra le altre cose, l'introduzione della scommessa "Formula 101", per pronosticare "le prime otto vetture classificate, secondo l'ordine di arrivo, nelle gare di Gran Premio del Campionato Mondiale di Formula Uno".

¹⁹ Le scommesse a totalizzatore, che ormai non esistono quasi più, prevedevano che gli importi giocati da tutti gli scommettitori confluivano in un unico montepremi, come, ad esempio, il totocalcio. Oggi esistono solo per alcune corse ippiche. Di converso, nelle scommesse a quota fissa, è la quota assegnata ad un determinato evento ad esprimere la probabilità che si verifichi quell'evento. La quota è un valore soggettivo, che il concessionario assegna ad ogni evento tramite elaborazioni statistiche, conoscenze, informazioni; ad esempio, Italia-Liechtenstein, vittoria Italia a 1,01, avversari a 75, pareggio a 20. Quindi, il giocatore, se puntasse 2 euro sul pareggio, ove la partita terminasse in parità vincerebbe 40 euro.

c) percentuale destinata al punto vendita a titolo di aggio: 8 per cento;

d) percentuale destinata alla società Sport e salute S.p.A. per le attività di cui al comma 639: 12 per cento.

Per l'effetto, il comma 638 stabilisce, come anticipato, che, a decorrere dallo stesso 1° luglio 2019, sono abrogati l'imposta unica sui concorsi pronostici sportivi e sulle scommesse a totalizzatore sportive e non sportive (di cui al D.M. 19 giugno 2003, n. 179) e il diritto fisso su di essi (di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 27 della legge 30 dicembre 1991, n. 412)²⁰.

In buona sostanza, dal combinato disposto dei commi 636 e 638, il Totocalcio e il Totogol saranno sostituiti da un nuovo "gioco", quale unico prodotto gestito dai Monopoli, ma pubblicizzato e promosso dalla nuova Sport e Salute S.p.A.

Infatti, al comma 639 è previsto che, ferma restando la competenza esclusiva dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli per l'organizzazione del gioco e la gestione delle relative concessioni, la Sport e Salute S.p.A., sulla base di un apposito contratto di servizio stipulato con la predetta Agenzia, dovrà provvedere a tutte le attività inerenti alla promozione del gioco, a forme di integrazione dello stesso con attività sociali, sportive, culturali e simili, nonché a proposte di sviluppo per la sua diffusione. A tal fine, come già accennato, non si rende, infatti, applicabile il divieto di pubblicità previsto dall'articolo 9, comma 1, del c.d. "decreto dignità".

5.3 - Valutazioni critiche

²⁰ Si rammenta che l'articolo 27 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, commi 1 e 2, prevedeva che: *"sulle giocate dei concorsi pronostici esercitati dallo Stato, dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e dall'Unione nazionale incremento razze equine (UNIRE) i concorrenti sono tenuti a corrispondere, all'atto dell'effettuazione delle giocate stesse, un diritto fisso di lire 100 per ogni posta del giuoco da ripartire, per ciascun concorso, nella misura del 65 per cento all'Erario e del 35 per cento al monte premi dei concorsi medesimi. Su tale diritto fisso nessuna somma è dovuta ai ricevitori. L'ammontare complessivo dei diritti spettanti all'Erario viene versato dagli enti gestori dei concorsi pronostici in apposito capitolo del bilancio della entrata dello Stato, entro il termine e con le modalità previste per il versamento dell'imposta unica sui giuochi di cui alla legge 22 dicembre 1951, n. 1379"*.

Il riferimento, a ben vedere, è, altresì, con il citato d.lgs. 23 dicembre 1998, n. 504, che prevedeva, all'articolo 4, comma 1, che l'aliquota dell'imposta unica per i concorsi pronostici fosse pari al 26,80 per cento della base imponibile, fatta salva la rideterminazione, ove necessario, per garantire l'assenza di oneri per il bilancio dello Stato; nonché al D.M. 22 giugno 1998, recante "Determinazione delle quote di prelievo sull'introito lordo delle scommesse sportive a favore del CONI, pubblicato in Gazz. uff., 24 giugno 1998, n. 145".

In conclusione, pare opportuno notare quanto segue.

Stando alla relazione tecnica presentata alle Camere, le analizzate disposizioni introducono una riforma generale dei concorsi pronostici sportivi come regolati dal D.M. 19 giugno 2003, n. 179, con potenziale impatto *“anche sulle scommesse a totalizzatore regolamentate dal decreto ministeriale 2 agosto 1999, n. 278, di cui l’Agenzia delle dogane e dei monopoli potrà disporre la sospensione o la chiusura definitiva”*.

Occorre, però, notare che l’andamento della raccolta tributaria delle tipologie di gioco – rappresentata, come fatto notare, dall’imposta unica ex d.lgs. 504 del ‘98 e dal diritto fisso, che si applica solo ai concorsi pronostici sportivi, di cui alla L. n. 412/91 - presenta da anni una continua flessione, con conseguente riduzione delle entrate tributarie.

Ebbene, secondo le stime del Governo, l’impianto della disposizione consentirà di attuare, nel corso dell’anno 2019, l’intervento necessario al rilancio dei concorsi pronostici sportivi con l’auspicabile incremento della raccolta a partire dal 2020. Ciò mediante il menzionato provvedimento dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli, attraverso il quale, come detto, si potranno attuare gli interventi di modifica della formula di gioco dei concorsi pronostici; di modifica della posta unitaria di gioco e della giocata minima; di variazione delle voci e delle percentuali di ripartizione della posta di gioco; di sospensione o chiusura definitiva dei concorsi pronostici sportivi o delle scommesse a totalizzatore sportive e non sportive attualmente offerti.

Per quanto qui interessa maggiormente, riguardo alla raccolta dei concorsi pronostici sportivi post riforma, dalle stime risulterebbe che le somme destinate alla Sport e Salute S.p.A., per le attività di integrazione del gioco con attività sociali, sportive e culturali, di cui al comma 639, saranno pari a 1,5 milioni di euro nell’anno 2019 (anno in cui la modifica della ripartizione della posta di gioco inciderà solo dal 1° luglio), e a 4 milioni a partire dal 2020²¹.

²¹ Tale stima è stata effettuata considerando, a partire dal 2020, un aumento di circa il 20% dei volumi di gioco rispetto all’anno 2018, in virtù delle novità che saranno introdotte. *In primis*, l’aumento del montepremi dal 50%

Negli anni 2020 e seguenti, considerando un incremento del 20% della raccolta, è stato stimato, dunque, in circa 4 milioni di euro l'importo a favore della Sport e Salute S.p.A.

Orbene, vale in questa sede notare quanto rappresentato dal Dossier del Servizio Studi della Camera e del Senato in merito alla fissazione dei menzionati criteri direttivi (fra i quali la ripartizione della posta fra *payout*, aggi, imposte e contributi), demandando la disciplina dei concorsi pronostici sportivi (attualmente: Totocalcio, "il9", Totogol) a un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

È stato criticamente rilevato come il testo normativo in esame, nel procedere a una sostanziale delegificazione, non preveda esplicitamente che i provvedimenti direttoriali dell'Agenzia siano volti ad assicurare l'invarianza del gettito atteso, ciò anche a fronte della soppressione dell'imposta unica e del diritto fisso, non prevedendo neppure meccanismi da attivare nell'ipotesi di riduzione del gettito.

Conseguentemente, si legge, *"appare opportuno acquisire l'avviso del Governo in merito alla prudenzialità della procedura di quantificazione che assume – fra l'altro – un incremento di circa il 20% dei volumi di gioco rispetto all'anno 2018, in virtù delle novità che saranno introdotte, nonché il raddoppio della posta giocata"*.

Di là da valutazioni circa la concretezza o meno delle previsioni meramente contabili, così come operate dal Governo, è opportuno notare come la riforma in parola vada, in proiezione (visto che tutto dovrà essere attuato con il menzionato provvedimento dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli), letteralmente a smantellare la normativa vigente.

Orbene, da un punto di vista puramente istituzionale, la circostanza che la neo costituita Sport e Salute S.p.A., sulla base di un apposito contratto di servizio

al 75% della raccolta e la presumibile necessità perlomeno di un raddoppio della posta unitaria di gioco da 0,50 euro a 1,00 euro e della giocata minima da 1,00 a 2,00 euro, novità che, in mancanza della possibilità di comunicazioni pubblicitarie, si stima potranno dispiegare i propri effetti dal 2020.

Nell'ipotesi di stima anzidetta, sempre secondo le previsioni del Governo, nel secondo semestre 2019 si ipotizza, dunque, una raccolta pari a 13,5 milioni di euro (raccolta annuale/2). Applicando l'aliquota del 12% a favore della società Sport e Salute S.p.A., si ottiene un importo a favore di quest'ultima di circa 1,5 milioni di euro.

stipulato con la Agenzia delle dogane e dei monopoli, debba provvedere a tutte le attività inerenti alla promozione del gioco, a forme di integrazione dello stesso con attività sociali, sportive, culturali e simili, lascia qualche dubbio.

Invero, se, da un lato, le menzionate stime di introito, per effetto della riforma, dovrebbero conferire alle casse della nuova società circa 4 milioni di euro all'anno a partire dal 2020, dall'altro, non può non notarsi la poca coerenza tra gli obiettivi statutari della società, che dovrà anche fornire i servizi necessari allo svolgimento delle attività istituzionali dell'ente CONI, con gli scopi marcatamente pubblicitari e di diffusione del fenomeno delle scommesse sportive contenuti nella legge di bilancio.

Sotto un profilo strettamente pratico, invece, tralasciando valutazioni circa la bontà o meno della riforma dello sport italiano nel suo complesso, vale osservare che la predisposizione di un nuovo concorso a pronostico, per così dire istituzionale, in grado di tener testa alla moltiplicazione dei concorsi, alla legalizzazione delle scommesse, e all'entrata in scena di altri giochi, può senz'altro essere valutata positivamente.

È noto, infatti, come il Totocalcio, nel frattempo passato dalla gestione del Coni a quella dei Monopoli di Stato (nel 2002), ovvero il Totogol o il9, hanno subito un vertiginoso calo di appeal e, per l'effetto, un decremento delle entrate tributarie. Basti pensare che dagli 800 milioni di raccolta del 2000 è passato ai 98 milioni del 2010 e ai soli 17 del 2017 e circa 12 del 2018.

6 - L'organizzazione del gioco e la gestione delle relative concessioni (co. 639)

Decisamente interessante è la previsione del comma 639 la quale prescrive che, pur non intaccando la competenza della Agenzia delle Dogane e dei monopoli, per l'organizzazione del gioco e la gestione delle relative concessioni, è consentita una ulteriore funzione alla Società Sport e Salute S.p.A. Questa, infatti, può stipulare

un contratto di servizio con l'Agencia delle dogane attraverso il quale provvedere all'integrazione del gioco con attività sociali, sportive e culturali.

Trattasi, quindi, di assoluta novità; ed invero, non era certo consentito alla Coni Servizi occuparsi di tale evenienza. Ciò significa che Sport e Salute avrà mezzi e strutture tali da occuparsi anche di attività che travalicano la gestione dei beni immobili del CONI e lo svolgimento di attività strettamente connesse e strumentali al funzionamento dell'ente CONI²². Un intervento finalizzato, pertanto, a finanziare il mondo dello sport, attraverso la restituzione dei proventi del Totocalcio, e a rilanciare questo gioco, con l'auspicio che ciò possa servire anche a contrastare il gioco d'azzardo.

Il testo della legge fa, quindi, riferimento alle risorse destinate al finanziamento delle opere (co. 640) e prescrive, pertanto, altre forme di finanziamento (co. 641). È rilevante, poi, il discorso sugli organi di Giustizia, che in realtà era stato anticipato con i commi 320 e 321; ma in quella occasione si era preso in considerazione, opportunamente, l'organico del Consiglio di Stato e dei Tribunali Amministrativi disponendone un congruo incremento, sia dei magistrati che del personale non dirigenziale.

Absolutamente rilevanti sono le disposizioni successive, con le quali viene rinnovato il sistema di Giustizia Sportiva.

7 – Le innovazioni sulla disciplina della Giustizia Sportiva

Con un'iniziativa, peraltro da tempo annunciata, il legislatore ha voluto mettere mano anche al sistema di Giustizia Sportiva. Come noto, nel mese di ottobre 2018 era stato pubblicato un decreto legge (D.L. 5 ottobre 2018, n. 115), poi non convertito nei termini, con cui era stata deliberata dal Consiglio dei Ministri una modifica al

²² Ciò evidentemente a conferma del fatto che Sport e Salute S.p.A. non sarà, *sic et simpliciter*, la società strumentale del CONI, come sostanzialmente è stata, invece, Coni Servizi S.p.A., ma avrà un perimetro di attività ben più ampio ed ulteriore rispetto a quanto gli potrà essere commissionato dal CONI. Pertanto, l'attività che Sport e Salute S.p.A. potrà in essere al servizio dell'ente CONI rappresenterà solo una parte di tutta l'attività della società e non più – come nel caso di Coni Servizi – l'unica attività o pressoché l'unica attività.

sistema di Giustizia Amministrativa, che ora si trova sostanzialmente riproposta nei commi 647-649 della legge di bilancio 2019.

Per completezza di esposizione, si osserva quanto segue.

Il legislatore ha ritenuto di porre rimedio alla improvvisa confusione che si era creata a seguito della pioggia di ricorsi (e conseguenti impugnative) di varie squadre (almeno sei) contro i procedimenti di “ripescaggio” avviati (e poi non conclusi) dalla Federazione Italiana Gioco Calcio, per la formazione dell’organico delle squadre partecipanti al campionato di Serie B.

Sembra opportuno riportare in nota almeno qualche telegrafica traccia della vicenda che ha offerto al legislatore l’opportunità di darsi carico di ovviare ad alcune criticità alle quali, *a voler dir lo vero*, non solo la Giustizia Sportiva, ma anche la Giustizia Amministrativa avevano dato luogo²³.

²³Il 30 maggio 2018, il Commissario Straordinario della FIGC fissava, con il C.U. n. 54/A, “*i criteri e le procedure di cui all’Allegato A) per l’integrazione degli organici dei Campionati Professionistici di Serie A e Serie B 2018/2019*”.

Il punto D 4 di detto comunicato statuiva che: “*le società che hanno scontato nelle stagioni sportive 2015/2016, 2016/2017 e 2017/2018 sanzioni per il mancato pagamento, nei termini prescritti, degli emolumenti dovuti ai tesserati, lavoratori dipendenti e collaboratori addetti al settore sportivo o delle ritenute IRPEF, o dei contributi INPS o del Fondo Fine Carriera relative ai suddetti emolumenti [...] saranno in ogni caso escluse dalla possibilità di colmare vacanze di organico*”.

Tale parte del Comunicato è stata oggetto di impugnazione, dinanzi al Tribunale Federale FIGC, ad iniziativa del Novara Calcio S.p.A. Il giudice di prime cure, con C.U. n. 7/TFN – Sezione Disciplinare del 17 luglio 2018, annullava detta parte del Comunicato 54/A, riscontrando l’irragionevolezza di siffatto parametro preclusivo.

Le società controinteressate (Robur Siena S.p.A., Pro Vercelli 1892 s.r.l. e Ternana Unicusano Calcio S.p.A.) proponevano ricorso alla Corte Federale d’Appello FIGC. Questa, con C.U. n. 008/CFA del 6 agosto 2018, rigettava i ricorsi, confermando la decisione del Tribunale.

Avverso tale pronuncia, le summenzionate società proponevano, l’8 agosto 2018, ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport (contrassegnati dagli R.G. nn. 69, 70 e 71/2018) per ottenerne l’annullamento e, quindi, la conferma della delibera del Commissario Straordinario sui criteri di ripescaggio e integrazione dell’organico del campionato di Serie B.

Il Presidente del Collegio di Garanzia (decreto presidenziale prot. 00544/2018) concedeva la sospensione cautelare della decisione impugnata, rinviando la decisione sul merito al 7 settembre 2018.

Medio tempore le società F.C. Bari 1908 S.p.A., A.C. Cesena S.p.A. e U.S. Avellino 1912 venivano estromesse dalla partecipazione al Campionato di Serie B 2018/2019, per non aver rispettato i requisiti necessari all’ottenimento della Licenza Nazionale. In particolare, le prime due a seguito di declaratoria di fallimento, la terza all’esito del ricorso presentato al Collegio di Garanzia, conclusosi in senso negativo con decisione n. 45/2018.

Alla luce di ciò, pertanto, residuavano, per il campionato di Serie B 2018/2019, tre posizioni, da colmare con la procedura dei ripescaggi in ossequio a quanto stabilito dal menzionato C.U. n. 54/A.

A tali fini, la FIGC, già con C.U. n. 18 del 18 luglio 2018, aveva fissato al 27 luglio 2018 il termine per la presentazione delle domande da parte delle società calcistiche interessate a subentrare nella vacanza organica del campionato, dovuta alle tre esclusioni. A tale termine sarebbe dovuto seguire, entro il 30 luglio 2018, il completamento delle operazioni da parte della Lega (in quanto ente competente ad emettere le certificazioni dei titoli idonei a concorrere al ripescaggio), con conseguente comunicazione alla FIGC delle squadre che avevano superato il vaglio dei titoli.

Il 31 luglio 2018, la Lega Nazionale Professionisti di Serie B emanava un comunicato ufficiale con il quale dichiarava unilateralmente annullato il procedimento di valutazione delle domande ed il conseguente blocco dei ripescaggi, in quanto, sulla base di una propria precedente delibera assembleare, era emersa l'intenzione delle sue associate di portare l'organico del campionato di Serie B da 22 a 20 squadre.

In data 3 agosto 2018, il Commissario Straordinario FIGC rendeva noto alla Lega Nazionale Professionisti Serie B come le disposizioni federali non consentissero il mutamento del format del Campionato di Serie B da 22 a 20 squadre, invitando nuovamente la Lega medesima a trasmettere le certificazioni di sua competenza, necessarie ad esaminare le domande per l'integrazione dell'organico a 22 squadre.

Al fine di ottemperare alle menzionate attribuzioni in merito alle integrazioni del campionato di Serie B fino a 22 squadre, la stessa Lega, il 10 agosto 2018, emetteva il Comunicato Stampa n. 9, in cui testualmente rendeva noto che «i calendari del campionato Serie BKT 2018/19 saranno resi noti a Milano, nella sede di via Rosellini, lunedì [13 agosto] alle ore 19 con l'organico previsto a 19 squadre», senza, dunque, alcuna integrazione a seguito dell'esclusione di Bari, Avellino e Cesena.

Tali determinazioni, ivi comprese le menzionate delibere dell'Assemblea di Lega, venivano così impugnate dalla Ternana Calcio S.p.A. e dalla F.C. Pro Vercelli 1892 S.r.l. (ricorsi contrassegnati rispettivamente dagli R.G. nn. 73/2018 e 74/2018) dinanzi al Collegio di Garanzia dello Sport il 13 agosto 2018 e le relative istanze cautelari venivano poi respinte con decreto presidenziale (prot. n. 0558/18 del 14 agosto 2018), anche in considerazione del fatto che, con il suddetto decreto del Presidente del Collegio di Garanzia 10 agosto 2018, prot. n. 00544/2018, era stata sospesa l'esecutività della sopramenzionata decisione n. 8/2018 della Corte Federale di Appello FIGC, che aveva parzialmente annullato e sostanzialmente modificato il citato C.U. n. 54, il quale, dunque, rimaneva in vigore fino alla decisione nel merito del Collegio di Garanzia a Sezioni Unite, fissata per il successivo 7 settembre 2018.

Il 13 agosto 2018, dunque, veniva pubblicato, come preannunciato, il Calendario del Campionato di Serie B con la partecipazione di 19 squadre.

Senonché, lo stesso giorno, il Commissario Straordinario FIGC emetteva in rapida successione tre comunicati (nn. 47, 48 e 49), legati strettamente tra di loro, i quali definivano seccamente la vicenda e, a ben vedere, componevano, se così si può dire, la frizione tra la FIGC e la LNPNB in merito alla composizione del campionato di Serie B.

In primo luogo, con il C.U. n. 47 si provvedeva alla modificazione dell'art. 50 delle NOIF, aggiungendone il terzo comma, in forza del quale il Consiglio Federale, con maggioranza di tre quarti dei componenti, avrebbe avuto la facoltà di modificare il numero delle squadre partecipanti ad un campionato con effetto immediato, nel caso in cui fossero emersi concreti rischi per il regolare inizio del medesimo.

Con il C.U. n. 48, invece, si stabiliva di annullare, con effetto immediato, il C.U. n. 54/2018, relativo ai criteri di partecipazione alle procedure di ripescaggio e di modificare contestualmente, d'intesa con la LNPNB, l'art. 49 delle NOIF, portando il numero di squadre partecipanti al campionato di Serie B a 19 squadre, rispetto alle 22 previste fino ad ora, mantenendo inalterato il numero delle promozioni (3 squadre) e delle retrocessioni (4 squadre).

Infine, il C.U. n. 49/2018 chiudeva il trittico di delibere emanate dal Commissario Straordinario FIGC con l'intento di giustificare un repentino cambio di regole ordinali relative all'organizzazione del campionato di Serie B. La FIGC, dunque, decideva di prendere atto della volontà della LNPNB, determinandosi nel senso «di non procedere all'integrazione delle vacanze di organico del Campionato di Serie B 2018/2019», e, dunque, di mantenere un format a 19 squadre.

Siffatti provvedimenti venivano impugnati dalla Ternana e dalla Pro Vercelli dinanzi al Collegio di Garanzia il 14 e il 16 agosto 2018 (ricorsi contrassegnati rispettivamente dagli R.G. nn. 75/2018 e 76/2018).

Come nel caso precedente, le istanze cautelari venivano respinte (decreti presidenziali di cui ai prot. nn. 00560/2018 del 16 agosto 2018 e 00564/2018 del 17 agosto 2018), anche in considerazione del fatto che, con il suddetto decreto del Presidente del Collegio di Garanzia 10 agosto 2018, prot. n. 00544/2018, era stata sospesa l'esecutività della sopramenzionata decisione n. 8/2018 della Corte Federale di Appello FIGC, che aveva parzialmente annullato e sostanzialmente modificato il citato C.U. n. 54, il quale, dunque, rimaneva in vigore fino alla decisione nel merito del Collegio di Garanzia a Sezioni Unite, fissata - come si è visto - per il successivo 7 settembre 2018.

Le Sezioni Unite del Collegio di Garanzia si riunivano, pertanto, il 7 settembre 2018 per le udienze di discussione dei ricorsi contraddistinti dagli RG nn. 69, 70, 71, 73, 74, 75 e 76/2018, e, a seguito delle camere di consiglio dello stesso giorno e dell'11 settembre 2018, previa riunione dei primi tre e dei secondi quattro ricorsi menzionati, decidevano come segue.

Quanto ai ricorsi 73, 74, 75 e 76/2018, per intenderci quelli in cui si impugnavano le summenzionate determinazioni della LNPNB e del Commissario Straordinario, dichiarandoli inammissibili.

Medio tempore, le società Ternana, Siena e Pro Vercelli proponevano ricorso al Tar Lazio, adducendo la violazione degli artt. 101, comma 2, c.p.c., 73, comma 3, c.p.a., nonché la violazione dei principi del giusto

È sufficiente in questa sede segnalare che la situazione che si era venuta a creare era senz'altro complicata e, soprattutto, un dato era emerso in tutta la sua imbarazzante incertezza: e cioè, che quei principi di celerità e snellezza, che devono caratterizzare la amministrazione della Giustizia Sportiva, erano nella specie clamorosamente vanificati, tanto che si era giunti alla sgradevole conclusione che il campionato di Serie B non si sarebbe potuto regolarmente effettuare.

In questo quadro si colloca quell'intervento del legislatore, ora riproposto, che tenta di ovviare all'inconveniente, con lo scopo, tra le altre cose, di evitare che il contenzioso ancora in corso nel mese di ottobre, tornato al primo grado endofederale, dovesse ripercorrere nuovamente tutta la filiera della giustizia sportiva. Ciò attraverso la previsione di un regime transitorio tale per cui le nuove disposizioni, che stabilivano una ulteriore materia di giurisdizione esclusiva in favore del giudice

processo e del legittimo affidamento; ciò, al contempo, istando il Tribunale affinché provvedesse alle competenti misure cautelari.

Il Tar Lazio – sez. I *ter*, con i decreti cautelari monocratici, n. 5411/2018, emesso il 14.9.2018 e pubblicato il 15.9.2018, e n. 5412/2018, emesso il 15.9.2018 e pubblicato in pari data, sospendeva le decisioni 00676/18 (dispositivo relativo ai ricorsi 73, 74, 75 e 76/2018) e 00676/2018 (dispositivo relativo ai ricorsi 69, 70, 71/2018) e, conseguentemente, disponeva il “*riesame in tempo utile, da parte del Collegio di Garanzia dello Sport, dei motivi di ricorso, ai fini del possibile ripescaggio*” delle società interessate.

A tal fine, il Presidente del Collegio di Garanzia (Comunicati prot. nn. 00703/18 e 00704/18 del 17 settembre), preso atto ed in ottemperanza dei detti decreti cautelari, disponeva la nuova discussione dei giudizi iscritti al R.G. ricorsi 73/2018 (Ternana/LNPB), 74/2018 (Pro Vercelli/LNPB), 75/2018 (Ternana/FIGC) e 76/2018 (Pro Vercelli/FIGC), relativi al format della Serie B – dinanzi alla Prima Sezione del Collegio di Garanzia il 21 settembre 2018, “*nonché, in subordine, quelli iscritti al R.G. ricorsi n. 69/2018 (Ternana/FIGC), 70/2018 (Pro Vercelli/FIGC) e 71/2018 (Siena/FIGC), nell'eventualità in cui il Collegio dovesse assumere una decisione tale da determinarne la relativa reviviscenza*” – dinanzi alla Prima Sezione del Collegio di Garanzia il 24 settembre 2018.

Successivamente, la Federazione Italiana Giuoco Calcio e la Lega di Serie B proponevano istanza di revoca dei sopracitati decreti cautelari n. 5411/2018 e n. 5412/2018. Siffatta istanza veniva, dunque, accolta, e, con decreti prot. n. 05549/2018 e prot. n. 05551/2018 del 19 settembre 2018, veniva revocata la precedente misura cautelare assunta, in considerazione della circostanza per cui “*il rinvio delle prime giornate di Campionato è già stato disposto dalla Lega Pro il pomeriggio del 15 settembre 2018, evitando alla parte ricorrente il pregiudizio (economico) assunto a fondamento della richiesta cautelare*”; ciò, al contempo, fissando la trattazione collegiale dell'istanza cautelare alla camera di consiglio del 26 settembre 2018.

All'esito dell'udienza cautelare collegiale, la Sezione Prima *ter* del Tar Lazio, il 26 settembre 2018, con ordinanza 05691/2018, sospendeva la prima ordinanza cautelare.

Il Presidente del Collegio di Garanzia (decreto presidenziale Prot. n. 00758/18) provvedeva, pertanto, alla “*sconvocazione*” delle summenzionate udienze che si sarebbero dovute tenere dinanzi alla Prima Sezione del Collegio.

A seguito, dunque, delle decisioni del Collegio di Garanzia prima, e del Tar Lazio poi, le società Calcio Catania S.p.A. (intervenuta nei detti procedimenti), Novara Calcio S.p.A., Robur Siena S.p.A., Pro Vercelli 1892 s.r.l. e Ternana Unicusano Calcio S.p.A., hanno proposto (*rectius* riassunto) ricorso dinanzi al Tribunale Federale FIGC, il quale dichiarava le doglianze inammissibili.

Sembra davvero superfluo aggiungere altre considerazioni illustrative prendendo atto della pubblicazione del Decreto-Legge 5 ottobre 2018, n. 115.

amministrativo, concernente *“le controversie relative ai provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche”*, si sarebbero dovute applicare immediatamente anche ai processi ed alle controversie in corso (ed in quel momento ancora pendenti dinanzi agli organi della giustizia sportiva).

Di fatto, tuttavia, la competenza esclusiva del Tar Lazio ha sostanzialmente “bloccato” il contenzioso e ha fatto quindi proseguire il campionato con il numero di squadre con cui era partito²⁴.

Le osservazioni sul punto potrebbero essere numerose, ma sembra superfluo dare troppo spazio a valutazioni soggettive in merito alle scelte del Legislatore, che potrebbero facilmente trovare un riscontro energico e comunque anche convincente.

Si vuole, però, osservare che, pur essendosi ravvisati degli inconvenienti, questi, tuttavia, non apparivano del tutto irreparabili. Ed invero, da un lato, gli organi di Giustizia Sportiva nella specie sono comunque intervenuti più o meno tempestivamente, pur in presenza di una situazione oggettivamente anomala e patologica, e non hanno costituito la causa unica e diretta del motivo di insoddisfazione, tenuto anche conto del valzer di decisioni rese dal giudice amministrativo che, peraltro, nel merito ed in primo grado, dovrebbe poter definire le questioni non prima della fine del mese di marzo del 2019 e, dunque, a distanza di oltre sei mesi dall’adozione del primo provvedimento cautelare; e, dall’altro, è vero che comunque l’eventuale conclusione di quel contenzioso non avrebbe mai

²⁴ Mette conto osservare, altresì, che, in data 24 ottobre 2018, il Tar Lazio – sez. I *ter*, con ordinanza n. 06360/2018, ha accolto l’istanza cautelare contenuta nel ricorso proposto dalla società Pro Vercelli 1892 s.r.l. direttamente al TAR Lazio, proprio a seguito dell’entrata in vigore del decreto legge 5 ottobre 2018, n. 115. Per l’effetto, il Tar Lazio ha sospeso l’efficacia della suddetta decisione del Tribunale Federale FIGC, *“con conseguente obbligo, per le autorità competenti, di riesaminare gli stessi, sulla base della corretta applicazione del quadro normativo di riferimento”*, ed ha fissato, per la discussione del merito, l’udienza pubblica del 26 marzo 2019. All’esito di tale provvedimento, sembrava, quindi, che il Campionato di Serie B si avviasse verso il ripristino del format a 22 squadre.

In data 27 ottobre 2018, il Consigliere delegato della Quinta Sezione del Consiglio di Stato, con decreto cautelare monocratico, ha sospeso gli effetti della suddetta ordinanza, *medio tempore* impugnata dalla Lega Nazionale Professionisti Serie B. Il Campionato di calcio di Serie B è, pertanto, proseguito, così come era iniziato, a 19 squadre.

precluso l'azione di risarcimento del danno a favore della parte alla quale sarebbe stata preclusa illegittimamente la possibile partecipazione al campionato.

Insomma, si vuole sommessamente affermare che, al di là della delicata situazione contingente che si era realizzata, la normativa esistente, se velocemente e puntualmente applicata, avrebbe potuto evitare gli inconvenienti ai quali il Decreto-Legge ha inteso porre rimedio.

Il comma 647 della legge di bilancio attribuisce alla *“giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza funzionale inderogabile del tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche”*. Sarà applicabile al contenzioso anche l'art. 119 del codice del processo amministrativo.

Questa norma, come è noto, disciplina il rito abbreviato comune a determinate materie e ricalca, con alcune novità, l'impostazione dettata dall'art. 23-bis della l. n. 1034/1971, introdotto dall'art. 4 della l. 21 luglio 2000, n. 205. Con finalità apprezzabile il Codice ha inteso ricondurre in un unico articolato le materie che, in precedenza, diverse leggi, con la tecnica del rinvio, assoggettavano alla disciplina dell'art. 23-bis della l. n. 1034/1971.

Il rito è abbreviato perché contiene deroghe rispetto al processo ordinario, dettate dall'esigenza di una rapida conclusione dei giudizi; è comune perché la sua applicazione si estende ad una serie di materie, tra le quali non sembra, tuttavia, ravvisarsi un criterio omogeneo.

La finalità del rito abbreviato trova la sua ragion d'essere nell'esigenza di definire celermente, e con priorità rispetto alla generalità delle controversie, i giudizi relativi a determinate materie che, a discrezione del legislatore, sono ritenute più sensibili di altre per gli interessi pubblici coinvolti.

La finalità acceleratoria tipica del rito speciale è perseguita attraverso: a) il dimezzamento di tutti i termini processuali ordinari; b) la fissazione immediata in sede cautelare (nell'ipotesi, ovviamente, in cui il ricorrente abbia richiesto la domanda di sospensiva) dell'udienza di trattazione del merito, ove siano ravvisati profili di fondatezza del ricorso e del pregiudizio grave ed irreparabile; c) l'anticipata pubblicazione del dispositivo della sentenza.

Si è autorevolmente osservato, tuttavia, che, nel nuovo contesto normativo del Codice, gli elementi di differenziazione del rito abbreviato rispetto al processo ordinario si sono attenuati, tant'è che ci si interroga sulla stessa utilità della conservazione del rito abbreviato.

In primo luogo, la pubblicazione del dispositivo non è più obbligatoria, ma solo eventuale, in quanto richiesta da almeno una delle parti, con la sola eccezione delle controversie relative ai provvedimenti concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture nel giudizio di primo grado.

In secondo luogo, la possibilità di definire in sede cautelare il giudizio in via immediata non costituisce più una prerogativa del rito abbreviato, ma è stata estesa anche al rito ordinario dall'art. 60 del c.p.a.²⁵.

Il comma 647 apporta, dunque, una aggiunta all'art. 119, in modo tale che ora il rito abbreviato è anche applicabile ai provvedimenti individuati genericamente dalla nuova norma, come quelli che dispongono *“ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche”* (questo è il testo del comma 647).

²⁵ Nella disciplina del rito abbreviato la finalità della celere definizione dei giudizi non opera né a detrimento del diritto di difesa delle parti, né incide sulle esigenze istruttorie, per cui la decisione di merito richiede sempre la previa acquisizione di tutti gli elementi istruttori indispensabili per formare il convincimento del Collegio. Del resto, già la Corte costituzionale, chiamata a scrutinare la costituzionalità delle prime disposizioni in materia di rito abbreviato (art. 19 del d.l. 25 marzo 1997, n. 67, convertito nella l. 23 maggio 1997, n. 35), nel ritenere conforme a Costituzione le norme che prevedevano l'abbreviazione dei termini e la possibilità di definire in sede cautelare il giudizio, aveva affermato che occorre sempre trovare un punto di equilibrio tra una disciplina orientata alla più celere trattazione della controversia e l'imprescindibile salvaguardia del diritto di difesa ed ha ribadito come, in questo contesto, il garante dell'equilibrio non può che essere il Giudice al quale spetta il potere di direzione del processo (C. Cost., sent. 10.11.1999, n. 4279).

A questo punto sembra doverosa una considerazione anticipatoria su come potrà articolarsi il contenzioso ora voluto dal legislatore. Cioè a dire, per quanto possa abbreviarsi un giudizio dinanzi al Giudice Amministrativo, è certo che non potrà durare mai meno di un contenzioso dinanzi agli organi di Giustizia Sportiva. La sostanza della questione è, quindi, che si è voluto sottrarre questa materia al Giudice Sportivo nella convinzione, probabilmente errata, ma corroborata dalle vicende accadute nel corso dell'ultima estate, di una insoddisfazione del sistema e dell'impossibilità di funzionamento dello stesso²⁶. Più specificamente, si è ritenuto che proprio la vicenda alla quale si è fatto cenno all'inizio aveva assunto connotazioni tali, alle quali non si sarebbe potuto porre rimedio se non attraverso un intervento del legislatore. Ma, forse, alla luce delle considerazioni che saranno sviluppate in seguito, con riferimento alla seconda parte del comma 647, il legislatore ha semplicemente inteso fornire un *ultimatum* deciso e perentorio nei confronti dell'organizzazione sportiva, che può continuare a mantenere la *potestas iudicandi in subiecta materia*, purché le relative statuizioni vengano assunte in via definitiva e nel merito entro un termine brevissimo.

La norma in realtà - così come formulata nella sua prima parte - non appare dotata di particolare puntualità, anche se certo sembra essere un rilievo: e cioè, che qualsiasi controversia abbia ad insorgere all'interno delle Federazioni e che riguardi la "ammissione" e la "esclusione" dalle competizioni sportive professionistiche dovrà essere valutata e decisa in modo rapido e abbreviato dal Giudice amministrativo.

E allora, non può sottacersi come l'intervento del legislatore, del quale si discute, si potrebbe palesare come un intervento scomposto sull'autonomia dell'ordinamento sportivo, consacrata e garantita dalla nota legge n. 280/2003.

²⁶ È innegabile che quanto occorso questa estate, e di cui si è dato conto nelle note che precedono, abbia rappresentato, tuttavia, il frutto di una situazione patologica e non fisiologica. Da oltre un decennio, infatti, il contenzioso *de quo* è stato definito in maniera celere dagli organi di giustizia sportiva sedenti presso il CONI.

L'innovazione ora apportata si completa con la previsione della competenza funzionale inderogabile del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, sede di Roma.

L'art. 3, co. 1, del d.l. n. 220/2003, infatti, così come modificato dalla legge di conversione n. 280/2003, una volta esauriti i gradi della Giustizia Sportiva e confermata la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alle controversie aventi ad oggetto i rapporti patrimoniali tra le Federazioni sportive e le società, le associazioni e gli atleti, devolve ogni altra controversia riguardante atti del CONI e delle Federazioni sportive alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Il criterio seguito dal legislatore, nell'operare il riparto della giurisdizione, è, quindi, quello di assegnare al giudice ordinario il contenzioso relativo ai rapporti patrimoniali tra le società sportive e gli atleti ed al giudice amministrativo le vertenze in ordine agli atti del CONI e delle Federazioni, indipendentemente dalla incisione di diritti soggettivi o interessi legittimi e, anzi, proprio a causa della difficoltà, nella materia in esame, di qualificazione della situazione soggettiva lesa. Ciò, una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva (c.d. pregiudiziale sportiva).

L'art. 3, co. 2, della medesima disciplina, inoltre, sul presupposto che il T.A.R. Lazio abbia competenza in ordine agli atti aventi rilevanza nazionale – condividendo l'orientamento di quella parte della dottrina secondo cui, in considerazione della strumentalità del procedimento cautelare, debba privilegiarsi il criterio della coincidenza del giudice del merito con quello della cautela, già presente nella normativa istitutiva dei tribunali amministrativi regionali – ha attribuito allo stesso T.A.R. del Lazio la competenza esclusiva per i giudizi di primo grado, e ciò anche per l'emanazione di misure cautelari.

In tal modo, si è evitato che la parte ricorrente possa sfuggire, nel rispetto del criterio della strumentalità del procedimento cautelare riguardo al giudizio di merito, al principio costituzionale del giudice naturale e, nel contempo, che sia ipotizzabile,

nel processo amministrativo, come avviene nel giudizio civile, un giudice della cautela diverso da quello chiamato all'esame del merito.

Tale disposizione è stata oggi sostituita da quanto previsto dall'art. 135 del d.lgs. n. 104/2010, recante il nuovo codice del processo amministrativo, senza che, tuttavia, quest'ultima disciplina ne abbia mutato i termini ⁽²⁷⁾.

Il predetto art. 135 del d.lgs. n. 104/2010, infatti, devolve alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, tutte le controversie di cui all'art. 133, co. 1, lettera z), del medesimo testo normativo, e cioè a dire le *"...controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'Ordinamento Sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti"*.

Il problema della attribuzione della competenza esclusiva al T.A.R. Lazio, sede di Roma, non è, peraltro, novità di particolare rilievo.

In diverse precedenti occasioni, infatti, il legislatore ha demandato in via esclusiva al T.A.R. del Lazio la competenza di primo grado a conoscere della legittimità di atti e provvedimenti adottati in ambiti ovvero materie specifiche.

Analoga fattispecie – tra le precedenti esperienze normative – è, ad esempio, ravvisabile nell'art. 3, co. 2-*bis*, del d.l. 30 novembre 2005, n. 245 (commi aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21), recante *"Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania"*, con il quale è stata demandata in via esclusiva al T.A.R. del Lazio la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze e dei consequenziali provvedimenti commissariali adottati nelle situazioni di emergenza, dichiarate ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

⁽²⁷⁾ L'art. 3, co. 2, del d.l. n. 220/2003, così come modificato dalla legge di conversione n. 280/2003, prevedeva, infatti, che *"...la competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio"*.

Inoltre, l'art. 41 della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante *“Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”*, ha demandato ancora in via esclusiva al T.A.R. del Lazio la competenza di primo grado a conoscere degli atti e provvedimenti *“attinenti alle procedure e ai provvedimenti dell'amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati concernenti la produzione di energia elettrica da fonte nucleare, i rigassificatori, i gasdotti di importazione, le centrali termoelettriche di potenza termica superiore a 400 MW nonché quelle relative ad infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale di gasdotti”*.

Della questione si è anche occupata la Corte Costituzionale, con riferimento alla succitata disciplina processuale introdotta dall'art. 3 del menzionato d.l. 30 novembre 2005, n. 245, recante *“Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania”*, ed in particolare della disciplina di cui ai commi 2-bis, 2-ter e 2-quater⁽²⁸⁾ del medesimo articolo, nella parte in cui è stata demandata al T.A.R. del Lazio la competenza esclusiva in ordine alla specifica materia disciplinata dalla norma, in deroga al principio di ripartizione su base regionale del sistema di giustizia amministrativa.

La Corte, in tale occasione, ha ravvisato la costituzionalità della norma sottoposta al suo esame – in ragione della straordinarietà e della eccezionalità della situazione disciplinata – non mancando, tuttavia, di sottolineare che *“...è innegabile che la contestata disciplina – tanto in ragione del suo carattere derogatorio dell'ordinario sistema (delineato dagli artt. 2 e 3 della già citata legge n. 1034 del 1971) di ripartizione della competenza tra i diversi organi di primo grado della giurisdizione amministrativa, quanto per il fatto di costituire solo l'ultimo esempio, in ordine di tempo, di una serie di ripetuti interventi legislativi che hanno concentrato presso il Tribunale amministrativo romano interi settori del contenzioso nei confronti*

⁽²⁸⁾ Tali commi, successivamente introdotti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, sono stati oggi abrogati – a decorrere dal 16 settembre 2010 – dal numero 34) del co. 1 dell'art. 4 dell'allegato 4 al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, ai sensi di quanto disposto dall'art. 2 dello stesso provvedimento legislativo.

della pubblica amministrazione – fa sorgere un delicato problema di rapporto con l'articolazione su base regionale, ex art. 125 Cost., del sistema di giustizia amministrativa. Di qui, la necessità di un criterio rigoroso in ordine alla verifica della non manifesta irragionevolezza della disciplina processuale in esame” (29).

8 – La competenza del TAR Lazio.

In questa prospettiva non può farsi a meno di sottolineare il carico di lavoro, del quale è onerato il TAR Lazio, che si riverbera ovviamente sulla tempestiva ed effettiva tutela del soggetto che chiede “Giustizia”. Non può più ignorarsi la posizione critica del TAR Lazio, soffocato dal numero delle materie che il legislatore ha voluto conferirgli³⁰.

Può ora domandarsi se sia ben individuata la materia assegnata al Giudice Amministrativo, con la formula sopra riportata. In realtà, il legislatore ha tenuto presente il contenzioso che si è riportato all’inizio e, quindi, ha ritenuto evidentemente sufficiente “arginare” gli inconvenienti di quel contenzioso che concerneva, in particolare, la materia cosiddetta del “ripescaggio”. Cioè a dire quei procedimenti che le Federazioni, ma specificamente la Federazione Italiana Gioco Calcio, avviano tra alcune compagini al fine di raggiungere il numero determinato dalla stessa Federazione delle squadre ammesse al campionato e che non avevano meritato sul campo l’inserimento nel “format” del campionato.

Ma il diritto alla “ammissione” (o alla “esclusione”) può estendersi ad altre fattispecie che certamente il legislatore non aveva in mente: ad esempio, la problematica relativa alla ammissione in assenza di determinati requisiti, ovvero l’“esclusione” a seguito di sanzioni. La perplessità più consistente è, pertanto, rappresentata proprio dall’inciso, voluto dal legislatore, “... o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche”; è chiaro che non sarà difficile in futuro attribuire un contenuto a tale asserzione generica e indeterminata ed

(29) Cfr. Corte Cost., 26 giugno 2007, n. 237, in www.cortecostituzionale.it.

³⁰ Da ricordare che, al di là della consistente elencazione delle materie che sono devolute alla competenza del TAR Lazio dall’art. 135 del c.p.a., altre materie hanno successivamente incrementato l’elenco.

individuare fattispecie “comunque” correlate alla ammissione o esclusione delle squadre da una competizione professionistica.

In definitiva, la norma dovrà completarsi con un serio e approfondito esame da parte della giurisprudenza, la quale dovrà farsi carico di dare soddisfacente indicazione alla locuzione “comunque incidenti”.

9 - (segue) Ancora sulle innovazioni in tema di Giustizia Sportiva

È senz'altro da apprezzare che nella nuova formulazione della norma fortunatamente non è stata reiterata quella infelice disposizione che prevedeva che il provvedimento cautelare monocratico avrebbe potuto essere impugnato, con ricorso al Consiglio di Stato.

Si ribadisce, subito dopo, la finalità fermamente voluta dal legislatore, specificando ancora una volta che *“per le stesse controversie resta esclusa ogni competenza degli organi di giustizia sportiva”*.

Ma, sull'argomento, il legislatore ritorna sui propri passi – tale circostanza non è assolutamente casuale - e avverte che, proprio per le materie più volte considerate (provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche), è confermata la possibilità che *“lo Statuto e i regolamenti del CONI e conseguentemente delle Federazioni Sportive [...] prevedano organi di giustizia dell'ordinamento sportivo che, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del presente decreto decidono tali questioni anche nel merito ed in unico grado e le cui statuizioni, impugnabili ai sensi del precedente periodi, siano rese in via definitiva entro il termine perentorio di 30 giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato”*.

Ed è singolare la disposizione susseguente perché si ribadisce, proprio in virtù della perentorietà del termine, che, decorso detto termine, il ricorso si ha per respinto; e si aggiunge, anche a rafforzare la statuizione punitiva sanzionata, che l'eventuale decisione sopravvenuta *“è priva di effetto”*.

Il rigetto del ricorso è impugnabile dinanzi al giudice amministrativo; il termine però, proprio per effetto della applicazione del rito abbreviato, sarà di trenta giorni.

Ovviamente le norme ora specificate sono immediatamente applicabili e, come segnala la presente disposizione, si applicano “*ai processi e alle controversie in corso*”.

Si noti la scelta di dare “bruciante” efficacia alla norma; ed infatti, il termine per proseguire il giudizio non decorre dalla estinzione del procedimento in corso, ma dall’entrata in vigore della legge. Saranno comunque fatti salvi “*gli effetti processuali e sostanziali della domanda*”, in virtù dell’esplicito richiamo all’art. 11, co. 4, del codice del processo amministrativo³¹.

Il legislatore, infine, si preoccupa che di quanto accaduto non rimanga traccia e avverte che, sempre nel termine di 30 giorni, possono essere impugnate le decisioni “*pubblicate anteriormente all’entrata in vigore del presente decreto*”, e per le quali sia ancora pendente il termine di impugnazione.

In buona sostanza, per effetto della seconda parte del comma 647, viene fatta salva la possibilità che lo statuto e i regolamenti del CONI e, conseguentemente, delle Federazioni sportive possano prevedere organi di giustizia dell’ordinamento sportivo preordinati a decidere le controversie in argomento nel merito ed in unico grado, fermo restando che le relative statuizioni, per poter spiegare i propri effetti, devono necessariamente essere rese in via definitiva entro il termine perentorio di 30 giorni dalla pubblicazione dell’atto impugnato.

Se, pertanto, l’ordinamento sportivo saprà dar vita ad un organo di giustizia capace di decidere nel merito ed in unico grado tali tipologie di controversie, potrà continuare a mantenere la propria cognizione e competenza in materia, purché le relative decisioni vengano assunte in via definitiva entro un termine perentorio molto stringente (30 giorni dalla pubblicazione dell’atto impugnato).

E a questo specifico proposito non si può omettere di segnalare come, in realtà, da oltre un decennio, tutte le controversie in materia di ammissione ed esclusione

³¹ Trattasi, come è noto, degli effetti della “*translatio iudicis*” che la legge individua nella salvezza degli effetti sostanziali e processuali della domanda proposta innanzi al Giudice sprovvisto di giurisdizione.

dalle competizioni professionistiche di calcio e di pallacanestro sono sempre state decise, nel merito ed in unico grado, dinanzi all'organo di ultimo grado sedente presso il CONI (prima l'Alta Corte di Giustizia Sportiva³² e poi il Collegio di Garanzia

³² Cfr., Codice Alta Corte di Giustizia Sportiva, Art. 21 - Disposizioni speciali per le controversie sportive regolate in precedenza da Regolamenti particolari (integrazione del 23 marzo 2009):

1. Ai sensi dell'articolo 12 bis, commi 1 e 2, dello Statuto del CONI, in ragione della natura delle situazioni soggettive in esse coinvolte e della loro notevole rilevanza per l'ordinamento sportivo nazionale, sono devolute alla competenza dell'Alta Corte le controversie in precedenza previste dal: a) Regolamento per la risoluzione delle controversie relative all'applicazione del manuale per l'ottenimento della Licenza UEFA da parte dei club – versione italiana, approvato dal Consiglio Nazionale del CONI in data 20 aprile 2006 con deliberazione n. 1328; b) Regolamento per la risoluzione delle controversie relative all'iscrizione ai campionati nazionali di calcio professionistico approvato dalla Giunta Nazionale del CONI in data 16 maggio 2006 con deliberazione n. 223 e ratificato dal Consiglio Nazionale del CONI in data 12 luglio 2006 con deliberazione n. 1336; c) Regolamento per la risoluzione delle controversie relative all'iscrizione delle società professionistiche ai campionati nazionali di pallacanestro approvato dalla Giunta Nazionale del CONI in data 16 maggio 2006 con deliberazione n. 224 e ratificato dal Consiglio Nazionale del CONI in data 12 luglio 2006 con deliberazione n. 1337.

2. Il ricorso è ammissibile dopo l'esaurimento degli eventuali rimedi previsti dagli ordinamenti federali e quindi è proponibile contro il provvedimento: a) della Commissione delle Licenze UEFA di secondo grado per l'ipotesi della lettera a) del comma 1; b) del Consiglio federale della Federazione Italiana Giuoco Calcio in tema di iscrizione ai campionati nazionali di calcio professionistico per l'ipotesi della lettera b) del comma 1; c) del Consiglio federale della Federazione Italiana Pallacanestro in tema di iscrizione delle società professionistiche ai campionati nazionali di pallacanestro per l'ipotesi della lettera c) del comma 1.

3. Il ricorso e la relativa procedura è regolata dalle norme dei Titoli I, II e IV salve, ai fini della tempestività delle decisioni definitive per l'osservanza delle programmazioni previste, le seguenti disposizioni speciali.

4. Il ricorso deve essere notificato o trasmesso alla parte resistente e alla Federazione di appartenenza se diversa dalla parte resistente, nonché depositato con tutti gli atti e documenti presso la Segreteria dell'Alta Corte a pena di decadenza, entro il termine perentorio di due giorni dalla data di conoscenza dell'atto impugnato, restando esclusa la possibilità di successivo deposito di atti o di deduzione di nuove prove.

5. La costituzione della parte intimata, unitamente al deposito di memoria difensiva e di tutti gli atti e documenti, deve avvenire entro il termine perentorio di due giorni decorrente dalla data di ricevimento del ricorso.

6. Gli eventuali controinteressati possono costituirsi, con le modalità del comma precedente, nel termine perentorio di due giorni dalla data di pubblicazione del ricorso sul sito internet del CONI, da effettuarsi a cura della Segreteria immediatamente dopo il deposito del ricorso.

7. Tutti i termini di dieci giorni previsti dal presente Codice, ed in particolare quelli degli articoli 7, 9 comma 3, sono ridotti a due giorni; le indicazioni del telefax e dell'indirizzo di posta elettronica ai sensi dell'articolo 4, comma 2, e dell'articolo 5, comma 1, sono obbligatorie ed in mancanza ogni comunicazione o scambio di atti è effettuata esclusivamente mediante deposito presso la Segreteria dell'Alta Corte; copia del ricorso e di ogni atto difensivo delle parti deve essere inviato, a pena di decadenza, alla Segreteria anche in formato elettronico con qualsiasi mezzo (deposito o mediante posta elettronica), in aggiunta agli obblighi previsti dai commi 4, 5, 6 e 7 del presente articolo.

8. Nei ricorsi previsti dal presente articolo non è consentito l'intervento del terzo, salva la previsione del comma 6 relativa ai controinteressati.

9. Nella comunicazione di qualsiasi atto relativo alle procedure, terminanti con i provvedimenti indicati nel comma 2, sono indicati la possibilità di ricorrere avverso il provvedimento definitivo avanti all'Alta Corte, i termini abbreviati di due giorni per ricorrere e per la costituzione dei controinteressati e le modalità di pubblicità degli eventuali ricorsi al fine della conoscenza da parte di detti controinteressati.

10. Il ricorso viene portato in decisione alla prima udienza prevista nell'apposito calendario delle udienze dell'Alta Corte, successiva al terzo giorno dopo la scadenza del termine di costituzione delle parti intimato, senza che vi sia necessità di apposito avviso, salvo che sia fissata udienza straordinaria; le parti hanno facoltà di inviare alla Segreteria dell'Alta Corte e scambiarsi per posta elettronica brevi memorie difensive entro le ore 12 del giorno precedente l'udienza.

dello Sport³³), con una procedura acceleratissima e in grado di definire le relative questioni nel giro di pochissimi giorni dalla assunzione della delibera del Consiglio

11. La decisione è pronunciata in forma semplificata ai sensi dell'articolo 10, comma 3, con immediata pubblicazione del dispositivo, da comunicarsi alle parti entro il giorno successivo: il termine per la pubblicazione della motivazione è ridotto a sette giorni.

12. L'Alta Corte, ai fini di una sollecita definizione delle controversie di cui al primo comma, prevede nel calendario delle udienze apposite sessioni nel periodo di maggio e di luglio di ogni anno, comunicandole alla Federazioni interessate.

13. Per i ricorsi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 si applicano in via transitoria, per quanto attiene ai diritti e fino alle nuove determinazioni della Giunta Nazionale del CONI, le rispettive speciali Tabelle dei diritti onorari e spese allegare ai Regolamenti precedentemente in vigore.

14. Le controversie relative ad iscrizioni a campionati, diversi da quelli indicati nel comma 1, restano devolute alla competenza dell'Alta Corte, che giudica secondo le norme ordinarie e ferma, in ciascun caso, la valutazione della notevole rilevanza della controversia per l'ordinamento sportivo nazionale ai sensi dell'articolo 1, comma 3, e dell'articolo 6.

³³Cfr., Regolamento ai sensi dell'art. 54, comma 3, del Codice della Giustizia Sportiva, approvato dal Consiglio Nazionale del CONI con deliberazione n. 1550 del 4 maggio 2016, di seguito riportato:

Articolo 1 – Ricorso 1

Ai sensi dell'articolo 12 bis dello Statuto del CONI e dell'art. 54, comma 3, del Codice della Giustizia Sportiva, in ragione della natura delle situazioni soggettive in esse coinvolte e della loro notevole rilevanza per l'ordinamento sportivo nazionale, sono devolute alla competenza del Collegio di Garanzia dello Sport le controversie in materia di: a) iscrizione delle società ai campionati nazionali professionistici di calcio; b) iscrizione delle società ai campionati nazionali professionistici di pallacanestro. 2. Il ricorso è ammissibile dopo l'esaurimento degli eventuali rimedi previsti dagli ordinamenti federali e quindi è proponibile avverso: a) il provvedimento emesso dal Consiglio federale della Federazione Italiana Giuoco Calcio in tema di iscrizione delle società ai campionati nazionali professionistici di calcio per l'ipotesi della lettera a) del comma 1; b) il provvedimento emesso dal Consiglio federale della Federazione Italiana Pallacanestro in tema di iscrizione delle società ai campionati nazionali professionistici di pallacanestro per l'ipotesi della lettera b) del comma 1. 3 Il ricorso deve essere trasmesso, a mezzo di posta elettronica certificata, sia alla parte intimata che alla Federazione di appartenenza se diversa dalla parte intimata, nonché depositato in formato elettronico a mezzo di posta certificata con tutti gli atti e documenti presso la Segreteria del Collegio di Garanzia (collegiogaranziasport@cert.coni.it) a pena di decadenza, entro il termine perentorio di due giorni dalla data di conoscenza dell'atto impugnato, restando esclusa la possibilità di successivo deposito di atti, documenti o deduzione di nuove prove. 2. In ogni caso, non è possibile depositare documenti nuovi rispetto a quelli prodotti dinanzi agli organi endofederali, a meno che non risultino formati successivamente alla scadenza del termine all'uopo previsto in quella sede.

Articolo 2 – Costituzione della parte intimata e memorie di replica

1. La costituzione della parte intimata, insieme al deposito di memoria difensiva e di tutti gli atti e documenti, deve essere trasmesso alla parte ricorrente a mezzo di posta elettronica certificata ed essere depositato presso la Segreteria del Collegio di Garanzia, con le stesse modalità di cui all'art. 1, entro il termine perentorio di due giorni decorrente dalla scadenza di quello di deposito del ricorso. 2. Gli eventuali controinteressati possono costituirsi, con le medesime nel termine perentorio di due giorni dalla data di pubblicazione del ricorso sul sito internet del CONI, da effettuarsi a cura della Segreteria immediatamente dopo il deposito del ricorso. 3. Al di fuori delle ipotesi di cui al comma precedente, non è ammesso l'intervento di qualsiasi altro terzo. 4. Le parti hanno facoltà di inviare a mezzo di posta elettronica certificata alla Segreteria del Collegio di Garanzia memorie difensive entro le ore 12 del giorno precedente l'udienza. In tal caso, entro lo stesso termine e a cura della parte, le medesime memorie devono essere inviate a mezzo posta elettronica certificata anche alle altre parti costituite.

Articolo 3- Trattazione e decisione

1. Il ricorso è trattato nella prima udienza prevista nell'apposito calendario delle udienze del Collegio di Garanzia, successiva al terzo giorno dopo la scadenza del termine di costituzione delle parti intimata, senza che vi sia necessità di apposito avviso, salvo che sia fissata udienza straordinaria. Resta ferma la facoltà del Collegio di Garanzia di adottare un calendario di udienze dedicate ai procedimenti di cui al presente Regolamento comunicandolo alla Federazioni interessate. In tal caso l'udienza di trattazione deve intendersi la prima in calendario successiva al terzo giorno dopo la scadenza del termine di costituzione delle parti intimata,

Federale di ammissione o esclusione di una società in ordine ad un determinato campionato³⁴. Avverso le decisioni rese, nei termini che precedono, dall'Alta Corte o dal Collegio di Garanzia in materia di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche di calcio e di pallacanestro, è sempre stato possibile – ed esiste una copiosa giurisprudenza a riguardo – il ricorso dinanzi al Giudice Amministrativo, rientrando tali tipologie di controversie non già nel novero di quelle disciplinari, ma bensì di quelle riguardanti atti del CONI e delle Federazioni sportive³⁵, di cui all'art. 3, comma 1, della legge 280/2003, come tali non riservate alla giurisdizione esclusiva dell'ordinamento sportivo (ex art. 2, comma 1, lett. a) e b), legge 280/2003)³⁶.

senza che vi sia necessità di apposito avviso. 2. La decisione è adottata senza indugio; il dispositivo è immediatamente pubblicato e comunicato alle parti. Le motivazioni devono essere pubblicate entro sette giorni dalla pubblicazione del dispositivo.

Articolo 4 - Disposizioni finali

1. Gli atti di cui all'art. 1, comma 2, lett. a) e b), nonché i comunicati informativi sulle procedure relative a tali iscrizioni devono espressamente indicare l'impugnabilità del provvedimento del Consiglio federale innanzi al Collegio di Garanzia, i termini abbreviati di due giorni per ricorrere e per la costituzione dei controinteressati e le forme di pubblicità previste per i ricorsi. 2. Laddove i termini di cui al presente Regolamento scadano di domenica o in giorno festivo, gli stessi sono automaticamente prorogati al primo giorno successivo non festivo. 3. Si applicano in via transitoria, per quanto attiene al contributo di giustizia di cui all'articolo 59, comma 4, lett. a), ed all'articolo 60, comma 3, lett. a), del Codice della Giustizia Sportiva, le Tabelle dei diritti amministrativi precedentemente in vigore dinanzi all'alta Corte di Giustizia Sportiva.

³⁴ Vero è che il giudizio dinanzi al Collegio di Garanzia dello Sport, a differenza di quello che si svolgeva dinanzi alla previgente Alta Corte di Giustizia Sportiva, si configura tecnicamente come giudizio di legittimità e non di merito. Cionondimeno, l'unico rimedio esperibile all'interno dell'ordinamento sportivo per le società sportive professionistiche escluse da un campionato era costituito dall'impugnazione della delibera del Consiglio Federale dinanzi all'organo di ultimo grado sedente presso il CONI. Oggetto dei giudizi in questione, pertanto, non era la decisione dell'organo di giustizia di secondo grado endofederale, della quale valutare la coerenza motivazionale. In futuro, peraltro, la Sezione del Collegio di Garanzia dello Sport, cui è demandata la cognizione relativa alle controversie in tema di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche (cfr., di seguito, nota n. 36) sarà del tutto separata ed avulsa dalle altre Sezioni del Collegio, anche quanto alla relativa composizione; pertanto, considerato, altresì, il disposto di cui al comma 647 della legge 145/2018, non è escluso ipotizzare che il relativo giudizio possa estendersi anche al merito.

³⁵ Il Collegio di Garanzia e, prima ancora, l'Alta Corte di Giustizia Sportiva hanno più volte avuto modo di inquadrare tali tipologie di controversie nel novero di quelle occasionate da una procedura di tipo ammissivo, regolata da una *lex specialis*. Tale disciplina speciale, dunque, stabilisce precisi requisiti formali, non prevede valutazioni flessibili che consentano di superare il difetto di quei requisiti e non lascia spazio alcuno ad un sindacato di scusabilità di eventuali errori nei quali pure possano essere incorse le società che richiedono l'iscrizione (cfr. ex multis, Alta Corte di Giustizia Sportiva, decisione n. 3/2009, decisione n. 10/2010; decisione n. 17/2011, decisione n. 18/2011, decisione n. 34/2014; Collegio di Garanzia, Sez. Un., decisione n. 60/2015, Collegio di Garanzia, I^a Sez., decisione n. 31/2016, Collegio di Garanzia, I^a Sez., decisione n. 38/2016, Collegio di Garanzia, Sez. Un., decisione n. 67/2017).

³⁶ L'ultimo caso in cui il Tar Lazio ha disposto la riammissione di una società originariamente esclusa dall'organo di giustizia del CONI, a seguito del procedimento nel merito ed in unico grado, risale al 2016. Si tratta dell'ordinanza n. 04891/2016 del 31 agosto 2016 con cui la società Paganese Calcio 1926 s.r.l., in prima battuta, fu esclusa dal Collegio di Garanzia, che confermò il provvedimento assunto dal Consiglio Federale FIGC, per poi essere riammessa in Lega Pro dal Tar Lazio .

Tale norma, pertanto, al di là della sua formale enunciazione, indubbiamente decisa e perentoria, in concreto non appare affatto dotata di una portata rivoluzionaria, e per questa ragione, come già anticipato, l'intervento del legislatore sembra costituire un vero e proprio monito per l'ordinamento sportivo, al quale è consentita la possibilità di continuare a prevedere, per la definizione di tali tipologie di controversie, un giudizio di unico grado e di merito, a condizione che il giudizio venga definito entro e non oltre trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato.

Avvertimento che il CONI, in verità, aveva già fatto proprio nel periodo immediatamente successivo alla emanazione del decreto – legge 115/2018, avendo provveduto, d'intesa con l'Autorità vigilante, ad adeguare il proprio statuto rispetto alle determinazioni dello stesso decreto legge, istituendo la Sezione del Collegio di Garanzia dello sport sulle controversie in tema di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche che, dalla prossima stagione sportiva, sarà deputata ad occuparsi, in unico grado e nel merito, delle controversie in questione e la cui decisione sarà poi impugnabile ai sensi della legge 145/2018.³⁷

³⁷ Art. 12 ter Statuto CONI, deliberato dal Consiglio Nazionale del CONI in data 26 ottobre 2018 ed approvato con DPCM in data 21 dicembre 2018:

1. *La Sezione opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione. Essa è organo collegiale costituito dal presidente, da quattro componenti effettivi e da cinque componenti supplenti.*

2. *Alla Sezione è demandata in via esclusiva la cognizione delle controversie relative ai provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche.*

3. *Il Presidente e i componenti sono eletti dal Consiglio Nazionale del Coni, su proposta della Giunta del Coni ai sensi dell'art. 7 comma 5 lettera u1) – ii.), con la maggioranza dei due terzi degli aventi diritto al voto. Il Presidente e i componenti sono scelti tra persone di notoria indipendenza da individuarsi tra i professori ordinari in materie giuridiche, gli avvocati abilitati all'esercizio della professione dinanzi alle magistrature superiori, gli avvocati dello Stato, in servizio o a riposo, e i magistrati ordinari, contabili e amministrativi in servizio o a riposo. Il curriculum vitae e i titoli sono pubblicati sul sito internet del Coni.*

4. *Una volta eletto ai sensi del precedente comma 3, il Presidente della Commissione della Sezione sulle controversie in tema di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche, dura in carica tre anni e non è rinnovabile.*

5. *La composizione della Sezione sulle controversie in tema di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche, avviene mediante sorteggio dei nove nominativi dei componenti eletti ai sensi del precedente comma 3, individuando così i componenti effettivi e i componenti supplenti. Durano in carica tre anni e non sono rinnovabili.*

6. *Il giudizio si svolge in unico grado con rito accelerato ed esaurisce i gradi della giustizia sportiva. La decisione è impugnabile ai sensi di legge.*

7. *Le modalità attuative del presente articolo sono stabilite da un apposito Regolamento di organizzazione e di funzionamento approvato secondo le modalità previste dall'art. 6, comma 4, lettera l5) del presente Statuto.*

Affidare, invero, la materia dei ripescaggi solo ed esclusivamente alla Giustizia amministrativa avrebbe dato senz'altro luogo a quegli inconvenienti (in termini di tempi di soluzione del contenzioso) che si è sempre tentato di evitare nel dettare norme di disciplina del contenzioso sportivo.

10 – Gli interventi sul Fondo “Sport e Periferie”

La legge di bilancio 2019 ha, altresì, disposto che una serie di risorse in precedenza destinate ad opere infrastrutturali, rimaste non assegnate o non utilizzate, siano destinate allo stato di previsione del MEF, per essere riassegnate, con delibera CIPE, al cosiddetto Fondo “Sport e Periferie”.

In particolare, l'articolo 1, comma 640, della suddetta legge statuisce che *“all'articolo 3 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 (recante “Ulteriori disposizioni urgenti per lo sblocco di opere indifferibili, urgenti e cantierabili per il rilancio dell'economia”), dopo il comma 6 è inserito il seguente: «6-bis. Le risorse destinate al finanziamento delle opere segnalate dai comuni alla Presidenza del Consiglio dei ministri dal 2 al 15 giugno 2014 ai sensi della lettera c) del comma 2 non assegnate con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica n. 38 del 10 aprile 2015, nonché le risorse che, a seguito della predetta assegnazione siano state revocate in applicazione del comma 5, siano oggetto di definanziamento o rimodulazione, totale o parziale, oppure costituiscano economie maturate a conclusione degli interventi sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e destinate al Fondo “Sport e Periferie” di cui all'articolo 15 del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 2016, n. 9. Alla suddetta assegnazione si provvede con delibera del CIPE»”.*

Nello specifico, dalla relazione illustrativa che ha accompagnato il testo si evince come le risorse riassegnate sono quelle concernenti il finanziamento delle opere segnalate dai comuni (“Cantieri in comune”) alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dal 2 al 15 giugno 2014 (ai sensi dell'art. 3, comma 2, lettera c), del D.L. 133/2014) e, in particolare, quelle:

- non assegnate dalla delibera del CIPE n. 38 del 10 aprile 2015, che ha approvato l'elenco degli interventi eleggibili e assegnato le relative risorse;
- nonchè revocate in applicazione del comma 5 dell'art. 3 del D.L. n. 133/2104, oggetto di definanziamento o rimodulazione, totale o parziale, oppure costituenti economie maturate a conclusione degli interventi.

Successivamente, peraltro, il decreto del MIT del 28 gennaio 2015 ha assegnato alle opere di completamento segnalate dai Comuni 200 milioni di euro, articolati in 20 milioni per il 2015, 15 milioni per il 2016, 100 milioni per il 2017 e 65 milioni per il 2018, che la delibera CIPE n. 38 del 10 aprile 2015 ha erogato per complessivi 198,6 milioni euro, in base alle richieste degli enti locali pervenute negli allegati alla medesima delibera³⁸.

Come è noto, il Fondo "Sport e Periferie" è stato istituito dall'art. 15 del decreto – legge n.185 del 25 novembre 2015, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 del 23 gennaio 2016, con l'intento di potenziare l'attività sportiva agonistica nazionale e di sviluppare la relativa cultura in aree svantaggiate e zone periferiche urbane, sì da rimuovere gli squilibri economico – sociali e incrementare la sicurezza urbana. Il Fondo è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per essere poi trasferito al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio e, infine, al CONI. Il suddetto Fondo - la cui dotazione era pari a 100 milioni di euro nel triennio 2015 - 2017, di cui 20 milioni nel 2015, 50 milioni nel 2016 e 30 milioni nel 2017 - risultava essere finalizzato alla realizzazione di interventi per:

- a) ricognizione degli impianti sportivi esistenti sul territorio nazionale;
- b) realizzazione e rigenerazione di impianti sportivi con destinazione all'attività agonistica nazionale, localizzati nelle aree svantaggiate del Paese e nelle periferie urbane e diffusione di attrezzature sportive nelle stesse aree con l'obiettivo di rimuovere gli squilibri economici e sociali ivi esistenti;
- c) completamento e adeguamento di impianti sportivi esistenti, con destinazione all'attività agonistica nazionale e internazionale;

³⁸ Cfr. Servizio Studi - Dipartimento Bilancio "Legge di bilancio 2019 - Le modifiche approvate dal Senato della Repubblica".

d) attività e interventi finalizzati alla promozione della candidatura di Roma 2024. Ebbene, la suddetta norma (art. 15 D.L. 185/2015, convertito con L. 9/2016) ha inteso, pertanto, attribuire al CONI la gestione diretta del Fondo “Sport e Periferie”, disponendo, in particolare, che lo stesso CONI predisponesse due distinti piani:

- a) un primo piano degli interventi urgenti;
- b) un secondo piano pluriennale degli interventi, che da rimodulare ogni anno, entro il 28 febbraio.

Inoltre, la suddetta disposizione obbliga il CONI a presentare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una relazione annuale sull'utilizzo delle risorse assegnate e sullo stato di realizzazione degli interventi finanziati con il Fondo³⁹. Il Piano degli interventi urgenti, individuato dal CONI, è stato approvato con DPCM del 1 febbraio 2016 e la cifra ivi contenuta, pari a 23 milioni di euro, è stata erogata subito dalla PCM in favore dello stesso CONI. Ciò premesso, sono stati individuati i seguenti interventi urgenti: Milano Lorenteggio; Roma Corviale; Roma Ostia; Roma “interventi diffusi”; Barletta; Napoli Scampia; Reggio Calabria; Palermo Zen. Quanto al Piano pluriennale degli interventi, la cui cifra ammontava a 72.500 milioni di euro, il CONI ha pubblicato un avviso, all'esito del quale sono pervenute, entro la scadenza del 15 febbraio 2016, oltre 1.500 domande, con richieste di finanziamento superiori ad un miliardo di euro⁴⁰.

La Giunta Nazionale del CONI ha, quindi, istituito un Comitato, denominato “Comitato Sport e Periferie”, composto da soggetti di chiara fama nel mondo della magistratura amministrativa e dell'avvocatura dello Stato, al fine procedere ad una puntuale ed indipendente analisi delle proposte. Nella Giunta Nazionale del 5 luglio 2016 sono, poi, stati approvati i criteri e le linee guida sui parametri per il progetto “Sport e Periferie”. Tali criteri miravano, in particolare, ad assicurare il numero maggiore di interventi, con una tutela specifica per i piccoli Comuni; la presenza del numero maggiore di discipline sportive, con particolare riferimento alle discipline olimpiche; la sostenibilità economica alla luce della popolazione residente (come risultante dall'ultimo censimento ISTAT) nel Comune sul cui territorio insiste l'impianto sportivo. Il suddetto Comitato, all'esito del lavoro svolto e del modello di valutazione elaborato,

³⁹ Cfr. Servizio Studi - Dipartimento Bilancio "Legge di bilancio 2019 - Le modifiche approvate dal Senato della Repubblica.

⁴⁰ Cfr., sito internet istituzionale www.sporteperiferie.it

ha distinto le proposte in non eleggibili (poiché carenti di uno o più requisiti di partecipazione) e ammissibili, producendo i relativi elenchi alla Giunta Nazionale⁴¹.

Il Piano pluriennale, composto di 183 interventi, è stato deliberato nella Giunta Nazionale del 6 settembre 2016. A seguito del sisma del 24 agosto 2016, la Giunta Nazionale, nella medesima riunione del 6 settembre 2016, ha deciso di destinare la somma di 480.000 euro per gli interventi sugli impianti polivalenti proposti dai Comuni maggiormente colpiti dal sisma, vale a dire Accumuli e Amatrice⁴². Il Piano pluriennale degli interventi è stato poi approvato con DPCM 5 dicembre 2016.

Nel contempo e parallelamente, onde rendere ancora più fattivo e mirato ogni intervento, il CONI ha dato vita al progetto denominato “Censimento e monitoraggio degli impianti sportivi sul territorio”, nato dall’esigenza di conoscere la consistenza del patrimonio impiantistico esistente a livello nazionale, ai fini di una corretta pianificazione territoriale e di una mirata destinazione degli investimenti disponibili.

Si segnala poi che, in base alla legge di bilancio 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232 - art. 1, co. 147), dal piano pluriennale sono stati esclusi gli interventi già finanziati con altre risorse pubbliche. Tuttavia, è stata fatta salva la possibilità, in sede di rimodulazione annuale del piano, di destinare le relative risorse al finanziamento di altri interventi riguardanti proposte presentate dal medesimo soggetto, nei termini e nei modi già previsti dal CONI, purché risultassero di analogo o inferiore importo e possedessero i requisiti richiesti. A tal fine, si sono resi necessari la richiesta del proponente, la previa valutazione del CONI e il previo accordo con l'ente proprietario. Ulteriori risorse sono state destinate al Fondo Sport e Periferie dal riparto del Fondo per il finanziamento di investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, istituito dalla stessa legge di bilancio 2017.

Con riferimento a tali ulteriori risorse, con comunicato dell'8 novembre 2017, il CONI aveva avviato le procedure per la predisposizione di un nuovo piano triennale 2018-2020, acquisendo proposte d'intervento. Inoltre, con comunicato del 20 dicembre 2017, il CONI aveva reso noto che erano pervenute 1749 proposte di intervento, il 52% delle quali dalle regioni del sud, comprese le isole, il 25% dalle regioni del centro e il restante 23% dalle regioni del nord, per un importo complessivo delle

⁴¹ Cfr., sito internet istituzionale www.sporteperiferie.it

⁴² Cfr., sito internet istituzionale www.sporteperiferie.it

richieste superiore ad 1, 5 miliardi di euro. Il 45% dei progetti riguardava interventi al di sotto di 500.000 euro⁴³.

Con DPCM 22 ottobre 2018 è stato, poi, approvato un secondo piano pluriennale degli interventi, nell'ambito del Fondo sport e periferie, finalizzato alla realizzazione e rigenerazione di impianti sportivi con destinazione all'attività agonistica nazionale, localizzati nelle aree svantaggiate del Paese e nelle periferie urbane, nonché alla diffusione di attrezzature sportive nelle stesse aree e al completamento e all'adeguamento di impianti sportivi esistenti, con destinazione all'attività agonistica nazionale e internazionale.

Con l'articolo 1, comma 362, della legge 29 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), l'assegnazione delle relative risorse e, dunque, la gestione del Fondo - fermo restando il perdurare, in capo al CONI, dell'attività avviata e da completarsi – sono, però, passate nelle mani della Presidenza del Consiglio. La suddetta legge, infatti, ha attribuito natura strutturale al Fondo «Sport e Periferie» ed ha autorizzato la spesa di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2018, da iscriverne su apposita sezione del relativo capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, da trasferire al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri⁴⁴.

L'individuazione di criteri e modalità di gestione delle suddette risorse sono state affidate ad un DPCM, da emanarsi rispettando le finalità originarie previste dalla succitata legge 9/2016.

Successivamente, il CIPE ha assegnato la somma 250 milioni di euro, provenienti dal Fondo per lo sviluppo e la coesione a un nuovo piano operativo Sport e Periferie, nel quale è indicato come soggetto attuatore l'Ufficio per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Considerate anche le suddette risorse derivanti dalla delibera CIPE, è, pertanto, intervenuto, da ultimo, per la definizione dei criteri e delle modalità di gestione delle risorse del Fondo sport e periferie, il DPCM 31 ottobre 2018, come modificato con DPCM 12 dicembre 2018⁴⁵.

⁴³ Cfr. Servizio Studi - Dipartimento Bilancio "Legge di bilancio 2019 - Le modifiche approvate dal Senato della Repubblica.

⁴⁴ Cfr. Servizio Studi - Dipartimento Bilancio "Legge di bilancio 2019 - Le modifiche approvate dal Senato della Repubblica.

⁴⁵ Cfr. Servizio Studi - Dipartimento Bilancio "Legge di bilancio 2019 - Le modifiche approvate dal Senato della Repubblica.

Questo, dunque, in estrema sintesi, il contesto normativo di riferimento in cui si inserisce, da ultimo, l'articolo 1, comma 640, della legge di bilancio 2019. Al di là di qualsivoglia considerazione in merito all'individuazione del soggetto deputato alla gestione del suddetto Fondo, occorre sicuramente sottolineare la commendevole finalità del fondo medesimo, considerata la necessità, nell'ambito del nostro Paese, di potenziare le infrastrutture sportive. Non si può, infatti, non sottolineare come sia stato e continui ad essere estremamente importante ed apprezzabile l'aver destinato ingenti somme di danaro a favore della realizzazione e della rigenerazione degli impianti sportivi, così come non si può non rimarcare il fatto che il CONI abbia gestito, in questi anni, con assoluto rigore, trasparenza e serietà l'ingente quantitativo di domande pervenute e la conseguente notevole assegnazione di fondi.

11 - Gli interventi sulla disciplina relativa alla ripartizione delle risorse derivanti dalla commercializzazione dei diritti audiovisivi afferenti al campionato italiano di calcio di Serie A

La legge di bilancio 2019 è, infine, intervenuta sulla disciplina relativa alla ripartizione delle risorse derivanti dalla commercializzazione dei diritti audiovisivi afferenti al campionato italiano di calcio di Serie A, attraverso l'introduzione, nell'ambito dell'articolo 1 della legge in commento, dei commi 641 – 643. Come si ricorderà, l'art. 26 del d.lgs. 9/2008⁴⁶ – così come modificato dall'art. 1, comma 352, lett. b), della L. 205/2017 – stabilisce che la ripartizione delle risorse assicurate dalla commercializzazione dei diritti audiovisivi relativi al campionato di calcio di Serie A – al netto delle quote destinate alla mutualità generale ai sensi dell'art. 22 del medesimo d.lgs.⁴⁷ – è effettuata in base ai seguenti criteri⁴⁸:

⁴⁶ Il decreto legislativo in oggetto, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 27 del 1 febbraio 2008, consta di trenta articoli e dà attuazione alla legge 19 luglio 2007, n. 106, recante “*Delega al Governo per la revisione della disciplina relativa alla titolarità ed al mercato dei diritti di trasmissione, comunicazione e messa a disposizione al pubblico, in sede radiotelevisiva e su altre reti di comunicazione elettronica, degli eventi sportivi dei campionati e dei tornei professionistici a squadre e delle correlate manifestazioni sportive organizzate a livello nazionale*”. Attraverso l'attuazione della delega, pertanto, si determina concretamente e compiutamente il passaggio da un sistema incentrato sulla titolarità dei diritti audiovisivi sportivi in capo ai singoli organizzatori degli eventi (società) ad un nuovo sistema basato sulla contitolarità dei diritti medesimi in capo al soggetto preposto all'organizzazione della competizione (Lega) ed a tutti i soggetti partecipanti alla stessa.

⁴⁷ Art. 22, d.lgs. 9 gennaio 2008, n. 9: «*L'organizzatore delle competizioni facenti capo alla Lega di Serie A destina una quota del 10 per cento delle risorse economiche e finanziarie derivanti da tutti i contratti stipulati*

- 50% delle risorse in parti uguali tra tutti i soggetti partecipanti al campionato di Serie A;
- 30% delle risorse in base ai risultati sportivi conseguiti (ovvero, più nello specifico: 15% sulla base della classifica e dei punti conseguiti nell'ultimo campionato; 10% sulla base dei risultati conseguiti negli ultimi cinque campionati; 5% sulla base dei risultati conseguiti a livello internazionale e nazionale a partire dalla stagione sportiva 1946/1947);
- 20% delle risorse in base al "radicamento sociale" (ossia, sulla base del pubblico di riferimento di ciascuna squadra, tenendo in considerazione il numero di spettatori paganti che hanno assistito dal vivo alle gare casalinghe disputate negli ultimi tre campionati, nonché, in subordine, l'audience televisiva certificata).

per la commercializzazione dei diritti di cui all'articolo 3, comma 1, esclusivamente per lo sviluppo dei settori giovanili delle società, per la formazione e per l'utilizzo di calciatori convocabili per le squadre nazionali giovanili italiane maschili e femminili, per il sostegno degli investimenti per gli impianti sportivi e per lo sviluppo dei centri federali territoriali e delle attività giovanili della Federazione italiana gioco calcio. 2. La quota di cui al comma 1 è destinata alla Federazione italiana gioco calcio, che determina i criteri e le modalità di erogazione secondo le finalità di cui al comma 1, previa rendicontazione certificata da parte dei destinatari. Tali fondi sono destinati: nella misura del 6 per cento alla Lega di serie B; nella misura del 2 per cento alla Lega Pro; nella misura dell'1 per cento alla Lega nazionale dilettanti; nella misura dell'1 per cento alla Federazione italiana gioco calcio. 3. La Federazione italiana gioco calcio presenta al Presidente del Consiglio dei ministri ovvero, se nominato, al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega allo sport, entro il 31 gennaio di ogni anno, una relazione sull'attività svolta nell'anno sportivo precedente. 3-bis. Al fine di incentivare l'ammodernamento degli impianti calcistici, in regime di proprietà o di concessione amministrativa, in favore delle società appartenenti alla Lega di serie B, alla Lega Pro e alla Lega nazionale dilettanti che hanno beneficiato della mutualità è riconosciuto un contributo, sotto forma di credito d'imposta, nella misura del 12 per cento dell'ammontare degli interventi di ristrutturazione degli impianti medesimi, sino a un massimo di 25.000 euro, realizzati mediante l'impiego delle somme di cui al comma 1 entro il terzo periodo d'imposta successivo alla loro attribuzione. Il contributo è riconosciuto nel rispetto del regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis". Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono individuate le modalità di attuazione dell'incentivo anche al fine del rispetto del limite di spesa di 4 milioni di euro annui a decorrere dal 2018».

⁴⁸ La versione originaria dell'art. 26 del d.lgs. 9/2008, nel disciplinare la prima ripartizione delle risorse assicurate dalla commercializzazione dei diritti audiovisivi relativi al Campionato di calcio di Serie A (che interessava la stagione sportiva 2010 – 2011), dedotte naturalmente le quote di mutualità, teneva conto delle decisioni assunte dalla Lega Calcio (soggetto organizzatore dei Campionati di Serie A e B) nell'assemblea del 30 ottobre 2007. La norma, infatti, precisava che tali risorse competevano, nella misura del 40% in parti uguali tra tutti i partecipanti alla competizione, nella misura del 30% in base al bacino d'utenza e nella misura del restante 30% in base ai risultati sportivi conseguiti. La norma esplicitava anche cosa dovesse intendersi per bacino d'utenza e per risultato sportivo. In particolare, il bacino di utenza era individuato avuto riguardo al numero dei sostenitori di ciascuna società sportiva partecipante al campionato e dalla popolazione del comune di riferimento della squadra, rispettivamente nella misura del 25% e del 5%. Il risultato sportivo era, invece, costituito dal concorso di tre differenti fattori: il risultato "storico", conseguito a partire dal campionato del 1946 fino ai 5 anni precedenti il campionato di riferimento, valutato nella misura del 10%; il risultato sportivo conseguito nell'ultimo quinquennio, valutato nella misura del 15% ed il risultato conseguito nell'ultima competizione sportiva, valutato nella misura del 5%.

I criteri di ponderazione delle quote relative ai risultati sportivi conseguiti, nonché i criteri di determinazione del pubblico di riferimento di ciascuna squadra, sono stati specificati, come previsto dalla legge, con DPCM 1 marzo 2018.

In particolare, a partire dalla stagione sportiva 2021/2022, si riduce la quota relativa ai risultati sportivi conseguiti e si aumenta quella calcolata sulla base del radicamento sociale.

Rispetto a tale contesto normativo, è poi intervenuto l'articolo 1, comma 641, della legge di bilancio 2019, che, nel novellare l'art. 26 del suddetto decreto legislativo, ha statuito quanto segue: *«All'articolo 26 del decreto legislativo 9 gennaio 2008, n. 9, sono apportate le seguenti modificazioni:*

a) al comma 1:

1) alla lettera b), le parole: «una quota del 30 per cento» sono sostituite dalle seguenti: «una quota del 28 per cento»;

2) alla lettera c), le parole: «una quota del 20 per cento» sono sostituite dalle seguenti: «una quota del 22 per cento»;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. La quota di cui al comma 1, lettera b), è determinata sulla base dei seguenti criteri:

a) la classifica e i punti conseguiti nell'ultimo campionato;

b) i risultati conseguiti negli ultimi cinque campionati;

c) i risultati conseguiti a livello nazionale a partire dalla stagione sportiva 1946/ 1947»;

c) il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. La quota di cui al comma 1, lettera c), è determinata sulla base dei seguenti criteri:

a) il pubblico di riferimento di ciascuna squadra, calcolato tenendo in considerazione il numero degli spettatori paganti che hanno assistito dal vivo alle gare casalinghe disputate negli ultimi tre campionati;

b) l'audience televisiva certificata;

c) i minuti giocati nel campionato di serie A da giocatori di età compresa tra quindici e ventitré anni, formati nei settori giovanili italiani e che siano tesserati da almeno trentasei mesi ininterrotti per la società presso la quale prestano l'attività sportiva, comprendendo nel computo eventuali periodi

di cessione a titolo temporaneo a favore di altre società partecipanti ai campionati di serie A o di serie B o delle seconde squadre partecipanti al campionato di serie C»;

d) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-bis. La quota prevista in base ai criteri di cui alla lettera c) del comma 3 non può essere inferiore al 5 per cento della quota complessiva del 22 per cento di cui al comma 1, lettera c). Essa spetta alle società presso le quali il giocatore sia stato tesserato in Italia dal compimento del sedicesimo anno di età, in proporzione alla durata del tesseramento presso ciascuna di esse»;

e) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono determinati:

a) le quote percentuali relative ai diversi criteri indicati al comma 1, lettere b) e c);

b) i criteri di ponderazione delle quote di cui al comma 2;

c) i criteri per la determinazione del pubblico di riferimento di ciascuna squadra, di cui al comma 3, lettera a), e dei minuti giocati dai giovani calciatori, di cui al comma 3, lettera c)».

Alla luce delle suddette modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2019, di fatto si è verificato che:

- si è ridotta (dal 30%) al 28% la quota parametrata ai risultati sportivi conseguiti. Con riferimento a tale quota, inoltre, fermi restando i criteri di riferimento costituiti dalla classifica e dai punti conseguiti nell'ultimo campionato, dai risultati conseguiti negli ultimi cinque campionati e dai quelli conseguiti a livello nazionale a partire dalla stagione sportiva 1946/1947, si è rimessa la determinazione delle quote percentuali e dei criteri di ponderazione di ciascuno degli stessi parametri ad un DPCM (mentre, a legislazione vigente, le quote percentuali attribuite a ciascun criterio, come si è visto, sono determinate dalla legge);
- è stata aumentata (dal 20%) al 22% la quota parametrata al "radicamento sociale". Con riferimento a tale quota, inoltre, fermo restando il criterio del

pubblico di riferimento di ciascuna squadra, calcolato tenendo in considerazione il numero di spettatori paganti che hanno assistito dal vivo alle gare casalinghe disputate negli ultimi tre campionati, viene ora affiancata, su un piano non più subordinato, l'audience televisiva certificata;

- inoltre, è stato introdotto anche il criterio dei minuti giocati nel campionato di Serie A da giocatori fra 15 e 23 anni, formati nei settori giovanili italiani e che siano tesserati da almeno 36 mesi ininterrotti per la società presso la quale prestano l'attività sportiva. Nel computo, sono compresi eventuali periodi di cessione a titolo temporaneo a favore di altre società partecipanti ai campionati di serie A o di Serie B ovvero ai campionati di Serie C con seconde squadre. Tale norma, evidentemente con il palese intento di incentivare le società di calcio ad investire sui propri vivai giovanili e a salvaguardare il patrimonio sportivo nazionale, anche a beneficio delle rappresentative nazionali;
- rimane, invece, inalterata la quota del 50% delle risorse da ripartire in parti uguali tra tutti i soggetti partecipanti al campionato di Serie A.

In tal caso, il DPCM, oltre a determinare le quote percentuali e i criteri di ponderazione di ciascuno dei suddetti parametri, deve anche fissare i criteri per la determinazione del pubblico di riferimento di ciascuna squadra e dei minuti giocati dai giovani calciatori. Si stabilisce, però, fin d'ora, che la quota relativa ai minuti giocati dai giovani calciatori non può essere inferiore al 5% della quota parametrata al radicamento sociale e che essa spetta alle società presso le quali il giocatore sia stato tesserato in Italia a partire da 16 anni, in proporzione alla durata del tesseramento presso ciascuna.

Il comma 642 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2019 stabilisce, poi, che le suddette previsioni, di cui al comma 641, acquistano efficacia dalla stagione sportiva 2021/2022. Fino ad allora, si applicano le disposizioni dell'art. 26 del d.lgs. 9/2008 nel testo previgente alla data di entrata in vigore della legge di bilancio 2019. Infine, il comma 643 dispone che il DPCM previsto dal comma 641 dovrà essere adottato entro il 30 giugno 2019.

Fermo restando, pertanto, che tali modifiche entreranno in vigore a partire dalla stagione sportiva 2012/2022, l'intervento maggiormente significativo, anche da un punto di vista prettamente sportivo, è sicuramente quello rivolto a premiare i club

di Serie A che investono sui giovani calciatori, devolvendo loro parte degli incassi televisivi (oltre un miliardo di euro che ogni anno le società di Serie A si spartiscono tra loro).

10 - Conclusioni

A questo punto, riteniamo di dover venir meno ad una massima di Maestri del Diritto, i quali hanno insegnato che “è pazzesco trarre delle conclusioni”⁴⁹. Tale avvertimento è ancor più puntuale nella specie, se si considera che le premesse del discorso e le sue articolazioni sono tutte da verificare; appare, tuttavia, doveroso (tentare di) svolgere comunque alcune annotazioni di carattere riepilogativo.

La prima, che sembra assolutamente non contestabile, è costituita dalla evidente attenzione che l'attuale Esecutivo ha rivolto nei confronti dello Sport e della mutata - perlomeno così appare - posizione dello Sport nel nostro ordinamento. Ora, a fronte di una autonomia dell'ordinamento sportivo faticosamente raggiunta e consacrata con la nota legge 280 del 2003, alcuni interventi appaiono, per certi versi, muovere nella direzione opposta.

Anche il disegno di legge delega (AC 1603 – bis) attualmente in discussione alla Camera dei Deputati e recante “Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione”, volto peraltro a ricondurre, in maniera non esattamente conforme a quanto previsto

⁴⁹ L'espressione per cui “è pazzesco trarre delle conclusioni”, mutuata da Flaubert (“*la stupidità consiste nel voler trarre delle conclusioni*”), è utilizzata da M. NIGRO nel lavoro che costituisce il testo ricostruito dalla lezione di chiusura dell'Autore del suo insegnamento universitario. Lo scritto presenta ancora oggi notevoli profili di attualità, soprattutto allorché analizza il sistema di giustizia amministrativa rispetto alla forma di organizzazione e ai modi di agire dell'amministrazione. In particolare, l'autore affermava che “*la conclusione riassuntiva del mio discorso è che una giustizia amministrativa come è oggi ordinata non è più attuale nel senso che non è più adeguata ai modi di essere della Amministrazione ed ai rapporti fra Amministrazione e amministrato che essi comportano. Per la parte in cui l'Amministrazione eroga servizi, solo un giudizio come il giudizio civile, un giudizio cioè che totalmente equipari questi rapporti a quelli obbligatori interpretati, può considerarsi come soddisfattivo del bisogno di giustizia. Per la parte in cui l'Amministrazione opera come quittance publique, questo bisogno è soddisfatto da un sistema che, al posto dell'unico giudizio di legittimità, collochi un ventaglio di mezzi di tutela capaci di aggredire nel modo giusto e al momento giusto le molte e sempre nuove forme in cui oramai si manifesta la supremazia dell'Amministrazione*”. Le aspettative di NIGRO sembrano - almeno parzialmente - essere state accolte dalla legge 205/2000, con i correttivi apportati dalla Corte. Ed infatti, da un lato, il legislatore ha ampliato i mezzi di tutela a disposizione del giudice amministrativo (primo fra tutti il risarcimento del danno) e offerto allo stesso giudice strumenti processuali mutuati dal processo civile; dall'altro, la Corte ha restituito al loro giudice naturale quelle controversie nelle quali l'amministrazione agisce *iure privatorum*, o per lo meno senza esercitare poteri autoritativi.

dalla Carta Olimpica del CIO, il perimetro di attività del Comitato Olimpico Nazionale Italiano alla sola sfera olimpica, sembra seguire il solco tracciato nella legge di bilancio 2019.

Il CONI, come si è visto, pur se attraverso una norma dai contorni nebulosi, sembra essere stato di fatto spogliato delle tradizionali risorse economiche e dei suoi poteri gestionali e, in realtà, è ora lo Stato che provvede direttamente a distribuire alle Federazioni i fondi per la propria attività, tanto che al CONI non rimangono che esigue risorse per possibili impegni olimpici.

Le Federazioni, per alcuni profili, paiono sfuggire al tradizionale controllo del CONI e sono sottoposte alla Società Sport e Salute che, non essendo dotata di poteri pubblici, non potrà commissariarle; d'altro canto, tuttavia, alcuni poteri, ivi compreso quello del commissariamento, anche per irregolarità di ordine gestionale, al momento sono rimasti in capo al CONI. Ciò nondimeno, il rapporto di supremazia che prima riconduceva e collegava le Federazioni al CONI, già fortemente mitigato, nel 1999, con il “decreto Melandri” e poi rinvigorito, per quanto possibile, dal “decreto Urbani – Pescante” nel 2004, pare essere oggettivamente sempre più labile.

Insomma, come già accennato in precedenza, è assolutamente prematuro trarre delle conclusioni, considerato che il percorso della riforma è appena stato intrapreso e la strada da percorrere non è sicuramente breve né priva di possibili insidie. Avremo, dunque, modo di verificare se l'orgoglio manifestato dagli autori della legge rispetto a questo “cambiamento” sarà giustificato o se anche lo sport diverrà una delle tante *“terre di conquista”* del potere esecutivo.