

Pubblicato il 06/03/2023

N. 03692/2023 REG.PROV.COLL.  
N. **02948/2023** REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 2948 del 2023, proposto da Federico Cherubini, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Clarizia, Nino Paolantonio, Flavia Tortorella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde, 2;

***contro***

F.I.G.C. - Federazione Italiana Giuoco Calcio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giancarlo Viglione, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Lungotevere dei Mellini, 17;

Commissione di Vigilanza sulle Società di Calcio Professionistiche (Co.Vi.So.C.);

***nei confronti***

Procura Federale della Federazione Italiana Giuoco Calcio (Procura Federale);

***per l'annullamento***

del provvedimento della Co.Vi.So.C. in data 8 febbraio 2023, prot. 254/2023 e per la conseguente declaratoria dell'obbligo della Co.Vi.So.C. di ostendere al ricorrente copia della nota della Procura Federale 10940/pf/GC/blp del 14 aprile 2021.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Federazione Italiana Giuoco Calcio - F.I.G.C.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2023 il dott. Francesco Arzillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Considerato in fatto e in diritto:

1. L'odierno ricorrente - già Head of Football Teams & T.A. della società FC Juventus S.p.A. nelle stagioni sportive 2019/2020 e 2020/2021 - veniva deferito dalla Procura Federale della Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC), in data 1° aprile 2022, per presunti illeciti di cui agli artt. 31, co. 1 e 4, del Codice di Giustizia Sportiva. In particolare, il procedimento disciplinare n. 233pf21-22 conseguiva a una nota della Co.Vi.So.C. del 19 ottobre 2021 - con la quale quest'ultima procedeva ad una segnalazione in ordine alla valutazione degli effetti della cessione dei calciatori sui bilanci di alcune società professionistiche ai fini dell'iscrizione ai rispettivi campionati - motivata con riferimento agli indirizzi della Procura Federale di cui alla nota 10940/pf/gc/blp della stessa Procura del 14 aprile 2021.

1.1. All'esito di tale procedimento il Tribunale Federale Nazionale F.I.G.C. proscioglieva il Cherubini dai relativi addebiti con decisione n. 0128/TFNSD-2021-2022.

1.2. Avverso quest'ultima la Procura Federale proponeva reclamo innanzi alla Corte Federale di Appello F.I.G.C., chiedendo la riforma integrale della decisione gravata. Al contempo, la società FC Juventus S.p.A., il Cherubini e gli altri

resistenti impugnavano in via incidentale la pronuncia di primo grado avverso il capo della decisione che aveva ritenuto assorbita dalla pronuncia di proscioglimento nel merito la richiesta degli stessi di acquisizione della nota 10940/pf/gc/blp della Procura Federale inviata alla Co.Vi.So.C. in data 14 aprile 2021, contenente le “indicazioni interpretative”.

1.3. Tuttavia, con decisione n. 89 del 27.05.2022 la Corte Federale di Appello respingeva il reclamo e, per l’effetto, dichiarava improcedibile il reclamo incidentale, lasciando inevasa la suddetta richiesta di acquisizione avanzata dai resistenti.

1.4. Successivamente, la Procura Federale proponeva ricorso ex art. 63, comma 1, lettera d), del Codice di Giustizia Sportiva F.I.G.C. e, dal canto loro, la società FC Juventus S.p.A., il Cherubini e gli altri resistenti proponevano nuovamente reclamo incidentale in relazione alla mancata acquisizione della nota 10940/pf/GC/blp del 14 aprile 2021.

1.5. In data 20 gennaio 2023 la Corte Federale di Appello F.I.G.C. revocava la propria sentenza, irrogava al Cherubini la sanzione disciplinare dell’inibizione temporanea di sedici mesi a svolgere attività in ambito F.I.G.C. e respingeva nuovamente il reclamo incidentale, ritenendo che la nota richiesta non potesse considerarsi primo atto di indagine - ma al più atto appartenente al novero degli atti pre-procedimentali - e che la Co.Vi.So.C. avesse agito di propria iniziativa.

1.6. In data 2 febbraio 2023 l’odierno ricorrente trasmetteva alla Co.Vi.So.C. via PEC un’istanza di accesso difensivo ex art. 22 L. n. 241/1990, e di accesso civico generalizzato, ex art. 5 d.lgs. n. 33/2013, ai fini del rilascio di copia della nota della Procura Federale 10940/pf/GC/bpl del 14 aprile 2021, richiamata nella nota del Co.Vi.So.C. prot. 8260/2021 del 19 ottobre 2021.

1.7. La Co.Vi.So.C., con la nota prot. 254 in data 8 febbraio 2023, comunicava al ricorrente che *“Il documento a cui si richiede di potere accedere è stato formato dalla Procura Federale che legge per conoscenza. La Vostra istanza, pertanto, è stata prontamente indirizzata a tale organo per quanto di competenza. Si prega*

*quindi di fare riferimento alla Procura Federale la quale potrà compiutamente esprimersi sull'istanza formalizzata".*

2. Con ricorso ex art. 116 c.p.a., notificato e depositato in data 20 febbraio 2023, il Cherubini ha impugnato tale nota della Co.Vi.So.C., facendo valere, con un unico motivo di ricorso, la lesione del suo diritto a estrarre copia della stessa e chiedendo la concessione di misure cautelari sia collegiali sia monocratiche.

3. In data 22 febbraio 2023 si è costituita in giudizio per resistere al ricorso la F.I.G.C., chiedendo la declaratoria dell'inammissibilità del ricorso introduttivo e, in ogni caso, della sua infondatezza.

4. Con decreto monocratico n. 1066/2023 il Presidente ha disposto per il giorno 23 febbraio 2023 l'audizione delle parti con apposita convocazione delle medesime in via telematica su piattaforma Teams, durante la quale parte ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare monocratica, la difesa della F.I.G.C. ha rinunciato al termine previsto per la fissazione della camera di consiglio e, infine, il Presidente ha disposto la fissazione della camera di consiglio cautelare al 28 febbraio 2023.

5. Il ricorso è stato, pertanto, chiamato per la discussione alla camera di consiglio del 28 febbraio 2023 e quindi trattenuto in decisione.

6. In via preliminare, si rende necessario verificare la possibilità di considerare la Co.Vi.So.C. come rientrante tra i soggetti che sono sottoposti alle norme in materia di accesso ai documenti, disciplinato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Tale diritto, infatti, è esercitabile nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato "limitatamente alla loro attività di pubblico interesse" e la giurisprudenza, nel tentativo di chiarire il significato di tale ultimo inciso, ha precisato che gli obblighi di trasparenza ed imparzialità discendono non già dalla natura del soggetto, ma dalla natura dell'attività (cfr. in tal senso Cons. di Stato, Sez. VI, sentenza n. 4711/2002).

6.1. Con riguardo, in generale, alle federazioni sportive, va rilevato che le stesse, pur essendo "associazioni di diritto privato", sono al contempo inserite nell'ambito

dell'ordinamento sportivo (cfr. in tal senso, TAR Lazio, sentenza n. 9848/2012; cfr. altresì, TAR Calabria, sentenza n. 948/2006) ed esercitano sia poteri di autonomia privata sia potestà amministrative rilevanti per l'ordinamento statale, con applicazione di regimi giuridici differenti in ragione della natura dell'atto che di volta in volta viene in rilievo.

6.2. Rappresentando la Co.Vi.So.C. una struttura tecnica di supporto alla F.I.G.C. (cfr. Cass. penale, sentenza n. 28164/2013), si impone anche con riguardo ad essa la necessità di verificare, caso per caso, se il diritto di accesso agli atti azionato sia posto in relazione ai provvedimenti assunti dalla stessa in veste di associazione di diritto privato ovvero in veste pubblicistica, potendo per l'appunto tale diritto essere esercitato soltanto in relazione agli atti assunti in quest'ultima veste (cfr. TAR Toscana, sentenza n. 411/1998).

6.3. Alla Co.Vi.So.C. è attribuita, tra le altre, la funzione di controllo in relazione alla regolarità dei bilanci delle società calcistiche. Trattandosi, tra l'altro, di controlli strumentali al rispetto del regolare svolgimento dei campionati, è evidente che in tal caso entrino in gioco finalità di natura pubblica, con la conseguente applicabilità, in linea di principio, della normativa sull'accesso.

È del tutto evidente, infatti, la rilevanza pubblica generale della materia contabile e di bilancio, sotto il profilo del diritto societario e tributario. Ma anche i profili relativi alla regolarità dei campionati, che attengono sia al regolare funzionamento degli stessi sia alla salvaguardia della *par condicio* tra i partecipanti, sono rilevanti per l'ordinamento statale, che prevede al riguardo una tutela giurisdizionale piena affidata alla giurisdizione amministrativa.

7. Venendo ora all'esame della natura giuridica della nota prot. 254/2023 della Co.Vi.So.C. impugnata in questa sede, va subito detto che non convince l'eccezione di parte resistente, secondo cui essa avrebbe carattere sostanzialmente interlocutorio e non potrebbe essere configurata quale atto avente natura provvedimento di diniego dell'accesso: dal che conseguirebbe anche l'inammissibilità del presente ricorso non essendo decorso il termine legale di

trenta giorni per la formazione del silenzio impugnabile ai sensi della normativa sull'accesso.

7.1. Ad avviso del Collegio, infatti, con tale atto la Commissione, a fronte dell'istanza di accesso formulata dal ricorrente, ha sostanzialmente provveduto dismettendo la propria competenza all'ostensione, motivando sulla base della circostanza che l'atto di cui si è chiesto l'accesso è stato formato dalla Procura Federale.

È infatti noto che in via generale il c.d. "rifiuto di provvedimento" si manifesta mediante un provvedimento negativo in senso proprio, il quale costituisce esercizio (in negativo) del potere.

Ora, nella specie, si deve riconoscere alla nota impugnata un contenuto provvedimentale per lo meno implicito. In tal senso, infatti, la giurisprudenza ha più volte avuto occasione di affermare che *"l'Amministrazione, anche quando non adotta formalmente un provvedimento, ma ne determina univocamente i contenuti sostanziali, o attraverso un comportamento conseguente, ovvero determinandosi in una direzione, anche con riferimento a fasi istruttorie coerentemente svolte, a cui non può essere ricondotto altro volere che quello equivalente al contenuto del provvedimento formale corrispondente, implementa i due elementi di una manifestazione chiara di volontà dell'organo competente e della possibilità di desumerne in modo non equivoco una specifica volontà provvedimentale"* (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, sentenza n. 6582/2022).

E comunque non potrebbe escludersi, in una diversa (ma complementare) ottica, che l'atto impugnato configuri quantomeno una ipotesi di "arresto procedimentale", pacificamente impugnabile nella sede giurisdizionale amministrativa secondo la costante giurisprudenza.

7.2. È appena il caso di rilevare che la diversa ricostruzione fornita dalla difesa della F.I.G.C. sulla base della relazione della Co.Vi.So.C. depositata in giudizio non può essere accolta, essendo evidente, dalla piana lettura dell'atto impugnato,

che esso demanda alla Procura Federale la definizione del procedimento e quindi non rappresenta un atto interlocutorio rispetto all'istanza formulata nei confronti della Co.Vi.So.C., ma proprio un rifiuto a provvedere da parte della stessa sul presupposto che la relativa competenza spetti all'autorità che ha formato l'atto.

E, d'altra parte, il richiamo al meccanismo di cui all'art. 6, comma 2, del D.P.R. n. 184/2006, che prevede che la richiesta formale presentata ad amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso è dalla stessa immediatamente trasmessa a quella competente e che di tale trasmissione è data comunicazione all'interessato, non appare risolutivo nel caso in cui la parte intenda contestare, come nella specie, proprio i presupposti della stessa declaratoria di incompetenza: declaratoria avverso la quale non può non essere ammessa l'impugnazione a fini di tutela giurisdizionale.

8. Prima di passare all'esame della fondatezza e quindi della legittimità della declaratoria di incompetenza alla ostensione dell'atto in questione da parte della Co. Vi. So.C., occorre farsi carico dell'ulteriore eccezione di parte resistente, secondo cui il ricorrente avrebbe tentato di eludere la pregiudiziale sportiva, cercando di rimettere alla cognizione del giudice amministrativo una decisione che in questa fase spetterebbe esclusivamente agli organi della Giustizia Sportiva.

8.1. La questione della pregiudiziale sportiva viene in rilievo nella presente controversia sotto due distinti aspetti.

8.2 Il primo di essi riguarda la pendenza del giudizio sportivo, che ancora non è arrivato al proprio esito finale, in pendenza dell'impugnazione della sentenza della Corte d'Appello federale innanzi al Collegio di Garanzia dello Sport del CONI. Nell'ambito di quel giudizio rimarrebbe quindi ancora non definitivamente decisa anche la questione relativa all'ostensione della nota della Procura federale che l'odierno ricorrente intenderebbe acquisire.

Sotto questo profilo, ad avviso del Collegio non sussiste alcuna pregiudizialità. Al riguardo, infatti, occorre distinguere tra l'istruttoria endoprocessuale, che rileva in quel giudizio, e l'istanza di accesso formulata esternamente ad esso, anche se

finalizzata a difendersi in esso: la pendenza di un processo relativo alla posizione giuridica cui afferisce l'istanza di accesso non costituisce ostacolo al suo accoglimento.

Non soltanto, infatti, in linea di principio la legittimazione all'accesso deve essere distinta dalla legittimazione processuale, in quanto l'accesso è destinato a tutelare non solo le esigenze difensive del richiedente, ma il più generale obbligo di trasparenza cui deve essere ispirata l'azione amministrativa (cfr. *ex multis* T.A.R. Toscana, sentenza n. 866/2022); ma anche quando l'accesso è finalizzato ad esigenze difensive, come nel caso di specie, l'autonomia della relativa situazione giuridica postula e comporta una completa distinzione tra la giurisdizione sul diritto di accesso e la giurisdizione sulla situazione giuridica sottostante da tutelare in un processo pendente o eventualmente da instaurare.

8.3. Una volta acclarata l'autonomia dell'azione in esame, si rende necessario, sotto un secondo profilo, verificare se la stessa sia o meno soggetta proprio in quanto azione autonoma al cosiddetto "vincolo di pregiudizialità sportiva".

8.4. Con il termine "pregiudiziale sportiva", invero, si intende far riferimento in questa sede alla condizione di procedibilità del ricorso giurisdizionale amministrativo sancita dall'art. 3, comma 1, della legge n. 280/2003, che vale per "*ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato Olimpico Nazionale Italiano o delle Federazioni sportive*" diversa dalle controversie tecniche e disciplinari, individuate dall'art. 2. La norma, infatti, stabilisce che solo dopo aver "*esaurito i gradi della giustizia sportiva*" è possibile adire il giudice amministrativo, non sancendo, quindi, una preclusione assoluta ad adire la magistratura statale, ma, piuttosto, una preclusione relativa, consistente nel previo e necessario esaurimento dell'*iter* della giustizia sportiva.

8.5. L'art. 3 della legge n. 280/2003 individua due condizioni ai fini del riconoscimento di una pregiudizialità sportiva, rappresentati, innanzitutto, dalla residualità dell'azione esperita rispetto a quelle individuate dall'art. 2, e, in secondo

luogo, dal definitivo esaurimento di tutti i gradi della giustizia sportiva.

Tali condizioni, a loro volta, presuppongono che l'azione che andrebbe esercitata davanti agli organi della Giustizia Sportiva trovi una puntuale disciplina nell'ambito dell'ordinamento sportivo.

Un siffatto presupposto, tuttavia, deve dirsi assente nel caso dell'azione di accesso difensivo, come si ricava dalla Decisione n. 14/2017 del Collegio di Garanzia, la quale proprio a partire da questo presupposto ha affermato che *“consentire un accesso funzionale all'attività sportiva consentirebbe all'associato che abbia un interesse diretto, concreto e attuale di interloquire con gli apparati di governo dello sport, a tutela del proprio interesse, prima che sia adottata la decisione finale. A tali fini, a giudizio del Collegio, andrebbe ripensata anche la disciplina giustiziale sportiva. Tale particolare giudizio, al pari di quanto accade dinnanzi ai Tribunali Amministrativi, potrebbe essere istaurato dinnanzi ai Tribunali federali, dotandoli di competenza specifica in merito all'accertamento del diritto di un tesserato o affiliato ad ottenere dei documenti richiesti avverso il diniego di ostensione documentale, attesa la loro cognizione estesa al merito delle controversie che si ingenerano nell'ambito dell'ordinamento sportivo, ciò anche in considerazione della incompetenza del Collegio di Garanzia per le suesposte ragioni”*.

8.6. Ad avviso del Collegio la mancanza di una puntuale disciplina di tutela dell'accesso nell'ordinamento sportivo è un dato decisivo.

Non rilevano, ai fini che qui interessano, i tentativi di colmare tale lacuna in via interpretativa, secondo la linea seguita dalla decisione della Corte Federale d'Appello F.I.G.C. n. 97/2020.

Il tema della pregiudizialità, per evidenti ragioni di certezza giuridica, ricollegabili in ultima analisi alla nozione di “giusto processo regolato dalla legge” di cui all'art. 111 Cost., va ancorato a dati normativi e istituzionali precisi, che nella specie non sussistono.

E va ribadito che non si tratta qui di una generica pregiudizialità consistente nella

facoltà di adire il giudice sportivo anche con una azione atipica, la quale possa eventualmente trovare accoglimento come nel caso richiamato da ultimo; ma proprio della pregiudizialità specifica e formale, la quale postulerebbe l'esistenza, nell'ordinamento sportivo, di una tutela specifica per il diritto di accesso: tutela specifica la quale manca proprio perché manca una espressa definizione dei relativi presupposti sostanziali.

8.7. Dunque, in assenza di una puntuale disciplina dell'accesso difensivo in materia di ordinamento sportivo, il ricorso in esame è senz'altro ammissibile anche sotto il profilo dell'assenza di pregiudizialità sportiva.

9. Resta da completare l'esame dei presupposti soggettivi e oggettivi dell'azione esperita in questa sede.

10. Il ricorrente ha domandato l'accesso alla nota della Procura Federale 10940/pf/GC/bpl del 14 aprile 2021, che ha fornito indicazioni interpretative alla Co.Vi.So.C. ai fini dell'emanazione della nota del 19 ottobre 2021, con la quale la Commissione ha proceduto a una segnalazione in ordine alla valutazione degli effetti della cessione dei calciatori sui bilanci di alcune società professionistiche ai fini dell'iscrizione ai rispettivi campionati.

10.1. È evidente l'interesse all'accesso difensivo nel caso in esame, in particolare nella pendenza della impugnazione della sentenza di revocazione, emessa dalla Corte Federale di Appello, proprio perché l'atto in esame dev'essere conosciuto prima che si concluda il processo sportivo, posto che ogni successiva iniziativa proposta presso la giurisdizione amministrativa statale incorrerebbe nei noti limiti degli strumenti di tutela, che in materia disciplinare sono di tipo risarcitorio e non reale, secondo l'impostazione accolta dalla Corte costituzionale.

11. È infine necessario verificare la natura dell'atto di cui si chiede l'accesso, ossia se esso sia qualificabile come "documento" ai sensi della disciplina dettata dalla Legge n. 241/1990. Parte resistente, invero, ritiene che una nota contenente indicazioni interpretative non possa qualificarsi come tale, ma possa "al più

appartenere al novero degli atti pre-procedimentali”.

11.1. Una qualificazione in tal senso, tuttavia, non convince il Collegio, alla luce della nozione di documento amministrativo offerta dalla lett. d), comma 1, dell'art. 22, legge n. 241 del 1990, secondo la quale, per tale, si intende *“ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale”*. Ne consegue che *“la nozione normativa di documento amministrativo, suscettibile di formare oggetto di istanza di accesso documentale, è ampia e può riguardare ogni documento detenuto dalla pubblica amministrazione ... purché lo stesso concerna un'attività di pubblico interesse o sia utilizzato o sia detenuto o risulti significativamente collegato con lo svolgimento dell'attività amministrativa, nel perseguimento di finalità di interesse generale”* (Consiglio di Stato, Ad. Plenaria, n. 20/2020), potendo, dunque, rientrarvi anche gli atti detenuti dall'Amministrazione nella loro materialità che identificano statuizioni, accertamenti, intendimenti, pareri, volizioni e valutazioni degli organi pubblici.

12. Da tutto ciò consegue che la declinatoria di competenza della Co.Vi.So.C. all'ostensione dell'atto richiesto, la quale costituisce la sostanza del diniego qui impugnato, è illegittima.

Infatti, il presupposto richiesto ai fini dell'obbligo di ostensione - che la Legge n. 241/1990 pone in capo al soggetto pubblico ovvero al soggetto privato *“limitatamente alle attività di pubblico interesse”* dallo stesso svolte - consiste nell'aver formato o comunque nel detenere il documento oggetto dell'istanza di accesso.

Ora, quest'ultima ha ad oggetto la nota 10940/pf/GC/bpl del 14 aprile 2021 la quale, pur essendo stata formata dalla Procura Federale, deve ritenersi detenuta dalla Co.Vi.So.C., la cui nota del 19.10.2021 ne presuppone l'avvenuta

acquisizione.

13. Conclusivamente, sussistendo i presupposti di legge, il ricorso deve essere accolto, previo assorbimento dei profili relativi all'accesso civico.

Va, quindi, ordinato alla Co.Vi.So.C. di ostendere al ricorrente copia della nota della Procura Federale 10940/pf/GC/blp del 14 aprile 2021, entro sette giorni dalla comunicazione, in via amministrativa, della presente sentenza ovvero dalla notifica, se antecedente.

14. La novità e la complessità della controversia giustificano la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie con gli effetti indicati al punto 13 della motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della parte ricorrente.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Arzillo, Presidente, Estensore

Anna Maria Verlengia, Consigliere

Raffaello Scarpato, Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

**Francesco Arzillo**

## IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.