



















stato pressoché “guidato” dalle regole contabili che l’Italia si è impegnata solennemente a perseguire a livello europeo ed internazionale<sup>15</sup>, oltre che - è significativo puntualizzare - a livello costituzionale interno, con la modificazione degli articoli 81, 97, 117<sup>16</sup> e 119 della Costituzione, in forza dell’entrata in vigore della, nota, legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1<sup>17</sup>.

---

S. PANUNZIO - P. SCISO (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*, Milano, 2003; A. TIZZANO (a cura di), *Il processo d'integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i Trattati di Roma*, Torino, 2008; F. CAPRIGLIONE, *Mercato regole democrazia. L'UEM tra euroscetticismo e identità nazionali*, Torino, 2012; G. MARAZZITA (a cura di), *Il processo di integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Napoli, 2012; S. M. CARBONE (a cura di), *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht. Verso nuove regole*, Napoli, 2013; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2018; A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, 2018.

<sup>14</sup> Per una lucida ed aggiornata analisi tecnica della complessa materia di contabilità delle pubbliche amministrazioni, M. FRATINI, *Compendio di Contabilità Pubblica*, Roma, 2017; si confronti, in particolar modo, l’approfondimento in tema di organismo di diritto pubblico, pp. 6-9.

<sup>15</sup> Non è affatto casuale la distinzione tra impegni europei ed impegni internazionali: giova - infatti - sottolineare, solo per un esempio, come il “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell’Unione europea” - firmato il 2 marzo 2012 e la cui parte fondamentale è rinvenibile nel “patto di bilancio” (comunemente noto come *Fiscal Compact*) - costituisca un vero e proprio trattato internazionale stipulato (ben) al di fuori dei Trattati su cui è istituita l’Unione europea.

Più diffusamente si confrontino - sulle tematiche sottese alle relazioni intercorrenti tra le regole contabili di matrice europea ed i bilanci della pubblica amministrazione italiana - G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2014; M. FRATINI, *Compendio di Contabilità Pubblica*, Roma, 2017; M. V. LUPÒ AVAGLIANO, *Il bilancio dello Stato tra ordinamento nazionale e vincoli europei*, Torino, 2017.

<sup>16</sup> Preziosa e significativa appare la ricostruzione giurisprudenziale sulle materie di legislazione esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, c. 2, lett. e, Cost., sviluppato nel contributo di A. SANDULLI, *La concorrenza nei servizi pubblici e negli appalti: tra sentenze della Corte costituzionale. Report annuale 2011*. Italia, in *IUS PUBLICUM NETWORK REVIEW*, aprile, 2011.

<sup>17</sup> *Ex multis*, A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2013, pp. 933-972; A. ARENA, *Vincoli di bilancio e (contro)limiti costituzionali nella prospettiva del diritto internazionale dei trattati*, in *Rassegna di Diritto Pubblico europeo*, n. 1/2014, pp. 139-158; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014; A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015; M. DE BELLIS, *Vincoli europei ed equilibrio di bilancio: scritti recenti*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 2/2016, pp. 274-276; A. ANTONELLI, *L'introduzione del "pareggio" di bilancio nella Costituzione: nuove prospettive per la governance della finanza pubblica*, in *Federalismi.it*, n. 26/2016; G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2016; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai*

Quanto fin qui premesso fa da *pendant* per introdurre il peculiare ruolo di una figura 'relativamente' nuova per l'organizzazione amministrativa italiana: qual è oggi l'organismo di diritto pubblico.

Soprattutto affinché poter meglio comprendere la ricostruzione argomentativa che ha condotto il TAR Lazio - con la sentenza del 13 aprile 2018, n. 4100 - a sottoporre la FIGC al regime contemplato dal vigente D.lgs. 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) che, come noto, è stato proprio posto in essere a recepimento - pressoché fedele - del contenuto delle direttive europee 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del 26 febbraio 2014<sup>18</sup>, a loro volta confermate di quanto già precedentemente statuito con l'assetto normativo europeo disposto con le direttive n. 17 e 18 del 2004<sup>19</sup>.

### **3. Sull'organismo di diritto pubblico**

L'obiettivo di un mercato unico - unitamente, da un lato, al divieto per gli Stati membri di apprestare aiuti finanziari per le imprese operanti sul mercato e, dall'altro lato, alla fondamentale garanzia del 'valore' della concorrenza tra gli operatori economici produttori di beni e servizi - è stato l'*input* decisivo affinché - salva l'imprescindibile distinzione tra funzione amministrativa e servizio<sup>20</sup> - si innescasse un processo in cui si

---

*tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016; F. ZAMMARTINO, *La tutela dei diritti sociali nei più recenti approdi della giurisprudenza amministrativa tra vincoli di bilancio e principio di libera concorrenza*, in *GiustAmm.it*, n. 11/2017, pp. 1-28; G. LUCHENA, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica (equilibrio della legge di bilancio, vincoli europei, spesa pubblica)*, Bari, 2017.

<sup>18</sup> Sul punto si rimanda *ex plurimis* a quanto ricostruito in C. FRANCHINI - F. SCIAUDONE (a cura di), *Il recepimento in Italia delle nuove direttive appalti e concessioni. Elementi critici e opportunità*, Napoli, 2015.

<sup>19</sup> Sul punto si rinvia a R. GAROFOLI - M. A. SANDULLI (a cura di), *Il nuovo diritto degli Appalti Pubblici nella direttiva 2004/18/Ce e nella legge comunitaria n. 62/2005*, Milano, 2005.

<sup>20</sup> Illuminante sul punto, S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, 2012, pp. 25-27. In modo particolare appare utile puntualizzare come nel diritto amministrativo europeo la distinzione tra funzione e servizio sia fondamentale proprio per circoscrivere esattamente l'ambito applicativo della deroga disposta nei confronti della libera circolazione dei lavoratori, contemplata - con riguardo alle funzioni attinenti all'esercizio dei pubblici poteri e alla tutela degli

è realizzata: « *l'evoluzione del diritto pubblico dell'economia che [...] ha visto una ritrazione dello Stato dall'intervento diretto nell'attività di impresa ed un connesso utilizzo di strumenti privatistici nell'erogazione dei servizi pubblici, [il che] ha imposto la necessità di un nuovo inquadramento giuridico dei soggetti di diritto sorti per effetto del fenomeno delle privatizzazioni.*

*Questa trasformazione epocale dell'assetto proprietario e gestionale dell'esercizio dell'impresa pubblica ha reso necessaria una riconsiderazione delle categorie concettuali di riferimento»<sup>21</sup>.*

In termini di organizzazione delle amministrazioni pubbliche, la nozione di 'amministrazione italiana' - la cui definizione sfugge, di per sé, ad una ontologica concezione unitaria<sup>22</sup> - è stata, infatti, sempre più influenzata dall'utilizzo degli strumenti privatistici.

Il che vuoi per l'esigenza - maturata anche alla luce delle pregresse esperienze negative - di esercitare attività imprenditoriali in modo efficiente ed efficace, vuoi perché con l'utilizzo di strumenti privatistici - in luogo, cioè, dell'esercizio dei 'classici' poteri autoritativi - si sarebbe voluto favorire il migliore adeguamento possibile dell'organizzazione amministrativa italiana ai principi dell'ordinamento dell'Unione europea: che, a rigore, non ammette che norme nazionali possano conferire posizioni di privilegio (o di vantaggio) alle amministrazioni esercenti delle attività concorrenziali.

Senonché la selvaggia privatizzazione, da un lato, e la stessa ibridazione dei modelli di organizzazione amministrativa, dall'altro lato, hanno condotto, ad un certo punto, ad una 'nuova' situazione di incertezza: se non altro per il semplice fatto che non sempre risultava

---

interessi generali dello Stato o di enti pubblici - all'art. 45 T.F.U.E. Analogamente è sottratto alle norme europee di tutela della concorrenza - *ex art.* 101 ss. T.F.U.E. - l'esercizio di funzioni concernenti prerogative tipiche dei pubblici poteri; su quest'ultimo punto è emblematico il celebre caso Eurocontrol, Corte giust. UE 19 gennaio 1994, C-364.

<sup>21</sup>C. DEODATO, *Le società pubbliche. Il regime dei contratti*, in *www.giustamm.it*.

<sup>22</sup>S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, 2012, p. 3.

sufficientemente chiaro quale dovesse essere il regime da applicare a determinati operatori del mercato.

Sotto questo profilo, l'organismo di diritto pubblico costituisce la più interessante risposta al fenomeno degli "smembramenti amministrativi"<sup>23</sup>.

Al dilagare di apparati amministrativi di natura ibrida ed incerta, non riconducibili ai tradizionali schemi dell'organizzazione amministrativa italiana, la giurisprudenza europea ha infatti rinvenuto nell'organismo di diritto pubblico<sup>24</sup> la figura risolutiva affinché evitare che i principi europei e le regole dell'evidenza pubblica fossero, in quale modo, eluse.

---

<sup>23</sup> B. MAMELI, *L'organismo di diritto pubblico. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 2003, p. 1 ss.

<sup>24</sup> Per un approfondimento inerente ai caratteri dell'organismo di diritto pubblico - nonché per un'attenta ricostruzione sulla relativa 'evoluzione' negli arresti della prima giurisprudenza comunitaria - appare prezioso confrontare, *ex multis*, quanto sviluppato in R. GAROFOLI, *L'organismo di diritto pubblico: orientamenti interpretativi del giudice comunitario e dei giudici italiani a confronto*, in *Il Foro italiano*, n. 4/1998, pp. 133-154; B. MAMELI, *La S.p.A. a prevalente capitale pubblico e la categoria comunitaria dell'organismo di diritto pubblico: la Corte di giustizia risolve i dubbi interpretativi*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 2/1999, pp. 394-402; E. SCOTTI, *I nuovi confini dell'organismo di diritto pubblico' alla luce delle più recenti pronunce della Corte di giustizia*, in *Il Foro italiano*, n. 4/1999, pp. 140-146; V. CAPUTI IAMBRENGHI, *L'organismo di diritto pubblico*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2000, pp. 13-39; A. SANDULLI, *La giurisdizione sugli atti dell'organismo di diritto pubblico*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 12/2000, pp. 1195-1200; G. GRECO, *Ente pubblico, impresa pubblica, organismo di diritto pubblico*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico comunitario*, n. 3-4/2000, pp. 839-846; D. MARAMMA, *Contributo sull'interpretazione della nozione di 'organismo di diritto pubblico'*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3-4/2000, pp. 585-615; M. P. CHITI, *L'organismo di diritto pubblico e la nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, Bologna, 2000; G. PASQUINI, *La nozione di organismo di diritto pubblico: 'marée montée'*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 9/2001, pp. 912-918; A. DI GIOVANNI, *La Corte di Giustizia e i criteri necessari per la qualificazione dell'organismo di diritto pubblico: un passo avanti?*, in *Corriere giuridico*, n. 2/2002, pp. 193-204; L. R. PERFETTI, *Organismo di diritto pubblico e rischio di impresa*, in *Il Foro amministrativo - C.d.S.*, n. 9/2003, pp. 2498-2509; C. GUCCIONE, *La nozione di organismo di diritto pubblico nella più recente giurisprudenza comunitaria*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 10/2003, pp. 1027-1036; L. R. PERFETTI - A. DE CHIARA, *Organismo di diritto pubblico, società a capitale pubblico e rischio di impresa. Variazioni su Corte di Giustizia delle Comunità europee, sezione V, 22 maggio 2003, C-18/01*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2004, pp. 135-179; M. P. CHITI, *Impresa pubblica e organismo di diritto pubblico: nuove forme di soggettività giuridica o nozioni funzionali?*, *Servizi Pubblici e Appalti*, n. 4/2004, pp. 67-76; F. CINTIOLI, *'Di interesse generale e non avente carattere industriale o commerciale': il bisogno o l'attività? (brevi note sull'organismo di diritto pubblico)*, in *Servizi Pubblici e Appalti*, n. 4/2004, pp. 79-89; G. CORSO, *Impresa pubblica, organismo di diritto pubblico, ente pubblico: la*

È stato così che - con l'accantonamento dei criteri di stampo squisitamente formale e soggettivistico - si è pervenuti a coniare una figura di "amministrazione aggiudicatrice"<sup>25</sup> fondata su parametri di tipo 'oggettivo', in cui, vale a dire, l'analisi delle attività sostanzialmente esercitate sul mercato concorrenziale è stata progressivamente effettuata sulla base di un paradigma funzionale<sup>26</sup> che avesse riguardo, essenzialmente, a tre pregnanti profili: a) la soggettiva natura giuridica; b) le finalità di interesse generale perseguite dall'ente; c) l'esistenza di

---

*necessità di un distinguo*, in *Servizi Pubblici e Appalti*, n. 4/2004, pp. 91-96; R. DE NICTOLIS, *L'organismo di diritto pubblico. Profili relativi alla giurisdizione*, in *Servizi Pubblici e Appalti*, n. 4/2004, pp. 97-121; F. BRUNETTI, *La c.d. 'teoria della contaminazione' dell'attività commerciale o industriale svolta dall'organismo di diritto pubblico*, in *Rivista Amministrativa degli Appalti*, n. 3/2005, pp. 231-247; R. DIPACE, *L'organismo di diritto pubblico ed i contratti atipici*, in *Giustizia Amministrativa*, n. 1/2006, pp. 53-58; G. LA ROSA, *L'Organismo di diritto pubblico. La non industrialità nella giurisprudenza*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2007, pp. 293-318; M. G. ROVERSI MONACO, *Le figure dell'organismo di diritto pubblico e dell'impresa pubblica nell'evoluzione dell'ordinamento*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 2/2007, pp. 387-419; M. LIBERTINI, *Organismo di diritto pubblico, rischio d'impresa e concorrenza: una relazione ancora incerta*, in *Contratto e impresa*, n. 6/2008, pp. 1201-1227.

<sup>25</sup> Il presupposto del conseguimento del sospirato recupero di una nozione unitaria della pubblica amministrazione - che, indirettamente, contribuisse anche a delineare nella maniera più certa possibile i contorni della stessa figura delle 'amministrazioni aggiudicatrici' - ha costituito la più inconscia risposta data dalla dottrina e dalla giurisprudenza per arginare il dilagante fenomeno degli 'smembramenti amministrativi', nonché il processo di strisciante 'disgregazione' dei classici modelli organizzativi dell'amministrazione italiana; sul punto appare emblematica l'autorevole interpretazione suggerita da chi ha definito: « *un intento "risorgimentale" quello che anima l'autorevole e raffinata dottrina che attribuisce alla figura dell'organismo di diritto pubblico la somma funzione di nuovo paradigma della soggettività pubblica in grado, mediante l'applicazione di noti indici sintomatici, di discriminare il pubblico dal privato e di scorgere la "vera natura" dei soggetti [...]»*, F. MERUSI, *La legalità amministrativa. Altri sentirei interrotti*, Bologna, 2012, p. 52.

<sup>26</sup> Si confrontino, *ex plurimis*, M. P. CHITI, *Impresa pubblica e organismo di diritto pubblico: nuove forme di soggettività giuridica o nozioni funzionali?*, *Servizi Pubblici e Appalti*, n. 4/2004, pp. 67-76; V. PEDACI, *Considerazioni sull'organismo di diritto pubblico nel processo di sostanzializzazione della funzione amministrativa*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica italiana*, n. 2-3/2005, pp. 261-269; V. PEDACI, *Sostanzializzazione della funzione amministrativa e organismo di diritto pubblico*, in *L'Amministrazione italiana*, n. 2/2006, pp. 161-169; S. SIMONE, *Cassa depositi e prestiti: organismo di diritto pubblico?*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 2/2008, pp. 155-169; S. VINTI, *Note critiche in merito all'elevazione dell'organismo di diritto pubblico ad archetipo della personalità giuridica 'a regime amministrativo'*, in *GiustAamm.it*, n. 10/2013, pp. 1-8.

forme di finanziamento o di controllo sull'ente da parte dei pubblici poteri.

In verità - già in forza dei due noti *leading cases* del 1998<sup>27</sup> - la Corte di Giustizia Europea (a poco tempo di distanza dall'emanazione delle direttive appalti degli anni '90) ha contribuito in maniera assai decisiva allo sviluppo di una interpretazione oggettivamente estensiva<sup>28</sup> della nozione di organismo di diritto pubblico<sup>29</sup>.

Laddove i "bisogni di carattere generale" - geneticamente propri del requisito "teleologico" dell'organismo di diritto pubblico - sono stati via via interpretati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia alla stregua di uno schema estremamente dilatato, all'interno del quale poteva pure rinvenirsi la sotto-categoria dei "bisogni di carattere non industriale o commerciale": la cui esistenza, per altro, non avrebbe in alcun modo precluso la riconducibilità alla natura di organismo di diritto pubblico, nemmeno qualora (si badi) l'attività finalizzata al soddisfacimento di "bisogni di carattere non industriale o commerciale" avesse rivestito una posizione non prevalente - quand'anche addirittura del tutto minoritaria - sull'attività esercitata dall'ente (per effetto della, nota, "teoria del contagio").

A codesta interpretazione 'estensiva', poi, è stato anche significativamente precisato - sempre sulla scorta di quanto autorevolmente interpretato dalla Corte di Giustizia (ed è qui, fra l'altro, il vero punto dirimente che fa da collante con i principi fondativi del diritto unionale) - che l'esistenza stessa di una effettiva concorrenza fra imprese private operanti sul mercato, da un lato, ed enti finanziati, o controllati, dallo Stato per il perseguimento di attività di interesse generale, dall'altro lato, non avrebbe, in alcun modo, escluso, affatto, la

---

<sup>27</sup> Corte giust. UE 15 gennaio 1998, Mannesmann, C-44/96; Corte giust. UE 10 novembre 1998, BFI Holding, C-360/96.

<sup>28</sup> Più diffusamente, sul punto, si veda M. P. CHITI, *L'organismo di diritto pubblico e la nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, Bologna, 2000.

<sup>29</sup> Sul punto è preziosa la ricostruzione presente in M. LIBERTINI, *Organismo di diritto pubblico, rischio d'impresa e concorrenza: una relazione ancora incerta*, in *Federalismi.it*, n. 16/2008.

natura di questi ultimi come organismi di diritto pubblico, ma anzi - ed al contrario - ne avrebbe avvalorato la relativa, e dovuta, configurabilità, stante la necessaria garanzia del valore fondamentale della concorrenza, nonché della stessa inammissibilità per il diritto europeo di (distorsivi) "interventi" statali sul mercato.

In questi termini: « [...] *la nozione di o.d.p. si dilatava notevolmente, fino a comprendere qualsiasi società in mano pubblica che avesse tra i propri compiti, anche a titolo non esclusivo, quello di produrre servizi di interesse economico generale*»<sup>30</sup>.

Fatta salva, dunque, l'eccezione per il celebre caso che ha coinvolto la Fiera di Milano<sup>31</sup> (in cui, ad onor del vero, la Corte di Giustizia è sembrata imprimere una decisa correzione in senso restrittivo al suo primo orientamento) il *trend* della giurisprudenza europea - negli anni immediatamente successivi<sup>32</sup> ai primi *leading cases* - non ha fatto che confermare, e senza alcuna soluzione di continuità, il 'paradigma funzionale' (interpretato alla stregua di uno schema di tipo oggettivo, estremamente dilatato) della figura dell'organismo di diritto pubblico. Emblematiche, sul punto, le due successive e cruciali pronunce *Truley*<sup>33</sup> e *Fernwärme Wien*<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> M. LIBERTINI, *Organismo di diritto pubblico, rischio d'impresa e concorrenza: una relazione ancora incerta*, in *Federalismi.it*, n. 16/2008, p. 8.

<sup>31</sup> Corte giust. UE 10 maggio 2001, *Agorà c. Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano*, C-223/99. In questo caso, precisamente, la Corte Europea - sebbene avesse tenuto a puntualizzare che l'Ente Fiera avesse esercitato fino a quel momento attività connotata dall'assenza di uno scopo di lucro (e in effetti solo successivamente l'Ente sarà trasformato in una s.p.a.) - focalizzò la propria analisi sul fatto che l'Ente fosse stato, comunque, un operatore di mercato secondo criteri di economicità tali da sopportare direttamente il rischio economico dell'attività: il che portava ad escludere, di per sé, qualsiasi forma di finanziamento o controllo da parte dei pubblici poteri. In dottrina, *ex multis*, si confrontino B. MAMELI, *L'ente Fiera di Milano estromesso dall'organismo di diritto pubblico*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 7/2000, pp. 721-727; B. MAMELI, *La Corte di Giustizia conferma l'estraneità dell'Ente Fiera dalla nozione di organismo di diritto pubblico*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 9/2001, pp. 981-986.

<sup>32</sup> Corte giust. UE 3 ottobre 2000, *University of Cambridge*, C-380/98; Corte giust. UE 12 dicembre 2002, *Universale - Bau Ag*, C- 470/99.

<sup>33</sup> Corte giust. UE 27 febbraio 2003, *Adolf Truley GmbH v. Bestattung Wien GmbH*, C-373/00.

<sup>34</sup> Corte giust. UE 10 aprile 2008, *Fernwärme Wien*, C-393/06. In questo caso, in particolar modo, la Corte si premurò di ribadire sostanzialmente la propria

Con la sentenza *Truley*, specialmente, il Giudice europeo tenne significativamente a puntualizzare - e per la prima volta in maniera assolutamente esplicita - quale fosse la *ratio iuris* sottesa alla figura dell'organismo di diritto pubblico.

Una *ratio* consistente nella funzione di strumentalità rispetto all'obiettivo della liberalizzazione dei mercati e della loro stessa trasparenza, in ragione di cui si è spinto, coerentemente, la nozione di organismo di diritto pubblico verso una lettura che potesse "essere estensivamente intesa"<sup>35</sup>, anche a fronte delle stringenti motivazioni di certezza del diritto europeo, nonché delle naturali esigenze di uniformità di regime tra gli Stati membri.

Il che, per altro, ha incentivato la Corte di Giustizia a rimarcare in maniera meticolosa e pleonastica - *ad abundantiam* - che la nozione dei "bisogni non industriali o commerciali" non potesse mai, ed in alcun modo, essere modificata od interpretata secondo la 'discrezionalità' del legislatore nazionale.

Posto che, senza dubbi, la nozione dei "bisogni non industriali o commerciali" corrispondeva (e corrisponde) ad una fattispecie rientrante sotto la competenza *ratione materiae* del diritto europeo.

Sicché appare alquanto evidente - in altri termini - la *ratio* che ha condotto la prima giurisprudenza europea<sup>36</sup> a delineare la genesi della

---

pregressa e consolidata giurisprudenza, ribadendo che, oltre che per esigenze di certezza del diritto legate all'uniformità di regime delle regole di evidenza pubblica, la qualificazione come organismo di diritto pubblico considerasse l'insieme delle attività svolte dall'ente, ben potendo rientrare sotto tale figura anche un ipotetico soggetto che svolgesse attività miste, ovvero in parte di interesse generale e in parte no.

<sup>35</sup> Corte giust. UE 27 febbraio 2003, *Adolf Truley GmbH v. Bestattung Wien GmbH*, C-373/00, § 40.

<sup>36</sup> Non si può far a meno di approfondire il primo, e celebre, *leading case*, di cui alla pronuncia della Corte giust. UE 15 gennaio 1998, *Mannesmann*, C-44/96, in Racc., 1998, I-00073. In quell'occasione, più esattamente, la Corte - impegnata in un delicato caso inerente all'attività della tipografia di Stato austriaca - non esitò nel porre a base della propria decisione il valore preminente della 'certezza del diritto europeo': coniando un paradigma funzionale che facesse dipendere la qualifica di 'organismo di diritto pubblico' unicamente dal possesso di requisiti di carattere oggettivo, tra cui spiccava, in specie, (oltre, chiaramente, al possesso dei concorrenti requisiti della personalità giuridica e della sottoposizione all'influenza



figura dell'organismo di diritto pubblico: rinvenibile, come per altro sostenuto dalla dottrina autorevole<sup>37</sup>, non tanto nella volontà di ampliare le maglie dell'organizzazione dei soggetti pubblici, quanto, piuttosto, nel proposito di circoscrivere e rendere il più certo possibile l'ambito di applicazione della disciplina delle procedure di evidenza pubblica, con, allo sfondo, l'irrinunciabile garanzia di un'uniformità di regime tra gli Stati membri dell'Unione.

In tal senso l'opera giurisprudenziale della Corte di Giustizia Europea può dirsi - senza timore di smentite - che sia stata, assolutamente, dirimente per la disciplina normativa europea (di "recepimento") della figura dell'organismo di diritto pubblico tra le Amministrazioni aggiudicatrici nell'alveo delle procedure ad evidenza pubblica.

Dal che, in forza delle preziose soluzioni pretorie suggerite dagli interventi della giurisprudenza europea, la disciplina degli "organismi di diritto pubblico" ha, quindi, oggettivamente trovato la propria naturale *sedes materiae* dapprima nelle direttive n. 17 e 18 del 2004<sup>38</sup> (recepite sul piano nazionale con il D.lgs. 2006, n. 163) e successivamente nelle, più recenti, direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del 26 febbraio 2014, il cui contenuto è stato pressoché fedelmente riprodotto al vigente articolo 3 del D.lgs. 2016, n. 50.

---

dei pubblici poteri) il soddisfacimento di bisogni di interesse generale aventi un carattere non industriale o commerciale, che - tra le fortissime critiche della dottrina - veniva assunto come requisito oggettivo di riferimento indipendentemente dalla predominanza, o meno, di tale attività sulle altre eventualmente svolte dall'organismo di diritto pubblico, con il sicuro pregio di estendere al massimo il regime della disciplina europea sulle regole di evidenza pubblica ma, anche, con l'indubbio pericoloso risvolto - fatto ben presente dalla dottrina più attenta - di ricadere in un nuovo soggettivismo legato alla verifica 'caso per caso' dello *status* giuridico di organismo di diritto pubblico; si vedano, *ex multis*, R. GAROFOLI, *Organismo di diritto pubblico: allineamento tra Giudice comunitario e nazionale*, in [www.altalex.com](http://www.altalex.com); M.A. SANDULLI, *Impresa pubblica e regole di affidamento dei contratti*, in *Federalismi.it*.

<sup>37</sup> M. CHITI, *L'organismo di diritto pubblico e la nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, Bologna, 2000, p. 8.

<sup>38</sup> Appare prezioso il rinvio a quanto ricostruito in R. GAROFOLI - M. A. SANDULLI (a cura di), *Il nuovo diritto degli Appalti Pubblici nella direttiva 2004/18/Ce e nella legge comunitaria n. 62/2005*, Milano, 2005.

Sul piano interno giova evidenziare, per altro, come la giurisprudenza domestica si sia, da anni, allineata con l'interpretazione tipicamente estensiva (suggerita dalla Corte di Giustizia) dell'organismo di diritto pubblico: invero - già prima dell'entrata in vigore del previgente Codice dei contratti pubblici - la giurisprudenza amministrativa nazionale non ha rinvenuto particolari difficoltà nel ricondurre la natura di organismo di diritto pubblico ad enti soggettivamente connotati dalla forma privatistica<sup>39</sup>; posto che la mera forma non può, di per sé, essere idonea ad escludere la sostanziale ed oggettiva natura pubblicistica di un ente<sup>40</sup>. Ciò posto e ferma la sterminata giurisprudenza nazionale (all'interno della quale appare comunque sempre assai significativo evidenziare i più recenti e sintomatici esempi) è utile (se non prezioso) ricordare, qui, le ultime pronunce che hanno riconosciuto la natura di organismo di diritto pubblico tanto alle attività delle fondazioni di natura privata<sup>41</sup>, quanto - non di meno - ai fondi paritetici interprofessionali<sup>42</sup>, fino a giungere alla stessa, e controversa, società Expo 2015<sup>43</sup> (senza, oltre tutto, mai

---

<sup>39</sup> Cons. St., sent., sez. VI, 20 maggio 1995, n. 498. Per un autorevole commento, S. CASSESE, *Gli enti privatizzati come società di diritto speciale: il Consiglio di Stato scopre il diritto naturale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 12/1995, pp. 1134-1140

<sup>40</sup> *Ex multis*, F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa: cura dell'interesse generale e autonomia privata nei nuovi modelli di amministrazione*, Padova, 2000; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003; F. COCOZZA, *Diritto Pubblico applicato all'economia*, Torino, 2003; S. DEL GATTO, *Natura privata e 'sostanza pubblica'. Il Consiglio di Stato torna a pubblicizzare un ente privatizzato ope legis*, in *Il Foro Amministrativo - C.d.S.*, n. 2/2006, pp. 579-593; B. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato oltre i confini dell'amministrazione tradizionale*, Padova, 2013; M. COZZIO, *Appalti e Concessioni*, in G. A. BENACCHIO - F. CASUCCI (a cura di), *Temi e Istituti di Diritto Privato dell'Unione Europea*, Torino, 2017, pp. 45-65.

<sup>41</sup> Cons. St., sent., sez. VI, 3 giugno 2014, n. 2843; Cons. St., sent., sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5617; Cass., sent., Sez. Un., 20 marzo 2020, n. 7645. Per un ricco approfondimento sul tema appare utile il rinvio a S. DE GÖTZEN, *Le "fondazioni legali" tra diritto amministrativo e diritto privato*, Milano, 2011. Più di recente si rimanda, altresì, a T. MAIELLO, *La giurisdizione della Corte dei conti sulla fondazione ENPAM (Commento alla sentenza Sezioni Unite n. 7645 del 20 marzo 2020)*, in *Diritto & Conti - Bilancio Comunità Persona*, reperibile sul sito [dirittoeconiti.it](http://dirittoeconiti.it).

<sup>42</sup> Per commenti in dottrina sul punto si rimanda a E. BOTTA, *Assoggettabilità al Codice dei contratti pubblici dei Fondi paritetici interprofessionali e nozione estensiva di organismo di diritto pubblico e di personalità giuridica*, in *I contratti dello Stato e degli Enti pubblici*, n. 2/2017, pp. 43-52.

<sup>43</sup> Cons. St., sent., sez. IV, 4 febbraio 2014, n. 552.

trascurare la più recente riferibilità della nozione di organismo di diritto pubblico anche alle stesse società concessionarie autostradali<sup>44</sup>).

#### **4. La FIGC alla luce della sentenza del TAR Lazio del 13 aprile 2018, n. 4100**

In un recente contenzioso amministrativo, introdotto con ricorso volto ad ottenere l'annullamento degli atti di una procedura avviata dalla FIGC per l'affidamento di servizi di trasporto e facchinaggio, il TAR Lazio - con sentenza del 13 aprile 2018, n. 4100 - ha dichiarato infondata l'eccezione per difetto di giurisdizione sollevata dalla, resistente, Federazione sportiva italiana giuoco calcio.

Segnatamente la resistente FIGC sollevava il difetto di giurisdizione nei confronti della domanda con cui la ricorrente società chiedeva, invece, al Giudice Amministrativo che la FIGC venisse sottoposta, in via generale, ai principi delle procedure ad evidenza pubblica e, in particolare, al regime contemplato dal Codice degli Appalti.

Sul punto ha assunto un rilievo pregnante proprio la questione inerente alla qualificabilità della FIGC come organismo di diritto pubblico, dirimente al fine di individuare l'esatto ambito di applicazione delle regole di evidenza pubblica.

In particolare - con l'esplicito richiamo all'articolo 3, comma 1, lettera a) del D.lgs. 2016, n. 50 - è stato puntualizzato che nel novero delle "amministrazioni aggiudicatrici" rientrano (oltre alle amministrazioni dello Stato, agli enti pubblici territoriali ed agli enti pubblici non economici) anche gli organismi di diritto pubblico, individuabili - secondo quanto prescritto alla lettera d) del summenzionato comma primo dell'articolo 3 contemplato dal D.lgs. 2016, n. 50 - come enti: 1) istituiti per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non

---

<sup>44</sup> In dottrina si veda F. CALIANDRO, *L'evoluzione della nozione di organismo di diritto pubblico e la sua riferibilità alle società concessionarie autostradali*, in *I contratti dello Stato e degli Enti pubblici*, n. 2/2017, pp. 21-42.

industriale o commerciale; 2) dotati di personalità giuridica; 3) le cui attività siano controllate o finanziate, in modo maggioritario, dallo Stato, enti pubblici territoriali ed economici ovvero altri organismi di diritto pubblico; oppure ancora i cui organi di amministrazione, direzione o vigilanza siano costituiti da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, enti pubblici territoriali ed economici o altri organismi di diritto pubblico.

Ciò posto, il TAR - risalendo dalla disciplina sulle Federazioni sportive contemplata dal D.lgs. 242/1999 e con puntuali argomentazioni (assolutamente condivisibili) - ha evidenziato i tratti distintivi delle federazioni sportive nazionali, giungendo fino a ricostruirne la natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato, perseguenti, sì, finalità prive di un carattere di lucro, sebbene contraddistinte da un (indubbio) rilievo "pubblicistico" connotante, per esempio, le oggettive funzioni amministrative esercitate in punto di ammissione ed affiliazione di società, associazioni sportive e tesserati - ovvero, *mutatis mutandis*, in materia di connessa revoca e modificazione dei relativi provvedimenti - nonché in relazione agli stessi compiti di (peculiare) "controllo" in merito al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi, senza trascurare, fra l'altro, la delicata attività di 'gestione' delle 'concessioni' dei contributi pubblici.

Nelle Federazioni sportive, in sostanza, è indubbio che la connotazione privatistica della forma associativa conviva con la stessa valenza pubblicistica delle attività esercitate per legge<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> *Ex multis* si confrontino, in dottrina, L. TRIVELLATO, *Considerazioni sulla natura giuridica delle federazioni sportive*, in *Diritto e società*, n. 1/1991, pp. 141-167; P. PIZZA, *L'attività delle federazioni sportive tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Il Foro Amministrativo - C.d.S.*, n. 12/2002, pp. 3255-3264; V. LANDI, *Federazioni sportive nazionali e procedure di evidenza pubblica*, in *Responsabilità, comunicazione e impresa*, n. 1/2003, pp. 125-149; A. AVERARDI, *Tra Stato e società: le federazioni sportive nel perimetro mobile delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista di Diritto sportivo*, n. 1/2016, pp. 39-55; G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 4/2016, pp. 264-273. Con particolare riferimento alla FIGC appare utile rinviare ad E. LUBRANO, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia. La FIGC si adegua*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, n. 2/2005, pp. 21-37; M.

Del resto l'esistenza stessa di una Federazione sportiva è costituzionalmente collegata alla garanzia di un diritto inviolabile dell'uomo, qual è il diritto alla salute, solennemente riconosciuto ex articolo 32 della Carta costituzionale<sup>46</sup>.

Un diritto pragmaticamente tutelato anche attraverso la promozione civica e sociale della pratica sportiva da parte del cittadino (sia come singolo che soprattutto nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità), unitamente ad ogni sua connessa forma organizzativa, rispetto a cui l'esercizio dei pubblici poteri e, più in generale, l'influenza della sfera pubblica non potrebbero (e non devono) mai essere totalmente estromesse dal campo dell'autonomia privata (singola ed associata che sia) dei cittadini, se non altro per evitare, cioè, di correre il non improbabile rischio di collassi per l'effettivo svolgimento delle attività di (oggettivo) 'interesse generale' (ex artt. 2, 32 e 118 della Costituzione repubblicana) per la collettività<sup>47</sup>.

---

GRASSANI, *Il nuovo statuto FIGC tra passato e futuro*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, n. 1/2007, pp. 11-25.

Più di recente, in termini dubitativi, E. LUBRANO, *La sottoposizione dell'attività delle federazioni sportive al Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. n. 50/2016), tra certezze (apparenti) e perplessità (consistenti) ancora da definire*, in *GiustAmm.it*, n. 3/2018, pp. 1-45; S. BASTIANON, *L'incerta natura delle federazioni sportive nazionali: associazioni di diritto privato o organismi di diritto pubblico? Alla Corte di Giustizia l'ardua sentenza*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, n. 1/2019, pp. 149-157.

<sup>46</sup> In dottrina, sulle relazioni tra il diritto alla salute e, in generale, lo sport si confrontano P. SANDULLI, *Costituzione e sport*, in [www.coni.it](http://www.coni.it), p. 1 ss.; P. RAIMONDO, *La tutela della salute nelle attività sportive*, in *Sanità pubblica*, n. 10/2002, pp. 1183-1214; F. BLANDO, *Evoluzione e prospettive del rapporto tra Stato, Regioni e Coni in materia di sport*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2009, p. 75 ss.; P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2019, p. 2 ss.

<sup>47</sup> La letteratura sul principio di 'sussidiarietà orizzontale' è davvero copiosa, tale da non poter essere richiamata qui con delle pretese di esaustività; ciò posto sia considerato sufficiente il rinvio, *ex multis*, alle ricostruzioni presenti in A. RINELLA - L. COEN - R. SCARCIGLIA, *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999; P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralista*, in A. CERVATI - S. P. PANUNZIO - P. RIDOLA (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001, p. 221 ss.; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2001, pp. 13-34; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2002, pp. 51-84; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; P. DURET, *Sussidiarietà e auto amministrazione dei privati*, Padova, 2004; E. DE MARCO (a cura di), *Problemi*

Del resto è da puntualizzarsi come in forza dello Statuto del CONI - ed esattamente ai sensi di quanto espressamente disposto dal suo articolo 20, comma 4 - le federazioni sportive siano sempre tenute, comunque, a svolgere le proprie attività associative in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi posti in essere dal CIO e dal CONI, e che, soprattutto, nel sistema delle fonti dell'ordinamento sportivo le federazioni nazionali - sebbene dotate di un'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione - sono sempre sottoposte alla (pregnante) "vigilanza" del Comitato Olimpico Nazionale Italiano.

In particolar modo, il TAR Lazio non ha potuto far a meno di osservare come - oltre ai già rilevanti compiti di vigilanza - il CONI eserciti, fra l'altro, anche dei significativi poteri di controllo sulle federazioni sportive. Il che a cominciare dalla (pregnante) verifica dei requisiti per il riconoscimento della personalità giuridica delle federazioni, passando per l'approvazione annuale dei bilanci adottati dalle federazioni stesse, sino alla, significativa, approvazione degli Statuti di cui ogni singola Federazione sportiva si dota.

Per queste ragioni il Giudice Amministrativo ha riconosciuto che - ferma restando l'autonomia attribuita dalla legge e dallo Statuto del CONI - non può, assolutamente, disconoscersi che il 'controllo' esercitato dal Comitato Olimpico sulla FIGC si concretizzi: « *nella titolarità di poteri*

---

*attuali della "sussidiarietà", Milano, 2005; G. SCACCIA, Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa, Napoli, 2009; S. PELLIZZARI, Il principio di sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza del giudice amministrativo: problemi di giustiziabilità e prospettive di attuazione, in Le Istituzioni del Federalismo, n. 3/2011, pp. 593-612; M. MELCHIONNI, Il principio di sussidiarietà nella prospettiva storica, dalla tradizione di pensiero cattolica al Trattato di Maastricht, in Rivista di Studi Politici Internazionali, n. 2/2013, pp. 167-177; A. SPADARO, I «due» volti del costituzionalismo di fronte al principio di auto-determinazione, in Politica del Diritto, n. 3/2014, pp. 403-444; L. AZZENA, Vecchi e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempo di crisi: la doppia faccia della sussidiarietà orizzontale, in Munus, n. 2/2015, pp. 419-437; C. DEODATO, La sussidiarietà come criterio di organizzazione di una società libera e orientata al bene comune, in L'Arco di Giano, n. 90/2016; F. TRIMARCHI BANFI, La sussidiarietà orizzontale, in Amministrare, n. 2/2018, pp. 211-218; J. LUTHER, La sussidiarietà come principio sussidiario del diritto pubblico, in Il Piemonte delle Autonomie, n. 3/2019, pp. 1-12; F. TRIMARCHI BANFI, Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale, in Diritto Amministrativo, n. 1/2020, pp. 3-33.*

*salienti nella vita e nell'attività [...] della FIGC, a cominciare dal riconoscimento [...] per continuare con l'approvazione dello statuto e del bilancio [...] fino alla verifica complessiva in ordine allo svolgimento dell'attività di promozione sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI. Il complesso di tali poteri deve ritenersi integrante il contenuto della nozione comunitaria di controllo, recepita dal legislatore nazionale nel disciplinare la figura dell'organismo di diritto pubblico»<sup>48</sup>.*

In sostanza il TAR Lazio, con la sentenza n. 4100/2018, ha ricostruito le peculiari caratteristiche genetiche della FIGC: quale forma associativa avente una personalità giuridica di diritto privato e perseguente rilevanti finalità di interesse generale, in rapporto alle quali vengono (significativamente) esercitate pregnanti funzioni amministrative di controllo da parte del CONI.

Sicché a ben riflettere sussistono, di conseguenza, tutti i requisiti contemplati dal Codice degli Appalti per la configurabilità come organismo di diritto pubblico e, dunque, la consequenziale estensione della qualifica di amministrazione aggiudicatrice, sottoposta al regime delle stazioni appaltanti.

In senso confermativo, peraltro, il Collegio del TAR ha richiamato, pure, una delibera dell'ANAC - n. 372 del 26 marzo 2016 - in cui l'Autorità anticorruzione è giunta, sostanzialmente, alle medesime conclusioni.

Né, all'opposto, potrebbe aver un valore contrario - ha stigmatizzato il TAR Lazio - il fatto che la FIGC non sia inserita nell'elenco delle amministrazioni pubbliche redatto dall'ISTAT.

Infatti - ancorché in forza delle regole fissate dal Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali (SEC95) nella Federazione Italiana Giuoco Calcio sia assente il requisito del finanziamento pubblico maggioritario - tale elemento sarebbe comunque irrilevante ai fini della qualificabilità come organismo di diritto pubblico, sussistendo, in ogni caso,

---

<sup>48</sup> TAR Lazio, 13 aprile 2018, n. 4100.

l'alternativo presupposto del 'controllo' esercitato dal CONI (che è un ente pubblico non economico)<sup>49</sup>.

Per completezza giova puntualizzare come il TAR Lazio abbia aggiunto alla summenzionata ricostruzione - mortificando le eccezioni processuali sollevate dalla resistente FIGC - che (anche a prescindere dalla stessa riconducibilità o meno della FIGC alla figura dell'organismo di diritto pubblico) una risalente e consolidata giurisprudenza amministrativa avesse, comunque, già affermato per dei casi analoghi la sussistenza della giurisdizione del Giudice Amministrativo: con la sottoposizione alle regole di evidenza pubblica dell'attività contrattuale posta in essere dalla stessa FIGC.

Il che è emerso specificamente per il caso verificatosi in merito a: « *“la licitazione privata con cui la FIGC sceglie il contraente di un contratto atipico di sponsorizzazione della squadra nazionale di calcio [che] non costituisce una fase della c.d. vita interna della Federazione ma rappresenta il momento in cui questa, come organo del Coni, disciplina interessi fondamentali, strettamente connessi con l'attività sportiva”* (Cons. St., sez. VI, 10.10.2002, n. 5442); nel medesimo senso Cons. Stato, sez. VI, 10.9.2007, n. 4743, secondo cui *“l'attività posta in essere da una federazione sportiva volta alla individuazione e scelta del contraente per un contratto avente ad oggetto l'assicurazione, a favore di tutti i tesserati, per la responsabilità civile e gli infortuni personali derivanti dallo svolgimento di un'attività sportiva, non costituisce una fase della c.d. vita interna della Federazione stessa, ma rappresenta il momento in cui questa, quale organo del C.O.N.I., provvede alla tutela*

---

<sup>49</sup> Per degli approfondimenti sulla natura giuridica del CONI, specie all'indomani del D.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, G. NAPOLITANO, *La nuova disciplina dell'organizzazione sportiva italiana: prime considerazioni sul decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, di "riordino" del C.O.N.I.*, in *Rivista di Diritto sportivo*, n. 3/1999, pp. 617-623; G. NAPOLITANO, *La riforma del Coni e delle federazioni sportive*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 1/2000, pp. 113-119; C. FRANCHINI, *Il riordino del Coni*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 11/2003, pp. 1209-1214; più di recente G. PASTORI, *Il riordino del C.O.N.I. attuato con il d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242*, in L. CANTAMESSA - G. M. RICCIO - G. SCIANCALEPORE (a cura di), *Lineamenti di Diritto Sportivo*, Milano, 2008, pp. 89-93.



*dei suoi iscritti per i rischi ai quali questi sono esposti nell'esercizio dell'attività sportiva. [...]. In quanto finalizzata alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva, la Federazione agisce, dunque, quale organo del C.O.N.I., ponendo in essere atti amministrativi (e non meramente privatistici), con la conseguenza che la giurisdizione sull'eventuale controversia nascente da tale situazione deve essere riconosciuta al Giudice Amministrativo"»<sup>50</sup>.*

In sintesi - anche in forza delle preziose ricostruzioni argomentative suggerite dal TAR Lazio per inquadrare i peculiari "tratti genetici" associativi della Federazione italiana giuoco calcio - si deve riconoscere che ogni qualvolta la FIGC venga ad esercitare attività a valenza pubblicistica<sup>51</sup> essa non potrebbe che essere sottoposta al regime tipico delle regole, di matrice europea, dell'evidenza pubblica; contemplate, in modo puntuale, dal vigente D.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016.

Il che - preme evidenziare - trova, detto in estrema sinteticità, una necessaria applicazione per via di due fondamentali, ed invero difficilmente superabili, argomentazioni di diritto.

*In primis* per una generale riconducibilità della natura della FIGC agli elementi strutturali della peculiare figura amministrativa dell'organismo di diritto pubblico.

In secondo luogo (nella denegata ipotesi, invero di carattere residuale, che la FIGC non fosse qualificabile come un organismo di diritto pubblico) perché in ogni caso - sulla scorta di una risalente giurisprudenza

---

<sup>50</sup> TAR Lazio, 13 aprile 2018, n. 4100.

<sup>51</sup> Giova, per altro, puntualizzare come il TAR Lazio abbia significativamente precisato, con la sentenza in commento, che, ai fini della qualificazione come organismo di diritto pubblico della FIGC, il soddisfacimento di bisogni d'interesse generale, che siano privi di natura commerciale o industriale, non debba necessariamente rivestire carattere esclusivo delle attività poste in essere, essendo sufficiente che una parte dell'attività della FIGC presenti tali fondamentali qualità: la Federazione potrebbe, dunque, perseguire al contempo interessi di carattere commerciale ed industriale, rimanendo in ogni caso qualificabile come organismo di diritto pubblico. Sul punto è stato pure fatto richiamo alla recente pronuncia della Corte giust. UE 5 ottobre 2017, n. 567.

amministrativa domestica<sup>52</sup> (verosimilmente debitrice delle 'tendenze' adottate dalla Corte di Giustizia) - qualsiasi tipo di attività non costituente una fase della così detta "vita interna" alla Federazione realizza, già di per sé, il momento in cui la FIGC - quale federazione posta sotto la "vigilanza ed il controllo" del CONI - provvede alla tutela degli interessi 'generali'<sup>53</sup>, fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva calcistica nazionale.

### **5. Il rinvio interpretativo del Consiglio di Stato alla Corte di Giustizia Europea**

Come era immaginabile la Federazione italiana giuoco calcio ha tempestivamente impugnato la sentenza del TAR Lazio n. 4100 del 13 aprile 2018: lamentando - in generale - il difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo nonché in particolare (quale pregnante presupposto a monte del difetto di giurisdizione) la non qualificabilità giuridica come "organismo di diritto pubblico" delle Federazioni sportive e, specialmente, della FIGC.

Meno immaginabile - ad onor del vero - sarebbe stato, in effetti, che i Giudici di Palazzo Spada chiamati a decidere in appello rimettessero i propri dubbi interpretativi alla Corte di Giustizia Europea: segnatamente con ordinanza della Sezione V, del 12 febbraio 2019, n. 1007.

Ebbene da un'attenta analisi degli elementi dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale (di carattere interpretativo) alla Corte di Giustizia emerge, in particolare, come la Quinta Sezione del Consiglio di Stato abbia avuto, quasi, delle remore nel portare sino in fondo i consolidati orientamenti della giurisprudenza europea circa i requisiti strutturali propri dell'organismo di diritto pubblico.

---

<sup>52</sup> *Ex multis*, Cons. St., sent., sez. VI, 10 ottobre 2002, n. 5442; Cons. St., sent., sez. VI, 10 settembre 2007, n. 4743.

<sup>53</sup> In tal senso si legga, per altro, quanto diffusamente argomentato nei contributi di F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007, p. 10 ss.; M. SANINO - F. VERDE, *Il Diritto Sportivo*, Padova, 2008, p. 102 ss.

Il che specialmente in relazione al requisito teleologico dell'organismo di diritto pubblico, oltre che - non di meno - in riferimento all'esatta portata interpretativa del requisito afferente al "controllo" cui sono sottoposti gli "organismi di diritto pubblico" (fermo restando che il requisito del "controllo" si pone - lo si è già evidenziato - come alternativo sia rispetto a quello del finanziamento maggioritario da parte dello Stato o di altri enti pubblici che rispetto al caso in cui gli organi di amministrazione, direzione e di vigilanza dell'organismo di diritto pubblico siano costituiti per più della metà da membri designati dallo Stato ovvero da altri enti pubblici).

Ora, è sicuramente vero (come autorevolmente evidenziato<sup>54</sup>) che - in generale - la ricorrenza, o meno, degli elementi strutturali dell'organismo di diritto pubblico debba, sempre, essere verificata caso per caso.

La qual cosa tuttavia dovrebbe, parimenti, essere costantemente accompagnata dalla lucida considerazione per cui una cosa sia il dubbio interpretativo inerente alla sussunzione di una fattispecie concreta sotto quella astratta, altra (ed assai diversa) cosa costituisca l'attività interpretativa dei singoli elementi strutturali di una fattispecie astratta la cui portata ermeneutica è (a rigore) di esclusiva competenza propria, *ratione materiae*, del Giudice europeo<sup>55</sup>.

Nel caso di specie sembrerebbe quasi che l'ordinanza di remissione alla Corte di Giustizia (pur formalmente domandando quesiti interpretativi relativi alla qualificazione della Federazione italiana giuoco calcio come organismo di diritto pubblico) sottenda una richiesta del Consiglio di Stato di (audace) *revirement* da parte del Giudice europeo in merito, *in primis*, all'elemento teleologico dell'organismo di diritto pubblico, oltre che, in secondo luogo, in relazione al requisito della "influenza pubblica dominante".

---

<sup>54</sup> F. PATRONI GRIFFI, *Le nozioni comunitarie di amministrazione: organismo di diritto pubblico, impresa pubblica, società in house*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>55</sup> *Ex multis*, Corte giust. UE 27 febbraio 2003, Adolf Truley GmbH v. Bestattung Wien GmbH, C-373/00; Corte giust. UE 10 aprile 2008, Fernwärme Wien, C-393/06.

Tant'è che la Quinta Sezione del Consiglio di Stato ha, energicamente, evidenziato - con l'ordinanza di remissione - dei seri dubbi relativi all'effettiva sussistenza del requisito teleologico ipotizzabile per il caso della FIGC per il fatto che: « *l'impiego del concetto di istituzione specifica e il vincolo funzionale ad interessi di carattere generale rimanda ad un atto autoritativo dei pubblici poteri (legge o sentenza) che nel caso delle Federazioni sportive non sembra ravvisabile* »<sup>56</sup>.

Eppure è assai noto che al di là dell'esercizio di un atto autoritativo dei pubblici poteri - sin dalla sentenza *Truley*<sup>57</sup> - la nozione dei bisogni non industriali o commerciali (da intendersi quale sotto categoria compresa nell'alveo del soddisfacimento dell'esigenze di "interesse generale") debba andare sempre estensivamente interpretata, riconoscendo in ogni caso la qualifica giuridica di organismo di diritto pubblico anche qualora i "bisogni non industriali o commerciali" rivestano una posizione "non prevalente" - quand'anche addirittura del tutto minoritaria - sull'attività esercitata dall'ente: il che anche a prescindere, appare piuttosto ovvio, dalla circostanza che l'attività di carattere generale sia esercitata mediante l'esercizio, o meno, di atti autoritativi dei pubblici poteri.

Considerazione che rischia di rivelarsi quasi banale, se si pensa che l'esercizio di atti autoritativi è proprio uno degli indici sintomatici della natura pubblica di un ente (ed a prescindere dalla sua stessa, possibile e residuale, "qualificazione" come un "organismo diritto pubblico").

Del resto a parte i - poco convincenti - palesati dubbi legati all'assenza nelle Federazioni sportive della (formale) possibilità di un'adozione di atti autoritativi (in esercizio dei pubblici poteri)<sup>58</sup> la richiamata ordinanza del

---

<sup>56</sup> Cons. St., Sezione V, ordinanza 12 febbraio 2019, n. 1007 (punto d1).

<sup>57</sup> Corte giust. UE 27 febbraio 2003, *Adolf Truley GmbH v. Bestattung Wien GmbH*, C-373/00, § 40.

<sup>58</sup> Basterebbe, in effetti, soltanto ricordare le - oggettive - funzioni amministrative esercitate dalla FIGC in punto di ammissione ed affiliazione di società, associazioni sportive e tesserati - ovverosia, *mutatis mutandis*, in materia di connessa revoca e modificazione dei relativi provvedimenti - nonché, oltre tutto, le funzioni esercitate in relazione agli stessi, sensibili, compiti di (peculiare e delicato) "controllo" in merito al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi, senza

Consiglio di Stato (manifestando, in verità, più di qualche tangibile contraddittorietà argomentativa) non evidenzia, affatto, delle particolari perplessità sull'oggettiva "valenza pubblicistica" delle attività esercitate dalla FIGC<sup>59</sup>.

Al più sembrerebbe che l'ordinanza intenda sollevare il dubbio ermeneutico relativo all'effettiva "estensione" della, stessa, valenza pubblicistica delle attività poste in essere dalla FIGC: ricostruendone, cioè, un ambito di operatività limitato all'interno della Federazione, con, dunque, un (discutibile) esaurimento nell'alveo dei confini (domestici) della Federazione stessa.

Quanto, poi, al requisito della "influenza dominante" (essendo pacifico, anche dagli atti di causa, che la FIGC non benefici di alcun finanziamento maggioritario) l'ordinanza di rinvio alla Corte di Giustizia Europea solleva alcuni dubbi interpretativi afferenti alla portata del concetto di "controllo" (ed indirizzo) sulle attività di valenza pubblicistica della FIGC.

Secondo una linea dubitativa che, per il vero, sembrerebbe, quasi, non interamente considerare la piena portata dell'esercizio dei significativi poteri da parte del CONI in relazione all'approvazione annuale del bilancio presentato dalla FIGC, nonché lo spessore inerente all'esercizio dei poteri di "vigilanza" sul corretto funzionamento delle attività della Federazione (fino al punto 'massimo' del commissariamento dell'ente federale), senza trascurare, non di meno, il (penetrante) potere del CONI di approvazione dello Statuto deliberato dalla FIGC<sup>60</sup>.

## **6. Considerazioni conclusive**

Appare quasi ironico, a ben riflettere, che la recentissima dottrina abbia commentato il descritto rinvio interpretativo del Consiglio di Stato alla

---

trascurare, fra l'altro, la, gravida, attività di 'gestione' delle 'concessioni' dei contributi pubblici e di 'affidamento' dei contratti necessari alla vita della Federazione.

<sup>59</sup> Cons. St., Sezione V, ordinanza 12 febbraio 2019, n. 1007 (punto d3).

<sup>60</sup> Sul punto si confronti, *ex multis*, M. GRASSANI, *Il nuovo statuto FIGC tra passato e futuro*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, n. 1/2007, pp. 11-25.

Corte di Giustizia Europea stigmatizzando severamente: « *l'incerta natura delle federazioni sportive nazionali: associazioni di diritto privato o organismi di diritto pubblico? Alla Corte di Giustizia l'ardua sentenza* »<sup>61</sup>.

D'altra parte è incontrovertibile che l'incertezza nell'uniforme applicazione dei principi europei (fra cui, in questa sede, il fondamentale valore della concorrenza nel mercato<sup>62</sup>) e della, connessa, disciplina sugli organismi di diritto pubblico<sup>63</sup> rappresenti, di per sé, un sintomo

---

<sup>61</sup> S. BASTIANON, *L'incerta natura delle federazioni sportive nazionali: associazioni di diritto privato o organismi di diritto pubblico? Alla Corte di Giustizia l'ardua sentenza*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, n. 1/2019, pp. 149-157. Sul punto si confronti altresì E. LUBRANO, *La sottoposizione dell'attività delle federazioni sportive al Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. n. 50/2016), tra certezze (apparenti) e perplessità (consistenti) ancora da definire*, in *GiustAmm.it*, n. 3/2018, pp. 1-45.

<sup>62</sup> «*Nell'area europea, in particolare, la continua correlazione e l'interscambio tra la regolazione pubblicistica e quella privatistica dell'economia derivano imperativamente dagli artt. 106 TFUE (già art. 86 TCE) e 345 TFUE (già art. 295 TCE), che in sostanza stabiliscono l'indifferenza della natura privata o pubblica dell'impresa rispetto al suo regime giuridico e in specie alla salvaguardia della concorrenza come valore dominante dell'ordinamento comunitario*», G. F. FERRARI, *Il diritto pubblico dell'economia: oggetto, modelli ed evoluzione storica*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2019, p. 26.

<sup>63</sup> In dottrina, sui pregressi orientamenti ermeneutici si vedano R. GAROFOLI, *L'organismo di diritto pubblico: orientamenti interpretativi del giudice comunitario e dei giudici italiani a confronto*, in *Il Foro italiano*, n. 4/1998, pp. 133-154; B. MAMELI, *La S.p.A. a prevalente capitale pubblico e la categoria comunitaria dell'organismo di diritto pubblico: la Corte di giustizia risolve i dubbi interpretativi*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 2/1999, pp. 394-402; E. SCOTTI, *I nuovi confini dell'organismo di diritto pubblico' alla luce delle più recenti pronunce della Corte di giustizia*, in *Il Foro italiano*, n. 4/1999, pp. 140-146; V. CAPUTI IAMBRENGHI, *L'organismo di diritto pubblico*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2000, pp. 13-39; A. SANDULLI, *La giurisdizione sugli atti dell'organismo di diritto pubblico*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 12/2000, pp. 1195-1200; G. GRECO, *Ente pubblico, impresa pubblica, organismo di diritto pubblico*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico comunitario*, n. 3-4/2000, pp. 839-846; D. MARAMMA, *Contributo sull'interpretazione della nozione di 'organismo di diritto pubblico'*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3-4/2000, pp. 585-615; M. P. CHITI, *L'organismo di diritto pubblico e la nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, Bologna, 2000; G. PASQUINI, *La nozione di organismo di diritto pubblico: 'marée montée'*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 9/2001, pp. 912-918; A. DI GIOVANNI, *La Corte di Giustizia e i criteri necessari per la qualificazione dell'organismo di diritto pubblico: un passo avanti?*, in *Corriere giuridico*, n. 2/2002, pp. 193-204; L. R. PERFETTI, *Organismo di diritto pubblico e rischio di impresa*, in *Il Foro amministrativo - C.d.S.*, n. 9/2003, pp. 2498-2509; C. GUCCIONE, *La nozione di organismo di diritto pubblico nella più recente giurisprudenza comunitaria*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 10/2003, pp. 1027-1036; L. R. PERFETTI - A. DE CHIARA, *Organismo di diritto pubblico, società a capitale pubblico e rischio di impresa. Variazioni su Corte di Giustizia delle Comunità europee, sezione V, 22 maggio 2003, C-18/01*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2004, pp. 135-179; M. P. CHITI, *Impresa pubblica e organismo*

dell'oggettiva distorsione interpretativa del caso della FIGC rispetto alla *ratio* che sorregge - da sempre - la figura dell'organismo di diritto pubblico.

Come, infatti, qui evidenziato la genesi giurisprudenziale dell'organismo di diritto pubblico è storicamente legata, a filo doppio, al rispetto dell'obiettivo di liberalizzazione dei mercati e della loro stessa trasparenza: in ragione di cui la Corte di Giustizia ha spinto, coerentemente, la nozione di organismo di diritto pubblico verso una lettura che potesse "essere estensivamente intesa"<sup>64</sup>, anche a fronte delle stringenti motivazioni di certezza del diritto europeo.

Tale: « è la funzione che l'istituto [dell'organismo di diritto pubblico] svolge nell'ordinamento, funzione che andrà [sempre] ricercata in relazione alla protezione della concorrenza intracomunitaria cui presiede la disciplina degli appalti»<sup>65</sup>.

Ponendosi tale lettura quale imprescindibile "canone ermeneutico" di carattere teleologico, e sistematico, per la corretta interpretazione degli

---

*di diritto pubblico: nuove forme di soggettività giuridica o nozioni funzionali?, Servizi Pubblici e Appalti*, n. 4/2004, pp. 67-76; F. CINTIOLI, 'Di interesse generale e non avente carattere industriale o commerciale': il bisogno o l'attività? (brevi note sull'organismo di diritto pubblico), in *Servizi Pubblici e Appalti*, n. 4/2004, pp. 79-89; G. CORSO, *Impresa pubblica, organismo di diritto pubblico, ente pubblico: la necessità di un distinguo*, in *Servizi Pubblici e Appalti*, n. 4/2004, pp. 91-96; R. DE NICTOLIS, *L'organismo di diritto pubblico. Profili relativi alla giurisdizione*, in *Servizi Pubblici e Appalti*, n. 4/2004, pp. 97-121; F. BRUNETTI, *La c.d. 'teoria della contaminazione' dell'attività commerciale o industriale svolta dall'organismo di diritto pubblico*, in *Rivista Amministrativa degli Appalti*, n. 3/2005, pp. 231-247; R. DIPACE, *L'organismo di diritto pubblico ed i contratti atipici*, in *Giustizia Amministrativa*, n. 1/2006, pp. 53-58; G. LA ROSA, *L'Organismo di diritto pubblico. La non industrialità nella giurisprudenza*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2007, pp. 293-318; M. G. ROVERSI MONACO, *Le figure dell'organismo di diritto pubblico e dell'impresa pubblica nell'evoluzione dell'ordinamento*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 2/2007, pp. 387-419; M. LIBERTINI, *Organismo di diritto pubblico, rischio d'impresa e concorrenza: una relazione ancora incerta*, in *Contratto e impresa*, n. 6/2008, pp. 1201-1227. Più di recente appare prezioso il rimandare a V. CERULLI IRELLI, *L'Amministrazione "costituzionalizzata" e il diritto pubblico della proprietà e dell'impresa*, Torino, 2019, pp. 171-178.

<sup>64</sup> Corte giust. UE 27 febbraio 2003, *Adolf Truley GmbH v. Bestattung Wien GmbH*, C-373/00, § 40.

<sup>65</sup> L. R. PERFETTI - A. DE CHIARA, *Organismo di diritto pubblico, società a capitale pubblico e rischio di impresa. Variazioni su Corte di Giustizia delle Comunità europee, sezione V, 22 maggio 2003, C-18/01*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2004, p. 138.

“elementi strutturali” della fattispecie astratta sottesa alla disciplina europea dell’organismo di diritto pubblico.

Il che si “impone” ai Giudici degli Stati membri anche al fine di assicurare il ricollegabile, fondamentale, valore della certezza del diritto europeo (ed interno)<sup>66</sup>.

Dal che discende logicamente come lo strumento processuale del rinvio pregiudiziale di tipo interpretativo<sup>67</sup> (ex articolo 267 TFUE) alla Corte di Giustizia assurga ad una funzione nomofilattica per il diritto unionale: con l'obbligo da parte dei Giudici degli Stati membri di ricorrervi in caso di seri dubbi interpretativi che possano potenzialmente pregiudicare

---

<sup>66</sup> «Alla stabilizzazione, così come al rinnovamento, degli indirizzi giurisprudenziali tutti gli operatori di giustizia sono chiamati a dare il loro fattivo, coraggioso e vigilato allo stesso tempo, concorso. La convergenza degli indirizzi stessi può essere, congiuntamente, causa ed effetto di un uso accorto del rinvio [pregiudiziale alla Corte di Giustizia]: alimentarsi da questo ed a questo offrire indicazioni per il suo congruo svolgimento, con un moto – come si vede – circolare che da se medesimo si rigenera e ricarica senza sosta. Tutti possono, insomma, far sì che il rinvio sia risorsa piuttosto (o anziché) problema, o, quanto meno, con maggior cautela, più l’una che l’altra cosa al piano delle relazioni interordinamentali che prendono corpo nelle esperienze giudiziali» A. RUGGERI, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte dell'Unione: risorsa o problema? (nota minima su una questione controversa)*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 1/2012, p. 105.

<sup>67</sup> La letteratura sul punto è piuttosto ampia, sicché senza alcuna pretesa di esaustività si rimanda, ex multis, a M. GNES, *Giudice amministrativo e diritto comunitario*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/1999, pp. 331-422; R. MURGIA, *Il rinvio pregiudiziale interpretativo davanti alla Corte di giustizia della C.E.*, in *Il diritto processuale amministrativo*, n. 2/2006, pp. 441-470; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2010, p. 313 ss.; A. RUGGERI, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte dell'Unione: risorsa o problema? (nota minima su una questione controversa)*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 1/2012, pp. 95-105; R. CONTI, *Rinvio pregiudiziale alla Corte UE del giudice di ultima istanza. Ma è davvero tutto così poco «chiaro»? (Note su Cons. Stato 5 marzo 2012 n. 4584)*, in *Politica del Diritto*, n. 1/2012, pp. 83-106; G. ZAMPETTI, *Rinvio pregiudiziale di interpretazione obbligatorio e giudice amministrativo: natura giuridica, portata dell'obbligo ex art. 276, par. 3, Tfue e conseguenze della sua mancata osservanza (riflessioni a partire da Cons. Stato, sez. VI, n. 1244 del 5 marzo 2012 e Corte giust., C-136/12, del 18 luglio 2013)*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2014; P. D. DOMENICUCCI, *Il meccanismo del rinvio: istruzioni per l'uso*, in *Contratto e impresa*, n. 1/2014, pp. 31-74; F. CROCI, *Nuove riflessioni sull'obbligo di rinvio pregiudiziale interpretativo alla luce delle sentenze Ferreira da Silva e x*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2/2017, pp. 427-454; T. PAVONE, *Il diritto dell'Unione europea e l'analisi sociologica del rinvio pregiudiziale in Italia*, in *Rivista Trimestrale degli appalti*, n. 2/2017, pp. 431-452; A. TIZZANO, *Il rinvio pregiudiziale e la prassi dei giudici italiani*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2018, pp. 403-420; S. SPUNTARELLI, *Il ruolo del rinvio pregiudiziale alla CGUE nella giurisdizione amministrativa*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3/2018, pp. 985-1016.



l'uniforme interpretazione ed applicazione del diritto europeo; anche a causa, ad esempio, di possibili orientamenti discordanti nell'alveo della stessa giurisprudenza europea.

Del resto: « *l'obbligo del rinvio è escluso, infatti, nell'ipotesi in cui sul punto controverso ricorra una giurisprudenza costante della CGUE che non consente alcun ragionevole dubbio interpretativo* »<sup>68</sup>.

Il punto è che finora la giurisprudenza europea in materia di organismo di diritto pubblico può dirsi che sia stata particolarmente costante, senza cioè soluzioni di continuità: tale da poter quasi definirsi come pressoché "cristallizzata".

Sicché è davvero forte la sensazione che il rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato alla Corte di Giustizia sottenda, surrettiziamente, la richiesta di una sorta di (poco funzionale<sup>69</sup>) *revirement* ermeneutico in relazione ai requisiti dell'organismo di diritto pubblico.

D'altra parte se si esaminasse attentamente l'ordinanza di rinvio si scorgerebbe, e senza troppe difficoltà, che i dubbi interpretativi palesati vanno, oggettivamente, ben al di là di quelli afferenti alla "classica" attività ermeneutica di sussunzione della fattispecie concreta sotto quella

---

<sup>68</sup> S. SPUNTARELLI, *Il ruolo del rinvio pregiudiziale alla CGUE nella giurisdizione amministrativa*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3/2018, p. 999.

<sup>69</sup> « *Il rinvio, al pari di altri istituti che connotano la struttura dell'ordinamento dell'Unione, sembra destinato ad un percorso di tipo parabolico; e, come nelle vere parabole, la partenza e l'arrivo potrebbero (se non coincidere) presentare forti, sostanziali assonanze nell'esito, se non pure nelle cause che lo determinano e nelle motivazioni che lo sorreggono e giustificano. In principio si trattava di sollecitare i giudici nazionali a fare largo utilizzo dello strumento, prezioso al fine di una uniforme implementazione del diritto (comunitario prima ed ora) "eurounitario". La stessa Corte di Giustizia ne ha incoraggiato la diffusa attivazione, al duplice intento di conseguire lo scopo suddetto e dar modo a sé stessa di acquisire consensi crescenti attorno alla propria giurisprudenza, legittimandosi come artefice di prima grandezza del processo d'integrazione sovranazionale. Rammento al riguardo che le punte più avanzate e sensibili della dottrina hanno, sin dai primi anni di funzionamento delle Comunità, deprecato, a più riprese e con varietà di toni ma sostanziale comunanza di idee, la scarsa attenzione prestata dai giudici nazionali (specie da alcuni) per il diritto comunitario e, conseguentemente, per lo strumento che, con altri, concorre alla sua salvaguardia. Oggi, però, il rischio è che un uso smodato, comunque non adeguatamente vigilato, dello strumento stesso possa recare seri problemi di funzionalità per il Giudice dell'Unione* » A. RUGGERI, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte dell'Unione: risorsa o problema? (nota minima su una questione controversa)*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 1/2012, p. 96.

astratta: spingendosi sino al punto di chiedere una (re)interpretazione dei (classici) requisiti dell'organismo di diritto pubblico; con un particolare riferimento a quello "teleologico" e "dell'influenza dominante" (come se, finora, la giurisprudenza europea non avesse elaborato consolidati orientamenti sui punti).

Eppure come lucidamente avvertito, anni or sono, da una lungimirante dottrina<sup>70</sup> l'interprete non può, in verità, non essere ben consapevole che l'affannosa ricerca di una ("naturale") definizione dell'organismo di diritto pubblico in termini puramente "astratti" ed "ontologici" rechi con sé il (serio) rischio di condurre, gli orientamenti giurisprudenziali, verso uno sforzo poco proficuo se non addirittura sul terreno (assai scivoloso) di «un confronto ideologico»<sup>71</sup>.

La verità è che - ed al di là di qualsiasi, astratto, ideologismo (che nulla avrebbe in teoria a che fare con la, stretta, funzione interpretativa della giurisprudenza) - non si può mai prescindere dal fatto che l'intima matrice europea (e la *ratio existendi*) dell'organismo di diritto pubblico si è data: « non per farne una nuova categoria di soggetti pubblici, ma per sottoporlo alla disciplina dettata in materia di gare ad evidenza pubblica per l'aggiudicazione di appalti»<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> L. R. PERFETTI - A. DE CHIARA, *Organismo di diritto pubblico, società a capitale pubblico e rischio di impresa. Variazioni su Corte di Giustizia delle Comunità europee, sezione V, 22 maggio 2003, C-18/01*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2004, p. 138 ss. In questo senso si veda anche F. PATRONI GRIFFI, *Le nozioni comunitarie di amministrazione: organismo di diritto pubblico, impresa pubblica, società in house*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p. 1 ss.

<sup>71</sup> L. R. PERFETTI - A. DE CHIARA, *Organismo di diritto pubblico, società a capitale pubblico e rischio di impresa. Variazioni su Corte di Giustizia delle Comunità europee, sezione V, 22 maggio 2003, C-18/01*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2004, p. 138.

<sup>72</sup> L. R. PERFETTI - A. DE CHIARA, *Organismo di diritto pubblico, società a capitale pubblico e rischio di impresa. Variazioni su Corte di Giustizia delle Comunità europee, sezione V, 22 maggio 2003, C-18/01*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2004, p. 138. Sempre in tal senso, per altro, si confronti quanto, già a suo tempo, autorevolmente ricostruito in M. CHITTI, *L'organismo di diritto pubblico e la nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, Bologna, 2000, p. 8 ss.

Il che al fine di assicurare - di caso in caso (con un metodo 'tendenzialmente' deduttivo)<sup>73</sup> - l'irrinunciabile obiettivo (strutturale) di una "effettiva ed uniforme" applicazione della disciplina europea (quale essenziale principio finalistico per il diritto europeo), nonché non di meno per garantire la, basilare, certezza del diritto, tanto all'interno dell'ordinamento europeo quanto nell'alveo dell'ordinamento nazionale. In tal senso una specifica lettura degli elementi sottesi alla fattispecie concreta delle attività poste in essere dalla "Federazione italiana gioco calcio" non sembrerebbe esulare (anche in luce dell'attenta ricostruzione operata, in prime cure, dal TAR Lazio) dall'essenziale garanzia del valore della "concorrenza nel mercato" e da un'applicazione uniforme (e certa) della disciplina europea in materia di gare ad evidenza pubblica<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Rifuggendo dai pericoli ermeneutici dell'applicazione di un "metodo induttivo", che, in verità, se 'consistentemente' utilizzato dal Giudice domestico potrebbe rischiare, potenzialmente, di rivelarsi contrario ad un'uniforme applicazione della disciplina europea e, non di meno, alla garanzia di una certezza del diritto.

<sup>74</sup> Sul punto appare utile rimandare, *ex multis*, agli approfondimenti in A. M. ANGIULI, *Consenso e Autorità nell'evidenza pubblica*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2/1998, pp. 167-201; V. LANDI, *Federazioni sportive nazionali e procedure di evidenza pubblica*, in *Responsabilità, comunicazione e impresa*, n. 1/2003, pp. 125-149; S. S. SCOCA, *Evidenza pubblica e contratto. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 2008; A. POLICE, *Prime riflessioni su semplificazione ed evidenza pubblica nei contratti della p.a.*, in *Nuove Autonomie*, n. 3-4/2008, pp. 691-701; F. RIMOLI, *L'autotutela sull'evidenza pubblica e il contratto*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2008, pp. 599-630; S. A. ROMANO, *Procedura ad evidenza pubblica e contratto*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 11/2014, pp. 2546-2552; F. GAMBARDELLA, *Le regole del dialogo e la nuova disciplina dell'evidenza pubblica*, Torino, 2016; A. FARÌ, *I «contratti attivi». L'evidenza pubblica tra regole di contabilità e di mercato*, Napoli, 2018; A. NICODEMO, *Imprese pubbliche e settori speciali. L'autonomia contrattuale e le regole dell'evidenza pubblica*, Torino, 2018.