

Tutti i volumi pubblicati in questa collana, ad eccezione di quelli che accolgono gli atti di convegni, sono sottoposti a referaggio secondo più diffusi standard internazionali in materia di pubblicazioni scientifiche

UNIVERSITÀ CA' FOSCARI VENEZIA - DIPARTIMENTO DI ECONOMIA
COLLANA DEL CENTRO STUDI GIURIDICI

4

NUOVA SERIE



MARCO MANCINI

ATTIVITÀ SPORTIVE “UFFICIALI”, INTERVENTO PUBBLICO E SUSSIDIARIETÀ



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

2012

QUESTO VOLUME È ANCHE ONLINE

Consultalo gratuitamente ne "La Mia Biblioteca", la prima biblioteca professionale in the cloud con le pubblicazioni di **CEDAM, UTET Giuridica, IPSOA**. Grazie al suo evoluto sistema di ricerca puoi accedere ai tuoi scaffali virtuali e ritrovare tra i tuoi libri la soluzione che cerchi da PC, iPad o altri tablet. Ovunque tu sia.

Per conoscere le modalità di accesso al servizio e consultare il volume online collegati a www.lamiabiblioteca.com e clicca su "Richiedi la tua password".

La consultazione online viene offerta all'acquirente del presente volume a titolo completamente gratuito ed a fini promozionali del servizio "La Mia Biblioteca" e potrebbe essere soggetta a revoca da parte dell'Editore.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Copyright 2012 Wolters Kluwer Italia Srl

ISBN 978-88-13-33281-5

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5 della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale – cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale – e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: www.clearedi.org.

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Stampato in Italia - Printed in Italy

LCC - Laser Copy Center S.r.l. - Via Livraghi, 1 - 20126 Milano

INDICE SOMMARIO

INTRODUZIONE	p. 1
------------------------	------

CAPITOLO PRIMO

LE ORIGINI DEL FENOMENO SPORTIVO E IL QUADRO COSTITUZIONALE DI RIFERIMENTO

<i>Premessa</i>	p. 7
---------------------------	------

SEZIONE PRIMA

LE PRIME FASI DI ISTITUZIONALIZZAZIONE DEL FENOMENO SPORTIVO E LA “PUBBLICIZZAZIONE” IN EPOCA FASCISTA

1. <i>La prima fase della istituzionalizzazione sportiva: nascita e sviluppo delle Federazioni Sportive</i>	p. 10
2. <i>La seconda fase della istituzionalizzazione sportiva: nascita e consolidamento del CONI</i>	» 16
3. <i>L'avvento del regime fascista e i suoi riflessi sul fenomeno sportivo</i>	» 23
4. <i>Il progressivo assoggettamento del CONI al regime</i>	» 27
5. <i>La parziale riduzione dell'autonomia delle Federazioni Sportive</i>	» 33
6. <i>Il rapporto tra fenomeno sportivo e ordinamento statale durante il fascismo</i>	» 37

- | | | | |
|----|---|----|----|
| 7. | <i>L'approdo finale: l'“entificazione” e “pubblicizzazione” del CONI ad opera della legge n. 426 del 1942</i> | p. | 41 |
| 8. | <i>Considerazioni conclusive di sintesi</i> | » | 44 |

SEZIONE SECONDA

IL FENOMENO SPORTIVO NELLA CARTA COSTITUZIONALE

- | | | | |
|----|---|----|----|
| 1. | <i>Il silenzio della Carta del '48 quale segno della pretesa indifferenza dei poteri pubblici nei confronti del fenomeno sportivo</i> | p. | 46 |
| 2. | <i>L'attribuzione alle Regioni delle competenze relative alle attività sportive “non agonistiche”</i> | » | 50 |
| 3. | <i>La Novella costituzionale del 2001: introduzione di un riferimento costituzionale diretto allo sport e rafforzamento della distinzione tra attività sportive “agonistiche” e “non agonistiche”</i> | » | 61 |
| 4. | <i>Il fondamento costituzionale indiretto delle attività sportive: gli artt. 2 e 18 Costituzione</i> | » | 71 |
| 5. | <i>Il principio di sussidiarietà orizzontale quale criterio orientativo dei rapporti tra pubblici poteri e “formazioni sociali”</i> | » | 76 |
| 6. | <i>La non necessaria rilevanza di un'analisi in chiave ordinamentale del fenomeno sportivo</i> | » | 82 |
| 7. | <i>Considerazioni conclusive e impostazione dell'indagine successiva</i> | » | 92 |

CAPITOLO SECONDO

IL PROFILO SOGGETTIVO: LA NATURA “IBRIDA” DELL'APPARATO ORGANIZZATIVO PREPOSTO ALLE ATTIVITA' SPORTIVE “UFFICIALI”

- | | | |
|---------------------------|----|----|
| <i>Premessa</i> | p. | 97 |
|---------------------------|----|----|

SEZIONE PRIMA

L'“INNATURALE” NATURA PUBBLICA DEL CONI E LE “ANOMALIE” CHE
NE DISCENDONO

1. *Le tappe della progressiva pubblicizzazione del CONI fino al decreto “Melandri-Pescante”* p. 99
2. *La seconda fase della istituzionalizzazione sportiva: nascita e consolidamento del CONI* » 103
3. *L'avvento del regime fascista e i suoi riflessi sul fenomeno sportivo* » 107
4. *Il progressivo assoggettamento del CONI al regime* » 109
5. *La parziale riduzione dell'autonomia delle Federazioni Sportive* » 115
6. *Il rapporto tra fenomeno sportivo e ordinamento statale durante il fascismo* » 122
7. *L'approdo finale: l'“entificazione” e “pubblicizzazione” del CONI ad opera della legge n. 426 del 1942* » 131
8. *Considerazioni conclusive di sintesi* » 142

SEZIONE SECONDA

LA NATURA “IBRIDA” DELLE FEDERAZIONI SPORTIVE NAZIONALI:
PROFILI SOGGETTIVI E OGGETTIVI

1. *Le origini delle Federazioni Sportive Nazionali e il dibattito intorno alla loro natura* p. 146
2. *La disciplina delle Federazioni Sportive Nazionali nel decreto “Melandri-Pescante”, tra natura privata e interferenze pubbliche* » 157
3. *Il riconoscimento delle Federazioni Sportive Nazionali* » 160
4. *I controlli del CONI sui profili organizzativi-strutturali delle Federazioni Sportive Nazionali* » 167
5. *Considerazioni conclusive e impostazione dell'indagine successiva* » 172

CAPITOLO TERZO

IL PROFILO OGGETTIVO: LA *VEXATA QUAESTIO* DELLA
NATURA DELLE ATTIVITÀ FEDERALI, SULLO SFONDO
DEI RAPPORTI TRA GIUSTIZIA SPORTIVA E
GIURISDIZIONE STATALE

Premessa p. 177

SEZIONE PRIMA

LA PARABOLA EVOLUTIVA DELLA “RILEVANZA” QUALE CRITERIO
INFORMATORE DEI RAPPORTI INTERORDINAMENTALI

1. *Il sistema della giustizia sportiva federale quale manifestazione di autonomia associativa* p. 180
2. *Il criterio della “rilevanza” della situazione soggettiva lesa* » 187
3. *L’evoluzione dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale alla luce del criterio della “rilevanza”* » 192
4. *L’intervento della legge n. 280/2003, tra razionalizzazione dell’esistente e innovazioni* » 207
5. *I profili problematici: l’interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni legislative, tra espansione degli ambiti di “rilevanza” e graduazione delle modalità di tutela* » 213
6. *Il superamento del carattere preclusivo del “vincolo di giustizia” e la sua trasformazione in “pregiudiziale sportiva”* . . » 227
7. *L’applicazione del criterio di “rilevanza” alle principali categorie di atti e attività federali: A) L’affiliazione* » 233
8. *B) Il tesseramento* » 241
9. *C) Le attività “disciplinari”* » 249
10. *D) Le attività “tecniche” relative all’applicazione delle “regole del gioco”* » 266
11. *E) L’ammissione ai campionati* » 285
12. *F) Ulteriori attività federali involgenti profili “tecnici”: l’organizzazione del settore arbitrale e la convocazione nelle rappresentative nazionali* » 290

SEZIONE SECONDA

L'INCERTA QUALIFICAZIONE GIURIDICA DELLE ATTIVITÀ FEDERALI
 ALLA LUCE DELL'“AMBIVALENZA” DEGLI INDICI DI DIRITTO POSITIVO

1. <i>L'orientamento “panpubblicistico” prevalente durante la vigenza della legge del '42</i>	p.	297
2. <i>Gli indici di diritto “sostanziale”: le attività federali nel decreto “Melandri-Pescante”, tra “valenza pubblicistica” e “funzionalizzazione per principi”</i>	»	307
3. <i>Gli indici di diritto “processuale”: l'opzione pubblica prescelta dalla l. n. 280/2003 e la possibile “dissociazione” con l'opzione “sostanziale” privata adombrata dal decreto “Melandri-Pescante”</i>	»	314
4. <i>Gli strumenti di risoluzione delle controversie alternativi alla giurisdizione statale: caratteristiche e natura</i>	»	323
5. <i>La procedura avanti alla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport (CCAS) tra giustizia arbitrale e funzione amministrativa</i>	»	337
6. <i>Il nuovo sistema di giustizia sportiva extrafederale: l'Alta Corte di Giustizia Sportiva quale ultimo grado di giustizia sportiva</i>	»	349
7. <i>La qualificazione arbitrale della procedura avanti al Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport (TNAS)</i>	»	352
8. <i>La qualificazione delle attività federali tra perpetuazione degli orientamenti “panamministrativistici” e suggestioni giusprivatistiche</i>	»	361

CAPITOLO QUARTO

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. <i>L'assetto dei rapporti tra ordinamento “generale” e ordinamento sportivo “ufficiale”: “integrazione” e estensione degli ambiti di “rilevanza”</i>	p.	379
2. <i>L'“integrazione” ordinamentale nell'ottica giuspubblicistica</i>	»	388
3. <i>L'“integrazione” ordinamentale nell'ottica giusprivatistica</i>	»	394
4. <i>Il favor costituzionale per l'opzione giusprivatistica</i>	»	410
<i>Bibliografia.</i>	p.	419

INTRODUZIONE

L'analisi giuridica del fenomeno sportivo forma oggetto ormai da alcuni decenni di numerosi studi, diretti ad indagarne la natura e a qualificare in senso pubblicistico o privatistico gli istituti che compongono l'autonoma branca del diritto cui suole attribuirsi la denominazione di «diritto dello sport» ⁽¹⁾. La produzione scientifica ha registrato un impetuoso incremento nel corso dell'ultimo decennio, in particolare a seguito delle note vicende dell'estate del 2003, che hanno disvelato le molteplici implicazioni giuridiche del fenomeno sportivo occasionando l'intervento del legislatore.

Il presente lavoro si prefigge lo scopo di analizzare la disciplina delle attività sportive “ufficiali” secondo un'ottica costituzionalistica. Per una precisa scelta metodologica si è deciso di limitare il campo d'indagine alle sole attività sportive “ufficiali” e di richiamare le altre nei soli casi in cui il confronto e l'individuazione delle differenze reciproche risultino necessari al fine di pervenire alla corretta qualificazione delle prime. L'indagine intende muovere dal quadro costituzionale di riferimento, compiutamente delineato da una recente pronuncia della Corte costituzionale ⁽²⁾. L'*iter* logico-argomentativo si dipanerà attraverso i quattro Capitoli in cui è articolato il lavoro.

Il primo Capitolo è suddiviso in due Sezioni. Nella prima verranno esaminate le tappe che hanno segnato la nascita e lo sviluppo dello sport “ufficiale” nel nostro Paese. Particolare attenzione verrà

⁽¹⁾ A conferma dell'autonomia e della multidisciplinarietà di questa branca del diritto basti pensare che sono ormai decine gli Atenei che annoverano il «diritto dello sport» o «diritto sportivo» tra le materie di insegnamento.

⁽²⁾ Si allude a C. Cost., n. 49/2011, in *Giur. cost.*, 2011, p. 664 ss., con note di G. MANFREDI, *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, *ivi*, p. 688 ss., e A. A. DI TODARO, *La tutela effettiva degli interessi tra giurisdizione sportiva e statale: la strana “fuga” della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*, *ivi*, p. 697 ss.

dedicata alle diverse fasi che hanno contraddistinto la progressiva istituzionalizzazione del fenomeno sportivo fino all'assunzione di un vero e proprio carattere ordinamentale. Tali profili dispiegano un'influenza determinante in ordine alla qualificazione giuridica delle attività sportive *de quibus*. Al riguardo, particolare rilievo assume la configurazione ordinamentale dello sport "ufficiale", che costituisce una delle tre chiavi di lettura della trattazione. Il diverso modo di atteggiarsi dei rapporti tra ordinamento "generale" e ordinamento sportivo rappresenta infatti un prezioso indice rivelatore del più o meno intenso livello di attenzione riservato dai pubblici poteri alle attività sportive. Ciò stante, saranno analizzati in chiave diacronico-evolutiva anche i rapporti interordinamentali, soprattutto in seguito all'entrata in vigore della Carta costituzionale.

La seconda Sezione sarà dedicata alla ricostruzione del quadro costituzionale di riferimento. Anzitutto, verrà esplicitata la distinzione tra attività sportive "agonistiche" e "non agonistiche" o, per meglio dire, tra attività sportive "ufficiali" e "non ufficiali", che ha ricevuto un indiretto fondamento costituzionale ad opera dei provvedimenti legislativi attuativi del Titolo V della Costituzione e delle pronunce della Corte costituzionale succedutesi nel corso dei decenni. La distinzione in parola costituisce la seconda chiave di lettura.

In secondo luogo, si provvederà all'individuazione dei valori ed interessi costituzionali specificamente sottesi all'esercizio delle attività sportive "ufficiali", enucleabili dal combinato disposto degli artt. 2, 18 e 118, co. 4, cost. Ne conseguirà l'emersione della terza, più importante, chiave di lettura, connessa ai rapporti tra apparati pubblici e "formazioni sociali" e alla "dicotomia" pubblico-privato. Potrebbe sembrare curioso, o addirittura anacronistico, il richiamo alla ridetta "dicotomia" ⁽³⁾ in un'epoca in cui la distinzione sottesa pare ormai priva di ogni connotazione dialettica. I già labili, incerti e mutevoli confini tra ciò che è pubblico e ciò che è privato sembrano avere perso nettezza, lasciando il posto ad una sorta di "area di libero scambio", all'interno della quale si assiste ad una sempre più marcata contaminazione e commistione di principi, istituti e modalità operative. Il fenomeno dell'obliterazione dei confini tra pubblico e privato e dell'ibridazione dei rispettivi strumenti operativi è ben noto e ha as-

⁽³⁾ Riguardo alla quale, anche in una prospettiva storico-evolutiva cfr. G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003.

sunto dimensioni tali, sia qualitative che quantitative, da indurre a ritenere che la «grande dicotomia» ⁽⁴⁾ abbia ormai perso ogni utilità pratica ⁽⁵⁾.

Riguardo alle attività sportive “ufficiali”, però, la distinzione conserva intatta la propria valenza definitoria e la propria carica dialettica. La qualificazione “sostanziale” in senso privatistico o pubblicistico delle attività in parola, dei soggetti che le esercitano e degli strumenti adoperati, infatti, ben lungi dall’apparire meramente nominalistica, condiziona e indirizza in un senso o nell’altro la risoluzione delle principali questioni problematiche *in subiecta materia*. Ciò è in larga parte dovuto al carattere ordinamentale-transnazionale del fenomeno sportivo “ufficiale” e alle spiccate peculiarità che connotano le attività sportive. L’incertezza qualificatoria è principalmente determinata dall’“ambivalenza” degli indici di diritto positivo, suscettibili di interpretazione tanto in senso giusprivatistico quanto in senso “pan-pubblicistico”. La prevalenza dell’una o dell’altra opzione interpretativa dipende peraltro da una pluralità di fattori, tra i quali assumono rilievo non secondario l’*habitus* mentale e l’impronta “culturale” dell’interprete ⁽⁶⁾. Nel corso della trattazione, rispetto a ciascuno dei profili che verranno affrontati, occorrerà dare conto di entrambe le opzioni interpretative. Soltanto in sede di considerazioni conclusive, una volta chiarito il quadro “sistematico” d’insieme, sarà possibile prendere posizione a favore di una di esse.

Nei Capitoli successivi si svilupperanno le tre chiavi di lettura precedentemente enucleate in riferimento ai principali profili di disciplina delle attività sportive “ufficiali”, anche al fine di saggiarne la compatibilità con i valori costituzionali sottesi al loro esercizio.

⁽⁴⁾ Per usare le parole di N. BOBBIO, *La grande dicotomia*, in ID., *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Roma, Bari, 2007, p. 122 ss.

⁽⁵⁾ O, addirittura, che si tratti di una dialettica che si svolge interamente all’interno del diritto amministrativo, come afferma L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010, p. 28. In senso contrario, in ordine alla persistente vitalità della distinzione, soprattutto in sede giurisdizionale, cfr. G. ALPA, *La distinzione/contrapposizione di diritto privato e diritto pubblico nella giurisprudenza*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1998, p. 1 ss.

⁽⁶⁾ Del resto, la distinzione tra pubblico e privato ha valore «*not structural, but political*», come afferma A. C. AMAN JR., *Politics, Policy and Outsourcing in the United States: the Role of Administrative Law*, in *Administrative Law in a Changing State. Essays in Honour of Mark Aronson*, a cura di L. Pearson, C. Harlow e M. Taggart, Oxford, 2008, p. 205.

Il secondo Capitolo è dedicato all'analisi dei profili soggettivi di disciplina, del modello organizzativo-istituzionale del movimento sportivo italiano "ufficiale" con l'obiettivo di individuare, oltre i dati e le qualificazioni di diritto positivo, la reale natura sia dell'ente apicale dell'ordinamento sportivo italiano, il CONI, sia degli organismi preposti alla regolamentazione e all'organizzazione di ciascuna delle discipline sportive praticate nel nostro Paese, le Federazioni Sportive Nazionali ⁽⁷⁾.

Verrà invece distintamente affrontata nel terzo Capitolo l'analisi dei profili oggettivi di disciplina, involgente il tema della natura delle attività svolte dagli organismi sportivi, in particolare delle attività federali. Detto profilo risulta infatti diverso, anche se complementare, rispetto a quello soggettivo. La qualificazione soggettiva dell'ente non riveste infatti influenza decisiva rispetto alla qualificazione oggettiva delle attività che è chiamato a svolgere. Come noto, è frequente che a un soggetto privato sia affidato l'esercizio di funzioni pubbliche così come, all'inverso, che un ente pubblico sia chiamato ad operare con modalità negoziali.

Ampio spazio, al riguardo, sarà dedicato, nella prima Sezione, alle attività *lato sensu* giurisdizionali degli organi giustiziali federali ed extrafederali che compongono nel loro insieme il sistema della c.d. "giustizia sportiva". Tali attività rivestono infatti importanza decisiva nell'economia della trattazione per un duplice ordine di motivi. In primo luogo, gli atti emessi dagli organi giustiziali costituiscono di solito il punto di contatto, il *trait-d'union* tra ordinamento "generale" e ordinamento sportivo. E' avverso tali atti, infatti, che i soggetti federati ricorrono ai giudici statali, chiamati a procedere ad una loro valutazione in termini di "irrilevanza" o di "rilevanza" e, in quest'ultima eventualità, ad una loro qualificazione in senso pubblicistico o privatistico. In secondo luogo, e conseguentemente, il rapporto tra giustizia sportiva e giurisdizione statale costituisce la cartina di tornasole del ben più ampio ed esteso rapporto tra ordinamento "generale" e ordinamento sportivo nonché il più fecondo terreno di scontro tra giusprivatisti e "panamministrativisti". Nella seconda Sezione saranno svolte alcune considerazioni in ordine alla natura "sostanziale" di ciascuna

⁽⁷⁾ D'ora innanzi FSN.

delle principali categorie di atti e attività federali, quali risultano dalla tradizionale tassonomia elaborata ormai più di trent'anni orsono ⁽⁸⁾.

Il quarto ed ultimo Capitolo, infine, è riservato alla formulazione di alcune considerazioni conclusive. Si cercherà, tirando le fila dei ragionamenti sviluppati in precedenza, di ricostruire in chiave “sistematica” i presupposti di partenza e i fondamenti tanto dell’opzione pubblicistica quanto di quella privatistica e le conseguenze di ordine “sostanziale” e “processuale” che discendono dall’adesione all’una o all’altra, anche al fine di raffrontarle e di compiere una scelta a favore di una di esse. Si anticipa sin d’ora che verrà espressa una chiara predilezione per l’opzione giusprivatistica, il cui accoglimento parrebbe trovare fondamento, o quantomeno “sussidio” nella Costituzione novellata.

⁽⁸⁾ Cfr. F. P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, p. 36 ss.

CAPITOLO PRIMO

LE ORIGINI DEL FENOMENO SPORTIVO E IL QUADRO COSTITUZIONALE DI RIFERIMENTO

PREMESSA

La nascita e lo sviluppo dell'attività sportiva in Italia sono stati determinati da tre fattori interdipendenti: quello sociologico, quello internazionalistico e quello istituzionale-ordinamentale. I primi due fattori, seppur estranei al fenomeno sportivo in sé e per sé considerato, ne rappresentano gli antecedenti necessari e ne condizionano la *ratio* ispiratrice e i contenuti della relativa disciplina. Il terzo fattore costituisce invece una sorta di "risultante", discende cioè dall'operare congiunto e continuo dei due fattori "condizionanti" precedentemente menzionati.

Il primo fattore, quello sociologico, attiene al contesto sociale, economico e culturale entro cui è sorta e si è sviluppata l'attività sportiva. Tale attività, nelle sue origini più remote, veniva praticata esclusivamente dagli esponenti delle classi abbienti, prevalentemente in forma individuale, ed era rivolta al perseguimento di finalità meramente ludiche ed inutilitaristiche. In una fase successiva la progressiva industrializzazione -con il conseguente inurbamento nonché l'innalzamento del livello culturale della popolazione- ha determinato un profondo mutamento del ruolo occupato dallo sport nella società. Si è assistito, anzitutto, ad un allargamento della base sociale di provenienza dei praticanti, con la nascita dello "sport per tutti" e degli sport di massa. Il ceto borghese e soprattutto il proletariato vedevano infatti nello sport uno strumento di riscatto e di innalzamento sociale. Lo sport aveva pertanto assunto anche la configurazione di attività ri-

creativa, da praticare nel tempo libero, non più solo in forma individuale ma all'interno di collettività sempre più aperte e comprensive, con la conseguente esaltazione dei valori agonistici e competitivi. In questa seconda fase l'attività sportiva è evoluta da una dimensione prettamente individuale ad una collettiva. La terza ed ultima fase, avviata all'inizio degli anni '60 con l'innalzamento della ricchezza e del tenore di vita (c.d. società del benessere) e proseguita fino ad oggi, ha segnato la comparsa sulla scena del c.d. "sport business". Il progresso scientifico e tecnologico, il crescente peso rivestito dai *mass media* e l'effetto "globalizzante" che ne è scaturito hanno infatti favorito il definitivo predominio della componente spettacolare dello sport e dei suoi risvolti economico-speculativi sulle originarie finalità ludico-ricreative.

Un contributo determinante alla nascita e allo sviluppo dello sport nel nostro Paese è stato fornito anche dal secondo fattore "condizionante", il contesto internazionale di riferimento. L'attività sportiva ha infatti assunto connotati istituzionali e programmatici soltanto in seguito alla fine delle guerre di espansione e di indipendenza che avevano costellato la prima metà del XIX secolo e alla conseguente stabilizzazione del continente europeo. Il processo di istituzionalizzazione ha trovato il suo acme nella celebrazione delle prime Olimpiadi dell'era moderna ed è successivamente culminato nella creazione del CIO. E' altresì noto che pressoché tutte le discipline sportive esistenti sono nate in altri Paesi e soltanto a partire dalla fine del XIX secolo sono state "importate" in Italia. L'*iter* di istituzionalizzazione dello sport italiano ha perciò ricalcato l'analogo processo che si stava realizzando a livello europeo e mondiale e ha preso avvio dall'esigenza di consentire agli atleti italiani la partecipazione alle principali manifestazioni internazionali con il conseguente riconoscimento a livello mondiale dei risultati conseguiti.

Vi è poi il terzo fattore, quello istituzionale-ordinamentale, "condizionato" dai due fattori indicati in precedenza. Ad un dato momento, infatti, lo sviluppo sociale e l'evolversi dei rapporti internazionali hanno reso necessaria l'istituzionalizzazione dell'attività sportiva, fino ad allora svolta in forma libera e senza vincoli di alcun genere. Si è assistito in tal modo alla nascita delle istituzioni sportive, dotate di un apparato organizzativo, di un *corpus* di regole e di un sistema di giustizia interna e pertanto configurabili alla stregua di veri e propri ordinamenti giuridici. Ciò ha determinato l'immediata insorgenza del

problema del rapporto con l'ordinamento "generale" che si è sviluppato nel corso dei decenni con modalità ondivaghe. Dapprima, infatti, vi è stato un atteggiamento di assoluto disinteresse da parte dello Stato, che relegava il fenomeno sportivo nell'area dell'"indifferente giuridico". In seguito, invece, l'ordinamento statale ha cercato di sovrapporsi all'ordinamento sportivo, riducendo drasticamente i margini dell'area dell'"irrelevanza giuridica" entro cui era confinato il fenomeno sportivo.

Occorre a questo punto procedere ad una rapida disamina delle principali tappe che hanno contraddistinto l'evoluzione della regolamentazione dell'attività sportiva nel nostro Paese alla luce dei tre fattori da ultimo indicati, tra i quali l'ultimo, quello isituzionale-ordinamentale, costituisce il punto di vista privilegiato nonché una delle chiavi di lettura dell'intera trattazione.

SEZIONE PRIMA

LE PRIME FASI DI ISTITUZIONALIZZAZIONE DEL
FENOMENO SPORTIVO E LA “PUBBLICIZZAZIONE” IN
EPOCA FASCISTA

SOMMARIO: 1. La prima fase della istituzionalizzazione sportiva: nascita e sviluppo delle Federazioni Sportive. – 2. La seconda fase della istituzionalizzazione sportiva: nascita e consolidamento del CONI. – 3. L'avvento del regime fascista e i suoi riflessi sul fenomeno sportivo. – 4. Il progressivo assoggettamento del CONI al regime. – 5. La parziale riduzione dell'autonomia delle Federazioni Sportive. – 6. Il rapporto tra fenomeno sportivo e ordinamento statale durante il fascismo. – 7. L'approdo finale: l'“entificazione” e “pubblicizzazione” del CONI ad opera della legge n. 426 del 1942. – 8. Considerazioni conclusive di sintesi.

1. *La prima fase della istituzionalizzazione sportiva: nascita e sviluppo delle Federazioni Sportive.*

In Italia, non dissimilmente da ciò che avvenne nel resto d'Europa, le prime forme di esercizio delle attività sportive si svilupparono, già in epoca preunitaria, secondo la rigida contrapposizione tra le due diverse concezioni dell'attività fisica allora imperanti ⁽¹⁾. Da un lato vi era infatti la concezione prussiana del *turnen*, la pratica ginnica impartita fin dall'età adolescenziale per finalità prettamente militari. Dall'altro vi era la concezione britannica dello *sport*, quale attività fisica praticata per finalità meramente ludiche ed agonistiche ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Per un'analisi completa dell'evoluzione storica che ha contraddistinto lo sport in Italia, dalle origini ai nostri giorni, cfr. F. BONINI, *Le istituzioni sportive italiane. Storia e politica*, Torino, 2006.

⁽²⁾ Riguardo alla distinzione in parola cfr. A. KRUGER, *Turnen e sport*, in *Coroginnica. Saggi sulla ginnastica, lo sport e la cultura del corpo. 1861-1991*, a cura di A. Noto, L. Rossi, Roma, 1992, p. 183.

Inizialmente nel nostro Paese era prevalso il modello del *turnen*. Negli anni '30 del XIX secolo ⁽³⁾, infatti, la monarchia sabauda, memore delle sconfitte subite nei conflitti susseguitesesi nei decenni precedenti, aveva deciso di seguire l'esempio della Prussia, ove fin dall'adolescenza veniva impartita ai ragazzi una rigorosa educazione militare -comprensiva di intense sedute di esercizi ginnici- allo scopo di creare il perfetto combattente ⁽⁴⁾. A seguito dell'unificazione la pratica ginnica venne introdotta anche nella scuola pubblica ⁽⁵⁾ e, successivamente, la ginnastica cominciò ad essere praticata anche all'interno della società civile ⁽⁶⁾ quale vera e propria attività sportiva, diretta al miglioramento fisico individuale e alla valorizzazione dell'atletismo e dell'agonismo. Lo sport, in pratica, stava gradualmente cominciando a soppiantare il *turnen* ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Allorquando lo svizzero Rudolf Obermann fu chiamato a Torino ad impartire lezioni di ginnastica ai cadetti della Reale Accademia Militare e della Scuola di Artiglieria.

⁽⁴⁾ Nel 1844 venne creata a Torino la Società Ginnastica, prima associazione sportiva di cui si ha notizia nel nostro Paese, con il precipuo obiettivo di migliorare la vigoria fisica dei futuri soldati. Negli anni successivi la pratica ginnica si diffuse rapidamente in tutta la Penisola e sorsero in altre città numerose società che, nel 1869, decisero di costituire la Federazione ginnastica italiana. Alcune di esse nel 1874 operarono una scissione e diedero vita alla Federazione delle società ginnastiche italiane. La frattura venne ricomposta soltanto nel 1887 con la nascita della Federazione ginnastica nazionale. Va ricondotto al medesimo disegno militarista anche il *favor* manifestato nei confronti del Tiro a segno, riguardo al quale venne creata un'istituzione pubblica (il Tiro a segno nazionale) sottoposta alla vigilanza del Ministero della Guerra e dotata di cospicui mezzi finanziari.

⁽⁵⁾ I programmi scolastici predisposti in attuazione della Legge Casati (l. n. 3725/1859) infatti, prevedevano per la prima volta come obbligatorio l'insegnamento della pratica fisica negli istituti di istruzione secondaria. La formazione dei maestri di ginnastica venne "appaltata" proprio alla Società di Ginnastica di Torino dando luogo così al primo caso di affidamento di un'attività pubblica ad una istituzione privata. L'insegnamento della ginnastica venne poi esteso dalla l. n. 4442/1878 a tutte le scuole di ogni ordine e grado, a partire dalle elementari. Ancora una volta, però, l'intento che muoveva il legislatore era quello di preparare sul piano fisico i giovani in età scolare ai futuri anni del servizio militare obbligatorio e non piuttosto di favorire lo sviluppo della loro personalità fisio-psichica. Il valore più propriamente educativo della pratica sportiva scolastica cominciò ad emergere soltanto con il R.D. del 26 novembre 1893, all'interno del quale venne adoperata per la prima volta la locuzione "educazione fisica".

⁽⁶⁾ Proprio Obermann, infatti, aveva assunto la veste di istruttore privato di ginnastica dei figli degli esponenti di spicco della classe dirigente sabauda.

⁽⁷⁾ Le conseguenze di questo delicato passaggio non tardarono a manifestarsi anche riguardo alle istituzioni sportive all'interno delle quali la pratica ginnica svol-

Un contributo determinante alla prevalenza del modello britannico venne fornito dagli eventi socio-politici che interessarono il vecchio continente a partire dalla seconda metà del XIX secolo. Da un lato, infatti, la fine dei conflitti che avevano contrassegnato i primi decenni del secolo e la conseguente stabilizzazione dei confini degli Stati avevano condotto ad un ridimensionamento della visione militarista della società. Dall'altro, i già ben avviati processi di industrializzazione e urbanizzazione avevano determinato l'innalzamento del reddito e del livello di istruzione di una vasta massa di persone, sottraendole allo stato di emarginazione in cui versavano da decenni e favorendone l'inclusione sociale.

Il rinnovato contesto sociale influenzò anche il fenomeno sportivo, sempre più attratto nel concetto di *leisure time*, di tempo non impiegato né nell'attività lavorativa né in quella militare e riservato allo svolgimento di attività ludico-ricreative. Si allargò inoltre la base sociale di coloro che praticavano le attività sportive. La pratica sportiva, infatti, originariamente appannaggio di ricchi aristocratici o di borghesi annoiati, iniziò a diffondersi anche tra i proletari, quale strumento di riscatto ed elevazione sociale. Cominciò infine a svilupparsi con sempre maggiore intensità la dimensione agonistica dello sport. I singoli sportivi cominciarono ben presto ad avvertire l'esigenza di confrontare le proprie *performance* con quelle di altri sportivi praticanti la medesima disciplina. In una società connotata da una sempre maggiore apertura e dal lento ma graduale abbattimento degli steccati tra le diverse classi, infatti, l'attività sportiva non poteva ridursi ad un semplice strumento di miglioramento fisico individuale ma assumeva necessariamente una dimensione superindividuale e presupponeva pertanto il confronto con gli altri membri della collettività.

In questo contesto socio-economico, in Gran Bretagna si svilupparono le principali discipline sportive, sia individuali, praticate

geva un ruolo strumentale rispetto alla formazione militare e scolastica, vale a dire la Federazione ginnastica (che a far data dal 1888 fu spogliata di ogni competenza relativa all'insegnamento dell'educazione fisica a vantaggio del Ministero della Pubblica Istruzione e spostò il proprio obiettivo verso la diffusione della pratica ginnica all'interno della società civile e l'organizzazione di *meetings* e competizioni) e il Tiro a segno nazionale (nel 1894 venne istituita l'Unione Tiratori italiani alla quale, similmente a quanto stava avvenendo per le altre Federazioni sportive costituite e in via di costituzione, furono affidati gli aspetti più propriamente sportivi ed agonistici della disciplina).

all'interno di circoli esclusivi, che di squadra, praticate all'interno di *colleges*, istituzioni scolastiche ed universitarie ⁽⁸⁾. In origine il confronto avveniva tra atleti e squadre dello stesso *college* o della stessa città. In seguito, grazie allo sviluppo dei mezzi di comunicazione e di trasporto, divennero sempre più frequenti le sfide tra atleti e compagini di città diverse e addirittura di Regioni diverse ⁽⁹⁾. Al termine di un impetuoso ed incessante processo evolutivo si pervenne all'organizzazione di veri e propri campionati e competizioni nazionali ⁽¹⁰⁾, cui partecipavano tutti gli atleti e le squadre del medesimo Stato. Si determinò così il passaggio dall'agonismo "occasionale" a quello "programmatico".

L'organizzazione di manifestazioni che coinvolgevano una platea sempre più vasta di soggetti determinò la nascita delle prime Federazioni Sportive. Appariva infatti ormai improcrastinabile la necessità di procedere alla creazione di istituzioni sportive ⁽¹¹⁾ che, per ognuna delle discipline praticate, raccogliessero al proprio interno tutte le squadre e gli atleti, dettassero un *corpus* comune di regole tecniche e ne assicurassero il rispetto, organizzassero le manifestazioni e gli incontri e si occupassero, non da ultimo, della formazione e della designazione degli arbitri e dei direttori di gara ⁽¹²⁾.

Le maglie dell'agonismo "programmatico" si allargarono sempre di più fino a coinvolgere l'intero Pianeta. Divennero infatti sempre più frequenti i confronti internazionali e intercontinentali che vedevano contrapposti atleti e squadre di diverse Nazioni o addirittura vere e proprie rappresentative nazionali. Anche a livello internazionale, pertanto, si avviò quel processo di istituzionalizzazione già compiuto

⁽⁸⁾ Sulle origini e l'evoluzione dello sport in Gran Bretagna cfr. R. HOLT, *Sport and the British: a modern history*, Oxford, 1990. La prima disciplina sportiva ad essere praticata con una certa sistematicità fu il *rugby*, inventato nel 1823.

⁽⁹⁾ Si ricorda, sul punto, che la prima *Boats Race* di canottaggio tra gli equipaggi delle Università di *Oxford* e *Cambridge* si tenne nel 1829.

⁽¹⁰⁾ Nel 1872 si tenne la prima edizione della *Football Association Cup*, nel 1888 si disputò il primo campionato inglese di Lega.

⁽¹¹⁾ La prima Federazione fu la *Football Association* nel 1862, seguita negli anni successivi dalle Federazioni del nuoto (1869), dell'atletica leggera (1879) e del ciclismo (1880).

⁽¹²⁾ Molto spesso, infatti, accadeva che atleti e compagini provenienti da zone diverse del medesimo Paese seguissero regole diverse in quanto si erano sviluppate nel corso degli anni numerose varianti della medesima disciplina. Ciò andava a discapito dell'uniformità dei criteri di valutazione e della confrontabilità dei risultati.

tamente realizzato nei singoli contesti nazionali. Al fine di procedere al confronto dei risultati su scala mondiale, infatti, si addivenne alla creazione di Federazioni Internazionali ⁽¹³⁾ chiamate a dettare una regolamentazione uniforme cui risultassero assoggettate le stesse Federazioni Nazionali. Si trattava di associazioni federative dotate di personalità giuridica di diritto privato riconosciuta in base alla legislazione dello Stato in cui avevano stabilito la propria sede. Il fenomeno sportivo raggiunse così il massimo livello di espansione possibile, rappresentato dal c.d. “agonismo programmatico illimitato” ⁽¹⁴⁾.

L'Italia non rimase estranea alle vicende appena descritte. Anche nel nostro Paese, infatti, l'attività sportiva agonistica è nata e si è sviluppata con le medesime caratteristiche e seguendo le medesime tappe ⁽¹⁵⁾. Le discipline sportive inizialmente praticate erano state “trapiantate” ⁽¹⁶⁾ o comunque “importate” ⁽¹⁷⁾ direttamente dal mondo britannico. Le prime forme associative si svilupparono infatti attorno a circoli esclusivi ⁽¹⁸⁾ presso i quali si ritrovavano gli esponenti dei ceti agiati allo scopo di spendere il loro tempo libero oppure, nel caso degli sport di estrazione maggiormente popolare, quali il calcio, attraverso la creazione di compagini formate da persone animate da pura passione sportiva -che reperivano gli attrezzi, gli strumenti e i luoghi necessari per la pratica sportiva grazie alle elargizioni di munifici me-

⁽¹³⁾ Tra le prime, la Federazione della ginnastica nel 1881, quelle di canottaggio e pattinaggio su ghiaccio nel 1892, l'*International Football Association Board* nel 1886.

⁽¹⁴⁾ L'evoluzione del fenomeno sportivo attraverso il passaggio dell'“agonismo occasionale” a quello “programmatico illimitato” è ben tracciata da I. e A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Varese, 1977, p. 60 ss.; C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, Milano, 2000, p. 94 ss.

⁽¹⁵⁾ Per un'attenta ricostruzione delle vicende storiche che hanno segnato le principali discipline sportive italiane cfr. A. LOMBARDO (a cura di), *Storia degli sport in Italia (1861-1890)*, Cassino, Roma, 2004.

⁽¹⁶⁾ E' il caso del calcio, che iniziò ad essere conosciuto e praticato a Genova grazie alle partite disputate tra gli equipaggi di marinai inglesi di stanza al porto cui ben presto si aggiunsero le sfide con le compagini formate da italiani. Anche il primo club di *lawn tennis* venne fondato da un cittadino inglese residente a Bordighera.

⁽¹⁷⁾ E' il caso degli sport d'*elite*, quali il canottaggio, che i rampolli delle famiglie aristocratiche avevano conosciuto e praticato in occasione dei loro soggiorni londinesi.

⁽¹⁸⁾ Si allude ai primi circoli velici fondati a Napoli e Genova negli anni '70 del XIX secolo e alle varie società di canottieri sorte a Torino, Genova e Roma.

cenati- destinate ad assumere soltanto in un secondo momento una vera e propria forma societaria.

La necessità di uniformare la regolamentazione e di organizzare le competizioni venne inizialmente appagata dalla Federazione Ginnastica ⁽¹⁹⁾, divenuta il punto di riferimento di tutte le discipline sportive praticate a livello agonistico. Ben presto, però, con l'incremento delle discipline sportive e con l'aumento frenetico ed incessante del numero degli atleti e delle squadre si registrarono i primi tentativi di distacco e si pervenne così all'istituzione delle Federazioni Sportive, tra le quali la primogenitura spetta a quella ciclistica ⁽²⁰⁾, seguita a ruota, negli anni a cavallo tra il XIX e il XX secolo, da numerose altre ⁽²¹⁾.

Tutte le Federazioni assunsero la veste giuridica di associazioni non riconosciute e cominciarono ad operare nel più assoluto disinteresse dello Stato e degli apparati pubblici, che si astennero dall'intervenire con leggi o provvedimenti amministrativi diretti a disciplinare o regolare la loro composizione e le loro attività. Questa non ingerenza era il frutto dell'atteggiamento di "indifferenza" serbato dall'ordinamento statale nei riguardi del fenomeno sportivo in quella prima fase pionieristica, destinata a durare il breve spazio di qualche decennio.

⁽¹⁹⁾ Prima Federazione sportiva creata in Italia, se si eccettuano il Club Alpino Italiano, fondato nel 1867, e l'Unione Ippica italiana, costituita a Roma nel 1886, della cui natura federale era però lecito dubitare anche in virtù del difficile inquadramento delle rispettive attività nell'ambito delle discipline sportive.

⁽²⁰⁾ Fondata nel 1885, l'Unione Velocipedistica italiana, per la verità, conteneva il primato a quella del canottaggio, sorta a Torino nel 1888 con il nome di *Rowing Club* italiano. Al ciclismo deve attribuirsi, almeno in un primo periodo, il ruolo di traino rispetto a tutti gli altri sport, in quanto anticipò molte delle tappe che sarebbero state in seguito percorse da altre attività sportive destinate ad acquisire di lì a breve maggiore popolarità ed importanza, quali il calcio. Risale, ad esempio, al 1909 la disputa del primo Giro d'Italia che, almeno fino al 1929, anno di avvio del primo campionato nazionale di calcio a girone unico, ha rappresentato l'evento sportivo più seguito tenuto sul suolo italiano. Riguardo alle origini del ciclismo in Italia cfr. A. VARNI, *Alle origini dello sport in Italia*, in *Dir. sport*, 2010, p. 263 ss.

⁽²¹⁾ Tra di esse, particolare importanza rivestiva la Federazione Italiana del *Football*, sorta nel 1898 (che mutò la propria denominazione, assumendo quella attuale di Federazione Italiana Giuoco Calcio, soltanto nel 1909), espressiva di un movimento sportivo destinato ad assumere dimensioni sempre più ampie e a condizionare tutte le principali fasi di sviluppo dello sport nel nostro Paese. Per un'approfondita ricostruzione delle tappe che hanno contrassegnato l'evoluzione del calcio nel nostro Paese risulta imprescindibile A. GHIRELLI, *Storia del calcio in Italia*, Torino, 1990.

2. La seconda fase della istituzionalizzazione sportiva: nascita e consolidamento del CONI.

La fluidità del contesto internazionale ed interno poc'anzi descritta favorì un secondo, più importante processo di istituzionalizzazione del fenomeno sportivo. Alla fine del XIX secolo, infatti, prese corpo l'idea di ripristinare la più nota manifestazione sportiva mai celebrata e soppressa ben quindici secoli prima, i Giochi Olimpici⁽²²⁾.

L'iniziativa fu assunta, come noto, da *Pierre de Fredi*, barone de *Coubertin* il quale, nel 1894 convocò presso la Sorbona di Parigi una riunione cui fu invitata a prendere parte una ristretta cerchia di aristocratici in rappresentanza di diverse Nazioni⁽²³⁾. Gli esiti della riunione andarono ben al di là delle aspettative dello stesso promotore. Fu infatti deciso all'unanimità non solo di ripristinare l'antica tradizione dei Giochi Olimpici con cadenza quadriennale ma anche di dare vita ad un'istituzione permanente che provvedesse alla loro organizzazione.

Nel 1896 si celebrarono ad Atene le prime Olimpiadi dell'era moderna⁽²⁴⁾ che coinvolsero per la verità un numero esiguo di discipline sportive e alle quali presero parte atleti provenienti da un novero

⁽²²⁾ L'origine dei quali, seppur avvolta nell'incertezza, viene da G. VALORI, *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*, II ed., Torino, 2009, p. 11, ricondotta all'accordo raggiunto tra i re di Elide, Pisa e Sparta che, dietro consiglio dell'Oracolo di Delfi, decisero di interrompere la guerra e di celebrare una "tregua sacra" da onorare attraverso l'organizzazione di giochi atletici sulla piana di Olimpia. M. SANINO, G. VERDE, *Il diritto sportivo*, Padova, 2008, p. 2, individuano invece nel 767 a.c. la data di avvio dei Giochi e ne riscontrano le origini in un rito religioso compiuto da Eracle. I Giochi Olimpici furono definitivamente soppressi nel 393 d. c. da un editto dell'Imperatore Teodosio.

⁽²³⁾ Secondo la ricostruzione di A. LOMBARDO, *Pierre de Coubertin. Saggio storico sulle Olimpiadi moderne. 1880-1914*, Roma, 2000, *De Coubertin* aveva già preannunciato le proprie intenzioni nel corso di una conferenza pubblica tenutasi a Parigi nel 1892. Duplice era l'intento che animava il promotore. Da un lato, infatti, il barone, muovendo da una visione irenica e richiamando le origini più remote dello spirito olimpico, intendeva ripristinare i Giochi quali simboli della ritrovata pace e prosperità delle Nazioni ed espressioni di una rinnovata «tregua olimpica». Dall'altro, il richiamo alla tradizione olimpica avrebbe favorito il ritorno ad una concezione etica dell'attività sportiva improntata all'atletismo più puro, a scapito della concezione ludico-competitiva di provenienza britannica allora imperante.

⁽²⁴⁾ In precedenza, e più precisamente nel 1859, vi era stato un fallimentare tentativo di celebrazione dei Giochi per le strade di Atene da parte di Evangelistas Zappas.

ridotto di Paesi per una durata di soli tre giorni ⁽²⁵⁾. Da allora la sequenza olimpica non si è mai più interrotta e le Olimpiadi hanno attraversato con alterne fortune tutto il XX secolo e sono giunte fino ai nostri giorni ⁽²⁶⁾, accompagnate da un nutrito apparato simbolico ⁽²⁷⁾ rimasto immutato nel tempo ed entrato ormai a far parte dell'immaginario collettivo. Nel corso dei decenni si è assistito al progressivo allargamento del Movimento Olimpico, sia sotto il profilo dei soggetti e delle Nazioni coinvolte che del numero delle discipline sportive ammesse alla partecipazione quali sport olimpici.

Proprio in previsione della stabilizzazione dei Giochi e della nascita di nuove discipline sportive i partecipanti alla riunione di Parigi decisero di dare vita ad una istituzione che provvedesse alla loro organizzazione attraverso l'individuazione della città ospitante, la redazione del programma, la selezione delle discipline sportive ammesse alla partecipazione con la precisa regolamentazione delle singole gare e il reperimento di adeguati finanziamenti. Nacque così il CIO ⁽²⁸⁾, che da allora riveste il ruolo di massima autorità dell'ordinamento sportivo mondiale. Quale primo atto fondativo, il CIO emanò il proprio statuto, la Carta Olimpica, all'interno del quale vennero trasfusi e

⁽²⁵⁾ Fin dalle prime edizioni i Giochi si svolsero in forma itinerante, in quanto la loro organizzazione veniva di volta in volta attribuita ad una città diversa, con l'intento di coinvolgere la più ampia cerchia possibile di Nazioni e di promuovere la diffusione dello spirito olimpico in tutto il mondo. Come osserva F. BONINI, *op. cit.*, p. 20, il modello di riferimento di *de Coubertin* era rappresentato dalle Esposizioni universali.

⁽²⁶⁾ Per una storia delle Olimpiadi cfr. A. FUGARDI, *Storia delle Olimpiadi*, Bologna, 1958; C. MARCUCCI, C. SCARINGI, *Olimpiadi: storia delle Olimpiadi antiche e moderne*, Milano, 1959; R. FIORE, *Olimpiadi*, Torino, 1968; G. GOGGIOLI, *Olimpiadi*, Milano, 1968; M. BORRELLI (a cura di), *Le Olimpiadi*, Milano, 1972; S. JACOMUZZI, *Storia delle Olimpiadi*, Torino, 1976; M. I. FINLEY, *I Giochi olimpici: i primi mille anni*, Roma, 1980; P. GARGANO, *Olimpiadi*, Milano, 1984; M. GERARDUCCI, *I Giochi sono fatti: la storia, i personaggi e i risultati delle Olimpiadi dal 1896 ai nostri giorni*, Milano, 1996.

⁽²⁷⁾ Accensione e spegnimento della fiaccola olimpica; cerimonia di apertura e di chiusura; assegnazione delle medaglie; bandiera con i cinque cerchi concentrici simboleggianti i cinque continenti; inno ufficiale, ecc.

⁽²⁸⁾ Tale denominazione, per la verità, fu assunta soltanto nel 1900. Nella riunione di Parigi del 1896, infatti, era stato scelto il nome di "Comitato Interministeriale dei Giochi Olimpici". La sede, inizialmente stabilita a Parigi, venne trasferita a Losanna nel 1915 a seguito dello scoppio del primo conflitto mondiale, a dimostrazione della posizione di neutralità politico-militare che caratterizzerà tutta la storia futura del CIO e delle sue finalità esclusivamente sportive.

consacrati i sette principi ispiratori originari dell'ideale olimpico ⁽²⁹⁾. La disciplina contenuta nella Carta Olimpica non ha subito nel corso dei decenni rilevanti modifiche bensì solo piccoli ritocchi ed aggiornamenti ed è pertanto rimasta sostanzialmente immutata fino ad oggi.

Analogo processo di istituzionalizzazione si è svolto, sul piano transnazionale, anche riguardo alle principali discipline sportive, attraverso la nascita delle Federazioni Sportive Internazionali ⁽³⁰⁾. I rapporti tra CIO e IFS risultano ispirati alla logica della rigida ripartizione delle competenze: il primo, infatti, si occupa solo ed esclusivamente dello sport olimpico; ciascuna IFS, invece, ha il compito di regolamentare in maniera uniforme le discipline sportive cui è preposta e di organizzare le principali competizioni internazionali e continentali tra le rappresentative nazionali (campionati europei o mondiali), tra le singole società e associazioni sportive (*Champions League* e Coppa Uefa per il calcio, Eurolega per il Basket) o tra singoli atleti (*meetings* internazionali di atletica). I due ambiti di competenza, però, in alcuni casi si compenetrano: qualora, infatti, una IFS ambisca ad ottenere la qualifica di sport olimpico per la disciplina sportiva che rappresenta, deve ricevere il riconoscimento del CIO ⁽³¹⁾.

Al termine di questa digressione sulla conformazione dell'ordinamento sportivo internazionale, configurabile come un si-

⁽²⁹⁾ Tra i quali rivestivano particolare rilievo quelli relativi alla riserva di partecipazione ai Giochi a favore dei soli sportivi dilettanti; alla presenza, accanto agli sport propriamente detti, degli sport nautici, degli sport atletici e di altre tipologie di discipline sportive; al carattere itinerante della manifestazione, che si sarebbe dovuta svolgere in una città sempre diversa a cadenza quadriennale.

⁽³⁰⁾ D'ora in avanti IFS.

⁽³¹⁾ A tenore della Regola 29 della Carta Olimpica, per ottenere il riconoscimento del CIO le IFS devono possedere determinati requisiti: il loro statuto non deve contenere principi difforni da quelli della Carta Olimpica; devono assumere la veste di organizzazioni internazionali non governative; devono dirigere uno o più sport a livello mondiale e includere al loro interno organizzazioni che a loro volta dirigono il medesimo sport a livello nazionale; devono adottare il Codice Mondiale Antidoping. Una volta ottenuto il riconoscimento formale, le IFS possono partecipare a pieno titolo alle attività del Movimento Olimpico e chiedere che la disciplina sportiva che dirigono venga inclusa nel Programma Olimpico.

stema «a matrice»⁽³²⁾, occorre tornare alle vicende che hanno contrassegnato l'evoluzione del fenomeno sportivo nel nostro Paese⁽³³⁾.

L'Italia era stata fin dall'inizio coinvolta nel progetto di ripristino dei Giochi Olimpici⁽³⁴⁾. Alla costante presenza di rappresentanti del nostro Paese nella massima istituzione sportiva internazionale non fece però seguito la partecipazione di una delegazione nazionale alle prime edizioni delle Olimpiadi moderne. Le difficoltà, anche economiche, in cui si dibatteva il Paese in quegli anni impedirono infatti l'organizzazione di una rappresentativa nazionale per i Giochi di Atene (1896), Parigi (1900) e Sant Louis (1904). Lo Stato, peraltro, non si curava minimamente del fenomeno sportivo, considerato alla stregua di una pratica ludica riservata alla sfera privata dei cittadini, e non forniva alcun concreto sostegno politico o economico alle neonate Federazioni sportive al fine di consentire agli atleti italiani di partecipare alle Olimpiadi⁽³⁵⁾.

In seguito, in vista della partecipazione alle successive edizioni dei Giochi, si fece sempre più avvertita l'esigenza, da parte delle FSN, di dare vita ad un organismo stabile che si occupasse di coordinare l'attività sportiva nel nostro Paese e di facilitare i loro rapporti con il CIO e con le IFS, da un lato, e con le istituzioni statali, dall'altro. Dopo una serie di timidi tentativi in tal senso di esito infruttuoso⁽³⁶⁾,

⁽³²⁾ E' l'idea che permea l'intera opera di M. FERRARA, *L'organizzazione dello sport*, Torino, 2003.

⁽³³⁾ Per un'esauriente ricostruzione delle vicende che hanno condotto alla nascita dell'olimpismo in Italia cfr. G. COLASANTE, *La nascita del Movimento Olimpico in Italia. Dal conte Brunetta d'Usseaux alla costituzione del CONI (1894-1914)*, Roma, 1996.

⁽³⁴⁾ Al congresso di Parigi del 1894 era infatti stato invitato in rappresentanza del nostro Paese il senatore Ruggero Bonghi il quale, però, gravemente ammalato, non fu in grado di partecipare e fu sostituito, in rappresentanza della Federazione Ginnastica italiana, dal conte Ferdinando Lucchesi Palli, che figurerà anche tra i tredici membri originari del CIO.

⁽³⁵⁾ Soltanto in vista dei Giochi Panellenici del 1906, organizzati ad Atene per celebrare il decennale delle prime Olimpiadi dell'era moderna (che non ottennero però il riconoscimento ufficiale da parte del CIO) la situazione cambiò improvvisamente. Fu il Governo greco a prendere l'iniziativa di costituire presso il proprio consolato in Italia la Commissione italiana per le Olimpiadi di Atene del 1906, con il compito di selezionare una squadra di atleti da inviare ai Giochi. L'adesione anche politica che quell'iniziativa suscitò consentì in effetti di organizzare una rappresentativa nazionale che partecipò per la prima volta ad una manifestazione olimpica.

⁽³⁶⁾ Nel 1907 fu creato il "Comitato Italiano per le Olimpiadi Internazionali", cui aderirono alcune Federazioni, che curò la partecipazione italiana alle Olimpiadi di

nel giugno del 1914 i rappresentanti di quattro Federazioni sportive (calcio, automobilismo, canottaggio e scherma) e di altre organizzazioni sportive e i delegati di alcuni enti governativi, riunitisi in una sala della Camera dei Deputati dietro iniziativa dell'Onorevole Montù, diedero vita al Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI). Il processo di istituzionalizzazione si sviluppò interamente in ambito privatistico, quale espressione della volontà associativa-confederativa delle preesistenti FSN, nel totale disinteresse (*rectius*, indifferenza) delle istituzioni pubbliche⁽³⁷⁾. In assenza di una legge statale contenente anche un livello minimo di disciplina del nuovo ente, veniva rimessa all'autonomia statutaria del CONI ogni determinazione circa la sua natura, i suoi compiti e la sua struttura⁽³⁸⁾.

Fin dall'inizio il CONI assunse una duplice configurazione in virtù dei due distinti ma complementari contesti in cui era chiamato ad operare. *In primis*, a seguito del riconoscimento della qualifica di Comitato Olimpico Nazionale (NOC) ottenuta dal CIO nel 1915, operava nell'ordinamento sportivo transnazionale nella duplice veste di fidu-

Londra (1908) e Stoccolma (1912) riuscendo addirittura, nel primo caso, ad ottenere dal Ministero del Tesoro un estemporaneo contributo finanziario di L. 25.000 (come ricorda L. RIGO, *Storia della normativa del CONI dalle sue origini alla legge istitutiva del 1942 (prima parte)*, in *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 568) nonché il sostegno e l'appoggio del Ministero della Guerra. Tale Comitato, però, era nato con l'unico ed esclusivo compito di organizzare la partecipazione ai Giochi Olimpici e non svolgeva alcun'altra funzione; non era dotato di una struttura interna stabile e ben definita; intratteneva rapporti soltanto episodici ed occasionali con le FSN e con le istituzioni sportive internazionali. Dopo pochi anni dalla sua istituzione, comunque, il Governo fu costretto a porlo in liquidazione a causa dell'elevato livello di indebitamento. Nel 1913, a seguito di un'iniziativa lanciata dalla "Gazzetta dello Sport", sedici Federazioni si riunirono e diedero vita al Comitato Permanente delle Federazioni Sportive che annoverava, tra i propri ambiziosi compiti, anche quelli di promuovere il riconoscimento pubblico delle FSN, di occuparsi dell'attività sportiva in modo permanente e non solo in occasione delle Olimpiadi nonché, per la prima volta, di intervenire in veste arbitrale a risolvere le eventuali controversie tra di esse.

⁽³⁷⁾ «Con il consenso di fatto dei pubblici poteri», per richiamare una felice espressione di I. e A. MARANI TORO, *op. cit.*, p. 220.

⁽³⁸⁾ In questa prima fase di assestamento, nell'arco di poco meno di un decennio il CONI esercitò la propria autonomia statutaria per ben tre volte, nel 1913 (come ricorda infatti F. BONINI, *op. cit.*, p. 68, lo statuto approvato nel 1914 era identico a quello redatto l'anno precedente da Ballerini, segretario della Federazione Ginnastica), nel 1919 e nel 1921, cercando ogni volta di apportare le modifiche ritenute necessarie alla luce dell'esperienza maturata nei primi anni di attività. L'art. 9 dello statuto del 1921, alla fine, subordinò l'efficacia delle modifiche statutarie al raggiungimento di determinate maggioranze.

ciario dello stesso CIO nel nostro Paese -al fine di favorire la diffusione dello spirito olimpico⁽³⁹⁾- e di ente deputato a garantire la partecipazione della delegazione italiana ai Giochi Olimpici.

In secondo luogo, e al contempo, il CONI operava all'interno dell'ordinamento sportivo nazionale, quale ente posto al vertice dello stesso, in veste di associazione di terzo grado, costituita dall'unione delle FSN, a loro volta configurabili quali associazioni di secondo grado, comprendenti tutte le società, le associazioni sportive e gli atleti che praticavano la medesima disciplina e intendevano ottenere il riconoscimento "ufficiale" dei risultati conseguiti⁽⁴⁰⁾. Il vincolo associativo che legava le Federazioni al CONI emergeva solo in parte in relazione alla sua composizione⁽⁴¹⁾ e alle sue modalità di finanziamento⁽⁴²⁾.

Quanto al profilo funzionale, nell'ambito dell'ordinamento sportivo nazionale il CONI svolgeva attività diverse e più ampie rispetto a quelle dirette a consentire la partecipazione alle Olimpiadi e comunque destinate ad intersecarsi con le attività di pertinenza delle

⁽³⁹⁾ L'art. 1 dello statuto del 1921 prevedeva, tra le finalità del CONI, quelle di «divulgare il fondamento educativo delle Olimpiadi moderne nonché quello di organizzare e dirigere le rappresentanze italiane per la loro partecipazione alle Olimpiadi internazionali».

⁽⁴⁰⁾ La natura federativa-associativa del CONI del resto risultava chiara fin dal primo statuto del 1913, ove gli veniva attribuito il ruolo di controllore e coordinatore dell'intero movimento sportivo italiano, e trovò definitiva consacrazione negli statuti del 1919 e del 1921, ove per la prima volta veniva espressa la sua qualifica di «Federazione delle Federazioni».

⁽⁴¹⁾ L'art. 3 dello statuto del 1921, infatti, prevedeva soltanto una modesta rappresentanza di esponenti delle Federazioni all'interno del CONI (più precisamente, due delegati delle Federazioni Nazionali ed Unioni Nazionali), mentre l'art. 17 del Regolamento sanciva una rigida incompatibilità tra la carica di Presidente del Comitato e quella di Presidente di Federazione. E' pur vero che -data l'esigua consistenza numerica dei componenti del CONI-, gli esponenti federali disponevano di una buona percentuale di voti, ma non si può sottacere l'evidenza di un forte *deficit* di rappresentatività dovuto al fatto che i soggetti provenienti dal mondo dello sport (i due delegati di cui si è detto più i delegati per il Comitato Olimpico per l'Italia) erano numericamente inferiori rispetto ai soggetti di provenienza esterna (due delegati del Gruppo parlamentare per l'educazione fisica e l'incremento dello sport; un delegato dell'Associazione della Stampa Sportiva italiana; un delegato per ciascuno dei Ministeri che si interessano ai Giochi Olimpici).

⁽⁴²⁾ L'unica forma di finanziamento era rappresentata dalla quota annuale che ciascuna Federazione era tenuta a versare al CONI ex art. 8 dello statuto del 1921: «Tutte le Federazioni od Unioni Nazionali rappresentate nel Comitato Olimpico Nazionale Italiano pagano una tassa annuale di L. 100».

FSN. La posizione e i rispettivi ruoli delle FSN e del CONI venivano tenuti ben distinti dallo statuto del 1921. Le FSN, infatti, in base alla definizione della seconda parte dell'art. 1, incarnavano le «supreme organizzazioni tecniche degli sports», a ciascuna delle quali era pertanto riservata in via esclusiva la regolamentazione tecnica della disciplina sportiva di pertinenza, l'ammissione al proprio interno degli atleti e delle squadre, l'organizzazione delle singole gare o partite e dei veri e propri campionati, e, da ultimo, l'accertamento e la proclamazione dei risultati. Il CONI, invece, si configurava quale "organo di chiusura" del sistema sportivo italiano che, oltre a curare i rapporti verso l'esterno (istituzioni pubbliche; istituzioni sportive internazionali), regolava i rapporti associativi interni attraverso un'opera di coordinamento delle diverse FSN e di risoluzione delle eventuali controversie tra di esse insorte.

In ogni caso, le attività del CONI rimanevano confinate nella sfera privatistica. Né le finalità olimpiche né quelle propriamente sportive perseguite rispettivamente in ambito internazionale ed interno assurgevano infatti al rango di interessi pubblici. Tutte le attività del CONI e i rapporti intercorrenti tra i soggetti federati si configuravano pertanto in termini meramente endoassociativi e soggiacevano all'ordinario regime di diritto privato. Lo stesso CONI era stato costituito come soggetto privato, *sub specie* di associazione di fatto, e tramutato in associazione di persone, suscettibile di ottenere il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato soltanto con lo statuto del 1921.

L'atteggiamento delle istituzioni pubbliche era perciò improntato al più completo disinteresse riguardo al fenomeno sportivo in tutte le sue manifestazioni, sia istituzionali che funzionali. Al contrario, il movimento sportivo si rivolgeva spesso agli apparati pubblici richiedendone l'intervento allo scopo di ricevere aiuto e protezione⁽⁴³⁾. Per prassi, infatti, alcuni Ministeri elargivano contributi finanziari a fondo perduto alla delegazione italiana in vista della partecipazione ai Giochi Olimpici. Le somme erogate, lungi dal costituire una forma di finanziamento stabile e legislativamente prevista, venivano concesse dal

⁽⁴³⁾ In tal senso si spiega la disposizione statutaria che sanciva la presenza, all'interno del CONI, di alcuni delegati in rappresentanza del Parlamento e del Governo.

Governo dietro la spinta dell'opinione pubblica, in virtù degli indubbi risvolti propagandistici sottesi alla celebrazione delle Olimpiadi ⁽⁴⁴⁾.

Con l'emanazione dello statuto del 1921 poteva dirsi conclusa la prima fase di sviluppo del fenomeno sportivo in Italia. La situazione iniziale di forte disaggregazione e fluidità aveva lasciato il posto ad un lento ma graduale processo di istituzionalizzazione, culminato nella nascita del CONI nel 1914, e ad una successiva fase di consolidamento.

Agli inizi degli anni '20 il movimento sportivo italiano, uscito indenne dalle vicende belliche, era entrato a far parte a pieno titolo del movimento sportivo mondiale, come dimostrava la regolare partecipazione ai Giochi Olimpici (almeno a far data dal 1908) e alle principali manifestazioni internazionali espressive dell'"agonismo programmatico illimitato". Anche dal punto di vista interno il livello di sviluppo raggiunto risultava più che soddisfacente.

Tutto, insomma, lasciava presagire l'avvio di una seconda fase di sviluppo e consolidamento dello sport in Italia. Le vicende storiche immediatamente successive si incaricarono di smentire recisamente tale previsione.

3. L'avvento del regime fascista e i suoi riflessi sul fenomeno sportivo.

L'avvento del regime fascista determinò alcuni prevedibili mutamenti sia riguardo al ruolo della pratica sportiva nella società, sia in ordine al rapporto tra apparati pubblici e istituzioni sportive.

Quanto al primo profilo, l'attività sportiva suscitava l'interesse del regime perché appariva funzionale alla diffusione dell'ideologia fascista sotto tre diversi punti di vista. Anzitutto, i rigurgiti di nazionalismo lasciati in eredità dal primo conflitto mondiale avevano fatto risorgere la visione militaristica della società che si riteneva a torto definitivamente superata in seguito alla stabilizzazione dei confini eu-

⁽⁴⁴⁾ Basti ricordare le vicende che spinsero il Governo a concedere un contributo statale di L. 100.000 per la partecipazione della delegazione italiana alle Olimpiadi di Anversa del 1920. Come ricorda L. RIGO, *op. cit.*, p. 567 ss., l'allora Presidente del Consiglio On. Nitti si risolse a deliberare il finanziamento a seguito della forte pressione esercitata dell'opinione pubblica, sostenuta da una campagna di stampa orchestrata dalla "Gazzetta dello Sport".

ropei ⁽⁴⁵⁾. In secondo luogo, il regime fascista comprese fin da subito le enormi potenzialità propagandistiche insite nelle attività sportive praticate a livello agonistico, soprattutto in un'epoca in cui i mezzi di comunicazione di massa stavano muovendo i primi passi ⁽⁴⁶⁾. In terzo

⁽⁴⁵⁾ Il regime fascista, infatti, mosso da ambizioni imperialistiche, volse lo sguardo al vecchio modello prussiano di pratica dell'attività ginnica e sportiva quale strumento di addestramento militare della gioventù. Si percepiva l'importanza di inquadrare fin dall'infanzia i ragazzi e di impartire loro una sorta di "educazione sentimentale" -comprensiva tanto di "indottrinamenti teorici" quanto di pratiche ginnico-sportive- che permettesse di raggiungere, al contempo, un elevato grado di fedeltà al regime e un altrettanto elevato livello di efficienza fisica sì da consentirgli di entrare a far parte successivamente del Partito Nazionale Fascista e dell'esercito del Duce. In funzione di ciò furono create alcune organizzazioni ed istituzioni sportive di diretta emanazione dal regime, che si affiancarono alle istituzioni sportive tradizionali con il compito di accompagnare la crescita del cittadino in tutte le fasi della sua vita, dalla primissima infanzia fino al momento dell'ingresso nel mondo del lavoro ed oltre. Questo *modus operandi* era pienamente coerente con la visione pervasiva e totalizzante dell'ideologia fascista, che si prefiggeva anzitutto lo scopo di controllare ogni aspetto della vita di ciascun cittadino dal momento della nascita fino alla morte. Si allude all'Opera Nazionale Balilla (ONB), ai Gruppi Universitari Fascisti (GUF), ai Fasci Giovanili di Combattimento (FFGGCC), alla Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale (MVSN) e all'Opera Nazionale Dopolavoro (OND). Riguardo ad esse cfr. R. PEZZOLI, *Federazioni Dopolavoro Enti Sportivi in un programma di riordinamento*, in *Il Littoriale*, 23 ottobre 1928; R. RICHARD, *La figura giuridica dell'OND*, Pavia, 1940; F. BONINI, *op. cit.*, p. 89 ss. I rapporti di queste organizzazioni sportive con le FSN vennero chiariti ad opera della "Carta dello Sport" del 1928, emanata dall'allora Segretario del PNF nonché Commissario CONI Augusto Turati dietro diretta ispirazione del Capo del Governo. Alla fine, si decise di operare una *reductio ad unum*, attraverso la riunificazione di tutte le organizzazioni sportive sotto le insegne di un unico ente, istituito nel 1937 con il nome di Gioventù Italiana del Littorio (GIL), chiamato ad assolvere tutte le attività precedentemente di pertinenza delle disciolte organizzazioni sportive fasciste.

⁽⁴⁶⁾ Le imprese sportive degli atleti e delle squadre italiane in occasione delle Olimpiadi e delle principali manifestazioni internazionali veicolavano infatti un'immagine di potenza del nostro Paese che avrebbe giovato anche al regime che lo governava. Si contavano innumerevoli episodi in cui i gerarchi o il Duce si facevano ritrarre accanto agli atleti per strumentalizzarne le vittorie. A titolo meramente esemplificativo basti ricordare gli onori che furono tributati alla nazionale di calcio che in ben due occasioni, nel 1934 e nel 1938, vinse i campionati mondiali. Gli intenti propagandistici che animavano il regime furono favoriti anche dai risultati di rilievo ottenuti in quegli anni dagli sportivi e dalle squadre italiane nelle principali manifestazioni sportive internazionali, quali gli ottimi risultati conseguiti ai Giochi del 1932 e del 1936, la vittoria nel mondiale di ciclismo del 1927, il primo posto di Bartali al *Tour de France* del 1938, il dominio di Tazio Nuvolari nell'automobilismo e il titolo mondiale dei pesi massimi di Carnera nel 1933. Allo stesso modo, si ricordi anche la cura con cui il Duce si premurò di organizzare la partecipazione italiana sia alle Olimpiadi

ed ultimo luogo, vi fu il tentativo di piegare la pratica sportiva al perseguimento di uno degli obiettivi più abietti del regime, quello del miglioramento della razza⁽⁴⁷⁾.

Anche in ordine al secondo profilo cui si accennava, relativo ai rapporti tra le istituzioni statali e quelle sportive, l'avvento del regime determinò un lento ma graduale mutamento di prospettiva rispetto al passato. Come noto, infatti, la dottrina fascista non concepiva l'esistenza o la sopravvivenza di alcuna manifestazione di libertà individuale o collettiva perché riteneva che i singoli cittadini o i gruppi sociali organizzati fossero strumenti nelle mani dello Stato totalitario⁽⁴⁸⁾.

Questa prospettiva accentratrice non tardò a manifestarsi anche nei confronti delle "formazioni sociali" di più vario genere e natura, che avevano subito un impetuoso sviluppo in epoca liberale a causa dell'accrescimento quantitativo e qualitativo dei bisogni e delle esigenze sociali. Nei loro riguardi, infatti, il regime nutriva un atteggiamento di malcelata diffidenza, ritenendole sacche di dissidenti e di cospiratori. Furono pertanto appositamente create nuove "formazioni so-

di Los Angeles del 1932 che a quelle successive di Berlino del 1936, ove vi furono le prime riprese televisive di alcuni eventi sportivi. In aggiunta, si registrava l'esistenza di una fitta iconografia di immagini e di riprese che ritraevano il Duce intento alla pratica sportiva e alla sua esaltazione. L. RIGO, *Storia della normativa del CONI (seconda parte)*, in *Riv. dir. sport.*, 1987, p. 223, riporta uno stralcio del celebre discorso pronunciato da Mussolini dal balcone di Palazzo Venezia il 28 ottobre 1934 per le celebrazioni dell'anniversario della rivoluzione fascista, in occasione delle quali venne inaugurata al Circo Massimo la via degli atleti.

⁽⁴⁷⁾ Si riteneva infatti che il costante addestramento fisico avrebbe permesso di emergere alle qualità innate della "razza italica" destinata, a causa della propria indiscussa superiorità, a prevalere rispetto a tutte le altre e a dominare il mondo. Alla fine «l'intento di attuare nella compagine nazionale l'idea fascista del potenziamento e della elevazione della razza» venne incluso tra le principali finalità del CONI dall'art. 2 dello statuto del 1939. La visione connessa all'elevazione della razza riceverà comunque la sua massima espressione, come si vedrà, con l'art. 2 della l. n. 426/1942, che annoverava tra i compiti del CONI anche quello del «miglioramento fisico e morale della razza».

⁽⁴⁸⁾ In pratica ciascun cittadino, ente o associazione poteva vivere soltanto della luce riflessa dello Stato, che ne decideva il grado di "illuminazione" attraverso l'elargizione graziosa di maggiori o minori (ma pur sempre ridotte) forme di autonomia. Si giunse così alla soppressione di fatto delle più importanti libertà statutarie e delle principali istituzioni rappresentative, sostituite da meri surrogati che ne rappresentavano soltanto dei pallidi simulacri. E' il caso, solo per ricordare l'esempio più eclatante, del Parlamento, che venne sciolto e sostituito dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

ciali” ritenute più funzionali ai disegni fascisti e mantenute in vita quelle che avevano apertamente manifestato la propria fedeltà al regime, mentre tutte le altre furono smantellate o riformate in guisa tale da consentirne la sottomissione al regime stesso ⁽⁴⁹⁾.

Tale processo di “fascistizzazione” delle istituzioni e delle “formazioni sociali” non si sviluppò però in modo repentino ed improvviso, bensì attraverso due fasi distinte. Nel corso della prima (che durò per la verità appena un biennio, all’incirca fino al 1924) il regime, che non si era ancora ben consolidato e radicato a livello sociale e territoriale, mantenne un atteggiamento di tolleranza e di rispetto e si limitò a sfruttare le “formazioni sociali” quali luoghi di proselitismo ove selezionare i propri adepti e quali casse di risonanza delle proprie idee. In seguito, però, disvelò appieno il proprio disegno totalitario e, attraverso l’emanazione di una serie di leggi c.d. “fascistissime”, permeò tutti i gangli civili, politici ed economici della società.

Queste due fasi hanno segnato anche l’atteggiamento serbato dal fascismo nei confronti delle istituzioni sportive. In un primo momento, infatti, il regime mostrò rispetto nei loro confronti limitandosi ad interventi di scarso rilievo volti a razionalizzare e consolidare la neonata organizzazione sportiva italiana ⁽⁵⁰⁾. Quando però il regime ebbe raggiunto un sufficiente livello di consolidamento decise che era giunto il momento di penetrare più direttamente e con maggior forza nel mondo dello sport, dapprima attraverso la nomina di propri espo-

⁽⁴⁹⁾ Tutti i partiti politici furono dichiarati fuori legge ad eccezione del partito unico, quello Nazionale Fascista; i sindacati furono soppressi e sostituiti dalle istituzioni corporative; la massoneria venne messa al bando. Gli unici enti che riuscirono ad evitare il condizionamento del regime furono -almeno in un primo momento- quelli di ispirazione cattolica, a dimostrazione del noto *metus reverentialis* dei fascisti nei confronti della Chiesa di Roma.

⁽⁵⁰⁾ Da un lato, infatti, si temevano le prevedibili ripercussioni negative derivanti da un atteggiamento intrusivo nei confronti del movimento sportivo, che vantava un numero elevato di praticanti e attirava la crescente simpatia ed attenzione dell’opinione pubblica e dei *mass media*. Dall’altro si volevano lucrare i benefici garantiti dal sostegno alle attività sportive. Le principali competizioni e manifestazioni sportive, similmente agli antichi *panem et circenses*, fungevano infatti da efficace “specchietto per le allodole”, distogliendo l’attenzione della popolazione dai provvedimenti liberticidi che il regime si accingeva ad adottare. La partecipazione alle più importanti manifestazioni internazionali e le vittorie degli atleti e delle compagini italiane esaltavano inoltre l’immagine imperialistica che il regime voleva diffondere e rafforzavano quel frainteso senso di unità nazionale di cui gli italiani sembravano privi.

nenti nelle principali istituzioni sportive con ruoli ed incarichi di rilievo e, da ultimo, con la “pubblicizzazione” di alcune organizzazioni sportive.

Gli esiti cui condusse questo processo furono sostanzialmente due: *in primis*, prese avvio quel deprecabile rapporto di “contiguità” tra sport e politica che si protrae tutt’oggi con alterne fortune; in secondo luogo, si pervenne per la prima volta all’emanazione di una legge contenente una disciplina organica del fenomeno sportivo, che ha rappresentato per oltre mezzo secolo l’unico ed imprescindibile punto di riferimento in materia.

4. Il progressivo assoggettamento del CONI al regime.

Non appena ebbe raggiunto un adeguato livello di consolidamento, il regime cominciò ad interrogarsi sulla condotta da tenere nei confronti delle istituzioni sportive. Tra le due opzioni sul terreno - mantenere in vita le pregresse istituzioni oppure sostituirle con altre di nuovo conio che facessero esplicita professione di fede nel fascismo - venne alla fine imboccata una via mediana. Si decise infatti di conservare l’apparato istituzionale ed organizzativo esistente, basato sui tre livelli rappresentati, rispettivamente, dalle società ed associazioni sportive, dalle FSN e dal CONI, riducendone però al contempo l’autonomia. La politica di ingerenza nei confronti del movimento sportivo prese avvio nel 1925 ⁽⁵¹⁾ e proseguì gradualmente, in una sorta di crescendo, fino a culminare nel sostanziale asservimento delle istituzioni sportive al Partito Unico ⁽⁵²⁾.

Tale processo interessò in prima battuta il Comitato Olimpico. Dalla lettura dei tre statuti adottati durante il ventennio fascista ⁽⁵³⁾ si evince chiaramente la progressiva riduzione di autonomia del CONI e

⁽⁵¹⁾ Il punto di partenza viene individuato da L. FERRETTI, *Il libro dello sport*, Roma, Milano, 1928, nella riunione del Consiglio Direttivo del Coni del 6 dicembre 1925, i cui esiti furono profondamente influenzati dal regime, che intervenne direttamente sulla designazione dei candidati alle cariche di Presidente e di dirigenti del CONI.

⁽⁵²⁾ Emblematico, al riguardo, è il Foglio d’Ordini del Segretario del Partito, Augusto Turati, del 4 dicembre del 1926, ove il CONI veniva definito «un organo alle dipendenze del Partito».

⁽⁵³⁾ Rispettivamente nel 1927, nel 1932-34 e nel 1939.

la sua posizione di subalternità al Partito Unico. La connotazione autonomatica che gli derivava dalla natura di soggetto di diritto privato e dalla posizione di organo apicale di un ordinamento in parte separato da quello statale cominciò ad essere scalfita ad opera delle sempre più frequenti ingerenze degli apparati pubblici. Questa dicotomia tra autonomia privata e intervento dei pubblici poteri cominciava a poco a poco a trasparire riguardo a molteplici profili di disciplina.

In primis, in ordine alla sua natura. Da un lato venne ribadita la soggettività giuridica privata del CONI. La sua qualificazione come «Federazione delle Federazioni» riceveva infatti conferma già nella disposizione di apertura del primo statuto di epoca fascista, quello del 1927 e venne tenuta ferma anche nelle due stesure successive. Dall'altro, però, la successiva acquisizione della personalità giuridica⁽⁵⁴⁾ comportò un prezzo elevatissimo in termini di perdita di autonomia. Il CONI, di fatto, venne assoggettato all'autorità incontrastata del Partito Unico fino al completo asservimento: l'art. 10 dello statuto del PNF del 1938, infatti, lo annoverava tra le «organizzazioni del PNF»⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵⁴⁾ La personalità giuridica fu concessa soltanto nel 1934 ricorrendo ad un *escamotage*, che determinava il formale assoggettamento del CONI al PNF. A tenore della l. n. 1310/1928, infatti, potevano ottenere il riconoscimento giuridico soltanto gli «enti, associazioni ed istituti promossi dal PNF». Ebbene, l'art. 2 del nuovo statuto CONI, redatto ma non ancora approvato nel 1932, nella sua formulazione testuale non permetteva in alcun modo di desumere che il Comitato rientrasse tra gli enti promossi dal PNF e che potesse quindi ricadere nell'ambito di applicazione della legge poc'anzi richiamata. Proprio per ovviare a questo inconveniente nel 1934, prima della pubblicazione dello statuto, l'art. 2 venne modificato con l'introduzione dell'esplicita previsione per cui il CONI «è un ente promosso dal Partito Nazionale Fascista e dedito a scopi culturali, di propaganda e assistenza». Il 26 febbraio del 1934, con Decreto del Capo del Governo e dei Ministri per l'interno e per le finanze, sentito il Segretario del PNF (previa presentazione, da parte del Presidente del CONI, di copia dello statuto e del regolamento, del bilancio preventivo dell'esercizio in corso e dell'elenco nominativo delle cariche), fu riconosciuta al CONI la capacità giuridica, *sub specie* di «capacità di acquistare, possedere ed amministrare beni, di ricevere lasciti e donazioni, di stare in giudizio e di compiere, in generale, tutti gli atti giuridici necessari per il conseguimento dei propri fini». Tutta la vicenda è ricostruita con dovizia di particolari da L. RIGO, *op. ult. cit.*, p. 223 ss. Del riconoscimento giuridico appena ottenuto si trovava traccia proprio nell'art. 1 del nuovo statuto, approvato ed emanato nel novembre del 1934, nonché all'art. 2 dello statuto del 1939, ove il CONI veniva qualificato «ente giuridicamente riconosciuto dallo Stato».

⁽⁵⁵⁾ L'influenza totalizzante ed accentratrice del fascismo si manifestò anche sul piano simbolico. Anzitutto, la sede dell'ente venne stabilmente fissata a Roma; in secondo luogo, lo statuto del 1927 si premurò di disciplinare la bandiera e il distintivo

L'ingerenza dei pubblici poteri non tardò a manifestarsi anche nei riguardi della principale modalità esplicativa dell'autonomia privata del CONI, quella statutaria. Nel 1927 venne infatti introdotta una nuova procedura di approvazione e modifica dello statuto, all'interno della quale rivestiva un ruolo preponderante il Segretario del Partito Nazionale Fascista ⁽⁵⁶⁾. In precedenza, invece, detto procedimento si svolgeva interamente all'interno del CONI e non prevedeva il coinvolgimento degli apparati pubblici.

Il profilo di disciplina rispetto al quale si raggiunse il più elevato livello di intrusione era quello relativo all'organizzazione interna dell'ente. La composizione, la struttura interna e le procedure di decisione del CONI, prima dell'avvento del fascismo, erano improntati ad uno spirito di forte democraticità interna e di totale indipendenza rispetto ai pubblici poteri. I membri dei diversi organi interni venivano infatti scelti, con metodo per lo più elettivo, tra soggetti appartenenti al movimento sportivo. La presenza al loro interno di alcuni rappresentanti delle istituzioni statali e della politica, inoltre, era il frutto di una autonoma, consapevole scelta operata dal CONI e consacrata nello statuto.

Il regime, invece, in un primo momento cominciò ad imporre dall'esterno la presenza di uomini del Partito nelle più alte cariche delle istituzioni sportive, fino alla completa immedesimazione soggettiva tra vertici del Partito e vertici del CONI ⁽⁵⁷⁾. In seguito fu deciso

del CONI, all'interno dei quali erano riprodotti i principali simboli del regime fascista nonché quelli che si richiamavano, in maniera più o meno corretta, alla tradizione dell'Antica Roma quale "culla della civiltà". L'art. 8, infatti, prescriveva che vi fossero raffigurati, oltre ai simboli olimpici (i cinque cerchi) e ai colori nazionali, anche la colonna reale con i nodi sabaudi e il Fascio Littorio.

⁽⁵⁶⁾ A tenore dell'art. 12, infatti, spettava a quest'ultimo promulgare lo statuto ed apportarvi ogni variazione, mentre l'Assemblea delle Federazioni e il Consiglio Direttivo del Comitato Olimpico venivano relegati ad un ruolo meramente consultivo e propositivo.

⁽⁵⁷⁾ Del resto, il primo inquietante segnale di interesse del fascismo nei confronti delle istituzioni sportive si manifestò proprio in occasione delle elezioni per il rinnovo dei vertici del CONI nel 1925 e assunse la forma -per usare un'espressione tecnico-calcistica divenuta ormai di uso comune- di un vero e proprio intervento "a gamba tesa". In quell'occasione infatti il Partito, pur tenendo ferma la procedura elettiva, di fatto ne vanificò lo spirito indicando direttamente la rosa di candidati tra i quali gli elettori erano chiamati a scegliere. Questa decisione rivelò tutta la sua "lungimiranza" di lì a poco dato che l'anno successivo, come ricorda L. FERRETTI, *op.cit.*, l'Assemblea dei delegati federali manifestò fedeltà assoluta al grande Capo del fasci-

di eliminare ogni residua parvenza di democraticità. Lo statuto del 1927 risulta emblematico al riguardo: gli artt. 3, 4, 5, infatti, ridefinirono la struttura interna del CONI con il precipuo intento di sancire l'assoggettamento di tutti i suoi organi alle direttive del potere politico⁽⁵⁸⁾. Nel corso degli anni il processo di "fascistizzazione" delle istituzioni sportive fu approfondito e perfezionato⁽⁵⁹⁾. Alla fine -dopo le marginali e ridotte modifiche apportate dallo statuto del 1932-1934⁽⁶⁰⁾- lo statuto del 1939, pur mantenendo sostanzialmente immutata la

simo e definì il movimento sportivo come «un esercito pronto a marciare al suo cenno».

⁽⁵⁸⁾ Venne infatti eliminato il principio di elettività delle cariche più elevate degli organi interni a vantaggio del sistema della nomina da parte dei vertici del Partito. In particolare, il Presidente del Comitato veniva nominato dal Capo del Governo dietro proposta del Segretario Generale del Partito, il quale ultimo nominava anche il Direttorio, organo direttivo del CONI. Lo stesso Consiglio Direttivo, organo assembleare, era composto in guisa tale da garantire che le principali decisioni ricevessero l'avallo del regime. La componente rappresentativa del mondo sportivo, costituita dal Presidente del Comitato e dai Presidenti delle Federazioni, era largamente soverchiata dalla componente politica. L'art. 4 prevedeva infatti che facessero parte del Consiglio Direttivo «un rappresentante del Partito Nazionale Fascista (Milizia Volontaria Fascista – Opera Nazionale di Balilla), un rappresentante dei Gruppi Universitari Fascisti, un rappresentante dell'Opera Nazionale Dopolavoro e un rappresentante dei seguenti Ministeri: Interni, Guerra, Marina, Aeronautica, Istruzione, Finanza».

⁽⁵⁹⁾ Le modifiche apportate allo statuto del PNF nel 1932 diedero formalmente avvio a questo processo. Venne anzitutto stabilito che il Segretario del Partito assumesse di diritto la carica di Presidente del CONI, rivestita da allora da personalità politiche di primissimo piano del regime. Alla Presidenza si susseguirono alcuni tra i più potenti gerarchi, da Aldo Finzi (1923-1924), a Italo Capanni (1924-1925), Lando Ferretti (1925-1928), Augusto Turati (1928-1930), Iti Bacci (1930-1931), Leandro Arpinati (1931-1933), fino ad Achille Storace, che fu nominato nel 1933 e sostituito nel 1939 da Rino Parenti, a sua volta sostituito da Raffaele Manganiello nel 1940. Il Comitato inoltre perdeva ogni reale forma di autonomia, sia perché veniva posto alle dirette dipendenze del Segretario del PNF sia perché il Consiglio Generale, organo assembleare di nuova creazione al posto del Consiglio Direttivo, veniva relegato ad un ruolo meramente consultivo.

⁽⁶⁰⁾ Che si limitò a cambiare la denominazione dell'organo esecutivo-direttivo (da Direttorio a Comitato di Presidenza) e di quello assembleare (da Consiglio Direttivo a Consiglio Generale) e a modificare la composizione di quest'ultimo accrescendone il tasso di politicizzazione. Al riguardo rilevava l'art. 14, ove si prevedeva che facevano parte di tale organo anche i rappresentanti dei Ministeri degli Esteri, Interni, Finanze, Guerra, Marina, Aeronautica, Educazione Nazionale, Comunicazioni, Corporazioni, di tutte le organizzazioni politico-sportive fasciste allora esistenti, vale a dire PNF, MVSN, ONB, OND, GUF, FFGCC, nonché del Commissariato Italiano per il Turismo e dell'Istituto Luce. Fu introdotto anche un nuovo organo, il Collegio dei Sindaci.

struttura interna del CONI, portò a definitivo compimento il disegno totalizzante di inclusione delle istituzioni sportive nella struttura del Partito Unico ⁽⁶¹⁾.

Anche il sistema dei finanziamenti rivelava il duplice volto del CONI. Da un lato, infatti, il Comitato, quale associazione privata, sopravviveva grazie ai contributi dei propri associati e ai gesti di liberalità di appassionati e praticanti ⁽⁶²⁾. Dall'altro, però, lo Stato, in considerazione dell'interesse *lato sensu* pubblico di parte delle attività del CONI, decise di sostenerlo con la corresponsione di un contributo finanziario, elargito ogni anno attraverso il prelievo di una quota percentuale sulla tassa sugli spettacoli sportivi ⁽⁶³⁾. Il principale obiettivo che spingeva lo Stato a concedere un contributo pubblico era quello di favorire la migliore preparazione degli atleti in vista della partecipazione olimpica ⁽⁶⁴⁾. Il contributo statale, dopo essere stato soppresso per un brevissimo periodo di tempo, venne definitivamente ripristinato ad opera del R.D.L. n. 147/1931, che ne poneva la corresponsione a carico dei Ministeri delle Finanze, delle Forze Armate, delle Corporazioni e della Cultura Popolare. Tale sistema di finanziamento, che prevedeva la compresenza di entrate private e contributi pubblici, venne definitivamente stabilizzato dallo statuto del 1934 ⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶¹⁾ In primo luogo, si ribadì l'automatica coincidenza tra Segretario del PNF e Presidente del CONI, con la novità che non era più necessaria la nomina da parte del Duce. Tale innovazione permase in vita per un solo anno, atteso che la nomina ad opera del Duce venne ripristinata dal R. D. n. 33/1940. In secondo luogo, il CONI venne esplicitamente annoverato tra le organizzazioni del PNF. In terzo ed ultimo luogo in questo statuto trovò ingresso, per la prima volta, una disposizione appositamente dedicata all'organizzazione periferica del CONI, che prevedeva l'istituzione di Comitati Provinciali «presso ogni Federazione dei Fasci di Combattimento» (art. 7).

⁽⁶²⁾ Già lo statuto del 1927 (art. 6) prevedeva il versamento annuale di una tassa da parte delle FSN affiliate e apriva agli «eventuali contributi di Enti e privati», cui si aggiungevano i proventi derivanti dal bollo per i tesseramenti degli atleti e altre forme di entrate di varia entità e natura come, ad es., la vendita delle targhe automobilistiche e una quota parte degli introiti relativi alla lotteria ippica di Milano.

⁽⁶³⁾ Art. 6 dello statuto del 1927.

⁽⁶⁴⁾ Come dimostra il fatto che proprio in prossimità delle Olimpiadi il CONI riusciva quasi sempre ad ottenere lo stanziamento e la corresponsione di ingenti somme di denaro da parte del Governo. E' il caso delle Olimpiadi di Amsterdam del 1928 in vista delle quali il CONI, come ricorda L. RIGO, *Storia della normativa del CONI (prima parte)*, cit., p. 579, riuscì ad ottenere la somma di L. 1.000.000.

⁽⁶⁵⁾ L'art. 8 prevedeva infatti che «costituiscono le entrate annuali del CONI: a) il contributo dello Stato; b) i contributi annuali dovuti dalle Federazioni Sportive Italiane e suoi aderenti; c) i concorsi e le contribuzioni di Enti pubblici e privati; d) le

L'assoggettamento del CONI agli apparati politici non fu privo di conseguenze riguardo alle attività che era chiamato a svolgere e ai rapporti che intratteneva con gli altri soggetti dell'ordinamento sportivo. Si ribadisce, al riguardo, che il CONI rivestiva un duplice ruolo: da un lato, infatti, curava le attività propedeutiche e complementari alla partecipazione della delegazione italiana ai Giochi Olimpici; dall'altro, almeno a partire dallo statuto del 1921, fungeva da organo di controllo e di coordinamento dell'intero movimento sportivo italiano e in tale veste entrava necessariamente in contatto con le FSN, quali supremi organi tecnici di ciascuna disciplina sportiva.

Il regime rivolse particolare attenzione al primo gruppo di attività, in considerazione del ritorno d'immagine che i successi olimpici garantivano al nostro Paese. In tutti gli statuti succedutisi nel corso del ventennio veniva infatti annoverato tra gli scopi principali del CONI quello della preparazione degli sportivi ai Giochi Olimpici ⁽⁶⁶⁾. Quanto all'altro versante, relativo al coordinamento e alla promozione delle attività sportive il CONI, pur conservando una posizione di superiorità nei confronti delle FSN, assoggettate al suo controllo sotto molteplici profili, lasciava loro ampia autonomia in ordine alle decisioni di carattere tecnico-organizzativo.

Tale situazione di partenza si modificò lievemente nel corso degli anni a causa della progressiva "fascistizzazione" delle istituzioni sportive. Lo statuto del 1934, alla fine, sancì la parziale intrusione del CONI anche nell'area tecnico-organizzativa, fino ad allora di stretta pertinenza delle FSN. Queste ultime, infatti, pur conservando la competenza esclusiva riguardo a tutti i profili tecnico-regolamentari della propria disciplina sportiva, venivano sottoposte ad una più penetrante ingerenza da parte del CONI, chiamato ad approvarne gli statuti e i regolamenti, a sorvegliarne la gestione finanziaria e a controllarne i programmi tecnici al fine di garantirne la rispondenza alle finalità del regime. Il CONI, in pratica, assurgeva al ruolo di *longa manus* degli apparati pubblici all'interno del movimento sportivo, di controllore delle Federazioni, per impedire che la libera esplicazione della loro autonomia privata non si spingesse oltre una certa soglia invalicabile,

sottoscrizioni a fondo perduto e tutti gli altri proventi imprevidi, che non siano contribuzioni vincolate o donazioni aventi scopi determinati».

⁽⁶⁶⁾ E' il caso dell'art. 6 dello statuto del 1927.

rappresentata dalla visione unificante e totalizzante che il regime voleva far prevalere anche in questo settore dell'esperienza umana.

In conclusione, le caratteristiche di cui era provvisto il CONI nella fase terminale del regime lasciavano presagire gli sviluppi successivi che lo avrebbero interessato determinandone la graduale trasformazione in vero e proprio ente pubblico. Anche se manteneva una veste formalmente privatistica, infatti, era possibile scorgerne la vocazione pubblica dietro una serie di indici rivelatori particolarmente significativi afferenti alla sua composizione, alle sue attribuzioni e al suo finanziamento ⁽⁶⁷⁾.

5. La parziale riduzione dell'autonomia delle Federazioni Sportive.

Considerazioni non dissimili da quelle appena svolte riguardo al CONI valgono anche per le FSN. Anch'esse, infatti, fiere custodi della specialità del fenomeno sportivo, furono gradualmente soggiogate dalle istituzioni pubbliche fasciste o in via diretta o in via indiretta per il tramite del CONI "fascistizzato". Per la verità, alla riduzione dell'autonomia delle FSN verso l'esterno non corrispose un'altrettanto marcata riduzione dei poteri federali nei rapporti endoassociativi interni, nei confronti di società sportive e tesserati.

Analogamente a quanto era avvenuto per il CONI, in un primo momento il regime mantenne nei confronti delle FSN un atteggiamento di cautela. Lo statuto del 1927 operò interventi marginali e di scarsa importanza, pur ponendo di fatto le basi per le riforme successive volte a minare l'indipendenza delle FSN. Da un lato, infatti, si limitava ad elencare le 33 Federazioni che «fanno parte del CONI» senza incidere in alcun modo sulle loro attribuzioni e senza precisare alcunché circa i loro rapporti con il CONI. Dall'altro, però, spazzava via il regime elettivo delle cariche federali di vertice assoggettandole nel contempo al Partito Unico ⁽⁶⁸⁾.

⁽⁶⁷⁾ Sul punto cfr. W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, c. 1390 ss., il quale, dopo aver passato in rassegna i diversi argomenti spendibili a favore della natura privatistica o pubblicistica del CONI, alla fine pareva propendere per la tesi pubblicistica in virtù della dipendenza del Comitato Olimpico dal PNF, ritenuto a tutti gli effetti un ente pubblico.

⁽⁶⁸⁾ L'art. 9 prevedeva infatti che i Presidenti federali fossero nominati dal Capo del Governo dietro proposta del Segretario Generale del Partito.

Negli anni successivi il movimento sportivo italiano conobbe una fase di impetuoso sviluppo, contraddistinta dalla diffusione di numerose discipline sportive seguita dalla nascita di altrettante FSN e dall'aumento esponenziale del numero dei tesserati. Il regime cominciò allora ad avvertire in modo pressante l'esigenza di inglobare le strutture federali nel *moloch* fascista ed avviò nei loro confronti quel processo di "fascistizzazione" che era già stato sperimentato con successo riguardo al CONI ⁽⁶⁹⁾.

Agli inizi degli anni '30, allorquando il fascismo ebbe raggiunto un forte radicamento sociale, fu portato a definitivo compimento il progetto di assoggettamento delle FSN al potere politico. Le FSN conservarono la personalità giuridica di diritto privato ed alcune di esse furono erette in enti morali nel 1934 ⁽⁷⁰⁾, ma l'apparato pubblico cominciò ad incidere sempre più pesantemente sulla loro struttura e sulle loro attività.

Quanto alla struttura interna lo statuto del 1934, all'art. 5, introdusse la procedura di nomina dei Presidenti federali da parte del Segretario del Partito dietro proposta del Presidente del CONI riuscendo in tal modo a perseguire un duplice obiettivo: soppiantare il metodo elettivo di designazione dei vertici federali da parte delle società associate e, conseguentemente, assoggettare le strutture federali al CONI "fascistizzato" e, indirettamente, al Partito Unico.

Anche in ordine alle attività, le principali forme di esplicazione dell'autonomia federale vennero limitate e sottoposte a stringenti controlli da parte del CONI. Il modello dei rapporti tra CONI e FSN, fino ad allora improntato al principio del rispetto dei reciproci ambiti di

⁽⁶⁹⁾ Gli albori di questo mutato atteggiamento si avvertirono già nel 1928 allorquando Augusto Turati, nella "Carta dello Sport", affidò ancora una volta al Segretario del Partito le decisioni relative allo spostamento a Roma delle sedi delle diverse FSN. Tali trasferimenti forzosi cominciarono a partire dall'anno successivo. Era impensabile, infatti, per gli ideologi del regime, che strutture di tali dimensioni ed importanza strategica potessero sopravvivere lontano dal Potere centrale sviluppandosi in modo indipendente e sottraendosi al suo diretto o indiretto controllo. In un articolo comparso sull'organo ufficiale del CONI nel 1929, dal titolo *La politica sportiva del Regime*, con l'enfasi tipica della pubblicistica di stampo fascista si affermava che il trasferimento delle FSN veniva a sanare «una situazione di fatto inammissibile ed illogica, e ha permesso di accentrare e saldare i pezzi di uno stesso organismo fino allora sparsi qua e là».

⁽⁷⁰⁾ Si trattava delle Federazioni nuoto, caccia, ginnastica e del Moto Club d'Italia.

azione, mutò profondamente, fino a configurarsi in termini di parziale subordinazione delle seconde al primo ⁽⁷¹⁾. Il CONI, pertanto, non si limitava, quale massimo ente sportivo nazionale, a coordinare e promuovere l'attività delle FSN e a sostenerle finanziariamente in occasione dei Giochi Olimpici. In cambio dell'aiuto che prestava loro, pretendeva di ingerirsi in ogni decisione di rilievo degli organi federali.

L'art. 2 dello statuto del 1934 assoggettò le FSN ad una triplice serie di controlli da parte del CONI. Il primo riguardava gli statuti e i regolamenti federali, sottoposti alla preventiva approvazione del Comitato Olimpico. La seconda forma di controllo era quella finanziaria: il CONI, infatti, concedeva ogni anno un contributo finanziario a ciascuna FSN ma, al contempo, verificava che l'impiego dei fondi e la gestione finanziaria fossero corretti ⁽⁷²⁾. In terzo ed ultimo luogo, neppure l'ambito tecnico, fino ad allora di esclusiva pertinenza federale, rimase immune dall'ingerenza del CONI ⁽⁷³⁾.

Conclusivamente, la posizione di autosufficienza che contraddistingueva le FSN venne definitivamente superata a seguito dell'emanazione dello statuto CONI del 1934, ove si accentuavano i loro profili di dipendenza esterna, sia dal CONI che dagli apparati pubblici e dal potere politico.

A questa marcata riduzione dell'autonomia esterna delle FSN non corrispose però una *deminutio* della loro autorità nell'ambito della disciplina sportiva di pertinenza e nei confronti dei soggetti ad esse

⁽⁷¹⁾ Il vincolo di subordinazione trovò consacrazione definitiva nell'art. 2 dello statuto del 1939, ove si disponeva che le Federazioni erano «sue (del CONI, NDR) organizzazioni».

⁽⁷²⁾ Le FSN erano pertanto tenute a presentare al CONI il rendiconto finanziario e la situazione patrimoniale entro quindici giorni dalla loro approvazione. Questa attività di sorveglianza da parte del Comitato Olimpico era volta ad appurare che «ogni spesa sia giustificata e razionale».

⁽⁷³⁾ L'art. 2 prevedeva infatti una sorveglianza anche sull'attività tecnica, «affinché ... ogni manifestazione [sia] diretta a generalizzare nel Paese l'amore e la pratica dello sport sì che le federazioni agonistiche continuamente curino la selezione ed il perfezionamento degli atleti». In realtà, quello che a prima vista appariva come un controllo tecnico si sostanziava anche in un'ulteriore forma di controllo finanziario. Le FSN, infatti, potevano predisporre il programma delle manifestazioni sportive nazionali ed internazionali soltanto dopo l'approvazione del bilancio di previsione. Prima di divenire operativo, però, il programma doveva essere sottoposto all'approvazione del CONI che ne valutava, oltre alla rispondenza alle finalità politico-propagandistiche del regime, anche la sostenibilità finanziaria.

afferenti. Gli organi federali conservarono infatti gran parte delle attribuzioni e delle prerogative detenute in precedenza, soprattutto sotto il profilo regolamentare, tecnico e disciplinare. Anzitutto, venivano sottratte all'ingerenza del CONI e degli apparati pubblici le decisioni ed attività relative al *corpus* delle regole tecniche delle discipline sportive, ai criteri di determinazione dei risultati e all'organizzazione dei campionati e delle competizioni. In secondo luogo, erano rimesse all'esclusiva ed indiscussa autorità delle FSN le decisioni relative alle vicende che coinvolgevano gli sportivi e le società durante tutto il periodo di permanenza all'interno della struttura federale, a partire dal momento del loro ingresso fino alla loro uscita, passando attraverso le eventuali sanzioni "disciplinari" irrogate in caso di violazione delle norme federali. Le FSN, in pratica, detenevano l'esclusiva titolarità della facoltà di concedere o meno il tesseramento e di revocarlo e di decidere quindi chi potesse entrare a far parte della struttura federale e chi vi potesse permanere. La soggezione tecnica e "disciplinare" delle società e dei tesserati alle FSN, del resto, rimase un caposaldo della politica sportiva del regime nel corso di tutto il ventennio⁽⁷⁴⁾.

Pur a fronte degli strumenti di ingerenza di cui disponeva, il CONI riuscì a portare a compimento soltanto in minima parte il suo progetto di condizionamento delle FSN. La ragione risiede nelle origini delle istituzioni federali e nelle differenze marcate che presenta-

⁽⁷⁴⁾ Come comprova il fatto che veniva sancita tanto dallo statuto CONI del 1927, approvato ed emanato nella fase di consolidamento del regime, quanto nello statuto CONI del 1934, intervenuto a seguito della ormai compiuta "fascistizzazione" del mondo dello sport. Semmai, in ordine ai rapporti con le società sportive, è bene sottolineare come le FSN, proprio in virtù dell'autorità tecnico-disciplinare della quale disponevano nei loro confronti, vennero utilizzate dal regime quali strumenti di controllo politico e di repressione del dissenso. Già l'art. 10 dello statuto del 1927, infatti, disponeva che le FSN avrebbero dovuto provvedere, dietro proposta della Federazione Provinciale Fascista, a rimuovere e sostituire i dirigenti delle società sportive che, a seguito del compimento di un controllo di tipo politico, non avessero manifestato un adeguato grado di adesione al regime. Il controllo politico sulle società e sui loro dirigenti non spettava però alle sole FSN. Era data infatti la possibilità al CONI, sempre dietro proposta-segnalazione della Federazione Provinciale Fascista, di disporre «la soppressione, la modificazione o la fusione di Società sportive là dove ciò sia reso necessario». Veniva così introdotto un formidabile strumento di controllo, che fu sapientemente utilizzato per finalità propagandistiche ma anche politico-militari. Al riguardo, basti pensare che il regime impose il mutamento di denominazione a tutte le società ed associazioni sportive che richiassero termini inglesi o comunque stranieri. Fu così che, ad esempio, alla società di calcio "Internazionale" di Milano fu imposto di mutare il proprio nome nel più italico "Ambrosiana".

vano rispetto al CONI. Quest'ultimo, infatti, non era nato in modo spontaneo, bensì a seguito dell'unione delle FSN, con il precipuo scopo di coordinare le loro attività e di agevolare la loro partecipazione alle Olimpiadi. Le cariche di vertice del CONI, inoltre, presentavano una forte appetibilità politica perché permettevano ai loro titolari di intessere una fitta rete di relazioni anche internazionali e di creare un sistema di clientele all'interno del movimento sportivo italiano. Del pari, le grandi competizioni internazionali di cui il CONI era chiamato ad occuparsi rappresentavano per il regime un'evidente ribalta propagandistica. Per questi motivi il CONI riuscì ad opporre soltanto una tenue resistenza al processo di "fascistizzazione" portato avanti dal regime.

Al contrario, le FSN e le società sportive affiliate erano sorte spontaneamente, per filiazione naturale all'interno della società, in virtù dell'esigenza improvvisamente avvertita, dapprima dai singoli e poi dalle masse, di praticare le attività sportive. Il loro "substrato" era formato dalle cellule primigenie del movimento sportivo, gli atleti, mossi dal solo ed unico desiderio di praticare l'attività sportiva, a livello amatoriale o agonistico, secondo i suoi valori originari e più autentici, quelli ludico-ricreativi, indipendentemente da ogni contaminazione politica. Durante il ventennio fascista, pertanto, il regime non riuscì a penetrare in profondità le FSN fino alle loro radici, saldamente piantate nella struttura stessa della società, e gli organismi federali riuscirono a conservare un elevato grado di indipendenza e a garantire alla pratica sportiva un inaspettato quanto costante sviluppo. La strenua resistenza opposta dalle FSN ai reiterati tentativi di penetrazione del regime trovò conferma in seguito alla caduta della dittatura, allorché furono proprio le strutture federali a fornire il loro fattivo contributo al processo di "defascistizzazione" dello sport italiano.

6. Il rapporto tra fenomeno sportivo e ordinamento statale durante il fascismo.

Come si è appena visto, durante il ventennio fascista il fenomeno sportivo si era ulteriormente istituzionalizzato. L'avvento del c.d. "agonismo programmatico illimitato" aveva infatti comportato la creazione di organismi provvisti di un apparato organizzativo, di un

corpus normativo e di un sistema giustiziale interno, che operavano secondo modalità tipicamente giuridiche.

Era pertanto inevitabile che la scienza giuridica cominciasse ad occuparsi del fenomeno sportivo al fine di indagarne la natura e di comprendere quali rapporti intrattenesse con le istituzioni, la normativa e il sistema giudiziario statali. Il primo ad affrontare compiutamente la questione fu Cesarini Sforza⁽⁷⁵⁾, le cui teorizzazioni è opportuno richiamare in questa sede perché delineano, *in nuce*, alcune tematiche che formeranno oggetto della trattazione successiva. Cesarini Sforza riteneva che il fenomeno sportivo fosse espressivo del «diritto dei privati»⁽⁷⁶⁾ e che le organizzazioni sportive costituissero dei «corpi sociali» sorti autonomamente per perseguire scopi particolari⁽⁷⁷⁾.

Cominciava nitidamente ad emergere la configurazione del fenomeno sportivo quale ordinamento giuridico costituito da un complesso di situazioni e rapporti che gli organismi sportivi potevano regolare autonomamente e che costituivano, entro certi limiti, vere e proprie «zone franche» rispetto al diritto di derivazione statale, che non manifestava alcun interesse nei loro confronti.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, 1963, che riproponeva un saggio del medesimo titolo già pubblicato nel 1929 sulla Rivista Italiana di Scienze Giuridiche.

⁽⁷⁶⁾ Di particolare rilievo risultava anzitutto la distinzione tra «diritto dei privati» e «diritto privato». Con quest'ultima locuzione, infatti, si designava quella branca del diritto volta a regolare i rapporti giuridici tra privati che l'ordinamento statale aveva ritenuto a tal punto «rilevanti» da conferire loro una propria qualificazione giuridica e una propria disciplina e da offrire loro, ove richiesto, la propria tutela. Con la locuzione «diritto dei privati» (definito testualmente come diritto che i privati «creano per regolare determinati rapporti di interesse collettivo in mancanza, o nell'insufficienza, della legge statale»), invece, si alludeva ad un apparato normativo di derivazione spontanea, a mezzo del quale i privati miravano a regolare una serie di rapporti reciproci totalmente privi di disciplina statale di natura pubblicistica o privatistica, in quanto lo Stato manifestava nei loro confronti un atteggiamento di assoluta indifferenza o disinteresse.

⁽⁷⁷⁾ La visione giusprivatistica del fenomeno sportivo dell'A. risultava rafforzata da una considerazione subiettivistica, in ossequio alla quale la scaturigine del diritto veniva individuata non solo nella volontà normativa statale ma anche in quella dei privati, per cui era possibile ipotizzare l'esistenza, oltre che dell'ordinamento giuridico statale, di una molteplicità di altri ordinamenti giuridici. L'essenza del diritto veniva infatti individuata nell'insieme dei rapporti giuridici esistenti tra i membri di una collettività, regolati da norme di diversa specie e natura ma soprattutto di diversa derivazione, statale o privata.

La configurazione del fenomeno sportivo in chiave ordinamentale si poneva però in aperto contrasto con l'ideologia fascista, che non poteva concepire l'esistenza di alcuna altra istituzione al di fuori di quella statale e di alcuna manifestazione di autonomia sociale e privata che non derivasse dal Partito Unico. Di qui la progressiva "fascistizzazione" delle istituzioni sportive. Tale operazione, per la verità, soprattutto per le modalità con cui fu condotta, non riuscì a sopprimere e neppure ad intaccare il grado di autonomia già raggiunto dalle istituzioni sportive per due ordini di ragioni.

In primo luogo, l'asservimento degli organismi sportivi ai pubblici poteri non venne realizzato in via diretta, a mezzo dello strumento legislativo, bensì in via indiretta. Le disposizioni che avevano introdotto i diversi profili di incidenza degli apparati pubblici nei confronti delle FSN non erano infatti contenute in una legge, bensì nello statuto del CONI per cui, almeno formalmente, si connotavano come manifestazioni di autonomia interna di un soggetto privato. Apparentemente ⁽⁷⁸⁾, quindi, le intrusioni nel fenomeno sportivo risultavano frutto non di una deliberata volontà statale e di un'imposizione esterna, bensì di un'autonoma scelta di autolimitazione compiuta dagli organismi sportivi ⁽⁷⁹⁾.

In secondo luogo, l'interesse del regime verso il movimento sportivo si tradusse alla fine esclusivamente nell'occupazione sistematica delle cariche di vertice delle istituzioni sportive, nel controllo meramente formale dei loro atti normativi, nel loro finanziamento e, al più, nella qualificazione della loro natura giuridica, peraltro in senso privatistico. L'ingerenza pubblica si sostanziava pertanto in una serie di interventi meramente esterni, che non scalfivano nè lambivano il nucleo interno dei rapporti tra gli appartenenti al movimento sportivo. Il legislatore statale, infatti, almeno fino al 1942, non si curò minimamente di fornire una propria qualificazione giuridica, in termini pub-

⁽⁷⁸⁾ In realtà, infatti, prevaleva la volontà pubblica, dal momento che gli organi di vertice delle istituzioni sportive erano designati dalle istituzioni pubbliche e che lo statuto del CONI era soggetto al controllo e al nulla osta del Segretario del PNF.

⁽⁷⁹⁾ Tale aspetto era sottolineato anche da Cass., Sez. III Civ., 12 dicembre 1932, in *Foro it.*, 1933, I, c. 1401 ss., ove si osservava che la nomina del Presidente del *Jockey Club Italiano* da parte del Capo del Governo -siccome prescritta non dalla legge, bensì dallo statuto dell'ente e quindi rimessa alla libera determinazione di quest'ultimo- non poteva far propendere per la sua natura di ente pubblico.

blicistici o privatistici, alle attività svolte dal CONI e dalle FSN, ai rapporti tra quest'ultime e i soggetti federati e ai rapporti tra gli atleti e le società di appartenenza. In tutti questi ambiti, pertanto, le norme spontaneamente create dagli organismi sportivi ed espressive del «diritto dei privati» operavano liberamente senza incontrare alcun ostacolo nella normativa di derivazione statale.

L'esistenza di un sistema di rapporti rimesso all'esclusiva regolamentazione e qualificazione giuridica interna, di un apparato istituzionale complesso che, seppur partecipato dagli apparati pubblici, svolgeva funzioni autonome e diverse rispetto a quelle statali, nonché di un sistema giustiziale interno inducevano perciò a propendere per l'esistenza di un vero e proprio ordinamento giuridico sportivo rispetto al quale l'ordinamento "generale" manteneva un atteggiamento di "indifferenza" o, al più, di mero interesse esterno.

In pratica, l'ordinamento sportivo e quello statale coesistevano e si sviluppavano parallelamente, nella reciproca "indifferenza", senza incontrarsi né scontrarsi mai. Data l'"indifferenza" manifestata dal legislatore statale nei confronti della quasi totalità dei rapporti interni al movimento sportivo non vi era infatti alcuna possibilità di sovrapposizione o di conflitto interordinamentale, dovuto ad esempio ad una duplice qualificazione giuridica (statale e sportiva) di un medesimo fatto o ad un contrasto tra organi giustiziali sportivi e organi giurisdizionali statali ⁽⁸⁰⁾.

⁽⁸⁰⁾ Come conferma il fatto che in quegli anni si registrarono soltanto sporadici interventi della giurisdizione statale occasionati da rapporti che, pur sorti o sviluppati all'interno dell'ordinamento sportivo, avevano assunto "rilevanza" esterna. Si trattava perlopiù di incursioni dei giudici penali, chiamati spesso ad occuparsi della qualificazione giuridica -in termini di liceità/illiceità penale- delle lesioni o degli omicidi avvenuti in occasioni di manifestazioni sportive, soprattutto nel corso degli incontri di pugilato. Fin da allora l'orientamento prevalente tendeva ad escludere che tali fattispecie, di per sé lecite nell'ordinamento sportivo, potessero costituire illeciti penali nell'ordinamento statale. Le giustificazioni addotte al riguardo erano le più varie. Sul punto cfr. Cass. Pen., 24 febbraio 1928, in *Foro it.*, 1928, II, c. 225 ss.; Cass. Pen., 3 giugno 1929, in *Foro it.*, 1929, II, c. 266 ss. e, in dottrina, T. DE LOGU, *La teoria del delitto sportivo*, in *Annali*, 1932, p. 1297 ss.; O. CECCHI, *La liceità giuridica dell'uccisione in combattimento pugilistico*, in *Resp. civ.*, 1933, p. 65 ss.; D. MILILLO, *Illiceità penale della uccisione in combattimento di boxe*, in *Riv. it. pen.*, 1933, p. 677 ss.; P. MONTALTO, *Il c.d. delitto sportivo*, in *Rass. giud.*, 1933, p. 177 ss.; A. D'AMATO, *Sui limiti di efficacia del consenso, di cui all'art. 50 c.p., in tema di gare pugilistiche*, in *Giur. corti reg.*, 1934, p. 76 ss.; G. SOTGIU, *Profilo giuridico penale dell'uccisione in boxe*, in *Riv. mezz.*, 1934, p. 192 ss.; O. CECCHI, *Il problema*

La situazione appena descritta, che raffigura compiutamente i rapporti tra ordinamento statale e fenomeno sportivo durante la parabola evolutiva della dittatura fascista, mutò improvvisamente nel 1942, proprio nel momento in cui aveva inizio la crisi che condusse, nel breve volgere di un biennio, alla caduta del regime.

7. L'approdo finale: l'“entificazione” e “pubblicizzazione” del CONI ad opera della legge n. 426 del 1942.

L'atteggiamento di mero interesse esterno serbato dall'ordinamento statale nei confronti del fenomeno sportivo cessò nel 1942, con l'approvazione della legge n. 426. Si tratta del primo provvedimento legislativo statale organico *in subiecta materia*, con cui l'ordinamento statale riconobbe l'esistenza del fenomeno sportivo fornendo al contempo una propria qualificazione giuridica ad alcuni dei suoi tratti caratteristici.

Il legislatore si mosse lungo due linee direttrici. Anzitutto, fu completato e perfezionato il processo di “fascistizzazione” delle istituzioni sportive avviato negli anni precedenti. Contemporaneamente e conseguentemente, si optò per una configurazione pubblicistica degli organi sportivi e di parte delle loro attività. La volontà di addivenire ad una parziale “pubblicizzazione” del fenomeno sportivo risultava evidente già dalle prime disposizioni della legge, ove veniva adombrata la natura di ente pubblico del CONI. L'art. 1, infatti, attribuiva al Comitato Olimpico una personalità giuridica che, in assenza di indicazioni contrarie, doveva ritenersi di diritto pubblico ⁽⁸¹⁾.

dell'“uccisione” sportiva, in *Giust. Pen.*, 1943, p. 104 ss. Vi furono poi altre due pronunce di rilievo che fornirono chiarimenti in ordine alla natura giuridica di alcune istituzioni ed organizzazioni sportive e ai loro rapporti con l'ordinamento statale. Si allude a SS. UU. Civ., 27 luglio 1933, in *Foro it.*, 1933, c. 1380 ss.; Cass., Sez. III Civ., 12 dicembre 1932, *cit.*, *ivi*, c. 1401 ss., annotate da W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici*, *cit.*, c. 1381 ss.

⁽⁸¹⁾ Cfr. S. N. CALZONE, *Il C.O.N.I. ente pubblico nella legislazione vigente*, in *Riv. dir. sport.*, 1997, p. 439 ss. La veste giuridica pubblicistica del CONI riceveva del resto inequivoca conferma sotto tre profili. Anzitutto i titolari delle più importanti cariche di vertice, che andavano a comporre il Consiglio nazionale, erano designati, direttamente o indirettamente, dalle massime istituzioni statali, il Duce e il Segretario del Partito Unico. Ai sensi dell'art. 6 della legge, infatti, il Consiglio Nazionale era composto dal Presidente e dal Segretario del CONI e dai Presidenti delle FSN. A loro volta, il Presidente ed il Segretario del CONI erano nominati, rispettivamente, dal

Le medesime considerazioni valgono in parte riguardo alle Federazioni Sportive, espressamente qualificate «organi del CONI» e sottoposte alla sorveglianza di quest'ultimo che, a mezzo del suo Presidente, ne approvava i regolamenti interni. I titolari delle principali cariche interne, inoltre, non venivano designati con metodi democratici, bensì cooptati dai vertici del Partito Unico⁽⁸²⁾.

Tali forme di dipendenza degli organismi sportivi dagli apparati pubblici riguardo alla struttura interna, alle attività e al finanziamento erano già state introdotte dai vari statuti del CONI succedutisi fino all'ultimo del 1939, per cui il legislatore fascista si era limitato a compiere una mera operazione di razionalizzazione dell'esistente. In realtà, in precedenza i summenzionati profili di assoggettamento rappresentavano, al più, meri elementi rivelatori, indici sintomatici del carattere pubblico delle istituzioni sportive, siccome previsti e disciplinati nei loro statuti interni, in assenza di un provvedimento legislativo statale. Nel 1942, invece, lo Stato interveniva direttamente con legge disponendo in alcuni casi in via diretta l'assoggettamento degli orga-

Duce su proposta del Segretario del PNF, e dal Segretario del PNF su proposta del Presidente del CONI (art. 7). Gli stessi Presidenti delle FSN erano nominati dal Segretario del PNF su proposta del Presidente del CONI (art. 8). In secondo luogo, le attività che il CONI era deputato a svolgere erano volte al perseguimento di interessi pubblici. Veniva infatti ribadito e rafforzato il duplice volto del CONI chiamato non solo e non tanto ad occuparsi della consueta attività di preparazione ai Giochi Olimpici ma anche e soprattutto ad assumere il ruolo di organo di vertice dell'intero movimento sportivo italiano. In particolare, l'attività del CONI era istituzionalmente diretta a favorire il perfezionamento fisico-atletico della popolazione («con particolare riguardo al miglioramento fisico e morale della razza», come recitava l'art. 2) e la possibilità di accesso per tutti allo svolgimento di attività sportive. A tal fine l'art. 3 gli attribuiva poteri di «conservazione, controllo ed incremento del patrimonio sportivo nazionale», vale a dire dell'impiantistica sportiva; di disciplina e controllo dell'attività sportiva «comunque e da chiunque esercitata» nonché di sorveglianza su tutti i soggetti e le organizzazioni facenti parte del movimento sportivo. In terzo ed ultimo luogo, il CONI traeva gran parte dei propri introiti dai finanziamenti pubblici, *sub specie* di contributi concessi dallo Stato e dal PNF (art. 4), ed era conseguentemente assoggettato ad un controllo contabile da parte di un organo di diretta derivazione statale, il Collegio di revisori di conti, costituito da tre componenti (di cui uno designato dal Ministero delle Finanze), nominati dal Segretario del PNF, cui erano tenuti a presentare la loro relazione collegiale. Si aggiunga inoltre che l'art. 11 disponeva che «agli effetti tributari, il Comitato olimpico nazionale italiano (C.O.N.I.) è parificato alle Amministrazioni dello Stato».

⁽⁸²⁾ I Presidenti delle FSN venivano nominati dal Segretario del PNF su proposta del Presidente del CONI e, previo parere di quest'ultimo, provvedevano a loro volta a nominare i componenti del Direttorio Federale (art. 8).

nismi sportivi agli apparati pubblici. Ciò non poteva non rilevare anche ai fini della qualificazione in termini pubblicistici degli organismi sportivi e di alcune loro attività.

L'operazione di "pubblicizzazione" compiuta dal regime non si spinse però fino al punto di sopprimere completamente i diversi profili di autonomia che connotavano *ab origine* il fenomeno sportivo. Non poteva infatti essere soppresso il carattere associativo dell'organizzazione sportiva, nonostante la legge avesse cercato di cancellarne ogni traccia attraverso la mancata riproposizione della ormai classica definizione del CONI quale «Federazione delle Federazioni». La natura federativa del CONI risultava infatti indiscutibile in virtù del fatto che le FSN partecipavano al suo finanziamento ed erano rappresentate nel suo organo più importante, il Consiglio Nazionale. Le stesse FSN, inoltre, pur qualificate «organi» del CONI, avevano mantenuto inalterata la loro veste giuridica privatistica. Vi era infine una nutrita serie di rapporti ed attività endoassociativi verso i quali lo Stato continuava a serbare un atteggiamento di assoluta "indifferenza", mantenendoli nella completa disponibilità delle FSN. In tali ambiti, pertanto, i rapporti endoassociativi non assumevano alcuna "rilevanza" esterna, né di diritto pubblico né di diritto privato.

Conclusivamente, l'ordinamento statale da un lato manifestò interesse verso una serie di soggetti, attività e rapporti attinenti al fenomeno sportivo, disciplinandoli direttamente e qualificandoli in senso pubblicistico; dall'altro, lasciò nella completa disponibilità dell'autonomia privata federale un'altra parte di rapporti e attività, relegati nella sfera dell'"indifferente giuridico". In realtà, apparve chiaro fin dall'inizio che la legge del '42 avrebbe alimentato lo scontro tra ordinamento giuridico statale e fenomeno sportivo dal momento che, all'interno di un *hortus conclusus* fondato esclusivamente sulle proprie qualificazioni giuridiche se ne introducevano altre ad esso estranee.

Risultava altrettanto chiaro che la prospettiva ordinamentale, fino ad allora negletta a causa della repulsione del regime fascista, avrebbe ben presto ripreso vigore fino a divenire lo strumento d'elezione per l'esame dei rapporti tra diritto statale e fenomeno sportivo. Si stagliava l'ombra di un conflitto tra ordinamenti, allora ancora in fase di incubazione ma destinato in seguito a deflagrare in tutta la sua potenza. Lo "scoppio ritardato" di tale conflitto va imputato a due fattori che, come spesso accade, affondano le proprie radici nella sto-

ria e nella società, prima ancora che nel diritto. Si allude alla caduta del regime fascista, di poco successiva, e soprattutto al ritardo con cui fu data attuazione alla legge del 1942.

8. Considerazioni conclusive di sintesi.

Al termine dell'analisi delle tappe che hanno contraddistinto lo sviluppo del fenomeno sportivo nel nostro Paese fino alla legge del 1942 è opportuno richiamare sinteticamente alcune considerazioni che costituiscono i punti di partenza per lo sviluppo dell'indagine successiva e alle quali occorrerà fare ripetutamente riferimento nel corso della trattazione.

Il fenomeno sportivo, nella sua accezione di pratica delle attività sportive per finalità ludico-ricreative, è sorto autonomamente all'interno della comunità civile quale strumento di impiego del tempo libero e modalità di esplicazione della personalità umana. Allo stesso modo, anche al suo profilo organizzativo-istituzionale è possibile ascrivere un'origine privatistica-convenzionale. Le prime istituzioni sportive, le FSN, sono nate infatti dall'aggregazione spontanea degli atleti e delle compagini che praticavano la medesima disciplina sportiva, nel momento in cui hanno avvertito la necessità di dar luogo ad un apparato stabile che permettesse di addivenire ad una regolamentazione tecnica uniforme, alla conseguente confrontabilità dei risultati e all'organizzazione di competizioni sportive su scala sempre più vasta e, soprattutto, al riconoscimento "ufficiale" delle *performance* conseguite senza limiti temporali e territoriali. Man mano che cresceva il livello di "programmaticità" delle competizioni, cresceva corrispondentemente anche il grado di istituzionalizzazione del fenomeno sportivo.

Al raggiungimento del livello della "programmaticità illimitata" ha corrisposto il raggiungimento del massimo grado di istituzionalizzazione sportiva, con la creazione degli organismi sportivi internazionali. Alla fine l'istituzionalizzazione sportiva, nella sua duplice dimensione nazionale-transnazionale, ha assunto connotazioni ordinamentali, svolgendosi comunque sempre entro un ambito privatistico. Il CONI, e più in generale i NOC, infatti, sono sorti dalla volontaria confederazione delle FSN presenti in ciascun Paese. Considerazioni analoghe valgono riguardo alle istituzioni sportive

transnazionali. Le IFS sono confederazioni delle Federazioni preposte alla gestione della disciplina sportiva di riferimento in ciascun Paese; il CIO, invece, raggruppa tutti i NOC e le IFS e rappresenta l'istituzione di vertice del movimento sportivo "ufficiale" mondiale.

Ad un dato momento gli apparati pubblici hanno cominciato a rivolgere sempre di più l'attenzione alle attività sportive "ufficiali". I primi interventi pubblici, in epoca fascista, risultavano ispirati a motivi di carattere politico-ideologico. Da un lato, infatti, si volevano lucrare gli effetti propagandistici delle attività sportive; dall'altro, l'assoggettamento delle istituzioni sportive agli apparati pubblici risultava funzionale al disegno totalizzante del regime. Quali che fossero le ragioni che li avevano determinati, questi interventi provocarono la graduale attrazione delle attività e degli organismi sportivi nell'orbita pubblicistica e culminarono, alla fine, nella "entificazione" e "pubblicizzazione" dell'organo apicale del movimento sportivo italiano, il CONI.

Le origini privatistico-convenzionali delle istituzioni sportive e il loro inserimento entro un contesto ordinamentale transnazionale provvisto di ugual natura si ponevano in stridente contrasto con gli interventi pubblici *in subiecta materia* e con le qualificazioni pubblicistiche che ne derivavano. Alla vigilia dell'emanazione della Carta costituzionale, il conflitto dicotomico pubblico-privato era esploso in tutta la sua virulenza.

SEZIONE SECONDA

IL FENOMENO SPORTIVO NELLA CARTA COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. Il silenzio della Carta del '48 quale segno della pretesa indifferenza dei poteri pubblici nei confronti del fenomeno sportivo. – 2. L'attribuzione alle Regioni delle competenze relative alle attività sportive "non agonistiche". – 3. La Novella costituzionale del 2001: introduzione di un riferimento costituzionale diretto allo sport e rafforzamento della distinzione tra attività sportive "agonistiche" e "non agonistiche". – 4. Il fondamento costituzionale indiretto delle attività sportive: gli artt. 2 e 18 cost. – 5. Il principio di sussidiarietà orizzontale quale criterio orientativo dei rapporti tra pubblici poteri e "formazioni sociali". – 6. La non necessaria rilevanza di un'analisi in chiave ordinamentale del fenomeno sportivo. – 7. Considerazioni conclusive e impostazione dell'indagine successiva.

1. *Il silenzio della Carta del '48 quale segno della pretesa indifferenza dei poteri pubblici nei confronti del fenomeno sportivo.*

La Carta costituzionale del '48 non conteneva alcun riferimento diretto ed esplicito al fenomeno sportivo, né sotto il profilo soggettivo-istituzionale né tantomeno sotto il profilo oggettivo. Da un lato, infatti, la Prima Parte della Costituzione, nella quale pur si richiamano altre forme espressive della personalità umana quali quella religiosa e culturale, tralascia ogni accenno alla dimensione sportiva della persona. Dall'altro, non vi era alcun riferimento alla "materia sportiva" neppure nel Titolo V della Parte Seconda ove si stabilivano, in riferimento a molteplici materie, i criteri di ripartizione delle competenze legislative e amministrative tra i diversi enti territoriali di governo che componevano l'ordinamento statale.

Il silenzio serbato dalla Costituzione era principalmente dovuto al moto repulsivo che i Costituenti provarono nei confronti della connotazione razzista che lo sport aveva assunto durante il fascismo⁽⁸³⁾.

⁽⁸³⁾ Cfr. G. VALORI, *op. cit.*, p. 100; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, p. 51 ss. Secondo G. BONADONNA, *Aspetti costituzionali dell'ordinamento sportivo*, in *Riv. dir.*

Il ricordo dell'uso propagandistico dell'attività sportiva da parte del regime era ancora vivido nella mente dei Costituenti ed impediva loro di scorgere i profili virtuosi insiti nel fenomeno sportivo che avrebbero forse meritato di ricevere una consacrazione costituzionale diretta. Vi era peraltro chi ⁽⁸⁴⁾ ascriveva al silenzio della Costituzione una valenza "significativa", quale espressione della scelta di sottrarre il fenomeno sportivo ad ogni forma di controllo, indirizzo e strumentalizzazione da parte dei poteri pubblici. In particolare, nell'assenza di riferimenti si scorgeva il segno implicito ma inequivocabile della volontà di relegare tale fenomeno entro una sfera di assoluta estraneità ed "indifferenza" rispetto all'ordinamento "generale", quale attività espressiva dell'autonomia privata, assoggettata all'esclusiva disciplina interna delle "formazioni sociali".

Questa tesi tuttavia era smentita dalle vicende precedenti ed immediatamente successive all'avvio dell'*iter* di approvazione della Carta costituzionale. Già agli inizi del 1946 ⁽⁸⁵⁾ il mondo politico e l'opinione pubblica si interrogarono infatti sul modello di gestione del movimento sportivo da adottare a seguito della caduta del regime fascista. Il dibattito ruotava attorno a due posizioni contrapposte, una riformista ⁽⁸⁶⁾ e una conservatrice ⁽⁸⁷⁾. A determinare la prevalenza

sport., 1965, p. 196, il silenzio della Costituzione era motivato anche dalla non necessità dell'attività sportiva.

⁽⁸⁴⁾ Cfr., per prima, sul punto, V. SANNONER, *La Costituzione italiana e lo sport*, in *Aspetti giuspubblicistici dello sport*, a cura di D. Mastrangelo, Bari, 1994, p. 11 ss.

⁽⁸⁵⁾ Come riporta F. BONINI, *op. cit.*, p. 125 ss., il quale dà conto di uno studio sul CONI trasmesso dall'allora sottosegretario all'Interno, il democratico Spataro, al capo di gabinetto della Presidenza del Consiglio nonché collega di partito Petrilli. In ordine alle vicende, anche politiche, che hanno contraddistinto il Coni dall'immediato dopoguerra agli anni '60 cfr. V. VERRATTI, *La formazione del sistema sportivo italiano: il Coni (1947-1960)*, in *Amm.*, 2011, p. 273 ss.

⁽⁸⁶⁾ Vi era infatti chi postulava la necessità di rifondare su basi nuove l'organizzazione del fenomeno sportivo e suggeriva pertanto l'integrale sostituzione del modello delineato dalla legge del 1942 -uno dei più pesanti lasciti del regime fascista- con uno nuovo fondato sulla completa autoregolamentazione dell'ordinamento sportivo e sulla soppressione tanto dell'ingerenza degli apparati statali quanto della posizione monopolistica del CONI. Quest'ultimo avrebbe dovuto essere relegato ad un ruolo di mero coordinamento rispetto alla partecipazione italiana ai Giochi Olimpici. Questa posizione era sostenuta in particolare dall'Azione Cattolica che, in ossequio alla dottrina sociale della Chiesa, predicava con forza l'autonomia dei corpi sociali rispetto all'azione dello Stato, ma anche dai rappresentanti degli sport più ricchi

della seconda fu soprattutto l'esigenza di disporre di un apparato organizzativo-istituzionale già funzionante e sperimentato e che fosse perciò in grado di riavviare in breve tempo le competizioni sportive⁽⁸⁸⁾. Conseguentemente, il d.l. n. 362 del 1947 intervenne sulla legge del '42 attraverso piccoli ritocchi volti a "depurarla" dagli elementi che maggiormente si richiamavano all'ideologia fascista e risultavano perciò incompatibili con il nascente ordinamento democratico. Ciò dimostrava anzitutto che l'ordinamento statale non si disinteressava affatto del fenomeno sportivo ed anzi riteneva ancora valida la scelta di intervenire per regolarlo, almeno in parte, con una propria disciplina. Inoltre, la conservazione dell'ispirazione di fondo della legge del '42, ivi incluso il modello di *governance* del movimento sportivo con al vertice il CONI-ente pubblico e, alla base, le Federazioni nelle vesti (almeno formali) di suoi organi, consentiva la perpetuazione dell'approccio pubblicistico che aveva rappresentato la principale novità della legge del '42, in netta discontinuità rispetto all'approccio privatistico sviluppatosi e consolidatosi negli anni precedenti.

La tesi dell'"indifferenza" risultava altresì smentita anche da una più attenta lettura delle disposizioni costituzionali che ne erano poste a fondamento, contenute nel Titolo V della Carta, il cui unico obiettivo era quello di fissare i criteri di riparto delle competenze legislative e amministrative tra lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali. In particolare, sul piano legislativo, la mancata inclusione della "materia sportiva" nell'elenco di cui all'art. 117 ne determinava automaticamente l'inserimento nel novero delle materie "residuali", riservate alla

e popolari, che nutrivano un evidente interesse a svilupparsi in modo autonomo al di fuori di qualsiasi controllo pubblico.

⁽⁸⁷⁾ I sostenitori della continuità istituzionale auspicavano la conservazione dell'impianto della legge del '42 seppur con alcune, lievi modifiche necessarie per operare la "defascistizzazione" delle istituzioni sportive e introdurre un maggiore tasso di democraticità all'interno dell'ordinamento sportivo, in particolar modo in seno alle Federazioni. Tra di essi, i rappresentanti degli sport di minore importanza e diffusione che maggiormente necessitavano del sostegno degli apparati pubblici.

⁽⁸⁸⁾ Il CONI venne pertanto mantenuto in vita con un'ampia dotazione di personale e i partiti antifascisti cercarono fin da subito di accaparrarsi le cariche di vertice degli enti sportivi per affidarle a uomini di loro fiducia. Ebbe così inizio, nel 1944, la carriera nel CONI di Giulio Onesti, che tanta parte ha avuto nell'opera di rilancio dello sport italiano. Sulla figura di Onesti cfr. T. DE JULIIS, *Il CONI di Giulio Onesti. Da Montecitorio al Foro Italico*, Roma, 2001.

competenza esclusiva statale ⁽⁸⁹⁾. Ne conseguiva la spettanza allo Stato anche delle funzioni amministrative in materia, in ossequio al principio del parallelismo delle funzioni enunciato all'art. 118 della Carta ⁽⁹⁰⁾.

La Carta del '48 prefigurava pertanto un modello di riparto delle competenze *in subiecta materia* rigidamente "statocentrico" ⁽⁹¹⁾, che confermava pedissequamente le previsioni della legge del '42 ove si attribuiva al CONI -nella sua veste di ente pubblico cui lo Stato rimetteva l'esercizio delle funzioni amministrative in materia- il ruolo e la posizione di gestore "monopolista" del fenomeno sportivo in tutti i suoi risvolti, tanto "agonistici" quanto ludico-ricreativi ⁽⁹²⁾. Il modello "statocentrico" implicava l'attribuzione agli organi statali di ogni e qualsivoglia competenza in "materia sportiva" e non lasciava trasparire alcuna possibile distinzione tra attività "agonistiche" e "non agonistiche". In pratica la Costituzione, non annoverando lo sport tra le materie di competenza concorrente intendeva soltanto sottrarlo alle possibili discipline differenziate regionali a vantaggio di una disciplina unitaria statale, non certo spogliare di ogni competenza al riguardo l'ordinamento "generale", in tutte le sue articolazioni territoriali, ad esclusivo beneficio dell'autonomia delle organizzazioni sportive. L'art. 117 cost., quindi, attraverso l'implicita attribuzione al livello statale della potestà legislativa in "materia sportiva", altrettanto

⁽⁸⁹⁾ Al riguardo cfr. D. TIEGHI, *L'ordinamento sportivo" tra le materie di potestà legislativa concorrente: una nuova competenza riconosciuta alle Regioni?*, in *Dir. reg.*, 2004, p. 495.

⁽⁹⁰⁾ In virtù del quale, fatte salve alcune deroghe esplicitamente previste, «li dove c'è la legislazione, vi è anche l'amministrazione». Sul vecchio art. 118 cost. cfr. L. VANDELLI, *Art. 118, 2° e 3° co.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, A. Pizzorusso, Roma-Bologna, 1984, p. 267 ss.; A. D'ATENA, *Funzione, III) Funzioni amministrative delle regioni* (voce), in *Enc. Giur.*, XIV, Roma, 1989.

⁽⁹¹⁾ Sul modello di riparto delle competenze in "materia sportiva" sotto il vigore della Carta del '48 cfr. P. PIAZZINI, *Sport e Regioni*, in *Riv. dir. sport.*, 1980, p. 14 ss.; E. GIZZI, *Regioni e sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1988, p. 35 ss.; V. GERI, *Tentativo di una delimitazione normativa autonoma dello sport nella Regione*, in *Riv. dir. sport.*, 1988, p. 361 ss. Mi sia consentito rinviare anche a M. MANCINI, *Il riparto delle competenze relative allo "sport" dopo la riforma del Titolo V tra continuità e innovazione*, in *Reg.*, 2010, p. 1079 ss.

⁽⁹²⁾ L'art. 2 della legge del '42, infatti, che annoverava tra i compiti del CONI «l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale e l'indirizzo di esso verso il perfezionamento atletico», pareva alludere alla cura tanto della pratica "agonistica" quanto di quella "amatoriale", come sostiene V. GERI, *op. cit.*, p. 365.

implicitamente fondava la potestà dell'ordinamento "generale" ad occuparsi del fenomeno sportivo.

La disposizione in parola, di contro, non forniva alcuna indicazione utile, neppure implicita, in ordine al modo di atteggiarsi dei rapporti tra ordinamento "generale" (nelle sue diverse articolazioni territoriali) e fenomeno sportivo o, sotto altro profilo, tra apparati pubblici e organizzazioni sportive. In pratica, il silenzio della Costituzione nei confronti delle attività sportive non assumeva alcun significato preciso in ordine ai rapporti che erano chiamate ad intrattenere con l'ordinamento giuridico statale, tantomeno nei termini di una pretesa "indifferenza" reciproca.

La Carta manteneva al riguardo una posizione di neutralità, limitandosi a rimettere al legislatore statale ogni decisione. Il legislatore, pertanto, godeva di un ampio margine di discrezionalità tanto riguardo all'*an* quanto riguardo al *quomodo* dell'eventuale intervento. Poteva infatti decidere di intervenire per regolare direttamente alcuni aspetti relativi al fenomeno sportivo scegliendo gli strumenti e le modalità ritenute più opportune oppure di non intervenire, lasciando che le attività sportive si sviluppavano autonomamente, nel rispetto delle sole prescrizioni dettate dalle istituzioni sportive.

Le disposizioni del Titolo V cost., pertanto, ricevevano esclusiva applicazione in riferimento ai rapporti "verticali" tra i diversi enti pubblici territoriali, mentre era improprio desumerne indicazioni in ordine alla dimensione "orizzontale" dei rapporti tra sfera pubblica e "formazioni sociali". Su quest'ultimo tema, che costituisce una delle chiavi di lettura dell'intera trattazione, si tornerà più avanti. In questa sede preme piuttosto concentrare l'attenzione sui rapporti "verticali" tra enti pubblici territoriali, al fine di trarne un'ulteriore indicazione utile per la corretta impostazione dell'indagine.

2. L'attribuzione alle Regioni delle competenze relative alle attività sportive "non agonistiche".

Se non è possibile ricavare dalla Carta del '48 alcuna indicazione in ordine ai rapporti tra ordinamento "generale" e fenomeno sportivo, è invece possibile ravvisarvi il fondamento costituzionale implicito della distinzione tra attività sportive "agonistiche" e "non agonistiche". Si tratta di due forme di esercizio delle attività sportive

che si differenziano tra loro in ordine alle rispettive modalità di svolgimento, alle finalità che i praticanti intendono perseguire e, in parte, alle istituzioni preposte alla loro organizzazione e gestione.

Le prime si svolgono con finalità spiccatamente competitive all'interno delle competizioni "ufficiali" organizzate dalle istituzioni sportive appositamente preposte, nazionali e transnazionali, entro un ambito territoriale assai vasto e comunque potenzialmente "illimitato" e presentano un elevato carattere di "programmaticità". Le seconde, invece, si svolgono, in forma individuale o collettiva, per finalità precipuamente ludico-ricreative, entro ambiti territoriali limitati e ristretti e comunque al di fuori dei circuiti e delle competizioni "ufficiali", per cui presentano un ridotto grado di "programmaticità" e non risultano collegate e/o assoggettate alle organizzazioni sportive nazionali e transnazionali preposte alle singole discipline sportive.

La distinzione in parola ha ricevuto accoglimento, *sub specie* di criterio discriminante tra competenze statali e regionali in "materia sportiva", soprattutto nelle disposizioni legislative attuative delle norme contenute nel Titolo V cost. che pur prefiguravano, come si è appena visto, un modello competenziale "statocentrico". In realtà, il quadro risultava assai più complicato di quanto apparisse a prima vista. Da un lato, infatti, non era agevole individuare l'ambito materiale di esclusiva pertinenza legislativa statale, perchè il fenomeno sportivo involgeva una molteplicità di interessi e profili di disciplina in parte riconducibili all'interno di altre materie confinanti, alcune delle quali di competenza regionale concorrente⁽⁹³⁾. Vi era pertanto *in subiecta materia* un vero e proprio intreccio di competenze che concorrevano, *pro quota*, alla complessiva regolamentazione del fenomeno sportivo.

⁽⁹³⁾ Sul punto cfr. P. PIAZZINI, *op. cit.*, p. 20 ss.; E. GIZZI, *op. cit.*, p. 38 ss.; V. GERI, *op. cit.*, p. 366 ss. Basti pensare, senza alcuna pretesa di completezza, a materie quali la "pesca" e la "caccia" (esercitate allo scopo di gareggiare con altri e di determinare, attraverso il confronto dei risultati, una graduatoria con un vincitore, e non per l'originaria finalità di procacciamento di cibo), i "lavori pubblici di interesse regionale" e l'"urbanistica" (riguardo alla dislocazione e costruzione degli impianti e delle strutture destinati ad ospitare le competizioni sportive o comunque la pratica sportiva), l'"assistenza scolastica" (atteso che nelle scuole di ogni ordine e grado è previsto l'insegnamento dell'educazione fisica), la "tutela e assistenza sanitaria", la "polizia locale urbana e rurale", la "formazione e istruzione professionale" (per le figure di operatori professionali previste nelle diverse discipline sportive "agonistiche" e non, quali istruttori, preparatori, allenatori, ecc.) e il "turismo".

Dall'altro, all'interno della "materia sportiva" in senso stretto emergeva *in nuce* la distinzione in parola. Risultava infatti evidente che le attività sportive incluse nel c.d. "agonismo programmatico illimitato" sottendevano interessi e presentavano implicazioni ben diverse rispetto a quelle praticate a livello "amatoriale" o "non agonistico". Le prime, infatti, oltre ad impingere interessi di natura diversa rispetto a quelli meramente sportivi, quali quelli spettacolari, economici e lavorativi, si svolgevano sotto l'egida di organizzazioni sportive nazionali collegate, tanto sotto il profilo strutturale quanto sotto il profilo organizzativo, alle corrispondenti istituzioni sportive transnazionali. La dimensione degli interessi e dei soggetti coinvolti implicava pertanto una disciplina statale unitaria. Le seconde, invece, esprimevano l'esigenza individuale o collettiva di praticare l'attività motoria al di fuori delle competizioni "ufficiali", per finalità puramente ludiche oppure per migliorare il benessere psico-fisico. In quest'ottica la pratica sportiva assumeva i contorni di un "servizio sociale" che gli apparati pubblici avrebbero avuto l'onere di garantire a ciascun cittadino che ne facesse richiesta⁽⁹⁴⁾. Sotto questo profilo, pertanto, si aprivano spazi per il coinvolgimento delle Regioni e, in subordine, degli enti locali.

La distinzione in parola venne precisata ed approfondita con la transizione dal modello "statocentrico" a quello "policentrico". Le prime indicazioni relative all'esistenza di un "servizio sociale" dello sport di competenza regionale si trovavano già negli statuti regionali c.d. "di prima generazione"⁽⁹⁵⁾. In seguito, i decreti legislativi di trasferimento delle funzioni amministrative radicarono in capo alle Regioni una serie di competenze *in subiecta materia*. In un primo momento, i decreti del 1972 agirono sulle materie confinanti, allar-

⁽⁹⁴⁾ Sul punto G. BERTI, *Premesse e ipotesi sui compiti della Regione nel servizio sociale dello sport*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, p. 600 ss.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. art. 9, ult. co., St. Abruzzo; art. 5, co. 2, St. Basilicata; art. 56 St. Calabria; art. 4, co. 3, St. Campania; art. 34, co. 2, St. Lazio; art. 4, co. 3, St. Liguria; art. 3, co. 3, St. Lombardia; art. 5, co. 4, St. Marche; art. 4, co. 1, St. Molise; art. 4, ult. co., St. Piemonte; art. 13 St. Puglia; art. 4 St. Toscana; art. 9, co. 1, St. Umbria; art. 4 St. Veneto. Si trattava peraltro di disposizioni provviste di valore declamatorio e di carattere meramente "programmatico", come sottolineava S. BARTOLE, *Istituzioni e attività sportive nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Reg.*, 1982, p. 255. Ad avviso di P. PIAZZINI, *op. cit.*, p. 19 ss., invece, tali declamazioni avrebbero posto le basi per interpretare estensivamente l'elenco di materie di cui all'art. 117 cost. e quindi per colmare la lacuna rappresentata dalla mancata inclusione dello sport.

gandone le maglie fino al punto di includervi profili afferenti al fenomeno sportivo, sì da consentire il trasferimento delle relative funzioni alle Regioni⁹⁶. Successivamente i decreti del 1977 operarono in modo diverso. Da un lato, infatti, perpetuarono la scelta di inserire alcuni profili di disciplina nell'ambito di materie confinanti⁽⁹⁷⁾, quali il "turismo e l'industria alberghiera"⁽⁹⁸⁾ e l'"assistenza sanitaria ed ospedaliera", con conseguente trasferimento alle Regioni delle relative funzioni. Dall'altro, però, ricorrendo alla tecnica del "ritaglio", conservarono in capo allo Stato alcune funzioni più strettamente afferenti alla "materia sportiva" in senso stretto. Furono infatti introdotte due disposizioni volte a regolare il riparto multilivello delle competenze, tanto in ordine ai rapporti tra lo Stato e le Regioni, quanto in ordine ai rapporti tra quest'ultime e gli enti locali, che utilizzavano quale criterio discriminante proprio la distinzione tra attività sportive "agonistiche" e "non agonistiche".

Riguardo al primo versante di rapporti l'art. 56 del decreto⁽⁹⁹⁾, dopo avere trasferito alle Regioni (a seguito della loro inclusione nella

⁽⁹⁶⁾ Il legislatore statale, infatti, non avrebbe potuto trasferire direttamente (salvo delega) alle Regioni le funzioni relative alla "materia sportiva" in senso stretto, trattandosi di materia di competenza residuale statale, e aggirò pertanto l'ostacolo ricorrendo all'*escamotage* di cui si è detto. Fu così che a mezzo del D.P.R. n. 4 del 1972, in materia di "assistenza sanitaria", furono trasferite alle Regioni le funzioni relative alla "tutela sanitaria delle attività sportive", e a mezzo del D.P.R. n. 8 del medesimo anno, in materia di "urbanistica e lavori pubblici di interesse regionale", le Regioni ottennero le funzioni relative alle "attrezzature sportive di interesse regionale".

⁽⁹⁷⁾ Questo modo di procedere aveva suscitato le critiche di P. PIAZZINI, *op. cit.*, p. 21 ss., che riteneva fosse giunto il momento di configurare lo sport come un settore formalmente autonomo, sanando così il «peccato originale» nel quale a suo dire erano incorsi i Costituenti che, non avendolo incluso tra le materie di competenza regionale, avrebbero addirittura avallato una «aberrazione normativa». L'A., come giustamente faceva notare E. GIZZI, *op. cit.*, p. 37, trascurava il fatto che per procedere ad un trasferimento organico di funzioni amministrative in "materia sportiva" senza servirsi di altre materie confinanti sarebbe stato necessario ricorrere ad una modifica dell'art. 117 cost. che prevedesse appunto l'inserimento dello sport tra le materie regionali.

⁽⁹⁸⁾ Rispetto alla quale lo sport, *in parte qua*, costituiva così una sorta di submateria. In senso critico in ordine all'inclusione delle funzioni relative alla promozione dello sport nella materia del "turismo" cfr. E. GIZZI, *op. cit.*, p. 36 ss.

⁽⁹⁹⁾ Riguardo al quale cfr. M. P. CHITI, *Art. 56, in I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, a cura di A. Barbera, F. Bassanini, Bologna, 1978, p. 354 ss.; ID., *Il nuovo regime in materia di industria alberghiera*, in Aa. Vv., *La disciplina delle*

materia “turismo”) le funzioni relative alla «promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature di intesa, per le attività e gli impianti di interesse dei giovani in età scolare, con gli organi scolastici», precisava che sarebbero rimaste ferme le «attribuzioni del CONI per l'organizzazione delle attività agonistiche ad ogni livello e le relative attività promozionali».

Ai fini della precisa individuazione dei diversi ambiti competenziali entro cui sarebbero stati chiamati ad operare rispettivamente gli organi regionali e quelli statali (questi ultimi per il tramite dell'ente pubblico CONI), si cercò di scomporre la “materia sportiva” ricorrendo al criterio della dimensione qualitativa e territoriale degli interessi coinvolti. Venivano infatti riservate allo Stato, per il tramite del CONI, tutte le funzioni organizzative e promozionali relative alle «attività agonistiche di ogni livello», mentre venivano rimesse alle Regioni le corrispondenti funzioni relative alle «attività sportive e ricreative». Risultava pertanto ben delineato l'ambito di competenza statale. La locuzione adoperata per delimitare le competenze del CONI, infatti, faceva chiaramente riferimento allo sport quale espressione dell'“agonismo programmatico illimitato”, contraddistinto da un insieme di competizioni sportive che si svolgevano a livelli via via più ampi. Appariva ovvio che questo settore dello sport, anche in virtù dei collegamenti internazionali che lo connotavano, sottendesse interessi di dimensioni sovra regionali e necessitasse pertanto di una disciplina e di un esercizio unitari da parte degli organi statali.

Non altrettanto ben delineati erano gli ambiti di competenza regionale. L'esatto significato della locuzione adoperata per perimetrali, infatti, poteva essere desunto soltanto ragionando *a contrario*. Tenuto fermo il monopolio statale rispetto alla disciplina e all'organizzazione delle competizioni sportive svolte sotto l'egida delle istituzioni sportive nazionali ed internazionali, gli unici possibili spazi di intervento per le Regioni si aprivano in riferimento alla pratica sportiva svolta al di fuori dei canali istituzionali “ufficiali” dell'ordinamento sportivo e senza alcuna velleità agonistica ⁽¹⁰⁰⁾. Il legislatore delegato ricorreva quindi alla distinzione tra attività sportive “agonistiche” e “non agoni-

funzioni nel D.P.R. 616, Napoli, 1980, II, p. 72 ss.; ID., *Art. 56*, in *Commento al D.P.R. n. 616/1977*, a cura di E. Capaccioli, F. Satta, Milano, 1980, p. 937 ss.

⁽¹⁰⁰⁾ Questa interpretazione risultava confermata dal fatto che lo sport, all'interno del decreto, era stato posto in un rapporto di *species a genus* rispetto al “turismo” e alle altre attività del tempo libero.

stiche” per delimitare il quadro delle competenze statali e regionali in “materia sportiva”.

La medesima distinzione era posta a base anche del secondo versante di rapporti, tra Regioni ed enti locali, dei quali ultimi si prevedeva per la prima volta il diretto coinvolgimento nell’esercizio delle competenze *in subiecta materia*. L’art. 60, infatti, statuiva la diretta attribuzione ai Comuni, ex art. 118, co. 1, cost., delle funzioni attinenti alla «promozione di attività ricreative e sportive e gestione di impianti e servizi complementari alle attività turistiche», oltre a quelle relative a «rifugi alpini, campeggi e altri esercizi ricettivi extra-alberghieri». Il combinato disposto degli artt. 56 e 60 del decreto, tuttavia, seppur riferito al medesimo ambito delle attività sportive “non agonistiche” pareva complicare, almeno *prima facie*, il quadro delle competenze. Si attribuivano infatti tanto alle Regioni quanto ai Comuni le funzioni amministrative afferenti al medesimo ambito materiale, quello della «promozione delle attività sportive»⁽¹⁰¹⁾, determinando così un evidente rischio di sovrapposizione delle competenze⁽¹⁰²⁾.

In conclusione, la distinzione tra sport come “agonismo a programma illimitato” e sport come “servizio sociale” veniva posta a fondamento del modello “policentrico” di riparto delle competenze *in subiecta materia* e fungeva da linea di discriminazione tra competenze statali e competenze regionali⁽¹⁰³⁾. In capo agli organi statali, infatti,

⁽¹⁰¹⁾ Come sottolineava E. GIZZI, *op. cit.*, p. 42 ss., il termine «promozione» assumeva un duplice significato. Da un lato, infatti, pareva implicare una mera opera di stimolo e di sostegno ad attività che avrebbero dovuto essere svolte da altri soggetti; dall’altro, invece, pareva indicare anche la possibilità di un intervento diretto degli organi regionali volto a far conoscere le attività sportive.

⁽¹⁰²⁾ In realtà, come ebbero modo di evidenziare i primi commentatori (cfr. M. P. CHITI, *Il nuovo regime, cit.*, p. 72) era possibile tracciare una linea di demarcazione tra competenze regionali e competenze comunali in riferimento sia al tipo di attività da svolgere sia alla dimensione territoriale degli interessi coinvolti. Da un lato, infatti, veniva rimessa in via esclusiva alle Regioni l’attività di “programmazione” tanto degli interventi promozionali quanto della realizzazione degli impianti, con la correlativa erogazione degli occorrenti contributi finanziari. Dall’altro, l’attività “promozionale” spettava ai Comuni quando coinvolgeva interessi meramente localistici, mentre ricadeva nella competenza regionale quando assurgeva ad una dimensione sovracomunale. Più di recente, sul punto, anche C. PADULA, *La competenza legislativa regionale in materia di “ordinamento sportivo”: una novità apparente*, in *Reg.*, 2006, p. 366.

⁽¹⁰³⁾ La distinzione tra attività sportive “agonistiche” e “non agonistiche” ai fini del riparto di competenze tra Stato e Regioni corrispondeva del resto alle conclusioni avanzate sul punto dalla Commissione Giannini sullo sport, che era stata la vera e propria fonte di ispirazione del decreto del 1977.

rimanevano quelle afferenti allo sport “agonistico” che, coinvolgendo interessi di dimensione sovregionale e addirittura sovranazionale, necessitavano di una regolamentazione e di un esercizio unitari, mentre alle Regioni venivano rimessi i profili competenziali afferenti allo sport “non agonistico” che, coinvolgendo interessi di dimensione sub-statale spesso connessi alle peculiarità delle comunità di riferimento, ben si prestavano ad una disciplina e ad un esercizio differenziati per ambiti territoriali ⁽¹⁰⁴⁾.

La distinzione in parola è stata in seguito autorevolmente confermata, assieme al quadro competenziale multilivello sotteso, anche dalla Corte costituzionale. Con la sentenza n. 517/1987 ⁽¹⁰⁵⁾, infatti, la Consulta, dopo aver statuito che «la vera e unica linea di divisione... è quella fra l’organizzazione delle attività sportive agonistiche, che sono riservate al CONI, e quella delle attività sportive di base o non agonistiche, che invece spettano alle Regioni», chiari cosa dovesse intendersi per sport “agonistico” confutando, almeno in parte, la tesi di coloro ⁽¹⁰⁶⁾ che attribuivano preminente rilievo al carattere internazionale dell’attività sportiva, vale a dire al suo collegamento, per il tramite delle istituzioni sportive nazionali, con le corrispettive istituzioni sportive transnazionali e, più in generale, con l’ordinamento sportivo internazionale. Secondo la Corte tale collegamento assumeva rilievo

⁽¹⁰⁴⁾ Al contrario non rivestivano alcun rilievo, nè andavano minimamente ad incidere il quadro competenziale multilivello appena tracciato altre classificazioni o distinzioni interne al mondo dello sport, prima tra tutte quella tra “professionismo” e “dilettantismo”. Non era possibile, infatti, formulare un’equazione perfetta tra “professionismo” e “agonismo” da una parte e “dilettantismo” e “non agonismo” dall’altra, come dimostrava (e come dimostra ancora oggi) il fatto che la maggior parte delle discipline sportive praticate a livello “agonistico” nel nostro Paese non avevano (e, salvo un numero assai ridotto, non hanno neppure oggi) ottenuto la qualifica professionistica. Lo sport “agonistico”, pertanto, veniva e viene praticato prevalentemente da atleti che possiedono lo *status* di dilettanti, senza che ciò determini conseguenze di alcun genere in ordine alla titolarità statale delle relative competenze. Sul punto già S. BARTOLE, *op. cit.*, p. 263 ss.; E. GIZZI, *op. cit.*, p. 44 ss.

⁽¹⁰⁵⁾ C. Cost., n. 517/1987, in *Giur. cost.*, 1987, p. 3351 ss., con nota di A. D’ATENA, *Verso una riconsiderazione della c.d. “collaborazione” tra Stato e Regioni?*, *ivi*, p. 3381 ss.; cfr. anche F. C. RAMPULLA, *La Corte “si esercita” sullo sport*, in *Reg.*, 1988, p. 431 ss.

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. S. BARTOLE, *op. cit.*, p. 264 ss., il quale limitava la sfera di azione del CONI alle sole attività sportive “agonistiche” collocabili in una «progressione di livelli».

soltanto sotto il profilo organizzativo ⁽¹⁰⁷⁾ nel senso che, affinché un'attività sportiva potesse considerarsi "agonistica", non era necessario che fosse collegata ad attività sportive internazionali, ma era sufficiente che si svolgesse sotto l'egida di una Federazione legittimamente inserita nell'organizzazione sportiva internazionale in virtù del congiunto riconoscimento da parte del CONI e della corrispondente IFS. Non era necessario, in pratica, l'inserimento dell'attività nel contesto dell'"agonismo a programma illimitato" di pertinenza delle istituzioni sportive internazionali, ma era sufficiente il suo svolgimento entro i confini più angusti dell'"agonismo programmatico limitato" (ma con proiezione organizzativa potenzialmente "illimitata") di pertinenza delle istituzioni sportive nazionali.

In conclusione, alla stregua della pronuncia della Corte, poteva definirsi "agonistica" ogni attività sportiva che presentasse i crismi dell'"ufficialità", siccome praticata all'interno di una manifestazione o competizione organizzata o promossa dalle istituzioni sportive nazionali e astretta al rispetto delle regole tecniche dalle stesse dettate, indipendentemente dal livello di "programmaticità" che la connotava. In definitiva, tenuto conto del fatto che le Federazioni e le altre istituzioni sportive avrebbero potuto organizzare anche attività non competitive e "non agonistiche", il criterio decisivo ai fini del riparto delle competenze risultava non tanto quello della "competitività" o meno dell'attività sportiva, né tantomeno quello della "programmaticità" "limitata" o "illimitata" della stessa, quanto piuttosto quello della "ufficialità" o "non ufficialità". O meglio, i tre caratteri della "competitività", della "programmaticità" e della "ufficialità" sarebbero dovuti ricorrere congiuntamente affinché una determinata attività sportiva potesse qualificarsi "agonistica" ⁽¹⁰⁸⁾.

Questa indicazione "positiva" della Corte circa l'ambito materiale di pertinenza degli organi statali permetteva di ricavare, per

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. punto 4.2. del *Considerato in diritto*, ove si precisa che lo sport "agonistico" di competenza statale «sotto il profilo organizzatorio, non può prescindere dal collegamento, tramite le federazioni nazionali di settore, con l'ordinamento sportivo internazionale».

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr., ancora una volta, punto 4.2. del *Considerato in diritto*: «i campionati sportivi, con il loro carattere di programmaticità e di competitività organizzata secondo criteri di ufficialità, possono essere considerati come il prototipo delle attività sportive agonistiche». Come precisava E. GIZZI, *op. cit.*, p. 63, l'attività sportiva "agonistica" comprendeva anche le «fasi di selezione, addestramento e preparazione dei praticanti, anch'esse riconducibili sotto l'organizzazione sportiva in senso stretto».

esclusione, l'ambito materiale di competenza regionale, che avrebbe riguardato non solo le attività sportive "non competitive" ma anche quelle che, pur praticate in forma "competitiva", non si svolgessero sotto l'egida di una FSN o di un'altra istituzione sportiva "ufficiale" e non aspirassero pertanto al riconoscimento "ufficiale" dei risultati⁽¹⁰⁹⁾. In pratica sarebbero state di pertinenza regionale tutte le attività sportive "non ufficiali" espressive della c.d. pratica sportiva "diffusa", a partire da quelle svolte in forma meramente individuale al di fuori di qualsiasi associazione o circolo o competizione ai soli fini dello sviluppo psico-fisico, fino a quelle culminanti in vere e proprie manifestazioni "competitive" e "programmatiche" ma meramente "amatoriali" organizzate da parrocchie, circoli e associazioni sportive non affiliate ad alcuna FSN.

La distinzione tra attività "agonistiche" e "non agonistiche-ricreative" posta a fondamento del riparto delle competenze sportive assumeva rilievo decisivo anche riguardo alla servente impiantistica⁽¹¹⁰⁾. L'art. 56, lettera b), del decreto del 1977 attribuiva alle Regioni, in riferimento alle attività sportive "ricreative", le funzioni afferenti non solo alle attività promozionali, ma anche all'impiantistica⁽¹¹¹⁾, previa consulenza tecnica del CONI⁽¹¹²⁾.

⁽¹⁰⁹⁾ Tra di esse, come ricordava E. GIZZI, *op. cit.*, p. 45 ss., anche le attività sportive che, pur praticate in forma "agonistica", non erano inserite nel circuito "ufficiale" CONI-FSN, rispetto alle quali la competenza regionale sarebbe venuta meno nel caso in cui fossero state successivamente "riconosciute" e fossero quindi entrate a far parte dell'ordinamento sportivo "ufficiale".

⁽¹¹⁰⁾ In epoca precedente al decreto del 1977 ogni competenza al riguardo, a prescindere dal carattere "agonistico" dell'attività sportiva ricadeva, anche sotto il profilo finanziario, sulle spalle dei Comuni i quali, come rilevava F. C. RAMPULLA, *op. cit.*, p. 433 ss., dovevano inserire i costi per la costruzione e la manutenzione degli impianti sportivi nel contesto delle spese facoltative e si potevano avvalere del credito agevolato dell'Istituto per il Credito Sportivo. Sul punto cfr. anche F. BLANDO, *Il ruolo e le competenze delle Regioni nello sport*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2009, 1, p. 32 ss.

⁽¹¹¹⁾ Fortemente critico nei confronti di questa corrispondenza di competenze era E. GIZZI, *op. cit.*, p. 49 ss., il quale riteneva che gli impianti sportivi configurassero in molti casi vere e proprie opere pubbliche e ricadessero pertanto nella materia concorrente "lavori pubblici di interesse regionale".

⁽¹¹²⁾ Secondo M. P. CHITI, *Art. 56, cit.*, p. 355, si trattava, per le Regioni, di una mera facoltà alla quale avrebbero anche potuto rinunciare. Diverso il parere di F. BLANDO, *op. cit.*, p. 40 ss.; ID., *Evoluzione e prospettive del rapporto tra Stato, Regioni e CONI in materia di sport*, in *Ist. fed.*, 2009, p. 46, ad avviso del quale il CONI

Nulla si diceva riguardo all'impiantistica servente alla pratica sportiva "agonistica", in ordine alla quale una minuziosa disciplina fu introdotta soltanto in seguito dalla legge n. 65 del 1987, emanata in occasione dell'assegnazione al nostro Paese dei campionati mondiali di calcio del 1990, che attribuì agli organi statali competenze assai estese⁽¹¹³⁾. Riguardo a quest'ultimo profilo la Corte costituzionale, con la medesima sentenza n. 517/1987 chiari che, contrariamente a quanto sosteneva la Regione ricorrente, la competenza statale in materia di sport "agonistico" non si limitava ai soli aspetti organizzativi e promozionali ma si estendeva fino a comprendere i profili relativi all'impiantistica, siccome strumentali rispetto ai primi⁽¹¹⁴⁾. Spettava invece alle Regioni la competenza in materia di impianti destinati allo svolgimento delle sole attività sportive "non agonistiche-ricreative". In pratica, la competenza a programmare e decidere gli interventi sugli impianti spettava allo Stato oppure alle Regioni a seconda che le strutture fossero destinate allo svolgimento rispettivamente di attività sportive "agonistiche" o "non agonistiche"⁽¹¹⁵⁾.

Le pronunce della Corte costituzionale finirono pertanto per precisare ed estendere il ruolo assolto dalla distinzione tra attività sportive "agonistiche" e "non agonistiche" quale pietra angolare del mo-

è ente di intervento necessario e il suo parere è vincolante. In quest'ultimo senso cfr. Cass., Sez. I Civ., n. 2257/2007, in *Foro it.*, 2007, I, c. 2113 ss.

⁽¹¹³⁾ Era prevista infatti la competenza statale in ordine alla costruzione, ampliamento, ristrutturazione, completamento e miglioramento in relazione a tre categorie di impianti sportivi: 1) quelli destinati ad ospitare le partite dei campionati mondiali, indicati dal CONI 2) quelli destinati «a soddisfare le esigenze dei campionati delle diverse discipline sportive, con strutture polifunzionali» 3) quelli destinati «a promuovere l'esercizio dell'attività sportiva mediante la realizzazione di strutture polifunzionali». La realizzazione di questi interventi veniva direttamente affidata ai Comuni, assistiti sul piano finanziario da contributi statali, mutui ventennali totalmente a carico dello Stato con la Cassa Depositi e Prestiti o mutui decennali, anch'essi totalmente a carico statale, con l'Istituto per il Credito Sportivo.

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. punto 3.1. del *Considerato in diritto*, ove si sottolinea che «nel concetto di organizzazione, quale ordinariamente applicato dalla giurisprudenza e dalla dottrina, rientrano gli interventi sulle persone e sulle cose coordinati al perseguimento di un determinato fine».

⁽¹¹⁵⁾ Il legislatore, in seguito alla pronuncia della Corte, modificò la normativa che aveva formato oggetto di impugnazione per adeguarla ai principi sanciti dalla Consulta. Il d.l. n. 22/1988, con formula maggiormente aderente ai dettami della Corte, parlava di «impianti destinati a soddisfare le esigenze delle attività agonistiche riferite a campionati delle diverse discipline sportive aventi carattere di programmaticità e di competitività organizzata secondo criteri di ufficialità».

dello “policentrico” di riparto delle competenze legislative ed amministrative in “materia sportiva”. In definitiva, al legislatore e all’amministrazione statale spettavano la disciplina e l’esercizio tanto delle funzioni afferenti ai profili organizzativi e promozionali relativi all’attività sportiva “agonistica” -intesa nel significato poc’anzi precisato- quanto dei profili relativi alla servente impiantistica. Al legislatore e all’amministrazione regionale erano invece rimessi la disciplina e la programmazione dei profili organizzativi e promozionali afferenti all’attività sportiva “non agonistica-ricreativa” assieme a quelli relativi alla servente impiantistica ⁽¹¹⁶⁾.

Il CONI e le Regioni si attenero al rigoroso rispetto delle rispettive competenze e favorirono un’ordinata attuazione del quadro competenziale appena tracciato ⁽¹¹⁷⁾, sul quale non incisero le c.d leggi

⁽¹¹⁶⁾ Il quadro delle competenze si presentava parzialmente difforme riguardo alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province Autonome, in ordine alle quali C. Cost., n. 517/1987, *cit.*, aveva introdotto un criterio di riparto apparentemente diverso rispetto a quello che connotava i rapporti tra Stato e Regioni ordinarie. In senso critico su questa pronuncia cfr. F. C. RAMPULLA, *op. ult. cit.*, p. 457 ss.; E. GIZZI, *op. cit.*, p. 62 ss. In seguito intervenne il d.l. n. 22/1988, poi convertito nella l. n. 92/1988 che, conformemente alle indicazioni della Corte, estese le competenze provinciali, ma fu a sua volta impugnato dinanzi alla Corte costituzionale, che dichiarò infondate le questioni sollevate con la sentenza n. 1111/1988, in *Giur. cost.*, 1988, p. 5396 ss., riguardo alla quale cfr. F.C. RAMPULLA, *Lo sport in Trentino-Alto Adige ed il sistema dei finanziamenti*, in *Reg.*, p. 587 ss.

⁽¹¹⁷⁾ Da un lato, infatti, il CONI limitò sempre più il proprio ruolo di ente deputato al governo dello sport alle attività “agonistiche”, rimettendo quelle “non agonistiche” all’intervento degli enti territoriali, come sottolinea anche F. BLANDO, *Il ruolo e le competenze*, *cit.*, p. 41 ss., il quale richiama, a titolo esemplificativo, il *Libro bianco dello sport 1966*, in *Riv. dir. sport.*, 1966, p. 293 ss., e il documento approvato dal Consiglio Nazionale il 25 febbraio 1971 dal titolo *Il CONI e le Federazioni Sportive alla conferenza mondiale dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1971, p. 144 ss. Dall’altro, le Regioni si limitavano ad interventi del tutto episodici e frammentari, volti a disciplinare limitati profili connessi al fenomeno e alle attività sportive, perlopiù attraverso disposizioni inserite all’interno di leggi chiamate a regolare materie confinanti. Per una rassegna delle leggi regionali relative allo sport o a materie confinanti cfr. T. DE JULIIS (a cura di), *Leggi regionali per lo sport. Quadro sintetico della legislazione regionale e delle iniziative interessanti lo sport*, Roma, 1974; F. B. ASCANI, *Lo sport e le sue leggi. Analisi degli aspetti socio-politici e della legislazione regionale e nazionale dello sport in Italia*, Milano, 1979; S. BARTOLE, *op. cit.*, p. 269 ss.; E. GIZZI, *op. cit.*, p. 54 ss.; V. GERI, *op. cit.*, p. 368 ss.; C. NAPOLI, *La potestà legislativa concorrente in materia di “ordinamento sportivo”*, in *Quad. cost.*, 2009, p. 124 ss.; ID., *La materia “ordinamento sportivo” tra Stato e Regioni*, in *Sport e ordinamenti giuridici*, a cura di L. Brusciuglia, R. Romboli, G. Famiglietti, Pisa, 2009, p. 116 ss.; F. BLANDO, *op. ult. cit.*, p. 32 ss.; ID., *Evoluzione e prospettive*, *cit.*, p. 34 ss.

Bassanini e i relativi decreti attuativi ⁽¹¹⁸⁾ che, *in parte qua*, non apportarono alcun significativo mutamento contenutistico ⁽¹¹⁹⁾. Alla vigilia della riforma costituzionale del 2001, pertanto, il modello di riparto multilivello delle competenze in “materia sportiva” appariva fortemente radicato e consolidato attorno al binomio sport “agonistico” (di pertinenza statale)-sport “non agonistico-ricreativo” (di pertinenza regionale).

3. La Novella costituzionale del 2001: introduzione di un riferimento costituzionale diretto allo sport e rafforzamento della distinzione tra attività sportive “agonistiche” e “non agonistiche”.

La Novella del 2001 ha inserito nella Carta costituzionale un riferimento diretto al fenomeno sportivo attraverso l’inclusione, tra le materie di competenza legislativa concorrente, dell’“ordinamento sportivo”. Il superamento o, al contrario, la conservazione del quadro competenziale multilivello consolidatosi in precedenza e della sottesa

⁽¹¹⁸⁾ In ordine ai quali cfr. G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998.

⁽¹¹⁹⁾ In particolare, il d. lgs. n. 112/1998 inseriva lo sport nel settore organico dei “servizi alla persona”, confermando in tal modo la vocazione “sociale” delle attività sportive di pertinenza regionale, come sottolinea anche M. GOLA, *Sport e Regioni nel Titolo V della Costituzione*, in *Giustizia sportiva e arbitrato*, a cura di C. Vaccà, Milano, 2006, p. 53 ss. L’art. 157 del decreto (in ordine al quale cfr. L. COEN, *Commento all’art. 157*, in *Reg.*, 1998, p. 981 ss.) non modificava il quadro competenziale già in essere. Da un lato, infatti, con un’operazione di razionalizzazione dell’esistente, manteneva in capo allo Stato la funzione di vigilanza sul CONI e sull’Istituto per il Credito Sportivo, perpetuando così l’ipoteca statale sulle attività sportive “agonistiche”. Dall’altro sanciva il trasferimento in capo alle Regioni di alcune, limitate funzioni in materia di impiantistica in precedenza esercitate da organi statali, al precipuo fine di avviare in questo settore una prassi virtuosa di collaborazione tra Stato e Regioni. Si trattava dell’approvazione dei programmi relativi alla realizzazione, ampliamento e ristrutturazione degli impianti sportivi e delle loro pertinenze destinati ad ospitare manifestazioni “agonistiche” riferite a campionati organizzati secondo criteri di “ufficialità”, di cui all’art. 1, co. 1, lettera b), d.l. n. 2/1987. In tal modo si distingueva tra soggetto competente a definire i criteri e i parametri di redazione dei programmi (lo Stato, previo parere del CONI e della Conferenza unificata) e soggetto competente ad elaborare i programmi (le Regioni). Secondo L. COEN, *op. cit.*, p. 982 ss., la disposizione in parola aveva il pregio di coinvolgere in un unico processo decisionale il centro e la periferia, permettendo alle Regioni di dismettere le vesti di «contraenti deboli».

distinzione tra attività sportive “agonistiche” e “non agonistiche” dipende sostanzialmente dall’interpretazione della locuzione in parola, suscettibile di assumere accezioni diverse.

Qualora si ascrivesse alla locuzione “ordinamento sportivo” il suo significato “tecnico”, in ossequio al tenore letterale della Carta novellata, il precedente quadro competenziale risulterebbe irrimediabilmente travolto. Detta locuzione assumerebbe infatti un’accezione onnicomprensiva, inclusiva di tutti i profili più o meno direttamente connessi alla “materia sportiva”, con conseguente attribuzione alla competenza legislativa concorrente regionale della disciplina di tutti i profili relativi non solo alle attività sportive, di qualunque genere esse siano, ma all’intero ordinamento giuridico sportivo in tutte le sue componenti soggettive, organizzative e normative (¹²⁰).

(¹²⁰) Peraltro, vi è anche chi ha cercato di conciliare l’interpretazione tecnico-letterale della locuzione “ordinamento sportivo” con la perpetuazione della distinzione tra attività sportive “agonistiche” e “non agonistiche”, pur modificando il quadro competenziale sottostante attraverso un allargamento delle competenze legislative regionali. Risulterebbero infatti ascritte alla competenza concorrente regionale soltanto le attività sportive “agonistiche”, ritenute le uniche idonee ad assurgere al rango ordinamentale in virtù della loro dimensione internazionale e del carattere di “programmaticità” e di “ufficialità” da cui risultano connotate. Di contro, risulterebbero prive di connotazione ordinamentale, siccome contraddistinte dai caratteri della “non programmaticità” e soprattutto della “non ufficialità”, le attività sportive “non agonistiche-ricreative”, che formerebbero pertanto oggetto di una autonoma e distinta materia “innominata” di competenza residuale regionale. Pare questa l’opinione di R. BIN, *Quando la Corte prende la motivazione “sportivamente” (nota alla sent. 424/2004)*, in *Reg.*, 2005, p. 669, il quale, partendo dall’equiparazione tra le attività sportive “agonistiche” di cui parlava la sentenza n. 517/1987 e la materia “ordinamento sportivo” attribuita alla competenza concorrente regionale dal novellato art. 117, co. 3, cost., giunge poi alla conclusione che le attività sportive “non agonistiche-ricreative” spetterebbero alla competenza residuale regionale. Questa tesi disvela un’ipotesi di lavoro alla quale in questa sede non può che accennarsi fuggacemente ma che meriterebbe di essere analizzata ed approfondita con maggiore cura ed attenzione. Si allude alla possibilità o meno di ricondurre ad una prospettiva ordinamentale anche le attività sportive “non agonistiche-ricreative” che, come detto, possiedono un carattere spiccatamente “sociale” e un grado assai ridotto di “programmaticità” e non presentano alcun collegamento con l’ordinamento sportivo “ufficiale” nella sua duplice dimensione nazionale e transnazionale ed anzi si sviluppano e si svolgono completamente al di fuori di esso. Ne discende che, quando si parla di “ordinamento sportivo” in senso tecnico-giuridico, si fa riferimento soltanto al complesso delle attività agonistiche “ufficiali”, con esclusione di quelle “ricreative-non ufficiali”. Si potrebbe semmai adombrare l’ipotesi che quest’ultime, pur con il loro ridotto apparato istituzionale, organizzativo e normativo, possano configurare altrettanti ordinamenti giuridici sportivi separati e distinti rispetto a quello “ufficiale”. La risposta al quesito non riveste interesse ai

Una più attenta considerazione sistematica della disposizione in parola induce però a propendere per un'opzione interpretativa "conservativa", volta a perpetuare il precedente quadro competenziale. In primo luogo, infatti, anche nel Titolo V novellato si ripropone in termini pressoché identici il problema della frammentazione di disciplina stante l'esistenza di molteplici ambiti materiali che presentano indubbi profili di incidenza diretta ed indiretta sul fenomeno sportivo, sia tra quelli di competenza esclusiva statale ⁽¹²¹⁾ o concorrente ⁽¹²²⁾ che tra

fini della presente trattazione e comunque necessiterebbe, come detto, di ben maggiori spazi e di un ben maggiore grado di approfondimento. Sul punto cfr. G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo, in Ente pubblico ed enti pubblici*, a cura di V. Cerulli Irelli, G. Morbidelli, Torino, 1994, p. 172, ad avviso del quale le attività sportive "ricreative" sarebbero esterne alla disciplina ordinamentale sportiva vera e propria e, più recentemente, nel medesimo senso, F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale concorrente*, in *Foro Amm. - Tar*, 2006, p. 3712.

⁽¹²¹⁾ Basti por mente alla "politica estera e rapporti internazionali dello Stato" (lettera a), in ordine ai rapporti che gli organi statali sono chiamati ad intrattenere con le istituzioni sportive internazionali, ad es. con il CIO in occasione dell'organizzazione sul territorio nazionale dei Giochi Olimpici; all'"immigrazione" (lettera b), in relazione soprattutto ai problemi di tesseramento degli atleti extracomunitari; alla "tutela della concorrenza" (lettera e), materia "trasversale" in grado di incidere sui diversi profili economici che connotano le attività sportive di più ampia diffusione; all'"ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (lettera g), che include ogni profilo di disciplina relativo al CONI; all'"ordine pubblico e sicurezza" (lettera h); alla "giurisdizione e norme processuali" e alla "giurisdizione amministrativa" (lettera l), relativamente ai rapporti tra giurisdizione statale e sistemi giustiziali interni all'ordinamento sportivo; all'"ordinamento civile" (lettera l), altra materia "trasversale" che tocca da vicino profili del fenomeno sportivo di enorme rilievo quali il contratto e il rapporto di lavoro degli sportivi professionisti e lo "statuto" giuridico degli enti associativi e federativi che operano nel movimento sportivo in veste di persone giuridiche private (società, associazioni, Federazioni, ecc.); alla "determinazione del livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lettera m), in relazione soprattutto alla connotazione "sociale" che assume lo sport c.d. "ricreativo-diffuso"; alle "norme generali sull'istruzione" (lettera n), per quanto attiene all'insegnamento dell'educazione fisica nelle scuole di ogni ordine e grado.

⁽¹²²⁾ Si allude alla "tutela e sicurezza del lavoro", soprattutto in riferimento agli obblighi cui debbono soggiacere le società-datori di lavoro che stipulano contratti di lavoro subordinato con gli sportivi professionisti; l'"istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con l'esclusione della istruzione e della formazione professionale", in relazione, ancora una volta, all'esercizio della pratica sportiva nelle scuole; la "tutela della salute", quanto ai profili relativi alla medicina sportiva e alla tutela sanitaria delle attività sportive; il "governo del territorio", in relazione ai problemi relativi all'impianistica sportiva.

quelli “innominati” di spettanza regionale residuale ⁽¹²³⁾. La “materia sportiva” presenta pertanto ancora oggi confini labili ed incerti e mantiene intatta la propria vocazione alla “doppia trasversalità”, ponendosi al crocevia di una molteplicità di ambiti materiali-competenziali sui quali va ad incidere e dai quali può essere a sua volta incisa ⁽¹²⁴⁾.

Vi sono poi una serie di considerazioni di carattere logico-sistematico che depongono a favore di una lettura “minimalista” della Novella costituzionale, con conseguente attribuzione di un significato “atecnico” alla locuzione “ordinamento sportivo” ⁽¹²⁵⁾. In primo luogo, non dissimilmente da quanto accadeva sotto il vigore della Carta del '48, le “etichette” di cui all’art. 117 cost. debbono essere interpretate secondo il criterio “storico-normativo” ⁽¹²⁶⁾. Conseguentemente, alla “materia sportiva” deve ascriversi il medesimo significato che possedeva in precedenza e che si è venuto precisando -tramite i decreti di trasferimento delle funzioni amministrative e l’intervento chiarificatore della Corte costituzionale- attraverso la distinzione tra sport “agonistico” e sport “non agonistico”.

In secondo luogo, non sono venute meno le ragioni logico-giuridiche poste a fondamento della distinzione in parola, attinenti alla diversa natura, consistenza e dimensione territoriale degli interessi coinvolti nell’esercizio delle due diverse categorie di attività sportive. Al contrario, la *ratio* ispiratrice del richiamato criterio di riparto delle competenze gode ancora oggi di perdurante vitalità e manifesta addirittura virtualità espansive ⁽¹²⁷⁾. Il superamento della distinzione deter-

⁽¹²³⁾ Il riferimento è a materie tradizionalmente confinanti con quella sportiva quali la “pesca” e la “caccia”.

⁽¹²⁴⁾ Sul punto cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 67 ss.; M. GOLA, *op. cit.*, p. 56, p. 60 ss.; C. NAPOLI, *La potestà legislativa concorrente*, cit., p. 126; ID., *La materia*, cit., p. 124, la quale parla di una «concorrenza di competenze» e suggerisce di ricorrere, per la risoluzione dei problemi di sovrapposizione di disciplina cui può dare luogo, al criterio della «prevalenza».

⁽¹²⁵⁾ Cfr. al riguardo, C. PADULA, *op. cit.*, p. 369 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 74 ss.; F. CARDARELLI, *op. cit.*, p. 3717 ss.; AA. VV., *Diritto dello sport*, II ed., Firenze, 2008, p. 34 ss.; F. BLANDO, *Evoluzione e prospettive*, cit., 63.

⁽¹²⁶⁾ Sul punto cfr. A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 15 ss.

⁽¹²⁷⁾ Si pensi al divario sempre crescente tra attività sportive “agonistiche-ufficiali” di maggiore diffusione, da un lato, e attività sportive “non agonistiche” praticate per finalità meramente ludico-ricreative, dall’altro. Le prime, infatti, con tutto il corollario di implicazioni economiche e spettacolari che si portano appresso, estendono sempre di più la propria sfera di azione da una dimensione meramente nazionale-lo-

minerebbe infatti la sottoposizione all'opera differenziatrice delle Regioni di profili di disciplina che, sottendendo interessi di rango nazionale o addirittura sovranazionale necessitano, al contrario, di una regolamentazione unitaria ed infrazionabile. Ciò contrasterebbe apertamente con le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 303/2003 ⁽¹²⁸⁾ riguardo ai criteri di riparto delle competenze

cale ad una sovranazionale-globale, per cui necessitano ancor più di prima di una disciplina e di una regolamentazione uniformi che non possono che provenire dalle istituzioni centrali o addirittura sovranazionali. Secondo F. CARDARELLI, *op. cit.*, p. 3714, «è la natura delle cose a rendere insuscettibile di diversificazione regionale l'attività sportiva (ordinata secondo regole tecniche) in senso proprio». Le seconde, invece, destinate al contrario a svilupparsi in ambiti sempre più ristretti e definiti, abbisognano di discipline e regolamentazioni locali in grado di raccogliere con immediatezza le istanze provenienti dalle comunità territoriali di riferimento e di fornire loro risposte rapide, efficaci e soprattutto modulate in base alle diverse necessità.

⁽¹²⁸⁾ Cfr. C. Cost., n. 303/2003, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2675 ss., con nota redazionale di R. ALESSE, *ivi*, p. 2774 ss., e osservazioni di A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, *ivi*, p. 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, *ivi*, p. 2782 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, *ivi*, p. 2791 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, *ivi*, p. 2805 ss. A commento della sentenza cfr. anche I. MASSA PINTO, *Nota in margine della sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale: una "opinione concorrente"*, in *Giur. it.*, 2004, p. 1568 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Reg.*, 2004, p. 578 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e "strict scrutiny"*, *ivi*, p. 587 ss. Detta pronuncia ha consacrato il principio di sussidiarietà quale criterio di riparto non solo delle competenze amministrative ma anche di quelle legislative. La Corte ha infatti statuito che, ogniqualvolta occorra trasferire in capo allo Stato determinate funzioni amministrative per esigenze di esercizio unitario ex art. 118, co. 1, cost., sfruttando in tal modo la propensione "ascensionale" del principio di sussidiarietà, allo spostamento delle funzioni amministrative si accompagna necessariamente anche lo spostamento delle corrispondenti funzioni legislative. Questa conclusione risulta obbligata alla luce del principio di legalità, in applicazione del quale ogni funzione amministrativa può essere esercitata soltanto a seguito dell'emanazione di una previa disposizione legislativa che la disciplini e la regoli e ne conferisca la titolarità e/o l'esercizio in capo ad un determinato organo. Ne consegue che, in presenza di ragioni che suggeriscono (ma sarebbe meglio dire impongono) di spostare l'esercizio delle funzioni ad un livello sovraregionale, e quindi di rimetterle in capo allo Stato affinché le eserciti unitariamente, non può che essere il legislatore statale a dettare la previa disciplina e ad intestarsene la titolarità. Ciò per almeno due ordini di motivi: in primo luogo, la valutazione circa l'esistenza di esigenze di esercizio unitario risulta più agevole per lo Stato che non per le singole Regioni; in secondo luogo, qualora si lasciasse la competenza legislativa nelle mani delle Regioni e si spostasse l'esercizio delle relative funzioni amministrative in capo allo

legislative e amministrative implicitamente desumibili dalla Carta novellata. Si tratta, come noto, della prima pronuncia nella quale la Corte ha configurato il meccanismo della “chiamata in sussidiarietà”⁽¹²⁹⁾ o “attrazione in sussidiarietà”⁽¹³⁰⁾, utilmente applicabile alla “materia sportiva”, anche al fine di perpetuare la distinzione tra attività sportive “agonistiche” e “non agonistiche”⁽¹³¹⁾. Sussistono infatti -giova ribadirlo per l’ennesima volta- ragionevoli e giustificati motivi logico-giuridici per ritenere che le funzioni amministrative relative allo sport “agonistico” debbano essere esercitate a livello unitario da parte degli organi statali, in virtù della dimensione sovranazionale e del carattere infrazionabile degli interessi sottesi, con conseguente trascinarsi in capo agli stessi anche delle corrispondenti competenze legislative. Di contro, analoghe esigenze di esercizio unitario non possono scorgersi riguardo alle attività sportive “non agonistiche”. Queste ultime, in virtù delle finalità ludico-ricreative che le connotano e del ridotto contesto territoriale di riferimento sottendono interessi frazionabili, di

Stato si pervenirebbe all’assurdo risultato che quest’ultimo verrebbe chiamato ad esercitare una funzione alla base della quale si trovano molteplici discipline potenzialmente diverse. L’operazione di “attrazione in sussidiarietà” risulta legittima soltanto se riesce a superare con successo il vaglio di costituzionalità della Corte che ha predisposto al riguardo una sorta di “test” volto ad accertare che l’interesse pubblico sotteso allo spostamento verso l’alto delle funzioni sia proporzionato e non affetto da irragionevolezza alla luce di un *strict scrutiny* e, soprattutto, che il meccanismo in parola sia stato attivato a seguito di un accordo con la Regione interessata, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

⁽¹²⁹⁾ Sulle origini del principio di sussidiarietà, soprattutto all’interno della dottrina sociale della Chiesa, cfr. L. VIOLINI, *Il principio di sussidiarietà*, in *Sussidiarietà: la riforma possibile*, a cura di G. Vittadini, Milano, 1998, p. 53 ss.; F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in *La Repubblica delle autonomie*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, Torino, 2003, p. 197 ss. Secondo P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997, p. 84, tale principio era già presente nella Carta del ’48, siccome implicitamente desumibile dall’art. 5 cost. Nel medesimo senso anche A. D’ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 13 ss.

⁽¹³⁰⁾ Dapprima in riferimento alle materie di competenza concorrente. In seguito, il meccanismo è stato esteso anche alle materie di competenza residuale ad opera di C. Cost., n. 6/2004, in *Giur. cost.*, 2004, p. 105 ss., con nota redazionale di A. ODDI, *ivi*, p. 134 ss., e osservazioni di F. BILANCIA, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la “perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari”*, *ivi*, p. 137 ss.; F. DE LEONARDIS, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, *ivi*, p. 145 ss.; E. PESARESI, *Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità ed autonomia*, *ivi*, p. 153 ss.

⁽¹³¹⁾ Come sottolineano anche R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 70 ss.; AA. VV., *Diritto dello sport*, *cit.*, p. 35.

più ridotta dimensione quantitativa e qualitativa, perseguibili anche a mezzo di competenze regionali differenziate.

In terzo ed ultimo luogo, vi sono ragioni strettamente connesse alla necessità di garantire la continuità dell'attività sportiva "agonistica" sia sul piano nazionale che internazionale, attraverso la conservazione dell'attuale assetto normativo e amministrativo relativo allo sport "ufficiale", fondato su una nutrita serie di leggi statali e sulla posizione di assoluta preminenza attribuita al CONI quale ente pubblico statale. Sotto quest'ultimo profilo assume rilievo la sentenza n. 270/2005 ⁽¹³²⁾ ove la Corte costituzionale, occupandosi della materia "enti pubblici nazionali" di esclusiva competenza statale ex art. 117, co. 2, lettera g), cost., indica espressamente le condizioni e i casi al ricorrere dei quali il legislatore statale può legittimamente istituire un ente pubblico e disciplinarne l'ordinamento e l'organizzazione ⁽¹³³⁾. Condizioni che paiono sussistere in riferimento al CONI e che ne garantiscono il mantenimento in vita assieme al complessivo apparato organizzativo-amministrativo cui risulta preposto e alla disciplina statale che lo riguarda ⁽¹³⁴⁾.

⁽¹³²⁾ Cfr. C. Cost., n. 270/2005, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2461 ss. Al riguardo cfr. C. PADULA, *op. cit.*, p. 368 ss.

⁽¹³³⁾ a) Quando si versa in un ambito materiale di competenza esclusiva dello Stato e quest'ultimo non intende esercitare le relative funzioni amministrative attraverso i propri organi di amministrazione diretta, per cui si rende necessaria la creazione di un organo di amministrazione indiretta; b) quando, pur versandosi in un ambito materiale di competenza concorrente o residuale, il legislatore statale ha "attratto in sussidiarietà" le relative funzioni ritenendo che vi siano esigenze di esercizio unitario a livello sovragregionale (Punto 9 del *Considerato in Diritto*).

⁽¹³⁴⁾ Anche in virtù del combinato disposto con le argomentazioni logico-giuridiche già svolte e con le pronunce della Corte precedentemente richiamate. Interpretando l'etichetta "ordinamento sportivo" secondo il criterio "storico-normativo" si ricade nell'ipotesi sub a). Rimarrebbe infatti in vita il precedente riparto di competenze fondato sulla distinzione tra sport "agonistico" di pertinenza statale e sport "non agonistico" di pertinenza regionale e risulterebbe conseguentemente legittima la disciplina relativa al CONI, quale ente pubblico del quale lo Stato si avvale per l'esercizio delle funzioni amministrative di sua spettanza in "materia sportiva". Ascrivendo, al contrario, alla locuzione "ordinamento sportivo" il suo significato tecnico-giuridico, si ricadrebbe comunque nell'ipotesi sub b), perché in relazione all'esercizio delle funzioni afferenti allo sport "agonistico" sussistono -come si è visto- tutti i presupposti logico-giuridici per legittimarne la "chiamata in sussidiarietà" da parte degli organi statali. Anche in questo caso, pertanto, la permanenza in vita del CONI e della disciplina statale ad esso afferente non potrebbe essere messa in discussione.

La lettura “conservativa” del quadro competenziale antecedente ha ricevuto conferma tanto ad opera della giurisprudenza costituzionale quanto sul piano normativo. Sotto il primo profilo occorre richiamare l’unica pronuncia con la quale fino ad oggi la Corte si è direttamente occupata dell’“ordinamento sportivo”⁽¹³⁵⁾. Le indicazioni fornite al riguardo, infatti, pur nella loro apparente contraddittorietà⁽¹³⁶⁾, non sembrano discostarsi da quelle contenute nella sentenza “capostipite” del 1987⁽¹³⁷⁾. In particolare il Giudice delle leggi pare avere confermato il criterio distintivo fondato sul binomio sport “agonistico” (di competenza statale)-sport “non agonistico-ricreativo” (di competenza regionale) e il corrispondente riparto delle competenze sugli impianti. Da un lato, infatti, afferma che la disciplina relativa agli impianti destinati all’esercizio di attività “non agonistiche” ricade nell’ambito della materia concorrente “ordinamento sportivo”. Dall’altro, riconduce nel medesimo ambito materiale i profili di disciplina relativi agli Enti di Promozione Sportiva -organismi sportivi istituzionalmente votati all’organizzazione e alla promozione delle attività sportive con finalità ricreative e formative nonché alla promozione dello sport “amatoriale”- e riconosce che «il potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale è un settore “di sicura competenza regionale»⁽¹³⁸⁾.

Questa interpretazione risulta altresì confortata dagli interventi normativi *in subiecta materia*. Il legislatore statale ha infatti continuato a disciplinare lo sport “agonistico” con interventi organici nonché ad esercitare le relative funzioni per il tramite del CONI e in ben due occasioni ha fatto esplicito riferimento ad un non meglio precisato

⁽¹³⁵⁾ Cfr. C. Cost., n. 424/2004, in *Giur. cost.*, 2004, p. 4503 ss. A commento della sentenza cfr. R. BIN, *op. cit.*, p. 667 ss.; F. BLANDO, *Titolo V della Costituzione e ordinamento sportivo (nota a Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 424)*, in www.giustiziasportiva.it, 2005.

⁽¹³⁶⁾ Puntualmente sottolineata da R. BIN, *op. cit.*, p. 667 ss.; F. CARDARELLI, *op. cit.*, p. 3715.

⁽¹³⁷⁾ *Contra*, C. NAPOLI, *La materia, cit.*, p. 122 ss., ad avviso della quale la Corte «sembra cambiare prospettiva», non attribuendo più rilievo alcuno al carattere “agonistico” o “non agonistico” delle attività sportive ai fini del riparto di competenze.

⁽¹³⁸⁾ Punto 13 del *Considerato in Diritto*.

«ordinamento sportivo nazionale»⁽¹³⁹⁾. Di contro, le Regioni sono intervenute con normative disorganiche e frammentarie afferenti a materie confinanti o comunque volte a disciplinare singoli profili relativi allo sport “non agonistico”⁽¹⁴⁰⁾.

In conclusione, la Novella costituzionale non pare aver scalfito il precedente quadro di riparto delle competenze in “materia sportiva” fondato sul binomio sport “agonistico”-sport “non agonistico”. L’opzione interpretativa “conservativa” produce indubbi benefici a vantaggio della razionalità complessiva del sistema di riparto delle competenze, che finiscono col fare premio sui “costi” che pur discendono dal suo accoglimento, tanto in ordine al mancato rispetto del dettato letterale della Carta novellata⁽¹⁴¹⁾, quanto in ordine alla validità e correttezza dei presupposti logico-giuridici che ne sono posti a fondamento, vale a dire l’interpretazione “storico-normativa” delle “etichette materiali”⁽¹⁴²⁾ e il meccanismo dell’“attrazione in sussidia-

⁽¹³⁹⁾ Si allude all’art. 1, co. 1, l.n. 280/2003; e all’art. 1 del d.l. n. 136/2004, ove il CONI viene indicato quale «garante dell’unicità dell’ordinamento sportivo nazionale». Sul punto cfr. F. CARDARELLI, *op. cit.*, p. 3712 ss.

⁽¹⁴⁰⁾ Al riguardo cfr. C. NAPOLI, *La potestà legislativa concorrente*, *cit.*, p. 125; ID., *La materia*, *cit.*, p. 120 ss., la quale ricorda come solo la Basilicata (l. n. 26/2004), la Liguria (l. n. 26/2002), la Lombardia (l. n. 26/2002) e la Puglia (l. n. 33/2006), abbiano raggruppato all’interno di un unico testo legislativo sia i profili di disciplina relativi allo sport propriamente detto sia quelli su di esso incidenti ma riconducibili a materie confinanti. A questa elencazione F. BLANDO, *Il ruolo e le competenze*, *cit.*, p. 49 ss., aggiunge anche la legge del Lazio n. 15/2002, non a caso intitolata “Testo Unico in materia di sport”. Per una visione completa sulle leggi regionali in “materia sportiva” dopo la riforma del Titolo V cfr. F. DI LASCIO, *L’ordinamento sportivo nelle recenti leggi regionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, p. 702 ss.; F. BLANDO, *Evoluzione e prospettive*, *cit.*, p. 58 ss. Peraltro, negli statuti c.d. di “seconda generazione” non figurano più le declamazioni sul carattere “sociale” dell’attività sportiva contenute nei loro antenati di “prima generazione”.

⁽¹⁴¹⁾ La locuzione “ordinamento sportivo” introdotta *ex novo* viene infatti intesa in senso “atecnico”. Secondo AA. VV., *Diritto dello sport*, *cit.*, p. 35, utilizzando la locuzione in parola, «il legislatore costituzionale *plus dixit quam voluit*». Dello stesso avviso B. MARCHETTI, *Ordinamento sportivo*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte speciale*, a cura di G. Corso, V. Lopilato, Milano, 2006, II, p. 490; C. NAPOLI, *La potestà legislativa concorrente*, *cit.*, p. 126; ID., *La materia*, *cit.*, p. 124.

⁽¹⁴²⁾ Tale criterio ermeneutico, infatti, da un lato presenta l’innegabile pregio di non costringere l’interprete a riempire *ex novo* di contenuti un’“etichetta materiale” rispetto alla quale esiste un quadro normativo e giurisprudenziale già consolidato e di garantire, in ultima analisi, la continuità giuridica; dall’altro favorisce però la “cristallizzazione” delle materie, rendendo difficoltoso e quasi impossibile il loro adatta-

rietà”⁽¹⁴³⁾. In attesa di un auspicabile intervento legislativo sul punto⁽¹⁴⁴⁾, pertanto, la distinzione tra attività sportive “agonistiche-ufficiali” e “non agonistiche-non ufficiali” garantisce la conservazione e la perpetuazione dell’unico quadro competenziale ragionevole e plausibile, quello ereditato dal precedente assetto costituzionale⁽¹⁴⁵⁾.

mento all’evoluzione dei tempi e frustrando alla fine ogni tentativo di riforma o di innovazione. Di tali profili critici dà conto, pur mostrando di non condividerli, A. D’ATENA, *Materie legislative, cit.*, p. 20.

⁽¹⁴³⁾ Il ricorso al meccanismo in parola determina l’insorgenza di una serie di problemi di non facile soluzione, primo tra i quali quello della “leale collaborazione” tra Stato e Regioni. Tra i presupposti che legittimano la “chiamata in sussidiarietà” e che formano oggetto del relativo “test” di valutazione da parte della Corte vi è infatti anche quello del necessario, previo accordo con la Regione interessata. C. PADULA, *op. cit.*, p. 371, ipotizza al riguardo due soluzioni: o un coinvolgimento “strutturale-organizzativo” delle Regioni, attraverso la presenza di loro rappresentanti negli organi del CONI; oppure un loro coinvolgimento “funzionale-procedimentale”, tramite la previsione di intese con la Conferenza Stato-Regioni prima dell’emanazione di ogni atto del CONI. Questo coinvolgimento preventivo delle Regioni appare discutibile in riferimento ad una materia, lo sport “agonistico”, da ritenersi sottratta alla loro competenza nella sua interezza e non soltanto in relazione a determinati profili e funzioni, perché in ogni suo aspetto sottende interessi unitari, anche di livello sovranazionale, assolutamente infrazionabili. Prova inequivoca della difficile collaborazione tra CONI e Regioni è il fallimentare esperimento del Comitato Nazionale sport per tutti che, istituito (o meglio, positivizzato, visto che già esisteva) dall’art 10 del d. lgs. n. 242/1999 quale organo di raccordo e concertazione nel settore dello sport “sociale”, è stato soppresso pochi anni dopo dal d. lgs. n. 15/2004. Riguardo all’atteggiamento ostruzionistico delle Regioni e degli enti locali nei confronti di tale organo cfr. M. TORTORA, G. GUARINO, *I soggetti dell’ordinamento sportivo*, in *Il diritto dello sport*, a cura di G. C. Izzo, A. Merone, M. Tortora, Torino, 2007, p. 22.

⁽¹⁴⁴⁾ In ordine alle possibili soluzioni che avrebbe potuto adottare al riguardo il legislatore del 2001 e a quelle contenute nei diversi progetti di riforma costituzionale proposti nell’ultimo decennio e non andati a buon fine mi sia permesso rinviare ancora a M. MANCINI, *op. cit.*, p. 1115 ss.

⁽¹⁴⁵⁾ Detto binomio, semmai, in uno con i nuovi criteri dettati al riguardo dal novellato art. 118 cost., dovrebbe indurre rilevanti novità sotto il profilo dell’allocazione delle funzioni amministrative. Ferma restando l’esclusiva titolarità degli organi statali in ordine alle funzioni organizzative e regolamentari afferenti alle attività sportive “agonistiche” infatti, alle Regioni e agli enti locali potrebbero schiudersi nuove prospettive non solo, come è ovvio, in riferimento alla generalità delle funzioni afferenti alle attività sportive “non agonistiche”, ma anche a quelle afferenti alla relativa impiantistica. Da un lato, infatti, la realizzazione degli impianti sportivi interessa anche ambiti materiali di competenza concorrente e residuale regionale diversi e confinanti con lo sport, quali il “governo del territorio” e i “lavori pubblici di interesse regionale”, rispetto ai quali le Regioni dispongono di numerose e rilevanti funzioni. In secondo luogo, l’allocazione delle funzioni non può prescindere dalla valutazione della disponibilità delle risorse in capo ai diversi enti territoriali coinvolti.

4. *Il fondamento costituzionale indiretto delle attività sportive: gli artt. 2 e 18 della Costituzione.*

Come si è appena visto, la “materia sportiva” ha ricevuto diretta consacrazione costituzionale ad opera del novellato art. 117 della Carta. La disposizione in parola è destinata però a ricevere applicazione soltanto in riferimento al riparto “verticale” delle competenze tra i diversi enti territoriali di governo che costituiscono l’ordinamento repubblicano.

Vi sono altre disposizioni costituzionali idonee a fornire copertura costituzionale indiretta al fenomeno sportivo, nella sua duplice dimensione “agonistica” e “non agonistica”, o almeno ad alcuni profili che lo connotano (¹⁴⁶). A livello meramente esemplificativo occorre sottolineare, *in primis*, che le attività sportive, qualora svolte in forme professionali o imprenditoriali, assumono rilievo anche ai sensi degli

Né si può negare, a questo riguardo, un possibile ruolo anche agli enti locali, soprattutto per i profili relativi alla gestione degli impianti, visto l’uso promiscuo (contemporaneamente “agonistico” e “non agonistico”) cui molto spesso sono destinati. Sul punto cfr. B. MARCHETTI, *Lo sport*, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, Giuffrè, 2003, I, p. 952 ss. Sul nuovo art. 118 cost. cfr., *ex plurimis*, S. MANGIAMELI, *Riassetto dell’amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in Id., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 259 ss.; G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della costituzione*, in *Reg.*, 2002, p. 385 ss.; F. S. MARINI, *Il nuovo Titolo V: l’epilogo delle garanzie costituzionali sull’allocazione delle funzioni amministrative*, *ivi*, 2002, p. 403 ss.; E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, *ivi*, 2003, p. 441 ss.; A. CELOTTO, A. SARANDREA, *Le funzioni amministrative*, in *La Repubblica delle autonomie, cit.*, p. 185 ss.; G. ROLLA, *L’autonomia dei Comuni e delle Province*, *ivi*, p. 218 ss.; G. A. SALA, *Sui caratteri dell’amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2004, p. 22 ss.; G. FALCON, *L’autonomia amministrativa e regolamentare*, *ivi*, 2004, p. 393 ss.; A. CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, *ivi*, 2004, p. 422 ss.; L. ANTONINI, *L’attuazione dell’art. 118 Cost. e la questione delle funzioni amministrative*, in *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, a cura di B. Caravita, Milano, 2004, p. 223 ss.; M. PICCHI, *L’autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano, 2005; S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli, 2006.

(¹⁴⁶) Al riguardo cfr. AA. VV., *Diritto dello sport, cit.*, p. 28 ss.; G. VALORI, *op cit.*, p. 88 ss.

artt. 4 e 41 cost. ⁽¹⁴⁷⁾). In secondo luogo, viene in rilievo l'art. 32 della Carta, perchè l'attività sportiva implica un esercizio fisico e si configura pertanto anche come strumento volto al miglioramento o alla conservazione del benessere e della salute ⁽¹⁴⁸⁾. Da ultimo, un riferimento indiretto alla cultura e alla pratica sportiva è ravvisabile negli artt. 33 e 34 della Carta ⁽¹⁴⁹⁾.

Le disposizioni passate in rassegna non rivestono però alcuna utilità per la presente indagine perchè riguardano aspetti e profili particolari dell'attività sportiva, che non ne costituiscono l'essenza, il *proprium*, bensì soltanto connotazioni accidentali o eventuali. Né assume maggior rilievo al riguardo la configurazione della pratica sportiva quale manifestazione della personalità umana ⁽¹⁵⁰⁾. Occorre

⁽¹⁴⁷⁾ Questo profilo si manifesta con particolare evidenza riguardo al fenomeno del "professionismo" sportivo.

⁽¹⁴⁸⁾ La disposizione in parola tutela il diritto alla salute sotto un duplice profilo. In primo luogo, *sub specie* di diritto all'integrità fisica, con conseguente insorgenza di problematiche di non facile soluzione riguardo alle discipline sportive c.d. "a violenza necessaria" che, per le particolari modalità della loro esplicazione, comportano spesso lesioni a carico di uno dei contendenti alla cui integrità fisica viene quindi arrecato nocumento. In secondo luogo, in ordine alla garanzia della partecipazione alle competizioni agonistiche soltanto di coloro che possiedono le condizioni psicofisiche necessarie ad affrontarle senza correre il rischio di soffrire conseguenze lesive. Sotto quest'ultimo profilo rileva la normativa relativa al rilascio della certificazione medica di idoneità sportiva e al contrasto all'utilizzo delle sostanze c.d. dopanti. La principale finalità della normativa antidoping è in realtà quella di garantire la *par condicio* dei gareggianti, che incarna uno dei valori fondanti dello sport ma non assume alcun rilievo sul piano costituzionale, perchè non è ipotizzabile l'esistenza di una sorta di "affidamento" costituzionale relativo alla genuinità dei risultati delle competizioni sportive.

⁽¹⁴⁹⁾ Come noto, infatti, nel rispetto di una tradizione risalente a più di un secolo fa, l'educazione fisica forma oggetto di una specifica ed autonoma materia di insegnamento nelle scuole primarie e secondarie, mentre la ricerca scientifica *in subiecta materia* ha assunto dignità universitaria in virtù della creazione della Facoltà di Scienze Motorie, derivata dalla trasformazione dei vecchi Istituti Superiori di Educazione Fisica (ISEF) ad opera dell'art. 2 d. lgs. n.178/1998.

⁽¹⁵⁰⁾ Secondo taluni (cfr. AA. VV., *Diritto dello sport*, cit., p. 31), l'attività sportiva assurge addirittura al rango di diritto fondamentale ed inviolabile. Una qualificazione di tal fatta presta per la verità il fianco alle obiezioni di coloro che configurano l'art. 2 cost. quale norma "a fattispecie chiusa", tra cui P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 54 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, III ed., Padova, 2003, p. 21 ss.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2005, p. 137 ss., i quali sostengono che il catalogo dei diritti inviolabili contenuto nella disposizione *de qua* è chiuso e tassativo e che i Costituenti avrebbero inteso includervi soltanto i diritti

piuttosto rivolgere l'attenzione alle disposizioni che presentano un immediato collegamento con le attività sportive "agonistiche-ufficiali", svolte entro un contesto organizzativo provvisto di un elevato grado di istituzionalizzazione. Sotto questo profilo, come ha avuto modo di ribadire di recente la Corte costituzionale⁽¹⁵¹⁾, i referenti immediati sono gli artt. 2 e 18 della Carta.

La nozione di "formazione sociale" contenuta nella prima disposizione⁽¹⁵²⁾ si ataglia alla perfezione agli organismi sportivi "ufficiali", sorti spontaneamente nella società civile, diretti al perseguimento di interessi "particolari" e non "generali" e provvisti *ab origine* di natura privata⁽¹⁵³⁾. Proprio in virtù della connotazione associativa-

esplicitamente richiamati e garantiti nelle disposizioni successive. Non sarebbe pertanto possibile annoverare il diritto alla pratica sportiva tra i diritti inviolabili dell'uomo atteso che la Costituzione, mentre si occupa direttamente di molte altre forme di esplicazione della personalità umana, da quella religiosa a quella culturale, da quella economica a quella politica, ha completamente trascurato ogni riferimento alla dimensione sportiva della persona. In tal senso, tra i primi, G. AMATO, *Problemi costituzionali connessi alla disciplina del C.O.N.I.*, in *Giur. it.*, 1966, p. 913 ss. il quale, richiamando la distinzione di C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, p. 9 ss., parla della pratica sportiva come di una situazione soggettiva «raccomandata» che trova fondamento nell'art. 32 cost. Vi è però anche chi, al contrario, configura l'art. 2 cost. quale norma "a fattispecie aperta" (cfr. A. BARBERA, *Art. 2 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, A. Pizzorusso, Bologna, Roma, 1975, p. 96), che includerebbe pertanto non solo i diritti espressamente richiamati nelle successive disposizioni costituzionali ma anche quelli che, pur non esplicitati nella Carta, dovessero essere avvertiti come inviolabili in un dato momento nella realtà sociale in virtù dei mutamenti politici, culturali ed economici che la scuotono permanentemente. Nel corso dei decenni la Corte costituzionale ha più volte fatto ricorso alla teoria in parola per riconoscere l'invulnerabilità di diritti quali quelli alla libertà sessuale, all'abitazione, alla formazione culturale, all'uso della lingua materna. Potrebbe assumere il rango di diritto inviolabile anche quello all'attività sportiva, in considerazione delle dimensioni quantitative assunte dal fenomeno sportivo nella società odierna e del peso che la pratica sportiva riveste, in termini di impiego di tempo, nella vita quotidiana di ciascuno.

⁽¹⁵¹⁾ Cfr. C. Cost., n. 49/2011, *cit.*

⁽¹⁵²⁾ Riguardo alla quale cfr., *ex plurimis*, E. ROSSI, *Art. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di A. Celotto, R. Bifulco, M. Olivetti, Torino, 2006, I, p. 38 ss.

⁽¹⁵³⁾ In ossequio alla teoria di C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sulla garanzia dei diritti dei singoli nella formazioni sociali*, in *Aa. Vv.*, *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Milano, 1978, p. 1574 ss., il quale riteneva che tra le "formazioni sociali" potessero includersi i soli soggetti privati, espressivi del pluralismo sociale quale «risultante degli impulsi spontaneistici della comunità sociale» e portatori di interessi "particolari" e non anche gli enti pubblici territoriali, espressivi

confederativa delle istituzioni sportive assume del pari rilievo l'art. 18, ove si tutela la libertà di associazione nelle sue diverse accezioni.

Il riferimento alle disposizioni costituzionali da ultimo richiamate conduce al cuore del problema e determina l'insorgenza di due questioni di non scarsa importanza che ricorreranno spesso nel prosieguo della trattazione e alle quali in questa sede, in via meramente descrittiva, è opportuno accennare. Si allude, da un lato, alla compatibilità della gestione "monopolistica" dello sport "ufficiale" da parte delle Federazioni con la libertà di non associarsi e con la possibile convivenza di associazioni che perseguano i medesimi scopi. Dall'altro, alla necessità che le organizzazioni sportive "ufficiali", al pari di ogni altra "formazione sociale", garantiscano al proprio interno la tutela dei diritti fondamentali e delle forme di esplicazione della personalità dei singoli, anche in ossequio al principio della libertà nelle associazioni. Del resto il principio pluralistico, come è stato autorevolmente sostenuto ⁽¹⁵⁴⁾, deve essere correttamente coniugato con quello personalistico, rispetto al quale svolge un ruolo meramente strumentale e servente ⁽¹⁵⁵⁾.

E' opportuno pertanto impostare e risolvere ciascuna questione problematica sottesa alla disciplina delle attività sportive "ufficiali" attraverso la ricerca del punto di equilibrio, mediante il loro reciproco bilanciamento, di due valori costituzionali apparentemente antitetici

del decentramento e portatori di interessi "generali". *Contra* F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1975, p. 57, che vi includeva anche gli enti pubblici e arrivava a configurare addirittura la Repubblica come «la massima formazione sociale».

⁽¹⁵⁴⁾ Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1988, p. 566; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989, p. 190 ss.; V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 115.

⁽¹⁵⁵⁾ In pratica, le "formazioni sociali" non sono altro che sedi di sviluppo della personalità individuale, all'interno delle quali debbono essere garantiti e tutelati nella loro pienezza i diritti inviolabili, come già sosteneva P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, p. 14. Conseguentemente l'autonomia di cui dispongono, costituzionalmente tutelata, non può spingersi fino al punto di sopprimere o comunque di ledere i diritti individuali dei soggetti che ne fanno parte. In tal caso gli interventi statali che, a tutela dei singoli, incidessero sull'autonomia interna delle organizzazioni sociali risulterebbero pienamente legittimi. Sul punto cfr. anche E. TOSATO, *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, 1989, p. 225 ss.; V. ONIDA, *I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in *Manuale di diritto pubblico*, I, a cura di G. Amato, A. Barbera, Bologna, 1997, p. 102 ss. In ordine alla tutela dei diritti individuali anche nell'ambito dei rapporti interpretati cfr. già G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, p. 45.

ma in realtà complementari, vale a dire la necessità di salvaguardare l'autonomia delle "formazioni sociali" sportive, da un lato, e l'ineludibile esigenza di assoggettarle al rispetto dei principi costituzionali supremi, ivi inclusa la garanzia della tutela, al loro interno, dei diritti individuali fondamentali e delle situazioni soggettive "qualificate", dall'altro ⁽¹⁵⁶⁾.

Entra in gioco, pertanto, il rapporto "orizzontale" tra apparati pubblici e "formazioni sociali", cui è sotteso il rapporto tra intervento pubblico e autonomia privata, tra diritto pubblico e diritto privato, suscettibile di mantenere una configurazione dicotomica oppure di assumere connotazioni miste, attraverso forme di ibridazione e contaminazione. L'autonomia delle "formazioni sociali" risulta tanto più garantita quanto minore è il grado di invasività e ingerenza dei pubblici poteri e della disciplina pubblica negli ambiti di loro pertinenza. Il conflitto assiologico deve comunque essere risolto, visto l'eguale rango costituzionale dei molteplici interessi in gioco, attraverso il loro equilibrato bilanciamento, in modo che l'uno non risulti mai integralmente sacrificato a vantaggio dell'altro.

L'operazione di bilanciamento prelude ad esiti diversi in riferimento alle diverse modalità di svolgimento delle attività sportive. Le attività "non agonistiche", infatti, in virtù degli spiccati caratteri "sociali" che le connotano, si prestano maggiormente agli interventi e alle cure degli apparati pubblici ⁽¹⁵⁷⁾. Viceversa, riguardo alle attività sportive "ufficiali", anche in virtù dell'esistenza di un apparato istituzionale transnazionale che ne cura l'organizzazione in forma "monopolistica", il grado di ingerenza degli apparati pubblici dovrebbe essere contenuto entro limiti ridotti.

Spetta comunque agli organi statali, quali detentori della sovranità, determinare il grado di autonomia delle "formazioni sociali". La Costituzione non provvede direttamente alla delimitazione dei rispettivi confini, limitandosi ad indicare agli organi legislativi, amministrativi e giurisdizionali il criterio cui debbono improntare l'esercizio delle rispettive competenze, quello del bilanciamento degli interessi contrapposti. Se è vero, infatti, che gli organismi sportivi incorrono,

⁽¹⁵⁶⁾ Sul tema cfr. E. ROSSI, *Brevi considerazioni in ordine al rapporto tra tutela dei diritti individuali e garanzia delle formazioni sociali alla luce della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Angiolini, Torino, 1992, p. 198 ss.

⁽¹⁵⁷⁾ Sul punto cfr. AA. VV., *Diritto dello sport*, cit., p. 30 ss.

nell'esercizio di ogni loro attività, in una serie di limiti cogenti dovuti alla loro appartenenza all'ordinamento statale, è altrettanto vero che gli apparati pubblici non possono comprimere l'autonomia delle organizzazioni sportive a loro piacimento, risultando comunque astretti al rispetto di alcuni limiti provvisti di diretto fondamento costituzionale (artt. 2 e 18 cost.) che impongono loro di mantenere una condotta improntata ad un rigoroso *self-restraint* ⁽¹⁵⁸⁾. In definitiva gli apparati pubblici dovrebbero ispirare la propria azione legislativa, amministrativa e giurisdizionale *in subiecta materia* a canoni il più possibile rispettosi dell'autonomia delle organizzazioni sportive. Al riguardo assume rilievo anche una disposizione costituzionale di nuovo conio, enunciativa di un principio di antica origine.

5. Il principio di sussidiarietà orizzontale quale criterio orientativo dei rapporti tra pubblici poteri e "formazioni sociali".

La Novella del 2001 ha inserito al quarto comma dell'art. 118 della Carta il principio di sussidiarietà orizzontale ⁽¹⁵⁹⁾, che esprime un evidente *favor* nei confronti delle "formazioni sociali" e della loro autonomia e pare precludere ad un diverso, possibile assetto dei rapporti con gli apparati pubblici.

Come noto il principio in parola, da taluni ⁽¹⁶⁰⁾ ritenuto implicito nell'art. 2 della Carta, affonda le proprie radici nella dottrina sociale

⁽¹⁵⁸⁾ In ossequio all'insegnamento di F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti giuridici* (voce), in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 58, ad avviso del quale l'ordinamento "generale" dovrebbe evitare di «porsi come totalizzante e totalitario della convivenza associata», mentre gli ordinamenti "particolari" dovrebbero «autolimitarsi in ragione delle manifestazioni cogenti dell'ordinamento generale».

⁽¹⁵⁹⁾ In ordine a tale principio cfr. C. MILLON DELSOL, *L'etat subsidiaire*, Parigi, 1992, trad. it. *Lo Stato sussidiario*, Gorle, 1995, nonché S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in www.federalismi.it, 2006.

⁽¹⁶⁰⁾ Cfr., al riguardo, G. PASTORI, *La sussidiarietà "orizzontale" alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, a cura di A. Rinella, L. Coen, R. Scarciglia, Padova, 1999, p. 171; A. D'ANDREA, *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, p. 324 ss.; G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Aa. Vv.*, *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, II, p. 1756.

della Chiesa e nel pensiero liberale ⁽¹⁶¹⁾ e viene tradizionalmente inteso secondo due diverse accezioni, ciascuna delle quali riflette un differente modo di concepire i rapporti tra poteri pubblici e società civile.

La prima accezione (“positiva”) implica a carico degli apparati pubblici un dovere di intervento nel caso in cui gli individui e le forze sociali non siano in grado di soddisfare autonomamente i propri bisogni e necessità in determinati ambiti e settori di loro pertinenza. La seconda accezione, al contrario, impone agli apparati pubblici di astenersi dall’intervenire nei settori ed ambiti all’interno dei quali gli individui e le forze sociali sono in grado di soddisfare autonomamente i propri bisogni e necessità ⁽¹⁶²⁾.

In realtà, queste due accezioni finiscono per contemperarsi e per formare due componenti di un medesimo principio ⁽¹⁶³⁾, che esprime una preferenza per i privati nell’esercizio di alcune attività e postula che gli enti pubblici debbano intervenire soltanto in seconda battuta, “sussidiariamente”, nel caso in cui gli individui e le “formazioni sociali” non siano in grado di autogovernarsi, oppure nel caso in cui il risultato raggiungibile attraverso la sostituzione si ipotizzi migliore (*rectius* più efficace) rispetto a quello perseguibile in sua assenza ⁽¹⁶⁴⁾.

Il principio di sussidiarietà orizzontale è chiamato ad operare quale criterio di riparto delle «attività di interesse generale» tra appa-

⁽¹⁶¹⁾ Sul punto cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in *Costituzione e realtà attuale 1948-1998*, a cura di L. Lippolis, Milano, 1990, P. 277 ss.; P. DURET, *La sussidiarietà “orizzontale”: le origini e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, P. 142 ss.; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 57 ss.; A. POGGI, *I “soggetti” della sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, a cura di G. Cimbalò, J. I. Alonso Perez, Torino, 2004, p. 144 ss.; S. TROILO, *I rapporti tra p.a. e cittadini a cinque anni dalla riforma del Titolo V della costituzione: una ricognizione sistematica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Amm. it.*, 2007, p. 326 ss.

⁽¹⁶²⁾ In ossequio alle teorie liberali secondo cui l’intervento statale dovrebbe ridursi al minimo indispensabile per garantire la pacifica convivenza sociale, per cui il principio in parola opererebbe come strumento di delimitazione dell’intervento pubblico e, al tempo, di salvaguardia dell’iniziativa privata. Sul punto cfr. A. ALBANESE, *op.cit.*, p. 59 ss.

⁽¹⁶³⁾ Cfr., ancora, A. ALBANESE, *op. cit.*, p. 66.

⁽¹⁶⁴⁾ Sul punto cfr. G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 14 ss.

rati pubblici e enti espressivi della società civile ⁽¹⁶⁵⁾. La disposizione costituzionale parrebbe averne accolto l'accezione "positiva" ⁽¹⁶⁶⁾: esprime infatti una chiara predilezione per i privati e per le "formazioni sociali" riguardo all'esercizio delle «attività di interesse generale» ⁽¹⁶⁷⁾ e impone agli apparati pubblici di intervenire in loro "sussidio" addirittura *ex ante*, di creare cioè le condizioni affinché questo obiettivo possa trovare compiuta realizzazione. Si introduce pertanto un vero e proprio vincolo di politica amministrativa a carico degli enti pubblici territoriali ⁽¹⁶⁸⁾.

⁽¹⁶⁵⁾ Nella stessa misura in cui la sussidiarietà verticale costituisce, assieme alla differenziazione e adeguatezza, il criterio di riparto delle funzioni amministrative tra i diversi enti pubblici territoriali. Diverso, però, è il modo di operare dei due criteri e diverso è il momento in cui intervengono. Si ritiene, infatti, che nel procedimento di allocazione delle attività intervenga in prima battuta la sussidiarietà verticale, quale principio di politica legislativa imposto dalla Costituzione al legislatore statale e regionale, e successivamente ed eventualmente quella orizzontale, quale principio di politica amministrativa imposto dalla Costituzione agli enti pubblici territoriali in capo ai quali sono state allocate le funzioni. In tal senso, seppure in forma dubitativa, G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 23 ss.; nonché G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, cit., I, p. 187; F. NICOLETTI, *La promozione dell'attività di interesse generale degli enti privati tra sussidiarietà orizzontale e discrezionalità amministrativa*, in *Dir. econ.*, 2007, p. 756. Seguendo questa logica, in pratica, il legislatore statale e quelli regionali, nelle materie di rispettiva competenza, allocano le funzioni ed attività in capo al livello territoriale di governo che ritengono più idoneo a svolgerle in applicazione dei tre criteri indicati al primo co. dell'art. 118 cost. Spetterà poi agli enti riceventi valutare la possibilità ed utilità di lasciare l'esercizio della funzione ai privati oppure la necessità di esercitarla direttamente, qualora non vi siano "formazioni sociali" operanti in quel settore, oppure quest'ultime non siano disponibili o non risultino adeguate a svolgerle. Si tratta comunque, in entrambi i casi, non di criteri sostanziali, che indicano una volta per tutte il titolare di una funzione, bensì di criteri procedurali, volti piuttosto a guidare il legislatore e gli enti pubblici nel relativo processo di allocazione, come afferma, ancora una volta, lo stesso G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 15, «il principio non dice mai una volta per tutte chi è competente per una determinata azione, ma indica il percorso che bisogna compiere per confermare o modificare una competenza, sia che la decisione vada a favore del sussidiabile sia che vada a favore del sussidiario».

⁽¹⁶⁶⁾ Come sostiene A. ALBANESE, *op. cit.*, p. 76 ss.

⁽¹⁶⁷⁾ In ordine alle quali cfr. G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 28 ss.; F. NICOLETTI, *op. cit.*, p. 771 ss.

⁽¹⁶⁸⁾ Come è stato autorevolmente sostenuto (G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 29: «la disposizione dell'art. 118, co. 4, cost., se interpretata come mera attribuzione di facoltà, non direbbe nulla di nuovo, sarebbe una disposizione costituzionale del tutto inutile, perché già presente da sempre nel nostro ordinamento»). In tal senso si esprimono anche D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*,

La concreta applicazione del principio lascia presagire il possibile mutamento delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative⁽¹⁶⁹⁾, anche attraverso l'espansione dei modelli di gestione "misti" già sperimentati con successo in molteplici settori⁽¹⁷⁰⁾, nonché il definitivo superamento del c.d. «paradigma bipolare»⁽¹⁷¹⁾ -in virtù del quale gli apparati pubblici deterrebbero il monopolio del perseguimento dell'interesse pubblico e i cittadini rivestirebbero il ruolo di meri destinatari dei loro interventi⁽¹⁷²⁾-, arrivando alla fine ad incidere persino sulla forma di Stato⁽¹⁷³⁾.

Alla componente "positiva" del principio si accompagna inevitabilmente anche il suo risvolto "negativo"⁽¹⁷⁴⁾. E' pur vero che l'art. 118, co. 4, cost. non determina l'automatismo per cui, nell'esercizio delle funzioni e delle «attività di interesse generale», l'azione dei pri-

Milano, 2004, p. 69; A. POGGI, *op. cit.*, p. 148), infatti, il verbo «favorire» non attribuisce agli enti pubblici una mera facoltà di aiuto nei confronti dei privati, ma impone loro un vero e proprio dovere in tal senso. Si può discutere, semmai, dell'intensità del vincolo gravante sugli apparati pubblici, in virtù del fatto che al verbo «favorire» adoperato dal legislatore di revisione possono ascrivere due significati, uno di mera "preferenza" (che presupporrebbe un comportamento meramente "ommissivo" dell'apparato pubblico) e uno di vero e proprio "aiuto" (che presupporrebbe, al contrario, un comportamento "attivo" degli apparati pubblici). In quest'ultimo senso cfr. P. DE CARLI, *Sussidiarietà "orizzontale" e governo economico*, Milano, 2002, p. 224. Sulle diverse, possibili, modalità di sostegno ai privati cfr. S. TROILO, *op. cit.*, p. 340 ss. Anche A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, p. 185, parla di «obbligo giuridico», destinato ad incidere sia sull'*an* che sul *quomodo* dell'intervento pubblico.

⁽¹⁶⁹⁾ Sul punto, in particolare, L. VIOLINI, *Teorie e tecniche della sussidiarietà*, in ID. (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Milano, 2004, p. 17 ss.; G. PASTORI, *Amministrazione pubblica, cit.*, p. 1752 ss.

⁽¹⁷⁰⁾ Soprattutto in riferimento ai servizi sociali. In ordine all'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale ai settori della salute e della scuola, cfr., rispettivamente, G. PASTORI, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 85 ss.; E. FERRARI, *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, *ivi*, p. 99 ss.; C. MARZUOLI, *Istruzione e "Stato sussidiario"*, *ivi*, p. 117 ss.

⁽¹⁷¹⁾ Si è debitori della locuzione a S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 604.

⁽¹⁷²⁾ Sul «paradigma bipolare» cfr. G. ARENA, *op. cit.*, p. 186 ss.

⁽¹⁷³⁾ Come sostiene A. POGGI, *op. cit.*, p. 150, la quale giunge ad affermare che il principio «fonda una diversa forma di Stato che non è più solo la risultante dell'insieme dei diversi livelli di governo territoriali ma l'insieme dei rapporti Stato-cittadini, singoli e associati», con conseguente «rottura del monopolio statale (degli enti pubblici territoriali) non solo nel perseguimento dell'interesse generale ma probabilmente nella sua stessa individuazione».

⁽¹⁷⁴⁾ In tal senso, di recente, F. NICOLETTI, *op. cit.*, p. 754 ss., ed autori *ivi* indicati in nota.

vati deve necessariamente soppiantare quella dei pubblici poteri. E' altrettanto certo però che, nel momento in cui si impone agli apparati pubblici di favorire il libero dispiegarsi dell'autonoma iniziativa dei privati in determinati ambiti e di intervenire direttamente soltanto in via secondaria, sussidiaria e ausiliaria, si compie una ben precisa scelta di fondo o, quantomeno, si fissa un tendenziale obiettivo da raggiungere ⁽¹⁷⁵⁾.

In pratica, l'accezione "positiva" del principio opera al servizio di quella "negativa", perché gli apparati pubblici intervengono a favore dell'iniziativa privata affinché un determinato settore venga lasciato all'autonomia di quest'ultima e sottratto all'intervento dei pubblici poteri, legittimati ad intervenire in via meramente secondaria e sussidiaria. Ciò equivale a dire che è stato introdotto nella Costituzione un principio in virtù del quale si pone agli apparati pubblici (beninteso, verificata la ricorrenza di determinati presupposti) l'obiettivo di ritrarsi dai settori di attività in cui l'autonoma iniziativa dei privati è in grado di svilupparsi efficacemente *motu proprio* ⁽¹⁷⁶⁾.

La sussidiarietà orizzontale, nella sua accezione "negativa", assume anche la valenza di un principio di politica legislativa ⁽¹⁷⁷⁾, il cui rispetto è imposto al legislatore non solo riguardo al procedimento allocativo delle funzioni ed attività ma anche riguardo alla loro disciplina. Conferme in tal senso si traggono dagli orientamenti della Corte costituzionale. Le pronunce "gemelle" del 2003 ⁽¹⁷⁸⁾ sulle fondazioni

⁽¹⁷⁵⁾ Secondo G. PASTORI, *Amministrazione pubblica, cit.*, p. 1760, si è superata la precedente concezione del principio, cioè «la possibilità di considerare solo eventuale o sussidiario il concorso dei privati (dove, in senso rovesciato, è sussidiario il privato, e non il pubblico) per trasformarlo in modalità ordinaria, da praticarsi istituzionalmente nell'esercizio delle funzioni».

⁽¹⁷⁶⁾ In ordine al principio di sussidiarietà orizzontale quale clausola espressiva della necessità di una riduzione della sfera di intervento pubblico cfr. M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000.

⁽¹⁷⁷⁾ Come sostengono, al riguardo, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, p. 215. Vi è addirittura chi, come D. DE FELICE, *Principio di sussidiarietà ed autonomia negoziale*, Napoli, 2008, p. 58 ss., individua nel principio una norma sulla produzione giuridica, destinata ad incidere sul sistema delle fonti e a determinare il riconoscimento dell'autonomia negoziale come fonte normativa nella Carta.

⁽¹⁷⁸⁾ Cfr. C. Cost., n. 300/2003 e n. 301/2003, in *Giur. cost.*, 2003, rispettivamente p. 2585 ss. e p. 2619 ss., con nota redazionale di A. PERTICI e osservazione di G. ROSSI, G. GRUNER, *Le fondazioni di origine bancaria tra pubblico e privato*, *ivi*, p. 2606 ss. In particolare la prima pronuncia, al punto 7 del *Considerato in Diritto*, ri-

bancarie hanno infatti chiarito che il principio in parola costituisce un limite “negativo” ed invalidante nei confronti delle disposizioni legislative intervenute a disciplinare materie in precedenza rimesse all’autonomia statutaria e gestionale di soggetti giuridici privati ⁽¹⁷⁹⁾. La Sezione Consultiva del Consiglio di Stato ⁽¹⁸⁰⁾ successivamente si è spinta ben oltre le indicazioni contenute nelle pronunce della Corte costituzionale, desumendo dall’art. 118, co. 4, cost. addirittura l’esistenza di una «riserva originaria di materie» a beneficio dei soggetti della c.d. «cittadinanza societaria» ⁽¹⁸¹⁾.

In sostanza, anche sulla scorta delle indicazioni della Corte e dei pareri del Consiglio di Stato, possono configurarsi due modalità applicative del principio. La prima, più “mite”, astingerebbe il legislatore e gli enti territoriali al rispetto di un limite di carattere meramente “negativo”, impedendo loro di attrarre nell’orbita pubblica soggetti e profili di disciplina in precedenza rimessi all’autonomia privata, che andrebbero pertanto a costituire una sorta di vero e proprio *acquis*. La seconda, più “estrema”, condurrebbe addirittura a configurare in capo al legislatore, *pro futuro*, un vincolo di carattere “positivo”, imponendogli di arretrare il proprio raggio di intervento per favorire l’espansione della sfera dell’autonomia privata. Il legislatore statale e i legislatori regionali, in pratica, nella disciplina di funzioni o attività

conduce le «fondazioni di origine bancaria tra i soggetti dell’organizzazione delle “libertà sociali” (sent. n. 50 del 1998), non delle funzioni pubbliche, ancorché entro limiti e controlli compatibili con tal loro carattere».

⁽¹⁷⁹⁾ Si trattava, in quel caso, dell’attribuzione all’Autorità di Vigilanza di penetranti poteri di controllo sulle fondazioni bancarie. Peraltro la Corte (come osservano M. CLARICH, A. PISANESCHI, *Fondazioni bancarie: ultimo approdo?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 1267), da un lato, trascurando completamente un proprio precedente (C. Cost., n. 396/1988, in *Giur. cost.*, 1998, p. 1744 ss., con osservazione di U. DE SIERVO, *La tormentata fine delle I.P.A.B.*, *ivi*, p. 1757 ss.) nonché un parere del Consiglio di Stato (n. 1354 del 1 luglio 2002), non ha affrontato il problema della legittimità della qualificazione in senso pubblicistico di enti privati originariamente creati e promossi dalla società civile (sul punto cfr. L. FERRARA, *Enti pubblici ed enti privati dopo il caso IPAB: verso una rivalutazione del criterio sostanziale di distinzione?*, in *Riv. trim.dir. pubbl.*, 1990, p. 445 ss.); dall’altro, non ha valutato la possibile esistenza di un divieto costituzionale relativo alla riqualificazione in termini pubblicistici di enti in precedenza privatizzati dal legislatore.

⁽¹⁸⁰⁾ Parere n. 1440 del 3 settembre 2003, richiamato da S. TROILO, *op. cit.*, p. 334.

⁽¹⁸¹⁾ Si richiama, al riguardo, la dottrina sociologica di P. DONATI, *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, 2003, il quale distingue tre categorie, «pubblico», «privato» e «privato sociale».

affendenti ad ambiti materiali all'interno dei quali operano "formazioni sociali" di rilievo, dovrebbero limitare la portata dei propri interventi e favorire lo sviluppo dell'autoregolamentazione privata.

Oltre che in veste di criterio di politica legislativa ed amministrativa, infine, il principio in parola è chiamato ad operare anche sul piano giurisdizionale, *sub specie* di criterio ermeneutico. I giudici, infatti, a fronte di indici di diritto positivo incerti o "ambivalenti", in virtù di una sorta di interpretazione costituzionalmente orientata fondata sull'art. 118, co. 4, cost. dovrebbero privilegiare, ove possibile, le qualificazioni giusprivatistiche piuttosto che quelle pubblicistiche.

Il principio di sussidiarietà orizzontale costituisce, in definitiva, il principale criterio orientativo per la risoluzione dei problemi affidenti ai rapporti tra apparati pubblici e "formazioni sociali", tra intervento pubblico e autoregolamentazione privata, tra opzione pubblica e privata. Ad esso occorrerà pertanto fare costantemente riferimento nel prosieguo della trattazione, al fine di coglierne appieno le implicazioni applicative riguardo alle attività sportive "ufficiali".

6. La non necessaria rilevanza di un'analisi in chiave ordinamentale del fenomeno sportivo.

Il quadro di riferimento delineato mantiene inalterata la sua valenza anche nell'ipotesi in cui si voglia seguire l'approccio tradizionale, che configura il fenomeno sportivo in termini ordinamentali.

Il carattere ordinamentale ⁽¹⁸²⁾ del fenomeno sportivo era già stato postulato, in piena epoca fascista, da Cesarini-Sforza ⁽¹⁸³⁾, che ne aveva sottolineato la "separatezza" rispetto all'ordinamento "gene-

⁽¹⁸²⁾ In ordine alla natura e ai caratteri propri dell'ordinamento giuridico è sufficiente richiamare la nota contrapposizione tra teoria "normativistica", sostenuta da H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto. Metodi e concetti fondamentali*, trad. it. a cura di P. Treves, in *Arch. Giur.*, 1933, CX, p. 121 ss. e teoria "istituzionalistica" sostenuta da S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1918. In realtà, la teoria "istituzionalistica" era già stata compiutamente esposta nei suoi elementi fondamentali in Francia all'inizio del secolo scorso da M. Hauriou, *Principes de droit public*, Paris, 1910, il quale la perfezionò successivamente (cfr. M. Hauriou, *Aux sources du droit: le Pouvoir, l'Ordre et la Liberté*, Paris, 1933). Per una critica alla teoria "istituzionalistica" cfr. S. Casseese, *Istituzione: un concetto oramai inutile*, in *Pol. Dir.*, 1979, p. 53 ss.

⁽¹⁸³⁾ Cfr. W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, cit.

rale”. Detta prospettiva di analisi ⁽¹⁸⁴⁾ aveva ripreso vigore in seguito all’emanazione della Carta costituzionale, ove aveva ricevuto consacrazione, all’art. 2, il principio del pluralismo giuridico-ordinamentale ⁽¹⁸⁵⁾.

Già negli anni immediatamente successivi all’entrata in vigore della Costituzione, infatti, un autorevolissimo commentatore ⁽¹⁸⁶⁾ applicò la teoria ordinamentale al fenomeno sportivo, ravvisandovi la compresenza dei tre elementi costitutivi indefettibili di ogni ordinamento giuridico ⁽¹⁸⁷⁾, vale a dire la plurisoggettività ⁽¹⁸⁸⁾, la normazione e l’organizzazione ⁽¹⁸⁹⁾. Questi tre elementi, infatti, caratterizzavano *ab origine* il movimento sportivo “ufficiale”, composto da un numero sempre crescente di praticanti, dotato di istituzioni proprie e di un proprio *corpus* di regole tecniche e organizzative ⁽¹⁹⁰⁾. Qualche

⁽¹⁸⁴⁾ Per una ricostruzione in chiave storico-giuridica e di teoria generale del diritto dei rapporti tra ordinamento “generale” e ordinamenti “settoriali” e, più in particolare, tra ordinamento statale e ordinamento sportivo cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 4 ss.; G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007, p. 19 ss.

⁽¹⁸⁵⁾ In tal senso cfr. G. AMBROSINI, *La pluralità degli ordinamenti giuridici nella Costituzione italiana*, in Aa. Vv., *Studi in onore di G. Chiarelli*, Milano, 1973, I, p. 11 ss.; F. MODUGNO, *op. ult. cit.*

⁽¹⁸⁶⁾ Si allude a M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, p. 10 ss.; ID., *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 228 ss.; ID., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, p. 674 ss. In senso conforme, tra gli altri, anche A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982, p. 948 ss.

⁽¹⁸⁷⁾ Questa tripartizione di elementi, ad avviso di F. MODUGNO, *Ordinamento giuridico (dottrine)* (voce), in *Enc. Dir.*, Milano, 1985, p. 687, era in grado di determinare il superamento della tradizionale contrapposizione tra teoria “normativistica” e teoria “istituzionalistica” attraverso il loro contemperamento.

⁽¹⁸⁸⁾ E’ ovvio che non potrebbe esistere un ordinamento individuale, composto di una sola persona.

⁽¹⁸⁹⁾ Quest’ultimo elemento costitutivo presuppone la creazione di una serie più o meno articolata di strutture ed uffici tra i quali ripartire le attribuzioni e i poteri, dotati di autorità e posti in posizione di comando rispetto a tutti i soggetti che fanno parte dell’ordinamento, al cui interno si configura pertanto il ben noto momento dialettico tra autorità e libertà, tra governanti e governati.

⁽¹⁹⁰⁾ La tesi di Giannini, già in epoca immediatamente successiva alla sua formulazione, suscitò numerose critiche. C. FURNO, *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. it. dir. proc. civ.*, 1952, p. 636 ss., prospettava l’assoluta inconciliabilità tra il “gioco”, quale elemento essenziale specifico del fenomeno sportivo, e il “diritto”, e arrivava infine a qualificare tale fenomeno non come ordinamento giuridico, bensì come «ordinamento tecnico autonomo». A conclusioni simili, seppur seguendo un percorso diverso, perveniva anche F. CARNELUTTI, *Figura*

dubbio ⁽¹⁹¹⁾ residuerebbe riguardo ai caratteri dell'originarietà ⁽¹⁹²⁾ e della sovranità ⁽¹⁹³⁾, che connotano ciascun ordinamento giuridico storicamente conosciuto.

giuridica dell'arbitro sportivo, in *Riv. dir. proc.*, 1953, p. 21 ss., il quale sottolineava come il fenomeno sportivo, in tutti i suoi aspetti, non fosse in alcun modo regolato dal diritto, risultando perciò "agiuridico", quanto piuttosto dalle regole del *fair play*, ritenute più adatte a disciplinarne le dinamiche interne. In realtà, però, anche in alcune opere successive (ID., *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, p. 366), l'A. non arrivava ad escludere del tutto la configurabilità del fenomeno sportivo in chiave ordinamentale, quanto piuttosto ad ammettere che ciascun ordinamento giuridico "particolare" sia pensabile soltanto come parte di un più vasto ordinamento giuridico "generale" alla cui autorità gerarchica sarebbe obbligato a soggiacere. Gli stessi I. e A. MARANI TORO, *op. cit.*, p. 62 ss., negavano carattere ordinamentale al fenomeno sportivo durante la fase dell'"agonismo occasionale", stante il difetto tanto della plurisoggettività, quanto dell'organizzazione e della normazione, mentre gli riconoscevano tale carattere in seguito al passaggio alla fase dell'"agonismo programmatico illimitato". SS. UU. Civ., n. 2725/1979, in *Foro it.*, 1979, I, c. 1117 ss., riconobbero al movimento sportivo il carattere di «vero e proprio ordinamento giuridico dotato, nei limiti segnati dall'ordinamento statale, di propria potestà normativa, amministrativa e giudiziale».

⁽¹⁹¹⁾ Cfr., *ex plurimis*, V. SANNONER, *op. cit.*, p. 20.

⁽¹⁹²⁾ Al riguardo, è sufficiente ricordare che il fenomeno sportivo è sorto e si è sviluppato spontaneamente in virtù della volontaria adesione della pluralità dei praticanti e altrettanto spontaneamente si è "ordinamentalizzato" attraverso la creazione di proprie istituzioni e l'emanazione di propri corpi normativi. Non è pertanto possibile ravvisare alcun profilo di derivazione dell'ordinamento sportivo da quello statale.

⁽¹⁹³⁾ E' indubbio che l'ordinamento sportivo non possiede il carattere della sovranità e non è, pertanto, *superiorem non recognoscens* dovendo soggiacere, in maggiore o minore misura, all'autorità promanante dall'ordinamento giuridico statale all'interno del quale è basato. L'assenza della sovranità non vale però ad escludere il carattere ordinamentale di un corpo sociale, ma sposta soltanto l'attenzione sul diverso problema dei rapporti che intrattiene con gli altri ordinamenti giuridici di cui si compone la realtà sociale, primo tra tutti quello statale. Resta inteso che unico detentore della sovranità all'interno del territorio di riferimento rimane l'ordinamento statale, trattandosi di un ordinamento "generale", volto a perseguire gli interessi e le finalità della generalità dei consociati, mentre quello sportivo è un ordinamento meramente "settoriale". Parla piuttosto di «istituzioni di diritto negativo», di «fenomeni giuridici di diritto negativo» V. FROSINI, *Ordinamento giuridico (filosofia)* (voce), in *Enc. Dir.*, Milano, 1985, p. 643 ss., il quale le definisce «comunità di soggetti, le cui strutture giuridiche sono inserite in un ordinamento giuridico positivo ma con valori giuridici differenziati». Vi è anche chi configura l'ordinamento sportivo come un ordinamento "sezionale". Al riguardo cfr. A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, p. 29 ss.; P. D'ONOFRIO, *Manuale operativo di diritto sportivo*, Rimini, 2007, p. 36; AA. VV., *Diritto dello sport*, *cit.*, p. 27; E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di Le. Cantamessa, G. M. Riccio, G. Sciancalepore, Milano, 2008, p. 9 ss. Cfr. anche

L'ordinamento sportivo assume i tratti di un ordinamento "particolare", volto al perseguimento di interessi più ridotti e specifici, quelli degli aderenti alla comunità sportiva⁽¹⁹⁴⁾, e costituisce un segmento, una parte del ben più vasto ordinamento giuridico statale, cui viene permesso di curarsi in tutto o in parte di un determinato settore di attività umane⁽¹⁹⁵⁾. Il compito di delineare i rispettivi ambiti di azione e di delimitare i rispettivi confini spetta all'ordinamento "generale"⁽¹⁹⁶⁾. Di contro l'ordinamento sportivo, pur non detenendo il potere sovrano, dispone comunque di un certo grado di autonomia⁽¹⁹⁷⁾, la cui maggiore o minore ampiezza dipende dalla maggiore o minore

Cass., Civ., n. 75/1994, in *Giur. it.*, 1994, p. 1498 ss. *Contra*, in un primo momento, C. ALVISI, *op. cit.*, p. 90, la quale, però, in seguito (cfr. ID., *Le fonti statuali dell'autonomia dell'ordinamento sportivo*, in *Giustizia sportiva, cit.*, p. 11) pare avere mutato opinione. In ordine alla definizione e ai caratteri di un ordinamento "sezionale" cfr. M. S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo, I*, Milano, 1970, p. 165 ss.

⁽¹⁹⁴⁾ La finalità prevalente che l'ordinamento "settoriale" sportivo è chiamato a perseguire è quella "agonistica", consistente nel continuo tentativo di migliorare la *performance* atletica. Tutte le altre finalità che potrebbero aggiungersi, quali quelle economiche o spettacolari, sarebbero meramente secondarie e subordinate e non intaccherebbero in alcun modo l'essenza ludico-"agonistica" del fenomeno sportivo. Sviluppando questa prospettiva vi è chi, come I. e A. MARANI TORO, *op. cit.*, p. 397 ss., configura il fenomeno sportivo, almeno nella sua dimensione di "agonismo programmatico", come un «ordinamento di liberazione», volto ad elevare l'uomo dallo «stato di natura e di necessità» in cui versava in origine, al pari di ogni altra manifestazione "culturale" quale la religione, la filosofia, l'arte, ecc. Nello stesso senso A. MARANI TORO, *Federazioni sportive* (voce), in *N.oviss. Dig. It., App. III*, Torino, 1982, p. 681 ss.

⁽¹⁹⁵⁾ Si tratterebbe, per richiamare una definizione di F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti, cit.*, p. 50, di un «ordinamento in funzione materiale esclusiva», che riconosce la propria parzialità e limitatezza rispetto all'ordinamento statale ma cerca comunque di ritagliarsi all'interno di quest'ultimo un proprio spazio esclusivo di disciplina in relazione a una determinata materia.

⁽¹⁹⁶⁾ Il quale detiene, pertanto, la *Kompetenz-Kompetenz*, come sottolinea da ultimo anche A. BONOMI, *L'ordinamento sportivo e la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2005, p. 367 ss.

⁽¹⁹⁷⁾ Il fatto che l'ordinamento sportivo sia provvisto di autonomia e non di sovranità costituisce l'argomento principale utilizzato da coloro che avversano la teoria ordinamentale. L'autonomia, infatti, esprime un concetto "relazionale" ed è l'esatto opposto dell'"indipendenza" e della "separatezza" che dovrebbero contraddistinguere ciascun ordinamento giuridico. In tal senso R. CAPRIOLI, *Il significato dell'autonomia nel sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2007, II, p. 284; L. FERRARA, *Giustizia sportiva* (voce), in *Enc. Dir., Anali*, III, Milano, 2010, p. 501 ss.

ampiezza dell'intervento degli apparati pubblici negli ambiti di sua pertinenza.

E' possibile individuare tre diversi modelli di rapporti tra ordinamento giuridico "generale" e ordinamenti giuridici "settoriali"- "particolari" quale quello sportivo ⁽¹⁹⁸⁾. Anzitutto, l'ordinamento giuridico "generale" può assumere un atteggiamento apertamente conflittuale nei confronti di un ordinamento giuridico "particolare", esprimendo in tal modo un giudizio di disvalore sulle attività curate e sugli interessi perseguiti da quest'ultimo ⁽¹⁹⁹⁾. L'atteggiamento di contrasto implica e presuppone comunque il riconoscimento dell'esistenza dell'ordinamento giuridico "vietato" da parte dell'ordinamento giuridico statale. All'evidenza, non è mai stata questa la condotta tenuta nei confronti dell'ordinamento sportivo.

All'estremo opposto, l'ordinamento "generale" può manifestare nei confronti dell'ordinamento "particolare" una completa e assoluta "indifferenza" rimettendo interamente alla cura di quest'ultimo, al governo delle sue istituzioni e alla regolazione delle sue norme un complesso più o meno vasto di rapporti e attività verso i quali nutre completo disinteresse. In questo caso l'ordinamento "particolare" dispone di un elevato grado di autonomia rispetto a quello "generale" e può giungersi perfino alla configurazione di un ambito di rapporti ed attività rispetto ai quali vige un sistema normativo completamente sepa-

⁽¹⁹⁸⁾ Si richiama, al riguardo, la tradizionale classificazione di N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960, p. 195, ad avviso del quale i rapporti reciproci tra ordinamenti possono configurarsi in termini di "indifferenza", "rifiuto" e "assorbimento".

⁽¹⁹⁹⁾ Un esempio emblematico è quello degli ordinamenti criminali, provvisti di una propria organizzazione interna e di un proprio codice di norme, assolutamente vietati perché ritenuti portatori di valori e principi in diretto contrasto con quelli tipici dell'ordinamento giuridico statale, del quale in taluni casi possono addirittura porre in pericolo la sopravvivenza. Circa la configurazione in termini ordinamentali della mafia cfr. G. FIANDACA, *La mafia come ordinamento giuridico. Utilità e limiti di un paradigma*, in *Foro it.*, 1995, c. 21 ss. Sulle associazioni illecite quali ordinamenti giuridici cfr. S. ROMANO, *op. cit.*, p. 100 ss.; V. FROSINI, *op. cit.*, p. 645, parla di «pseudo-ordinamenti», che non si sostituiscono a quello statale ma operano al suo interno e vi «proliferano come un processo canceroso... il loro comportamento appare simile a quello dei fabbricanti e spacciatori di moneta falsa, ai quali è necessario per svolgere la loro attività trovarsi ad operare nel quadro di un sistema monetario con valuta che abbia un corso legale». F. MODUGNO, *op. ult. cit.*, p. 25 ss., ricorda l'esistenza anche di veri e propri ordinamenti «antistatali», che si prefiggono quale unico scopo quello di sovvertire o soppiantare o quantomeno di condizionare l'ordinamento statale, quali ad es. le organizzazioni terroristiche o quelle segrete quali la P2.

rato ed indipendente rispetto a quello statale ⁽²⁰⁰⁾. Questo è l'atteggiamento assunto in un primo momento dall'ordinamento "generale" verso quello sportivo, almeno fino alla legge del '42.

L'ipotesi più frequente è però quella mediana, che ricorre allorché l'ordinamento "generale" prende in considerazione alcuni profili di pertinenza dell'ordinamento "particolare" riducendo così in modo più o meno marcato il grado di autonomia di quest'ultimo. Le modalità attraverso le quali si realizza questa "intrusione" statale sono le più varie. Anzitutto le istituzioni statali possono assumere direttamente su di sé, oppure affidare ad enti pubblici o privati appositamente costituiti, la cura e lo sviluppo di alcune attività afferenti all'ordinamento "particolare" ⁽²⁰¹⁾. In secondo luogo, possono regolare direttamente, con normativa propria, una serie di rapporti e attività interni all'ordinamento "settoriale", conferendo loro una propria qualificazione giuridica in termini pubblicistici o privatistici. In terzo luogo può accadere che l'ordinamento "generale" utilizzi una qualificazione giuridica tratta dall'ordinamento "particolare" quale presupposto o elemento integrativo di una fattispecie da esso integralmente disciplinata per la restante parte ⁽²⁰²⁾. In quarto ed ultimo luogo può verificarsi che determinati rapporti o attività, pur sorgendo e sviluppandosi nell'ambito dell'ordinamento "particolare" e pur essendo integralmente regolati al suo interno, ad un dato momento assumano "rilevanza" esterna, in virtù dei soggetti o degli interessi coinvolti, provocando così l'intervento degli organi giurisdizionali statali, chia-

⁽²⁰⁰⁾ Sul punto cfr. F. MODUGNO, *op. ult. cit.*, p. 39, il quale sottolinea come in tal caso gli ordinamenti si distinguano in virtù di un proprio ambito materiale di validità e vigenza salvo però precisare subito dopo che «la situazione di reciproca indifferenza è semplicemente immaginaria» perché «presuppone una separazione di materie o di oggetti o di ambiti di disciplina di per sé impossibile ... che ricorda molto la vecchia separazione tra azioni interne ed azioni esterne, foro interno e foro esterno...».

⁽²⁰¹⁾ Circa il fenomeno della "entificazione" degli ordinamenti cfr. M. S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, p. 101 ss.

⁽²⁰²⁾ E' il caso, ad es., dell'art. 43, co. 1, c.p. che, nel qualificare il delitto colposo come quello per cui «l'evento... non è voluto dall'agente e si verifica a causa di ... inosservanza di regolamenti... o discipline», consente di fare riferimento anche alla normativa tecnico-sportiva al fine di stabilire se una determinata condotta, concretandosi appunto nella violazione di una disposizione sportiva, possa configurare un reato nell'ottica dell'ordinamento "generale". Si tratta del fenomeno della "presupposizione", che può realizzarsi in diverse forme e con diversa intensità, secondo l'insegnamento di F. BASSI, *La norma interna. Lineamenti di una teorica*, Milano, 1963, p. 29 ss.

mati a fornire loro una qualificazione giuridica secondo i paradigmi tipici del diritto pubblico o del diritto privato.

In realtà, i tre modi di atteggiarsi dei rapporti tra ordinamento “generale” e ordinamento “settoriale” non si escludono vicendevolmente ed anzi convivono molto spesso all’interno di un unico modello⁽²⁰³⁾. Accade frequentemente che l’ordinamento “generale” mantenga nei riguardi di quello “particolare”, dei soggetti che ne fanno parte e delle attività di sua pertinenza contemporaneamente un triplice atteggiamento: di divieto, nei confronti di una parte di essi; di interesse diretto e di diretta regolazione, nei confronti di un’altra parte; di completo e assoluto disinteresse nei confronti di un’altra parte ancora, la cui cura e disciplina viene interamente demandata all’ordinamento “particolare”⁽²⁰⁴⁾. Questo è il modello che si è venuto man mano precisando riguardo ai rapporti tra ordinamento “generale” e ordinamento sportivo.

Naturalmente, le ipotesi che pongono maggiori problemi sono quelle “intermedie”, che implicano una possibile sovrapposizione di istituzioni, normative e qualificazioni giuridiche⁽²⁰⁵⁾. In questi casi l’assetto definitivo dei rapporti interordinamentali e la delimitazione

⁽²⁰³⁾ In ordine ai tre possibili atteggiamenti dell’ordinamento “generale” nei confronti di quello “settoriale”-“particolare” e al loro operare congiunto cfr. anche SS. UU. Civ., n. 4399/1989, in *Foro it.*, 1990, I, c. 899 ss., con nota di G. CATALANO, *Quando il giuoco si fa pesante: le Sezioni Unite sul parquet*, *ivi*, c. 899 ss., e in *Riv. dir. sport.*, 1990, p. 57 ss., ove si parla espressamente di una possibile zona di “irrelevanza” e di “ignoranza”.

⁽²⁰⁴⁾ Cfr. B. MARCHETTI, *op. ult. cit.*, p. 929 ss., la quale afferma che la regolamentazione dell’attività sportiva è suddivisa in tre diversi ambiti materiali: quelli disciplinati esclusivamente dall’ordinamento “generale”; quelli disciplinati esclusivamente dall’ordinamento sportivo; quelli “misti”, disciplinati da entrambi gli ordinamenti; ID., *Ordinamento sportivo*, *cit.*, p. 481 ss. Di materie “miste” avevano già parlato M. S. GIANNINI, *La giustizia nello sport. Rapporti tra ordinamento sportivo e giurisdizione dello Stato. Atti del Convegno*, Roma, 1986, 9; A. DE SILVESTRI, *Le qualificazioni giuridiche dello sport e nello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1992, p. 287.

⁽²⁰⁵⁾ Quanto ai possibili contrasti di normazioni cfr. M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni*, *cit.*, p. 26 ss., che ipotizza tre diversi casi: norme sportive che contengono qualificazioni giuridiche dei fatti diverse da quelle statali; norme sportive che contengono la medesima qualificazione giuridica di un fatto rispetto a quelle statali ma ne fanno discendere diverse conseguenze giuridiche; norme sportive che contengono la medesima qualificazione giuridica di un fatto rispetto a quelle statali e ne fanno discendere le medesime conseguenze giuridiche, ma stabiliscono modalità diverse per la tutela dei diritti, affermando la competenza-giurisdizione dei propri organi giustiziali interni.

dei rispettivi confini dipendono da un duplice ordine di fattori mutevoli e dinamici. Mutevole anzitutto è il grado di penetrazione degli interventi statali e diverso, conseguentemente, il livello di incidenza sull'autonomia dell'ordinamento "particolare". La massima compressione si realizza nelle ipotesi in cui l'ordinamento "generale" soppianta le istituzioni e la normativa interni dell'ordinamento "particolare" con le istituzioni e la normativa propri, o sancisce comunque la totale ed esplicita subordinazione delle prime alle seconde. In un'eventualità del genere risulta difficile continuare a postulare l'esistenza di un ordinamento "particolare" o "settoriale" autonomo, in assenza dei pur minimi requisiti necessari per la sua nascita e sopravvivenza, quali quello organizzativo-istituzionale e quello normativo. La prevalenza assoluta dell'ordinamento "generale" annienta infatti ogni residuo margine di autonomia e finisce col determinare l'"assorbimento" o la "cannibalizzazione" dell'ordinamento "particolare".

L'intrusione statale si può però manifestare anche in forme più blande, attraverso provvedimenti normativi episodici o marginali, riguardanti solo una piccola parte dei rapporti e delle attività che interessano l'ordinamento "settoriale"; oppure a mezzo di interventi dei giudici statali nelle ipotesi in cui gli interessi coinvolti nelle controversie sportive sottoposte alla loro cognizione assurgano ad un rango tale da trascendere gli angusti confini dell'ordinamento "particolare" per assumere rilievo anche in quello "generale".

Mutevole è anche il livello di reazione apprestato dall'ordinamento "settoriale" a fronte delle ingerenze dell'ordinamento "generale", che varia da un minimo ad uno massimo. A seguito di un intervento legislativo statale o di una sentenza di un giudice l'ordinamento "particolare" può infatti decidere di cedere il passo e di adeguare la propria normativa interna. Così come può accadere che una pronuncia giurisdizionale statale non assuma alcun rilievo nell'ambito dell'ordinamento "settoriale" ⁽²⁰⁶⁾. Molto più frequente è però l'ipotesi in cui dalla sovrapposizione normativa o dalla successione delle pronunce dei giudici "particolari" e di quelli statali

⁽²⁰⁶⁾ L'esempio tipico è rappresentato da una sentenza penale di assoluzione dal reato di frode sportiva, che non produce alcun effetto nei confronti delle sanzioni già comminate dalla giustizia sportiva a carico di chi sia stato riconosciuto responsabile di "illecito sportivo" in virtù del diverso ambito di operatività e dei diversi presupposti di sussistenza delle due tipologie di illecito.

derivi un conflitto insanabile. In tal caso l'ordinamento "generale" intende far valere con ogni mezzo e a qualsiasi costo la propria supremazia, mentre l'ordinamento "particolare" cerca di difendersi strenuamente da ogni tentativo di invasione rivendicando fieramente la propria autonomia.

Conclusivamente, dalla combinazione dei due fattori poc'anzi richiamati dipende l'assetto dei rapporti interordinamentali. Tali rapporti possono mantenersi in termini fisiologici, per cui i due ordinamenti si sviluppano parallelamente e separatamente, ciascuno nel proprio ambito ben definito, salvo casi di interferenze prontamente e facilmente risolvibili. Possono però assumere anche carattere patologico e sfociare in veri e propri conflitti interordinamentali. In tal caso spetta all'ordinamento "generale", pur nel massimo rispetto dell'autonomia dell'ordinamento "particolare", intervenire per sedare gli scontri e ricondurre i rapporti reciproci -attraverso una nuova demarcazione dei rispettivi perimetri- sui binari del dialogo. Sovente accade che i due ordinamenti tendano ad integrarsi reciprocamente ⁽²⁰⁷⁾ tramite un continuo rapporto tra i rispettivi organi ed un frequente interscambio di qualificazioni giuridiche. Il punto di equilibrio di questo processo "integrativo" si raggiunge grazie ad un duplice atteggiamento di *self-restraint*: da un lato, l'ordinamento "generale" dovrebbe cercare di ridurre al minimo necessario i propri interventi nei confronti dell'ordinamento "particolare", evitando di comprimerne in modo eccessivo l'autonomia, anche in ossequio agli artt. 2 e 18 cost.; dall'altro l'ordinamento "settoriale" non dovrebbe abusare della propria autonomia fino al punto di spingerla oltre il confine invalicabile del rispetto dei principi fondamentali e delle norme cogenti dell'ordinamento "generale" ⁽²⁰⁸⁾.

Queste considerazioni di carattere generale si attagliano perfettamente ai rapporti sviluppatasi, nel corso dei decenni, tra ordinamento statale e ordinamento sportivo. I modelli utilizzabili per descrivere compiutamente questi rapporti sono due, quello "liberista" e quello

⁽²⁰⁷⁾ Si esprime a favore dell'"integrazione" degli ordinamenti G. MANFREDI, *op. ult. cit.*, p. 279 ss.

⁽²⁰⁸⁾ Secondo G. MORBIDELLI, *op. cit.*, p. 176, ogni operazione di risoluzione dei conflitti tra ordinamenti dovrebbe fondarsi su un bilanciamento dei rispettivi valori e interessi supremi, ferma ovviamente la totale ed incondizionata prevalenza accordata ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, primi tra tutti quelli relativi ai diritti inviolabili della persona.

“interventista”. Il primo si concretizza in tutti i casi in cui lo Stato non si occupa, se non in minima parte, delle questioni sportive, rimettendone la cura al relativo ordinamento. Il secondo presuppone invece un profondo ed incisivo intervento statale nelle vicende sportive, attraverso una qualificazione dei relativi soggetti, rapporti ed attività in chiave pubblicistica o privatistica. Il passaggio dall’uno all’altro modello è segnato dal plesso più o meno ampio di rapporti e attività sportive che l’ordinamento “generale” decide di relegare nella sfera dell’“indifferente giuridico” rimettendoli alla libera e piena autodeterminazione dell’ordinamento sportivo. Ciò dipende dal grado di interesse manifestato in un dato momento storico dallo Stato nei confronti del fenomeno sportivo in tutte le sue implicazioni sociali ed economiche.

Prima di procedere oltre è opportuna una precisazione terminologica. Le considerazioni che precedono sono state svolte in ossequio alla teoria che asserisce l’esistenza di un vero e proprio ordinamento giuridico sportivo. Tuttavia, anche a prescindere dalla configurazione ordinamentale, conserverebbero valore anche qualora si facesse riferimento al mero fenomeno sportivo al fine di sviscerare il trattamento che riceve ad opera dell’ordinamento giuridico statale. Quali che siano i poli del rapporto che ci riguarda, insomma (ordinamento “generale”-ordinamento sportivo, oppure diritto statale-fenomeno sportivo, o ancora apparati pubblici-organizzazioni sportive quali “formazioni sociali”), non mutano il criterio preposto alla loro regolazione, vale a dire il ragionevole bilanciamento tra sovranità e autonomia, né i referenti costituzionali, vale a dire gli artt. 2 e 18 della Carta. Del resto, non è dirimente il fatto che si parli esplicitamente di «ordinamento sportivo» all’interno della Carta costituzionale e nelle disposizioni di apertura dei principali provvedimenti legislativi *in subiecta materia*, quali il decreto “Melandri-Pescante” e la l. n. 280/2003. Si tratta infatti di termini giuridici che, a seguito di un’interpretazione sistematica, assumono un significato “atecnico”. Per comodità espositiva, comunque, e a prescindere dalla validità o meno della ricordata teoria ordinamentale dell’organizzazione sportiva -che non è questa la sede per saggiare⁽²⁰⁹⁾-, di qui in avanti si parlerà di «ordinamento sportivo» e non più di fenomeno sportivo.

⁽²⁰⁹⁾ Negli ultimi anni l’approccio ordinamentale ha perso gran parte dell’*appeal* posseduto in precedenza ed è stato messo in discussione. Al riguardo cfr.

7. Considerazioni conclusive e impostazione dell'indagine successiva.

Le considerazioni sinora svolte consentono di pervenire alla conclusione che il fenomeno sportivo risulta provvisto di fondamento costituzionale, seppur indiretto. Non appare infatti corretta la tesi di coloro che scorgevano, nel silenzio serbato al riguardo dalla Carta costituzionale del '48, i segni di una pretesa "indifferenza" dell'ordinamento "generale" nei confronti delle attività sportive e, più in generale, della "materia sportiva".

Le disposizioni del Titolo V permettevano infatti implicitamente di fondare competenze *in subiecta materia* in capo allo Stato e alle Regioni. In particolare, i provvedimenti attuativi delle disposizioni costituzionali *de quibus*, così come le pronunce della Corte costituzionale intervenute al riguardo, utilizzavano quale criterio discriminante la distinzione tra attività sportive "agonistiche" e "non agonistiche". Rientrano nella prima categoria, di pertinenza degli organi statali, le attività sportive connotate dai caratteri della "competitività", della "programmaticità illimitata" e soprattutto dell'"ufficialità", nel senso ormai più volte precisato. Di contro, appartengono alla seconda categoria, di pertinenza degli organi regionali, le attività sportive che, ancorché svolte in forma "competitiva" e pur connotate da un ridotto grado di "programmaticità" (c.d. "limitata"), risultano sprovviste del carattere dell'"ufficialità".

Il quadro competenziale multilivello appena tracciato, in virtù di una serie di considerazioni di carattere logico-sistematico permane

L. DI NELLA, *La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, p. 5 ss.; ID., *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999, p. 69 ss.; L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 1 ss.; L. DI NELLA, *Lo sport. Profili teorici e metodologici*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, 2010, p. 33 ss.; L. CASINI, *op. cit.*, p. 25 ss. Di recente G. BAROZZI REGGIANI, *Fenomeno sportivo e ordinamento statale: una questione di rapporti di forza*, in *Dir. econ.*, 2010, p. 185 ss., ha affermato che la teoria pluralistico-ordinamentale conserva un'efficacia puramente "definitoria" e che il criterio regolatore dei rapporti interordinamentali è quello della "forza", in applicazione del quale sarebbe destinato a soccombere, in caso di contrasto, l'ordinamento più debole, vale a dire quello sportivo. L. FERRARA, *Giustizia sportiva, cit.*, p. 493 ss., critica la configurazione ordinamentale ricordando che, se si riconosce che l'ordinamento sportivo non è originario bensì derivato da quello "generale" e "integrato" al suo interno e non "separato", perciò stesso perde ogni consistenza ordinamentale.

intatto anche a seguito della Novella costituzionale del 2001, che pure ha inserito nella Carta un'“etichetta materiale” denominata “ordinamento sportivo”, ad esplicita dimostrazione dell'interesse dell'ordinamento “generale” nei confronti del fenomeno sportivo.

La distinzione cui si è fatto cenno risulta pertanto implicitamente radicata nella Carta costituzionale ed assume rilievo per due ordini di motivi. *In primis*, quale criterio posto a fondamento del riparto “verticale” di competenze in “materia sportiva” tra gli enti pubblici territoriali che costituiscono l'ordinamento repubblicano. In secondo luogo, ai fini della delimitazione del campo d'indagine. Nel prosieguo della trattazione, infatti, per una precisa scelta di campo, l'attenzione verrà rivolta esclusivamente alle attività “ufficiali”. Ogni eventuale successivo riferimento alle attività “non ufficiali” servirà soltanto per evidenziarne i profili di difformità rispetto alle prime. Sono soprattutto le diverse finalità, i diversi interessi che muovono coloro che praticano le due tipologie di attività sportive -“competitivi”, nell'un caso, meramente ludico-ricreativi, nell'altro- a determinarne la diversa “rilevanza”, natura e qualificazione.

Le attività sportive che formeranno oggetto dell'analisi successiva derivano il proprio carattere di “ufficialità” dalla collocazione entro i circuiti dell'“agonismo programmatico illimitato”, cui è preposto un apparato organizzativo-istituzionale di stampo associativo a formazione spontanea articolato su un duplice livello, nazionale e transnazionale, al quale fin dalle origini è stata riconosciuta consistenza ordinamentale. Riguardo a queste attività è possibile ravvisare un fondamento costituzionale indiretto negli artt. 2 e 18, ove si riconoscono e garantiscono il pluralismo ordinamentale e l'autonomia delle “formazioni sociali”, anche di carattere associativo, entro le quali gli individui svolgono attività espressive della propria personalità. Ai fini di una corretta impostazione dei rapporti tra ordinamento “generale” statale e ordinamento “particolare” sportivo è necessario pertanto ricercare il punto di equilibrio, mediante il loro reciproco bilanciamento, di due valori costituzionali apparentemente antitetici ma in realtà complementari, quali quelli sottesi alla necessità di salvaguardare l'autonomia delle “formazioni sociali”, da un lato; e all'ineludibile esigenza di assoggettarle comunque al rispetto dei principi costituzionali supremi, ivi inclusa la garanzia della tutela, al loro interno, dei diritti individuali fondamentali, dall'altro.

Il richiamo agli artt. 2 e 18 della Carta determina inoltre uno spostamento del piano di indagine. Una volta chiarito, infatti, alle stregua delle disposizioni del Titolo V, che gli apparati pubblici sono titolati ad intervenire in “materia sportiva” e dopo avere delineato, sul piano “verticale”, il modello di riparto delle competenze tra i diversi enti pubblici territoriali, occorre spostare l’attenzione sul piano “orizzontale”, relativo ai rapporti tra apparati pubblici e “formazioni sociali” sportive, in ordine ai quali l’art. 117 cost. non fornisce alcuna indicazione utile. Viene al riguardo in rilievo la questione del rapporto tra intervento regolatore pubblico e autonomia privata con la connessa “dicotomia” diritto pubblico-diritto privato, involgente tre diversi profili afferenti rispettivamente all’*an* dell’intervento pubblico, atteso che gli apparati pubblici dispongono di una mera facoltà al riguardo; al *quantum* dell’intervento, in relazione alla sua maggiore o minore ampiezza riguardo ai diversi profili della “materia sportiva”; al *quomodo* dell’intervento, in relazione alle sue modalità di esplicazione e agli strumenti di diritto pubblico o privato a mezzo dei quali si realizza.

Il principale criterio orientativo dei rapporti tra pubblici poteri e “formazioni sociali” è rappresentato dal principio di sussidiarietà orizzontale, in ossequio al quale i pubblici poteri dovrebbero astenersi dall’intervenire negli ambiti materiali e nei settori di attività ove operano “formazioni sociali” in grado di dispiegare efficacemente la propria autonomia. Il principio in parola postula che i pubblici poteri possono intervenire soltanto in seconda battuta, in via ausiliaria, sussidiaria, nell’eventualità in cui le “formazioni sociali” non siano in grado di provvedere autonomamente alla cura degli interessi cui risultano preposte.

Si tratta di un principio suscettibile di ricevere triplice applicazione: sul piano legislativo-normativo, riguardo alla regolamentazione e disciplina delle attività; sul piano amministrativo-esecutivo, in ordine all’allocazione e alle concrete modalità di esercizio delle attività; sul piano giurisdizionale, quale criterio ermeneutico cui deve primariamente ricorrere l’interprete di fronte ad indicazioni “ambivalenti”. Una corretta e rigorosa applicazione di questo principio dovrebbe perciò condurre, *in subiecta materia*, al passaggio da uno Stato “interventista” ad uno Stato “sussidiario”.

Si tratterà pertanto di vedere come si combinano intervento pubblico e autonomia privata nella disciplina positiva delle attività sportive “ufficiali”. Dapprima si avrà riguardo al profilo soggettivo,

all'apparato organizzativo-istituzionale preposto alla regolamentazione del movimento sportivo "ufficiale". Successivamente l'attenzione verrà rivolta al profilo oggettivo, alle attività svolte dagli organismi sportivi "ufficiali".

CAPITOLO SECONDO

IL PROFILO SOGGETTIVO: LA NATURA “IBRIDA” DELL’APPARATO ORGANIZZATIVO PREPOSTO ALLE ATTIVITÀ SPORTIVE “UFFICIALI”

PREMESSA

L’apparato organizzativo preposto al movimento sportivo “ufficiale” italiano presenta una struttura piramidale ⁽¹⁾, con alla base le FSN preposte alla gestione di ciascuna disciplina sportiva e al vertice il CONI, cui le prime debbono necessariamente affiliarsi. Tale modello organizzativo riproduce quello esistente a livello internazionale, ove al CIO si affiliavano le IFS. Identico è anche il riparto delle competenze. Le IFS e le FSN detengono infatti in via esclusiva le attribuzioni relative alla regolamentazione “tecnica” della disciplina sportiva cui sono preposte e all’organizzazione delle competizioni entro un circuito “programmatico” via via più esteso, rispettivamente di livello internazionale e nazionale. Il CIO e il CONI, invece, oltre ad occuparsi -rispettivamente a livello transnazionale e nazionale- di tutto ciò che attiene allo sport olimpico, svolgono un’opera di coordinamento ed armonizzazione delle attività federali.

Quanto sinora detto circa la posizione, il ruolo e le funzioni del CONI e delle FSN nell’ordinamento sportivo nazionale e transnazionale lascia impregiudicata la questione della loro natura e della qualificazione giuridica delle loro attività che, *prima facie*, parrebbe espressamente risolta dagli indici di diritto positivo. Il decreto

⁽¹⁾ L. CASINI, *op. cit.*, p. 6, sostituisce alla tradizionale immagine della «doppia piramide» quella delle «piramidi multiple», tante quante sono le discipline sportive e le corrispondenti IFS che, in virtù delle molteplici interconnessioni reciproche, danno vita ad un vero e proprio *network*, a un sistema reticolare.

“Melandri-Pescante”, infatti, da un lato qualifica espressamente il CONI quale ente pubblico, dall’altro attribuisce alle FSN la personalità giuridica di diritto privato, *sub specie* di associazioni riconosciute. Il modello istituzionale preposto alla regolamentazione e gestione delle attività sportive “ufficiali” nel nostro Paese risulta pertanto di tipo “misto” o “ibrido”, siccome provvisto di una componente pubblica e di una privata.

Gli indici di diritto positivo, però, a seguito di una più attenta analisi, disvelano soltanto la superficie del fenomeno ma non la realtà sottostante, l’essenza dello stesso, per almeno due ordini di ragioni. In primo luogo, la diversa natura attribuita al CONI e alle FSN ingenera una serie di problemi in ordine alla configurazione dei loro rapporti reciproci e alla qualificazione delle rispettive attività. Il fenomeno della penetrazione pubblico-privato nell’esercizio di alcune attività è infatti ben noto nel nostro ordinamento e si declina secondo modalità diverse.

In secondo luogo, e conseguentemente, i fenomeni di ibridazione e contaminazione cui dà luogo la penetrazione pubblico-privato rendono difficoltosa la precisa delimitazione dei rispettivi confini e la qualificazione degli organismi sportivi e delle loro attività. Ciò non determina la completa irrilevanza delle richiamate qualificazioni giuridiche ma suscita nell’interprete motivati dubbi circa la persistente ed attuale validità ed opportunità dell’opzione legislativa prescelta al riguardo dal decreto “Melandri-Pescante”. Gli indici di diritto positivo relativi agli organismi sportivi presentano infatti, rispetto ai modelli tradizionali dell’ente pubblico e del soggetto privato, una serie di “anomalie” ed “atipicità” che affondano le proprie radici nelle loro vicende “genetiche”, nel loro modo di operare, nelle finalità che sono chiamati a perseguire e, non da ultimo, nella loro necessaria appartenenza all’ordinamento sportivo transnazionale.

Risulta pertanto opportuno sottoporre ad attenta valutazione la conformità del modello organizzativo alla lettura spiccatamente sussidiaria dei rapporti tra apparati pubblici e “formazioni sociali”, tra diritto pubblico e diritto privato, cui si ritiene di aderire. Si procederà quindi all’analisi della disciplina del CONI, delle FSN e delle rispettive attività al fine di evidenziarne i profili pubblicistici e privatistici e le eventuali “anomalie” rispetto al modello di riferimento.

SEZIONE PRIMA

L'“INNATURALE” NATURA PUBBLICA DEL CONI E LE
“ANOMALIE” CHE NE DISCENDONO

SOMMARIO: 1. Le tappe della progressiva “pubblicizzazione” del CONI fino al decreto “Melandri-Pescante”. – 2. Le origini del CONI e la sua appartenenza necessaria all’ordinamento sportivo transnazionale quali elementi “sintomatici” della sua natura “ibrida”. – 3. Le “anomalie genetiche”: nascita e sopravvivenza del CONI quale ente apicale dell’ordinamento sportivo “ufficiale”. – 4. Le “anomalie ontologiche”: il CONI quale ente pubblico “indipendente” “a base associativa”. – 5. Le “anomalie strutturali”: l’organizzazione interna del CONI. – 6. Le “anomalie funzionali”: il carattere “settoriale”-“particolare” degli interessi sottesi all’esercizio delle attività sportive “ufficiali”. – 7. Le “anomalie finanziarie”: il modello “misto” di finanziamento del CONI e la destinazione delle risorse. – 8. Considerazioni conclusive di sintesi.

1. *Le tappe della progressiva “pubblicizzazione” del CONI fino al decreto “Melandri-Pescante”.*

In origine il CONI possedeva natura di soggetto privato, sorto a seguito della confederazione di associazioni private quali le FSN. La legge del '42 aveva proceduto alla sua “entificazione”, conferendogli implicitamente la personalità giuridica di diritto pubblico. L’ente aveva perciò assunto le sembianze di un organo di “amministrazione indiretta” di cui lo Stato si avvaleva per l’esercizio delle funzioni amministrative *in subiecta materia* ⁽²⁾.

In seguito la natura pubblica del CONI non è mai stata messa in discussione dal legislatore, che anzi non ha perso occasione per espli-

⁽²⁾ Al riguardo cfr. Cons. St., Sez. IV, n. 658/1970, in *Riv. dir. sport.*, 1971, p. 401 ss., con nota di A. MARANI TORO, *Il CONI e il controllo della Corte dei Conti*, *ivi*, p. 412 ss.; Cass. Civ., n. 625/1978, in *Foro it.*, 1978, I, c. 862 ss. I regolamenti che ne dovevano specificare le attribuzioni e i compiti furono emanati soltanto a distanza di alcuni decenni dall’entrata in vigore della legge istitutiva. Si allude al D.P.R. n. 530 del 2 agosto 1974 e al successivo D.P.R. n. 157 del 28 marzo 1986 («Nuove norme di attuazione della legge 16 febbraio 1942 n. 426»).

citarla. Il processo di attrazione del CONI nell'orbita pubblica prese avvio nel 1975 ⁽³⁾, allorché si decise di inquadralo tra gli enti del c.d. "parastato", riguardo ai quali veniva introdotta una disciplina uniforme in ordine al regime dei controlli cui erano sottoposti e alle procedure da seguire nell'esercizio delle funzioni ⁽⁴⁾. Il vizio d'origine che inficiava la normativa in parola era quello di includere in un'unica categoria una molteplicità di enti eterogenei. Ciò si avvertiva con particolare evidenza riguardo al CONI, chiamato istituzionalmente a svolgere un'attività fortemente dinamica che necessitava di rapidità di decisione e di esecuzione e mal sopportava di essere ingabbiata nei rigidi vincoli procedurali imposti dalla disciplina del "parastato" ⁽⁵⁾. Per questo motivo alcuni anni dopo il legislatore decise di sottrarlo, almeno in parte, all'applicazione della disciplina in parola introducendo a suo vantaggio un regime parzialmente derogatorio, che prevedeva forme di autonomia più ampie in ordine all'organizzazione interna e al funzionamento e rendeva più rapido e meno invasivo il sistema dei controlli ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Con legge n. 70/1975 («Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici»), in ordine alla quale cfr. D. COSÌ, F. P. PUGLIESE, *I modelli organizzativi degli enti pubblici*, Milano, 1977, II, p. 1071 ss.

⁽⁴⁾ Il CONI veniva privato dei suoi poteri di autoregolamentazione soprattutto in riferimento al personale, alla contabilità e all'organizzazione interna. Da un lato, infatti, l'art. 29 sottoponeva all'approvazione preventiva dell'ente vigilante e del Ministero del Tesoro le delibere relative al regolamento organico; dall'altro, l'art. 30 assoggettava al controllo di legittimità del medesimo Ministero del Tesoro anche i regolamenti interni e gli impegni di spesa. Sul punto cfr. C. ALVISI, *Autonomia privata*, cit., p. 169 ss. Questo regime di controlli venne sostanzialmente confermato dal regolamento attuativo della legge istitutiva emanato nel 1986. L'art. 12 prevedeva infatti, al secondo comma, che «le deliberazioni del Consiglio Nazionale concernenti il regolamento organico del personale, la consistenza dell'organico e l'ordinamento dei servizi sono approvate secondo le modalità stabilite dall'art. 29 della legge 20 marzo 1975, n. 70», e al terzo comma che «le deliberazioni del Consiglio Nazionale concernenti i bilanci preventivi, le relative variazioni e i conti consuntivi, sono sottoposte all'approvazione del Ministero del Turismo e dello Spettacolo».

⁽⁵⁾ Sui difetti della normativa del "parastato" in riferimento al CONI cfr., in particolare, G. MORBIDELLI, *op.cit.*, p. 178.

⁽⁶⁾ Si allude alla legge n. 138/1992 («Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità del Comitato Olimpico Nazionale Italiano»), in ordine alla quale cfr. L. GHIA, *Il C.O.N.I. e la legge 31 gennaio 1992, n. 138*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 388 ss.; F. PIETROSANTI, *Autonomia e autarchia del C.O.N.I. dopo la legge 138 del 1992*, *ivi*, p. 404 ss. In particolare, l'art. 1 della legge attribuiva al Consiglio Nazionale del CONI il compito di «deliberare le norme di funzionamento dell'ente e di organizzazione, l'ordinamento dei servizi, il regolamento organico e il regolamento di ammini-

La natura pubblica del CONI -soltanto adombrata dai provvedimenti sinora passati in rassegna e comunque sempre sostenuta dalla dottrina e dalla giurisprudenza in base ad una serie di elementi "simptomatici" ⁽⁷⁾- ha infine ricevuto esplicita ed inequivoca conferma ad opera degli interventi normativi dell'ultimo decennio. Tra gli obiettivi indicati al Governo dalla delega contenuta nell'art. 11, co. 1, lettera b), della l. n. 59/1997 al fine di provvedere alla semplificazione amministrativa vi era quello del riordino degli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dalla previdenza ed assistenza. In attuazione della delega, e quale primo passo di un percorso che sarebbe dovuto culminare in una vera e propria "legge quadro sullo sport" ⁽⁸⁾, il Governo emanò il d. lgs. n. 242/1999 (c.d. decreto "Melandri") ⁽⁹⁾, di "riordino" del CONI ⁽¹⁰⁾. Tra le principali novità introdotte si segnalano

strazione e contabilità, anche in deroga alle disposizioni della l. 20 marzo 1975, n. 70 e successive modificazioni».

⁽⁷⁾ Tra i quali la sottoposizione alla vigilanza ministeriale, la provenienza pubblica dei finanziamenti, il regime contabile. Sul punto cfr. F. P. LUISSO, *op. cit.*, p. 83 ss.; I. e A. MARANI TORO, *op. cit.*, p. 229 ss.; R. FERRARA, *CONI* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, 1987, p. 175; M. SANINO, *CONI* (voce), in *Enc. Giur.*, Roma, 1988; G. FONTANA, *Intorno al potere di vigilanza del C.O.N.I. sulle F.S.N.*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, p. 83 ss.; M. SANINO, *Sport*, in *Dizionario di diritto pubblico dell'economia*, a cura di E. Piccozza, Rimini, 1998, p. 802 ss.; G. NAPOLITANO, *La riforma del CONI e delle federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, p. 114; ID., *Sport* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, VI, p. 5681. Ad avviso di M. TORTORA, G. GUARINO, *op. cit.*, p. 19, concorreva a delineare la natura pubblica del CONI anche la sua posizione di supremazia sugli altri soggetti dell'ordinamento sportivo, che si sostanziava nel potere di attribuzione di *status* e nel potere sanzionatorio e disciplinare. Anche la giurisprudenza si esprimeva a favore della natura pubblica del Comitato. Al riguardo cfr. SS. UU. Civ., n. 693/1947, in *Giur. it.*, 1948, p. 85 ss.; Cons. St., Sez. VI, n. 607/1955, in *Cons. St.*, 1955, I, p. 958 ss. e in *Riv. dir. sport.*, 1955, p. 310 ss.; Cons. St., Sez. VI, n. 1053/1978; Cass. Civ., n. 6637/1981, in *Riv. dir. sport.*, 1982, p. 560 ss.

⁽⁸⁾ Peraltro già auspicata dall'art. 1 della l. n. 138/1992.

⁽⁹⁾ «Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano-CONI», riguardo al quale cfr. G. NAPOLITANO, *La nuova disciplina dell'organizzazione sportiva italiana: prime considerazioni sul D. Lgs. 2 luglio 1999, n. 24, di "riordino" del CONI*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, p. 617 ss.; ID., *La riforma del CONI*, *cit.*, p. 113 ss.

⁽¹⁰⁾ Il decreto legislativo non si limitò ad un mera operazione di *restyling* di tipo formale (G. NAPOLITANO, *Il "riassetto" del CONI*, in *La riforma del CONI. Aspetti giuridici e gestionali*, a cura di S. Cherubini, C. Franchini, Milano, 2004, p. 11, taccia al riguardo il legislatore di «ipocrisia»), ma si propose di rifondare su basi completamente nuove l'intero modello istituzionale di gestione delle attività sportive nel nostro Paese tanto che, ad avviso di C. ALVISI, *op. ult. cit.*, p. 39 ss., sarebbe stato affetto da illegittimità costituzionale essendosi spinto ben oltre i criteri direttivi conte-

l'abrogazione espressa della legge del '42 e dei relativi regolamenti attuativi e, soprattutto, la ricomposizione su basi nuove dei rapporti tra CONI e FSN, ispirati al principio della distinzione e separazione reciproca. Le FSN, infatti, ricevevano un'esplicita qualificazione privatistica mentre al CONI, viceversa, l'art. 1 attribuiva espressamente la personalità giuridica di diritto pubblico⁽¹¹⁾.

A distanza di soli cinque anni dal decreto di "riordino" il Governo è nuovamente intervenuto allo scopo di adeguare la disciplina in essere ad alcuni provvedimenti normativi emanati nel frattempo che interessavano direttamente il mondo dello sport⁽¹²⁾. Ha visto così la luce il d. lgs. n. 15/2004⁽¹³⁾, c.d. decreto "Pescante" che, pur nel quadro di una generale conferma delle scelte di fondo già operate nel '99, ha ripristinato il rapporto tra CONI e FSN allargandolo nel contempo anche alle Discipline Sportive Associate⁽¹⁴⁾, con l'intento di valorizzare ed esaltare i profili associativi e federativi che caratterizzano l'ordinamento sportivo. Il provvedimento in parola ha infatti sottolineato, a fianco della natura pubblica del CONI, anche la sua veste di soggetto "confederativo", posto al vertice dell'ordinamento sportivo

nuti nella legge delega. Più sfumata la posizione sul punto di G. NAPOLITANO, *La riforma del CONI*, cit., p. 113, ad avviso del quale l'oggetto del decreto non eccedeva quello indicato dalla delega, mentre era dubbio l'effettivo rispetto dei criteri direttivi indicati. Tra le innovazioni di maggiore rilievo si segnalano il riconoscimento dell'autonomia statutaria; la riforma degli organi interni e la creazione di un nuovo organo, il "Comitato Nazionale Sport per tutti"; l'introduzione di un regime di rigida incompatibilità tra le cariche; la distinzione tra organi di direzione politica e organi di gestione amministrativa, in ottemperanza al principio di separazione tra politica ed amministrazione introdotto con il d. lgs. n. 29/1993; la possibilità di costituire società di capitali cui affidare l'esercizio di alcune attività.

(¹¹) «Il Comitato olimpico nazionale italiano, di seguito denominato CONI, ha personalità giuridica di diritto pubblico». Quest'ultima era ritenuta necessaria, come spiegava l'epigrafe del provvedimento, «al fine di un migliore e più razionale svolgimento delle funzioni». Ciò assumeva rilievo alla luce del fatto che tra i criteri direttivi della legge delega vi era anche quello della «trasformazione in associazioni o persone giuridiche di diritto privato ... degli enti per il cui funzionamento non è necessaria la personalità di diritto pubblico» (lettera b), che aveva già ricevuto applicazione riguardo alle FSN.

(¹²) Si ricordano la l. n. 376/2000 sul doping, la l. n. 178/2002 istitutiva della CONI Servizi S.P.A., la l. n. 280/2003 sulla giustizia sportiva. G. VALORI, *op. cit.*, p. 36, parla al riguardo di un «riordino del riordino».

(¹³) «Modifiche ed integrazioni al D. Lgs. 23 luglio 1999, n. 242», in ordine al quale cfr. G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del CONI e delle federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 353 ss.

(¹⁴) D'ora in avanti DSA.

nazionale in posizione subordinata rispetto alle istituzioni dell'ordinamento sportivo transnazionale ⁽¹⁵⁾. Queste ultime indicazioni inducono a sottoporre ad una più attenta analisi la natura pubblica del CONI.

2. Le origini del CONI e la sua appartenenza necessaria all'ordinamento sportivo transnazionale quali elementi "sintomatici" della sua natura "ibrida".

La disciplina contenuta nel decreto "Melandri-Pescante" parrebbe non lasciar residuare alcun dubbio circa la natura pubblica del CONI e, più in generale, in ordine all'adesione del legislatore ad una visione giuspubblicistica dell'ordinamento sportivo. In realtà, volgendo lo sguardo oltre il mero dato di diritto positivo è possibile scorgere l'esistenza di due profili di carattere "sistematico" che inducono a dubitare della bontà dell'opzione in parola o, quantomeno, determinano l'emersione di elementi di ibridazione della natura pubblica del CONI. Il primo attiene all'origine privatistica dell'ente e trova riscontro nella qualificazione "confederativa" esplicitata dal decreto "Pescante" e nel "substrato" privatistico-associativo che lo connota.

Il secondo deriva invece dalla sua appartenenza all'ordinamento sportivo transnazionale, anch'essa esplicitata dalle disposizioni di apertura del decreto "Pescante". Si tratta di un'appartenenza necessaria, in assenza della quale il CONI non potrebbe ottenere e/o mantenere la "patente di ufficialità", perchè la relativa investitura gli deriva dal riconoscimento da parte del CIO. Per chiarire meglio questo profilo occorre illustrare brevemente i rapporti che gli Stati e gli organismi sportivi nazionali intrattengono con gli organismi sportivi transnazionali.

I rapporti tra CIO e singoli Stati sono improntati al principio della reciproca tolleranza, come si evince dal metodo di selezione dei suoi membri ⁽¹⁶⁾ e dalla posizione di assoluta indipendenza dallo Stato

⁽¹⁵⁾ L'art. 2 recita infatti: «Il CONI è la Confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate e si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale».

⁽¹⁶⁾ I membri del CIO vengono scelti con modalità simili a quelle di una vera e propria cooptazione tra particolari categorie di soggetti appartenenti all'ordinamento

di provenienza di cui ciascuno di essi gode all'interno dell'ente⁽¹⁷⁾. Di contro, il CIO dispone di strumenti di pressione e di influenza nei confronti degli Stati. Il rispetto delle regole contenute nella Carta Olimpica e la non ingerenza delle istituzioni statali nelle attività sportive rappresentano infatti condizioni imprescindibili in capo ai movimenti sportivi dei singoli Paesi per ottenere il riconoscimento⁽¹⁸⁾.

Tra i compiti del CIO vi è quindi quello di procedere al riconoscimento, all'interno di ciascun Paese che intenda partecipare ai Giochi, di un Comitato Olimpico Nazionale (NOC), cui vengono rimesse la diffusione e la protezione dello spirito olimpico all'interno dello Stato di appartenenza nonché la preparazione e l'organizzazione della rappresentativa nazionale. I NOC, a pena di revoca del riconoscimento, come ribadisce anche l'art. 2 del decreto "Pescante", debbono conformare le loro attività alle direttive e agli indirizzi del CIO e ai principi desumibili dalle fonti normative promananti dagli organismi sportivi internazionali. I rapporti tra il CIO e i singoli NOC si atteggiavano pertanto in termini di vera e propria subordinazione gerarchica, quale che sia la natura giuridica ascritta a quest'ultimi nei rispettivi ordinamenti statali.

I due profili sistematici cui si è appena fatto cenno disvelano il duplice volto del CONI⁽¹⁹⁾, dovuto alla contemporanea appartenenza a due distinti, ma complementari ordinamenti giuridici, quello "generale" e quello "particolare" sportivo. Quale soggetto dell'ordinamento

sportivo internazionale o a quelli nazionali, e più precisamente tra coloro che abbiano rivestito cariche di rilievo nelle istituzioni sportive nazionali o internazionali e tra atleti o altre persone che si siano distinti per la loro attività a favore dello sviluppo dello sport, mentre non entrano a farne parte enti o istituzioni propri degli ordinamenti statali o internazionali. Vi è pertanto chi, come F. X. PONS RAFOLS, *Il Comitato internazionale olimpico e i giochi olimpici: aspetti di diritto internazionale*, in *Riv. dir. sport.*, 1995, p. 267, ha definito il CIO un'associazione di persone fisiche.

⁽¹⁷⁾ I membri del CIO, come si legge nella Regola 22 della Carta Olimpica, «sono i suoi rappresentanti» e «non possono accettare da governi, organizzazioni o altre persone giuridiche o fisiche, alcun mandato che possa interferire con la libertà delle loro azioni e del loro voto».

⁽¹⁸⁾ I requisiti prescritti per ottenere il riconoscimento riguardano, da un lato, la necessaria inclusione di tutte le FSN affiliate alle IFS preposte ad uno sport previsto nel Programma Olimpico che esercitino un'attività sportiva reale e specifica a livello nazionale e internazionale e, dall'altro, la conformità dello statuto alla Carta Olimpica (Regola 32).

⁽¹⁹⁾ Sul punto cfr. S. N. CALZONE, *Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano. Istituzione, organizzazione, federazione*, Catanzaro, 1999, p. 12.

“generale”, infatti, il CONI riceve *ex lege* l’espressa qualificazione di ente pubblico. Quale organismo apicale dell’ordinamento sportivo italiano (NOC) ricopre il ruolo di referente-fiduciario nel nostro Paese del CIO, da una parte, e di associazione di terzo grado, confederazione delle FSN, dall’altra.

Il CONI, pertanto, svolge contemporaneamente il ruolo di ente di governo dello sport nel nostro Paese e di organo periferico del CIO, secondo un modello organizzativo che taluno⁽²⁰⁾ ha paragonato al c.d. “sdoppiamento funzionale”⁽²¹⁾. L’ente pubblico si trova altresì ad operare in un contesto ordinamentale di carattere spiccatamente privatistico, provvisto di tutte le caratteristiche proprie di un “*private regime*”⁽²²⁾. Possiedono infatti natura privata gli organismi sportivi internazionali preposti alla gestione e regolamentazione delle attività olimpiche (CIO)⁽²³⁾ e delle singole discipline sportive (IFS)⁽²⁴⁾, e ri-

⁽²⁰⁾ L. CASINI, *op. cit.*, p. 58.

⁽²¹⁾ La teoria del «*dedoublement fonctionnel*» fu formulata da G. SCELLE, *Precis de droit de gens*, Parigi, I, 1932, p. 43 ss., in riferimento al ruolo svolto dagli organi nazionali quali funzionari delle istituzioni internazionali.

⁽²²⁾ Cfr. G. TEUBNER, *Global Private Regimes: neospontaneous Law and dual constitution of autonomous sector?*, in *Public Governance in the age of globalization*, a cura di K. H. Ladeur, Aldershot, 2004, p. 71 ss. Si esprime in senso critico rispetto a questa prospettiva L. CASINI, *op. cit.*, p. 11 ss., ad avviso del quale vi è un’ibridazione ed un’interazione sempre più marcata tra autonomia privata e azione dei pubblici poteri, con prevalenza comunque di concetti, istituti e strumenti del diritto pubblico, anche se è lo stesso A. a riconoscere la praticabilità di una lettura del fenomeno sportivo in chiave privatistica (p. 28 ss.).

⁽²³⁾ In ordine al quale cfr. M. VELLANO, *CIO* (voce), in *Dig. disc. pubbl. Agg. II*, Torino, 2005, p. 153 ss.; R. SAPIENZA, *Il Comitato Internazionale Olimpico*, in *Diritto internazionale dello sport*, a cura di E. Greppi, M. Vellano, II ed., Torino, 2010, p. 11 ss. Cfr. anche M. SANINO, *Olimpiadi* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1993, p. 291 ss. Si tratta di un organismo permanente di durata illimitata privo di soggettività internazionale. Dell’ordinamento sportivo internazionale fanno parte, infatti, non gli Stati sovrani, bensì persone fisiche o giuridiche dotate di forme più o meno ampie di autonomia. Sul punto cfr. M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, e, più di recente, R. SAPIENZA, *Sullo status internazionale del Comitato internazionale olimpico*, in *Riv. dir. sport.*, 1997, p. 410 ss. Il CIO assume la qualifica di organizzazione non governativa senza scopo di lucro dotata di personalità giuridica di diritto privato svizzero, in virtù di quanto prevedono le Regole 10 e 19 della Carta Olimpica. Quanto ai caratteri propri delle organizzazioni internazionali non governative cfr. F. X. PONS RAFOLS, *op. cit.*, p. 255.

⁽²⁴⁾ In ordine alle quali cfr. C. DORDI, *Le Federazioni Sportive Internazionali*, in *Diritto internazionale dello sport, cit.*, p. 71 ss. Esse possiedono personalità giuridica di diritto privato e risultano assoggettate alla legislazione dello Stato in cui hanno

sultano provviste di natura negoziale-convenzionale sia le disposizioni che emanano, costituenti nel loro insieme una sorta di *lex sportiva transazionale* ⁽²⁵⁾, che le attività che pongono in essere ⁽²⁶⁾. L'autorità dell'organo di vertice dell'ordinamento sportivo transazionale ha un fondamento "carismatico" e l'efficacia delle sue norme deriva dal volontario assoggettamento alle stesse manifestato dai loro destinatari al momento dell'adesione al ridetto ordinamento ⁽²⁷⁾.

Il CONI, in conclusione, riguardo alle attività sportive "ufficiali", che rappresentano il fulcro dei suoi interessi e il centro della sua azione nonché la sua stessa ragione d'essere, opera in un ambito provvisto di un *humus*, di un "substrato" ontologicamente privatistico, sul quale l'intervento del legislatore ha innestato una sorta di artificiale "sovrastuttura" pubblicistica. L'originaria natura privata del CONI e il suo inserimento in un contesto ordinamentale transazionale connotato in senso marcatamente privatistico-convenzionale determinano una forte tensione tra "sovrastuttura" pubblicistica e "substrato" privatistico e si tramutano in fattori "perturbatori", generatori di "anomalie" rispetto alla veste di ente pubblico che il CONI possiede nell'ordinamento "generale". E' possibile scorgere i segni di queste "anomalie" riguardo a molteplici profili di disciplina dell'ente,

sede. I regolamenti dalle stesse promananti rivestono carattere negoziale e vincolano le FSN in virtù della loro volontaria adesione.

⁽²⁵⁾ Si tratta del c.d. "*international sports law*" o "*global sports law*", riguardo al quale cfr. K. FOSTER, *Is there a Global Sports Law?*, in *Entert. Law*, 2003, p. 1 ss., il quale definisce il *global sports law* come «*transnational autonomous legal order created by the private global institutions that govern international sport*»; M. BELOFF, *Is there a lex sportiva?*, in *Int. sports law rev.*, 2005, 3, p. 49 ss.; F. LATTY, *La lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, Leida, Boston, 2007. Sul carattere privatistico-convenzionale della *lex sportiva* e sulle similitudini che presenta con la *lex mercatoria* cfr. S. M. CARBONE, *Il contributo della lex mercatoria alla precisazione della lex sportiva*, in *Diritto internazionale dello sport, cit.*, p. 241 ss. Sulla *lex sportiva* quale forma di *soft law* cfr. A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario del codice civile*, a cura di F. Galgano, II ed., Bologna, Roma, 2011, p. 109 ss.

⁽²⁶⁾ *Contra* L. CASINI, *op. cit.*, p. 142 ss., il quale individua nelle attività in parola delle vere e proprie funzioni amministrative, «svolte tramite meccanismi e istituti tipici del diritto amministrativo; in altri termini, esse seguono principi o usano criteri che sono quelli generalmente adottati dalle amministrazioni pubbliche nell'esercizio delle loro funzioni». Immediatamente prima lo stesso A. riconosceva il «carattere essenzialmente privatistico, volontario e spontaneo del sistema sportivo».

⁽²⁷⁾ Sul fondamento volontaristico dell'ordinamento sportivo internazionale cfr. G. GUARINO, *Lo sport quale "formazione sociale" di carattere sopranazionale*, in *Scritti in memoria di A. Piras*, Milano, 1996, p. 347 ss.

da quello “genetico” a quello “ontologico”, da quello “strutturale”, inerente alla sua organizzazione interna, a quello “funzionale”, in relazione alle attività che è chiamato a svolgere, fino a quello “finanziario”, in relazione alle modalità di reperimento delle risorse necessarie per il suo funzionamento e alla loro destinazione.

3. Le “anomalie genetiche”: nascita e sopravvivenza del CONI quale ente apicale dell’ordinamento sportivo “ufficiale”.

Un primo profilo di “anomalia” si riscontra riguardo alle vicende “genetiche” dell’ente pubblico. La nascita e la sopravvivenza del CONI quale ente apicale dell’ordinamento sportivo “ufficiale” dipendono infatti, rispettivamente, dall’insorgenza e dalla persistenza del vincolo confederativo tra le FSN, da un lato, e dalla decisione del CIO di concedergli e conservargli la “patente di ufficialità”, dall’altro. Nessun rilievo assume invece al riguardo la volontà degli apparati pubblici.

Ciò appare evidente già in riferimento alla nascita dell’ente. Il CONI era infatti sorto dalla confederazione di una molteplicità di FSN, operava *ab initio* nella veste di soggetto di diritto privato ed era stato insignito, in un secondo momento, anche della qualifica “ufficiale” di NOC attraverso il riconoscimento del CIO ⁽²⁸⁾. Soltanto in seguito, quando già esisteva e funzionava da molti anni, il legislatore statale ha provveduto alla sua “entificazione” attraverso l’implicita attribuzione della personalità giuridica di diritto pubblico.

Il riconoscimento statale, però, risultava di dubbia utilità e non appariva comunque necessario. Lo scopo precipuo che il CONI è chiamato a perseguire è infatti quello di assicurare al movimento sportivo italiano il conseguimento della “patente di ufficialità”, che gli può derivare unicamente dal riconoscimento del CIO, alle condizioni e secondo le procedure prescritte al riguardo dalla Carta Olimpica. Unico dispensatore della “patente di ufficialità” è quindi il CIO, soggetto giuridico di diritto privato, mentre gli apparati pubblici statali non risultano titolari di alcuna attribuzione al riguardo. Conseguente-

⁽²⁸⁾ I NOC, come si è visto, rappresentano le articolazioni territoriali del CIO secondo una logica di «specializzazione per area geografica» (in tal senso M. FERRARA, *op. cit.*, p. 177) e intrattengono con lo stesso rapporti di carattere fiduciario.

mente il CONI verrebbe privato della sua stessa ragion d'essere qualora, pur provvisto del riconoscimento statale, risultasse sprovvisto di quello del CIO.

Analoghe considerazioni possono svolgersi riguardo alla sua sopravvivenza in vita. Il legislatore statale, infatti, anche sotto questo profilo, dispone di una sovranità assai ridotta. Certamente non gli sarebbe preclusa la facoltà di restituire al CONI l'originaria veste privata, che non determinerebbe alcuna rilevante conseguenza sul piano dell'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale, perché per il CIO è assolutamente indifferente la natura giuridica pubblica o privata dei NOC ⁽²⁹⁾, purchè si mantengano immuni dai condizionamenti politici. Si nutrono invece maggiori perplessità in ordine all'effettiva possibilità per il legislatore di provvedere alla soppressione *sic et simpliciter* del CONI, trattandosi di un ente che esisteva già prima ed indipendentemente dal riconoscimento statale, la cui permanenza in vita risulta indispensabile per il perseguimento degli obiettivi dell'"agonismo programmatico illimitato".

A fronte dei ridottissimi poteri degli apparati pubblici, ogni decisione al riguardo è rimessa ancora una volta alle organizzazioni sportive nazionali e internazionali. La revoca del riconoscimento da parte del CIO avrebbe infatti conseguenze esiziali per il CONI che, privato della "patente di ufficialità", non potrebbe più garantire al movimento sportivo italiano la partecipazione ai Giochi Olimpici né il riconoscimento "ufficiale" dei risultati conseguiti. Verrebbero meno, in tal caso, le ragioni stesse che avevano spinto le FSN a confederarsi per costituirlo. Allo stesso modo, in ipotesi, le FSN potrebbero decidere di sciogliere il vincolo confederale che le avvince e di svuotare il NOC esistente per riconfederarsi in un nuovo, diverso, organismo sportivo, cercando di ottenere in capo a quest'ultimo il riconoscimento da parte del CIO, previo disconoscimento di quello precedente.

La peculiare conclusione cui è possibile pervenire è che la costituzione e la sopravvivenza dell'ente pubblico CONI, quale organo di vertice dell'ordinamento sportivo "ufficiale" italiano, dipendono dalla volontà e dalle scelte operate dai soggetti privati che compongono l'ordinamento sportivo nazionale e transnazionale, mentre nes-

⁽²⁹⁾ La Carta Olimpica, utilizzando la formula neutra «*legal person*», indica soltanto la necessità che i NOC possiedano la personalità giuridica, senza prescrivere alcunché in ordine alla loro natura pubblica o privata.

suna facoltà al riguardo si ravvisa in capo agli apparati pubblici. L'ordinamento "generale" dispone pertanto di una sovranità "limitata" in ordine ai profili "genetici" relativi alle attività sportive "ufficiali". I reali detentori della sovranità sono infatti gli organismi sportivi internazionali, quali titolari esclusivi del potere di attribuire ad un organismo sportivo nazionale la qualifica di NOC e la connessa "patente di ufficialità". Conseguentemente qualora uno Stato, come avviene in Italia, intenda qualificare in senso pubblicistico l'ente apicale del movimento sportivo "ufficiale" operante nel proprio territorio, dovrà comunque garantire in capo allo stesso il mantenimento delle caratteristiche prescritte dall'ordinamento sportivo internazionale che ne legittimano il riconoscimento da parte del CIO. Si assiste perciò ad una sorta di autolimitazione della sovranità dell'ordinamento statale a vantaggio dell'ordinamento sportivo privato transnazionale e delle fonti normative di carattere negoziale dallo stesso promananti.

4. Le "anomalie ontologiche": il CONI quale ente pubblico "indipendente" "a base associativa".

L'interazione dei due fattori sistematici poc'anzi indicati determina l'insorgenza di evidenti profili di "anomalia" di disciplina anche sul piano "ontologico", in ordine all'essenza e alla conformazione dell'ente pubblico CONI.

Ciò appare evidente anzitutto riguardo ai rapporti che intrattiene con gli apparati governativi preposti allo sport⁽³⁰⁾. La Carta Olimpica

⁽³⁰⁾ In origine il CONI era assoggettato alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Successivamente, la legge n. 617/1959 attribuì al neo istituito Ministero del Turismo e dello Spettacolo le funzioni di vigilanza in "materia sportiva". Nel 1993, in seguito all'esito del referendum abrogativo svoltosi in data 18 e 19 aprile (in ordine al quale cfr. L. GIORDANI, *Il referendum abrogativo del Ministero del Turismo e dello Spettacolo e i suoi effetti nel settore dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, p. 282 ss.), il Ministero in parola fu soppresso con conseguente ritrasferimento delle funzioni di vigilanza, ad opera dell'art. 2, co. 2, d.l. n. 97/1995, poi convertito in l. n. 203/1995 (sulla quale cfr. C. FRANCHINI, *Il riordino delle funzioni in materia di turismo, sport e spettacolo*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, p. 877 ss.) in capo alla Presidenza del Consiglio. In seguito, il d. lgs. n. 38/1998 ha istituito il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e gli ha devoluto le funzioni statali in materia di vigilanza sul CONI, che è stata poi mantenuta in capo al medesimo Ministero ad opera dell'art. 1 tanto del decreto "Melandri" del '99 quanto del decreto "Pescante" del 2004. Il Ministero esercitava queste funzioni tramite un apposito Dipartimento costituito al suo in-

qualifica infatti espressamente i rapporti tra NOC e autorità pubbliche dei rispettivi Paesi ⁽³¹⁾ in termini di «armonia» e «collaborazione», richiamando insistentemente la necessità che i primi custodiscano gelosamente la propria autonomia mantenendola al riparo da ogni forma di pressione esterna, da qualunque parte provenga e di qualunque natura sia. Appare pertanto evidente l'aspirazione del CIO a mantenere intatta la propria sovranità su tutti i soggetti dell'ordinamento sportivo mondiale, anche a dispetto della diversa e concorrente sovranità esercitata dai singoli Stati all'interno dei quali ciascun NOC è radicato. Il CIO pretende di essere l'unico soggetto investito della potestà di condizionare ed indirizzare, sotto il profilo della "politica sportiva", l'attività dei NOC e non accetta di condividere neppure in parte la propria sovranità "assoluta" con gli Stati che li ospitano.

La *lex sportiva* transnazionale "impone" pertanto alle autorità pubbliche degli Stati in cui è presente un NOC di astenersi da interventi diretti a pregiudicare l'autonomia ed indipendenza di giudizio e di azione, a pena di incorrere nelle pesanti sanzioni previste al riguardo, non ultima l'espulsione del NOC dal Movimento Olimpico attraverso la revoca del riconoscimento "ufficiale" ⁽³²⁾.

Qualora pertanto uno Stato, nel legittimo esercizio dei suoi poteri sovrani, decidesse di porre il NOC operante sul suo territorio alle dirette dipendenze degli apparati pubblici o comunque in una posizione di mera strumentalità o subordinazione rispetto agli stessi, dovrebbe sopportarne le gravi conseguenze sul piano sportivo, *sub*

terno chiamato ad occuparsi di sport e spettacolo. L'art. 1, co. 1, d. l. n. 181/2006, convertito in l. n. 233/2006, ha riportato le funzioni di vigilanza in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che le esercita tramite un soggetto delegato, dal 2006 al 2008 il Ministero per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive, attualmente il sottosegretario con delega allo sport.

⁽³¹⁾ «I NOC devono operare al fine di mantenere rapporti di armonia e di collaborazione con gli enti pubblici... è auspicabile che ricevano il supporto delle autorità pubbliche nel conseguimento dei propri obiettivi. In ogni caso... mantengono la loro autonomia, resistendo a pressioni di qualsiasi genere, comprese quelle di carattere politico, religioso o economico, le quali possano impedire loro di osservare i regolamenti e i principi della Carta Olimpica» (regola 31, co. 5).

⁽³²⁾ La regola 31, co. 9, della Carta Olimpica prevede infatti che il riconoscimento può essere sospeso o ritirato qualora l'attività del NOC sia ostacolata o l'emanazione o l'espressione della volontà delle federazioni nazionali o di altri enti appartenenti a tale NOC siano ostacolate «dall'effetto di disposizioni di legge o regolamenti in vigore nel paese interessato o da decreti di altri enti all'interno di tale paese, sia di carattere sportivo che di altro genere».

specie di mancata partecipazione della delegazione nazionale ai Giochi Olimpici e di mancato riconoscimento dell'“ufficialità” ai risultati conseguiti dal movimento sportivo nazionale ⁽³³⁾. Si tratta peraltro di un “prezzo” che gli Stati solitamente non intendono pagare come dimostra il fatto che, di regola, proprio per evitare di incorrere nelle sanzioni sportive, provvedono spontaneamente e volontariamente a conformare e adeguare la normativa di settore ai dettami degli organismi sportivi transnazionali.

Il legislatore italiano, almeno fino ad oggi ⁽³⁴⁾, ha perseguito la via “maestra” dell'“adeguamento automatico” alle prescrizioni dell'ordinamento sportivo transnazionale. Il decreto “Melandri-Pescante” e lo statuto del CONI, infatti, in ossequio alle indicazioni della Carta Olimpica, da un lato sanciscono espressamente la soggezione del CONI agli organismi sportivi internazionali e alla *lex sportiva* transnazionale ⁽³⁵⁾; dall'altro, ne professano l'assoluta autonomia dagli apparati pubblici ⁽³⁶⁾.

Il CONI, pertanto, riguardo alle attività sportive “ufficiali”, assume la configurazione di ente pubblico “indipendente” ⁽³⁷⁾, provvisto

⁽³³⁾ Emblematico il caso delle rappresentative nazionali e società sportive sudafricane, escluse per decenni dai Giochi Olimpici e dalle principali manifestazioni sportive internazionali a causa della politica discriminatoria dell'*apartheid*. Più di recente, il CIO ha sospeso temporaneamente il NOC dell'Iraq, in prossimità della partecipazione ai Giochi Olimpici di Beijing, a causa delle interferenze del Governo sulla sua composizione, e ha inviato un preavviso di sospensione anche al NOC del Kuwait, la cui autonomia non risultava sufficientemente garantita dalla legislazione nazionale.

⁽³⁴⁾ Fatta eccezione per la legge del '42 che, per gli accenni apertamente razzisti contenuti in alcune sue disposizioni, avrebbe probabilmente indotto il CIO ad assumere provvedimenti, se non fosse stata “depurata” negli anni immediatamente successivi alla fine del conflitto.

⁽³⁵⁾ Art. 2 : «il CONI ... si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale».

⁽³⁶⁾ Art. 4, co. 1: «il CONI svolge le proprie funzioni e i propri compiti con autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato Olimpico Internazionale». Lo stesso art. 4, al comma successivo, specifica e rafforza il grado di autonomia del CONI, affermando che deve essere salvaguardato «da ingerenze di natura politica, religiosa ed economica, in conformità ai principi sanciti dalla Carta Olimpica».

⁽³⁷⁾ Si esprimono in tal senso G. RENATO, *Lo sport nel diritto pubblico e nel diritto di polizia*, Milano, 1953, p. 22; F. P. LUIO, *op. cit.*, p. 198; C. ALVISI, *op. ult. cit.*, p. 47 ss.; AA. VV., *Diritto dello sport, cit.*, p. 19; G. PASTORE, *Statuti e regolamenti federali e del C.O.N.I.*, in *Lineamenti di diritto sportivo, cit.*, p. 90.

della capacità di autodeterminare il proprio indirizzo politico-amministrativo, nel rispetto dei soli limiti derivanti dall'appartenenza all'ordinamento sportivo transnazionale e dalla conseguente soggezione agli organismi che ne fanno parte e agli indirizzi e alle normative dagli stessi promananti.

Nessun limite al riguardo deriva invece dalla sua inclusione nell'amministrazione pubblica, perché il CONI gode di piena autonomia rispetto agli apparati ministeriali di riferimento ⁽³⁸⁾. Dal complesso delle disposizioni esistenti *in subiecta materia* si evince infatti che l'organo di vertice dell'amministrazione pubblica in questo settore, vale a dire la Presidenza del Consiglio dei Ministri, non esercita direttamente alcuna funzione di amministrazione attiva ⁽³⁹⁾ e non impartisce alcuna direttiva o indirizzo di carattere politico-amministrativo all'ente pubblico CONI ⁽⁴⁰⁾, limitandosi a svolgere nei suoi riguardi soltanto attività di mero controllo e vigilanza esterna ⁽⁴¹⁾. Alla luce delle considerazioni sinora svolte può pertanto affermarsi che l'appartenza all'ordinamento sportivo nazionale e internazionale determina l'attribuzione al CONI di una caratteristica peculiare rispetto alla generalità degli enti pubblici, vale a dire l'"indipendenza" dall'apparato governativo-ministeriale di riferimento.

Anche l'altro fattore sistematico, relativo all'origine privatistica del CONI, induce peculiari profili di "anomalia" di disciplina. L'art. 2 del decreto "Pescante", infatti, in continuità con le indicazioni dei primi statuti ribadite dalla legge del '42, definisce il CONI come «Confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Disci-

⁽³⁸⁾ Secondo M. SANINO, *Diritto sportivo*, Padova, 2002, p. 139, il principio di autonomia proclamato nello statuto CONI «impone evidenti limiti alla competenza generale del Governo in materia di sport». Identiche considerazioni anche in M. SANINO, F. VERDE, *op. cit.*, p. 137.

⁽³⁹⁾ Come ricorda anche G. NAPOLITANO, *Sport, cit.*, p. 5681.

⁽⁴⁰⁾ Al riguardo cfr. G. NAPOLITANO, *La riforma del CONI, cit.*, p. 116; C. ALVISI, *op. ult. cit.*, p. 83 ss.

⁽⁴¹⁾ Non si tratta pertanto di un ente "ausiliario" di un organo statale, né vi è alcuna relazione gerarchica con lo Stato, come sottolineò anche Tar Lazio, Sez. III, n. 311/1982, in *Riv. dir. sport.*, 1983, p. 329 ss., con nota di A. MARANI TORO, *Le Olimpiadi di Mosca del 1980 e il diritto sportivo*, *ivi*, p. 329 ss., in riferimento al caso paradigmatico dell'impugnazione del provvedimento con il quale il CONI -a dispetto delle sollecitazioni politiche ricevute dal Governo- aveva autorizzato la delegazione italiana a partecipare ai Giochi Olimpici di Mosca del 1980.

plines Sportive Associate»⁽⁴²⁾, decretandone l'inclusione nella peculiare categoria degli enti pubblici "associativi" o "a base associativa"⁽⁴³⁾.

Il CONI si configura pertanto come un "ente federativo verticale", un'associazione di terzo grado che racchiude nel proprio grembo una congerie di associazioni di secondo grado (FSN, DSA e altri organismi equiparati), a loro volta federative di una serie ancora più ampia di soggetti sportivi, dalle associazioni di primo grado (società e associazioni sportive) fino ai singoli praticanti ed ausiliari di ciascuna disciplina sportiva. In pratica, è un ente pubblico "geneticamente" ed "ontologicamente" provvisto di un "substrato" privatistico⁽⁴⁴⁾.

L'inclusione del CONI nella categoria degli enti pubblici "associativi" comporta due conseguenze di rilievo. *In primis*, l'ente pubblico viene chiamato a rivestire due diversi ruoli. Da un lato, infatti, in veste di soggetto dell'ordinamento "generale", risulta portatore e protettore di interessi pubblici all'interno dell'ordinamento sportivo; dall'altro, in veste di soggetto dell'ordinamento sportivo, risulta protettore e garante degli interessi "collettivi" e "comunitari" di cui sono titolari i soggetti privati che compongono tale ordinamento "particolare" e "settoriale". All'interno del CONI convivono pertanto interessi e attività pubblici a fianco di interessi e attività "collettivi"- "associativi" privati. I primi sono interessi propri dell'ordinamento "generale" che si proiettano all'interno dell'ordinamento sportivo per mezzo del CONI, chiamato a garantirne il perseguimento in veste di ente pubblico. I secondi, invece, si sostanziano in interessi "particolari" e

⁽⁴²⁾ Introducendo un'innovazione rispetto al decreto n. 242/1999, che non diceva alcunché riguardo alla natura "confederativa" del CONI. Secondo AA. VV., *Diritto dello sport*, cit., p. 57 ss., le differenze tra il decreto del 1999 e quello del 2004 risultano espressive di due diverse concezioni della configurazione soggettiva dell'ente, volte rispettivamente a sminuire e valorizzare la sua natura "associativa", e si ripercuotono anche sui rapporti tra CONI e FSN.

⁽⁴³⁾ Cfr. sul punto G. NAPOLITANO, *Sport*, cit., p. 5681; G. MANFREDI, *op. ult. cit.*, p. 145. G. MORBIDELLI, *op. cit.*, p. 321, lo definisce «ente federativo a base associativa». Su questa particolare categoria di enti pubblici cfr. G. ROSSI, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Napoli, 1979.

⁽⁴⁴⁾ Al riguardo cfr. C. ALVISI, *op. ult. cit.*, p. 42 ss., la quale dedica molta attenzione alla caratterizzazione soggettiva del CONI, tracciandone le differenze rispetto ad entità apparentemente analoghe per origini e natura quali le Autorità Amministrative Indipendenti (p. 190 ss.), gli Ordini professionali e la SIAE (p. 206 ss.).

“settoriali” propri della collettività degli appartenenti alla comunità sportiva, il cui perseguimento è posto a carico del CONI in veste di soggetto apicale dell’ordinamento “particolare”-sportivo. Gli uni non sono però facilmente distinguibili dagli altri, perchè non risulta agevole stabilire quando un interesse assuma una consistenza e un’importanza tali da assurgere al rango di interesse pubblico anziché di mero interesse “collettivo”⁽⁴⁵⁾.

In secondo luogo la natura “associativa” del CONI, quale ente esponenziale di una serie di gruppi sociali preesistenti che ne hanno determinato la nascita influisce sulla sua stessa sopravvivenza. Parrebbe infatti preclusa al legislatore la facoltà di sopprimere puramente e semplicemente l’ente, qualora non lo ritenesse più utile o necessario per il perseguimento di obiettivi e finalità pubblici, dovendo in tal caso piuttosto procedere alla sua (ri)privatizzazione⁽⁴⁶⁾, in modo da consentirgli di operare per il perseguimento degli interessi “collettivi” propri dell’ordinamento “particolare” sportivo che ne avevano in origine determinato l’istituzione. Tale conclusione pare confermata anche dalla Corte costituzionale⁽⁴⁷⁾, laddove ha affermato che gli enti sorti nell’ambito dell’autonomia privata e rappresentativi delle “formazioni sociali” espressive della personalità umana ex art. 2 cost. nutrono la legittima aspirazione a vedersi riconosciuta «l’originaria natura», o comunque una «qualificazione giuridica conforme alla propria effettiva natura».

In conclusione, il duplice ruolo svolto dal CONI nel contesto ordinamentale sportivo nazionale, quale Confederazione delle FSN, e transnazionale, quale fiduciario del CIO in Italia, determina conseguenze di rilievo in ordine alla sua qualificazione soggettiva di ente pubblico da parte dell’ordinamento “generale”. In primo luogo, infatti, per ottenere e mantenere la posizione apicale nel movimento sportivo italiano “ufficiale”, l’ente pubblico deve agire in completa autonomia ed indipendenza rispetto agli indirizzi promananti da qualsivoglia autorità pubblica e privata, incluso l’apparato governativo di riferimento, e soggiacere soltanto a quelli promananti dal CIO. In secondo luogo, il

⁽⁴⁵⁾ Sulla distinzione in parola, nonché sulla conflittualità tra le diverse tipologie di interessi cfr. M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000, p. 154 ss.

⁽⁴⁶⁾ Al riguardo cfr. G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991, p. 231; C. ALVISI, *op. ult. cit.*, p. 44, p. 201.

⁽⁴⁷⁾ C. Cost., n. 396/1998, *cit.*, Punto 5 del *Considerato in Diritto*.

“substrato” privatistico che lo connota *ab origine* ne determina l’inclusione nella categoria degli enti pubblici “a base associativa”, con tutte le conseguenze che ne discendono sia in ordine alla continua contrapposizione ed integrazione, al suo interno, tra interessi pubblici e interessi privati-“collettivi”, sia in ordine all’impossibilità della sua soppressione da parte del legislatore statale.

Queste due caratteristiche peculiari incidono su molteplici profili di disciplina dell’ente e danno luogo ad una serie di ulteriori “anomalie” che si configurano quali sintomi rivelatori del disagio interiore, della “crisi d’identità” che affligge il CONI, dovuta alla “commistione” e “dissociazione” tra “substrato” privatistico e “sovrastuttura” pubblicistica che si consuma incessantemente al suo interno.

5. Le “anomalie strutturali”: l’organizzazione interna del CONI.

Evidenti “anomalie” si riscontrano riguardo alla disciplina dell’organizzazione interna del CONI contenuta, in parte, nel decreto “Melandri-Pescante” e, in parte, nello statuto dell’ente. Da un lato, infatti, vi è l’“adeguamento automatico” dell’ordinamento “generale” all’ordinamento sportivo; dall’altro, e conseguentemente, un’accentuata valorizzazione dei profili privatistici derivanti dalla “base associativa” dell’ente a scapito di quelli derivanti dalla sua qualificazione giuridica pubblicistica.

Ciò vale anzitutto riguardo all’autonomia statutaria del CONI ⁽⁴⁸⁾ in ordine alla quale, *prima facie*, gli influssi della “sovrastuttura” pubblica parrebbero prevalenti rispetto a quelli del “substrato” privatistico. Lo statuto, infatti, risulta assoggettato all’approvazione del Ministero vigilante ⁽⁴⁹⁾, che si risolve in un controllo di legittimità ⁽⁵⁰⁾

⁽⁴⁸⁾ L’autonomia statutaria è stata riconosciuta per la prima volta al CONI soltanto con il decreto del ’99. In precedenza la legge del ’42, all’art. 13, rimetteva ai regolamenti attuativi del potere esecutivo l’emanazione delle norme per il funzionamento del CONI e le disposizioni di carattere integrativo. Tali regolamenti, secondo la versione originaria delle legge, avrebbero dovuti essere emanati con regio decreto, su proposta del segretario del PNF, d’intesa con il Ministero delle Finanze. Successivamente tale competenza è stata trasferita in capo ai soggetti di volta in volta incaricati della vigilanza.

⁽⁴⁹⁾ L’art. 2, d. lgs. n. 242/1999, prevede infatti che lo statuto, una volta deliberato dal Consiglio Nazionale del CONI, dietro proposta della Giunta, a maggioranza assoluta dei componenti, venga sottoposto all’approvazione dell’apparato mini-

diretto ad accertarne la conformità alle fonti di rango primario dell'ordinamento "generale" e in particolare a quelle specificamente riferite alla "materia sportiva" (decreto "Melandri-Pescante"), con le quali intrattiene un rapporto di subordinazione gerarchica. Conseguentemente lo statuto, riguardo agli ambiti materiali di sua spettanza disciplinati dal decreto "Melandri-Pescante" (dall'organizzazione interna alla formazione, composizione e competenze degli organi), dovrebbe contenere soltanto norme di esecuzione/attuazione delle disposizioni legislative, che non presentino rispetto ad esse profili di contrasto e non ne estendano l'applicazione oltre i limiti consentiti. La sottoposizione al controllo di legittimità e all'approvazione ministeriale nonché la subordinazione gerarchica alla legge con conseguente predeterminazione dei contenuti statutari parrebbero ridurre l'autonomia statutaria del CONI entro margini assai ridotti ingenerando il convincimento che a prevalere, in quest'ambito, sia la volontà sovrana degli apparati pubblici, espressa e consacrata nelle fonti di rango primario.

In realtà, a seguito di una più attenta analisi, si scorge la prevalenza sulla volontà degli apparati pubblici degli influssi dovuti all'origine privatistica del CONI, alla "base associativa" che lo connota e all'inserimento nel contesto ordinamentale sportivo transnazionale. Anzitutto, infatti, lo statuto dell'ente promana dal concorso di volontà dei soggetti confederati privati, perchè l'organo assembleare che lo delibera risulta composto per intero dai loro rappresentanti.

In secondo luogo, il controllo di legittimità svolto dall'apparato ministeriale vigilante appare recessivo rispetto a quello svolto dal CIO, che si sostanzia in una valutazione di conformità alle fonti della *lex sportiva transnazionale*, *in primis* alla Carta Olimpica⁽⁵¹⁾. La con-

steriale incaricato della Vigilanza, di concerto con il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, entro sessanta giorni dalla ricezione.

⁽⁵⁰⁾ C. ALVISI, *op. ult. cit.*, p. 47, ritiene che il Ministero vigilante non possa apportare alcuna modifica alle disposizioni statutarie approvate dal CONI, dovendosi pertanto limitare, nel caso in cui l'esito del controllo sia infausto, a negarne l'approvazione e a rispedirlo al mittente.

⁽⁵¹⁾ Lo statuto del CONI, infatti, al pari di quelli di tutti gli altri NOC radicati nei diversi Paesi, soggiace in via diretta alla Carta Olimpica, che assume una valenza "costituzionale" rispetto a tutte le altre norme prodotte dalle istituzioni sportive ad essa gerarchicamente subordinate, come sottolinea anche L. CASINI, *op. cit.*, p. 254. La legge suppletiva alle regole 31 e 32 della Carta prevede che gli statuti debbano in ogni loro parte essere conformi ad essa e farvi riferimento espresso e aggiunge inoltre

formità dello statuto alla Carta è *conditio sine qua non* per il suo riconoscimento da parte del CIO, che rappresenta a sua volta una delle condizioni imprescindibili per il riconoscimento dello stesso NOC. Il rifiuto di approvazione dello statuto del CONI da parte del CIO comporterebbe pertanto il mancato ingresso oppure l'espulsione del movimento sportivo italiano dall'ordinamento sportivo internazionale "ufficiale". In tal caso, l'eventuale approvazione ministeriale dello statuto risulterebbe *inutiliter data*, perché non riuscirebbe comunque ad evitare l'irrogazione della sanzione espulsiva da parte del CIO, con conseguente preclusione per il CONI allo svolgimento delle attività e al perseguimento degli obiettivi che ne avevano determinato la nascita. Affinché il CONI possa acquisire e conservare il proprio ruolo di organo apicale dell'ordinamento sportivo nazionale "ufficiale" è pertanto imprescindibile la conformità del suo statuto alle disposizioni contenute nella Carta Olimpica e nelle altre fonti della *lex sportiva* transnazionale, piuttosto che alle disposizioni in "materia sportiva" contenute nelle fonti di rango primario dell'ordinamento "generale".

Proprio al fine di scongiurare le conseguenze pregiudizievoli di eventuali contrasti di disciplina il decreto "Melandri-Pescante" ha improntato le proprie scelte al rigoroso "adeguamento automatico" ai principi della *lex sportiva* transnazionale consacrati nella Carta Olimpica. Sul piano dei contenuti ne è derivata un'evidente accentuazione dei connotati legati alla soggettività sportiva internazionale del CONI e alla sua veste "associativa-confederativa" rispetto a quelli derivanti dalla sua veste di ente pubblico, come risulta evidente in riferimento alla composizione interna degli organi titolari dei poteri di direzione e indirizzo politico-amministrativo, vale a dire il Consiglio, la Giunta e il Presidente. Il referente diretto e immediato, in questo caso, è la regola 32 della Carta Olimpica, ove sono contenute alcune prescrizioni relative alla composizione degli organi dei NOC, ispirate al duplice obiettivo di garantire la salvaguardia dei NOC da ogni possibile ingerenza o interferenza esterna degli apparati pubblici del Paese in cui operano ⁽⁵²⁾ e, al contempo, la massima rappresentatività di tutte le

che, ogniqualvolta una disposizione di uno statuto di un NOC ingeneri un dubbio di carattere interpretativo o applicativo o contenga una contraddizione con la Carta Olimpica, debba essere accordata prevalenza a quest'ultima.

⁽⁵²⁾ Il co. 4 prevede l'esplicito divieto di nomina di uno o più membri da parte del Governo o di altri enti pubblici, pur con la precisazione che viene rimessa alla di-

componenti “associative” dei singoli ordinamenti sportivi nazionali⁽⁵³⁾.

Le indicazioni della Carta Olimpica sono state pedissequamente recepite dal decreto “Melandri-Pescante”. Da un lato, infatti, la procedura di formazione e di nomina degli organi del CONI è sottratta alle ingerenze degli apparati pubblici. Dall’altro, è stato reintrodotta il principio di “democrazia partecipativa” attraverso l’inserimento negli organi dell’ente dei rappresentanti di tutti i soggetti individuali -atleti e tecnici⁽⁵⁴⁾- e collettivi che compongono l’ordinamento sportivo nazionale “ufficiale”. Questi principi ricevono applicazione nelle disposizioni che disciplinano gli organi del CONI, alcune delle quali comuni ai due organi collegiali di indirizzo politico-amministrativo⁽⁵⁵⁾, vale a dire il Consiglio⁽⁵⁶⁾ e la Giunta⁽⁵⁷⁾, mentre altre riguar-

screzionalità dei NOC la facoltà di eleggere come membri i rappresentanti degli enti predetti.

⁽⁵³⁾ Si prescrive infatti l’obbligatoria ed automatica inclusione negli organi interni di ciascun NOC dei rappresentanti di alcune tra le più importanti categorie di soggetti ed istituzioni che operano nell’ambito dell’ordinamento sportivo nazionale ed internazionale, valorizzando in tal modo il carattere “confederativo-associativo” dei Comitati Olimpici. Tra di essi i membri del CIO di ciascun Paese, che entrano a far parte d’ufficio anche dell’organo esecutivo e godono del diritto di voto tanto all’interno di quest’ultimo quanto dell’organo assembleare; tutte le FSN affiliate alle corrispettive IFS preposte ad uno sport incluso nel programma dei Giochi Olimpici, che devono disporre della maggioranza dei voti sia all’interno dell’organo assembleare che di quello esecutivo; atleti in attività o a riposo che abbiano preso parte ai Giochi Olimpici (co. 1).

⁽⁵⁴⁾ Secondo G. NAPOLITANO, *La nuova disciplina*, cit., p. 619; ID., *Sport*, cit., p. 5681 ss., la riserva di posti a favore di questi soggetti non deriva dalla loro qualità di “soci”, quanto piuttosto da quella di protagonisti e beneficiari dell’attività e dell’organizzazione sportiva, per cui le disposizioni in parola non avrebbero di mira il rafforzamento della democrazia interna degli enti associativi, quanto piuttosto la partecipazione agli organi di indirizzo della principale categoria di *stakeholders*.

⁽⁵⁵⁾ Di entrambi fanno parte di diritto il Presidente del CONI che li convoca e li presiede e, in ossequio alla Carta Olimpica, i membri italiani del CIO, che rappresentano una sorta di *trait d’union* tra CONI e CIO, e più in generale tra l’ordinamento sportivo italiano e quello mondiale. Si tratta di soggetti privi di qualsivoglia profilo di connessione con gli apparati pubblici del Paese di cui sono cittadini e dal quale provengono. Viene infatti esplicitamente sancito a loro carico il divieto di intrattenere rapporti di dipendenza o di rappresentanza con gli organi politici del proprio Paese («I membri del CIO non possono accettare da governi, organizzazioni o altre persone giuridiche o fisiche, alcun mandato che possa interferire con la libertà delle loro azioni e del loro voto», art. 20, co. 1.6) e, al contempo, si impone loro di tenersi al riparo da ogni influenza di tipo politico, commerciale o religioso che possa comprometterne l’imparzialità ed indipendenza nel perseguimento degli obiettivi e delle finalità indi-

dano specificamente ciascuno di essi e l'organo monocratico posto al vertice del CONI, il Presidente ⁽⁵⁸⁾.

Rispetto a ciascuno di questi organi è possibile scorgere una netta prevalenza degli influssi connessi alla "base associativa" del CONI rispetto a quelli derivanti dalla sua veste di ente pubblico. Il Consiglio Nazionale, infatti, organo deliberativo-assembleare dell'ente, in virtù della sua composizione e della procedura di formazione risulta rappresentativo ed esponenziale dell'intera comunità sportiva nazionale. Allo stesso modo le modifiche apportate alla composizione della Giunta nel 2004 risultano espressive della volontà di ripristinare lo stretto rapporto di interdipendenza esistente tra la base "associativa" dell'ente pubblico CONI e i suoi organi, in precedenza indebolito dal divieto di farne parte sancito a carico dei Presidenti e

cati dalla Carta Olimpica, come prevede la formula di giuramento che sono chiamati a pronunciare in occasione della cerimonia di insediamento (art. 20, co. 1.3).

⁽⁵⁶⁾ La disciplina relativa alla composizione del Consiglio Nazionale è contenuta nell'art. 4 del d. lgs. 15/2004 e nell'art. 6 dello statuto CONI. Del Consiglio Nazionale fanno parte come componenti di diritto i Presidenti di tutte le FSN -in netta preponderanza numerica rispetto a tutti gli altri membri- e, come componenti elettivi, seppur in proporzioni diverse, sia i rappresentanti delle organizzazioni sportive nazionali riconosciute diverse dalle FSN (vale a dire tre membri delle DSA, cinque delle EPS e uno delle Associazioni Benemerite), sia i rappresentanti dei principali soggetti individuali, vale a dire atleti e tecnici sportivi. La democraticità interna e il "substrato" privatistico-"associativo" che connotano quest'organo ricevono conferma nelle disposizioni volte a disciplinare le procedure elettorali dei rappresentanti delle organizzazioni sportive, degli atleti e dei tecnici, contenute in gran parte nello statuto.

⁽⁵⁷⁾ La composizione della Giunta Nazionale è disciplinata all'art. 6 del d. lgs. 15/2004 e all'art. 7 dello statuto CONI. Ne fanno parte, oltre ai membri di diritto di cui già si è detto riguardo al Consiglio (con esclusione, però, dei Presidenti delle FSN, rappresentati *pro quota*) anche i rappresentanti degli organismi sportivi riconosciuti che compongono l'ordinamento sportivo nazionale, in proporzioni diverse, eletti dal Consiglio con un procedimento disciplinato dall'art. 35 dello statuto.

⁽⁵⁸⁾ Il Presidente presenta caratteri di forte rappresentatività delle "base associativa" dell'ente, come si evince sia dalla procedura prevista per la preposizione alla carica, consistente nell'elezione da parte del Consiglio Nazionale, organo assembleare rappresentativo delle diverse componenti "associative" dell'ordinamento sportivo nazionale, sia dai requisiti di eleggibilità, che consentono l'ascesa al soglio presidenziale soltanto ai soggetti che facciano parte o che abbiano fatto parte dell'ordinamento sportivo. Non ha rilievo il fatto che il decreto di nomina sia emesso dal Presidente della Repubblica, perché tale atto si sostanzia in nient'altro che in una mera presa d'atto della volontà espressa dal Consiglio Nazionale, previo controllo formale di legittimità sulla correttezza e regolarità delle procedure seguite. In tal senso cfr. G. NAPOLITANO, *La riforma del CONI*, cit., p. 114, nonché B. MARCHETTI, *op. ult. cit.*, p. 935, la quale parla di «atto formale e sostanzialmente dovuto».

dei componenti degli organi direttivi delle FSN. Lo stesso Presidente, siccome preposto alla carica dal Consiglio, assume indirettamente la configurazione di organo rappresentativo della “base associativa”. In virtù della loro peculiare composizione privatistico-associativa, pertanto, gli organi di indirizzo politico-amministrativo del CONI assumono decisioni e svolgono attività che risultano frutto dell’incontro consensuale di una pluralità di volontà private e non dell’imposizione unilaterale della volontà degli apparati pubblici.

In conclusione, anche sul piano “strutturale” si ravvisano una serie di “anomalie” che mal si conciliano con la qualificazione giuridica pubblicistica ascritta *ex lege* al CONI. In primo luogo, infatti, l’organizzazione interna dell’ente non è stata liberamente ed autonomamente determinata dagli apparati pubblici quanto piuttosto “eteroimposta” a mezzo di un processo di “adeguamento automatico” delle fonti primarie e dello statuto dell’ente alle fonti transnazionali private promananti dagli organismi sportivi transnazionali.

In secondo luogo, la composizione interna degli organi di indirizzo politico-amministrativo garantisce la partecipazione e la rappresentatività delle componenti “associative”-privatistiche del movimento sportivo nazionale piuttosto che degli apparati pubblici di riferimento.

In terzo ed ultimo luogo, e conseguentemente, tutte le più importanti decisioni afferenti alla vita, al funzionamento e alle attività dell’ente derivano dal concorso e dall’incontro delle volontà degli organismi associativi che lo compongono piuttosto che dalla volontà degli apparati pubblici-ministeriali preposti al settore sportivo.

Non vale a sminuire la portata delle considerazioni sinora svolte la particolare influenza dispiegata dagli apparati pubblici riguardo alla composizione interna e alla procedura di formazione degli organi incaricati della mera gestione amministrativa e contabile dell’ente, rispetto ai quali non si scorgono profili di rappresentatività della componente “associativa”. Per quanto riguarda il Segretario Generale ⁽⁵⁹⁾, organo di mera gestione amministrativa, infatti, l’assenza di rappresentatività è connaturata all’esercizio di funzioni non afferenti alle at-

⁽⁵⁹⁾ Disciplinato all’art. 12 del decreto del 2004 e all’art. 9 dello statuto. Detto organo, pur essendo nominato dalla Giunta e pertanto indirettamente scelto dalla componente “associativa” di base dell’ente, non ne assume la rappresentatività nell’assolvimento delle proprie funzioni.

tività sportive in senso stretto, quanto piuttosto di carattere tecnico-amministrativo, per l'esercizio delle quali è opportuno rivestire una posizione di terzietà e indipendenza onde evitare qualsivoglia impropria commistione tra controllore e controllati. Analogamente, le ragioni della ridotta rappresentatività "associativa" del Collegio dei revisori dei conti ⁽⁶⁰⁾ risiedono nelle funzioni che svolge, afferenti sostanzialmente al controllo dell'impiego del denaro pubblico da parte del CONI ⁽⁶¹⁾.

Né è possibile scorgere i segni della prevalenza della "sovrastruttura" pubblica sul "substrato" privatistico nell'assoggettamento degli organi del CONI al controllo del Ministero vigilante nei casi "patologici" di loro malfunzionamento ⁽⁶²⁾. Tali controlli, infatti, si svolgono entro una cornice di limiti soggettivi ed oggettivi che ne affievoliscono la portata e l'incisività e rimettono le decisioni relative alla ricostituzione della normale "fisiologia" del sistema, ancora una volta, nelle mani degli organi rappresentativi della "base associativa". Quanto al profilo soggettivo, infatti, l'intervento del Ministero può riguardare soltanto gli organi esecutivi dell'ente, il Presidente e la

⁽⁶⁰⁾ Disciplinato all'art. 11 del decreto e all'art. 11 dello statuto. Due dei cinque componenti del Collegio sono di nomina ministeriale (uno in rappresentanza del Ministero delle Finanze, l'altro del Ministero vigilante), mentre gli altri tre, seppur designati dall'ente, debbono essere scelti tra soggetti iscritti al registro dei revisori contabili o comunque in possesso di specifici requisiti professionali, per cui dovrebbe trattarsi di professionalità esterne all'ordinamento sportivo.

⁽⁶¹⁾ *In primis*, infatti, gli viene devoluto l'esercizio di tutti i controlli contabili interni all'ente, in riferimento a ciascuna deliberazione assunta dagli organi di indirizzo politico-amministrativo. Conseguentemente, allo scopo di evitare il deprecabile fenomeno della commistione tra controllori e controllati, si è stabilito un regime di rigida incompatibilità con le cariche di componente degli altri organi del CONI. In secondo luogo, i controlli contabili interni svolti dal Collegio risultano funzionali alla successiva sottoposizione al controllo esterno da parte della Corte dei Conti, cui il CONI risulta assoggettato in virtù del fatto che trae parte delle proprie risorse dai finanziamenti pubblici del Ministero con conseguente maneggio di denaro pubblico da parte dei suoi componenti e dipendenti.

⁽⁶²⁾ L'art. 13 del decreto "Melandri-Pescante" prevede infatti che, nei casi di «grave e persistente inosservanza delle disposizioni di legge e di regolamento... gravi irregolarità amministrative... omissione nell'esercizio delle funzioni... gravi deficienze amministrative tali da compromettere il normale funzionamento dell'ente... impossibilità di funzionamento degli organi dell'ente», il Ministero vigilante può disporre lo scioglimento della Giunta o la revoca del Presidente, con contestuale nomina di un commissario straordinario incaricato di governarlo fino al momento della ricostituzione per via ordinaria degli organi, che deve comunque avere luogo entro i quattro mesi successivi.

Giunta, e non anche l'organo assembleare nel quale sono esponenti gli organismi "associativi" che compongono il CONI ⁽⁶³⁾. Allo stesso modo, sotto il profilo oggettivo, l'intervento statale si risolve in un mero controllo di legittimità, insuscettibile di estendersi alle scelte di merito relative all'indirizzo politico-sportivo dell'ente, alla cui determinazione ed esecuzione debbono provvedere esclusivamente i suoi organi.

6. Le "anomalie funzionali": il carattere "settoriale"- "particolare" degli interessi sottesi all'esercizio delle attività sportive "ufficiali".

Le "anomalie" derivanti dalla "commistione" tra "sovrastuttura" pubblicistica e "substrato" privatistico del CONI si manifestano con particolare evidenza anche sul piano "funzionale". Al riguardo occorre anzitutto stabilire, in riferimento alle molteplici attività che l'ente è chiamato a svolgere, se al loro esercizio siano effettivamente sottesi interessi pubblici. In caso affermativo si dovrebbe comunque accertare la legittimità, o quantomeno l'utilità ed opportunità del modello pubblicistico di regolamentazione, organizzazione e gestione introdotto dalla legge, alla luce dei canoni di giudizio desumibili dal principio di sussidiarietà orizzontale.

L'art. 2 del decreto "Melandri-Pescante" indica i principali ambiti di attività dell'ente, sostanzialmente coincidenti con le finalità del CIO, la cui cura e sviluppo sono rimessi dalla Carta Olimpica in capo a ciascun NOC. Queste attività possono suddividersi in tre categorie, distinguibili tra loro in virtù della diversa natura e tipologia di interessi sottesi al loro esercizio.

Nella prima categoria rientrano tutte le attività volte al perseguimento di finalità non prettamente ed esclusivamente sportive e parzialmente provviste di rilievo pubblico, nell'esercizio delle quali il CONI è talora chiamato a collaborare con altre amministrazioni pubbliche. Tra di esse si annoverano quelle volte alla prevenzione e repressione del doping, ovverosia «dell'uso di sostanze che alterano le

⁽⁶³⁾ Lo scioglimento dell'organo assembleare determinerebbe di fatto la soppressione dell'ente, privandolo del suo "substrato" e ponendolo nell'impossibilità di manifestare il proprio indirizzo e la propria volontà.

naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività sportive»⁽⁶⁴⁾. Si tratta di attività svolte dai NOC in ossequio ad un'esplicita disposizione della Carta Olimpica⁽⁶⁵⁾, volte a tutelare nel contempo l'interesse sportivo alla regolarità delle competizioni attraverso la *par condicio* dei concorrenti⁽⁶⁶⁾ e l'interesse pubblico di rango costituzionale alla tutela della salute⁽⁶⁷⁾. Alla medesima categoria appartengono le «opportune iniziative contro ogni forma di discriminazione e di violenza nello sport»⁽⁶⁸⁾, a loro volta provviste di rilievo pubblico siccome dirette a perseguire la piena realizzazione, nell'ambito dell'ordinamento sportivo, di principi quali quelli di uguaglianza e di non violenza che, oltre a trovare diretto fondamento nella Carta costituzionale, assumono la consistenza di veri e propri limiti di ordine pubblico⁽⁶⁹⁾.

⁽⁶⁴⁾ Il carattere pubblicistico dell'apparato organizzativo sportivo nazionale e internazionale preposto alla prevenzione e repressione del doping è ben delineato da L. CASINI, *op. cit.*, p. 81 ss. In ordine ai diversi profili di disciplina statale e sportiva del doping cfr., *ex multis*, T. MARCHESE, *Il doping nell'ordinamento generale e in quello sportivo*, Bari, 2010.

⁽⁶⁵⁾ Regola 31, co. 2.6.

⁽⁶⁶⁾ Rispetto al quale non è possibile configurare alcun profilo di interesse pubblico.

⁽⁶⁷⁾ In virtù della duplicità di obiettivi e finalità connessi all'esercizio delle attività in parola risulta ragionevole il modello di riparto delle relative attribuzioni tra i diversi organismi che compongono l'ordinamento sportivo nazionale. In capo al CONI vengono infatti riservate tanto le funzioni di disciplina e regolazione di dette attività quanto quelle di vera e propria gestione, volte all'accreditamento e al funzionamento dei laboratori nonché all'effettivo svolgimento delle analisi sui competitori. La *ratio* di questa attribuzione di competenza risiede sia nei profili pubblici sottesi all'esercizio dell'attività che nella maggiore disponibilità, da parte dell'ente pubblico, di mezzi e risorse anche tecniche necessarie per il loro esercizio. Di contro, le FSN e gli altri organismi "associativi" esercitano le attività volte alla tutela e al ripristino dell'interesse alla regolarità delle competizioni, consistenti sostanzialmente nell'irrogazione di sanzioni "disciplinari" in capo ai trasgressori e nell'eventuale modifica del risultato sportivo.

⁽⁶⁸⁾ Anche questa previsione trova un referente diretto nella Carta Olimpica alla regola 31, co. 2.5.

⁽⁶⁹⁾ E' bene comunque precisare che la realizzazione di detti principi non appare funzionale, di per sé, al perseguimento di alcuno degli obiettivi propri dell'ordinamento sportivo. Sono piuttosto le attività sportive a svolgere un ruolo strumentale alla realizzazione di tali obiettivi. Basti ricordare, al riguardo, che i fondatori delle Olimpiadi antiche e moderne si erano ispirati ad una visione irenica dello sport, quale strumento diretto al superamento dei conflitti e delle differenze culturali e alla promozione della pace e dell'integrazione tra i popoli.

Ad una seconda, diversa categoria appartengono invece le attività dirette alla «promozione della massima diffusione della pratica sportiva» ⁽⁷⁰⁾. Si tratta delle attività sportive in precedenza definite “non agonistiche” o meglio “non ufficiali”, siccome comprensive non soltanto di quelle ludico-ricreative, praticate con la precipua finalità di impiegare il tempo libero o di migliorare il benessere psico-fisico e pertanto sprovviste di qualsivoglia connotato competitivo, ma anche di quelle c.d. “amatoriali” che, pur praticate per le medesime finalità, possiedono un *quid pluris* rispetto alle prime, consistente in un grado più o meno elevato di competitività e “agonismo”. Gli “amatori”, infatti, vogliono confrontare la propria *performance* con quella di altri praticanti, per cui esercitano la pratica sportiva all’interno di contesti “agonistici” organizzati che presentano un grado di “programmaticità” più o meno ampio ma pur sempre “limitato” entro confini soggettivi e territoriali ridotti e comunque privi di proiezione internazionale. Il tratto che accomuna queste due tipologie di attività determinandone l’appartenenza ad un medesimo *genus* risiede nel mancato riconoscimento “ufficiale” dei risultati conseguiti. Coloro che scelgono di praticarle non aspirano infatti ad ottenere il riconoscimento “ufficiale” delle proprie prestazioni bensì soltanto a svolgere una determinata disciplina sportiva, in forma “agonistica” o “non agonistica”, quale strumento di realizzazione della propria personalità e di miglioramento del proprio benessere psico-fisico.

Attività di tal genere sottendono evidenti interessi pubblici e assumono addirittura i connotati di una sorta di “servizio pubblico-sociale” che è compito dell’ordinamento “generale” e degli apparati pubblici garantire a chiunque intenda usufruirne attraverso la predisposizione degli strumenti finanziari, strutturali ed organizzativi all’uopo necessari. Appare quindi del tutto ragionevole la caratterizzazione in senso pubblicistico delle funzioni di promozione, regolazione e organizzazione afferenti alle attività sportive in parola e l’adozione di un modello organizzativo pubblico-privato “multilivello”, coinvol-

⁽⁷⁰⁾ Ancora una volta, questa disposizione riproduce e sviluppa quanto già previsto dalla regola 31 della Carta Olimpica che, al co. 2.3., attribuisce ai NOC il compito di incoraggiare la diffusione, oltre che dello sport “agonistico”, anche dello “sport per tutti”.

gente al contempo tutte le componenti territoriali dell'ordinamento repubblicano e una platea assai vasta di soggetti di diritto privato ⁽⁷¹⁾.

La terza ed ultima categoria include invece le attività sportive "ufficiali" che costituiscono, nel loro insieme, il nucleo essenziale ed indefettibile delle attribuzioni del CONI e possono suddividersi in due macrogruppi. Del primo fanno parte quelle collegate con il CIO, il Movimento e i Giochi Olimpici, che si svolgono in una duplice dimensione, interna ed internazionale ⁽⁷²⁾. Al secondo gruppo appartengono quelle mediante le quali l'ente disciplina e coordina «l'attività sportiva nazionale, armonizzando a tal fine l'azione delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Disciplina Sportive Associate» (art. 5 del

⁽⁷¹⁾ Da un lato, infatti, lo Stato, ex art. 2, co. 1, del decreto "Melandri-Pescante", si avvale di un ente pubblico, il CONI, cui affida il compito di coordinare le attribuzioni di cui dispone in questo settore con quelle di cui risultano titolari le Regioni e gli enti locali. Dall'altro, anche in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale, operano in quest'ambito con un ruolo tutt'altro che secondario soggetti di diritto privato quali gli EPS, organismi collettivi riconosciuti dal CONI che ne sostiene anche finanziariamente l'attività, e le singole associazioni sportive-ricreative disseminate sul territorio nazionale che rappresentano in molti casi -data l'assenza di strutture e impianti pubblici- l'unica possibilità di accesso all'attività sportiva per vasti strati della popolazione.

⁽⁷²⁾ Da un lato, infatti, come recita l'art. 5 del decreto "Melandri-Pescante", il CONI (e per esso il Consiglio) «opera per la diffusione dell'idea olimpica», in ossequio, ancora una volta, alla Carta Olimpica, ove alla regola 31, co. 2.1., prevede che i NOC «diffondono i principi fondamentali dello spirito Olimpico a livello nazionale nell'ambito delle attività sportive... provvedono alla creazione di istituzioni dedicate all'educazione Olimpica... si occupano della creazione e delle attività delle Accademie Olimpiche Nazionali, dei Musei Olimpici e dei programmi culturali associati al Movimento Olimpico». Dall'altro, per parafrasare la formula dell'art. 2 del medesimo decreto, prepara gli atleti e predispone i mezzi idonei a consentire la partecipazione della delegazione italiana ai Giochi Olimpici. La regola 31 della Carta Olimpica, al co. 3, prevede che i NOC «hanno il potere esclusivo di rappresentare i propri paesi ai Giochi Olimpici», mentre la legge suppletiva alle regole 31 e 32, al co. 8, specifica le attività che sono chiamati a svolgere al riguardo, consistenti nell'organizzazione della delegazione, nella scelta degli atleti, nell'approntamento dell'equipaggiamento, nelle operazioni logistiche di trasporto e sistemazione, nella stipula di adeguate polizze assicurative, nella scelta delle divise da indossare. A tutto ciò si aggiunga che il CONI, al pari di ogni altro NOC, quale soggetto dell'ordinamento sportivo internazionale partecipa alle attività del CIO e contribuisce alle principali decisioni che interessano il Movimento Olimpico e i Giochi Olimpici. Sotto questo profilo, come prevede la regola 31 della Carta Olimpica, al co. 6, può formulare proposte relative alla Carta, al Movimento o ai Giochi; può esprimere il proprio parere sulle candidature presentate per organizzare i Giochi; può collaborare alla preparazione dei Congressi Olimpici; può partecipare all'attività delle commissioni del CIO, su richiesta di quest'ultimo.

decreto) ⁽⁷³⁾, che si sostanziano in una nutrita serie di indirizzi e controlli nei confronti degli organismi associativi che compongono l'ordinamento sportivo nazionale.

Riguardo a queste ultime attività risulta obiettivamente difficile scorgere l'esistenza di plausibili motivi giustificativi dell'intervento pubblico, tanto sotto il profilo funzionale quanto sotto il profilo organizzativo. L'interesse che muove primariamente i praticanti, infatti, è quello di ottenere il riconoscimento "ufficiale" dei risultati conseguiti. L'interesse ludico connesso allo sviluppo della propria personalità e quello alla conservazione e al miglioramento del proprio stato di salute, pur presenti anche in questo tipo di attività sportive, risultano perciò recessivi e succedanei rispetto all'interesse puramente competitivo sotteso al riconoscimento "ufficiale" della prestazione sportiva. Mentre chi è mosso da finalità puramente ludiche o sanitarie può liberamente praticare le attività sportive "non agonistiche" entro il contesto regolamentare ed organizzativo predisposto al riguardo dagli apparati pubblici in collaborazione con quelli privati chi, al contrario, aspira al riconoscimento "ufficiale" delle proprie *performance* deve necessariamente entrare a far parte del contesto ordinamentale preposto all'"agonismo programmatico illimitato" e gareggiare nel circuito delle manifestazioni organizzate al suo interno. L'ordinamento "generale", infatti, risulta privo di qualsivoglia competenza in ordine all'attribuzione della "patente di ufficialità" alle prestazioni sportive. Il crisma dell'"ufficialità" può essere conferito soltanto dagli organismi sportivi transnazionali.

Per ottenere il riconoscimento "ufficiale" delle prestazioni sportive risulta pertanto indispensabile entrare a far parte del particolare contesto ordinamentale transnazionale di natura privatistica-"associativa" preposto ai circuiti dell'"agonismo programmatico illimitato" e soggiacere volontariamente alle regole di carattere negoziale-convenzionale dallo stesso promananti. Si tratta di un'adesione volontaria ma necessaria ad organismi sportivi strutturati in forma associativa, all'interno dei quali l'interesse individuale degli associati al riconoscimento della *performance* sportiva si confonde almeno in parte con l'interesse "collettivo" di tipo organizzativo di cui sono espressive le

⁽⁷³⁾ Con formula specificativa l'art. 2, co. 1, dello statuto prevede che il «CONI presiede, cura e coordina l'organizzazione delle attività sportive sul territorio nazionale».

istituzioni sportive, perché la confrontabilità “illimitata” delle prestazioni sportive non può prescindere dall’esistenza di un contesto organizzativo strutturato ed istituzionalizzato che provveda ad uniformare le regole e a disciplinare i rapporti reciproci tra gli associati-competitori.

Proprio le differenze di ordine istituzionale-organizzativo tra attività sportive “ufficiali” e “non ufficiali”, in particolare le diverse modalità e condizioni di accesso, rendono difficoltosa l’individuazione di un interesse pubblico sotteso all’esercizio delle prime. Le attività “non ufficiali”, infatti, risultano incondizionatamente accessibili siccome espressive del c.d. “sport per tutti” e quindi volte al perseguimento e al soddisfacimento dell’interesse pubblico consistente nel garantire a chiunque la possibilità di svolgere la pratica sportiva. E’ questo il motivo per cui gli apparati pubblici intervengono a regolamentare e organizzare questo settore dell’attività umana in forma sia diretta che indiretta, attraverso il sostegno finanziario all’azione dei soggetti privati operanti in questo ambito.

Al contrario, la pratica delle attività sportive “ufficiali” non è accessibile a chiunque, bensì soltanto a coloro che aderiscono volontariamente ma necessariamente al contesto ordinamentale-associativo privatistico preposto alla loro regolamentazione, gestione ed organizzazione accettandone le regole e assoggettandosi al loro rispetto. L’accessibilità condizionata all’esercizio di queste attività sportive risulta perfettamente legittima. Precludere ad un soggetto l’ingresso nel circuito dell’“agonismo programmatico illimitato” non equivale infatti ad impedirgli lo svolgimento dell’attività sportiva in sé e per sé considerata, che conserva la possibilità di praticare avvalendosi delle strutture e partecipando alle manifestazioni afferenti al circuito dello sport “non ufficiale”. Significa piuttosto impedirgli di praticare l’attività sportiva all’interno del contesto ordinamentale “ufficiale” di stampo privatistico-associativo.

La legittimità dell’accesso limitato e condizionato allo svolgimento delle attività sportive “ufficiali” dimostra pertanto l’insussistenza di interessi pubblici sottesi. Per l’esercizio di dette attività è richiesto un *quid pluris* rispetto alla mera appartenenza all’ordinamento “generale”, vale a dire l’adesione ad un ordinamento “particolare” e “settoriale” quale è quello sportivo, che opera in regime di “monopolio”. Chi vuole perseguire l’interesse competitivo sotteso all’esercizio delle attività sportive “ufficiali” lo può fare solo

ed esclusivamente all'interno del ridetto ordinamento sportivo, che è l'unico effettivamente votato al suo soddisfacimento. Si tratta pertanto di un interesse proprio della vasta ma limitata collettività di soggetti che compongono l'ordinamento "particolare" sportivo -e non della generalità dei soggetti che fanno parte dell'ordinamento "generale"⁽⁷⁴⁾-, provvisto di una consistenza meramente "particolare", "settoriale" ed associativa e che non assurge al rango di interesse pubblico per difetto di "generalità".

In conclusione, l'apparato organizzativo-istituzionale preposto alle attività sportive "non ufficiali" assolve al compito di soddisfare l'interesse pubblico implicato dalla necessità di garantire a tutti i membri della collettività l'esercizio della pratica sportiva, mentre quello preposto alle attività sportive "ufficiali" è posto a garanzia del soddisfacimento di un interesse meramente individuale-"particolare" di tipo competitivo.

Cambiando prospettiva, potrebbe ravvisarsi un interesse pubblico connesso non tanto all'esercizio delle attività sportive "ufficiali", quanto piuttosto all'esistenza e alla sopravvivenza del relativo ordinamento "settoriale". La *ratio* dell'intervento pubblico ⁽⁷⁵⁾ risulterebbe quella di tutelare in modo più incisivo l'autonomia dell'ordinamento sportivo al fine di garantirne la piena esplicazione. L'intervento degli apparati pubblici, in altre parole, risulterebbe indispensabile per garantire il soddisfacimento degli interessi privati e "settoriali" sottesi all'esercizio delle attività sportive "ufficiali" ⁽⁷⁶⁾. Neppure l'adesione a questa teoria riesce però a dissipare le perplessità in ordine all'opzione pubblicistica. L'intervento pubblico nei settori rimessi all'autonomia privata, infatti, in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale, risulta legittimo soltanto se e nella misura in cui assume carattere sussidiario e ausiliario -secondo il significato etimologico dei due termini ⁽⁷⁷⁾- nei confronti di un'attività che, altrimenti, non sarebbe in grado di svolgersi. Senza voler anticipare considerazioni suscettibili di maggior sviluppo in sede di conclusioni, appare arduo sostenere l'indispensabilità dell'intervento pubblico in rife-

⁽⁷⁴⁾ In tal senso anche G. NAPOLITANO, *Sport, cit.*, p. 5679.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. C. ALVISI, *op. ult. cit.*, p. 91 ss.

⁽⁷⁶⁾ In tal caso, come suggerisce G. GUARINO, *op. cit.*, p. 353 ss., l'intervento pubblico a sostegno dell'attività sportiva quale espressione della personalità umana non è discrezionale, bensì doveroso.

⁽⁷⁷⁾ Dal latino *subsidiium* e *ausilium*, vale a dire "aiuto".

rimento alle attività sportive “ufficiali”. L’ordinamento sportivo “ufficiale”, infatti, esisteva e funzionava correttamente ben prima che al suo ente apicale fosse attribuita natura pubblica, e sopravviverebbe e continuerebbe a funzionare anche nel caso in cui al CONI fosse restituita l’originaria natura privata.

L’opzione pubblicistica prescelta determina peraltro conseguenze di rilievo sotto almeno tre profili. In primo luogo, le attività del CONI assumono carattere provvedimentale e risultano conseguentemente assoggettate ad un regime giuridico di diritto amministrativo. In secondo luogo, assumono coloriture pubblicistiche anche i rapporti tra il CONI e le FSN. In terzo ed ultimo luogo, finiscono a loro volta per assumere connotazione pubblicistico-provvedimentale anche parte delle attività federali.

Anche sotto questo aspetto, peraltro, è possibile scorgere l’esistenza di profili di “anomalia”, già in ordine alla qualificazione provvedimentale delle attività. Il fondamento dei poteri del CONI risiede infatti non tanto nelle disposizioni legislative esistenti al riguardo, quanto piuttosto nelle direttive e negli indirizzi impartiti dagli organismi sportivi privati transnazionali e nelle norme privatistico-convenzionali di diritto sportivo dagli stessi promananti cui l’ente deve soggiacere.

Le stesse fonti “normative” emanate dagli organi del CONI nel rispetto della *lex* sportiva transnazionale, pur assumendo formalmente la veste di regolamenti amministrativi, disvelano in realtà un fondamento negoziale-convenzionale. Il loro contenuto, infatti, viene sostanzialmente determinato attraverso il concorso delle volontà dei rappresentanti degli organismi privati che costituiscono la “base associativa” dell’ente pubblico e compongono i suoi organi e non dagli apparati pubblici. Ugual natura dovrebbe riconoscersi ai provvedimenti adottati degli organi del CONI in applicazione di dette disposizioni. In aggiunta, le procedure relative alle attività in parola risultano provviste di un grado assai ridotto di discrezionalità sostanziandosi in molti casi in un mero accertamento relativo all’esistenza o meno di requisiti prestabiliti.

Non può pertanto non ravvisarsi l’“atipicità” di una funzione pubblica svolta per mezzo di provvedimenti amministrativi la cui emanazione è rimessa alla decisione di rappresentanti di organismi privati, in applicazione di disposizioni di carattere negoziale-convenzionale e all’esito di un procedimento decisorio privo di qualsivoglia

carattere di discrezionalità. Peraltro, in virtù del carattere di “indipendenza” che lo connota, l’ente esercita le proprie funzioni in completa autonomia, senza cioè soggiacere agli indirizzi o condizionamenti provenienti dal Ministero di riferimento, chiamato a svolgere nei suoi confronti una mera attività di vigilanza e controllo successiva⁽⁷⁸⁾.

Di non minore portata sono le “anomalie” conseguenti alla qualificazione pubblicistico-autoritativa dei rapporti tra CONI e FSN, che si sostanziano in una serie di attività di indirizzo e controllo. L’opzione pubblicistica implica infatti l’imperativo assoggettamento delle FSN all’autorità del CONI e la conseguente strumentalizzazione delle loro attività al perseguimento delle finalità pubbliche cui l’ente pubblico è preposto. In pratica le FSN assumono, in riferimento ad una parte cospicua delle loro attività, la veste di enti di cui il CONI si avvale per la realizzazione degli interessi pubblici che ne hanno determinato la costituzione (*rectius*, la trasformazione in ente pubblico)⁽⁷⁹⁾.

In tal modo, però, si snatura e si inverte il rapporto sussistente fra di essi fin dall’origine, anche in ragione dei motivi e delle vicende che ne hanno determinato la nascita. Non è infatti sorto prima l’ente pubblico CONI e successivamente le FSN quali suoi enti strumentali. Al contrario, dapprima sono sorte le FSN (in veste di associazioni private ad aggregazione spontanea tra organismi e individui praticanti la

⁽⁷⁸⁾ Tutti gli atti e i provvedimenti emanati dagli organi inseriti nel circuito decisionale del CONI -Consiglio e Giunta- nell’esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo (ad eccezione degli atti di gestione, attraverso i quali si dà concreta attuazione ai compiti dell’ente, come sottolineano AA. VV., *Diritto dello sport, cit.*, p. 67; C. G. IZZO, *Le garanzie e i controlli nell’ordinamento sportivo*, in *Il diritto dello sport, cit.*, p. 253) relative ai compiti attribuiti all’ente dall’art. 2 del decreto diventano infatti esecutivi soltanto se il Ministero vigilante, entro venti giorni dal loro ricevimento, non formula motivati rilievi (art. 13, co. 2 *bis*, del decreto del 2004), in virtù del meccanismo del silenzio-assenso. Il grado di incisività del controllo appare per la verità assai tenue. Se è vero, infatti, da un lato, che la dottrina (cfr. G. NAPOLITANO, *L’adeguamento, cit.*, p. 355; ID., *Sport, cit.*, p. 5682; R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 95), basandosi sulla lettera della legge, reputa che si possa estendere anche al merito, dall’altro, però, si ritiene che il Ministero vigilante debba mantenere fede alla propria veste di apparato pubblico privo di poteri di indirizzo, anche successivi, in ordine allo sport “ufficiale” limitando, conseguentemente il controllo ai profili di stretta legittimità per l’ipotesi in cui detti provvedimenti presentino palesi e manifesti motivi di contrasto con fonti di rango primario.

⁽⁷⁹⁾ Il prevalere di questa teoria ha consentito per molti anni ad una parte della dottrina, come si vedrà di qui a poco, di sostenere la natura pubblica delle FSN quali “organi” del CONI.

medesima disciplina sportiva) che, in un momento successivo, sempre attraverso un processo di aggregazione spontanea, hanno dato vita al CONI quale loro Confederazione cui rimettere l'esercizio di una serie di funzioni che esse, singolarmente, non sarebbero state in grado di svolgere, quali quelle volte al coordinamento delle loro attività. E' il CONI nella sua veste di ente confederale, pertanto, a svolgere attività strumentali rispetto a quelle degli enti confederati, non viceversa.

Qualora il legislatore, anche in ossequio alla riconosciuta natura confederale del CONI, avesse tenuto ferma l'opzione privatistica originaria avrebbe perciò garantito un più corretto inquadramento giuridico dei suoi rapporti con le FSN confederate. Gli indirizzi e i controlli nei loro confronti avrebbero conservato la natura di attività volte ad assicurare il corretto espletamento dei rapporti associativi, al cui esercizio le stesse FSN si erano volontariamente e negozialmente assoggettate nel momento in cui, confederandosi, avevano dato vita al contratto associativo-confederativo. In un'ottica privatistica, infatti, gli atti e le attività posti in essere dal CONI nei confronti delle FSN non troverebbero fondamento nella veste "autoritativa" del primo, bensì nelle regole convenzionali che compongono il "patto associativo" cui le seconde si sono volontariamente assoggettate all'esito del processo confederativo. Non vi sarebbero pertanto rapporti interorganici o intersoggettivi di diritto pubblico improntati all'autorità dell'organo gerarchicamente sovraordinato, bensì rapporti confederativi-associativi⁽⁸⁰⁾ di diritto privato, destinati a svolgersi secondo moduli negoziali-convenzionali.

7. Le "anomalie finanziarie": il modello "misto" di finanziamento del CONI e la destinazione delle risorse.

Da ultimo, si riscontrano evidenti profili di "anomalia" anche riguardo al sistema di finanziamento dell'ente e alla ripartizione delle risorse di cui dispone tra le diverse attività alla cui cura è preposto. La Carta Olimpica fornisce un'indicazione di massima⁽⁸¹⁾, lasciando am-

⁽⁸⁰⁾ Riconosce questa possibilità anche L. CASINI, *op. cit.*, p. 117.

⁽⁸¹⁾ La legge suppletiva alle regole 31 e 32, al co. 9.4. si limita ad affermare l'opportunità che i NOC «individuino fonti di finanziamento che permettano loro di mantenere la propria autonomia sotto ogni punto di vista», pur precisando che «la rac-

pia autonomia ai singoli NOC in ordine alla scelta delle proprie fonti di sostentamento, nel rispetto dell'unica condizione che gli strumenti prescelti consentano loro di preservare la propria indipendenza dagli apparati pubblici dei Paesi di appartenenza e da ogni altra influenza, da qualsiasi direzione provenga.

Nel solco di questa indicazione, in origine era stato adottato il modello dell'"autofinanziamento" ⁽⁸²⁾, realizzato mediante l'organizzazione e gestione, da parte del CONI, dei concorsi pronostici sul calcio con contestuale devoluzione a suo favore di una quota consistente degli incassi ⁽⁸³⁾. In seguito, a causa della crisi irreversibile in cui era incorso a partire dagli anni '90 ⁽⁸⁴⁾, si è deciso di abban-

colta dei fondi, tuttavia, deve avvenire in conformità con le disposizioni della Carta Olimpica e in modo tale da non compromettere la dignità e l'autonomia del NOC».

⁽⁸²⁾ All'indomani della caduta del regime fascista si era infatti deciso di sopprimere ogni contributo pubblico alle attività e alle istituzioni sportive, allo scopo di recidere il "cordone ombelicale" che aveva fino ad allora avvinto gli apparati politici allo sport strumentalizzandolo al perseguimento di finalità ad esso completamente estranee.

⁽⁸³⁾ Tale modello di finanziamento, all'inizio previsto dalla circolare del Ministero dell'interno del 5 maggio 1946, fu stabilizzato e precisato nei suoi elementi essenziali dal d. lgs. 496 del medesimo anno, che introduceva un'importante suddivisione. Da un lato, infatti, veniva rimessa allo Stato l'organizzazione e gestione di giochi, concorsi e lotterie nazionali (art. 1). Dall'altro si riservava al CONI l'organizzazione, esercizio e gestione (tramite il Servizio Totocalcio a partire dal 1948, mentre nel biennio precedente la gestione era rimessa alla SISAL), dei concorsi pronostici connessi alle manifestazioni sportive (art. 6). Sulle vicende che hanno preceduto e accompagnato l'emanazione di questi provvedimenti cfr. V. VERRATTI, *op. cit.*, p. 290 ss.

⁽⁸⁴⁾ Sui motivi della crisi del modello dell'"autofinanziamento" cfr. G. VALORI, *op. cit.*, p. 53 ss., nonché p. 261 ss.; G. GUARINO, C. G. IZZO, *Gli strumenti finanziari dell'attività sportiva*, in *Il diritto dello sport*, *cit.*, p. 298 ss. E' sufficiente indicare, da un lato, che lo Stato, spinto dalla necessità di risanare il proprio bilancio ad introitare una quantità sempre crescente di risorse, ha man mano diminuito la quota percentuale di proventi di spettanza del CONI derivanti dai concorsi pronostici (in un primo momento, la l. n. 1117/1965 aveva stabilito una percentuale paritaria di ripartizione dei proventi tra CONI ed Erario; successivamente, la quota di spettanza del CONI è andata sempre più riducendosi fino ad attestarsi attorno al 30%) e ha introdotto una serie di giochi e lotterie nazionali (quali, solo per fare qualche esempio, il "Superenalotto", il "Gratta e Vinci", il "Bingo") più appetibili dei concorsi pronostici sportivi per l'elevatissima entità del montepremi e delle potenziali vincite. Dall'altro, hanno contribuito alla crisi del sistema fattori esterni al fenomeno sportivo propriamente detto, connessi ai suoi risvolti economico-spettacolari. L'erompere di nuove tecnologie di trasmissione degli eventi sportivi ha infatti reso accessibile al grande pubblico la visione delle più importanti competizioni sportive internazionali provo-

donare il sistema dell'“autofinanziamento” a favore di un regime “misto”⁽⁸⁵⁾. Alla tradizionale fonte di finanziamento costituita dai proventi dei concorsi pronostici, infatti, si sono affiancate altre tipologie di risorse, alcune delle quali di derivazione pubblica. Da un lato, è stata mantenuta in capo al CONI la competenza relativa all'organizzazione e all'esercizio delle scommesse e dei concorsi sportivi, mentre quella relativa alla loro gestione è stata affidata in concessione all'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, tenuta comunque a devolvergli una quota dei prelievi stabilita per legge. Dall'altro, è stato ripristinato il finanziamento pubblico, *sub specie* di contributi “aggiuntivi”⁽⁸⁶⁾ e diretti da parte dello Stato.

Da ultimo si è fatto ricorso ad una soluzione di tipo strutturale-organizzativo con la creazione di una società di capitali deputata alla vendita di servizi connessi alle attività sportive, la CONI Servizi S.P.A.⁽⁸⁷⁾, istituita per affiancare il CONI-ente pubblico e coadiuvarlo nell'esercizio delle sue funzioni. L'obiettivo era quello di pervenire allo “svuotamento” dell'ente pubblico, attraverso la sua “depatrimonializzazione” e l'“esternalizzazione” di larga parte delle sue attività a beneficio della neocostituita società per azioni. Questa operazione ha però prodotto risultati esattamente opposti a quelli auspicati. Il complessivo atteggiarsi dei rapporti tra società per azioni, da un lato, e CONI-ente pubblico e apparati ministeriali, dall'altro, ha infatti determinato una duplicazione di enti⁽⁸⁸⁾ e un innalzamento del livello di “pubblicizzazione”.

cando il mutamento delle abitudini sia degli appassionati-spettatori che degli scommettitori.

⁽⁸⁵⁾ Art. 4 l. n. 138/2002.

⁽⁸⁶⁾ Il disciplinare di concessione che regola i rapporti con i Monopoli di Stato prevede infatti che ai proventi derivanti dai concorsi e dalle scommesse si affianchi un'altra, eventuale, fonte di finanziamento, vale a dire un contributo “aggiuntivo”, la cui effettiva devoluzione ed entità sono stabiliti annualmente dal Ministero dell'Economia. Come osserva G. VALORI, *op. cit.*, p. 262, «non si tratta pertanto di un finanziamento certo ed automatico, bensì di un contributo basato sulla discrezionalità».

⁽⁸⁷⁾ Creata dall'art. 8 l. n. 178/2002, di conversione del d. l. n. 138/2002, in ordine alla quale cfr. S. CHERUBINI, C. FRANCHINI (a cura di), *La riforma del CONI*, cit.

⁽⁸⁸⁾ AA. VV., *Diritto dello sport*, cit., p. 87, esprimono perplessità in ordine alla legittimità della legge che, disattendendo i criteri e la logica degli artt. 11 e 14 l. n. 59/1997, anziché procedere alla trasformazione dell'ente pubblico in un soggetto giuridico privato ha operato una duplicazione di persone giuridiche.

Quanto al primo aspetto, l'istituzione della CONI Servizi non ha prodotto l'estinzione del CONI che pure, a seguito delle operazioni di "svuotamento" e "depatrimonializzazione" previste dalla legge, avrebbe dovuto perdere la sua originaria consistenza strutturale, finanziaria e funzionale. Sul piano strutturale, infatti, il personale avrebbe dovuto essere trasferito alla società di capitali ⁽⁸⁹⁾. Sul piano finanziario, la società è succeduta nella titolarità di tutti i rapporti patrimoniali attivi e passivi e dei beni in precedenza nella disponibilità dell'ente pubblico ⁽⁹⁰⁾. Sul piano funzionale, infine, il processo di "esternalizzazione" avrebbe dovuto investire, almeno in apparenza, la totalità delle attività del CONI, tanto "agonistiche" quanto "non agonistiche" ⁽⁹¹⁾. A seguito di una più attenta analisi, però, si evince che l'"esternalizzazione", riguardo allo sport "ufficiale", interessa soltanto una serie di attività economiche strumentali all'esercizio delle attività

⁽⁸⁹⁾ L'art. 8, co. 11 prevedeva infatti che, a far data dall'8 aprile 2002, tutto il personale dipendente dell'ente pubblico fosse trasferito alla società di capitali. Il CONI avrebbe dovuto pertanto conservare soltanto gli organi politico-rappresentativi previsti e disciplinati dalla legge e dallo statuto, i cui componenti sono ad esso legati da un mero rapporto di servizio "onorario", mentre tutti gli uffici burocratico-amministrativi avrebbero dovuto essere trasferiti, assieme al personale "professionale" ad essi assegnato, alla CONI Servizi S.P.A., con conseguenze di rilievo anche in ordine al regime giuridico applicabile al relativo rapporto di lavoro, attraverso il passaggio da un regime di "diritto civile con correttivi pubblici" all'applicazione *tout court* delle regole di diritto comune. In tal senso S. BATTINI, *La disciplina del personale*, in *La riforma del CONI*, cit., p. 40 ss. e C. GUARINO, C. G. IZZO, *op. cit.*, p. 303, secondo i quali c'è stato un mutamento «*ope legis* della natura da pubblica a privata del rapporto lavorativo».

⁽⁹⁰⁾ Si tratta di una successione a titolo particolare e non universale (come ha avuto cura di precisare Trib. Roma, 13 settembre 2004) in tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo al CONI, inclusi quelli di finanziamento con le banche, oltre che nella titolarità dei beni (art. 8, co. 11, l. n. 138/2002).

⁽⁹¹⁾ Come si evincerebbe dal primo co. dell'art. 8 l. n. 138/2002, ove si afferma che l'ente pubblico si avvale della società «per l'espletamento dei suoi compiti», senza specificazione alcuna. Quanto alle attività "non agonistiche", un'indiretta conferma della volontà di "esternalizzarle" si trae dal co. 9, ove si attribuisce alla società la facoltà di stipulare convenzioni con le Regioni, le Province Autonome e gli enti locali, che dispongono di una nutrita serie di attribuzioni al riguardo anche in seguito alla Novella del 2001. Secondo M. PALLOTTINO, *La disciplina dei contratti*, in *La riforma del CONI*, cit., p. 65, la disposizione *de qua* permetterebbe alla società di svolgere la propria attività soltanto al servizio del CONI e degli enti pubblici territoriali, con esclusione di qualsivoglia altro soggetto pubblico e privato. Di contrario avviso è G. VALORI, *op. cit.*, p. 56, secondo cui, invece, la disposizione in parola conterrebbe una «norma permissiva implicita» che consentirebbe alla società di intrattenere rapporti anche con altri soggetti pubblici e privati.

sportive vere e proprie ⁽⁹²⁾. Al riguardo, pertanto, la società per azioni non assume le sembianze di un surrogato dell'ente pubblico bensì di un ente strumentale del quale quest'ultimo si avvale per l'esercizio di alcune attività propedeutiche a quelle che costituiscono il nucleo essenziale delle sue attribuzioni ⁽⁹³⁾. In conclusione, il CONI è rimasto pienamente in vita conservando parte del personale, delle risorse e dei rapporti giuridici di cui disponeva in precedenza.

Risulta evidente anche l'aumento del tasso di "pubblicizzazione" degli enti e delle attività sportive derivante dall'istituzione della società per azioni sotto molteplici profili. Il primo è quello afferente al procedimento costitutivo della società, rispetto al quale gli apparati pubblici hanno svolto un'influenza determinante, comunque ben superiore a quella del CONI ⁽⁹⁴⁾. Il secondo attiene alla composizione degli organi sociali, in larga parte rimessa alle determinazioni degli apparati ministeriali ⁽⁹⁵⁾.

⁽⁹²⁾ L'art. 4, co. 1, della legge prevede infatti che i rapporti con le FSN siano mantenuti in via esclusiva dal CONI.

⁽⁹³⁾ Questa conclusione risulta pienamente conforme anche all'art. 14 del decreto "Melandri", ove si attribuiva al CONI la facoltà di procedere alla costituzione di società di capitali controllate, previa autorizzazione del Ministero vigilante, «per l'esercizio di specifiche attività economiche o tecnico-economiche inerenti le proprie funzioni».

⁽⁹⁴⁾ L'art. 14 del decreto "Melandri" rimetteva all'ente pubblico la mera facoltà e non l'obbligo di procedere alla costituzione di società di capitali, attribuendogli così un ampio margine di scelta in ordine all'esercizio o meno della stessa (*an*), alle modalità di costituzione e alla veste giuridica da attribuire alle istituende società (*quomodo*) nonché al *quantum* di disciplina. La CONI Servizi, però, non è stata creata autonomamente dal CONI con una propria delibera bensì istituita *ex lege*, e quindi imposta *ab externo*, con un atto normativo mediante il quale gli apparati pubblici hanno anteposto e sostituito le proprie valutazioni a quelle del Comitato Olimpico in merito alla necessità e/o opportunità di una soluzione organizzativa di tal fatta. Detta legge risulta inoltre particolarmente incisiva anche in ordine al *quantum* di disciplina, regolando direttamente sia la composizione che l'autonomia finanziaria e le modalità operative della società. Sul punto cfr. G. NAPOLITANO, *Il "riassetto" del CONI*, cit., p. 16 ss.

⁽⁹⁵⁾ E' pur vero, infatti, che gli organi di vertice della società, vale a dire il Presidente e il Consiglio di Amministrazione (o l'Amministratore delegato), sono designati direttamente dal CONI, in particolare dalla Giunta (art. 8, co. 4, l. n. 138/2002), per cui risultano rappresentativi della "base associativa" dell'ente pubblico. Di contro, però, la designazione del collegio sindacale, che è organo di controllo, è interamente rimessa nelle mani degli apparati pubblici, e più precisamente del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Presidente) e del Ministero per i Beni e le Attività Culturali (altri componenti), ex art. 8, co. 4, l. n. 138/2002. Lo stesso vale per

Il terzo riguarda l'autonomia finanziaria-contabile della società. La CONI Servizi, per l'espletamento dei suoi compiti, dispone di una dotazione iniziale predeterminata dalla legge istitutiva ⁽⁹⁶⁾ e di una possibile dotazione aggiuntiva successiva ⁽⁹⁷⁾; per il resto, reperisce le risorse di cui necessita attraverso lo svolgimento delle attività che le vengono devolute dal CONI. Tali risorse, però, una volta acquisite, debbono essere destinate al perseguimento degli obiettivi indicati di anno in anno nel contratto di servizio per mezzo del quale la CONI Servizi e il CONI-ente pubblico regolano i reciproci rapporti, anche finanziari ⁽⁹⁸⁾. La società, inoltre, è interamente partecipata e controllata dallo Stato attraverso il Ministero dell'Economia, detentore della totalità delle azioni. La partecipazione azionaria pubblica totalitaria, in uno con la disponibilità di beni in precedenza appartenenti al patrimonio pubblico determina l'assoggettamento delle attività societarie ad una serie di controlli contabili ⁽⁹⁹⁾, sia interni, da parte del collegio sindacale, i cui componenti sono di diretta designazione pubblica, che esterni, ad opera della Corte dei Conti ⁽¹⁰⁰⁾.

L'analisi dei rapporti tra ente pubblico e società per azioni rivela pertanto evidenti profili di prevalenza della visione pubblicistica. Tali rapporti sono regolati e disciplinati da un contratto di servi-

gli altri, eventuali organi sociali, la cui previsione e composizione è rimessa all'autonomia statutaria, così come la loro nomina e la stessa approvazione dello statuto sono appannaggio dell'organo assembleare, composto da tutti gli azionisti. Poiché unico azionista della CONI Servizi, in quanto detentore della totalità delle azioni, è il Ministero dell'Economia e delle Finanze, spettano ad esso il controllo dell'organo rappresentativo-assembleare e delle importanti funzioni che è chiamato a svolgere (non ultima quella statutaria) nonché la designazione del Presidente dell'organo di controllo e dei componenti di tutti gli altri organi sociali disciplinati dallo statuto.

⁽⁹⁶⁾ Art. 8, co. 4, l. n. 138/2002.

⁽⁹⁷⁾ In caso di ritenuta insufficienza del patrimonio sociale di stima, infatti, vi era la possibilità, da un lato, per il Ministero azionista, di individuare, con proprio decreto, beni immobili patrimoniali di proprietà statale da conferire alla società (ciò che è effettivamente avvenuto nel 2004, allorquando alla società furono conferiti la proprietà dello Stadio Olimpico di Roma con alcuni terreni e palazzine adiacenti, oltre ad altri terreni in Provincia di Chieti e all'Isola d'Elba); dall'altro di effettuare, attraverso una serie di successivi provvedimenti legislativi, ulteriori apporti al capitale sociale (art. 8, co. 6, l. n. 138/2002).

⁽⁹⁸⁾ Art. 8, co. 8, l. n. 138/2002.

⁽⁹⁹⁾ Anche se non dovrebbero ricevere applicazione, secondo L. FIORENTINO, *I profili gestionali*, in *La riforma del CONI*, cit., p. 89, le regole procedurali contenute nelle normative contabili pubbliche.

⁽¹⁰⁰⁾ Art. 8, co. 10, l. n. 138/2002.

zio che le parti stipulano ogni anno, a mezzo del quale vengono pre-stabiliti i rispettivi obblighi e diritti, in particolare le attività che la società è chiamata a svolgere e il corrispettivo che l'ente pubblico si impegna a versare ⁽¹⁰¹⁾. I contenuti del contratto, però, non vengono negoziati dalle parti in condizioni di parità, bensì predeterminati dall'ente pubblico. Spetta infatti alla Giunta Nazionale provvedere ogni anno alla definizione dei criteri e parametri cui deve attenersi il contratto di servizio, con una delibera sottoposta all'approvazione del Ministero vigilante ⁽¹⁰²⁾. Ciò stante gli organi politico-rappresentativi del CONI, attraverso la predeterminazione di tali criteri e parametri, rimangono titolari delle funzioni di indirizzo e direzione delle attività devolute alla società di capitali. La CONI Servizi S.P.A. agisce pertanto come "braccio operativo" ⁽¹⁰³⁾ dell'ente pubblico CONI.

La capacità di controllo del CONI parrebbe rafforzata anche dal fatto che è lo stesso ente pubblico a provvedere alla nomina dei componenti degli organi direttivi della società, vale a dire il Presidente e il Consiglio di Amministrazione (oppure l'Amministratore Unico). A ben vedere, però, proprio la composizione degli organi sociali implica la possibilità che la CONI Servizi subisca il condizionamento diretto, più che dell'ente pubblico CONI, degli apparati ministeriali. L'organo direttivo della società di capitali, infatti, nella sua veste collegiale (Consiglio di Amministrazione) o monocratica (Amministratore Unico), seppur designato dal CONI, viene nominato dall'assemblea degli azionisti, cui risulta legato da un rapporto fiduciario e di fronte alla quale può essere fatta valere la sua responsabilità con conseguente revoca ex art. 2383 c.c. ⁽¹⁰⁴⁾. Appare pertanto plausibile il rischio, da taluno paventato ⁽¹⁰⁵⁾, che l'unico azionista della società, il Ministero dell'Economia, possa condizionarne l'attività dietro la minaccia di far

⁽¹⁰¹⁾ M. PALLOTTINO, *op. cit.*, p. 64, ritiene che l'affidamento diretto del servizio tramite contratto sia conforme alla normativa europea, siccome disposto per legge e a favore di altra "amministrazione aggiudicatrice" quale la CONI Servizi S.P.A. In ordine ai possibili contenuti di tale contratto cfr. L. FIORENTINO, *op. cit.*, p. 88.

⁽¹⁰²⁾ Art. 7, co. 2, lettera *a-bis*), decreto del 2004; art. 7, co. 5, lettera *g*), statuto CONI.

⁽¹⁰³⁾ Secondo la definizione di G. VALORI, *op. cit.*, p. 56. Ad avviso di G. NAPOLITANO, *op. ult. cit.*, p. 12, il CONI assumerebbe la veste di committente della CONI Servizi. Parla della CONI Servizi come di «unità istituzionale del CONI» Tar Lazio, n. 4826/2007, in *Foro it., Rep.*, 2007, *Contabilità dello Stato*, n. 27.

⁽¹⁰⁴⁾ Sul punto cfr. S. BATTINI, *op. cit.*, p. 44.

⁽¹⁰⁵⁾ Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 91.

valere la responsabilità dei suoi amministratori, andando in tal modo ad incidere pesantemente sull'“indipendenza” delle istituzioni sportive⁽¹⁰⁶⁾.

Alla luce delle considerazioni sinora svolte può pertanto affermarsi che la legge di “riassetto”, attraverso l'istituzione della CONI Servizi, ha dato luogo ad una “falsa” privatizzazione, o meglio ad una privatizzazione meramente “formale”, determinando al contrario un incremento del tasso di pubblicizzazione delle istituzioni ed attività

⁽¹⁰⁶⁾ Un ulteriore, evidente profilo di “commistione” tra pubblico e privato si ravvisa, da ultimo, in ordine al regime giuridico cui è assoggettata l'attività contrattuale della società. Sul punto, anche in ordine alla distinzione tra contratti “a formazione procedimentalizzata” e “contratti a formazione libera” cfr. M. PALLOTTINO, *op. cit.*, p. 49 ss. Da un lato vi è una serie di attività rispetto alle quali l'autonomia negoziale si svolge liberamente secondo le regole proprie del diritto comune. Dall'altro, però, soprattutto in ordine alle attività “esternalizzate” dal CONI con il contratto di servizio, la libertà negoziale della società risulta vincolata e procedimentalizzata in ordine alla scelta del contraente in conseguenza dell'applicazione delle regole della c.d. “evidenza pubblica”. In particolare, in relazione agli appalti di “lavori”, “forniture” e “servizi” superiori ad un determinato importo-soglia, riceve applicazione la disciplina comunitaria di cui alle direttive n. 17 e 18 del 2004, recepite dall'art. 3 d. lgs. n. 163/2006. La CONI Servizi presenta infatti tutte le caratteristiche proprie dell'“organismo di diritto pubblico” indicate all'art. 1, co. 2, lettera b), direttiva n. 37/1993, riprese dall'art. 1, co. 9, della direttiva n. 18/2004 e richieste congiuntamente dalla Corte di Giustizia (*ex pluribus*, Corte Giust., 15 gennaio 1998, in causa 44/1996, *Mannsmann Anlagenbau Austria AG c. Strohal Rotationsdruck Gesmb H*, in *Foro it.*, 1998, IV, c. 133 ss.). Si tratta infatti di un soggetto giuridico istituito per soddisfare un interesse generale privo di carattere industriale e commerciale (in ordine a tale requisito cfr. Corte Giust., 27 febbraio 2003, in causa 373/2000, *Adolf Truley GmbH c. Bestattung Wien GmbH*; Cons. St., decisione n. 1094/2008; Tar Valle d'Aosta, n. 140/2007), dotato di personalità giuridica (senza che assuma alcun rilievo, al riguardo, che si tratti di personalità giuridica pubblica o privata: cfr. sul punto Corte Giust., 17 dicembre 1998, in causa 306/87, *Soc. Connemara Machine Turf Co. Ltd. C. Coillte Teoranta*, in *Giur. it.*, 1999, p. 616 ss., nonché in *Foro it.*, 1999, IV, c. 139 ss.; Corte Giust., 15 maggio 2003, in causa 214/00, *Commissione delle Comunità Europee c. Regno di Spagna*) e sottoposto all'influenza dominante di un altro soggetto pubblico, che si manifesta attraverso il controllo della sua gestione da parte dello Stato e la nomina da parte di quest'ultimo della maggioranza dei membri dell'organo di vigilanza (sul punto cfr. Corte Giust., 1 febbraio 2000, in causa 380/98, *University of Cambridge c. H. M. Treasury*, in *Urb. app.*, 2001; Tar Piemonte, Sez. II, n. 362/2004, riferita al Comitato Organizzatore dei Giochi Olimpici Invernali di Torino 2006). In ordine agli “organismi di diritto pubblico” cfr. G. GRECO, *Ente pubblico, impresa pubblica, organismo di diritto pubblico*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, p. 838 ss.; F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2009, p. 919 ss.

sportive ⁽¹⁰⁷⁾. Alla società in parola, infatti, in virtù delle interferenze pubbliche che la connotano sul piano strutturale, finanziario e funzionale, non può attribuirsi natura privata. Al più, è possibile includerla nella categoria delle società “anomale” o “di diritto speciale” ⁽¹⁰⁸⁾ che, pur possedendo una qualificazione formalmente privatistica, presentano caratteri sostanzialmente pubblicistici, per cui vengono sottratte all’integrale applicazione del regime giuridico di diritto comune a beneficio di un regime “misto”, di “diritto privato speciale”, connotato dalla presenza di regole di derivazione pubblica derogatorie delle disposizioni del codice civile. Vi è addirittura chi ⁽¹⁰⁹⁾ si è spinto ad affermare che la CONI Servizi, pur possedendo la veste di società di capitali, presenta in realtà i connotati di un vero e proprio ente pubblico ⁽¹¹⁰⁾. Ad ogni modo, rispetto ad essa non è possibile individuare un unico regime giuridico di riferimento, dovendosi piuttosto ricercare di volta in volta, caso per caso, in base alla natura degli interessi e delle finalità perseguite, la disposizione di “diritto comune puro” o di “diritto privato speciale” destinata a ricevere applicazione ⁽¹¹¹⁾.

Tornando al tema che ci occupa, e per concludere sul punto, l’attuale modello di finanziamento dello sport italiano appare segnato dalla compresenza, a fianco di risorse derivanti dallo svolgimento di attività connesse a quelle sportive, affidate in concessione ad un’Amministrazione Autonoma e ad una società di servizi, di risorse

⁽¹⁰⁷⁾ Parla di «interpenetrazione tra pubblico e privato» e di «ibridazione degli istituti e delle regole» G. NAPOLITANO, *op. ult. cit.*, p. 12.

⁽¹⁰⁸⁾ Riguardo alle quali cfr. C. IBBA, *Le società legali*, Torino, 1992; ID., *Società legali e società legifcate* (voce), in *Enc. Giur.*, XXIX, Roma, 1993; G. MARASÀ, *Società speciali e società anomale* (voce), in *Enc. Giur.*, XXIX, Roma, 1993; M. RENNA, *Le società per azioni in mano pubblica*, Torino, 1997.

⁽¹⁰⁹⁾ C. FRANCHINI, *La natura giuridica della CONI s.p.a.*, in *La riforma del CONI*, cit., p. 29 ss., ad avviso del quale è «un ente pubblico a struttura societaria», una «pubblica amministrazione in forma privata»; G. VALORI, *op. cit.*, p. 58 ss.; F. ROMANO, *L’organizzazione dell’attività sportiva*, in *Manuale di diritto dello sport*, cit., p. 109 ss., parla di «ente pubblico in forma societaria».

⁽¹¹⁰⁾ Al riguardo è opportuno segnalare che, da un lato C. Cost., n. 35/1992, in *Giur. cost.*, 1992, p. 178 ss., ha avallato la possibilità che una società per azioni possieda la personalità giuridica di diritto pubblico; dall’altro, Cons. St., Sez. VI, n. 1885/2000 ha statuito che la forma societaria ha carattere neutrale e che il fine lucrativo di una società non impedisce il perseguimento dello scopo pubblico anche nel caso di totale partecipazione pubblica.

⁽¹¹¹⁾ Cfr. C. FRANCHINI, *Il riordino del CONI*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 1210; G. NAPOLITANO, *op. ult. cit.*, p. 14; G. VALORI, *op. cit.*, p. 58 ss.; C. GUARINO, C. G. IZZO, *op. ult. cit.*, p. 303 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 89.

di diretta derivazione pubblica. La parziale origine pubblica dei finanziamenti e il conseguente maneggio di denaro pubblico da parte degli organi del CONI comportano l'approvazione ministeriale dei bilanci dell'ente ⁽¹¹²⁾ e l'assoggettamento al regime della contabilità pubblica⁽¹¹³⁾.

⁽¹¹²⁾ Il bilancio preventivo e consuntivo, infatti, subito dopo la loro approvazione, vengono assoggettati ad una serie di penetranti controlli. Dapprima sono esaminati dal Collegio dei Revisori -al cui interno siedono anche due rappresentanti degli apparati ministeriali- che predispose la relativa relazione di accompagnamento (art. 11, co. 1, lettera *c*), statuto CONI). In seguito sono trasmessi al Ministero vigilante che li deve approvare, di concerto con quello dell'Economia e delle Finanze, entro sessanta giorni (art. 36 *quater*, co. 2, statuto CONI).

⁽¹¹³⁾ Da un lato, l'ente dispone di ampia autonomia nella determinazione dei contenuti del relativo regolamento, deliberato dal Consiglio dietro proposta della Giunta (art. 6, co. 4, lettera *ol*), statuto CONI). Dall'altro, però, la contabilità interna risulta assoggettata ad una nutrita serie di controlli pubblici via via più incisivi e penetranti. In prima battuta, infatti, il regolamento di contabilità soggiace al controllo prescritto dall'art. 1, co. 4, l. n. 138/1992, per cui deve essere approvato dal Ministero vigilante, di concerto con quello del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e con quello della Funzione Pubblica, attraverso il procedimento descritto ai due commi successivi. In seconda battuta vi è l'intervento del Collegio dei Revisori, che svolge un ruolo di controllo e di riscontro contabile a trecentosessanta gradi dato ed è chiamato, oltre che ad esaminare i bilanci, anche ad accertare la regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili, ad effettuare le verifiche di cassa, dei valori e dei titoli, nonché a vigilare sull'osservanza delle leggi e dei regolamenti in materia amministrativa e contabile in riferimento ad ogni deliberazione del Consiglio e della Giunta (art. 11, commi 1 e 2, statuto CONI), alle cui riunioni i suoi membri debbono obbligatoriamente assistere. In terza ed ultima battuta vi è un controllo esterno da parte della Corte dei Conti, cui il CONI risulta assoggettato al pari di qualunque altro ente pubblico o soggetto privato che maneggi denaro di provenienza anche solo parzialmente pubblica. Si tratta di un controllo di legittimità che, in riferimento alle diverse tipologie di atti, può assumere carattere preventivo (rispetto agli atti non aventi forza di legge tassativamente previsti dall'art. 3, co. 1, l. n. 20/1994) o successivo (si tratta del controllo successivo sulla gestione, che si estende anche agli enti sovvenzionati dallo Stato e volto ad accertare la regolarità della gestione, vale a dire la conformità alla legge dell'azione amministrativa secondo i principi esplicitamente ed implicitamente desumibili dall'art. 97 cost.); riguarda lo svolgimento tanto delle attività pubbliche quanto di quelle private, quando quest'ultime risultano strumentali all'esercizio di attività istituzionali; si estende anche alle FSN qualora esercitino funzioni pubbliche. Ne consegue la sottoposizione alla responsabilità contabile tanto dei funzionari e dei dipendenti del CONI quanto del personale delle FSN, per gli atti di gestione dei contributi elargiti dal CONI per lo svolgimento delle rispettive attività istituzionali. Sull'estensione del controllo della Corte dei Conti alla totalità delle attività del CONI cfr. Corte Conti, Sez. I, n. 51/1993, in *Riv. Corte Conti*, 1993, II, p. 78 ss.

Il modello “misto” di finanziamento del CONI costituisce uno degli aspetti rispetto ai quali maggiormente si avvertono i profili di “anomalia” derivanti dalla ibridazione tra “sovrastruttura” pubblica e “substrato” privatistico. L’attribuzione al CONI di risorse di diretta derivazione pubblica appare infatti plausibile riguardo alle attività sportive “non ufficiali”, in virtù degli effettivi interessi pubblici “generali” sottesi al loro esercizio; viceversa, appare priva di ogni ragionevole giustificazione riguardo alle attività sportive “ufficiali”, al cui esercizio sono sottesi i meri interessi “particolari” degli appartenenti all’ordinamento “settoriale” sportivo di carattere privatistico-associativo.

Tale “anomalia” risulta peraltro ancor più accentuata dal sistema di ripartizione delle risorse tra le due tipologie di attività sportive. Il CONI, infatti, quale ente pubblico “indipendente”, non assoggettato alle direttive e agli indirizzi del Ministero vigilante, può scegliere di ripartire come meglio ritiene le risorse di cui dispone tra le diverse attività alla cui cura è preposto. La particolare composizione dei suoi organi, all’interno dei quali risulta nettamente preponderante la componente rappresentativa degli organismi associativi “ufficiali”, determina inevitabilmente un maggior afflusso di risorse a sostegno delle attività sportive “agonistiche-ufficiali” a scapito di quelle “non agonistiche”.

L’ottica sussidiaria che si è cercato sin dall’inizio di sostenere suggerirebbe piuttosto il ricorso ad un modello di finanziamento “misto” diversificato in ragione dei settori di attività. Le risorse pubbliche dovrebbero essere destinate esclusivamente al finanziamento delle attività sportive “non ufficiali”, cui risultano connessi interessi pubblici e che appaiono maggiormente bisognose del “sussidio” pubblico. Di contro le attività sportive “ufficiali”, cui risultano connessi interessi privatistici-“settoriali”, dovrebbero ricorrere all’“autofinanziamento” ed ottenere il “sussidio” pubblico soltanto laddove ve ne sia assoluta ed effettiva necessità.

Al superamento dell’attuale modello “misto” di finanziamento si frappone però un ostacolo difficilmente sormontabile, rappresentato dal reciproco interesse degli organismi sportivi e degli apparati pubblici al suo mantenimento in vita. Da un lato, infatti, gli organismi sportivi accettano di buon grado la sottoposizione ai controlli contabili pubblici a fronte dell’ingente elargizione di risorse a loro favore che vi è connessa. Dall’altro, gli apparati pubblici sono ben lieti di finanziare

le attività sportive “ufficiali”, in virtù dei ritorni che ne derivano in termini di consenso e di immagine.

8. Considerazioni conclusive di sintesi.

La legge attribuisce espressamente al CONI la personalità giuridica di diritto pubblico e la qualifica di ente pubblico. Ciononostante, l'ente presenta alcune caratteristiche peculiari che ingenerano dubbi in ordine alla ragionevolezza dell'opzione pubblicistica prescelta.

In primo luogo il CONI ha origini privatistiche, siccome sorto dall'unione-confederazione di una pluralità di associazioni giuridiche, le FSN. L'originaria natura privata si riflette sulla conformazione dell'ente, qualificato come «confederazione delle FSN» e incluso nel novero degli enti pubblici “associativi” o “a base associativa”. Si tratta pertanto di un ente pubblico provvisto di un “substrato” privatistico, cui è stata sovrapposta *ex lege* una “sovrastuttura” pubblicistica.

In secondo luogo, la necessaria appartenenza al contesto ordinamentale transnazionale sportivo determina conseguenze di rilievo in ordine al suo modo di operare e ai rapporti che intrattiene con gli apparati pubblici preposti al settore sportivo. Il CONI, infatti, per ottenere e conservare il riconoscimento del CIO e la conseguente qualifica di organismo apicale dell'ordinamento sportivo italiano “ufficiale” deve obbligatoriamente soggiacere agli indirizzi promananti dallo stesso CIO e dalle altre istituzioni sportive internazionali e, al contempo, mantenere una posizione di assoluta indipendenza ed autonomia rispetto agli indirizzi e alle ingerenze degli apparati pubblici del Paese in cui è radicato. Allo stesso modo, deve prediligere l'applicazione delle disposizioni della *lex* sportiva transnazionale anche rispetto alle disposizioni legislative statali eventualmente difformi. Gli eventuali contrasti tra *lex* sportiva transnazionale e norme interne di rango primario si risolvono solitamente con l'“adattamento automatico” di quest'ultime, a dimostrazione della consapevolezza, da parte dell'ordinamento statale, del ridotto grado di sovranità di cui dispone al riguardo.

Ne discende l'inclusione del CONI nel novero degli enti pubblici “indipendenti”. La peculiarità deriva dal fatto che l'ordinamento sportivo transnazionale di cui il CONI fa parte e rispetto al quale opera in posizione di subordinazione gerarchica presenta i caratteri

propri di un “*private regime*”. L’adesione allo stesso, infatti, avviene su base volontaristica; gli organismi che lo compongono possiedono natura privata; le disposizioni dalle stesse promananti, costituenti nel loro complesso la *lex sportiva transnazionale* si connotano in termini negoziali-convenzionali. Appare pertanto quantomeno “atipico” che un ente pubblico sia chiamato ad operare nel rispetto degli indirizzi e delle disposizioni promananti da enti privati transnazionali anziché di quelli impartiti dagli apparati governativi di riferimento.

Queste due peculiari caratteristiche “ontologiche” dell’ente pubblico CONI costituiscono il riflesso della “dissociazione” e “commistione” che si consuma incessantemente al suo interno tra “substrato” privatistico e “sovrastuttura” pubblicistica e si tramutano in altrettanti fattori “perturbatori”, generatori di una serie di “anomalie” che investono una molteplicità di profili di disciplina dell’ente.

Una prima “anomalia” si riscontra sul piano “genetico”, in ordine alle vicende che connotano la vita dell’ente, dalla sua nascita fino alla sua morte. Titolari dello *ius vitae ac necis* rispetto al CONI quale organo di vertice dell’ordinamento sportivo nazionale “ufficiale” sono le FSN e gli organismi sportivi internazionali, vale a dire soggetti provvisti di natura privata, e non gli apparati pubblici, come sarebbe lecito attendersi trattandosi di un ente pubblico. Il CONI è sorto, come detto, a seguito all’unione-confederazione delle FSN ed è entrato successivamente a far parte dell’ordinamento sportivo internazionale “ufficiale” in virtù del riconoscimento del CIO. Allo stesso modo la sua sopravvivenza, legata alla conservazione della “patente di ufficialità” e della conseguente posizione apicale nell’ordinamento sportivo nazionale, dipende dalla persistenza del vincolo confederale che lega le FSN e del riconoscimento “ufficiale” del CIO.

La “base associativa” che connota il CONI e la soggezione alla *lex sportiva transnazionale* determinano altresì l’insorgenza di una serie di anomalie “strutturali”, relative alla sua organizzazione interna, anzitutto riguardo alla disciplina afferente al modello organizzativo e alla composizione degli organi, contenuta in parte in una fonte di rango primario, il decreto “Melandri-Pescante”, e in parte nello statuto dell’ente. Anche in questo caso, sotto il profilo contenutistico, si ravvisa il fenomeno dell’“adattamento automatico” della disciplina statale alla *lex sportiva transnazionale*. Ne discendono conseguenze di rilievo in ordine agli organi di indirizzo politico-amministrativo del CONI che, in ossequio alle disposizioni della Carta Olimpica, risul-

tano composti in modo da garantire la massima rappresentatività degli organismi associativi espressivi del “substrato” dell’ente, soprattutto delle FSN, mentre vi è l’assoluto divieto di nomina dei loro membri da parte degli apparati pubblici. Conseguentemente, le più importanti decisioni afferenti alla vita e alle attività dell’ente pubblico risultano il frutto del concorso di volontà dei rappresentanti di soggetti privati piuttosto che dell’imposizione “autoritativa” di volontà degli apparati pubblici.

Ulteriori profili di “anomalia” si riscontrano sul piano “funzionale”. La qualificazione in senso provvedimentale e la sottoposizione al regime giuridico di diritto amministrativo delle attività del CONI, derivanti dall’attribuzione allo stesso della natura di ente pubblico non appaiono convincenti in riferimento alle attività sportive “ufficiali” per una serie di motivi.

In primis, non è agevole scorgere l’interesse pubblico sotteso al loro esercizio. Risalta in questo caso la differenza rispetto alle attività sportive “non agonistiche”. Quest’ultime, infatti, al cui esercizio i praticanti sono spinti esclusivamente da finalità di ordine ludico-ricreativo o “sanitario”, involgono diritti e interessi di rango costituzionale quali quello all’esplicazione della propria personalità e alla tutela della salute e presentano evidenti risvolti di interesse pubblico, assumendo quasi i connotati di una sorta di “servizio sociale” che è compito degli apparati pubblici, anche in collaborazione con i soggetti privati, assicurare e garantire a chiunque ne faccia richiesta. Quanto alle attività sportive “ufficiali”, invece, la possibilità di praticarle è legittimamente subordinata all’adesione volontaria ma necessaria all’ordinamento sportivo “ufficiale” con proiezione “programmatica illimitata” e all’acquisizione dello *status* che ne consegue. Coloro che praticano dette attività sono mossi infatti da finalità competitive perché aspirano al riconoscimento “ufficiale” delle proprie prestazioni, conseguibile soltanto attraverso la partecipazione alle manifestazioni che si svolgono entro il circuito dell’“agonismo programmatico illimitato”. L’accessibilità limitata all’esercizio di tali attività, condizionata all’ingresso nell’ordinamento sportivo nazionale ed internazionale di stampo “particolare” e “settoriale”, presuppone che anche gli interessi sottesi assumano una consistenza meramente “settoriale”, trattandosi di interessi “collettivi” della comunità sportiva di riferimento e non di interessi “generali” della comunità degli appartenenti all’ordinamento

“generale”, come tali inidonei ad assurgere al rango di interessi pubblici per difetto di “generalità”.

Allo stesso modo, alla luce delle considerazioni sinora svolte, non possono non avanzarsi dubbi in ordine al carattere provvedimentale delle attività del CONI anche riguardo alle loro modalità di esercizio. Si tratta infatti di provvedimenti amministrativi “anomali” perchè la loro emanazione è rimessa alla decisione di rappresentanti di organismi privati, in applicazione di disposizioni di carattere negoziale-convenzionale e all’esito di un procedimento decisorio in larga parte sprovvisto di carattere discrezionale.

Da ultimo, poi, la qualificazione in senso provvedimentale degli atti del CONI e il loro assoggettamento a un regime giuridico di diritto amministrativo dispiegano la propria influenza riguardo ai rapporti con le FSN, configurandoli a loro volta in senso pubblicistico secondo il modello della soggezione al potere autoritativo dell’ente pubblico. In tal modo, però, si finisce con il rovesciare la ragione ultima che aveva condotto all’istituzione del CONI, quale ente deputato a svolgere funzioni di coordinamento e di armonizzazione delle attività delle FSN.

Un ultimo profilo di “anomalia” si manifesta in ordine alla disciplina relativa agli aspetti “finanziari”. L’attuale modello di finanziamento del CONI ha natura “mista” perchè si alimenta tanto di risorse di derivazione pubblica, *sub specie* di contributi ministeriali, quanto di risorse derivanti dall’esercizio di attività economiche private, quali la gestione dei concorsi pronostici, affidata in concessione ai Monopoli di Stato dietro pagamento di una quota dei proventi, da un lato, e le attività strumentali e di servizio connesse alle attività sportive vere e proprie, attualmente svolte dalla CONI Servizi dietro versamento di un corrispettivo contrattualmente pattuito di anno in anno, dall’altro. Tale modello, fondato sulla parziale derivazione pubblica delle risorse e sulla loro pressoché integrale destinazione alle attività sportive “ufficiali” risulta privo di qualsivoglia ragionevole giustificazione. In primo luogo, infatti, all’esercizio di tali attività non sono sottesi interessi pubblici. In secondo luogo, si tratta di attività *market-oriented* idonee a reperire autonomamente sul mercato ingenti risorse finanziarie che in linea di principio non necessitano del “sussidio” pubblico.

Il plesso di profili “anomali” cui si è fatto cenno induce a ritenere che il legislatore, nell’attribuire al CONI la natura pubblica, abbia

compiuto una scelta “innaturale”. Tali “anomalie” non si sarebbero infatti prodotte qualora il decreto “Melandri-Pescante” avesse restituito al CONI la sua originaria natura privatistica, che sarebbe risultata senz’altro più... “naturale”, siccome maggiormente conforme alle origini dell’ente, alla sua essenza, alla sua struttura associativa e al suo inserimento nel contesto ordinamentale sportivo “ufficiale” nazionale ed internazionale.

SEZIONE SECONDA

LA NATURA “IBRIDA” DELLE FEDERAZIONI SPORTIVE NAZIONALI: PROFILI SOGGETTIVI E OGGETTIVI

SOMMARIO: 1. Le origini delle Federazioni Sportive Nazionali e il dibattito intorno alla loro natura. – 2. La disciplina delle Federazioni Sportive Nazionali nel decreto “Melandri-Pescante”, tra natura privata e interferenze pubbliche. – 3. Il riconoscimento delle Federazioni Sportive Nazionali. – 4. I controlli del CONI sui profili organizzativi-strutturali delle Federazioni Sportive Nazionali. – 5. Considerazioni conclusive e impostazione dell’indagine successiva.

1. *Le origini delle Federazioni Sportive Nazionali e il dibattito intorno alla loro natura.*

Dopo avere analizzato i profili di “anomalia” derivanti dall’“innaturale” natura pubblica attribuita *ex lege* al CONI, occorre passare ad indagare la natura degli organismi associativi di secondo grado preposti all’organizzazione e gestione delle singole discipline sportive. In ossequio alla delimitazione del campo d’indagine compiuta *ab initio*, l’attenzione verrà rivolta esclusivamente agli enti preposti alle attività sportive “ufficiali”, espressive del c.d. “agonismo programmatico illimitato”, le Federazioni Sportive ⁽¹¹⁴⁾.

⁽¹¹⁴⁾ Nessun accenno verrà invece riservato agli altri organismi che compongono la “base associativa” del CONI, vale a dire le Discipline Sportive Associate e gli Enti di Promozione Sportiva che, pur presentando caratteristiche analoghe, risul-

Le FSN costituiscono le istituzioni sportive di più risalente formazione nel nostro Paese. La loro nascita è dovuta alla necessità, avvertita dalle compagini e dagli atleti che praticavano le diverse discipline sportive, di superare la fase embrionale e primigenia della loro attività, caratterizzata da una serie di confronti e competizioni che si svolgevano a livello cittadino o, tutt'al più, regionale, per passare al successivo stadio di "programmaticità". Tali soggetti decisero infatti di federarsi in un'unica organizzazione, cui venivano commessi i compiti di stendere un *corpus* di regole tecniche uniformemente applicabili, di provvedere all'organizzazione dei tornei e delle gare su scala nazionale e di risolvere le controversie insorte tra i soggetti federati. Successivamente, il moto incessante verso livelli sempre più estesi di "programmaticità" ha indotto le singole FSN ad aderire alle corrispondenti IFS e, da ultimo, a federarsi tra loro per dare vita al CONI.

L'ordinamento "generale", in questa prima fase, si disinteressò completamente del fenomeno sportivo e delle sue istituzioni. Le FSN operavano pertanto in un'area di "vuoto giuridico", in completa autonomia, in veste di associazioni non riconosciute. L'avvento del regime fascista determinò la loro progressiva subordinazione alle direttive politiche del Partito Unico e il conseguente tentativo di qualificare in termini pubblicitici larga parte delle loro attività, accompagnato dalla compressione della loro autonomia privata. Questo orientamento raggiunse il culmine con la legge del '42.

Per la verità, la disciplina specificamente dedicata alle FSN era assai scarna, consistendo di un'unica disposizione nella quale venivano delineati i loro rapporti con il CONI. L'art. 5, infatti, al primo comma, si limitava ad elencare le 24 FSN allora esistenti ascrivendo loro la qualifica di "organici" ⁽¹¹⁵⁾ del CONI, mentre ai due commi suc-

tano preposti ad attività sportive di diverso genere. Le DSA si occupano infatti delle discipline ed attività sportive che, seppur praticate in forma "agonistica", con conseguente riconoscimento "ufficiale" dei risultati di gara conseguiti, possiedono un grado di "programmaticità" limitato, perchè l'inesistenza di una corrispondente IFS o la mancata adesione alla stessa impedisce (e comunque rende difficoltosa) l'organizzazione di competizioni che trascendano i confini meramente statali nonchè la confrontabilità delle *performance* su scala planetaria. Gli EPS, invece, svolgono la propria attività nell'ambito dello "sport per tutti", che possiede una chiara valenza "sociale" e si distingue dall'"agonismo programmatico illimitato" per il carattere "non ufficiale" dei risultati conseguiti dai praticanti.

⁽¹¹⁵⁾ La qualificazione in termini "organici" venne riprodotta nello statuto del CONI del 1964 e in tutti i principali statuti federali.

cessivi attribuiva al Comitato Olimpico il potere di riconoscere ulteriori Federazioni ⁽¹¹⁶⁾ e assoggettava i regolamenti federali all'approvazione del Presidente del CONI (co. 3). Altre due disposizioni, invece, sancivano, rispettivamente, l'obbligo delle FSN di devolvere al CONI i proventi derivanti dal tesseramento (art. 4) e la soggezione delle società sportive al potere tecnico-disciplinare delle Federazioni stesse (art. 10). Tali laconiche disposizioni furono in seguito sviluppate ad opera dei due regolamenti attuativi della legge ⁽¹¹⁷⁾.

⁽¹¹⁶⁾ «Per attività sportive non ancora inquadrate o per sport non ricompresi nell'elenco di cui al comma precedente».

⁽¹¹⁷⁾ Il riferimento è al D.P.R. n. 530/1974 e al D.P.R. n. 157/1986 che, all'art. 2, co. 2 specificava che le FSN dovevano considerarsi "organi" del CONI soltanto in relazione «all'esercizio delle attività sportive ricadenti nell'ambito di rispettiva competenza». Il tenore della disposizione indusse S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del parastato*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, p. 121, a parlare di qualità di "organo" «limitata per settore». La disposizione di apertura della parte del regolamento dedicata alle FSN operava un richiamo al loro "substrato" privatistico (art. 27, D.P.R. n. 157/1986: «Sono costituite dalle società e dagli organismi ad esse affiliati») ed esplicitava i limiti di carattere generale cui era soggetta la loro autonomia statutaria e regolamentare. Il regolamento, inoltre, precisava la portata di una serie di controlli del CONI che incidevano in modo significativo sull'autonomia "normativa" e finanziaria delle FSN. Sotto il primo profilo, l'art. 29, co. 3 prevedeva l'assoggettamento degli statuti federali e delle loro modifiche all'approvazione del Consiglio Nazionale del CONI, previo esame della Giunta, mentre il comma successivo del medesimo articolo, a precisazione dell'art. 5, co. 3, l. n. 426/1942, specificava che non tutti i regolamenti delle FSN dovevano essere sottoposti all'approvazione del Presidente del CONI, previa pronuncia della Giunta, bensì soltanto quelli «contenenti le norme tecniche ed amministrative per il loro funzionamento e le norme sportive per l'esercizio dello sport controllato». Quanto al secondo profilo, il co. 7 del medesimo articolo assoggettava all'approvazione della Giunta il bilancio preventivo con le relative variazioni e il conto consuntivo delle FSN. I poteri di controllo del CONI erano strettamente e direttamente finalizzati alla comminazione della sanzione espulsiva nei confronti delle FSN a carico delle quali fossero state riscontrate irregolarità. L'art. 31 del regolamento prevedeva che il Consiglio Nazionale potesse deliberare «la perdita della qualità di organo delle federazioni sportive che non siano ricomprese fra quelle indicate nell'art. 27». Sotto quest'ultimo profilo è opportuno richiamare un tema ampiamente discusso dalla dottrina, quello della presunta differenza tra le Federazioni "originarie" e quelle "aderenti". Le prime -esplicitamente elencate all'art. 5, co. 1, della legge del '42- erano quelle che facevano parte del CONI fin dal momento della sua istituzione e che avevano acquisito la qualifica di suoi "organi" *ex lege*, al momento stesso dell'entrata in vigore della legge. Le seconde, invece, erano quelle entrate a far parte del CONI successivamente alla sua istituzione, a seguito dell'accoglimento della loro domanda di adesione e del conseguente riconoscimento ad opera del Consiglio Nazionale. Tali ultime Federazioni, come ebbero modo di precisare gli artt. 28 e 29 dello

Nulla si diceva riguardo alla natura delle FSN. Attorno alla loro qualificazione come “organi” del CONI si sviluppò un acceso dibattito che contrapponeva i sostenitori della natura pubblica ⁽¹¹⁸⁾ a quelli della natura privata ⁽¹¹⁹⁾. Si trattava di una questione di assoluta centralità ed importanza non solo e non tanto per motivi di ordine qualificatorio, quanto piuttosto per le implicazioni di ordine pratico che l’adesione all’una o all’altra tesi comportava. Il confronto dialettico delle posizioni dottrinali e gli interventi dei giudici ordinari e amministrativi non consentirono però di giungere ad approdi definitivi ed incontestabili, anche in virtù del fatto che le due teorie traevano alimento dalle medesime argomentazioni e considerazioni e dai medesimi indici di diritto positivo, seppur declinati ed interpretati dai ri-

statuto CONI del 1964, con il riconoscimento non ottenevano automaticamente la qualifica “organica”, la cui attribuzione era subordinata ad un ulteriore periodo di attività sperimentale di quattro anni. La differenza tra le due tipologie di FSN veniva ulteriormente rimarcata in riferimento alla perdita della qualità di “organi” del CONI. Al riguardo, vi era addirittura chi (G. MORBIDELLI, *op. cit.*, p. 322) si spingeva ad elaborare una distinzione tra 1) FSN “originarie”, elencate all’art. 5, co. 1, l. n. 426/1942, la cui qualifica “organica” era assistita da riserva di legge; 2) FSN riconosciute dopo la legge istitutiva del ’42 ma prima del regolamento dell’86 ed incluse pertanto nell’elenco di cui all’art. 27 del regolamento stesso, la cui qualifica “organica” doveva ritenersi assistita da riserva di legge o di regolamento, stante il fatto che l’art. 31 riferiva la possibilità di revoca per provvedimento del CONI alle sole Federazioni non comprese in tale elenco; 3) FSN riconosciute dopo l’entrata in vigore del regolamento dell’86, che potevano essere private della qualifica “organica” semplicemente con un provvedimento del CONI ex art. 31 del regolamento stesso.

⁽¹¹⁸⁾ Tra di essi si annoveravano, seppur con varietà di accenti e posizioni, G. BUONGIORNO, *Giustizia comune e giustizia sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1964, p. 19 ss.; I. e A. MARANI TORO, *op. cit.*, p. 218 ss.; G. ROSSI, *Enti pubblici associativi*, *cit.*, p. 121; A. CARNEVALE VENCHI, *A proposito delle federazioni sportive, notazioni in tema di rappresentanza e responsabilità*, in *Riv. amm.*, 1979, p. 741 ss.; A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, II, p. 1081; L. TRIVELLATO, *Considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni Sportive*, in *Dir. soc.*, 1991, p. 141 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1998, p. 358; M. ROSATI DI MONTEPRANDONE, *Istituzioni di diritto sportivo*, Perugia, 1999, p. 32 ss.

⁽¹¹⁹⁾ Tra i quali I. SCOTTO, *Il C.O.N.I. e le Federazioni Sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1954, p. 348 ss.; F. P. LUIO, *op. cit.*, p. 197 ss.; S. CASSESE, *op. ult. cit.*, 1979, p. 117 ss.; A. CLARIZIA, *La natura giuridica delle federazioni sportive anche alla luce della legge del 23 marzo 1981, n. 91*, in *Riv. dir. sport.*, 1983, p. 208 ss.; A. QUARANTA, *Sulla natura giuridica delle F.S.N.*, in *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 174 ss.; R. CAPRIOLI, *Le federazioni sportive nazionali tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Dir. giur.*, 1989, p. 1 ss.; A. DE SILVESTRI, *op. cit.*, p. 283 ss.; G. MORBIDELLI, *op. cit.*, p. 303 ss.; R. CAPRIOLI, *L’autonomia normativa delle F.S.N. nel diritto sportivo*, Napoli, 1997.

spettivi sostenitori in modo esattamente opposto. Lo scontro tra le due diverse concezioni si è protratto per diversi decenni e si è concluso con un sostanziale pareggio (per usare una terminologia sportiva). Come si vedrà di qui a poco, infatti, la giurisprudenza e la dottrina, attraverso la loro contaminazione, sono alla fine approdate alla teoria della “doppia natura” delle FSN.

Sotto la vigenza della legge del '42 e dei relativi regolamenti attuativi, la natura pubblica delle FSN veniva dedotta in prima battuta dal tenore letterale dell'art. 5, che le definiva “organi” del CONI. Tale qualifica veniva intesa in senso tecnico, per cui si riteneva che tra le FSN e il CONI sussistesse un vero e proprio rapporto di “immedesimazione organica”, con conseguente partecipazione delle prime alla natura pubblica del secondo. L'impostazione in parola implicava alcuni corollari di non secondario rilievo. Anzitutto, le FSN non possedevano autonoma soggettività, configurandosi piuttosto quali uffici dell'ente pubblico CONI. In secondo luogo, e conseguentemente, le loro attività dovevano essere imputate direttamente al CONI, vista l'assoluta coincidenza di volontà tra l'ente e i suoi organi. Ancora, alla potestà statutaria e regolamentare delle FSN veniva riconosciuta piena efficacia esterna, con conseguente attribuzione ai relativi atti della natura di fonti di rango secondario. Infine, le FSN venivano ritenute provviste anche di autarchia, con conseguente capacità di emanare provvedimenti autoritativi impugnabili di fronte al giudice amministrativo.

A suffragio del dato letterale venivano richiamati una serie di elementi “sintomatici” o “rivelatori” tratti da indici di diritto positivo. Si riteneva, ad esempio, che deponessero a favore della natura pubblica delle FSN le attività di vigilanza e controllo svolte nei loro confronti dal CONI ⁽¹²⁰⁾, così come le reciproche relazioni sul piano economico-finanziario, che si sostanziavano nell'attribuzione alle casse del CONI delle somme provenienti dal tesseramento e nel parziale finanziamento pubblico delle attività federali tramite la devoluzione di una quota dei proventi dei concorsi pronostici. Da ultimo, la natura pubblica delle Federazioni veniva argomentata anche in virtù

⁽¹²⁰⁾ Tra le quali si ricordano l'approvazione di statuti e regolamenti e la concessione e la revoca del riconoscimento.

dell'assoggettamento del rapporto di lavoro con i loro dipendenti alla disciplina del pubblico impiego ⁽¹²¹⁾.

In realtà, tali indici non apparivano risolutivi per orientare nell'una o nell'altra direzione la *vexata quaestio* della natura delle FSN. Non era infatti dal loro congiunto operare che poteva desumersi il significato tecnico della qualificazione "organica". Semmai, al contrario, era proprio il significato tecnico ascrivito alla qualificazione "organica" a condizionare e preorientare in senso pubblicistico l'interpretazione degli indici di diritto positivo. Ne fornisce conferma il fatto che i medesimi indici, come si vedrà di qui a poco, apparivano suscettibili di un'interpretazione esattamente opposta e di una conseguente utilizzazione a sostegno della tesi privatistica.

La tesi pubblicistica trasse alimento anche dall'entrata in vigore della l. n. 81/1981 sul professionismo sportivo, all'interno della quale si individuaronο altri indici "rivelatori". Così, ad esempio, l'esplicitazione della potestà statutaria e regolamentare di cui al primo comma dell'art. 14 suonava come una conferma dell'efficacia esterna e della conseguente natura di fonti secondarie degli atti che ne erano espressione ⁽¹²²⁾; la sottoposizione alla vigilanza del CONI dell'autonomia tecnica, organizzativa e gestionale delle FSN sancita al secondo comma della medesima disposizione era indicativa della loro "subordinazione organica" all'ente pubblico. Allo stesso modo, i poteri di affiliazione e riconoscimento delle società sportive e la possibilità di ricorrere alla Giunta Esecutiva del CONI avverso le decisioni federali di revoca delle stesse (art. 10), così come i controlli federali sulle società disciplinati dagli artt. 12 e 13 e svolti su delega del CONI assumevano la configurazione di attività ad efficacia esterna provviste di natura pubblica ⁽¹²³⁾.

In realtà, dalla legge sul professionismo sportivo potevano trarsi molteplici spunti anche a favore della tesi privatistica, fino ad allora

⁽¹²¹⁾ In tal senso cfr. anche SS. UU. Civ., n. 4174/1977; Tar Lazio, Sez. III, n. 569/1981, in *Riv. dir. sport.*, 1982, p. 167 ss. Un ultimo argomento speso a favore della natura pubblica delle FSN era quello della loro inclusione nell'allegato b) della l. n. 720/1984, istitutiva del servizio di Tesoreria unica per gli enti e gli organismi pubblici.

⁽¹²²⁾ Cfr. L. TRIVELLATO, *op. cit.*, p. 151 ss.

⁽¹²³⁾ Sul punto cfr. M. SANINO, F. VERDE, *op. cit.*, p. 94, e la giurisprudenza ivi indicata.

soltanto isolatamente, anche se autorevolmente, sostenuta ⁽¹²⁴⁾. La premessa dalla quale muoveva la teoria in parola era esattamente opposta ed inversa a quella posta a fondamento della tesi pubblicistica.

Veniva infatti risolutamente negata l'esistenza di un rapporto di "immedesimazione organica" tra CONI e FSN, con conseguente attribuzione alla qualifica "organica" di un significato atecnico e addirittura «metagiuridico» ⁽¹²⁵⁾. Tale qualifica, infatti, appariva corretta soltanto in riferimento ai veri e propri organi di amministrazione e gestione del CONI, vale a dire Consiglio, Giunta e Presidente, mentre risultava del tutto inappropriata rispetto alle FSN che, anche in virtù della ridotta qualità di "organi settoriali" loro attribuita dal primo regolamento attuativo ⁽¹²⁶⁾, potevano semmai configurarsi quali enti strumentali di cui il CONI si avvaleva per l'esercizio di alcune attività e rispetto ai quali era possibile ipotizzare, al più, un vincolo di "subordinazione funzionale" ⁽¹²⁷⁾.

Cominciava in tal modo ad emergere un'idea che di lì a poco si sarebbe rivelata foriera di fecondi sviluppi, quella della piena conciliabilità tra natura privata delle FSN, da un lato, ed assunzione da parte delle stesse della qualifica funzionale di "organi indiretti" del CONI, in riferimento allo svolgimento di determinate attività di rilievo pubblico di pertinenza di quest'ultimo, dall'altro. Deponeva a favore di questa tesi anche un argomento di carattere storico, relativo all'origine delle FSN, sorte come aggregazioni spontanee tra soggetti privati e dotate pertanto di natura e caratteri di associazioni private. Ne derivava la necessità di distinguere il "momento genetico" delle FSN, di carattere indubitabilmente privato, dal "momento funzionale", che poteva assumere coloriture pubblicistiche ⁽¹²⁸⁾.

La conferma della cennata distinzione si traeva peraltro anche dalle procedure attraverso le quali le FSN entravano a far parte dell'ente pubblico CONI ⁽¹²⁹⁾. Le varie leggi che si sono succedute nel

⁽¹²⁴⁾ Si allude a F. P. LUISO, *op. cit.*, p. 197 ss.

⁽¹²⁵⁾ R. CAPRIOLI, *Le federazioni*, *cit.*, p. 13.

⁽¹²⁶⁾ Come si ricorderà, l'art. 2, co. 2, D.P.R. n. 530/1974 limitava la qualifica «all'esercizio delle attività sportive ricadenti nell'ambito di rispettiva competenza». Sul punto cfr. anche F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 338.

⁽¹²⁷⁾ In tal senso I. SCOTTO, *op. cit.*, p. 348.

⁽¹²⁸⁾ Sul punto cfr. A. CLARIZIA, *op. cit.*, p. 209; A. QUARANTA, *op. ult. cit.*, p. 177; R. CAPRIOLI, *op. ult. cit.*, p. 23.

⁽¹²⁹⁾ Al riguardo cfr. anche M. SANINO, F. VERDE, *op. cit.*, p. 108 ss.

corso dei decenni hanno sempre parlato di «riconoscimento» e questo lascia presupporre che non si alluda alla creazione di qualcosa che prima non esisteva, bensì alla mera presa d'atto, al riconoscimento appunto, a determinati effetti, di entità preesistenti ⁽¹³⁰⁾. Ciò confermava l'impossibilità di pervenire ad una configurazione giuridica in termini "organici" dei rapporti tra CONI e FSN. L'organo di un ente pubblico, infatti, costituisce un suo "ufficio necessario", in assenza del quale l'ente non potrebbe funzionare. E infatti è l'ente stesso, di sua iniziativa ed autoritativamente, ad istituire i propri organi. Ciò non accadeva e non accade in riferimento alle FSN, che entrano a far parte del CONI volontariamente, a seguito della presentazione di una domanda che spetta all'ente accogliere o meno, previa verifica della sussistenza di determinati requisiti.

Conclusivamente, secondo i sostenitori della teoria privatistica le FSN possedevano una distinta soggettività giuridica di diritto privato rispetto all'ente pubblico CONI, con il quale intrattenevano rapporti di vario genere e natura. Conferme in tal senso si traevano proprio dalla l. n. 91/1981, che non riproduceva la qualificazione delle FSN quali "organi" del CONI ed anzi ne evidenziava il "substrato" privatistico affermando che «sono costituite dalle società e dagli organismi ad esse affiliati» (art. 14, co. 1) ⁽¹³¹⁾ e riconosceva loro l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione (art. 14, co. 2) ⁽¹³²⁾. Da ultimo, la distinta soggettività delle FSN poteva evincersi anche dalla previsione secondo cui disponevano di un proprio patrimonio ⁽¹³³⁾.

Posta questa premessa, venivano sottoposti a revisione critica - mediante una loro reinterpretazione in chiave privatistica o neutra- anche i profili individuati dai commentatori schierati sul fronte opposto quali indici "sintomatici" della natura pubblica delle FSN ⁽¹³⁴⁾.

Anzitutto, agli statuti e regolamenti federali non poteva riconoscersi efficacia esterna, trattandosi in realtà di mere fonti di norme in-

⁽¹³⁰⁾ L'art. 10, co. 3, della legge parlava di FSN «riconosciute» e non «costituite» dal CONI.

⁽¹³¹⁾ Sul punto cfr., in particolare, M. SENSALÉ, *La l. 23 marzo 1981, n. 91 e la natura giuridica delle federazioni*, in *Riv. dir. sport.*, 1984, p. 490 ss.; G. MORBIDELLI, *op. cit.*, p. 333.

⁽¹³²⁾ Al riguardo cfr. A. QUARANTA, *op. ult. cit.*, p. 172 ss.

⁽¹³³⁾ Cfr. M. SANINO, F. VERDE, *op. cit.*, p. 109.

⁽¹³⁴⁾ Sul punto cfr. G. MORBIDELLI, *op. cit.*, p. 332 ss.

terne⁽¹³⁵⁾. Nessun rilievo poteva altresì annettersi ai poteri di controllo e di vigilanza esercitati dal CONI nei confronti delle FSN perchè era lo stesso codice civile a prevedere il possibile assoggettamento ai controlli pubblici delle associazioni e fondazioni⁽¹³⁶⁾. All'inverso, l'espletamento dei poteri di vigilanza rafforzava nel proprio convincimento coloro che predicavano la distinta soggettività giuridica delle FSN rispetto al CONI stante l'alterità che, per definizione, deve sussistere tra vigilante e vigilato⁽¹³⁷⁾. Considerazioni analoghe valevano a proposito del parziale finanziamento pubblico delle attività federali, che disvelava soltanto il marcato interesse degli apparati pubblici nei confronti di alcune attività svolte dai soggetti privati appartenenti all'ordinamento sportivo, senza andare in alcun modo ad incidere sulla loro natura. Anche l'assoggettamento al regime del pubblico impiego del rapporto di lavoro delle FSN con il personale dipendente era stato in parte superato in seguito all'emanazione della legge sul professionismo sportivo⁽¹³⁸⁾. Scarso rilievo si annetteva anche alla sottoposizione al regime di Tesoreria Unica di cui alla l. n. 720/1984, che aveva il solo scopo di assoggettare ad un'unica disciplina una pluralità di enti, indipendentemente dalla loro natura pubblica o privata⁽¹³⁹⁾. Non da ultimo si segnalava che il legislatore, laddove aveva voluto attribui-

⁽¹³⁵⁾ Cfr. F. P. LUISSO, *op. cit.*, p. 104, il quale sottolineava come fosse proprio l'art. 5 l. n. 426/1942 a parlare di meri «regolamenti interni»; del medesimo avviso F. MODUGNO, *op. ult. cit.*, p. 337.

⁽¹³⁶⁾ Al riguardo cfr. G. MORBIDELLI, *op. cit.*, p. 336; G. FONTANA, *op. cit.*, p. 83 ss.

⁽¹³⁷⁾ Sul punto cfr. M. SANINO, *CONI, cit.*, p. 4; G. VIDIRI, *Natura giuridica e potere regolamentare delle federazioni sportive nazionali*, in *Foro it.*, 1994, I, c. 136 ss.; M. SANINO, F. VERDE, *op. cit.*, p. 110.

⁽¹³⁸⁾ I commi 3 e 4 dell'art. 14 introducevano al riguardo un triplice regime giuridico. Le Federazioni, infatti, continuavano ad avvalersi del personale del CONI soltanto «per l'espletamento delle attività di amministrazione da parte degli uffici centrali», mentre per lo svolgimento delle attività di carattere tecnico-sportivo e di amministrazione presso gli organi periferici potevano provvedere all'assunzione di personale *iure privatorum*. Ne discendeva pertanto che soltanto i rapporti di lavoro relativi al personale adibito allo svolgimento delle attività del primo tipo erano assoggettati al regime giuridico del pubblico impiego, mentre tutti gli altri soggiacevano al regime giuridico lavoristico di diritto privato. Oltretutto i rapporti di lavoro del secondo tipo, sotto il profilo numerico, prevalevano nettamente sui primi, per cui l'argomento relativo al personale poteva essere annoverato tra quelli favorevoli alla tesi privatistica. In tal senso G. CIAMMARUCONI, *La federazione sportiva nazionale "datore di lavoro"*, in *Riv. dir. sport.*, 1983, p. 7 ss.

⁽¹³⁹⁾ Sul punto, ancora una volta, A. QUARANTA, *op. ult. cit.*, p. 181.

ire ad alcune FSN natura pubblica, aveva espressamente provveduto in tal senso ⁽¹⁴⁰⁾.

A fronte delle due contrapposte teorie appena esposte, la giurisprudenza per alcuni decenni ha aderito senza esitazioni a quella pubblicistica ⁽¹⁴¹⁾. Soltanto nel 1986 due pronunce “gemelle” delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione ⁽¹⁴²⁾, dando avvio ad un orientamento che si è progressivamente consolidato ⁽¹⁴³⁾, hanno elaborato la

⁽¹⁴⁰⁾ A tutt'oggi possiedono infatti la personalità giuridica di diritto pubblico l'ACI (D.P.R. n. 88/1950), l'Aero Club d'Italia (art. 1, co. 2, l. n. 340/1954) e l'Unione Italiana Tiro a Segno (l. n. 1143/1936).

⁽¹⁴¹⁾ Cfr. Cons. St., Sez. VI, n. 607/1955, *cit.*; Cons. St., Sez. VI, n. 437/1960, in *Riv. dir. sport.*, 1960, p. 116 ss.; SS. UU. Civ., n. 811/1963, in *Foro it.*, 1964, I, c. 894 ss.; SS. UU. Civ., n. 2028/1968, in *Foro it.*, 1968, I, c. 2790 ss. e in *Riv. dir. sport.*, 1968, p. 290 ss.; Cons. St., n. 8/1973, in *Cons. St.*, 1973, I, p. 467 ss.; SS. UU. Civ., n. 2725/1979, *cit.*; Tar Lazio, Sez. III, n. 882/1980, in *Riv. dir. sport.*, 1981, p. 57 ss., nonché in *Foro it.*, 1981, III, c. 459 ss. e in *Cons. St.*, 1980, I, p. 3838 ss.; Tar Lazio, Sez. III, n. 569/1981, *cit.*; Tar Lazio, Sez. III, n. 36/1982, in *Riv. dir. sport.*, 1982, p. 324 ss.; SS. UU. Civ., n. 4108/1983, in *Giust. Civ.*, 1983, I, p. 2931 ss.; SS. UU. Civ., n. 4575/1983, in *Cons. St.*, 1983, II, p. 1372; Cons. St., Sez. II, n. 326/1983, in *Riv. dir. sport.*, 1984, p. 505 ss.; Cass., Sez. III Civ., n. 97/1985, in *Riv. dir. sport.*, 1985, p. 214 ss.; Cons. St., Sez. VI, n. 814/1987; Tar Lazio, Sez. III, n. 135/1988.

⁽¹⁴²⁾ Si allude alle sentenze n. 3091/1986 e n. 3092/1986, in *Foro it.*, 1986, I, c. 1251 ss., nonché in *Foro Amm.*, 1986, p. 1686 ss. Per la verità, alcune delle argomentazioni contenute nella ridette pronunce erano già state anticipate da Cons. St., Sez. VI, n. 384/1979.

⁽¹⁴³⁾ Cfr. SS. UU. Civ., n. 931/1988, in *Giust. Civ.*, 1988, I, p. 920; SS. UU. Civ., n. 4399/1989, *cit.*; SS. UU. Civ., n. 5181/1991; Cass., Sez. III Civ., n. 4063/1993; Tar Lazio, Sez. III, nn. 1361-1362-1364/1994, in *Tar*, 1994, I, p. 2399, nonché in *Riv. dir. sport.*, 1995, p. 136 ss., con nota di M. COCCIA, *Prosegue il “caso Catania”*, *ivi*, p. 262 ss.; Cons. St., Sez. VI, n. 1050/1995, in *Giust. Civ.*, 1996, I, p. 577 ss., nonché in *Riv. dir. sport.*, 1996, p. 111 ss., con nota di C. SICCA, *Caso Catania: la giurisprudenza fa pressing*, *ivi*, p. 124 ss.; SS. UU. Civ., n. 7640/1995, in *Riv. dir. sport.*, 1996, p. 75 ss.; Cons. St., Sez. VI, n. 313/1998, in *Cons. St.*, 1998, I, p. 444; Cons. St., Sez. VI, n. 1662/1998, in *Giur. it.*, 1999, p. 1317; Tar Lazio, Sez. III, n. 3458/1998, in *Riv. dir. sport.*, 1999, p. 578 ss., con nota redazionale di C. LIGUORI, *ivi*, p. 581; Cons. St., Sez. VI, 13 gennaio 1999, in *Cons. St.*, 1999, I, p. 94 ss.; SS. UU. Civ., n. 390/1999; SS. UU. Civ., 25 febbraio 2000, in *Guida dir.*, 2000, 12, p. 68 ss.; Cons. St., Sez. VI, n. 5846/2000, in *Foro Amm. – Cons. St.*, 2000, p. 3268; Cons. St., Sez. VI, n. 2459/2001, in *Corr. Giur.*, 2001, p. 740 ss.; SS. UU. Civ., n. 14530/2002, in *Giust. Civ., Mass.*, 2002, p. 1789; Cons. St., Sez. VI, n. 5442/2002, in *Enti pubbl.*, 2003, p. 269 ss.; SS. UU. Civ., n. 14666/2003, in *Foro Amm. – Cons. St.*, 2004, p. 93 ss., con nota di L. FERRARA, *Federazione italiana pallavolo e palleggi di giurisdizione: l'autonomia dell'ordinamento sportivo fa da spettatore?*, *ivi*, p. 95 ss., nonché in V. FRATTAROLO, *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Milano, 2005, p. 257 ss.; SS. UU. Civ., n. 14103/2006; Cass., Sez. II Civ., n. 24646/2010, in *Giust.*

teoria della “doppia natura” o della natura “mista”, portando così a maturazione alcuni spunti già presenti, *in nuce*, nel pensiero dei sostenitori della teoria privatistica.

Le sentenze in parola hanno posto fine all’annoso dibattito che si protraeva ormai da oltre quarant’anni attraverso un radicale mutamento di prospettiva. La Suprema Corte decise infatti di spostare l’angolo visuale dal profilo soggettivo a quello oggettivo, dai soggetti alle attività. In tal modo, valorizzando al massimo la dissociazione tra “momento genetico” e “momento funzionale”, riconobbe che le FSN conservavano la natura privata posseduta *ab origine, sub specie* di associazioni non riconosciute ma, al contempo, in riferimento ad alcune specifiche attività di rilievo pubblico il cui esercizio era loro devoluto dal CONI, assumevano le vesti di “organi indiretti” della pubblica amministrazione⁽¹⁴⁴⁾. Ne discendeva una sorta di “dissociazione” interna delle FSN, che si connotavano per la duplicità delle finalità che venivano chiamate a perseguire e del regime giuridico cui risultavano assoggettate le attività correlative⁽¹⁴⁵⁾.

Civ., 2011, I, p. 1753 ss., con nota di G. VIDIRI, *Autonomia dell’ordinamento sportivo: natura privata delle federazioni e riparto di giurisdizione*, *ivi*, p. 1759 ss.

⁽¹⁴⁴⁾ In tal senso, per primo, G. MORBIDELLI, *op. cit.*, p. 337. Cfr. anche C. ALVISI, *op. ult. cit.*, p. 45 ss., nt. 113, con dottrina e giurisprudenza *ivi* richiamati; B. MARCHETTI, *op. ult. cit.*, p. 939, la quale traccia un parallelo con la figura dei concessionari pubblici.

⁽¹⁴⁵⁾ Si è in precedenza sostenuto che la tesi della natura “mista” costituirebbe il portato dell’ibridazione tra teoria pubblicistica e teoria privatistica. A ben vedere, sarebbe più corretto affermare che essa coincide esattamente con quella in precedenza indicata come teoria privatistica e che, pertanto, in applicazione della proprietà transitiva, fin dall’inizio la contrapposizione era tra teoria pubblicistica e teoria della “doppia natura”. Mentre, infatti, i sostenitori della teoria pubblicistica, attraverso la configurazione in termini di “immedesimazione organica” dei rapporti tra CONI e FSN escludevano ogni possibile qualificazione in termini privatistici di queste ultime e delle loro attività, al contrario i sostenitori della teoria “mista”, pur pronunciandosi a favore della natura privata delle FSN, non esitavano a riconoscerne l’indiretta natura pubblica in riferimento a molteplici profili delle loro attività. In tal senso, del resto, già il primo sostenitore della tesi privatistica, F. P. LUIO, *op. cit.*, p. 237, aveva avuto modo di notare che «se tutto è pubblico per la tesi pubblicistica, non tutto è privato per quella privatistica». Evidenzia l’equivalenza tra tesi privatistica e tesi della “doppia natura” anche L. COLANTUONI, *op. cit.*, p. 60.

2. *La disciplina delle Federazioni Sportive Nazionali nel decreto “Melandri-Pescante”, tra natura privata e interferenze pubbliche.*

La teoria della “doppia natura” parrebbe aver trovato ingresso anche nel decreto “Melandri-Pescante”, ove si assiste ad una mera operazione di razionalizzazione dell’esistente, attraverso il recepimento e la traduzione in termini di diritto positivo degli arresti giurisprudenziali consolidatisi in precedenza. Da un lato, infatti, alle FSN viene espressamente conferita la veste di associazioni riconosciute senza fini di lucro (art. 15, co. 2); dall’altro, si parla di «valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività» (art. 15, co. 1).

Sul piano soggettivo, pertanto, la natura privata delle FSN⁽¹⁴⁶⁾ risulta desumibile, oltre che dal tenore letterale dei decreti di riforma, anche *a contrario*, dalla mancata riproposizione della loro qualificazione come “organi” del CONI nonché dalla definizione del CONI stesso quale «Confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali»⁽¹⁴⁷⁾. Sotto il profilo oggettivo, invece, i provvedimenti di riforma ripropongono, in termini pressochè immutati rispetto al passato, il problema della qualificazione giuridica pubblica o privata delle attività federali.

Mantenendo l’analisi sul piano soggettivo, si osserva come l’attribuzione espressa della natura di associazioni riconosciute alle FSN non ne determina l’assoggettamento ad un regime di diritto privato *tout court*. Ancora una volta, infatti, si scorgono profili di ibridazione della disciplina dovuti alla natura pubblica ascritta al CONI e alla conseguente influenza spiegata dalla “sovrastruttura” pubblicistica che connota l’ordinamento sportivo sul “substrato” privatistico, sulla “base associativa” costituita dalle FSN. Si tratta, anche in questo caso,

⁽¹⁴⁶⁾ In tal senso anche G. VIDIRI, *op. ult. cit.*, p. 1761 ss. Sostiene invece la natura pubblica delle FSN F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, Milano, 2007, p. 103 ss.

⁽¹⁴⁷⁾ Peraltro, come è stato esattamente rilevato (cfr. G. NAPOLITANO, *La nuova disciplina*, cit., p. 621 ss.; ID., *Il “riassetto” del CONI*, cit., p. 12) il legislatore di riforma, pur non avendo attribuito *ex novo* alle FSN la personalità giuridica di diritto privato, ha comunque determinato una parziale trasformazione della loro natura, facendole transitare dal novero delle associazioni non riconosciute a quello delle associazioni riconosciute, con conseguente assoggettamento ad un diverso e più “oneroso” regime giuridico. Ciò ingenerava dubbi di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 2 e 18 ad avviso di G. NAPOLITANO, *La riforma del CONI*, cit., p. 118.

di evidenti “anomalie” di disciplina, che stridono apertamente con i più volte richiamati profili “sistematici” relativi rispettivamente alle origini del CONI e al suo inserimento in un contesto organizzativo sportivo transnazionale provvisto dei caratteri propri di un “*private regime*”.

Sotto quest’ultimo profilo, il referente di ciascuna FSN è la corrispondente IFS, cui deve obbligatoriamente affidarsi -al fine di ottenere il riconoscimento del CONI e di partecipare alle attività e alle competizioni internazionali- e alla quale è completamente assoggettata per tutto ciò che concerne la regolamentazione “tecnica” delle disciplina sportiva di riferimento. I rapporti reciproci tra FSN e IFS si configurano pertanto in termini di soggezione tecnica. Viceversa, i rapporti tra le FSN e il NOC insediato nel Paese in cui operano non presentano alcun profilo di soggezione tecnica, quanto piuttosto di parziale subordinazione gerarchica. I NOC, infatti, allo scopo di assicurare l’osservanza dei “comandamenti” olimpici da parte di tutti i soggetti operanti nel territorio sottoposto alla loro giurisdizione, risultano investiti nei loro confronti di una serie di poteri e controlli di vario genere. Sotto altro e diverso profilo ciascun NOC, nella veste di organo di vertice dell’ordinamento sportivo “ufficiale” presente nel territorio di riferimento, svolge un complesso di funzioni volte ad assicurare il coordinamento delle attività delle FSN e degli altri organismi associativi riconosciuti, il loro corretto funzionamento, il regolare svolgimento delle competizioni disputate sotto la loro egida e, non da ultimo, ad uniformare la loro struttura interna.

Il carattere di “*private regime*” rivestito dall’ordinamento sportivo transnazionale e la natura privata degli organismi che lo compongono suggerirebbero pertanto una configurazione in termini confederativi-associativi dei rapporti tra CONI e FSN. La veste di ente pubblico ascrivita *ex lege* al CONI e la conseguente qualificazione pubblicistica delle attività svolte conducono però ad una qualificazione esattamente opposta. I molteplici controlli e attività che il CONI svolge nei confronti delle FSN assumono infatti connotazioni provvedimentali-autoritative tipiche dei rapporti di diritto pubblico.

La peculiare qualifica del CONI quale ente pubblico “indipendente” e “a base associativa” determinata dall’azione congiunta dei fattori “sistematici” appena richiamati favorisce la configurazione dei rapporti reciproci con le FSN in termini di “bilateralità inversa”. Da un lato, infatti, l’ente pubblico CONI astringe le FSN ad un vincolo di

“subordinazione funzionale” riguardo ad alcune, specifiche attività reputate di rilevanza pubblica. Dall’altro, però, le FSN esercitano *ab origine* una decisiva influenza nei confronti di ciascuna attività del CONI. La composizione “confederativa” degli organi del CONI, la sua autonomia ed indipendenza rispetto agli apparati ministeriali di riferimento e, al contempo, la sua soggezione alle direttive degli organismi sportivi internazionali e alla *lex sportiva* transnazionale fanno sì che ciascuna decisione, anche in ordine ai controlli sulle FSN, risulti il frutto del concorso delle volontà dei soggetti privati rappresentati al suo interno piuttosto che dell’imposizione unilaterale della volontà dei pubblici poteri.

La considerazione dei richiamati profili “sistematici” suggerirebbe pertanto l’adesione ad un’ottica giusprivatistica, con conseguente configurazione dei rapporti CONI-FSN in termini negoziali-confederativi. *De iure condito*, però, l’attribuzione al CONI della veste di ente pubblico implica la caratterizzazione di detti rapporti in termini provvedimentali e determina conseguentemente l’ibridazione del regime giuridico cui risultano assoggettate le FSN.

Sotto quest’ultimo profilo l’art. 15, co. 2, del decreto “Melandri-Pescante” prevede l’assoggettamento delle FSN alla disciplina del codice civile relativa alle associazioni riconosciute e delle relative disposizioni attuative ma, al contempo, assieme allo statuto del CONI che ne riproduce in larga parte i contenuti, introduce una disciplina in parte derogatoria rispetto a quella codicistica intrisa di elementi giuspubblicistici. In applicazione del criterio della specialità, pertanto, le FSN risultano assoggettate, in prima battuta, alla disciplina contenuta nelle leggi di settore e, in seconda battuta, in via residuale, per tutto ciò che non è dalle stesse regolato, alla disciplina codicistica di cui agli artt. 12 e seguenti.

La sottoposizione ad una serie di controlli pubblici non comporta però la soggezione delle FSN ad un regime giuridico di diritto pubblico, quanto piuttosto la loro configurazione come associazioni riconosciute *sui generis*, sottoposte ad un regime giuridico di diritto privato “speciale”. Il complesso di poteri di indirizzo e controllo di cui il CONI dispone nei confronti delle FSN non intacca pertanto la loro natura privata ma la connota in termini di “specialità”. Le FSN, infatti, assumono la veste di “soggetti privati in controllo pubblico” la cui autonomia privata incontra, oltre ai limiti di carattere generale, anche quelli posti dall’ente pubblico CONI. In conclusione, i poteri e con-

trolli che l'ente pubblico CONI esercita nei confronti delle FSN non modificano in senso pubblicistico la loro veste soggettiva ma introducono soltanto alcuni elementi di "specialità" in seno all'ordinario regime giuridico di diritto privato cui risultano assoggettate.

3. Il riconoscimento delle Federazioni Sportive Nazionali.

Quanto appena detto vale anzitutto in riferimento al più importante potere che il CONI esercita nei confronti delle FSN, quello relativo alla concessione e alla revoca del riconoscimento sportivo. Il riconoscimento è l'atto a mezzo del quale le FSN, previo accertamento della sussistenza di una serie di requisiti esplicitamente previsti, vengono ammesse nell'ordinamento sportivo nazionale esponenti dal CONI, assumono lo *status* correlativo e divengono centri di imputazione del complesso di situazioni attive e passive che lo connotano e che si sostanziano, rispettivamente, nella possibilità di partecipare alla struttura, alle decisioni e alle attività del CONI, da un lato, e nell'assoggettamento ai controlli di quest'ultimo, dall'altro. Il CONI, pertanto, assume un ruolo determinante in ordine all'ingresso e alla permanenza delle FSN nell'ordinamento sportivo "ufficiale" nazionale disponendo nei loro confronti di un vero e proprio *ius vitae ac necis*⁽¹⁴⁸⁾.

Il riconoscimento e la sua revoca, ai sensi dell'art. 15, co. 5, del decreto "Melandri-Pescante", sono disposti dal Consiglio Nazionale del CONI, previa verifica del possesso o della perdita di una serie di requisiti indicati in parte nel decreto stesso e in parte nello statuto CONI ⁽¹⁴⁹⁾. Tra di essi assume particolare rilievo quello relativo

⁽¹⁴⁸⁾ Come si vedrà in seguito, il CONI risulta titolare di analogo potere non solo nei riguardi degli altri enti ed istituzioni sportive simili alle FSN (DSA, EPS, Associazioni Benemerite) ma anche -previa delega a quest'ultime- nei confronti delle entità associative di primo grado (società, associazioni sportive) che, attraverso l'affiliazione, aspirano a loro volta all'ingresso nell'ordinamento sportivo. La possibilità di accedere all'ordinamento sportivo e di permanervi risulta pertanto ineluttabilmente legata, per ciascun soggetto, al previo riconoscimento sportivo da parte del CONI.

⁽¹⁴⁹⁾ In particolare l'art. 5 del decreto richiede, ai fini del riconoscimento di una FSN, «la rappresentanza e il carattere olimpico dello sport», «l'eventuale riconoscimento del CIO» e la «tradizione sportiva della disciplina». L'art. 21, co. 1, dello statuto ne prevede altri quattro, relativi rispettivamente all'effettività e continuità di

all'inesistenza di una FSN già riconosciuta e preposta alla disciplina sportiva per la quale viene inoltrata domanda. L'art. 21 dello statuto CONI, al secondo comma, conformemente alle previsioni della Carta Olimpica e degli statuti delle IFS, attribuisce al Consiglio Nazionale la possibilità di riconoscere una ed una sola FSN per ciascuno sport⁽¹⁵⁰⁾ e delinea una serie di procedure attraverso le quali pervenire alla *reductio ad unum* nell'ipotesi in cui vi sia un concorso di domande presentate da più associazioni "federali" ugualmente provviste dei requisiti prescritti⁽¹⁵¹⁾.

La disposizione in parola appare pienamente conforme alla *ratio* che, in origine, aveva condotto alla creazione delle FSN e che ancora oggi ne giustifica la necessaria presenza. Si tratta infatti di organismi abilitati a conferire il crisma dell'"ufficialità" ai risultati conseguiti da coloro che partecipano alle competizioni svolte sotto la loro egida. Tale potere "certificativo" deve necessariamente fare capo, in riferimento a ciascuna disciplina sportiva "ufficiale", ad una sola Federazione in ciascun Paese. La contemporanea presenza di più FSN per ciascuna disciplina determinerebbe infatti l'esistenza di una pluralità di circuiti di competizioni "ufficiali" in concorrenza tra loro e impedirebbe conseguentemente la corretta confrontabilità dei risultati, indispensabile per consentire la partecipazione alle manifestazioni sportive internazionali. Ciò stante all'interno di ciascun Paese, in riferimento a ciascuna disciplina sportiva, vi deve essere un unico apparato organizzativo-istituzionale "ufficiale" che opera in posizione "monopolistica".

svolgimento, sia a livello nazionale che internazionale, dell'attività sportiva in relazione alla disciplina di pertinenza; alla necessaria affiliazione alla corrispondente IFS riconosciuta dal CIO e alla gestione dell'attività sportiva in conformità alla Carta Olimpica e alle regole della IFS di appartenenza; alla presenza di un ordinamento statutario e regolamentare ispirato al principio di democrazia interna, di partecipazione all'attività sportiva da parte di uomini e donne in condizioni di parità e di conformità alle deliberazioni e agli indirizzi del CIO e del CONI; alla previsione di procedure elettorali e di organi composti in modo da garantire la rappresentatività a tutte le componenti federali.

⁽¹⁵⁰⁾ E' quello che i tedeschi chiamano *Ein Platz-Prinzip*.

⁽¹⁵¹⁾ «Nel caso di concorso tra domande provenienti da più soggetti, il Consiglio Nazionale del CONI invita le parti interessate a costituire un soggetto federativo comune. Ove non si addivenga ad un accordo il Consiglio Nazionale del CONI promuove un'intesa volta alla costituzione di un unico soggetto federativo. Ove non si addivenga all'intesa il Consiglio Nazionale del CONI può riconoscere la Federazione composta dai soli soggetti che vi hanno aderito».

La disposizione in parola, peraltro, disvela profili problematici circa la sua compatibilità con gli artt. 2 e 18 della Costituzione⁽¹⁵²⁾. Il divieto di riconoscimento di una pluralità di FSN sembrerebbe infatti contrastare con il principio di libertà delle associazioni. Allo stesso modo, e conseguentemente, la necessaria affiliazione delle società e associazioni sportive ad una FSN e il necessario tesseramento degli atleti parrebbero violare tanto l'art. 18 cost., sotto il profilo della libertà negativa di associazione, quanto l'art. 2 della Carta, in riferimento al principio della libertà di esercizio dell'attività sportiva quale manifestazione della personalità umana, recepito ed esplicitato all'art. 1, l. n. 91/1981⁽¹⁵³⁾.

A seguito di una più attenta analisi, però, i cennati dubbi di legittimità costituzionale si attenuano fino a perdere consistenza. Il riconoscimento del CONI, infatti, non rappresenta una condizione imprescindibile per l'esercizio dell'attività sportiva in generale, bensì soltanto per l'esercizio dell'attività sportiva "ufficiale", nel senso ormai più volte precisato. Allo stesso modo, la sua mancanza non costituisce condizione ostativa all'esercizio dell'attività sportiva in generale, bensì, ancora una volta, soltanto di quella "ufficiale"⁽¹⁵⁴⁾. In pratica, alle associazioni "federali" sportive non riconosciute non è preclusa l'organizzazione di manifestazioni sportive a beneficio delle società aderenti così come, pur in assenza dell'affiliazione o del tesseramento, le compagini sportive e i singoli praticanti potrebbero continuare a svolgere liberamente ciascuna disciplina sportiva, in forma collettiva o individuale, nell'ambito dello sport "non agonistico-di base", al di fuori dei circuiti "ufficiali" CONI-FSN. Gli individui, associazioni e società sportive di primo grado che praticano una medesima disciplina sportiva e le associazioni "federali" di secondo grado preposte all'organizzazione e gestione delle relative competizioni possono quindi operare liberamente, senza preclusioni di sorta⁽¹⁵⁵⁾, fintantochè non aspirano ad ottenere il riconoscimento "ufficiale" della loro atti-

⁽¹⁵²⁾ In tal senso G. MORBIDELLI, *op. cit.*, p. 362.

⁽¹⁵³⁾ «L'esercizio dell'attività sportiva, sia essa svolta in forma individuale o collettiva, sia in forma professionistica o dilettantistica, è libero».

⁽¹⁵⁴⁾ In tal senso, per primo, già F. P. LUISO, *op. cit.*, p. 180 ss., e ancora C. ALVISI, *op. ult. cit.*, p. 108 ss.

⁽¹⁵⁵⁾ Ciò è peraltro dimostrato dall'esistenza di altre comunità sportive, oltre a quella "ufficiale", organizzate attorno ad autorità di diverso genere, tanto pubbliche, quali le istituzioni scolastiche e l'UNIRE, quanto private.

vità attraverso il confronto dei risultati e l'inserimento nei circuiti dell'"agonismo programmatico illimitato". Soltanto nel momento in cui intendono soddisfare un'aspirazione del genere risultano obbligati, rispettivamente attraverso il riconoscimento, l'affiliazione e il tesseramento, ad entrare nell'ordinamento sportivo "ufficiale" e ad acquisire lo *status* soggettivo che ne discende con il corollario di diritti e obblighi connessi.

Possono astrattamente configurarsi anche casi in cui al mancato ingresso nell'ordinamento sportivo "ufficiale" consegue *ipso facto* un effettivo ed insormontabile ostacolo all'esercizio di una determinata pratica sportiva anche in forma "non agonistica". Un'ipotesi del genere era stata ravvisata riguardo alla caccia e immediatamente sanzionata dalla Corte costituzionale ⁽¹⁵⁶⁾ che, da un lato, rilevò l'illegittimità dell'obbligo di iscrizione alla Federcaccia per violazione dell'art. 18 della Carta; dall'altro ribadì la piena legittimità della necessaria affiliazione alle FSN e loro tramite al CONI quale condizione per la pratica della attività sportive "agonistiche" ⁽¹⁵⁷⁾.

L'accertato, contemporaneo possesso dei requisiti passati in rassegna implica la concessione del riconoscimento sportivo, dietro domanda delle singole FSN, e al venire meno anche di uno solo di essi consegue la revoca del riconoscimento, in entrambi i casi da parte del Consiglio Nazionale del CONI (art. 21, co. 3, statuto CONI). Dopo avere conseguito il riconoscimento sportivo, le FSN debbono acquisire anche la cittadinanza nell'ordinamento "generale", *sub specie* di soggetti dotati di personalità giuridica di diritto privato, come prevede

⁽¹⁵⁶⁾ In particolare la Consulta, con le sentenze n. 69/1962, in *Giur. cost.*, 1962, p. 738 ss., con osservazione di E. CHELLI, *In tema di libertà negativa di associazione*, in *Foro it.*, 1962, I, c. 1843 ss., e n. 71/1963, in *Giur. cost.*, 1963, p. 590 ss., colpì con l'illegittimità costituzionale due disposizioni del T.U. sulla caccia che prevedevano, rispettivamente, l'obbligo di iscrizione alla Federcaccia per tutti i possessori della relativa licenza e la subordinazione della validità della licenza stessa al pagamento delle quote d'iscrizione al CONI e alla sezione locale della Federcaccia. La Corte chiarì che l'obbligo di iscrizione ad una FSN può ritenersi legittimo soltanto in riferimento allo svolgimento dell'attività "agonistica" e non di quella meramente sportiva.

⁽¹⁵⁷⁾ Di contrario avviso rimane F. GOISIS, *Verso l'arbitrabilità delle controversie pubblicistiche-sportive?*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, p. 1425 ss., il quale ritiene che l'adesione alle FSN sia "necessitata" in virtù del "monopolio naturale" che detengono rispetto alla disciplina sportiva di riferimento, e ne desume la natura *lato sensu* pubblica, in considerazione dell'illegittimità costituzionale delle associazioni private obbligatorie.

l'art. 15, co. 6, del decreto "Melandri-Pescante". Trattandosi di associazioni riconosciute ex art. 12 ss. c.c., devono sottoporsi al procedimento di riconoscimento disciplinato dal D.P.R. n. 361/2000 ⁽¹⁵⁸⁾. Ciò stante, le FSN risultano assoggettate a due procedure di riconoscimento, quella sportiva e quella statale, che intervengono in momenti distinti e si fondano su presupposti diversi ⁽¹⁵⁹⁾.

Dalle considerazioni appena svolte discendono conseguenze di carattere generale in ordine ai caratteri dell'ordinamento sportivo "ufficiale" e degli organismi che lo compongono. Anzitutto, il CONI e le FSN assumono la connotazione, rispettivamente, di ente pubblico e di associazioni private "ad adesione necessaria", ma "volontaria", soltanto riguardo alle associazioni di primo e secondo grado e agli individui che intendono gareggiare nei circuiti dello sport "ufficiale", che debbono all'uopo inoltrare domanda di riconoscimento, affiliazione e tesseramento.

In secondo luogo, risultano delineati con maggiore precisione gli ambiti entro cui è destinato a svolgersi il "monopolio di fatto" di cui il CONI e le FSN sono detentori, che non si estende fino a comprendere ogni tipologia di attività sportiva da chiunque praticata ⁽¹⁶⁰⁾ ma è limitato alle sole attività sportive "agonistiche-ufficiali".

In terzo ed ultimo luogo, il CONI risulta investito del potere di autodeterminare i propri ambiti di competenza, tanto sotto il profilo soggettivo quanto sotto il profilo oggettivo. *In primis*, infatti, l'ente detiene il monopolio dell'attribuzione dello *status* sportivo in quanto gli viene rimesso, in via esclusiva, pur con facoltà di delega, il potere di consentire l'ingresso dei diversi soggetti nell'ordinamento sportivo, e quindi di "ufficializzarli", attraverso il riconoscimento, l'affiliazione e il tesseramento, così come di provocarne l'uscita, e quindi di "disufficializzarli", attraverso la revoca. Quanto al secondo aspetto, dal riconoscimento di una FSN e dei soggetti alla stessa affiliati deriva l'"ufficializzazione" della disciplina sportiva di riferimento, che entra nel novero di quelle assoggettate ai poteri e controlli del CONI.

⁽¹⁵⁸⁾ Occorre ricordare che, a tenore dell'art. 18, co. 3, del decreto del '99, le FSN già riconosciute alla data del 20 gennaio 1999 hanno acquistato automaticamente la personalità giuridica di diritto privato, senza la necessità di alcun riconoscimento formale, a partire dal momento dell'entrata in vigore del decreto stesso.

⁽¹⁵⁹⁾ Il riconoscimento sportivo, infatti, interviene per primo ed è *conditio sine qua non* per ottenere il riconoscimento statale.

⁽¹⁶⁰⁾ Così come prevedeva, in passato, l'art. 3, co. 2, l. n. 426/1942.

L'espressa attribuzione in via esclusiva ad un ente pubblico, già ad opera di una fonte di rango primario, del potere "certificativo" sotteso agli atti di concessione e revoca del riconoscimento di una FSN e alle attività procedurali prodromiche alla loro emanazione ne determina il carattere provvedimento-autoritativo. Le Sezioni Unite della Suprema Corte, in una pronuncia ormai risalente⁽¹⁶¹⁾, qualificarono il riconoscimento come atto amministrativo discrezionale di tipo certificativo, suscettibile di ledere un interesse legittimo e assoggettabile al sindacato del giudice amministrativo. Si tratta pertanto di un provvedimento amministrativo a mezzo del quale il CONI attribuisce in via unilaterale ed autoritativa lo *status* sportivo "ufficiale" agli organismi associativi che ne fanno richiesta, previa verifica della sussistenza dei requisiti all'uopo prescritti.

Anche sotto questo profilo vengono però in evidenza le "anomalie" ormai più volte segnalate riguardo alle attività del CONI nel settore dello sport "ufficiale".

Anzitutto, occorre ribadire che il potere "certificativo" del CONI non ha un fondamento pubblicistico, bensì negoziale-convenzionale. La relativa disposizione legislativa statale, infatti, in virtù del consueto processo di "adeguamento automatico" alla *lex* sportiva transnazionale, si limita a recepire la corrispondente disposizione della Carta Olimpica che attribuisce la potestà in parola agli organismi riconosciuti dal CIO come NOC. Ciò stante, l'investitura del CONI quale ente apicale dell'ordinamento sportivo "ufficiale" italiano, provvisto del potere di certificazione di "ufficialità" degli organismi sportivi radicati nel territorio soggetto alla sua giurisdizione consegue alla decisione di un organismo privato transnazionale fondata sull'applicazione di una disposizione negoziale-convenzionale. Ne costituisce un'indiretta conferma quanto già detto in ordine al fatto che il CONI, qualora gli venisse revocato il riconoscimento da parte del CIO, non disporrebbe più del potere "certificativo" in parola, indipendentemente

⁽¹⁶¹⁾ Si allude a SS. UU. Civ., n. 1027/1965, in *Riv. dir. sport.*, 1965, p. 248 ss., in *Foro it.*, 1966, I, c. 910 ss., e in *Giur. it.*, 1966, I, p. 910 ss., con nota di G. AMATO, *op. cit.*, p. 911 ss., relativa ad un regolamento di giurisdizione in ordine ad una vicenda già decisa da Trib. Roma, 14 aprile 1961, in *Riv. dir. sport.*, 1963, p. 392 ss. avente ad oggetto il mancato riconoscimento da parte del CONI, e la mancata affiliazione da parte della FIGC, della Federazione Italiana Gioco Calcio Femminile. Con la pronuncia *de qua*, le Sezioni Unite riconobbero in capo al CONI la «discrezionalità piena circa la costituzione o il riconoscimento di nuove Federazioni».

dalle previsioni del decreto “Melandri-Pescante” e a dispetto della sua natura di ente pubblico.

Allo stesso modo, nell’esercizio di queste attività l’ente pubblico applica regole di carattere privatistico-negoziale, come risulta particolarmente evidente in riferimento ai requisiti prescritti per il riconoscimento. Le disposizioni che li prevedono, infatti, seppur contenute in fonti di rango primario e secondario, risultano sostanzialmente riprodotte di quelle contenute negli statuti e regolamenti degli organismi sportivi transnazionali. Detti requisiti risultano pertanto “eteroimposti” al legislatore e all’ente pubblico nazionale, che vi si adegua per non incorrere nelle sanzioni sportive del CIO e delle IFS. In aggiunta, il possesso o meno di alcuni di essi (basti pensare all’affiliazione ad una IFS o al riconoscimento del CIO) è subordinato al previo conseguimento da parte delle FSN di una qualifica “sportiva” che può essere concessa soltanto dalle istituzioni sportive internazionali a seguito di un procedimento rispetto al quale le istituzioni statali rimangono del tutto estranee e non possono dispiegare alcuna influenza. In pratica, pertanto, anche le qualificazioni poste a fondamento dei requisiti prescritti per ottenere il riconoscimento da parte del CONI risultano “eterodeterminate” perché ogni decisione in ordine alla loro concessione è rimessa al CIO e alle IFS, soggetti di diritto privato.

Il riconoscimento di una FSN interviene in buona sostanza all’esito di una procedura nel corso della quale gli organi del CONI si trovano ad applicare disposizioni di stampo privatistico-convenzionale promananti dagli organismi sportivi internazionali e sostanzialmente riprodotte in fonti interne di rango primario e secondario e ad accertare la sussistenza o meno di requisiti che consistono nell’acquisizione di qualifiche derivanti dall’appartenenza all’ordinamento sportivo “ufficiale” transnazionale. Conseguentemente, riguardo alla procedura in parola non si scorgono profili di discrezionalità in capo al CONI, perché la sua attività risulta essenzialmente rivolta al mero accertamento della sussistenza o meno in capo al richiedente dei requisiti “eteroimposti” dalla *lex* sportiva transnazionale e consistenti nel possesso di una pluralità di qualificazioni “eteroconcesse” dagli organismi sportivi internazionali. Vi è poi da aggiungere che le decisioni al riguardo risultano pressoché obbligate. Qualora il CONI non riconoscesse una FSN provvista di tutti i requisiti prescritti, infatti, rischierebbe di incorrere nelle sanzioni degli organismi sportivi internazionali.

Le considerazioni appena svolte, anche se non inficiano gli oramai pluridecennali orientamenti giuspubblicistici relativi alla natura degli atti e delle attività in parola, alimentano ulteriormente i dubbi circa l'opportunità e correttezza della scelta legislativa di confermare la natura pubblica dell'ente apicale dell'ordinamento sportivo "ufficiale" e delle attività che esercita, anche in virtù degli evidenti profili di "anomalia" che ne discendono. La restituzione al CONI della natura privatistico-associativa che in origine possedeva, infatti, avrebbe permesso di ricostruire in termini associativi-confederativi i rapporti intrattenuti con le FSN e di configurare, conseguentemente, il riconoscimento quale atto negoziale di accettazione della proposta di adesione al contratto associativo avanzata dagli organismi sportivi aspiranti alla qualifica di FSN.

4. I controlli del CONI sui profili organizzativi-strutturali delle Federazioni Sportive Nazionali.

Considerazioni analoghe valgono in ordine alle attività di controllo che il CONI svolge riguardo ad alcuni profili strutturali-organizzativi delle FSN. Anche queste attività, infatti, non determinano alcun mutamento della veste soggettiva privata delle FSN ma influenzano soltanto sul regime giuridico di diritto privato cui risultano assoggettate introducendovi alcuni correttivi in senso pubblicistico derogatori al modello codicistico di riferimento e comportano infine la loro inclusione nel novero dei "soggetti privati in controllo pubblico".

Queste interferenze pubbliche si manifestano, anzitutto, riguardo alla più importante forma di autonomia privata delle FSN, quella statutaria. L'*iter* di approvazione degli statuti, infatti, non si svolge interamente in ambito federale, perchè il CONI è chiamato a compiere un controllo di conformità alla legge, al proprio statuto e ai Principi Fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale ⁽¹⁶²⁾, suscettibile di esiti diversi ⁽¹⁶³⁾. I parametri di valutazione adoperati dalla Giunta atten-

⁽¹⁶²⁾ L'art. 22, co. 5, statuto CONI prevede infatti che gli statuti federali, una volta deliberati dall'Assemblea Federale, vengano depositati presso la Segreteria Generale della Giunta Nazionale del CONI per l'approvazione ai fini sportivi, che è uno dei requisiti necessari per il riconoscimento della rispettiva FSN.

⁽¹⁶³⁾ Dal momento del deposito decorre infatti un termine di novanta giorni durante i quali possono verificarsi tre diverse ipotesi. Anzitutto, la Giunta può appro-

gono, in particolare, al rispetto di una serie di limiti cui l'autonomia statutaria federale deve necessariamente soggiacere, parte dei quali contenuti nella normativa di rango primario ⁽¹⁶⁴⁾, parte nello statuto CONI ⁽¹⁶⁵⁾. Non si tratta di meri criteri ispiratori della disciplina statutaria federale, bensì di limiti provvisti di carattere vincolante e conformativo. Dal loro congiunto operare discende infatti una forte uniformità di disciplina dei diversi statuti federali che si traduce in una altrettanto evidente uniformità di contenuti, soprattutto in riferimento all'organizzazione interna delle FSN ⁽¹⁶⁶⁾.

vare *sic et simpliciter* lo statuto federale, previa valutazione della sua conformità alla legge, allo statuto CONI e ai Principi Fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale. In secondo luogo, qualora ravvisi profili di difformità dello statuto rispetto ai parametri indicati, la Giunta può rinviarlo alla FSN interessata con l'indicazione delle modifiche ritenute necessarie per rimuovere tale difformità. A questo punto la FSN ha di fronte a sé due strade: o apporta allo statuto le modifiche suggerite dalla Giunta, che dovrebbe procedere alla successiva approvazione senza muovere ulteriori obiezioni; oppure non si adegua alle indicazioni del CONI e riapprova lo statuto talquale, accettando il rischio che la Giunta provveda o a nominare un commissario *ad acta* incaricato di apportare le modifiche in luogo della FSN o, addirittura, nei casi più gravi, previa diffida, a proporre al Consiglio la revoca del riconoscimento nei confronti della FSN renitente. In terzo ed ultimo luogo, allo spirare del termine la Giunta potrebbe non avere né approvato né rinviato lo statuto, da ritenersi in tal caso approvato in applicazione dell'istituto del silenzio-assenso.

⁽¹⁶⁴⁾ Art. 16, co. 1, decreto "Melandri", riguardano il «principio di democrazia interna» e «il principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità» e l'armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale. Essi paiono ispirarsi direttamente al principio di eguaglianza e di pari trattamento che, ad avviso di alcuni (F. GALGANO, *Delle persone giuridiche*, in *Commentario Scialoja – Branca*, Bologna, Roma, 1989, p. 227 ss.) debbono improntare tutta la disciplina associativa relativa all'esercizio dei diritti e dei poteri associativi e agli obblighi nei confronti dell'associazione.

⁽¹⁶⁵⁾ Art. 22, co. 1, che astringe gli statuti federali al rispetto dei Principi Fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale e del «costante equilibrio di diritti e doveri tra i settori professionistici e non professionistici, nonché tra le diverse categorie nell'ambito del medesimo settore».

⁽¹⁶⁶⁾ Particolarmente incisiva e penetrante risulta al riguardo l'opera conformatrice ed uniformatrice svolta dai 16 Principi Fondamentali attualmente in vigore (approvati dal Consiglio Nazionale del CONI con deliberazione n. 1391 del 10 marzo 2009, su proposta della Giunta Nazionale con provvedimento n. 91 del 9 marzo 2009, per un commento ai quali cfr. G. VALORI, *op. cit.*, p. 95 ss.), che predeterminano le linee portanti della disciplina dei principali profili attinenti all'organizzazione interna e al funzionamento delle FSN, dall'elencazione degli organi all'esercizio del diritto di voto, dallo svolgimento dei lavori assembleari alle condizioni di eleggibilità e di incompatibilità, dalla decadenza degli organi all'organizzazione territoriale, fino alle procedure di approvazione dei bilanci e alla composizione degli organi di giusti-

L'autonomia statutaria delle FSN risulta pertanto esposta al condizionamento pubblico, che si manifesta attraverso il controllo sul procedimento di formazione e la predeterminazione dei contenuti dei suoi principali profili di disciplina (prima tra tutti l'organizzazione interna) da parte della normativa di rango primario, dello statuto CONI e dei Principi Fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale. Dette disposizioni, lungi dal mantenersi sul piano dei meri principi, contengono una disciplina minuziosa e dettagliata che relega gli spazi di operatività degli statuti federali entro ambiti assai angusti. Il controllo del CONI sull'autonomia statutaria federale parrebbe pertanto particolarmente incisivo.

Ad una più attenta analisi, però, anche nei riguardi di questa attività di controllo è possibile riscontrare gli ormai consueti profili di "anomalia". Anzitutto, i parametri di valutazione applicati dal CONI con il controllo di conformità risultano "eterodeterminati" ed "eteroimposti", siccome espressivi di principi e riproduttivi di disposizioni di stampo convenzionale-privatistico contenuti nelle fonti di diritto sportivo transnazionale promananti dagli organismi sportivi internazionali. In secondo luogo, pare difficoltoso scorgere in capo all'ente pubblico un margine esteso di discrezionalità dato che l'attività di controllo si sostanzia, *more solito*, nel mero accertamento della sussistenza o meno di una serie di requisiti predeterminati in modo minuzioso e dettagliato. Si aggiunga infine che tanto i Principi Fondamentali, da un lato, quanto gli atti di approvazione o di rinvio dello statuto, dall'altro, risultano espressivi del concorso di volontà degli organismi privati che compongono la "base associativa" del CONI, i cui rappresentanti predominano nei sui organi.

Controversa risulta anche la questione della natura delle disposizioni statutarie. Prima del 1999, in costanza dell'orientamento che ascriveva natura pubblica alle FSN, agli atti espressivi della loro autonomia statutaria e regolamentare veniva riconosciuta, talvolta, la veste di fonti regolamentari. Oggi, invece, a seguito dell'esplicita attribuzione alle FSN della personalità giuridica di diritto privato, gli statuti e i regolamenti federali assumono le vesti di atti espressivi di autonomia

zia sportiva, lasciando così residuare un esiguo margine di intervento a favore degli statuti federali, destinato perlopiù ad esplicitarsi in riferimento ad alcuni, limitati profili afferenti alle peculiarità delle discipline sportive di riferimento.

privata negoziale ⁽¹⁶⁷⁾, comunque soggetti ai limiti conformativi già visti. Resta impregiudicata, semmai, la questione relativa all'efficacia di queste disposizioni. In base al tipo di attività che sono chiamate a disciplinare, infatti, mantengono un'efficacia puramente interna all'ordinamento sportivo oppure assumono rilievo anche nell'ordinamento "generale", nel cui ambito dispiegano effetti di vario genere ⁽¹⁶⁸⁾ con conseguente assoggettamento a diversificate tipologie di controllo da parte degli organi giurisdizionali statali ⁽¹⁶⁹⁾.

In conclusione, il controllo pubblico svolto dal CONI si sostanzia nell'introduzione di una serie di limiti conformativi all'autonomia statutaria federale che non modificano la natura privatistico-negoziale del regime giuridico di riferimento, al quale apportano soltanto alcuni correttivi pubblicistici determinandone la configurazione in termini di "specialità".

Identici correttivi originano anche dai poteri di vigilanza e di commissariamento che esercitano nei confronti delle FSN rispettivamente la Giunta Nazionale e il Consiglio (su proposta della stessa Giunta) del CONI ⁽¹⁷⁰⁾. Anche riguardo a questo tipo di attività tor-

⁽¹⁶⁷⁾ In tal senso C. ALVISI, *op.ult. cit.*, p. 311 ss., nonché G. PASTORE, *op. cit.*, p. 91 ss.

⁽¹⁶⁸⁾ Da quelli meramente negoziali a quelli "normativi" veri e propri, dato che talune disposizioni federali formano oggetto di un rinvio formale o recettizio da parte delle disposizioni statali oppure possiedono carattere autoritativo, siccome destinate a conformare i rapporti contrattuali futuri non solo degli associati tra loro, bensì, in alcuni casi, anche tra gli associati e i terzi estranei alla compagine associativa. Per effetto, inoltre, dell'art. 23, co. 1, c.c., a tenore del quale «le deliberazioni dell'assemblea contrarie alla legge, all'atto costitutivo e allo statuto possono essere annullate su istanza degli organi dell'ente, di qualunque associato o del pubblico ministero», le disposizioni statutarie si ritengono equiparate alle norme di legge, quantomeno sotto il profilo della validità delle delibere assembleari. Sui diversi effetti che le disposizioni federali producono nell'ordinamento "generale" cfr. C. ALVISI, *op. ult. cit.*, p. 217, p. 322 ss.; G. PASTORE, *op. cit.*, p. 91 ss. Più in generale, in ordine ai diversi effetti che le disposizioni interne di un ordinamento "particolare" privato dispiegano nell'ordinamento "generale" cfr. la classica opera di F. BASSI, *op. cit.*, p. 333 ss.

⁽¹⁶⁹⁾ Dal controllo di mera validità negoziale fino a quello di legittimità.

⁽¹⁷⁰⁾ Gli artt. 6, co. 4, lettera *fl*) e 7, co. 2, lettera *f*), dello statuto CONI individuano le ipotesi al ricorrere delle quali scatta il commissariamento, relative ai casi di «accertate gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi o nel caso in cui non siano stati adottati, da parte delle Federazioni Sportive Nazionali, gli adempimenti regolamentari o il commissariamento *ad acta* delle articolazioni interne competenti, al fine di garantire il regolare

nano utili le considerazioni già svolte in precedenza in ordine al ridotto grado di discrezionalità di cui dispone il CONI nel loro svolgimento e all'influenza che esercitano sull'operato dell'ente pubblico le disposizioni contenute nelle fonti di diritto sportivo nazionale e transnazionale. In aggiunta, è lecito nutrire dubbi riguardo alla reale consistenza pubblica degli interessi sottesi al loro esercizio. Lo scopo della vigilanza del CONI e dell'eventuale commissariamento delle FSN è infatti quello di garantire la sopravvivenza e il corretto funzionamento, rispetto a ciascuna delle discipline sportive praticate nel nostro Paese, del circuito "ufficiale" dell'"agonismo programmatico illimitato". Come si è avuto modo di chiarire in precedenza, però, la pratica sportiva "ufficiale" pare sottendere un interesse "collettivo" proprio dell'ordinamento "settoriale" sportivo, inidoneo ad assurgere al rango di interesse pubblico per difetto di "generalità".

Vi sono poi controlli che influiscono sull'autonomia finanziaria-contabile delle FSN. La principale risorsa di cui queste ultime dispongono è di derivazione pubblica e consiste nei contributi erogati annualmente dal CONI ⁽¹⁷¹⁾. Le altre fonti di sostentamento conseguono invece allo svolgimento di attività di diritto privato, quali l'organizzazione degli eventi sportivi, la vendita dei diritti televisivi, la stipulazione di contratti commerciali. Neppure il finanziamento pubblico di una parte delle attività federali e il controllo sull'utilizzazione delle risorse devolute valgono a determinare il mutamento della veste soggettiva privata delle FSN. E' infatti ben noto e assai diffuso il fenomeno del finanziamento pubblico delle associazioni private operanti nei più disparati settori di attività ⁽¹⁷²⁾.

avvio o svolgimento delle competizioni sportive nazionali». Sul punto cfr. C. G. IZZO, *Le garanzie e i controlli*, cit., p. 255 ss.

⁽¹⁷¹⁾ Spetta infatti alla Giunta stabilire i criteri di ripartizione ed assegnazione dei contributi in favore delle FSN, con facoltà di assoggettarli anche a specifici vincoli di destinazione, con particolare riguardo «alla promozione dello sport giovanile, alla preparazione olimpica e all'attività di alto livello» (art. 21, co. 2, statuto CONI), nonché di operare gli opportuni controlli in ordine alla loro utilizzazione.

⁽¹⁷²⁾ Maggiori perplessità suscita semmai l'*iter* di formazione dei bilanci federali, che si conclude con l'approvazione da parte della Giunta Nazionale del CONI. L'art. 15, co. 3, del decreto "Melandri" rimette all'organo di amministrazione federale il compito di deliberare ogni anno i bilanci, che debbono essere successivamente sottoposti alla definitiva approvazione della Giunta Nazionale del CONI. Soltanto in caso di mancata approvazione da parte del CONI, oppure di parere negativo espresso dal Collegio dei Revisori l'Assemblea Federale, composta dalla totalità delle società ed associazioni sportive affiliate, viene chiamata a pronunciarsi direttamente. Il finan-

In conclusione, i molteplici controlli svolti dall'ente pubblico CONI nei confronti delle FSN non valgono a snaturare la veste soggettiva privata espressamente ascritta loro, bensì soltanto a introdurre alcuni correttivi di tipo pubblicistico al regime giuridico di diritto privato cui risultano assoggettate, determinandone l'inclusione nel novero dei "soggetti privati in controllo pubblico".

5. Considerazioni conclusive e impostazione dell'indagine successiva.

Le FSN possiedono la personalità giuridica di diritto privato, *sub specie* di associazioni riconosciute, in virtù dell'espressa qualificazione in tal senso contenuta nel decreto "Melandri-Pescante". Ciononostante, anche nei loro confronti si ripropone quel fenomeno di "commistione" e "dissociazione" tra "substrato" privatistico e "sovrastuttura" pubblicistica già sperimentato riguardo al CONI e originato dai molteplici rapporti intrattenuti con l'ente pubblico che le confedera, esponenziandole. Ne derivano alcune questioni problematiche relative alla qualificazione soggettiva e al regime giuridico cui risultano assoggettate le FSN e le attività federali, riguardo a ciascuna delle quali viene in rilievo la possibile duplicità di punti di vista della quale si è dato conto finora.

E' possibile scorgere i segni dell'ibridazione tra pubblico e privato già in ordine alla disciplina afferente ai rapporti tra le FSN e il CONI, anzitutto sotto il profilo "genetico". Il CONI, infatti, dispone nei confronti delle FSN di un vero e proprio *ius vitae ac necis*, che esercita mediante gli atti di riconoscimento sportivo e di revoca dello stesso. Le FSN, pertanto, entrano a far parte dell'ordinamento sportivo "ufficiale" e permangono al suo interno in virtù di un atto dell'ente pubblico CONI, cui viene riconosciuto carattere provvedimentale e discrezionale.

L'ente pubblico esercita un forte condizionamento anche nei confronti delle principali manifestazioni dell'autonomia privata delle

ziamento pubblico di cui beneficiano le FSN può giustificare il controllo svolto dal CONI in merito all'utilizzo dei contributi erogati ma non il controllo sull'intero bilancio di soggetti giuridici privati quali le FSN. Esprimono perplessità al riguardo anche AA. VV., *Diritto dello sport, cit.*, p. 92.

FSN, a partire da quella statutaria. Gli statuti federali, infatti, seppur deliberati dagli organi federali, devono essere approvati dal CONI, che ne predetermina in larga parte i contenuti a mezzo dei Principi Fondamentali emanati dal Consiglio. L'ente pubblico finisce in tal modo per svolgere un'influenza determinante, attraverso un'opera di uniformazione e conformazione, anche nei riguardi dei profili "strutturali" e "organizzativi" delle FSN. Il CONI è infine chiamato ad approvare i bilanci federali e a commissariare le FSN qualora ricorrano alcune ipotesi "patologiche" di loro malfunzionamento.

Tale complesso di attività e controlli riceve una qualificazione pubblicistica ad opera dalla giurisprudenza e dottrina prevalenti. Ai relativi atti viene infatti ascritto carattere provvedimentoale, siccome emanati da un ente pubblico nell'esercizio delle sue attività istituzionali e volti al perseguimento di finalità ed interessi pubblici. Ciononostante, l'insieme di controlli pubblici cui risultano sottoposte le FSN non vale in alcun modo a modificare la loro natura giuridica privata di associazioni riconosciute, determinandone soltanto l'assoggettamento ad un regime giuridico di diritto privato "speciale", intriso di elementi giuspubblicistici derogatori della disciplina codicistica, e la conseguente inclusione nel novero dei "soggetti privati in controllo pubblico".

Anche riguardo a queste attività, però, non dissimilmente da quanto si è visto in ordine alle attività istituzionali del CONI, è possibile scorgere profili di "anomalia" dovuti in larga misura al contesto ordinamentale privatistico, nazionale e transnazionale, nel quale l'ente pubblico è inserito e si trova ad operare.

In primo luogo, infatti, le decisioni degli organi del CONI relative alle attività di indirizzo e controllo nei confronti delle FSN sono il frutto del concorso di volontà degli organismi associativi rappresentati al loro interno.

In secondo luogo il CONI, nell'esercizio di ciascuna di queste attività, applica disposizioni di rango primario o secondario sostanzialmente riproduttive e comunque rispettose del contenuto delle corrispondenti disposizioni negoziali-convenzionali della *lex sportiva transnazionale*.

In terzo ed ultimo luogo, il potere di riconoscimento e controllo del CONI sulle FSN ha un fondamento convenzionale-negoziale e non pubblicistico-autoritativo, perché risiede nelle disposizioni della Carta Olimpica piuttosto che nelle disposizioni legislative statali, meramente

riproduttive delle prime. L'ente pubblico dispone pertanto di un margine ridotto di discrezionalità, perché la sua attività è limitata al mero accertamento della sussistenza o meno di alcuni requisiti "eteroimposti" dalle istituzioni sportive internazionali e dalla *lex sportiva* transnazionale.

Traggono pertanto ulteriore alimento le perplessità finora espresse sull'opportunità della scelta legislativa di mantenere in capo al CONI la personalità giuridica di diritto pubblico. Qualora, infatti, al CONI fosse stata restituita l'originaria natura privata, le attività in parola sarebbero risultate espressive del rapporto associativo tra FSN e loro Confederazione e avrebbero conseguentemente ricevuto una qualificazione giuridica privatistico-convenzionale, senza che potesse ravvisarsi al riguardo alcun profilo di "anomalia".

Sotto il profilo soggettivo, pertanto, le FSN possiedono la veste di soggetti di diritto privato, *sub specie* di associazioni riconosciute, seppur nella peculiare qualificazione di "soggetti privati in controllo pubblico" che deriva loro dal complesso di controlli e indirizzi pubblici cui risultano assoggettate e che determina altresì la loro sottoposizione ad un regime giuridico di diritto privato "speciale".

La dicotomia pubblico-privato, però, acquista nuovo vigore sotto il profilo oggettivo, in relazione alla *vexata quaestio* della natura delle attività federali. A nulla vale, al riguardo, la qualificazione soggettiva privatistica ascritta alle FSN. Assai frequenti, infatti, sono i casi in cui soggetti privati vengono chiamati a svolgere funzioni ed attività pubbliche. L'assoggettamento delle FSN ad una serie di controlli pubblici potrebbe indurre a ritenere che si versi proprio in uno di questi casi e che, pertanto, alcune attività federali rivestano natura pubblica. In pratica, vi sarebbe una scissione tra "momento genetico" e "momento funzionale", per cui le FSN possiedono natura privata ma svolgono (anche) funzioni pubbliche. La tesi della "doppia natura" delle FSN, che aveva ricevuto accoglimento negli orientamenti giurisprudenziali sviluppatasi a partire dalla seconda metà degli anni '80, parrebbe avere ricevuto definitiva conferma e consacrazione ad opera del decreto "Melandri-Pescante" ove, dopo avere espressamente qualificato in senso privatistico le FSN, si attribuisce ad una parte delle loro attività una non meglio precisata "valenza pubblicistica".

In virtù delle considerazioni sinora svolta è possibile pervenire ad una prima, importante conclusione. Per procedere oltre nell'analisi dei rapporti tra ordinamento "generale" e ordinamento sportivo "uffi-

ziale”, o meglio tra pubblici poteri e “formazioni sociali” sportive, anche in ordine alla sottesa dicotomia pubblico-privato declinata in ottica sussidiaria, occorrerà distogliere lo sguardo dal profilo soggettivo, relativo alla qualificazione dei soggetti che operano nel circuito dello sport “ufficiale”, per rivolgerlo piuttosto a quello oggettivo, relativo alla qualificazione delle attività svolte da questi soggetti, in particolare dalle FSN.

La trattazione successiva sarà pertanto prevalentemente diretta ad indagare il trattamento giuridico riservato alle principali categorie di attività federali, soprattutto in ordine alla loro alternativa qualificazione in senso pubblicistico-provvedimentale o privatistico-negoziale.

CAPITOLO TERZO

IL PROFILO OGGETTIVO: LA *VEXATA QUAESTIO* DELLA NATURA DELLE ATTIVITÀ FEDERALI, SULLO SFONDO DEI RAPPORTI TRA GIUSTIZIA SPORTIVA E GIURISDIZIONE STATALE

PREMESSA

Ogni indagine volta ad appurare la natura delle attività federali coinvolge necessariamente l'analisi dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale. A causa dell'ambiguità degli indici di diritto positivo, infatti, alla qualificazione giuridica dei principali atti ed attività federali hanno provveduto nel corso dei decenni i giudici statali. La questione, pertanto, involge il piano interpretativo-giurisdizionale più che quello normativo.

Affinché un atto federale possa essere sottoposto alla cognizione dei giudici statali debbono sussistere due condizioni. Anzitutto, deve trattarsi di un atto definitivo, vale a dire non più modificabile secondo le procedure interne prescritte dagli statuti federali. Risulta pertanto indispensabile verificare quali sono le procedure attraverso le quali le FSN manifestano in modo definitivo ed irreversibile, al loro interno e nei confronti dei soggetti federati, la loro volontà. Assumono rilievo, al riguardo, le procedure in cui si articola la giustizia sportiva. Di solito, infatti, gli atti federali controversi divengono definitivi soltanto all'esito dei diversi gradi di impugnazione avanti agli organi di giustizia sportiva, ed è avverso le loro decisioni che i soggetti federati ricorrono ai giudici statali, investendoli della cognizione di controversie sorte all'interno dell'ordinamento sportivo "settoriale".

In secondo luogo, e conseguentemente, è necessario che la questione controversa sottenda profili meritevoli di attenzione da parte

dell'ordinamento "generale", *sub specie* di lesione di interessi o situazioni giuridiche "qualificate". Soltanto in presenza di entrambe queste condizioni è possibile radicare la giurisdizione statale ed ottenere una qualificazione giuridica dell'atto federale. In caso contrario, la questione rimane confinata all'interno dell'ordinamento sportivo e non assume alcun interesse nell'ordinamento "generale", che la relega nel limbo dell'"indifferenza giuridica". Una volta acclarata la possibilità di adire la giurisdizione statale, inoltre, insorge il problema dell'individuazione del giudice investito della cognizione della controversia la cui risoluzione dipende, in ultima analisi, proprio dalla qualificazione dell'atto federale in contestazione.

L'analisi dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale, pertanto, in virtù delle implicazioni che sottende, rappresenta una sorta di "osservatorio privilegiato" per comprendere le relazioni reciproche tra ordinamento sportivo e ordinamento "generale" e consente di misurare, riguardo alle diverse attività federali, il grado di "integrazione" o di "separazione" tra gli stessi. Al contempo, costituisce lo sfondo nel quale si colloca la *vexata quaestio* della qualificazione in senso pubblicistico o privatistico delle attività federali.

La corretta impostazione dei rapporti reciproci dipende ancora una volta dalla risoluzione delle principali questioni problematiche cui fin dall'inizio si è fatto cenno e che costituiscono i fili conduttori dell'indagine, vale a dire l'equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali coinvolti, con particolare riferimento agli artt. 2 e 18 della Carta, la configurazione dei rapporti tra pubblici poteri e "formazioni sociali" sportive e, non da ultimo, la qualificazione in senso pubblicistico o privatistico delle attività sportive "ufficiali".

Sono queste le coordinate di fondo che guideranno l'analisi successiva. Occorrerà anzitutto individuare i criteri applicati dai giudici statali per affermare o negare la propria giurisdizione rispetto alle controversie sportive. In quest'ultimo caso, i rapporti con l'ordinamento sportivo si atteggiano in termini di "indifferenza reciproca" e non insorgono ulteriori questioni problematiche. Nel primo caso, viceversa, i rapporti con l'ordinamento sportivo si atteggiano in termini di "integrazione". Conseguentemente, vi è la necessità di procedere all'individuazione di ulteriori criteri idonei a prevenire o dirimere gli eventuali conflitti interordinamentali e insorge il problema del riparto di giurisdizione, vale a dire del suo radicamento in capo al giudice amministrativo o al giudice ordinario.

Come si avrà modo di constatare, però, la risoluzione di entrambe le questioni “processuali” implica e presuppone la previa risoluzione della questione “sostanziale” sottostante, relativa alla qualificazione giuridica di ciascun atto e attività federale controversa. In particolare il problema si pone riguardo alla consistenza della situazione soggettiva asseritamene lesa e alla natura pubblicistica o privatistica dell’atto lesivo. Al termine dell’indagine, pertanto, apparirà chiaro che le questioni “processuali” risultano condizionate dalle questioni “sostanziali” sottese, e non viceversa. Purtuttavia, al momento, la conduzione dell’analisi in chiave soprattutto “processuale” riveste una certa utilità nell’economia della trattazione. Attraverso la configurazione dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale si delimita infatti il terreno entro il quale avviene l’incontro-scontro tra gli ordinamenti e si chiarisce lo sfondo nel quale si collocano le tematiche indagate.

SEZIONE PRIMA

LA PARABOLA EVOLUTIVA DELLA “RILEVANZA” QUALE
CRITERIO INFORMATORE DEI RAPPORTI
INTERORDINAMENTALI

SOMMARIO: 1. Il sistema della giustizia sportiva federale quale manifestazione di autonomia associativa. – 2. Il criterio della “rilevanza” della situazione soggettiva lesa. – 3. L’evoluzione dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale alla luce del criterio della “rilevanza”. – 4. L’intervento della legge n. 280/2003, tra razionalizzazione dell’esistente ed innovazioni. – 5. I profili problematici: l’interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni legislative, tra espansione degli ambiti di “rilevanza” e graduazione delle modalità di tutela. – 6. Il superamento del carattere preclusivo del “vincolo di giustizia” e la sua trasformazione in “pregiudiziale sportiva”. – 7. L’applicazione del criterio di “rilevanza” alle principali categorie di atti e attività federali: A) L’affiliazione. – 8. B) Il tesseramento. – 9. C) Le attività “disciplinari”. – 10 D) Le attività “tecniche” relative all’applicazione delle “regole del gioco”. – 11) E) L’ammissione ai campionati. – 12) F) Ulteriori attività federali involgenti profili “tecnici”: l’organizzazione del settore arbitrale e la convocazione nelle rappresentative nazionali.

1. *Il sistema della giustizia sportiva federale quale manifestazione di autonomia associativa.*

Per impostare correttamente le due questioni problematiche in precedenza accennate occorre preliminarmente esaminare la *ratio*, la natura e le modalità operative del sistema della giustizia sportiva federale. Con la locuzione “giustizia sportiva” si suole indicare il complesso di istituti, organi e procedure disciplinati negli statuti e nei regolamenti federali ⁽¹⁾ mediante i quali le FSN risolvono le controver-

⁽¹⁾ La locuzione “diritto sportivo” indica le regole e i provvedimenti emanati dagli organismi sportivi e che si formano autonomamente nell’ordinamento sportivo, hanno valore soltanto al suo interno e per destinatari soltanto i suoi soggetti. In tal senso si esprime M. COCCIA, *Codice di diritto sportivo*, Napoli, 2008, p. XIII ss., il quale precisa che il complesso delle norme statali che disciplinano il fenomeno spor-

sie con i propri affiliati e tesserati, da un lato, e tra soggetti federati, dall'altro, e accertano e sanzionano le violazioni delle regole di condotta che connotano il rapporto federativo. Ciascuna FSN possiede pertanto un *corpus* di regole che include tanto precetti di carattere sostanziale quanto disposizioni meramente procedurali ⁽²⁾ e risulta altresì dotata di un proprio sistema giustiziale che, in virtù delle peculiarità di ciascuna disciplina sportiva, può presentare differenze più o meno marcate rispetto a quelli delle altre in ordine alle regole di comportamento, agli organi e alle procedure ⁽³⁾.

I sistemi giustiziali federali sono forme di espressione dell'autonomia privata delle FSN. Si ritiene infatti che detta auto-

tivo, non differenziandosi da tutte le altre norme statali se non per l'ambito materiale che regolano, possono ritenersi incluse nel "diritto sportivo" soltanto in senso lato. Allo stesso modo, pertanto, la locuzione "giustizia sportiva" include soltanto le regole e gli istituti volti alla risoluzione delle controversie sportive previsti e disciplinati dalle fonti interne del diritto sportivo, mentre le disposizioni statali debbono considerarsi afferenti, in generale, al riparto di giurisdizione, con particolare riferimento alla "materia sportiva". Sul punto cfr. S. VENTURI, *Compendio di giustizia sportiva*, Napoli, 2004; M. SANINO, F. VERDE, *op. cit.*, p. 431 ss.; L. COLANTUONI, *op. cit.*, p. 513. In ordine alle molteplici definizioni di "giustizia sportiva" susseguitesì in dottrina nel corso dei decenni cfr. F. GHIGNONE, *Brevi note in materia di giustizia sportiva*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2006, p. 694 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 200 ss. Per un'analisi delle molteplici questioni problematiche connesse al sistema di giustizia sportiva cfr. L. FERRARA, *Giustizia sportiva, cit.*, p. 491 ss.

⁽²⁾ Da un lato, infatti, si indicano le regole di comportamento che i soggetti federati sono tenuti a osservare nel corso delle competizioni sportive e in ogni momento della vita federativa. Dall'altro si provvede all'istituzione di organismi -i cui componenti sono di nomina federale- cui è rimesso il compito di garantire l'applicazione e il rispetto di tali regole e di comminare, eventualmente, sanzioni in capo a coloro che le trasgrediscono, all'esito di apposite procedure minuziosamente disciplinate in ogni loro fase. Al riguardo cfr. C. G. IZZO, *La giustizia sportiva, in Il diritto dello sport, cit.*, p. 264.

⁽³⁾ In linea di prima approssimazione, pertanto, più che di un unico sistema di giustizia sportiva sarebbe più corretto parlare di tanti sistemi giustiziali sportivi quante sono le FSN riconosciute dal CONI. In realtà, tale affermazione riceve un'immediata smentita a seguito della lettura dei codici e regolamenti federali di giustizia sportiva, ove le differenze afferenti agli organi e alle procedure risultano poche e di poco conto a fronte di una struttura basilare che pare accomunare tutti i sistemi federali. Ciò in quanto le disposizioni federali debbono soggiacere -tanto sotto il profilo sostanziale che organizzativo- ai Principi di Giustizia Sportiva emanati dal CONI, che svolgono al riguardo un'opera conformatrice. Inoltre, i diversi sistemi giustiziali federali sono suscettibili di *reductio ad unum* trovando il loro momento unificante -come si vedrà più avanti- negli organi di giustizia sportiva extrafederali istituiti presso il CONI in funzione di chiusura dell'ordinamento sportivo. Sul punto cfr. AA. VV., *Diritto dello sport, cit.*, p. 120 ss.

mia, all'interno delle "formazioni sociali", possa estrinsecarsi oltre che in via "normativa", attraverso l'enucleazione delle regole della vita associata, anche in via "giustiziale", attraverso la predisposizione di organi e procedure volti a garantire il rispetto delle regole, a punire i trasgressori e, più in generale, a dirimere le controversie insorte e insorgende al loro interno. Si tratta pertanto di forme di "autodichia" ⁽⁴⁾ o "autocrinia" ⁽⁵⁾, poste in rapporto di derivazione necessaria rispetto all'autonomia "normativa" conferita alle organizzazioni sociali che, come quelle sportive, assurgono al livello ordinamentale. In pratica, il momento "giustiziale" deve ritenersi il portato, il precipitato necessario di quello "normativo" ⁽⁶⁾.

La prima e più importante ragione che ha indotto le FSN a predisporre appositi sistemi di giustizia interna è quella di preservare l'autonomia dell'ordinamento sportivo dalle ingerenze dell'ordinamento "generale", rispetto al quale avanzano una pretesa di assoluta "separatezza". L'esistenza di un *corpus* autosufficiente di norme di carattere sostanziale-precettivo e procedurale dovrebbe infatti garantire la permanenza delle controversie sportive all'interno dell'ordinamento di riferimento, scongiurandone la fuoriuscita nell'ordinamento "generale".

Vi sono poi altre due ragioni strettamente connesse alle peculiarità proprie dell'attività sportiva "ufficiale", vale a dire quelle di garantire la competenza "specializzata" degli organi giudicanti e la celerità delle procedure. Quanto al primo profilo, gli organi di giustizia sportiva sono dotati, in virtù della loro composizione, di competenze tecniche "specializzate", consistenti nella conoscenza delle regole dell'ordinamento sportivo e dei singoli sistemi federali, delle quali sono viceversa sprovvisti i giudici statali.

Quanto al secondo profilo, la giustizia sportiva è improntata ai canoni della assoluta celerità delle procedure. I giudici sportivi, infatti, devono assumere ogni loro decisione nei tempi più rapidi possibili, in modo da consentire di pervenire all'immediato ripristino dell'ordine sportivo violato. Tale rapidità di decisione è imposta dal ritmo frene-

⁽⁴⁾ Secondo P. DINI, *Le basi dell'autonomia normativa nel diritto sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1975, p. 229, detta "autodichia" si fondava su un'ipotesi di diritto pubblico negativo, derivante dal disinteresse dei pubblici poteri.

⁽⁵⁾ G. MANFREDI, *op. ult. cit.*, p. 155.

⁽⁶⁾ In tal senso A. MANZELLA, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 6.

tico con cui si susseguono le competizioni sportive “ufficiali”, che non tollera alcun margine di incertezza in ordine, ad esempio, all’omologazione o meno di un risultato, oppure alla penalizzazione o meno di una squadra che potrebbe avere decisive ripercussioni sulla classifica. La decisione finale degli organi di giustizia sportiva deve quindi pervenire in tempo utile per non provocare sconvolgimenti ed effetti irreversibili sull’ordinato svolgimento delle competizioni sportive. Anche in questo caso l’intervento degli organi giurisdizionali statali appare inadeguato rispetto agli esiti avuti di mira dall’ordinamento sportivo. I tempi della giustizia statale risultano infatti incompatibili con le esigenze legate al susseguirsi delle stagioni sportive e determinano l’obiettivo rischio che la pronuncia definitiva intervenga fuori tempo massimo, risultando così *inutiliter data*.

In conclusione, l’obiettivo avuto di mira dalle FSN è quello di garantire la risoluzione “domestica” di ogni controversia insorta al proprio interno, sì da evitare che eventuali intrusioni *ab externo* della giurisdizione statale possano scalfire la loro autonomia ordinamentale-associativa. Un sistema di giustizia sportiva celere ed efficace rappresenta infatti il miglior viatico per garantire il soddisfacimento delle esigenze dei soggetti federati e per impedire loro di indulgere alla tentazione di cedere alle lusinghe della giurisdizione statale.

Al contempo, però, le FSN fanno ricorso anche ad uno strumento deterrente, volto ad astringere i soggetti federati al rispetto delle decisioni assunte a livello endoassociativo, il c.d. “vincolo di giustizia”. Si tratta di una clausola, il cui inserimento negli statuti federali è imposto dalla *lex sportiva transnazionale* ⁽⁷⁾, che consta di due aspetti ⁽⁸⁾: il primo, di carattere sostanziale, obbliga i soggetti federati a rispettare ed osservare le decisioni degli organi federali; il secondo, di carattere processuale, impone loro di deferire agli organi di giustizia federale ogni e qualsivoglia controversia insorta tra di essi o con la Federazione e occasionata dall’attività sportiva, con conseguente divieto di adire gli organi della giurisdizione statale.

L’efficacia deterrente del “vincolo di giustizia” è dovuta al fatto che alla sua violazione da parte dei soggetti federati, qualora si rivolgano alla giurisdizione statale senza avere ottenuto la previa autoriz-

⁽⁷⁾ Esemplicativo al riguardo è l’art. 30 dello statuto FIGC, intitolato impropriamente «Efficacia dei provvedimenti federali e clausola compromissoria».

⁽⁸⁾ Già rilevati, per primo, dallo stesso F. P. LUISO, *op. cit.*, p. 135 ss.

zazione della FSN di appartenenza, consegue la comminazione di una sanzione sportiva. Il “vincolo di giustizia”, nei due aspetti che lo connotano, ha fondamento e valenza negoziale ⁽⁹⁾: i soggetti federati, infatti, vi si assoggettano volontariamente nel momento in cui sottoscrivono la richiesta di affiliazione o tesseramento, con la quale dichiarano espressamente di accettare tutte le clausole inserite negli statuti e nei regolamenti federali, ivi inclusa quella in parola ⁽¹⁰⁾. Chi intende entrare a far parte del contesto associativo federale sceglie pertanto consapevolmente di sacrificare parte dei propri interessi individuali a beneficio di quelli “collettivi” di cui è portatore il gruppo ed espressi dalle decisioni assunte dagli organi associativi, seppur con una serie di limiti dei quali metterà conto occuparsi di qui a poco. In conclusione, il “vincolo di giustizia” opera come una sorta di *chen du garde* posto a presidio dei confini dell’ordinamento sportivo onde evitarne la permeabilità agli influssi provenienti dal confinante ordinamento “generale” ⁽¹¹⁾.

Riguardo alle diverse forme in cui si estrinseca la giustizia sportiva, la tassonomia elaborata più di trent’anni orsono da un autorevole

⁽⁹⁾ In tal senso Cass., Sez. I Civ., n. 4351/1993, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 484 ss. e, più di recente, Cass. Civ., n. 18919/2005, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2005, 3, p. 195 ss., e in *D & G.*, 2004, 40, p. 35 ss., con nota di E. ZINCONI, *Figc, si al vincolo di giustizia sportiva*, *ivi*, p. 40 ss.

⁽¹⁰⁾ Con la conseguenza che, una volta usciti volontariamente dal contesto federale a seguito di dimissioni o recesso, i soggetti federati non sarebbero più astretti al rispetto del “vincolo di giustizia”, la cui efficacia permane intatta soltanto quando persiste il rapporto associativo. In tal senso cfr. Cass., Sez. III Civ., n. 1067/1981, in *Giust. Civ., Mass.*, 1981, p. 410 e, in dottrina, F. P. LUISO, *op. cit.*, p. 330; R. FRASCAROLI, *Sport* (voce), in *Enc. Dir.*, XLIII, Milano, 1990, p. 532; LE. CANTAMESSA, *Il sistema arbitrale della F.I.G.C.*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, *cit.*, p. 105 ss.; G. SCIANCALEPORE, *I limiti funzionali all’arbitrato sportivo*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2010, 1, p. 116. Di recente, però, Tar Lazio, Sez. III ter, n. 37668/2010, con commento di A. CAPUANO, *Il Tar Lazio rivoluziona la disciplina dei maestri di tennis affiliati alla Federazione Italiana Tennis*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2010, 3, p. 113 ss., si è espresso in senso contrario, affermando l’ultrattività del “vincolo di giustizia” anche nei riguardi del tesserato che aveva rassegnato le dimissioni in seguito all’avvio di un procedimento “disciplinare” nei suoi confronti per fatti commessi quando il rapporto di tesseramento era ancora in atto. Diversamente opinando, infatti, le dimissioni potrebbero divenire uno strumento elusivo della responsabilità “disciplinare”. L’elemento dirimente per affermare o meno la sottoposizione al “vincolo di giustizia” dell’ex tesserato risulta pertanto quello del momento della commissione dei fatti costituenti “illecito disciplinare”.

⁽¹¹⁾ Per richiamare l’efficace immagine di E. LUBRANO, *op. cit.*, p. 77, che parla di un cerbero posto a guardia dell’“antro federale”.

commentatore ⁽¹²⁾ mantiene ancora oggi una perdurante vitalità ed utilità, quantomeno in un'ottica interna all'ordinamento sportivo e sul piano descrittivo. In ossequio alla stessa, prendendo come parametro di riferimento la natura e l'oggetto delle controversie ⁽¹³⁾, è possibile operare una quadripartizione delle forme di giustizia sportiva presenti all'interno di ciascuna FSN, ognuna delle quali dotata di un *corpus* di regole sostanziali e di un proprio apparato organizzativo e procedurale.

Vi è anzitutto una giustizia "tecnica", relativa alle controversie che traggono origine dall'applicazione delle c.d. "regole del gioco", volte a garantire il regolare e corretto svolgimento delle competizioni sportive e la determinazione dei risultati e delle graduatorie. Vi è poi una giustizia "disciplinare", diretta alla comminazione delle sanzioni sportive a carico dei trasgressori delle norme di comportamento contenute nelle Carte federali. Queste due categorie di controversie presuppongono necessariamente che una delle parti in causa sia una FSN e che l'impugnativa sia diretta nei confronti di un atto degli organi federali rivolto ad uno o più tesserati o affiliati. Si tratta in pratica di casi in cui gli organi federali agiscono in veste *lato sensu* "autoritativa" nei riguardo dei soggetti federati.

La terza forma di giustizia, quella "economica", riguarda le controversie tra affiliati e tesserati che hanno ad oggetto i diritti di contenuto patrimoniale di cui sono titolari. Si tratta di controversie tra "pariordinati", vale a dire tra soggetti posti su un piano di parità e non in un rapporto di autorità/soggezione e portatori di interessi di ugual natura, cui rimangono solitamente estranee le FSN e i loro atti. Proprio per questo motivo non in tutti i sistemi federali, ad eccezione di

⁽¹²⁾ F. P. LUISO, *op. cit.*, p. 36 ss.

⁽¹³⁾ E' bene precisare che la classificazione *de qua*, basata sull'oggetto delle controversie, presuppone che le parti contrapposte siano organismi sportivi o soggetti ad essi affiliati o tesserati. Non assume pertanto rilievo la possibile, ulteriore classificazione fondata sull'elemento soggettivo, in base alla quale sarebbero qualificabili come controversie sportive anche quelle in cui una sola o addirittura nessuna delle parti è un soggetto dell'ordinamento sportivo, né la distinzione tra controversie "giuridiche" e "politiche". Sul punto cfr. M. COCCIA, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi modi di risoluzione*, in *Riv. dir. sport.*, 1997, p. 605 ss.; L. COLANTUONI, *op. cit.*, p. 514 ss.

quelli che dispongono di un settore professionistico, sono previsti organi e procedure di giustizia economica ⁽¹⁴⁾.

L'ultima forma di giustizia sportiva, c.d. "amministrativa", risulta di incerta definizione. Da un lato, infatti, vi è chi ⁽¹⁵⁾ si limita a definirla in via puramente negativa e residuale includendovi tutte le controversie che, pur affidate alla risoluzione degli organi giustiziali federali, non sono *prima facie* riconducibili, per oggetto, ad alcun'altra delle categorie individuate in precedenza. Dall'altro, invece, vi è chi cerca di ricavarne l'ambito applicativo in positivo, includendovi una serie di controversie tra loro eterogenee quanto a natura e contenuti. Taluno, infatti, vi fa rientrare quelle originate dall'impugnativa delle decisioni adottate dagli organi di amministrazione federale ⁽¹⁶⁾, o addirittura di non meglio precisati "atti di governo" federali ⁽¹⁷⁾. Altri ⁽¹⁸⁾, invece, ritengono incluse in questa categoria le sole controversie aventi ad oggetto i provvedimenti adottati dalle FSN nell'esercizio dei loro poteri pubblicistico-autoritativi, identificati con quelli elencati all'art. 23 dello statuto CONI. Altri ancora ⁽¹⁹⁾, infine, riconducono alla giustizia sportiva "amministrativa" le controversie relative agli atti federali incidenti sulle principali vicende del rapporto associativo, dal momento dell'ingresso (tesseramento e affiliazione), fino a quello dell'uscita (revoca dell'affiliazione, radiazione) passando attraverso le fasi partecipative (elezione alle cariche federali, ecc.), rispetto alle quali, spesso, le FSN predispongono appositi rimedi giustiziali interni ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁴⁾ In alcuni casi, infatti, le FSN decidono di istituire organismi e procedure appositamente deputati a dirimere queste controversie (nella FIGC esiste la Commissione vertenze economiche); in altri, invece, preferiscono ritrarsi completamente da questo genere di controversie, lasciando libere le parti di rivolgersi agli ordinari strumenti di tutela offerti loro dall'ordinamento "generale".

⁽¹⁵⁾ C. ALVISI, *op. ult. cit.*, p. 389; R. FRASCAROLI, *op. cit.*, p. 535.

⁽¹⁶⁾ Cfr. G. VALORI, *op. cit.*, p. 128 ss.

⁽¹⁷⁾ Cfr. F. P. LUISO, *op. cit.*, p. 562.

⁽¹⁸⁾ M. GRANIERI, *Le riforme della giustizia sportiva*, in *Giustizia sportiva e arbitrato*, *cit.*, p. 86 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 213; P. D'ONOFRIO, *op. cit.*, p. 181.

⁽¹⁹⁾ M. SANINO, F. VERDE, *op. cit.*, p. 37; E. LUBRANO, *op. cit.*, p. 21; L. COLANTUONI, *op. cit.*, p. 516.

⁽²⁰⁾ E' bene comunque precisare che il termine "amministrativa", in riferimento a questa forma di giustizia federale, è adoperato in senso atecnico e comunque in alcun modo coincidente con quello che assume nell'ordinamento "generale". Al più è possibile postulare l'esistenza di una serie di rapporti e situazioni qualificabili, sulla

Per concludere sul punto, le diverse forme in cui si articola la giustizia sportiva a livello endofederale possiedono natura e fondamento privatistici. Si tratta infatti di un complesso di procedure e organi istituiti e disciplinati mediante atti espressivi dell'autonomia privata delle FSN, che si espleta non solo nel momento "normativo" ma anche in quello "giustiziale", dando vita a forme di "giustizia di gruppo". Lo stesso assoggettamento dei soggetti federati alla potestà degli organi giustiziali federali ha un fondamento negoziale, perché non deriva da un'imposizione autoritativa bensì dalla loro volontaria accettazione, al momento della sottoscrizione della domanda di affiliazione o tesseramento, della clausola "vincolo di giustizia", che li obbliga a far valere le loro pretese avanti alla giurisdizione "domestica".

2. Il criterio della "rilevanza" della situazione soggettiva lesa.

Proprio rispetto al quadro appena tracciato in ordine alla natura, al fondamento e alle forme in cui si estrinseca la giustizia sportiva trova ingresso la questione problematica relativa ai rapporti con la giurisdizione statale e ai criteri preposti alla loro regolazione.

Quale manifestazione di autonomia ordinamentale-associativa, infatti, la giustizia sportiva deve soggiacere ai medesimi limiti posti a carico della generalità delle "formazioni sociali" e delle associazioni, primi tra tutti quelli di carattere costituzionale, che marcano i confini dell'area entro la quale detta autonomia può svilupparsi liberamente. Tale confine segna anche il punto di equilibrio e di bilanciamento reciproco tra autonomia dell'ordinamento sportivo e "sovranità" dell'ordinamento "generale".

Il criterio che regola i rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale e, suo tramite, quelli tra ordinamento sportivo e ordinamento "generale" è da sempre individuato nella "rilevanza" della situazione soggettiva incisa dagli atti federali. Le situazioni soggettive "semplici", sprovviste di consistenza esterna all'ordinamento sportivo, possono essere tutelate anche soltanto dagli organi giustiziali sportivi.

scorta delle categorie proprie dell'ordinamento "generale", di diritto *lato sensu* costituzionale e amministrativo interno, siccome riferiti alle modalità di ingresso dei soggetti nelle FSN e alla loro organizzazione interna.

Di contro, se la controversia sportiva involge una situazione soggettiva “qualificata”, “rilevante” anche nell’ordinamento “generale” *sub specie* di diritto soggettivo o interesse legittimo, non può precludersi ai soggetti federati interessati, in nome dell’autonomia dell’ordinamento sportivo, di ricorrere alla tutela giurisdizionale statale.

In quest’ottica, il primo istituto suscettibile di revisione critica è proprio il “vincolo di giustizia”, della cui legittimità costituzionale è lecito dubitare ogniqualvolta e nella misura in cui intenda precludere l’impugnativa avanti agli organi giurisdizionali statali di atti federali incidenti su posizioni giuridiche soggettive “qualificate”. In tal caso, infatti, la clausola in parola si porrebbe in aperto ed insanabile contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 cost., laddove assicurano il diritto di adire la giurisdizione ordinaria o amministrativa per la tutela rispettivamente dei propri diritti soggettivi ed interessi legittimi. Il “vincolo di giustizia”, infatti, in virtù della particolare configurazione che assume all’interno degli statuti federali, parrebbe comportare una generalizzata rinuncia al diritto di azione nel suo complesso ⁽²¹⁾, vale a dire in riferimento a tutte le facoltà di cui si compone e a tutte le possibili situazioni giuridiche soggettive suscettibili di tutela nell’ordinamento “generale”, a prescindere dalla loro qualificazione come diritti soggettivi o interessi legittimi.

L’illegittimità di una rinuncia di tal fatta risulta palese alla luce del consolidato orientamento della Corte costituzionale ⁽²²⁾, che annovera il diritto di azione tra quelli fondamentali ed inviolabili di cui all’art. 2 Cost. ⁽²³⁾, statuendone così l’assoluta indisponibilità ed irrinunciabilità da parte di chi ne è titolare. Inoltre i diritti inviolabili dei singoli, ai sensi del combinato disposto degli artt. 2 e 18 cost., debbono essere riconosciuti e garantiti anche all’interno delle “formazioni sociali” delle quali fanno parte, anche in virtù del ruolo meramente servente ed ancillare che il principio pluralistico è chiamato a

⁽²¹⁾ Sul punto P. D’ONOFRIO, *op. cit.*, p. 193 ss.

⁽²²⁾ Cfr. C. Cost., n. 8/1965, in *Giur. cost.*, 1965, p. 1322 ss.; C. Cost., n. 48/1968, in *Giur. cost.*, 1968, p. 736 ss.; C. Cost., n. 18/1982, in *Giur. cost.*, 1982, p. 138 ss.; C. Cost., n. 26/1999, in *Giur. cost.*, 1999, p. 176 ss.

⁽²³⁾ In dottrina, *ex plurimis*, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1995, p. 564; P. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Torino, 2001, p. 412.

svolgere nei confronti di quello personalistico ⁽²⁴⁾. Conseguentemente i diritti inviolabili, all'interno delle "formazioni sociali", non possono essere sacrificati sull'altare degli interessi "collettivi" del gruppo, ed anzi debbono essere salvaguardati dai possibili "abusi vessatori" ⁽²⁵⁾ perpetrati da quest'ultimo.

Il "vincolo di giustizia", pertanto, inteso nella sua accezione estensiva e "negativa" di rinuncia generalizzata ed incondizionata al diritto di azione nella sua interezza e pienezza, risulta del tutto illegittimo ⁽²⁶⁾ ed inapplicabile e non potrebbe in alcun caso impedire ai soggetti federati di far valere avanti ai giudici statali le proprie situazioni giuridiche soggettive "qualificate". Pur tuttavia conserva un margine di validità ed applicabilità, anche nell'ottica dell'ordinamento "generale", se inteso in un'accezione restrittiva, quale rinuncia soltanto parziale al diritto di azione, in riferimento alle pretese meramente interne all'ordinamento sportivo, insuscettibili di tramutarsi in situazioni giuridiche soggettive a "rilevanza" esterna, o alle situazioni giuridiche che, pur assumendo consistenza esterna, risultano nella piena disponibilità del soggetto titolare il quale, pertanto, può pacificamente esercitare anche la facoltà di rinunciare alla loro tutela avanti alla giurisdizione statale ⁽²⁷⁾.

Su questa posizione, del resto, si sono attestati i supremi giudici di legittimità, sia ordinari che amministrativi, laddove hanno ribadito che il "vincolo di giustizia" può legittimamente operare, nel suo profilo "negativo"-preclusivo, soltanto in riferimento alle controversie occasionate dall'attività sportiva che involgono pretese giuridicamente indifferenti per l'ordinamento "generale" oppure diritti disponibili, ma non anche per quelle relative alla lesione di interessi legittimi o diritti

⁽²⁴⁾ Sul tema conserva piena attualità il "classico" di P. BARILE, *Il soggetto privato*, cit. *Adde*, più di recente, E. ROSSI, *Le formazioni sociali*, cit., p. 157 ss.; ID., *Brevi considerazioni*, cit., p. 198 ss.

⁽²⁵⁾ Cfr. in tal senso A. DE SILVESTRI, *La riforma del calcio dilettantistico in tema di vincoli e accordi economici*, in AA. VV., *Vincolo sportivo e diritti fondamentali*, Pordenone, 2002, p. 31 ss.

⁽²⁶⁾ Si tratta, in un'ottica privatistica, di una nullità/illiceità della relativa clausola statutaria per contrarietà a norme imperative, come ricorda F. GALGANO, *op. cit.*, p. 337, oppure a principi fondamentali di rango costituzionale, secondo A. QUARANTA, *Rapporti*, cit., p. 41; R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa*, cit., p. 140.

⁽²⁷⁾ O meglio, di rimettere la loro tutela nelle mani del solo sistema giustiziale interno all'ordinamento sportivo.

sogettivi indisponibili ⁽²⁸⁾, «insuscettibili di formare oggetto di una rinuncia preventiva, generale e temporalmente illimitata alla tutela giurisdizionale» ⁽²⁹⁾. Attraverso la precisa individuazione dell'ambito di operatività del “vincolo di giustizia” si ricava pertanto anche il criterio di delimitazione delle rispettive sfere di competenza della giustizia sportiva e della giurisdizione statale, costituito dalla “rilevanza” delle situazioni soggettive incise dagli atti federali.

Una volta ammessa la possibilità di sottoporre determinate controversie sportive alla cognizione dei giudici statali, però, insorge il problema del riparto tra giurisdizione ordinaria e amministrativa, cui è sottesa la questione “sostanziale” relativa alla natura delle procedure giustiziali federali e degli atti emanati all'esito delle stesse. Nonostante le possibili similitudini tra gli organi e le procedure di risoluzione delle controversie propri dell'ordinamento sportivo e quelli propri dell'ordinamento statale, soltanto ai secondi è possibile attribuire natura propriamente giurisdizionale ⁽³⁰⁾. Gli atti degli organi giustiziali federali possiedono infatti natura di meri provvedimenti interni emanati all'esito di procedure endoassociative di carattere semi-con-

⁽²⁸⁾ In virtù del fatto che gli interessi legittimi si pongono in strettissimo collegamento con gli interessi pubblici, mentre i diritti soggettivi indisponibili non possono mai essere sacrificati, anche all'interno delle “formazioni sociali”, agli interessi “collettivi” del gruppo.

⁽²⁹⁾ Cfr. Cons. St., Sez. IV, n. 1050/1995, *cit.*, e, nello stesso senso, Cass. Civ., n. 1290/1983; SS. UU. Civ., n. 1531/1983, in *Giur. it., Mass.*, 1983, p. 402; SS. UU. Civ., n. 5838/1984, in *Giur. it.*, 1987, p. 953 ss., con nota di G. MARANI, *Sulla eccezione di clausola compromissoria per arbitrato irrituale*, *ivi*, p. 953 ss.; Cons. St., Sez. II, n. 612/1993, in *Cons. St.*, 1995, I, p. 576; Cons. Giust. Amm. Reg. Sicilia, n. 536/1993, in *Cons. St.*, 1993, I, p. 1339, nonché in *Foro it.*, 1994, III, c. 511 ss., con nota di G. VIDIRI, *Il caso Catania: i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, *ivi*, c. 516 ss.; Tar Lazio, Sez. III, nn. 1361, 1362, 1363/1994, *cit.*; SS. UU. Civ., n. 597/1997, in *Cons. St.*, Sez. VI, n. 1257/1998, in *Cons. St.*, 1998, I, p. 1343, nonché in *Riv. dir. sport.*, 1998, p. 479 ss., con nota di R. GUIDOLIN, *Sulla tutela giurisdizionale statale avverso i provvedimenti di esclusione di società sportive da campionati agonistici*, *ivi*, p. 484 ss. In dottrina, nel medesimo senso, A. VIGORITA, *Validità della giustizia sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1970, p. 10; A. QUARANTA, *op. ult. cit.*, p. 41; M. RUOTOLO, *Giustizia sportiva e Costituzione*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, p. 403.

⁽³⁰⁾ Gli organi di giustizia sportiva, come osserva L. FUMAGALLI, *La risoluzione delle controversie sportive. Metodi giurisdizionali, arbitrati e alternativi di composizione*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, p. 248 ss., possiedono natura «quasi giurisdizionale». Un medesimo ordine di considerazioni è svolto anche da LE. CANTAMESSA, *op. cit.*, p. 109 ss., in riferimento agli organi giustiziali della FIGC.

tenzioso, volti a fare concreta applicazione delle regole federali nei rapporti tra i soggetti federati e tra questi e la FSN di appartenenza. In pratica, si tratta di atti di “amministrazione interna” che non differiscono in alcun modo, sotto il profilo qualitativo, dalla generalità degli atti adottati dagli altri organi federali, se non per il fatto che attraverso di essi le FSN esprimono la propria volontà in modo definitivo ed incontrovertibile ⁽³¹⁾. Conseguentemente, è avverso di essi che debbono proporre impugnazione avanti ai giudici statali i soggetti federati che lamentano la lesione di una situazione giuridica soggettiva provvista di “rilevanza” esterna.

Una volta esperito il gravame esterno, spetta al giudice statale qualificare l’atto federale impugnato e la connessa situazione giuridica soggettiva in chiave privatistica o pubblicistica. Nel primo caso, l’atto federale impugnato assume la configurazione di un atto interno, a mezzo del quale gli organi federali di giustizia applicano le norme negoziali del contratto associativo ad un rapporto con uno o più associati o tra più associati, in capo ai quali si determina l’insorgenza di veri e propri diritti soggettivi. Nel secondo caso, l’atto federale impugnato assume la natura e le vesti di un provvedimento amministrativo, adottato dagli organi giustiziali federali nell’esercizio di poteri autoritativi connessi all’esercizio di attività pubbliche delegate o rimesse alle singole FSN dal CONI, con conseguente insorgenza in capo ai destinatari di veri e propri interessi legittimi.

E’ bene chiarire, da ultimo, che l’assoggettamento alla giurisdizione statale delle sole controversie sportive involgenti situazioni soggettive “qualificate” determina conseguenze di rilievo in ordine alla quadripartizione delle forme di giustizia sportiva e, più in generale, delle attività federali che formano oggetto delle relative controversie. La tassonomia elaborata da Luiso, infatti, mantiene intatta la propria utilità e il proprio valore classificatorio soltanto all’interno dell’ordinamento sportivo. Una volta varcati i confini dell’ordinamento “particolare”, però, dinanzi ai giudici statali la suddivisione in classi delle controversie sportive appare priva di rilievo o assume, tutt’al più, valore meramente descrittivo ⁽³²⁾. Il tentativo di

⁽³¹⁾ In tal senso, ancora una volta, AA. VV., *Diritto dello sport*, cit., p. 175.

⁽³²⁾ Non può pertanto condividersi appieno la tesi di chi (A. DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale*, in *La giustizia sportiva: analisi critica alla legge 17 ottobre 2003*, n. 280, a cura di P. Moro, A. De Silvestri, E. Crocetti Bernardi, E. Lubrano, Trento, Forlì, 2004, p. 91 ss.; G. MANFREDI, *op. ult.*

ricondurre ciascuna controversia sportiva all'interno di una delle quattro categorie risulta infatti particolarmente difficoltoso, se non addirittura destinato a fallire in partenza, data l'indeterminatezza e permeabilità degli ambiti sottesi⁽³³⁾. Inoltre, un'operazione del genere appare completamente inutile perché i giudici statali, nella qualificazione degli atti federali rimessi alla loro cognizione procedono, anche in spregio alle qualificazioni federali, secondo un approccio casistico.

Ciò stante, anche riguardo al sistema di giustizia sportiva si ripropongono i medesimi problemi di duplicità di qualificazioni già sperimentati riguardo ad altri profili. Le qualificazioni giuridiche cui pervengono i giudici statali divergono infatti assai spesso da quelle operate dai giudici sportivi. Questa duplicità di qualificazioni ha spesso determinato una situazione di aperta conflittualità tra giustizia sportiva e giurisdizione statale. Proprio l'assetto dei rapporti tra i due sistemi giustiziali, del quale mette ora conto occuparsi, costituisce da sempre il punto di vista privilegiato per operare, in senso più ampio, una ricostruzione complessiva dei rapporti reciproci tra ordinamento "generale" e ordinamento sportivo.

3. L'evoluzione dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale alla luce del criterio di "rilevanza".

L'assetto dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale si è progressivamente consolidato nel corso dei decenni attorno al criterio della "rilevanza" della situazione soggettiva lesa. L'applicazione di questo criterio permetteva infatti di radicare la giurisdizione statale soltanto riguardo alle controversie sportive involgenti situazioni soggettive "qualificate" e quindi "rilevanti" nell'ordinamento "generale". In aggiunta, attraverso la qualificazione di dette situazioni soggettive in termini di diritti soggettivi o interessi legittimi, si attribuiva la cognizione delle controversie in capo al giudice ordinario o a quello amministrativo. Tali valutazioni sottendevano questioni "sostanziali"

cit., p. 278), ritiene la quadripartizione "superata" e addirittura "fuorviante". Essa perde infatti rilievo al di fuori dell'ordinamento sportivo, mentre mantiene un certo margine di utilità descrittiva al suo interno.

⁽³³⁾ Come si vedrà in seguito, infatti, vi sono numerosi atti federali suscettibili di essere ricondotti all'interno di più di una delle categorie indicate.

suscettibili di difformi interpretazioni, da cui è derivata un'accentuata variabilità dell'assetto dei rapporti interordinamentali.

Per quasi un trentennio, sotto il vigore della legge del '42 e fino all'emanazione della legge sul professionismo sportivo, i rapporti tra sistema giustiziale sportivo e giurisdizione statale si erano mantenuti sui binari della reciproca "indifferenza", grazie soprattutto alla sostanziale tenuta e all'efficace opera di "filtro" svolta dal "vincolo di giustizia", non certo dovuta alla difficoltà di far discendere dall'esercizio delle attività federali situazioni giuridiche soggettive "qualificate". Al contrario, la ricostruzione pubblicistica all'epoca prevalente, che attribuiva alle FSN la qualifica di "organi" dell'ente pubblico CONI nello svolgimento della quasi totalità delle loro attività, aveva indotto gli interpreti a riconoscere in capo ai soggetti federati altrettante situazioni di interesse legittimo. In un'epoca in cui le discipline sportive venivano praticate a livello meramente dilettantistico e l'aspetto strettamente economico non era ancora prevalso su quello agonistico-sportivo risultavano però quantitativamente assai ridotti, e di altrettanto ridotta consistenza qualitativa gli interessi idonei ad assurgere ad un rilievo esterno di dimensioni tali da spingere i soggetti dell'ordinamento sportivo a eludere il "vincolo di giustizia" dagli stessi avvertito, quasi in senso mistico, come una sorta di "vincolo iniziatico", la cui violazione li avrebbe esposti al biasimo e all'allontanamento dalla comunità di appartenenza. Ad inibire ai soggetti federati il ricorso alla giurisdizione statale era soprattutto una valutazione in termini di costi-benefici. L'efficacia dissuasiva del "vincolo di giustizia", infatti, insieme al timore delle conseguenze sanzionatorie che sarebbero derivate dalla sua violazione, finiva col fare premio sui ridotti, eventuali benefici che avrebbero potuto trarre dal ricorso ai giudici statali.

Questa situazione di reciproco rispetto tra i due ordinamenti venne favorita anche da un duplice ordine di fattori: da un lato, non si verificarono all'interno dell'ordinamento sportivo situazioni o episodi idonei a mettere in crisi l'autosufficienza del relativo sistema giustiziale e a rendere necessario il ricorso alla giurisdizione statale; dall'altro, il legislatore statale non intervenne, se non per limitati e marginali profili, a disciplinare la "materia sportiva", rimettendola interamente nelle mani delle istituzioni sportive, assoggettate soltanto alle scarse disposizioni contenute nella legge del '42.

La situazione cominciò gradualmente a mutare a partire dalla fine degli anni '70. A dare avvio a questa nuova fase, contrassegnata da un'accesa conflittualità tra gli ordinamenti, fu un intervento "estemporaneo" del Pretore di Milano ⁽³⁴⁾ che innescò una vera e propria reazione a catena, per porre fine alla quale si rese necessario l'intervento del legislatore. Per fronteggiare le conseguenze provocate da quella incauta iniziativa giudiziaria -e a fronte dell'allora incerta qualificazione giuridica del rapporto dei calciatori professionisti con le società di appartenenza- fu emanata la l. n. 91/1981, che disciplinava minuziosamente tanto il contratto e il rapporto di lavoro degli sportivi professionisti quanto la configurazione giuridica che avrebbero dovuto assumere le società intenzionate ad ingaggiarli ⁽³⁵⁾.

L'estensione sempre più marcata del professionismo sportivo a scapito del puro dilettantismo e la conseguente, graduale prevalenza degli aspetti economici su quelli puramente agonistici non potevano non determinare conseguenze di rilievo anche in ordine ai rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale. L'emanazione della l. n. 91/1981 aveva infatti provocato l'insorgenza, in capo ai soggetti federati, di una serie sempre più nutrita di situazioni soggettive provviste di "rilevanza" esterna ⁽³⁶⁾ e di maggiore consistenza qualitativa, risultando connesse a diritti e libertà costituzionalmente garantiti quali

⁽³⁴⁾ Si allude a Pret. Milano, decreto 7 luglio 1978, in *Foro it.*, 1978, II, c. 319 ss., nonché in V. FRATTAROLO, *Lo sport nella giurisprudenza*, Padova, 1980, p. 397 ss., con cui si ordinò la chiusura del calciomercato, in base al discutibile presupposto che nelle operazioni di compravendita dei calciatori potesse ravvisarsi una violazione della l. n. 264/1949 in materia di divieto di intermediazione di manodopera e di collocamento sul lavoro.

⁽³⁵⁾ La medesima successione di eventi (intervento giudiziario-intervento legislativo) si è ripetuta negli anni successivi e fino ad oggi in riferimento alle principali tappe che hanno contrassegnato i rapporti interordinamentali. Sono state infatti le pretese sorte all'interno dell'ordinamento sportivo e fatte di seguito valere di fronte ai giudici statali e perfino a quelli comunitari ad occasionare l'intervento del legislatore statale spingendolo ad introdurre il reato di frode sportiva con l. n. 401/1989 (a seguito dello scandalo del c.d. "calcioscommesse" che aveva investito il calcio all'inizio degli anni '80), il decreto "spalmadebiti" n. 485/1986, convertito in l. n. 586 del medesimo anno (a seguito della pronuncia della sentenza "Bosman"), nonché da ultimo, il decreto "salvacalcio".

⁽³⁶⁾ Ad avviso di E. LUBRANO, *op. cit.*, p. 20 ss., anche in base a quanto già emerso in ambito comunitario, la "rilevanza" esterna degli atti federali e delle situazioni giuridiche connesse coincideva con la loro rilevanza economica, cioè con la loro capacità di incidere sulla sfera patrimoniale dei destinatari considerati nella veste di soggetti dell'ordinamento "generale".

quelli al lavoro (art. 4 cost.) e all'iniziativa economica (art. 41 cost.). Ciò stante, nell'ottica della valutazione in termini costi-benefici, il "vincolo di giustizia" non era più in grado di spiegare la propria efficacia deterrente e di fungere da argine a fronte di pretese che sottendevano interessi economici e personali di rilevante entità. Iniziava così a crollare l'inane pretesa di "separatezza" che l'ordinamento sportivo aveva efficacemente coltivato per molti anni, per lasciare il posto ad una fase di forte "contrapposizione" interordinamentale che prosegue ancora oggi, pur nelle più lievi forme della "compenetrazione" ed "integrazione".

Il crollo dell'"antico feticcio" del "vincolo di giustizia" apriva la strada agli interventi dei giudici statali in ordine alla qualificazione degli organismi sportivi (con particolare riferimento alle FSN), dei loro atti ed attività. In questa fase, a fronte della conclamata natura pubblica del CONI, era stata elaborata la teoria della natura "mista" o "doppia" delle FSN, che si rifletteva anche sulla natura e sul regime giuridico delle loro attività e degli atti a mezzo dei quali si esprimevano. Alcuni di essi, infatti, assumevano la consistenza di veri e propri provvedimenti amministrativi, con conseguente insorgenza in capo ai soggetti federati di posizioni di interesse legittimo. Altri, invece, presentavano la veste di atti negoziali interni, con conseguente insorgenza in capo ai destinatari di diritti soggettivi. Questa distinzione si rifletteva anche sul riparto di giurisdizione, destinato a svolgersi secondo lo schema elementare prefigurato all'art. 113 cost., per cui era rimessa al giudice amministrativo la cognizione degli interessi legittimi e al giudice ordinario la cognizione dei diritti soggettivi. Una parte delle attività federali, infine, ritenute prive di "rilevanza", veniva relegata nell'"indifferenza giuridica".

In realtà, l'estrema indeterminatezza ed elasticità dei criteri utilizzati per l'identificazione della natura delle attività federali e delle posizioni giuridiche soggettive connesse finiva per ripercuotersi anche sul riparto di giurisdizione, dando luogo a frequenti conflitti positivi e negativi, che necessitavano spesso dell'intervento risolutivo della Corte di Cassazione, adita in sede di regolamento di giurisdizione. In via di prima approssimazione si rileva che, alla vigilia della stagione delle riforme avviata nel '99, gli orientamenti giurisprudenziali si

erano ormai consolidati attorno ad alcuni punti fermi raggiungendo così un certo margine di stabilità e certezza ⁽³⁷⁾.

Riprendendo per ragioni di mera comodità espositiva la quadripartizione cui si è più volte fatto cenno, si riteneva anzitutto che le controversie “amministrative” involgessero veri e propri interessi legittimi, siccome afferenti ad atti federali incidenti sullo *status* soggettivo degli affiliati e tesserati la cui attribuzione iniziale, conservazione e perdita formava oggetto di un potere discrezionale delle FSN. Conseguentemente, tali controversie venivano assoggettate alla cognizione del giudice amministrativo ⁽³⁸⁾.

Le controversie “tecniche” venivano confinate dai giudici statali nell’ambito dell’“indifferente giuridico”, perchè ritenute insuscettibili di coinvolgere posizioni di interesse legittimo e di diritto soggettivo, e risultavano pertanto giustiziabili soltanto a livello endoassociativo, avanti agli organi federali. Per alcuni decenni, peraltro, sotto il vigore della legge del '42, non si era registrato alcun intervento dei giudici statali in ordine alla risoluzione di controversie originate dall’applicazione delle regole “tecniche” e questa costituiva di per sè la più importante e significativa dimostrazione del rilievo meramente interno all’ordinamento sportivo delle situazioni giuridiche soggettive sottese ⁽³⁹⁾.

⁽³⁷⁾ Per un quadro d’insieme degli orientamenti giurisprudenziali antecedenti alla riforma del '99 cfr. M. SANINO, F. VERDE, *op. cit.*, p. 27 ss., p. 457 ss.; E. LUBRANO, *op. cit.*, p. 23 ss.

⁽³⁸⁾ Paradigmatica riguardo a questo orientamento, in ordine ai provvedimenti di revoca dell’affiliazione e di diniego di iscrizione al campionato, Cons. St., Sez. VI, n. 1050/1995, *cit.*, sul c.d. “primo caso Catania”.

⁽³⁹⁾ Anche la dottrina più avveduta relegava le controversie “tecniche” nel limbo dell’“indifferente giuridico”. Le posizioni espresse al riguardo, tutte concordemente volte a negare “rilevanza” esterna alle controversie *de quibus* e, più in generale, all’intera attività sportiva, registravano comunque una certa varietà di accenti. Da una parte vi era infatti chi (M. FURNO, *op. cit.*, p. 636 ss.; B. ZAULI, *Essenza del diritto sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1962, p. 229 ss.), pur disconoscendo al fenomeno sportivo consistenza ordinamentale, in un’ottica pluralistica proclamava l’assoluta incompatibilità e inconciliabilità tra sport e diritto, siccome fondati su valori e principi diversi ed opposti. Dall’altra invece taluno (F. CARNELUTTI, *op. cit.*, p. 25 ss.), pur riconoscendo la piena compatibilità tra sport e diritto, negava natura contrattuale all’accordo tra affiliati e tesserati volto al rispetto delle “regole del gioco” per difetto di interesse patrimoniale ex art. 1321 c.c. e sottolineava l’inutilità dell’intervento del diritto nel campo sportivo, dominato dalla regola suprema del *fair play*. In seguito, considerazioni analoghe sono state svolte anche da F. P. LUISO, *op. cit.*, p. 346 il quale, pur riconoscendo natura contrattuale agli statuti e ai regolamenti federali, affermava che

Negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge sul professionismo sportivo, maggiormente sollecitati al riguardo, i giudici statali declinarono la giurisdizione sottolineando l'assoluta "irrelevanza" giuridica di queste controversie, involgenti situazioni soggettive "semplici" e non "qualificate" ⁽⁴⁰⁾. L'orientamento in parola ha ricevuto definitiva consacrazione ad opera di una celebre pronuncia delle Sezioni Unite del 1989 ⁽⁴¹⁾, che ha tracciato con

potessero assumere rilievo giuridico soltanto gli accordi tra gli associati relativi a prestazioni economicamente valutabili, dai quali andavano pertanto esclusi quelli afferenti al rispetto delle norme "tecniche". Per una critica a tale impostazione, nell'ottica dello sport contemporaneo, cfr. G. MANFREDI, *op. ult. cit.*, p. 274 ss.

⁽⁴⁰⁾ La prima pronuncia intervenuta al riguardo (Tar Lazio, Sez. III, n. 1099/1985, in *Giust. Civ.*, 1986, I, p. 2631 ss., con nota critica di A. LUGO, *In tema di sindacato sulle decisioni delle federazioni sportive*, *ivi*, p. 2635 ss., nonché in *Riv. dir. sport.*, 1985, p. 589 ss.) toccava il cuore e l'essenza del problema. Il caso traeva origine dall'impugnazione dell'atto federale con cui era stato omologato il risultato di una serie di gare del campionato di basket nonostante l'accertato, irregolare tesseramento di un componente di una delle squadre che vi avevano preso parte. Si disputava, insomma, intorno all'applicazione di una regola "tecnica" che, pur non annoverabile tra le vere e proprie "regole del gioco", era comunque presidiata da una sanzione sportiva idonea a determinare un'immediata incidenza sia sul risultato delle gare (attraverso la sconfitta "a tavolino") sia, conseguentemente, sulla graduatoria finale del campionato (attraverso l'esclusione dai *play-off* di una squadra e la sua sostituzione con un'altra che occupava la posizione di classifica immediatamente successiva). Le conclusioni dei giudici amministrativi si fondavano sulla considerazione della natura meramente "interna" del «complesso di regole di carattere tecnico preordinate a disciplinare il modo di essere dell'attività agonistica e cioè ad apprestare i parametri strumentali e logici per procedere a quelle verifiche comparative dei valori individuali e collettivi che costituiscono il fine della competizione sportiva», destinate pertanto a spiegare effetti esclusivamente nell'ambito dell'ordinamento sportivo, in forza della loro accettazione convenzionale da parte di tesserati e affiliati, e insuscettabili di determinare l'insorgenza di situazioni giuridiche soggettive dotate di "rilevanza" esterna, *sub specie* di diritti soggettivi o interessi legittimi. Nel medesimo senso si espresse di lì a poco Tar Lazio, Sez. III, n. 1286/1985, in *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 48 ss., in relazione ad un caso di "depennamento" di un soggetto dal ruolo di guardalinee. Cfr. anche Tar Lazio, Sez. III, n. 1613/1985, in *Foro it.*, 1986, III, c. 389 ss., e Tar Lazio, Sez. III, n. 1486/1987, in *Giust. Civ.*, 1988, I, p. 2155 ss., ove si ribadì il difetto assoluto di giurisdizione statale in ordine alle «sanzioni di natura prettamente sportiva degli organi di giustizia sportiva, qualora incidano soltanto sul risultato dell'attività sportiva e siano preordinate alla tutela della regolarità e della correttezza dei risultati, e cioè della mera vicenda sportiva in sé considerata».

⁽⁴¹⁾ Il riferimento è a SS. UU. Civ., n. 4399/1989, *cit.* La controversia traeva origine dal ricorso ex art. 700 c.p.c. proposto dalla Torrefazione del Salento S.R.L., sponsor della squadra di *basket* della città di Brindisi, avverso l'atto con il quale la FIP non aveva omologato il risultato della gara finale dei *play off* (conclusasi proprio con la vittoria della squadra brindisina, conseguentemente promossa in serie B) a

estrema lucidità e chiarezza la tripartizione e la linea di discriminazione tra controversie sportive involgenti interessi legittimi rimesse alla cognizione del giudice amministrativo, controversie sportive involgenti diritti soggettivi rimesse alla cognizione del giudice civile e controversie sportive involgenti situazioni soggettive dotate di rilievo meramente interno all'ordinamento sportivo sottratte alla cognizione degli organi giurisdizionali statali. In particolare, in riferimento a quest'ultima categoria, le Sezioni Unite approdarono alle medesime conclusioni cui erano in precedenza pervenuti i giudici amministrativi in ordine all'assoluta "irrelevanza giuridica" delle situazioni soggettive sottese all'applicazione delle regole "tecniche" volte esclusivamente a determinare il risultato di una competizione agonistica ⁽⁴²⁾. In buona so-

causa del difettoso funzionamento dell'apparecchiatura di controllo del tempo. Il Pretore di Brindisi, con ord. 30 luglio 1985, in *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 327 ss., con nota di V. FRATTAROLO, *Quando lo sponsor pretende la promozione della squadra abbinata. Il caso "Buen Café"*, *ivi*, p. 827 ss., aveva accolto il ricorso ordinando alla FIP di iscrivere la squadra al campionato di serie B. La questione, a seguito dell'instaurazione dei successivi gradi di merito, veniva rimessa alla Suprema Corte, adita in sede di regolamento di giurisdizione, che si pronunciò con la decisione in commento, statuendo il difetto di giurisdizione dei giudici statali.

⁽⁴²⁾ L'*iter* logico si articolava in una serie di passaggi così sintetizzabili: 1) il risultato "definitivo" della gara si acquisisce a seguito dell'applicazione di norme "tecniche" da parte dei direttori di gara e degli organi di giustizia sportiva eventualmente incaricati di compiere un riscontro di regolarità; 2) le regole "tecniche" non assumono la natura di "norme di relazione", dalla cui applicazione possa derivare l'insorgenza di diritti soggettivi; 3) dette regole "tecniche", al pari degli atti applicativi delle stesse, non possiedono neppure la natura di provvedimenti amministrativi, non essendo espressive di una potestà pubblica delle FSN, bensì dell'esercizio della loro autonomia privata, per cui non possono determinare l'insorgenza in capo ai destinatari neppure di interessi legittimi: «Neppure può configurarsi la sussistenza di interessi legittimi. Perché questi ultimi siano configurabili come posizioni soggettive concretamente tutelabili davanti al giudice amministrativo, occorre che l'atto provvedimento suscettibile di annullamento sia un vero e proprio "provvedimento amministrativo", cioè un provvedimento emanato da un soggetto di diritto pubblico, o da un altro organismo che, però, da tale soggetto abbia ricevuto una specifica investitura, nell'esercizio di una potestà pubblica.... le Federazioni sportive sono soggetti privati che, in quanto organi del CONI, ricevono da quest'ultimo investitura pubblica solo per emanare norme regolamentari di contenuto organizzatorio finalisticamente coincidenti in modo perfetto con le norme fondamentali del detto ente pubblico...hanno natura di atti amministrativi solo ed esclusivamente quei provvedimenti che siano direttamente attuativi delle norme predette... una volta escluso che rientrino in modo diretto nella categoria delle norme organizzatorie quelle regole che l'ordinamento federale ha emanato o emana per la ordinata acquisizione dei risultati delle competizioni agonistiche, ogni e qualsivoglia provvedimento attuativo di esse

stanza i giudici della Suprema Corte postularono la natura meramente “interna” delle disposizioni federali “tecniche” e delle relative attività applicative e ne inferirono l’assoluta “irrelevanza” giuridica delle posizioni giuridiche soggettive connesse al loro esercizio. Questo indirizzo, che traeva indiretta conferma anche dagli orientamenti giurisprudenziali precedentemente formatisi riguardo a questioni sostanzialmente analoghe ⁽⁴³⁾, non è mai stato rimesso in discussione in epoca successiva e fino ad oggi ⁽⁴⁴⁾.

non potrà mai essere qualificato come provvedimento amministrativo, non potendo in alcun modo essere qualificato come espressione (diretta o indiretta) di una potestà pubblica»; 4) conclusivamente, le regole “tecniche” debbono ritenersi norme “interne” di comportamento, «la cui osservanza o meno, da parte dei destinatari, pur rilevante nell’ambito predetto, è assolutamente irrilevante nell’ambito dell’ordinamento generale», con conseguente difetto di giurisdizione dei giudici statali.

⁽⁴³⁾ Quali quelle relative alla qualificazione soggettiva dei direttori di gara e alla natura della loro attività. L’orientamento prevalente e pressoché unanime (cfr. Cass., Sez. I Pen., 17 novembre 1971, anche se in precedenza vi erano state alcune pronunce di segno contrario, che attribuivano la qualifica di pubblico ufficiale sulla base del riconoscimento di un interesse pubblico sotteso al regolare svolgimento delle gare, dell’attribuzione della natura pubblica al CONI e alle FSN e della conseguente delega di funzioni ai direttori di gara, tra cui Pret. Napoli, 26 luglio 1952, in *Riv. dir. sport.*, 1953, p. 29 ss.) negava infatti agli arbitri la qualifica di pubblici ufficiali, soprattutto in base alla considerazione che non potesse attribuirsi all’AIA la veste di “organo” del CONI e la conseguente natura pubblica. Ne conseguiva che il “referto” arbitrale, con il suo contenuto documentale, poteva ritenersi assistito da fede privilegiata soltanto all’interno dell’ordinamento sportivo, mentre risultava privo di ogni e qualsivoglia “rilevanza” giuridica, al pari di qualsiasi altro atto federale emesso in applicazione di norme “tecniche”, nell’ambito dell’ordinamento “generale”. Il problema si è riproposto negli anni passati in occasione delle vicende di “Calciopoli”, allorché la Procura della Repubblica di Torino aveva formulato nei confronti del designatore arbitrale Pairetto l’ipotesi di reato di corruzione, sul presupposto che si trattasse di un pubblico ufficiale, stante la natura pubblica dell’AIA e, più in generale, delle funzioni arbitrali. Sulla vicenda in esame cfr. L. GIACOMARDO, *Lo scandalo del calcio tra frode e illecito sportivo. Tutto il marcio minuto per minuto. Le norme di comportamento, la responsabilità delle società. La richiesta di archiviazione della Procura di Torino*, in *D & G, Spec.*, 2006, p. 55 ss.

⁽⁴⁴⁾ Peraltro, l’unica controversia “tecnica” degna di nota portata all’attenzione dei giudici statali nel decennio successivo è quella decisa da Trib. Roma 20 settembre 1996, in *Riv. dir. sport.*, 1997, p. 546 ss., con nota di G. NACCARATO, *Sulla carenza di giurisdizione del giudice statale in ordine alla organizzazione di competizioni sportive*, *ivi*, p. 548 ss., ove si legge che «le norme tecniche concernenti le condizioni di regolarità delle competizioni sportive, che in quanto tali risultano estranee ad ogni interesse da parte dell’ordinamento generale, non possono essere sottoposte alla cognizione del giudice statale». In dottrina, sull’“irrelevanza” giuridica delle controversie in parola cfr. G. ZINGALES, *Provvedimenti di esclusione di società*

Viceversa, le controversie “disciplinari” trascendevano i confini dell’ordinamento sportivo e venivano sottoposte alla cognizione del giudice amministrativo ogni volta che, per le loro modalità e durata, le sanzioni incidessero in misura sostanziale sullo *status* degli affiliati e dei tesserati, determinandone la perdita o quantomeno una *deminutio* di rilevante entità⁽⁴⁵⁾. In applicazione del criterio dell’“incidenza di *status*”, pertanto, veniva riconosciuta piena “rilevanza” alle sanzioni di tipo espulsivo, quali la radiazione e la revoca dell’affiliazione, che incidevano in modo definitivo ed irreversibile sullo *status* federativo⁽⁴⁶⁾.

Sussistevano maggiori difficoltà in ordine alle sanzioni temporaneamente interdittive, quali ad es. le squalifiche o le penalizzazioni, che non possedevano un grado di afflittività tale da incidere sull’*an* del rapporto di affiliazione o di tesseramento e da determinarne la rescissione. Si trattava, in quel caso, di stabilire se gli effetti “diretti”-sportivi prodotti spiegassero un’incidenza negativa su situazioni soggettive provviste di “rilevanza” esterna ulteriori e diverse rispetto a quella sottesa alla conservazione dello *status* sportivo. Venne introdotta⁽⁴⁷⁾ alla fine al riguardo una distinzione tra sanzioni interdittive che, pur non andando a scalfire l’*an* del rapporto federativo, incidevano comunque sul *quantum* e sul *quomodo*, determinando un’alterazione e una modifica sostanziale dei contenuti del rapporto di affiliazione e di tesseramento, delle facoltà e prerogative ad essi connessi, delle modalità di svolgimento dell’attività sportiva e, in ultima analisi, sul connesso interesse primario all’esercizio dell’attività spor-

sportive da campionati agonistici e tutela giurisdizionale statale, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 288; B. MARCHETTI, *op. ult. cit.*, p. 635.

⁽⁴⁵⁾ Cfr., *ex pluribus*, Cons. St., Sez. IV, n. 1/1996, in *Riv. dir. sport.*, 1996, p. 274 ss., con nota di G. AIELLO, A. CAMILLI, *Il caso Rosi: il riparto di giurisdizione sul provvedimento disciplinare sportivo*, *ivi*, p. 274 ss.

⁽⁴⁶⁾ In particolare, Tar Lazio, Sez. III, n. 1286/1985, *cit.*, delineò per la prima volta la differenza tra atti federali di carattere “tecnico”, “irrilevanti” perché involgenti situazioni soggettive qualificabili, al più, come interessi semplici, da un lato, e provvedimenti “disciplinari” lesivi dello *status* sportivo e pertanto suscettibili di impugnazione esterna, dall’altro. In precedenza, in ordine all’impugnabilità esterna dei provvedimenti “disciplinari” cfr. Cons. St., Sez. VI, n. 80/1973, in *Cons. St.*, 1973, I, p. 467; Cass. Civ., n. 625/1978, *cit.*; Tar Lazio, Sez. III, n. 882/1980, *cit.*; Tar Lazio, Sez. III, n. 364/1985, in *Tar*, 1985, I, p. 1623.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. Tar Lazio, Sez. III, n. 1449/1987, in *Riv. dir. sport.*, 1987, p. 682 ss.; Tar Lazio, Sez. III, n. 1486/1987, *cit.* Nel medesimo senso, in seguito, Tar Marche, n. 87/1998; Cons. St., n. 1/1996, *cit.*

tiva, da un lato; e sanzioni che spiegavano effetti esclusivamente sul piano sportivo, andando ad incidere soltanto sul risultato di una singola gara o di un'intera competizione, senza però provocare alcuna alterazione dello *status* soggettivo federativo dei destinatari e sul bene della vita sotteso e volti piuttosto a garantire la correttezza e regolarità del risultato sportivo, dall'altro. Le une erano ritenute provviste di "rilevanza" esterna e assoggettabili alla giurisdizione statale, le altre "irrilevanti" e insindacabili dai giudici statali.

In applicazione dei criteri indicati, era stata talvolta riconosciuta la sindacabilità esterna dei provvedimenti federali irrogativi della sanzione "disciplinare" della squalifica⁽⁴⁸⁾ o dell'inibizione allo svolgimento delle attività federali⁽⁴⁹⁾, nonché degli atti federali di diniego di ammissione o iscrizione di una società affiliata a un determinato campionato o di esclusione dallo stesso, adottati per motivi "disciplinari"⁽⁵⁰⁾. Di contro, venivano incluse nel novero delle sanzioni "disci-

⁽⁴⁸⁾ Sul punto cfr. già Tar Lazio, Sez. III, n. 364/1985, *cit.*, sulla squalifica di dodici mesi inflitta a un pugile dilettante per avere violato la norma regolamentare che inibiva l'accesso al settore professionistico prima del compimento del ventunesimo anno di età, aggirata tramite la disputa di un incontro all'estero. In seguito Cons. St., Sez. VI, n. 1112/1993, in *Foro Amm.*, 1993, p. 2480 ss., sul ritiro della tessera non seguito dalla sanzione espulsiva; Tar Emilia Romagna, Sez. I, n. 178/1998, in *Tar*, 1998, p. 2519 ss., nonché in *Foro Amm.*, 1998, p. 3229 ss., sulla sospensione dallo svolgimento di ogni attività ippica per sei mesi inflitta dall'UNIRE.

⁽⁴⁹⁾ Al riguardo cfr. Tar Lazio, Sez. III, n. 882/1980, *cit.*, e Tar Lazio, Sez. III, n. 1641/1986, in *Tar*, 1986, p. 1658 ss., nonché in *Foro Amm.*, 1986, p. 2266 ss., relativa all'interdizione temporanea dalla carica di consigliere federale, ove si afferma che «le norme regolamentari delle Federazioni sportive che disciplinano la partecipazione dei privati agli organi rappresentativi delle Federazioni stesse, poiché incidono sui diritti che l'ordinamento giuridico riconosce e garantisce all'individuo come espressione della sua personalità, rilevano sul piano giuridico generale: pertanto, rientra nella giurisdizione amministrativa la controversia incentrata su provvedimenti con cui le Federazioni sportive, nell'esercizio di poteri che tali norme loro concedono, menomano la detta partecipazione infliggendo l'interdizione temporanea dalla carica di consigliere federale». In senso contrario, in ordine alla "irrilevanza" esterna della sanzione sospensiva inflitta ad un dirigente federale cfr. Tar Lazio, Sez. III, nn. 962-963/1999, in *Riv. dir. sport.*, 1999, p. 585 ss., con nota di R. GUIDOLIN, *Sulla sindacabilità da parte del giudice statale dei provvedimenti disciplinari delle federazioni sportive nazionali e dell'Unione Nazionale Razze Equine*, *ivi*, p. 590 ss.

⁽⁵⁰⁾ Siccome ritenuti incisivi di prerogative e facoltà comprese nella sfera giuridica delle società. Cfr. al riguardo Tar Sicilia, Sez. III, n. 929/1993, *cit.*, poi modificata da Cons. Giust. Amm. Reg. Sicilia, n. 536/1993, *cit.*, che negava ogni possibile "rilevanza" ai provvedimenti in parola, ritenuti espressivi dell'autonomia

plinari” di tipo “tecnico”-sportivo prive di “rilevanza” esterna la penalizzazione di uno o più punti in classifica (⁵¹) o l’esclusione dalla graduatoria finale (⁵²), che non precludevano in alcun modo lo svolgimento dell’attività sportiva né determinavano l’interruzione o l’alterazione del rapporto federativo e dello *status* soggettivo sotteso, andando esclusivamente ad incidere sul risultato sportivo in sé e per sé considerato, e il provvedimento federale a mezzo del quale era stato disposto il declassamento di un arbitro, siccome destinato a spiegare effetti “tecnici” esclusivamente all’interno dell’ordinamento sportivo(⁵³).

Un orientamento giurisprudenziale non univoco si era invece formato in riferimento alle sanzioni pecuniarie (ammende) che, per loro stessa natura, non spiegavano effetti “diretti” sul piano puramente sportivo, non andando ad incidere né sul risultato delle gare e delle competizioni né sullo *status* soggettivo sportivo dei destinatari. In alcuni casi, infatti, si consideravano atti espressivi dell’autonomia “tecnica” delle FSN -siccome emanati in applicazione di disposizioni volte esclusivamente a garantire il corretto svolgimento delle gare-provvisti di “rilevanza” esterna e sottratti al sindacato di legittimità del giudice amministrativo (⁵⁴). In altri casi, invece, l’entità e il rilievo economico della sanzione pecuniaria inflitta avevano indotto gli organi giurisdizionali statali a riconoscerne la piena “rilevanza” con conseguente assoggettamento al loro sindacato (⁵⁵).

“tecnica” e “organizzativa” delle FSN e pertanto provvisti di efficacia meramente interna.

(⁵¹) Cfr. in tal senso proprio Tar Lazio, Sez. III, n. 1449/1987, *cit.*, sulla penalizzazione di 5 punti in classifica inflitta alla Triestina calcio riconosciuta colpevole di “illecito sportivo”, nonché Tar Lazio, Sez. III, n. 1486/1987, *cit.*, sulla penalizzazione di 9 punti in classifica inflitta all’Udinese calcio, sempre per “illecito sportivo”.

(⁵²) Cfr. Tar Lazio, Sez. III, n. 781/1999, in *Riv. dir. sport.*, 1999, p. 583 ss., sull’esclusione dalla graduatoria finale di una corsa automobilistica di un’autovettura a seguito di un’accertata irregolarità “tecnica”.

(⁵³) Tar Lazio, Sez. III, n. 3458/1998, *cit.*

(⁵⁴) Tar Lazio, Sez. III, n. 667/1996, in *Tar*, 1996, I, p. 1253 ss., relativa alla sanzione irrogata dall’UNIRE ad una scuderia a seguito dell’esito positivo del test antidoping eseguito su un cavallo di sua proprietà.

(⁵⁵) Cons. St., Sez. VI, n. 108/1996, in *Foro Amm.*, 1996, p. 162 ss., in ordine alla sanzione pecuniaria comminata ad un partecipante a corse ippiche a causa della violazione del regolamento.

Le controversie “economiche”, invece, afferenti prevalentemente a diritti di contenuto patrimoniale, erano rimesse al giudice naturale dei diritti soggettivi, quello ordinario, anche se assai spesso venivano deferite al giudizio arbitrale.

Occorre peraltro ribadire che la quadripartizione in parola rivestiva un valore puramente indicativo, perché la riconduzione delle controversie sportive all'interno dell'una o dell'altra categoria risultava problematica, data la permeabilità dei rispettivi confini e la possibile duplice (o addirittura triplice) appartenza categoriale di alcuni atti federali.

A fronte di un riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario che pareva aver raggiunto un assetto stabile e consolidato, permaneva una situazione di forte incertezza sotto il profilo della competenza territoriale ⁽⁵⁶⁾. Per questo motivo, spesso gli atleti e le società facevano valere le proprie doglianze avverso gli atti federali avanti al giudice “di prossimità”, quello territorialmente più vicino, sperando in tal modo di ottenere un risultato favorevole -per usare una terminologia sportiva- “giocando in casa”. In effetti, il ricorso alla giurisdizione “domestica” determinava assai spesso esiti fausti per atleti e società sportive, che riuscivano ad ottenere con estrema facilità provvedimenti cautelari idonei a provocare effetti dirompenti all'interno dell'ordinamento sportivo. Proprio questo fenomeno, acutamente de-

⁽⁵⁶⁾ Gli atti del CONI e delle FSN, infatti, per loro stessa natura, erano destinati a produrre effetti non soltanto in capo ai soggetti federati che ne fossero diretti destinatari, bensì ad una molteplicità di tesserati o affiliati che, direttamente o indirettamente, avrebbero potuto trarre vantaggio o svantaggio dalla loro emanazione (basti pensare ad una penalizzazione in classifica o alla comminazione di una sconfitta “a tavolino” che, comportando a carico di uno o più affiliati o tesserati un vantaggio o uno svantaggio diretto in classifica, finiscono con il riverberare indirettamente i propri effetti su tutti i sodalizi o gli atleti che partecipano alla medesima competizione). Le decisioni assunte dagli organi giustiziali federali, pertanto, nella pressoché totalità dei casi dispiegavano i propri effetti sull'intero territorio nazionale. Ciò avrebbe suggerito di accentrare la competenza territoriale, radicandola presso il giudice del luogo in cui aveva sede il CONI o la FSN che aveva emanato l'atto impugnato. Ai sensi dell'art. 3, l. n. 1034/1971, sarebbero stati competenti il Tar Lazio in caso di impugnazione di provvedimenti con efficacia ultraregionale, e i Tar “locali” nel caso di impugnazione di atti e provvedimenti con efficacia infraregionale. In tal senso cfr. Cons. St., Sez. VI, n. 979/1994, in *Cons. St.*, 1994, I, p. 912. Di contro, in ordine alla giurisdizione ordinaria, ogni volta che si procedeva all'impugnazione di un atto di una FSN la competenza avrebbe dovuto radicarsi, ai sensi dell'art. 19 c.p.c. e in base al criterio del “foro del convenuto”, presso il Tribunale di Roma.

finito dei «settecento selvaggi»⁽⁵⁷⁾, originò uno dei momenti di più acceso conflitto tra gli ordinamenti. A fronte di provvedimenti cautelari di carattere fortemente invasivo che pretendevano di imporre alle autorità sportive l'ammissione di una compagine a un determinato campionato e addirittura la riscrittura dei calendari delle competizioni, le FSN solitamente reagivano energicamente, rifiutandosi di dare seguito ed esecuzione alle decisioni dei giudici statali nel nome di una malintesa, assoluta "separatezza" dell'ordinamento sportivo rispetto a quello "generale"⁽⁵⁸⁾.

Il contrasto fra giudici statali e istituzioni sportive esplose alla fine in occasione del c.d. "primo caso Catania"⁽⁵⁹⁾, allorché si determinò un "cortocircuito" tra ordinamento sportivo e ordinamento "generale" che appariva di difficile risoluzione e rischiava seriamente

⁽⁵⁷⁾ Al riguardo cfr. A. DE SILVESTRI, *Enfatizzazione delle funzioni e infortuni giudiziari in tema di sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 370 ss.

⁽⁵⁸⁾ Sul rifiuto di ottemperare alle decisioni dei giudici statali da parte degli organi federali cfr. E. LUBRANO, *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio*, Roma, 2004, p. 47 ss. Circa gli effetti che le pronunce giustiziali federali producono nell'ordinamento "generale" e, all'inverso, le sentenze dei giudici statali dispiegano nell'ordinamento sportivo cfr. C. FRANCHINI (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, 2004.

⁽⁵⁹⁾ La vicenda è assai nota, per cui è sufficiente ripercorrerne le tappe principali. Per una ricostruzione più dettagliata cfr. G. MANFREDI, *op. ult. cit.*, p. 208 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 216 ss.; P. D'ONOFRIO, *op. cit.*, p. 176 ss., p. 241 ss. Tutto traeva origine dal provvedimento con il quale la FIGC aveva escluso la squadra di calcio del Catania dal campionato di serie C1, cui la stessa aveva titolo e merito sportivo per partecipare, provvedendo contestualmente a revocarne l'affiliazione per motivi legati alla gestione finanziaria ex art. 12 l. n. 91/1981. Il Tar Catania, adito dalla società sportiva, aveva annullato il provvedimento federale, ordinando l'ammissione del Catania al campionato di C1 e la riscrittura del calendario della competizione (cfr. Tar Catania, Sez. III, n. 802/1993, in *Cons. St.*, 1993, I, p. 247 ss.). Di fronte al rifiuto della FIGC di ottemperare alla decisione del Tribunale Amministrativo (motivato anche dal fatto che il Presidente della FIFA aveva paventato, in caso contrario, l'esclusione della nazionale di calcio dai mondiali del 1994), la società sportiva si era rivolta sia al giudice penale, tramite una denuncia a carico dei vertici degli organi federali per omissione dei doveri d'ufficio (art. 328 c.p.) e inosservanza dei provvedimenti delle Autorità (art. 650 c.p.), sia al Tar Catania (che si pronunciò favorevolmente: Tar Catania, Sez. III, n. 929/1993, in *Cons. St.*, 1993, I, p. 1350 ss.) al fine di ottenere la nomina di un commissario *ad acta* che provvedesse ad eseguire l'ordinanza emessa dai giudici amministrativi al posto e in sostituzione degli organi federali medesimi. Circa la possibilità di un provvedimento cautelare che permetta al giudice amministrativo di sostituirsi alla p.a. nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali cfr. F. CARINGELLA, *Considerazioni in tema di "giudizio cautelare sportivo"*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 304 ss.

di compromettere la regolarità del campionato di calcio di serie C1 nel frattempo già avviato. Dopo una girandola di decisioni da parte di vari organi giurisdizionali ⁽⁶⁰⁾, il peggio fu alla fine scongiurato soltanto grazie all'intervento risolutivo del Consiglio di Stato ⁽⁶¹⁾. Il conflitto, però, soltanto apparentemente sopito, covava sotto la cenere.

Il contrasto interordinamentale non accennava a diminuire ed anzi si autoalimentava continuamente senza che vi fossero segnali di inversione di tendenza neppure in seguito all'emanazione del decreto "Melandri", fino a raggiungere l'apice nella "torrida" estate del 2003, allorquando deflagrò in tutta la sua potenza. Il *casus belli* traeva origine da una vicenda che vedeva su fronti contrapposti i medesimi protagonisti della puntata precedente del 1993, vale a dire la FIGC e la società calcistica Catania. In occasione del "secondo caso Catania" si era determinata una situazione di stallo di difficile risoluzione e si profilava sempre più concretamente il rischio del blocco dell'avvio del campionato ⁽⁶²⁾. Fu così che il Governo allora in carica, con una deci-

⁽⁶⁰⁾ Si pronunciarono infatti il Cons. Giust. Amm. Reg. Sicilia con ord. n. 536/1993, *cit.*, e il Tar Lazio, Sez. III, sentt. nn. 1361-1362-1363/1994, *cit.*

⁽⁶¹⁾ Si allude all'ormai più volte richiamata Cons. St., Sez. VI, n. 1050/1995, *cit.* che, pur confermando la sottoposizione alla cognizione del giudice amministrativo dei provvedimenti federali di revoca dell'affiliazione e di diniego di iscrizione al campionato, annullò il provvedimento del Tar Catania e i provvedimenti adottati *medio tempore* dai commissari *ad acta*.

⁽⁶²⁾ La vicenda in parola risulta minuziosamente ricostruita in tutte le fasi da L. GIACOMARDO, *Caso Catania, l'autonomia dello sport è normale autogoverno di una comunità*, in *D & G*, 2003, 31, p. II ss.: ID., *Autonomia per le federazioni ed una delega in bianco al CONI*, *ivi*, p. IX ss. Si discuteva, in quel caso, del risultato di una gara del campionato di serie B tra Catania e Siena alla quale aveva preso parte un calciatore di quest'ultima squadra asseritamente squalificato. L'omologazione del risultato di pareggio conseguito sul campo di gioco o, al contrario, la vittoria "a tavolino" del Catania risultavano decisivi ai fini della determinazione della graduatoria finale, comportando rispettivamente la retrocessione o la salvezza della squadra etnea. Dopo l'esaurimento di tutti i gradi della giustizia federale interna, il Catania decise di adire il Tar "domestico" onde ottenere l'annullamento del provvedimento con il quale la Corte Federale, omologando il risultato del campo, ne aveva decretato di fatto la retrocessione in serie C1. Il Tar Catania (Tar Catania, Sez. III, n. 958/2003, in *Foro Amm. - Tar*, 2004, p. 855 ss., con nota di G. CALCERANO, *Il secondo "caso Catania": interesse pubblico al regolare svolgimento delle competizioni sportive e autonomia dell'ordinamento giuridico sportivo*, *ivi*, p. 855 ss.), dopo avere ritenuto la propria competenza a giudicare sulla controversia, vertente su un atto federale qualificabile come provvedimento amministrativo, annullò tale atto invitando nel contempo la FIGC a riammettere il Catania al campionato di serie B, dietro minaccia della nomina di un commissario *ad acta*. La decisione del Tribunale amministrativo etneo venne in

sione senza precedenti, decise di intervenire direttamente e, ravvisando nella disputa del campionato di calcio di serie B un interesse pubblico di consistenza tale da assurgere al rango di «situazione straordinaria di necessità e di urgenza»⁽⁶³⁾, emanò il d. l. n. 220/2003, c. d. “salvacalcio”, poi convertito nella l. n. 280 del medesimo anno⁽⁶⁴⁾.

Le misure adottate dal legislatore d’urgenza andavano in una duplice direzione. In primo luogo, per risolvere la situazione contingente determinatasi, si autorizzavano il CONI e la FIGC ad adottare provvedimenti transitori *extra ordinem*, «anche in deroga alle vigenti competenze dell’ordinamento sportivo», in modo da garantire l’avvio del campionato⁽⁶⁵⁾. Dall’altro, in un’ottica di più ampio respiro, si introducevano *ex novo* alcune regole volte a perseguire un obiettivo ben più ambizioso, quello del definitivo superamento della conflittualità tra ordinamento “generale” e ordinamento sportivo⁽⁶⁶⁾. Per la prima volta, infatti, il legislatore, quale detentore della *kompetenz-kompetenz*, decideva di intervenire direttamente per delimitare in

seguito confermata dal Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia (Cons. Giust. Amm. Reg. Sicilia, n. 300/2003, in *D & G*, 2003, 31, p. XXII ss.). Il problema a quel punto era che, riammettendo il Catania al campionato di serie B, in ottemperanza alla decisione dei giudici amministrativi, non sarebbe più stato possibile identificare la squadra retrocessa in serie C1 al suo posto. Al quart’ultimo posto si erano infatti classificati, a pari merito, il Venezia e il Napoli, che non avrebbero però potuto disputare l’eventuale spareggio dato che i loro calciatori erano già in ferie. Nel frattempo, peraltro, tutte le società retrocesse sul campo avevano fatto ricorso ai Tar “domestici” al fine di essere a loro volta riammesse al campionato di serie B.

⁽⁶³⁾ Più precisamente, «tenuto conto dell’eccezionale situazione determinatasi per il contenzioso in essere».

⁽⁶⁴⁾ «Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva». Per un primo commento alla legge cfr. P. MORO, A. DE SILVESTRI, E. CROCKETTI BERNARDI, E. LUBRANO (a cura di), *La giustizia sportiva*, cit.; F. VALERINI, *Quale giudice per gli sportivi? (a margine del d. l. 19 agosto 2003, n. 220)*, in *Riv. dir. proc.*, 2004, p. 1207 ss.

⁽⁶⁵⁾ In applicazione di detta norma e in deroga agli artt. 49 e 50 delle NOIF, il Consiglio Federale della FIGC dispose l’allargamento del campionato di serie B da 20 a 24 squadre, riammettendo il Catania, ripescando le retrocesse Salernitana e Genoa e sostituendo l’altra retrocessa Cosenza, nel frattempo fallita, non con il Martina, che si era classificato al terzo posto nel campionato di serie C1 bensì -in spregio ai più elementari principi di merito sportivo- con la Fiorentina, che avrebbe dovuto invece disputare il campionato di serie C1 al quale era stata appena promossa!

⁽⁶⁶⁾ Il legislatore attirò le critiche di chi (R. COLAGRANDE, *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004, p. 705 ss.) riteneva che un problema di così ampia portata avrebbe dovuto essere affrontato con maggiore ponderazione e non attraverso provvedimenti d’emergenza assunti sulla spinta emotiva della situazione contingente.

modo definitivo ed incontrovertibile i confini e gli ambiti di competenza dell'ordinamento sportivo.

4. *L'intervento della legge n. 280/2003 tra razionalizzazione dell'esistente e innovazioni.*

L'aspirazione della legge del 2003 era quella di porre fine al pluridecennale conflitto interordinamentale, che sottendeva in realtà un conflitto assiologico, involgente una pluralità di valori e interessi ugualmente provvisti di rango costituzionale, più precisamente l'autonomia dell'ordinamento sportivo, garantita dagli artt. 2 e 18 cost., da un lato; e il diritto dei soggetti federati di adire i giudici statali per ottenere la tutela delle proprie situazioni soggettive "qualificate", dall'altro. A tal fine il legislatore ha seguito due linee direttrici, sostanzialmente corrispondenti alle questioni problematiche cui si è fatto cenno. Da una lato, infatti, ha cercato di conferire un assetto stabile e definitivo ai rapporti tra giustizia statale e giurisdizione sportiva, attraverso l'esplicitazione e positivizzazione dei criteri destinati a regolarli; dall'altro, ha delineato un modello di riparto di giurisdizione apparentemente immune dai guasti cui avevano dato luogo in precedenza il ricorso alla giurisdizione "domestica" e l'incerta qualificazione delle situazioni soggettive incise.

E' bene sin d'ora anticipare che l'operazione è fallita su entrambi i fronti. Quanto al primo profilo, infatti, il fine precipuo che si prefiggeva il legislatore, quello di pervenire, attraverso un'*actio finium regundorum*, ad una precisa delimitazione degli ambiti di pertinenza dei due ordinamenti, non ha conseguito gli esiti sperati e forse era destinato all'insuccesso *ab origine*. Nel ricercare il punto di equilibrio tra i contrapposti valori, infatti, sono stati utilizzati istituti e concetti affatto nuovi ed anzi ampliamenti sperimentati dagli orientamenti giurisprudenziali sviluppatasi nei decenni precedenti, per cui si è finito per lasciare irrisolti o riproporre in termini immutati o addirittura sotto nuove vesti i principali problemi che affliggevano i rapporti interordinamentali già in epoca anteriore all'emanazione della legge. Quanto al secondo profilo, relativo al riparto di giurisdizione, invece, il legislatore ha prescelto un'opzione "processuale" che -come si vedrà- si pone potenzialmente in antitesi con la corrispondente opzione "sostanziale". Elemento comune ad entrambi i profili problematici è il

condizionamento spiegato nei loro confronti dalla previa risoluzione della questione “sostanziale” sottostante.

Le disposizioni di apertura della legge, anzitutto, indicano esplicitamente i criteri diretti a regolare i rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale e, più in generale, tra ordinamento sportivo e ordinamento “generale”. L’art. 1 si apre infatti con la solenne proclamazione di principio per cui «la Repubblica riconosce e favorisce l’autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell’ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale». Al riguardo, peraltro, non si scorge alcuna significativa innovazione. L’autonomia dell’ordinamento sportivo e degli enti associativi che lo compongono era infatti apertamente riconosciuta anche in precedenza trovando il proprio fondamento negli artt. 2 e 18 cost. oltre che nelle disposizioni codicistiche riferite alle associazioni ⁽⁶⁷⁾, come è stato peraltro inequivocabilmente confermato, qualora ve ne fosse stato bisogno, da una recente pronuncia della Corte costituzionale ⁽⁶⁸⁾.

Alla proclamazione del principio di autonomia dell’ordinamento sportivo fa da contraltare, nel comma successivo, la riaffermazione della “sovranità” statale, limite invalicabile oltre il quale ciascuna manifestazione autonomistica non può spingersi. Il legislatore, infatti, esplicita per la prima volta, positivizzandolo, il criterio informatore dei rapporti reciproci tra i due ordinamenti, quello della “rilevanza”⁽⁶⁹⁾ delle situazioni giuridiche soggettive connesse all’ordinamento sportivo, da più di due decenni utilizzato dagli organi giurisdizionali statali per valutare la giustiziabilità o meno delle pretese sorte nell’ambito dell’ordinamento “particolare”. Fin qui, *nihil*

⁽⁶⁷⁾ Sul punto P. D’ONOFRIO, *op. cit.*, p. 204.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. C. Cost., n. 49/2011, *cit.*, ove si afferma, al Punto 4.1. del *Considerato in Diritto*, che «non può porsi in dubbio che le associazioni sportive siano tra le più diffuse “formazioni sociali” dove l’uomo svolge la sua personalità e che debba essere riconosciuto a tutti il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive». Semmai, la disposizione in parola conferma la tesi per cui l’ordinamento sportivo non si pone in rapporto di “separazione” bensì di “integrazione” con l’ordinamento “generale”, costituendone una parte, un ordinamento “particolare” e “settoriale”, come sottolinea anche E. LUBRANO, *I rapporti, cit.*, p. 33.

⁽⁶⁹⁾ Art. 2, co. 2: «I rapporti tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l’ordinamento sportivo».

novi sub soli. La legge, infatti, si è limitata a cristallizzare lo stato dei rapporti interordinamentali progressivamente consolidatosi nei decenni precedenti, attraverso l'applicazione congiunta e bilanciata dei criteri dell'autonomia e della "rilevanza".

Il legislatore, però, non si è limitato a positivizzare il principio di "rilevanza" attraverso un'enunciazione astratta ma ha cercato di concretizzarlo attraverso un'operazione di precisazione *ex ante* dei suoi margini applicativi sì da sottrarlo, per quanto possibile, all'arbitrio degli organi giurisdizionali. L'art. 2 cerca infatti di marcare una netta distinzione tra situazioni soggettive "rilevanti" e "irrilevanti" ricorrendo ad una serie di "specificazioni applicative" volte a predeterminare le singole pretese sportive riconducibili all'una o all'altra categoria e a separare, conseguentemente, quelle "riservate" alla cognizione della giustizia sportiva da quelle tutelabili avanti alla giurisdizione statale.

Ancora una volta, però, anziché ricorrere a istituti e strumenti innovativi, si è preferito operare un richiamo a quelli tradizionali, in particolare alla quadripartizione "categoriale" delle controversie sportive, allo scopo di includere ciascuna di esse nell'area della "rilevanza" o dell'"indifferenza". In tal modo, però, la possibile portata innovativa dell'intervento legislativo è risultata depotenziata fin dall'inizio. La *ratio* ispiratrice della legge, il suo obiettivo di fondo era infatti quello di allargare il più possibile le maglie dell'autonomia e dell'"irrilevanza" a scapito della "rilevanza", di favorire la risoluzione endoassociativa del più vasto numero possibile di controversie sportive sì da configurare l'intervento della giurisdizione statale in termini di *extrema ratio*. Il ricorso alle categorie tradizionali non ha però favorito il percorso di rinnovamento ed anzi ha indotto il legislatore a compiere un'opera di mera razionalizzazione dell'esistente, attraverso il pedissequo recepimento degli indirizzi giurisprudenziali maturati in precedenza. Peraltro, lo sforzo classificatorio del legislatore era destinato in partenza all'insuccesso a causa della fallibilità delle premesse da cui muoveva, vista l'illusorietà della pretesa di individuare *ex ante*, prima dell'insorgenza concreta delle controversie, la "rilevanza" o "irrilevanza" delle situazioni giuridiche fatte valere.

Prima facie, in realtà, gli esiti cui era approdato l'intervento normativo d'urgenza apparivano innovativi. Il decreto legge originario, infatti, adoperava una formula assai ampia per indicare le controversie "riservate" alla giustizia sportiva, comprendendovi tanto quelle

“tecniche” e “disciplinari” quanto quelle “amministrative”⁽⁷⁰⁾. Nel corso del travagliato *iter* parlamentare di conversione del decreto furono poi apportate significative modifiche al testo originario. Alla luce dell’art. 2, nel testo attualmente vigente, risultano incluse nella sfera “riservata” alla giustizia sportiva le sole controversie che, in base alla tradizionale tassonomia, si definiscono “tecniche” e “disciplinari”⁽⁷¹⁾. L’intento di confinare nell’area dell’“irrelevanza” le pretese

⁽⁷⁰⁾ La versione originaria dell’art. 2 prevedeva infatti che, oltre alle controversie riconducibili alla giustizia “tecnica” (lettera *a*) e a quella “disciplinare” (lettera *b*), fossero riservate agli organi giuziziali sportivi anche quelle concernenti il tesseramento e l’affiliazione (lettera *c*) nonché quelle relative «all’organizzazione e allo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l’ammissione alle stesse di squadre e atleti» (lettera *d*). Ai giudici ordinari spettavano soltanto le controversie “economiche”, mentre venivano rimesse alla cognizione del giudice amministrativo tutte le controversie aventi ad oggetto atti del CONI o delle FSN non comprese tra quelle “riservate” alla giustizia sportiva. Ebbene, proprio l’onnicomprendività della formula adoperata per indicare quest’ultime rendeva difficilmente delimitabile l’ambito di intervento della giurisdizione amministrativa facendole assumere una consistenza meramente “residuale” e, di fatto, svuotandola di ogni contenuto (cfr. E. LUBRANO, *op. ult. cit.*, p. 34 ss.). In pratica, il decreto legge allargava a dismisura le maglie dell’“irrelevanza”, riservando la quasi totalità delle controversie sportive agli organi giuziziali federali. Ciò suscitò alcune perplessità di ordine costituzionale, perchè la sottrazione alla giurisdizione statale della totalità delle controversie in “materia sportiva” avrebbe di fatto condotto alla creazione di una giurisdizione speciale, in contrasto con l’art. 102, co. 2, cost. Sul punto cfr. G. MANZI, *Un limite alla possibilità di adire la magistratura non sembra in linea con le regole costituzionali*, in *Guida dir.*, 2003, 34, p. 140 ss.

⁽⁷¹⁾ La disposizione in parola richiama infatti le controversie aventi ad oggetto l’«osservanza ed applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell’ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive» (lettera *a*) e «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l’irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive» (lettera *b*). A. DE SILVESTRI, *La tutela associativa e lavoristica degli sportivi dilettanti*, in *Dir. lav.*, 2004, p. 110 ss., ripreso sul punto anche da G. MANFREDI, *op. ult. cit.*, 226 ss., ha evidenziato che la locuzione contenuta nella lettera *a*), riferita all’applicazione di tutte le norme regolamentari, organizzative e statutarie dell’ordinamento sportivo, permetterebbe di espandere oltremisura l’ambito delle controversie “riservate”, finendo con il ricomprendervele tutte, indipendentemente dalla loro qualificazione tipologica in termini “tecnici”, “disciplinari”, “economici” o “amministrativi”, riproponendo in tal modo i medesimi dubbi di legittimità costituzionale già sollevati riguardo al testo antecedente alla conversione. In realtà, un rischio del genere risulta scongiurato dalla lettera della seconda parte della disposizione, ove si parla di «corretto svolgimento delle attività sportive», esplicitando in tal modo l’intenzione di fare riferimento esclusivamente alle norme sportive di carattere “tecnico”.

che formano oggetto di tali controversie e, conseguentemente, di escludere la possibilità di una loro giustiziabilità esterna risultava chiaro anche alla luce degli artt. 2, co. 2, e 3, co. 1. La prima disposizione impone ai soggetti federati di adire, per la loro risoluzione, gli organi della giustizia sportiva, dando così un fondamento legislativo al “vincolo di giustizia”; la seconda sottrae espressamente alla cognizione del giudice amministrativo le controversie riservate «agli organi di giustizia dell’ordinamento sportivo». Dal combinato disposto dei due articoli si desume che le situazioni giuridiche soggettive connesse alle controversie “tecniche” e “disciplinari” dovrebbero essere fatte valere solo ed esclusivamente avanti agli organi della giustizia sportiva.

Le situazioni soggettive connesse a controversie di altro genere, invece, assumono *ope legis* “rilevanza” esterna ⁽⁷²⁾ all’ordinamento sportivo e possono essere fatte valere avanti agli organi giurisdizionali statali. Nei loro riguardi assume rilievo la seconda questione problematica relativa ai rapporti giustiziali interordinamentali, quella del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, risolta in modo completamente diverso ed innovativo rispetto al passato. L’art. 3, infatti, distingue le controversie sportive in base ai soggetti che vi risultano coinvolti. Vengono perciò rimesse alla giurisdizione ordinaria tutte le controversie afferenti ai rapporti patrimoniali tra “pariordinati”, vale a dire tra affiliati e tesserati ⁽⁷³⁾, cui risultano completamente estranee le istituzioni sportive e i loro atti. Si tratta delle controversie c.d. “economiche”, già in passato assegnate al giudice ordinario siccome involgenti veri e propri diritti soggettivi ⁽⁷⁴⁾.

⁽⁷²⁾ Rispetto al testo originario è sufficiente la mera “rilevanza”, essendo stato eliminato l’aggettivo “effettiva” che la accompagnava.

⁽⁷³⁾ La disposizione in parola limita il proprio ambito soggettivo di applicazione ai soli rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti ma, come è stato da più parti sottolineato, risulta suscettibile di interpretazione estensiva in riferimento a tutti gli altri soggetti che compongono l’ordinamento sportivo, in particolare a quelli indicati nella l. n. 91/1981, quali gli allenatori, i preparatori atletici e i direttori tecnici. In tal senso cfr. G. DE MARZO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra spinte autonomistiche e valori costituzionali*, in *Corr. Giur.*, 2003, p. 1628; R. COLAGRANDE, *op. cit.*, p. 732; P. D’ONOFRIO, *op. cit.*, p. 219 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 262.

⁽⁷⁴⁾ Anche in questo caso, pertanto, il legislatore si è limitato a compiere una mera operazione di razionalizzazione dell’esistente, da taluno reputata addirittura inutile, dato che le controversie aventi ad oggetto i diritti soggettivi patrimoniali si devolvrebbero automaticamente al loro giudice naturale, quello ordinario, senza la ne-

Alla giurisdizione amministrativa sono invece devolute tutte le controversie aventi ad oggetto gli atti del CONI e delle FSN non riconducibili alle due categorie “riservate” alla giustizia sportiva. Ciò stante, l’ambito oggettivo entro cui è chiamata ad esplicarsi la cognizione del giudice amministrativo è insuscettibile di predeterminazione *ex ante*, ed anzi si ricava “in negativo”, per sottrazione, finendo per assumere una consistenza “residuale”. Vi ricadono infatti le controversie originate dall’impugnazione di un atto o di un provvedimento del CONI o di una FSN, emanato a seguito dell’applicazione di disposizioni statutarie o regolamentari afferenti non agli ambiti “tecnici” o “disciplinari” “riservati” alla giustizia sportiva, bensì a quelli strettamente federativi-“associativi” ⁽⁷⁵⁾. In via di mera approssimazione, pertanto, risultano assoggettate alla giurisdizione amministrativa le controversie sportive *lato sensu* “amministrative”. In realtà, in applicazione dei principi generali statuiti nella disposizione di apertura della legge, debbono ritenersi rimesse alla cognizione del giudice amministrativo tutte le controversie involgenti situazioni giuridiche soggettive incise da atti o provvedimenti federali e del CONI provviste di “rilevanza” esterna. Il legislatore ha infatti limitato la cognizione del giudice ordinario ai soli rapporti patrimoniali tra “pariordinati”, per cui ogni pretesa originata o incisa da un provvedimento sportivo, nel momento in cui assume rilievo esterno, può essere fatta valere solo ed esclusivamente di fronte al giudice amministrativo che, non a caso, è stato investito della giurisdizione esclusiva. Il problema del riparto di giurisdizione appare pertanto definitivamente risolto a vantaggio del giudice amministrativo.

La l. n. 280/2003, in conclusione, ha delineato un quadro d’insieme dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale e, all’interno di quest’ultima, tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione

cessità di alcuna espressa attribuzione in tal senso, per cui la disposizione inserita nella legge del 2003 sarebbe superflua ed addirittura “pleonastica”, come afferma E. CROCETTI BERNARDI, *Giurisdizione ordinaria e lavoro sportivo*, in *La giustizia sportiva*, cit., p. 138; R. COLAGRANDE, *op. cit.*, p. 731.

⁽⁷⁵⁾ La legge di conversione, infatti, ha statuito la piena “rilevanza”, al contempo disponendone l’assoggettamento alla giurisdizione amministrativa, della principale categoria di controversie “associative”, quelle afferenti all’affiliazione e al tesseramento, nonché delle controversie afferenti ai provvedimenti federali di ammissione o di diniego di ammissione di squadre e atleti ai campionati e ai tornei, come si evince inequivocabilmente dal fatto che, in sede di conversione, sono state sottratte alla “riserva” a favore degli organi giustiziali sportivi.

amministrativa che, all'apparenza, si presenta lineare e coerente con gli obiettivi prefissati. Il nuovo modello di riparto di giurisdizione introdotto dalla legge in parola, peraltro, in epoca immediatamente successiva alla sua entrata in vigore ha ricevuto sostanziale conferma ad opera delle Sezioni Unite della Suprema Corte ⁽⁷⁶⁾. Purtuttavia, la sua applicazione concreta ha condotto ad esiti completamente diversi e opposti rispetto a quelli sperati e attesi e ha disvelato l'esistenza di una serie di profili problematici di non marginale rilievo che ne potrebbero stravolgere l'ispirazione di fondo e i tratti caratterizzanti.

5. I profili problematici: l'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni legislative, tra espansione degli ambiti di "rilevanza" e graduazione delle modalità di tutela.

La principale problematica applicativa riguarda proprio la delimitazione dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale. L'*actio finium regundorum* compiuta dal legislatore si è rivelata infatti del tutto insoddisfacente e non è riuscita a ridurre la conflittualità interordinamentale. L'impiego del criterio della "rilevanza" e il ricorso alla tradizionale quadripartizione delle controversie sportive hanno determinato la riproposizione in termini sostanzialmente immutati dei problemi esistenti al riguardo prima della riforma.

In primis, infatti, risulta assai difficoltoso ricondurre ciascuna controversia all'interno dell'una o dell'altra categoria, data la permeabilità dei rispettivi confini ⁽⁷⁷⁾. In secondo luogo, è impossibile compiere un'operazione di predeterminazione *ex ante* delle controversie involgenti situazioni soggettive giuridicamente "irrilevanti", peraltro attraverso la loro riconduzione ad ambiti categoriali di difficile prede-

⁽⁷⁶⁾ SS. UU. Civ., n. 5775/2004, in *Giust. Civ.*, 2005, I, p. 1625 ss., con nota di G. VIDIRI, *Le controversie sportive e il riparto della giurisdizione*, *ivi*, p. 1629 ss., ove sono state individuate quattro categorie di controversie: quelle "tecniche" e "disciplinari", "irrilevanti" per l'ordinamento "generale"; quelle "economiche" tra associati, rimesse al giudice ordinario; quelle aventi ad oggetto gli atti provvedimenti del CONI e delle FSN, rimesse alla giurisdizione amministrativa esclusiva.

⁽⁷⁷⁾ Ad es., vi possono essere casi in cui una sanzione "disciplinare", per la sua natura od entità, incide sul vincolo associativo del destinatario, determinandone la perdita o la rimozione (es. revoca dell'affiliazione o del tesseramento), finendo in tal modo per sconfinare negli ambiti materiali propri delle controversie "amministrative-associative".

finizione. Da un lato, infatti, non può escludersi aprioristicamente l'ipotesi che gli effetti "diretti", di tipo puramente sportivo, derivanti dall'emanazione degli atti federali "tecnici" o "disciplinari", provochino la lesione di situazioni giuridiche soggettive "qualificate". Dall'altro, stanti i molteplici profili economico-spettacolari che connotano le attività sportive affiancandosi a quelli puramente agonistici, gli atti federali in parola spiegano una molteplicità di effetti "indiretti" incidenti su posizioni soggettive di carattere economico-patrimoniale o personale dei soggetti federati indubbiamente provviste di "rilevanza" esterna ⁽⁷⁸⁾. In questi casi, ogni disposizione diretta a precludere l'impugnativa degli atti federali avanti agli organi giurisdizionali statali risulterebbe palesemente incostituzionale per violazione dell'art. 24 della Carta.

Proprio al fine di scongiurare il paventato rischio di incostituzionalità, subito dopo l'entrata in vigore della legge i giudici amministrativi di primo grado hanno fatto ricorso ad un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2, co. 1, ove si indicano le categorie di controversie "riservate" alla giustizia sportiva. L'interpretazione conforme a Costituzione è stata favorita e resa possibile da una lettura della disposizione *de qua* in combinato disposto con l'art. 1, co. 2 ⁽⁷⁹⁾, ove si identifica nella "rilevanza" delle situazioni giuridiche soggettive incise dagli atti federali il limite all'autonomia dell'ordinamento sportivo e il criterio informatore dei rapporti con l'ordinamento "generale". Quest'ultima disposizione, per la sua collocazione topografica e

⁽⁷⁸⁾ Per richiamare l'esempio precedente, determinate sanzioni "disciplinari", per la loro durata, natura ed entità potrebbero incidere sul vincolo associativo o addirittura su alcuni diritti costituzionalmente protetti dei destinatari, quali quelli al lavoro o all'iniziativa economica privata.

⁽⁷⁹⁾ Proprio in virtù di questa lettura in combinato disposto degli artt. 1 e 2 l. n. 280/2003, E. LUBRANO, *op. ult. cit.*, p. 37, e G. BAROZZI REGGIANI, *op. cit.*, p. 195, parlano piuttosto di interpretazione «logica, teleologica e sistematica». Sul collegamento tra art. 1, co. 2, e art. 2 e sulla possibilità di farne conseguire un'interpretazione conforme a Costituzione cfr. E. LUBRANO, *L'ordinamento giuridico, cit.*, p. 66; ID., *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003*, n. 280, in *La giustizia sportiva, cit.*, p. 170 ss.; L. COLANTUONI, *op. cit.*, p. 528. Nel medesimo senso, pur con varietà di accenti, anche A. DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia, cit.*, p. 89; M. R. SPASIANO, *La giustizia sportiva innanzi al giudice amministrativo: problemi aperti*, in Aa. Vv., *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, Milano, 2009, p. 110; M. IMMORDINO, *L'attribuzione alla cognizione dell'Alta Corte di Giustizia sportiva dei diritti indisponibili: verso una rivitalizzazione dell'ordinamento sportivo?*, in *Nuove aut.*, 2010, p. 305 ss.

per la sua intitolazione («principi generali») viene applicata in via preferenziale rispetto ad ogni altra disposizione successiva, compresa quella di cui all'art. 2, co. 1, cui deve pertanto ascriversi un valore meramente indicativo e presuntivo in ordine all'«irrelevanza» delle controversie sportive ivi indicate.

Si garantisce in tal modo ai soggetti federati la possibilità di adire la giurisdizione statale avverso gli atti federali «tecnici» o «disciplinari», asseritamente «riservati» alla cognizione della giustizia sportiva, qualora lamentino la lesione di una situazione giuridica soggettiva «qualificata». Il giudice amministrativo, pertanto, una volta investito della cognizione di una controversia «tecnica» o «disciplinare», non potrebbe *sic et simpliciter* declinare la giurisdizione, dovendo piuttosto procedere ad una valutazione al lume della «rilevanza» delle situazioni giuridiche soggettive incise dagli atti federali e, se del caso, ad accordare la dovuta tutela al ricorrente. L'orientamento in parola si è formato in riferimento alle controversie «disciplinari»⁽⁸⁰⁾, ma le considerazioni svolte dai giudici amministrativi paiono almeno astrattamente suscettibili di riproposizione anche riguardo a quelle «tecniche», nella misura in cui si ritenesse possibile far discendere dall'applicazione delle relative disposizioni la lesione di situazioni soggettive «qualificate».

Di recente, però, tanto il Consiglio di Stato⁽⁸¹⁾ quanto il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione siciliana⁽⁸²⁾, investiti

⁽⁸⁰⁾ In particolare, oltre a Cons. St., Sez. VI, n. 5025/2004, *cit.*, cfr. Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 7331/2006, in *Foro Amm. – Tar*, 2006, p. 2967 ss., con nota di G. MANFREDI, *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, *ivi*, p. 2971 ss.; Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 5465/2007; Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 2472/2008, in *Foro Amm. – Tar*, 2008, p. 2080 ss., con nota di P. SANDULLI, *I limiti della «giurisdizione sportiva»*, *ivi*, p. 2088 ss.

⁽⁸¹⁾ Cons. St., Sez. VI, n. 5782/2008, in *Foro Amm. – Cons. St.*, 2008, p. 3111 ss., riguardo alla quale cfr. nota di F. GOISIS, *op. ult. cit.*, p. 1417 ss.

⁽⁸²⁾ Cons. Giust. Amm. Reg. Sicilia, n. 1048/2007, in *Foro Amm. – Cons. St.*, 2007, p. 3537, con nota di N. PAOLANTONIO, *Ancora su sport e giustizia*, *ivi*, p. 3537 ss., nonché in *Corr. Mer.*, 2008, 2, p. 242 ss., con nota di G. FRACCASTORO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo nelle materie riservate alla sua giurisdizione*, *ivi*, p. 243 ss., nonché in *Guida Dir.*, 2007, 48, p. 95 ss., con nota di S. MEZZACAPO, *Le conseguenze patrimoniali delle sanzioni non travolgono il sistema delle competenze*, *ivi*, p. 103 ss. Su detta pronuncia cfr. anche M. SANINO, *Il difficile approdo delle problematiche in tema di giustizia sportiva*, in *Dir. sport.*, 2007, p. 775 ss.; E. LUBRANO, *La sentenza abbonati-Catania: il Consiglio siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al protozoico*, in *Dir. sport.*, 2007, p. 789 ss.;

della questione, non hanno condiviso l'interpretazione conforme a Costituzione seguita dai giudici di prime cure. Per la verità, nelle due pronunce è possibile cogliere alcune differenze che lasciano intravedere una non univoca presa di posizione al riguardo da parte dei due supremi organi della giurisdizione amministrativa. I giudici siciliani, infatti, escludono risolutamente la possibilità di ricorrere all'interpretazione conforme a Costituzione e si attestano piuttosto su quella letterale⁽⁸³⁾, ritenendo chiara ed inequivoca la volontà del legislatore di riservare alla giustizia sportiva la cognizione degli atti federali "tecnici" e "disciplinari", a prescindere dalla loro possibile incidenza su situazioni soggettive provviste di "rilevanza" esterna, e di accordare in tal modo prevalenza all'autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto al diritto di agire in giudizio ex art. 24 cost.

Il Consiglio di Stato, invece, è pervenuto ad una conclusione soltanto in parte analoga, peraltro attraverso un *iter* logico-argomentativo dubitativo. Da un lato, infatti, i giudici di Palazzo Spada respingono l'interpretazione conforme a Costituzione propugnata dai giudici di prime cure che si tradurrebbe a loro avviso, «di fronte ad una norma dalla chiara ed univoca portata precettiva, in una operazione di disapplicazione della legge incostituzionale, senz'altro preclusa a questo

M. DELSIGNORE, *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un Giudice privo della competenza funzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, p. 1128 ss.; G. VELTRI, *Giustizia sportiva: principio di autonomia e giurisdizione statale in tema di sanzioni disciplinari*, in *Corr. Mer.*, 2008, 2, p. 50 ss.; L. CIMELLARO, *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Danno e resp.*, 2009, p. 612 ss.

⁽⁸³⁾ Secondo tale pronuncia, la legge «ha operato una scelta netta, nell'ovvia consapevolezza che l'applicazione di una norma regolamentare sportiva ovvero l'irrogazione di una sanzione disciplinare sportiva hanno normalmente grandissimo rilievo patrimoniale indiretto; e tale scelta l'interprete è tenuto ad applicare, senza poter sovrapporre la propria "discrezionalità interpretativa" a quella legislativa esercitata dal Parlamento» (Punto 4). Né vi sarebbero profili di illegittimità costituzionale, atteso che non contrasta con l'art. 41 cost. «la scelta del legislatore ordinario di stabilire che, quando un imprenditore decida di operare nel settore dello sport, resti interamente ed esclusivamente assoggettato alla disciplina interna dell'ordinamento sportivo... ma limitatamente ai due soli profili di cui alle ricordate lettere a) e b) del cit. art. 2, co. 1, del decreto legge n. 220/2003». Critica recisamente il ragionamento seguito L. FERRARA, *op. ult. cit.*, p. 512, il quale rileva correttamente come nel caso di specie non fosse in gioco il solo art. 41 cost., bensì anche una serie di diritti assoluti e relativi degli abbonati-ricorrenti che il giudice ha colpevolmente omesso di considerare.

Giudice»⁽⁸⁴⁾. Dall'altro, però, mostrano piena consapevolezza del fatto che l'interpretazione letterale lascia residuare dubbi di legittimità costituzionale in ordine alla carenza assoluta di tutela riguardo ad una molteplicità di atti federali potenzialmente incisivi di situazioni soggettive "qualificate". Proprio per questo motivo il Consiglio di Stato ha adombrato la possibilità di ricorrere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata, formulata però su basi completamente diverse rispetto a quella seguita dai giudici di primo grado. Secondo la pronuncia in commento, infatti, i soggetti federati potrebbero adire il giudice amministrativo avverso gli atti federali "disciplinari" asseritamente lesivi di loro posizioni giuridiche soggettive "qualificate" al solo scopo di ottenere la tutela meramente risarcitoria. Si tratterebbe pertanto di una interpretazione conforme a Costituzione "correttiva" rispetto a quella dei giudici di prime cure. Identiche, infatti, sono le premesse di partenza, relative alla potenziale "rilevanza" esterna delle controversie "riservate" dalla legge alla giustizia sportiva e alla conseguente facoltà di ricorrere alla tutela giurisdizionale statale. Diverse, invece, sono le conseguenze che se ne fanno discendere in ordine alle modalità di tutela. L'*iter* argomentativo seguito dal Consiglio di Stato ha ricevuto di recente l'avallo della Corte costituzionale.

Immediatamente dopo la pronuncia del Consiglio di Stato il Tar Lazio⁽⁸⁵⁾, investito di un giudizio di legittimità di un provvedimento "disciplinare" inflitto a carico di un soggetto federato al fine di provvedere al suo annullamento, di fronte all'alternativa di declinare la giurisdizione, in ossequio alle indicazioni del giudice di legittimità, oppure di affermarla, con il rischio di andare incontro ad una riforma della sentenza, ha deciso di investire della questione la Corte costituzionale.

⁽⁸⁴⁾ Cons. St., Sez. VI, n. 5782/2008, *cit.*, Punto 3.8.

⁽⁸⁵⁾ Tar Lazio, Sez. III, ord. n. 241/2010, in *Foro it.*, 2010, III, c. 528 ss., nonché in *Giur. mer.*, 2010, p. 2560 ss., con nota di L. MARZANO, *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive: il contrasto tra Tar e Consiglio di Stato approda alla Corte costituzionale*, *ivi*, p. 2567 ss. Per un commento all'ordinanza di rimessione cfr. anche A. DE SILVESTRI, *La mission impossible del legislatore di conversione e la progressiva demolizione del sistema sportivo*, in www.giustiziasportiva.it, 2/2010. La questione traeva origine dal ricorso proposto da un dirigente della Benetton Treviso avverso le decisioni degli organi giustiziali federali e della CCAS a mezzo delle quali era stata irrogata a suo carico la sanzione "disciplinare" dell'inibizione allo svolgimento dell'attività federale a causa della commissione di un "illecito sportivo".

La pronuncia della Corte ⁽⁸⁶⁾, previa evocazione del principio per cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni costituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» ⁽⁸⁷⁾, ha rilevato l'infondatezza della questione a mezzo di una sentenza interpretativa di rigetto. Il Giudice delle leggi, infatti, ha avallato l'interpretazione conforme a Costituzione "correttiva" adombrata dal Consiglio di Stato, limitandosi al riguardo a richiamare pedissequamente le argomentazioni e i passaggi seguiti dai giudici di Palazzo Spada nella pronuncia del 2008 ⁽⁸⁸⁾. La conclusione cui è approdata la Corte, sulla scorta di quanto già sostenuto dal Consiglio di Stato è la seguente: nell'ipotesi in cui un atto federale "disciplinare" incida una situazione soggettiva "rilevante" e "qualificata", *sub specie* di diritto soggettivo o interesse legittimo, la "riserva" alla giustizia sportiva delle relative

⁽⁸⁶⁾ C. Cost., n. 49/2011, *cit.*, anche in *Dir. sport.*, 2011, p. 71 ss., con nota di M. MANCINI, *La Corte costituzionale individua il punto di equilibrio nei rapporti tra ordinamento "autonomo" sportivo e ordinamento "sovrano" statale, tra espansione degli ambiti di "rilevanza" e riduzione delle modalità di tutela*, *ivi*, p. 91 ss., e in *Resp. civ.*, 2011, p. 417 ss., con nota di G. FACCI, *Il risarcimento del danno come punto di bilanciamento tra il controverso principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e l'art. 24 cost.*, *ivi*, p. 420 ss., *Riguardo a questa pronuncia cfr. anche E. LUBRANO, La Corte costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2011, 1, p. 63 ss.; A. E. BASILICO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto di agire in giudizio: una tutela dimezzata?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 734 ss.; G. BAROZZI REGGIANI, *La Corte costituzionale ridisegna i confini tra giustizia statale e giustizia sportiva*, in *Dir. econ.*, 2011, p. 369 ss.; A. DE SILVESTRI, *La Corte costituzionale "azzoppa" il diritto d'azione dei tesserati e delle affiliate*, in *www.giustiziasportiva.it*, 1/2011; F. BLANDO, *La Corte costituzionale individua lo sport come una "formazione sociale" di dimensione internazionale (tutela giurisdizionale e tutela associativa alla ricerca di nuovi equilibri costituzionali del d. l. 220/2003 convertito nella l. 280/2003)*, in *www.giustiziasportiva.it*, 2/2011.

⁽⁸⁷⁾ Punto 4.5. del *Considerato in Diritto*. Sull'interpretazione costituzionalmente orientata cfr. G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006.

⁽⁸⁸⁾ Si esprime in senso critico al riguardo A. E. BASILICO, *op. cit.*, p. 740 ss., il quale sottolinea che la pronuncia del Consiglio di Stato era isolata e non poteva pertanto costituire "diritto vivente" ed era volta ad ampliare e non a restringere la possibilità di accedere alla giurisdizione statale. Allo stesso modo A. A. DI TODARO, *op. cit.*, p. 703 ss., ritiene che la Corte costituzionale abbia erroneamente interpretato la pronuncia del Consiglio di Stato richiamata quale "diritto vivente", applicandone peraltro i principi a una fattispecie completamente diversa, perché il ricorrente non aveva spiegato la domanda risarcitoria bensì soltanto quella caducatoria.

controversie non preclude all'affiliato o al tesserato di adire la giurisdizione esclusiva amministrativa, consentendogli però di ottenere la sola tutela risarcitoria e non l'annullamento dell'atto⁽⁸⁹⁾. In pratica, pertanto, la "riserva" alla giustizia sportiva di alcune categorie di controversie non si traduce nella preclusione assoluta di adire la giurisdizione statale, bensì soltanto in una limitazione delle modalità di tutela accordabili, ridotte alla sola tutela per equivalente, con esclusione di quella ripristinatoria-caducatoria. Questa soluzione, ad avviso delle Corti, permette di addivenire ad un equilibrato bilanciamento tra tutela delle situazioni soggettive "qualificate" ex art. 24 cost. e autonomia dell'ordinamento sportivo ex artt. 2 e 18 cost. e di evitare indebite, non armoniche intromissioni della giurisdizione statale negli ambiti di pertinenza di quest'ultimo ordinamento.

In attesa di conoscere il "seguito" della pronuncia in commento è comunque possibile individuare alcune conseguenze di ordine sistematico che ne discendono riguardo al rapporto giustizia sportiva-giurisdizione statale. Anzitutto, il criterio di "rilevanza" indicato all'art. 1, co. 2 quale principio ispiratore dei rapporti ordinamentali assume la

⁽⁸⁹⁾ Si inserisce in questo contesto il dibattito problema della "pregiudizialità amministrativa", vale a dire dell'ammissibilità o meno della domanda risarcitoria dispiiegata autonomamente e non contestualmente o successivamente a quella di annullamento dell'atto ritenuto illegittimo. Il problema è ora esplicitamente risolto in senso affermativo dal Codice del Processo Amministrativo che all'art. 30, co. 1, prevede che «l'azione di condanna può essere proposta contestualmente ad altra azione o, nei soli casi di giurisdizione esclusiva ... anche in via autonoma». Ne ha preso atto, di recente, Cons. St., Ad. Plen., n. 3/2011, in www.federalismi.it, 7/2011, con nota di A. M. SANDULLI, *Il risarcimento del danno nei confronti delle pubbliche amministrazioni: tra soluzione di vecchi problemi e nascita di nuove questioni*. In precedenza esisteva un contrasto al riguardo tra Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, favorevole alla "pregiudiziale amministrativa" (cfr. Cons. St., Ad. Plen., n. 4/2003, in *Foro it.*, 2003, III, c. 433 ss.; Cons. St., Ad. Plen., n. 12/2007, in *Foro it.*, 2008, III, c. 1 ss., con nota di A. TRAVI, *Pregiudizialità amministrativa e confronto fra le giurisdizioni*, *ivi*, c. 3 ss.) e Sezioni Unite della Corte di Cassazione, decisamente contrarie (cfr., *ex pluribus*, SS. UU. Civ., n. 30254/2008, in *Foro Amm. - Cons. St.*, 2008, p. 2639 ss., con nota di F. SATTÀ, *Quid novi dopo la sentenza n. 30254 del 2008 delle sezioni unite?*, *ivi*, p. 2653 ss.). Al fine di non correre il rischio di vedersi negare o comunque ridurre il risarcimento del danno E. LUBRANO, *op. ult. cit.*, p. 96 ss., suggerisce comunque di chiedere prudenzialmente nel ricorso, oltre al risarcimento dei danni, anche l'annullamento del provvedimento impugnato e la sospensione cautelare dello stesso. L'omessa impugnazione potrebbe infatti essere interpretata dal giudice amministrativo, alla stregua dell'art. 30, co. 3, del Codice del Processo Amministrativo, come acquiescenza o come condotta che abbia concorso alla produzione del danno.

consistenza di una vera e propria norma di “chiusura” del sistema, destinata a prevalere su qualsiasi altra disposizione, o meglio ad essere preferita nell’applicazione rispetto a qualsiasi altra disposizione di segno contrario.

In secondo luogo, e conseguentemente, non è possibile precludere ai soggetti federati il ricorso alla giurisdizione statale qualora ritengano lesa una loro situazione giuridica soggettiva provvista di “rilevanza” esterna, anche nell’ipotesi in cui si abbia riguardo ad una controversia “tecnica” o “disciplinare”. Spetta infatti al giudice statale valutare caso per caso, in riferimento a ciascuna controversia sottoposta alla sua cognizione, se l’atto federale impugnato determini o meno la lesione di una situazione giuridica soggettiva “qualificata”. Non assume rilievo al riguardo l’inclusione della controversia nell’una o nell’altra tra le diverse categorie individuate dalla l. n. 280/2003. L’art. 2, infatti, riguardo alle categorie di controversie “riservate” alla giustizia sportiva, vale a dire quelle “tecniche” e “disciplinari”, si limita ad introdurre una mera presunzione *iuris tantum* di “irrilevanza”, che può essere vinta attraverso la prova contraria della piena “rilevanza” esterna della situazione soggettiva incisa. La “rilevanza” di una controversia sportiva e della connessa situazione giuridica soggettiva, pertanto, non può essere predeterminata *ex ante*, per mezzo di un’astratta classificazione categoriale ⁽⁹⁰⁾, ma può ricavarsi soltanto *ex post*, all’esito di un giudizio diretto a valutare, in concreto, i molteplici profili di incidenza dell’atto impugnato sulla sfera soggettiva di affilati e tesserati.

E’ rimessa pertanto al giudice statale ogni valutazione in termini di “rilevanza” o “irrilevanza” delle situazioni soggettive incise, come ha confermato la stessa pronuncia della Corte costituzionale ⁽⁹¹⁾, richiamando una recente decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione ⁽⁹²⁾, ove si legge che «costituisce accertamento rimesso al giudice del merito la configurabilità o meno di una situazione giuridicamente rilevante per l’ordinamento statale e, come tale, tutelabile». Si tratta peraltro di una valutazione di merito, di carattere “sostan-

⁽⁹⁰⁾ Come sembrano riconoscere anche I. DEL GIUDICE, *La giustizia sportiva tra pretese autonomistiche e tutela dei diritti*, in *Foro Amm.* – *Tar*, 2008, p. 2645, che parla di un criterio «mobile perché occasionale»; L. FERRARA, *op. ult. cit.*, p. 511, il quale afferma che è impossibile «imbalsamare la soluzione del problema».

⁽⁹¹⁾ C. Cost., n. 49/2011, Punto 4.2. del *Considerato in Diritto*.

⁽⁹²⁾ SS. UU. Civ., ord. n. 18052/2010, in *Giust. Civ.*, 2011, I, p. 1754 ss.

ziale”, insuscettibile di dare luogo a questioni di riparto di giurisdizione. Il rapporto tra giustizia sportiva e giurisdizione statale sottende pertanto una questione di merito, la cui risoluzione dipende dalla qualificazione “sostanziale” della pretesa azionata. Ogni eventuale questione di giurisdizione volta a stabilire se la cognizione della controversia spetti al giudice ordinario o a quello amministrativo è succedanea, perché presuppone l’avvenuta qualificazione nel senso della “rilevanza” della pretesa azionata, che dipende a sua volta dalla previa risoluzione di una questione di diritto “sostanziale”, relativa all’individuazione della natura degli atti federali impugnati e delle situazioni soggettive connesse.

In terzo ed ultimo luogo, si dovrebbe assistere ad un’espansione degli ambiti di “rilevanza” ben oltre ciò che prevede la legge. Il giudice statale, infatti, per formulare il proprio giudizio in punto di “rilevanza” deve prendere in considerazione la molteplicità di effetti, tanto “diretti” quanto “indiretti”, spiegati da ciascun provvedimento federale rispetto alle situazioni giuridiche soggettive di cui sono titolari i soggetti federati. Conseguentemente, vista la dimensione sempre più spiccatamente economico-spettacolare assunta dalle attività sportive rispetto a quella agonistica posseduta in origine appare sempre più agevole, per i giudici, affermare la lesione di situazioni soggettive provviste di “rilevanza” esterna ad opera di una variegata gamma di atti e attività federali ⁽⁹³⁾. In pratica il costante, reiterato ricorso all’interpretazione costituzionalmente orientata può dar luogo ad un fenomeno di “eterogenesi dei fini”. A dispetto delle intenzioni del legislatore, infatti, la maggiore attenzione rivolta ai molteplici profili di incidenza sulle diverse situazioni giuridiche soggettive connesse all’esercizio delle attività federali determinerà l’espansione della sfera della “rilevanza” esterna e del conseguente ambito di intervento del giudice amministrativo ⁽⁹⁴⁾. E’ comunque auspicabile che i giudici sta-

⁽⁹³⁾ In ordine alla molteplicità di effetti extrasportivi “rilevanti” e alla necessità di una loro effettiva tutela cfr. M. SPASIANO, *Sport professionistico, giustizia sportiva e sindacato del giudice ordinario*, in www.giustamm.it, 7/2007; M. A. SANDULLI, *Ordinamento sportivo e giurisdizione amministrativa*, in *Ordinamento sportivo e calcio professionistico*, cit., p. 118.

⁽⁹⁴⁾ I giudici statali, comunque, nella qualificazione delle situazioni giuridiche soggettive che formano oggetto delle controversie sportive continuano a privilegiare l’approccio “casistico”. Secondo E. LUBRANO, *I rapporti*, cit., p. 36 ss., sarebbe stato più corretto, da parte del legislatore, limitarsi a codificare i principi di autonomia e “rilevanza”, rimettendo ai giudici il compito di applicarli alle singole fattispecie sot-

tali maneggino il criterio della “rilevanza” con estrema cautela, sì da evitare di trasformarlo in un *passe-partout*, in un grimaldello ⁽⁹⁵⁾ con il quale scardinare il punto di equilibrio tra autonomia dell’ordinamento sportivo e “sovranità” dell’ordinamento “generale” individuato dal legislatore del 2003 attraverso l’esplicita indicazione categoriale delle pretese giuridicamente “irrilevanti”. Qualora il rischio paventato si realizzasse, infatti, si assisterebbe ad un improvvido allargamento delle maglie dell’area della giustiziabilità esterna, in aperto contrasto con l’intento della legge del 2003 di configurare l’intervento della giurisdizione statale come *extrema ratio*.

Proprio al fine di impedire l’alterazione e compromissione dell’equilibrio dei rapporti interordinamentali cui l’interpretazione costituzionalmente orientata e il conseguente allargamento delle maglie della “rilevanza” possono condurre la Corte ha ritenuto opportuno introdurre alcuni “correttivi” volti a limitarne le virtualità espansive e a scongiurare il rischio dell’eccessiva e sproporzionata compressione dell’autonomia dell’ordinamento sportivo. Pur riconoscendo ai soggetti federati la facoltà di adire la giurisdizione statale avverso gli atti federali “riservati” asseritamene lesivi di situazioni giuridiche soggettive “qualificate”, infatti, si accorda loro una tutela giurisdizionale “dimidiata” e “semipiena”. Essi, in pratica, possono adire la giurisdizione amministrativa esclusiva al solo scopo di ottenere il risarcimento dei danni sofferti in conseguenza della lesione inferta alla propria situazione soggettiva “qualificata” da un atto federale ma non anche l’annullamento dello stesso. Conseguentemente, il giudice amministrativo può sindacare la legittimità dell’atto federale impugnato in via meramente incidentale e indiretta, al fine di accordare la sola tutela risarcitoria per equivalente, *sub specie* di pronuncia di risarcimento del danno, e non anche la tutela ripristinatoria in forma specifica, *sub specie* di pronuncia caducatoria di annullamento ⁽⁹⁶⁾.

toposte alla loro cognizione, anziché procedere direttamente all’individuazione delle questioni “rilevanti” o “irrilevanti”.

⁽⁹⁵⁾ I due termini vengono adoperati da R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 242.

⁽⁹⁶⁾ Del resto, la “riserva” contenuta all’art. 2 l. n. 280/2003 non fa in alcun modo riferimento alle controversie risarcitorie e, in ogni caso, l’esclusione della tutela giurisdizionale statale per i danni prodotti dagli atti federali sulle situazioni giuridiche soggettive “qualificate” determinerebbe, come ha sottolineato il Consiglio di Stato, non una questione processuale, bensì una «deroga sostanziale all’applicazione dell’art. 2043 c.c., priva di ogni plausibile giustificazione e sprovvista di fondamento norma-

Il ragionamento seguito dalla Corte per confortare la conclusione cui è approdata muove dalla corretta considerazione per cui un'eventuale pronuncia caducatoria, in questi casi, nella migliore delle ipotesi non riuscirebbe a produrre effetti ripristinatori mentre, nella peggiore, determinerebbe «una forma di intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo»⁽⁹⁷⁾. Secondo la Corte costituzionale, pertanto, il legislatore del 2003, all'esito di un'operazione di non irragionevole bilanciamento tra i contrapposti interessi, avrebbe inteso escludere radicalmente la possibilità «dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo», vale a dire la tutela ripristinatoria in forma specifica.

Sotto quest'ultimo profilo, però, l'*iter* logico-argomentativo seguito dalla Corte e le conclusioni cui è pervenuta appaiono poco persuasivi e comunque inadeguati a garantire un equilibrato bilanciamento degli interessi contrapposti ingenerando il rischio, in alcuni casi, di un'eccessiva compressione della tutela delle situazioni soggettive "qualificate". In primo luogo, infatti, non è possibile ravvisare alcun fondamento alla tesi della tutela "dimidiata" nelle disposizioni della legge del 2003, il cui tenore letterale parrebbe deporre, semmai, in senso esattamente contrario. La legge opera una suddivisione tra categorie di controversie fondata sul criterio "sostanziale" della loro "rilevanza" o "irrilevanza" e quindi sulla possibilità o meno di accordare loro la tutela giurisdizionale statale, senza fornire alcuna indicazione

tivo espresso» (Cons. St., Sez. VI, n. 5782/2008, *cit.*, Punto 3.10). In precedenza, questa soluzione era stata adombrata da G. VERDE, *Sul difficile rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in Aa. Vv., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, 2009, p. 677 ss., il quale riteneva tutelabili soltanto le situazioni giuridiche soggettive provviste di "rilevanza di secondo grado", in quanto toccate indirettamente dai provvedimenti sportivi.

⁽⁹⁷⁾ La pronuncia, infatti, vista la necessità del previo esperimento di tutti i gradi della giustizia sportiva e i successivi, incerti tempi della giustizia statale, rischierebbe di intervenire in un momento in cui gli effetti "sportivi" spiegati dall'atto federale impugnato sono ormai divenuti irreversibili e di risultare pertanto *inutiliter data*. D'altro canto, se la pronuncia caducatoria potesse dispiegare appieno la sua efficacia ripristinatoria anche a notevole distanza di tempo dagli accadimenti che ne hanno determinato l'emanazione, con conseguente stravolgimento degli effetti "sportivi" prodotti *medio tempore* dall'atto federale impugnato, si correrebbe il rischio di compromettere il regolare svolgimento e il susseguirsi delle manifestazioni e delle stagioni sportive e di comprimere così il contenuto minimo essenziale, il *proprium* dell'autonomia dell'ordinamento sportivo.

utile sulle modalità di tutela. L'introduzione *in subiecta materia* di un'ipotesi di giurisdizione esclusiva radica comunque in capo al giudice amministrativo la facoltà di accordare tanto la tutela caducatoria quanto quella risarcitoria.

In secondo luogo, l'aprioristica esclusione della tutela ripristinatoria in forma specifica non rappresenta certo una soluzione espressiva di un armonico, equilibrato e ragionevole bilanciamento degli interessi contrapposti, comportando anzi l'eccessivo sacrificio di uno di essi (l'integrale tutela delle situazioni soggettive "qualificate") a beneficio dell'integrale realizzazione dell'altro (l'autonomia dell'ordinamento sportivo) ⁽⁹⁸⁾. La scelta di accordare la mera tutela risarcitoria per equivalente, infatti, appare opportuna e ragionevole nell'ipotesi in cui quella caducatoria risultasse inutile o impossibile - perché il bene della vita di cui si invoca la tutela è ormai irrimediabilmente compromesso e irripristinabile - oppure sproporzionata ed eccessivamente invasiva dell'autonomia ordinamentale sportiva, siccome idonea ad alterare il naturale susseguirsi delle stagioni sportive o a stravolgere risultati e graduatorie ormai acquisiti e definitivi. Di contro, non vi sarebbe ragione di precludere la tutela in forma specifica qualora risultasse ancora utile e possibile - perché il bene della vita di cui si invoca la tutela è stato solo provvisoriamente inciso ed è comunque suscettibile di reintegro - e non comportasse un'eccessiva invadenza dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, tale da minarne le fondamenta ⁽⁹⁹⁾.

Alla luce di queste considerazioni, pertanto, dovrebbero ricevere applicazione anche nei riguardi delle controversie sportive provviste

⁽⁹⁸⁾ Inoltre, come sottolinea G. MANFREDI, *Gruppi sportivi, cit.*, p. 695 ss., «soverte il rapporto tra principio personalistico e principio pluralistico sancito dall'art. 2 cost.» e «si dissocia dal modello generale delle tutele endoassocie affermatosi dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana... imperniato sull'integrazione degli ordinamenti infrastatali e sulla piena giustiziabilità delle norme dei medesimi», ingenerando dubbi di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 cost., perché assegna alle "formazioni sociali" sportive un regime giuridico diverso e "privilegiato" rispetto alle altre quali quelle politiche, sindacali e professionali. Nel medesimo senso anche A. DE SILVESTRI, *op. ult. cit.*, p. 7 ss., il quale ritiene che la Corte avrebbe dovuto accogliere l'eccezione di incostituzionalità perché il tenore letterale della legge non consentirebbe l'individuazione di «*un tertium genus* di pretese sportive a rilevanza limitata», non essendovi alternativa tra "irrelevanza" e tutela piena.

⁽⁹⁹⁾ Esprime dubbi sulla reale efficacia ed effettività di tutela del ristoro per equivalente anche A. E. BASILICO, *op. cit.*, p. 739.

di “rilevanza” esterna le medesime regole di carattere generale che informano i rapporti tra i diversi strumenti di tutela conosciuti nel nostro ordinamento. Del resto è la stessa Corte costituzionale a riconoscere - attraverso il richiamo agli artt. 2058 c.c. e 30 d. lgs. n. 104/2010- che la scelta circa la più opportuna modalità di tutela da accordare nei singoli casi è rimessa al potere discrezionale del giudice, che dovrebbe concedere quella in forma specifica soltanto in via eventuale, qualora risulti in tutto o in parte possibile, dovendo disporre negli altri casi il risarcimento per equivalente. O, sotto altro profilo, dovrebbe accordare esclusivamente la tutela risarcitoria nelle sole ipotesi in cui non è possibile accedere, in tutto o in parte, a quella in forma specifica, perchè il bene della vita di cui si chiede la reintegrazione non potrebbe più essere utilmente ripristinato. In pratica, pertanto, dovrebbe essere affidata al giudice l’operazione di “bilanciamento” al fine di scegliere, all’esito della stessa, le modalità di tutela più idonee ed appropriate a preservare l’equilibrio dei valori contrapposti. Per garantire questo equilibrio, pertanto, dovrebbe mantenersi salva ed impregiudicata la facoltà del giudice di accordare anche la tutela ripristinatoria.

In quest’ottica critica delle conclusioni cui è approdata la pronuncia della Corte ⁽¹⁰⁰⁾, pertanto, dovrebbe permettersi al giudice di ricorrere ad una modulazione e graduazione delle forme di tutela accordabili alle pretese soggettive azionate, anche in base alla diversa qualità e consistenza degli interessi incisi dagli atti federali impugnati. Si rileva, al riguardo, che ciascun atto federale spiega una molteplicità di effetti. Alcuni dei quali, c.d. “diretti”, sono meramente “sportivi”, perchè incidono solo ed esclusivamente sul risultato sportivo, sul “merito sportivo” o, comunque, sulle prerogative che connotano lo *status* sportivo di affiliati e tesserati. Agli effetti “diretti”-“sportivi” si accompagna di solito una molteplicità di effetti “indiretti”, incidenti su situazioni giuridiche soggettive dei soggetti federati provviste di “rilevanza” anche nell’ordinamento “generale”, *sub specie* di lesioni della loro sfera patrimoniale o personale. Ebbene, sulla scorta della diversa consistenza riconosciuta ai molteplici “effetti” dispiegati dagli atti federali e alla variegata gamma di interessi e situazioni soggettive che

⁽¹⁰⁰⁾ Si esprime criticamente riguardo alla scelta della Corte di riconoscere la tutela meramente risarcitoria, in virtù del danno che provoca ai diversi interessi in gioco, primo tra tutti quello al «ripristino della legalità e della regolarità agonistica» E. LUBRANO, *La Corte costituzionale n. 49/2011*, cit., p. 94 ss.

ne risultano incisi è possibile pervenire ad una diversificazione delle modalità di tutela rispetto a ciascuna controversia sportiva sottoposta alla cognizione del giudice statale.

In alcuni casi gli effetti “diretti” spiegati dall’atto federale sul piano sportivo assumono “rilevanza” anche nell’ordinamento “generale”. L’esempio emblematico è quello degli atti federali che incidono in modo definitivo ed irreversibile sullo *status* di soggetto federato determinandone la perdita o, quantomeno, una consistente, rilevante alterazione ⁽¹⁰¹⁾. In tal caso, come si vedrà di qui a poco, al fine di pervenire ad un equilibrato bilanciamento degli interessi in gioco e di evitare la definitiva ed irrimediabile compressione della situazione giuridica soggettiva dei soggetti federati, il giudice dovrebbe accordare congiuntamente la tutela ripristinatoria e quella risarcitoria. Nella gran parte dei casi, però, gli effetti “diretti” spiegati dagli atti federali rilevano soltanto sul piano sportivo e vi si affiancano una serie di effetti “indiretti”, solitamente di tipo patrimoniale, provvisti di piena “rilevanza” esterna. In tal caso, pertanto, al fine di salvaguardare l’equilibrio tra tutela delle situazioni soggettive “qualificate” e autonomia dell’ordinamento sportivo, *sub specie* di conservazione del risultato sportivo conseguito, e anche per garantire la continuità delle stagioni sportive, il giudice statale dovrebbe limitarsi a concedere il ristoro per equivalente dei pregiudizi indirettamente sofferti dai soggetti federati.

In pratica, il giudice dovrebbe compiere una valutazione in termini di legittimità/validità dell’atto federale soltanto in via incidentale, al fine di addivenire non all’annullamento dello stesso bensì all’accoglimento o alla reiezione della domanda risarcitoria. Per la verità -senza voler anticipare tematiche che verranno affrontate nel prosieguo- si potrebbe in alcuni casi giungere a sostenere che persino il “risultato sportivo”, o addirittura l’aspirazione alla vittoria, assurgono al rango di interessi “qualificati” suscettibili di tutela avanti al giudice statale, il quale sarebbe in tal modo chiamato ad incidere sul profilo essenziale caratteristico dell’attività sportiva e che costituisce la stessa ragione d’essere della sua autonomia. In ipotesi del genere, che si situano proprio nel punto di massima tensione tra i due ordinamenti, i giudici statali dovrebbero ispirare il proprio *modus operandi* ad un rigoroso *self-restraint*, concedendo la tutela ripristinatoria nei soli casi

⁽¹⁰¹⁾ Quali quelli di revoca dell’affiliazione o del tesseramento.

in cui non arrecasse il benché minimo nocumento allo svolgimento e alla perpetuazione delle attività sportive e all'indiscussa autonomia di cui godono al riguardo le istituzioni sportive.

6. Il superamento del carattere preclusivo del “vincolo di giustizia” e la sua trasformazione in “pregiudiziale sportiva”.

Prima di procedere oltre e di passare ad esaminare le implicazioni dovute all'applicazione del criterio della “rilevanza” alle principali categorie di attività federali, è opportuno segnalare le conseguenze di carattere sistematico che l'interpretazione conforme a Costituzione della l. n. 280/2003 comporta in ordine alla natura, agli effetti e all'ambito di operatività del “vincolo di giustizia”, cui il legislatore ha conferito un esplicito, autonomo fondamento legislativo. L'art. 2, co. 2 pone infatti in capo agli affiliati e ai tesserati l'onere di rivolgersi esclusivamente agli organi di giustizia sportiva per la risoluzione delle controversie agli stessi “riservate”, quelle “tecniche” e “disciplinari”. In ordine a queste categorie di controversie, pertanto, il “vincolo di giustizia” dovrebbe continuare a dispiegare tanto i proprio effetti “positivi”, *sub specie* di obbligo di deferimento agli organi endoassociativi, quanto quelli “negativi”, *sub specie* di divieto di rivolgersi alla giurisdizione statale.

L'effetto preclusivo-“negativo” da ultimo indicato sembrerebbe ovvio in riferimento alle controversie in parola, rispetto alle quali il legislatore ha introdotto una presunzione di “irrilevanza”. In realtà, però, l'interpretazione costituzionalmente orientata prevalsa nel “diritto vivente” induce a ritenere che si tratti di una presunzione relativa, suscettibile di prova contraria, per cui anche le controversie *de quibus* presentano potenziali profili di “rilevanza”.

Ogni valutazione in ordine alla “rilevanza” o “irrilevanza” di una controversia originata dall'applicazione di disposizioni federali “tecniche” o “disciplinari” risulta infatti rimessa agli organi giurisdizionali statali di fronte ai quali viene fatta valere la situazione soggettiva incisa. Ne discende che la discriminazione tra situazioni soggettive “rilevanti” e “irrilevanti” non può desumersi, *ex ante*, attraverso la predeterminazione categoriale operata dalla legge bensì soltanto ricavarci *ex post*, presupponendo necessariamente l'intervento qualificatorio degli organi giurisdizionali statali. Conseguentemente, anche in

riferimento alle controversie “riservate” dalla legge agli organi della giustizia sportiva il “vincolo di giustizia” non dispiega automaticamente i propri effetti “negativi”-preclusivi, *sub specie* di divieto assoluto di adire la giurisdizione statale. Diversamente opinando, infatti, si incorrerebbe in una palese violazione dell’art. 24 cost., anche in considerazione del fatto che il diritto di agire in giudizio include ovviamente anche quello di sottoporre alla cognizione del giudice una questione che dovesse risultare, all’esito del giudizio o anche *ab initio*, del tutto priva di fondamento o non assoggettabile alla giurisdizione statale.

Il problema dell’efficacia del “vincolo di giustizia” conserva pertanto attualità solo ed esclusivamente in riferimento alle controversie sportive provviste di “rilevanza” esterna e rimesse alla cognizione del giudice statale, ordinario o amministrativo, rispetto alle quali non può spiegare alcun effetto “negativo”-preclusivo, perchè la facoltà di rivolgersi agli organi statali -già in precedenza comunque garantita ex artt. 24, 103, 113 cost.- risulta ora espressamente prevista anche a livello normativo primario.

Quanto agli effetti “positivi”, le clausole degli statuti federali contenenti il “vincolo di giustizia” impongono ai soggetti federati di ricorrere agli organi giurisdizionali interni in riferimento a qualsivoglia tipo di controversia, a prescindere dall’appartenenza all’una o all’altra delle quattro tradizionali categorie e dalla sua “rilevanza” interna o esterna. Anche in riferimento alle controversie provviste di “rilevanza” esterna, pertanto, pur non essendo precluso ai soggetti federati il ricorso agli organi della giurisdizione statale, vi è comunque l’obbligo (sanzionato) del previo esperimento dei gradi della giustizia sportiva. Anche l’ordinamento “generale” si è mosso nella medesima direzione. L’art. 3, co. 1, infatti, pone a carico dei soggetti federati, quale condizione di procedibilità di ogni azione avanti al giudice ordinario e amministrativo, l’onere di adire preventivamente gli organi giurisdizionali sportivi e di esaurire tutti i gradi del relativo sistema.

Occorre pertanto comprendere l’esatto significato dell’onere posto a carico degli affiliati e dei tesserati e, conseguentemente, la natura del “vincolo di giustizia”. Si contrappongono al riguardo due tesi.

Vi è chi ritiene che il “vincolo di giustizia” assuma le vesti di una clausola compromissoria per arbitrato irrituale⁽¹⁰²⁾ attraverso la quale le FSN, da una parte, e i soggetti federati, dall’altra, manifestano la volontà di devolvere ogni controversia tra di essi insorta o insorgenda alla cognizione di collegi arbitrali appositamente predisposti anziché agli organi della giurisdizione statale. In pratica i soggetti federati, al momento della sottoscrizione dell’atto di affiliazione o tesseramento e in virtù del richiamo previsto all’interno dello stesso, si impegnano a rispettare tutte le disposizioni inserite negli statuti e nei regolamenti federali, inclusa quella contenente la clausola compromissoria-“vincolo di giustizia”, che impone loro non di rinunciare del tutto, *sic et simpliciter*, alla giustiziabilità esterna dei propri diritti, bensì di ricorrere all’arbitrato quale strumento di tutela “alternativo” alla giurisdizione statale. La tesi in parola, sostenuta da un indirizzo dottrinale e da un orientamento giurisprudenziale minoritari, è stata di recente riproposta da alcune pronunce di merito e di legittimità⁽¹⁰³⁾.

Senza volere anticipare considerazioni suscettibili di ricevere maggiore sviluppo in seguito, si rileva che vi sono almeno tre ordini di motivi che, nel complesso, depongono in senso contrario all’attribuzione al “vincolo di giustizia” della natura di clausola compromissoria⁽¹⁰⁴⁾. In primo luogo, molte delle pretese che formano oggetto delle controversie sportive provviste di “rilevanza” esterna non sembrano suscettibili di compromissione in arbitri. In secondo luogo, è la stessa lettera della legge a differenziare il “vincolo di giustizia” dalle clausole compromissorie in senso tecnico, nel momento in cui sancisce la salvezza di quest’ultime nella parte conclusiva dell’art. 3, co. 1⁽¹⁰⁵⁾. In terzo ed ultimo luogo, gli organi giustiziali federali difet-

⁽¹⁰²⁾ Cfr. F. MODUGNO, *op. ult. cit.*, p. 342; M. SANINO, *Diritto sportivo, cit.*, p. 475; S. ORONZO, *Manuale dello sport*, Milano, 2004, p. 133; P. D’ONOFRIO, *op. cit.*, p. 209 ss.

⁽¹⁰³⁾ Cass, Sez. I Civ., n. 18919/2005, *cit.*; Cass., Sez. I Civ., n. 21006/2006, in *Dir. proc. amm.*, 2007, p. 261 ss., con nota di F. GOISIS, *La natura del vincolo di giustizia sportiva nella più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione: alcune considerazioni critiche*, *ivi*, p. 261 ss.; Trib. Salerno, 31 ottobre 2006, ove si legge che «il vincolo di giustizia integrerebbe una clausola compromissoria per arbitrato irrituale, fondata come tale sul consenso delle parti le quali, aderendo in piena autonomia agli statuti federali, accettano la soggezione agli organi interni di giustizia».

⁽¹⁰⁴⁾ Sul punto cfr. AA VV., *Diritto dello sport, cit.*, p. 22 ss.

⁽¹⁰⁵⁾ «In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazio-

tano di un requisito indefettibile ai fini della loro qualificazione come collegi arbitrali, quello della terzietà, atteso che i loro componenti sono nominati dai vertici federali, vale a dire da una delle parti in causa ⁽¹⁰⁶⁾.

Una volta acclarata la sussistenza di una pluralità di argomenti che impediscono l'attribuzione al "vincolo di giustizia" della natura di clausola compromissoria ⁽¹⁰⁷⁾ e ai procedimenti giustiziali federali di quella di arbitrati irrituali, è inevitabile giungere a predicare la coincidenza dell'istituto in parola con la c.d. "pregiudiziale sportiva" e cioè con l'onere, posto a carico di chi intende ricorrere alla giurisdizione statale, di adire previamente gli organi giustiziali sportivi fino al loro ultimo grado, a pena di inammissibilità/improcedibilità dell'azione. La funzione precipua che sarebbe chiamato ad assolvere il "vincolo di giustizia" – "pregiudiziale sportiva" sarebbe pertanto quella di contenere, per quanto possibile, le controversie tra FSN, affiliati e tesserati entro i confini dell'ordinamento sportivo ⁽¹⁰⁸⁾, al fine di pervenire ad un'autocomposizione interna della lite, e di configurare l'intervento della giurisdizione statale quale *extrema ratio*.

L'onere del previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva posto a carico di chi intende far valere i propri diritti soggettivi e interessi legittimi avanti agli organi della giurisdizione statale presuppone la loro effettiva "consumazione"¹⁰⁹. Ciascuno dei gradi di cui si compone la giustizia sportiva deve essere pertanto effettivamente percorso e coltivato fino al suo esito finale mentre non è sufficiente, ai fini dell'ammissibilità/procedibilità della successiva azione dinanzi al giudice ordinario o amministrativo, lasciare semplicemente spirare i termini prescritti per la sua proposizione. Non si può pertanto impugnare direttamente avanti agli organi giurisdizionali statali un atto federale senza averlo prima assoggettato al giudizio degli appositi organi giu-

nale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'art. 2, co. 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91».

⁽¹⁰⁶⁾ Come rilevano G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 1158; L. FERRARA, *op. ult. cit.*, p. 524 ss.

⁽¹⁰⁷⁾ Al riguardo cfr. G. PERSICHELLI, *Le materie arbitrali all'interno delle competenze della giurisdizione sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, p. 706 ss.; L. FUMAGALLI, *op. cit.*, p. 250.

⁽¹⁰⁸⁾ Al riguardo cfr. G. NAPOLITANO, *op. ult. cit.*, p. 1153 ss.

⁽¹⁰⁹⁾ In tal senso R. COLAGRANDE, *op. cit.*, p. 725; R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 255.

stiziali interni, per il semplice motivo che detto atto non è definitivo e quindi espressivo della definitiva ed immutabile volontà federale. Ciò stante al “vincolo di giustizia” può ascriversi la veste di «norma organizzativa interna la quale stabilisce, in uno con le regole sulla competenza degli organi federali, quando un provvedimento si possa reputare definitivo e legittimo, alla stregua dei parametri dell’ordinamento interno alla Federazione»⁽¹¹⁰⁾.

La giurisdizione statale sulle controversie sportive viene pertanto a configurarsi in termini di vera e propria giurisdizione “condizionata”, rispetto alla quale è possibile avanzare dubbi di legittimità costituzionale⁽¹¹¹⁾. Si registrano, al riguardo, orientamenti discordanti della Corte costituzionale. In un primo momento, infatti, veniva sanzionata con l’illegittimità costituzionale, senza distinzione alcuna, qualsivoglia ipotesi in cui l’accesso alla tutela giurisdizionale fosse subordinato al previo esperimento ed esaurimento dei ricorsi amministrativi, per violazione del principio di effettività del diritto di azione ex artt. 24 e 113 cost.⁽¹¹²⁾.

A partire dagli anni ’90, però, la Corte ha operato un parziale *overruling*, ravvisando in alcuni casi nelle precondizioni all’introduzione dell’azione giudiziaria altrettanti indispensabili strumenti di tutela di valori e diritti costituzionali ritenuti del medesimo rango di quello protetto dall’art. 24 della Carta⁽¹¹³⁾. Il principio enucleato dalla Corte non pare suscettibile di ricevere applicazione nei

⁽¹¹⁰⁾ Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 2987/2004, in *Tar*, 2004, I, p. 87 ss., nonché in *Foro Amm. – Tar*, 2004, p. 1112.

⁽¹¹¹⁾ Cfr. sul punto, P. D’ONOFRIO, *op. cit.*, p. 220 ss.

⁽¹¹²⁾ Al riguardo cfr. C. Cost., n. 87/1962, in *Giur. cost.*, 1962, p. 933 ss., con nota di F. G. COCA, *La tutela del contribuente nel processo esecutivo*, *ivi*, p. 935 ss.

⁽¹¹³⁾ Si allude a C. Cost., n. 82/1992, in *Giur. cost.*, 1982, p. 835 ss., che ha ritenuto legittimo il tentativo obbligatorio di conciliazione nelle controversie di lavoro, a C. Cost., n. 113/1997, in *Giur. cost.*, 1997, p. 1097 ss., che ha ritenuto conforme a Costituzione la previsione che subordina l’impugnazione delle sanzioni disciplinari comminate ai militari al previo esperimento del ricorso gerarchico, ritenendola il frutto di un «congruo bilanciamento tra l’esigenza di coesione dei corpi militari e quella di tutela dei diritti individuali», nonché a C. Cost., n. 251/2003, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2101 ss., in tema di assicurazioni obbligatorie. Ancor più di recente, C. Cost. n. 296/2008, in *Giur. cost.*, p. 3258 ss., ha affermato che «il principio generale è quello dell’accesso immediato alla giurisdizione ordinaria, che può essere ragionevolmente derogato da norme ordinarie, di stretta interpretazione... solo in presenza di “interessi generali” o di pericoli di abusi... o di interessi sociali... o di superiori finalità di giustizia».

confronti del fenomeno sportivo. I diritti e gli interessi “collettivi” esponenti dalle “formazioni sociali” sportive, infatti, pur ritenuti meritevoli di tutela ex artt. 2 e 18 cost., non possiedono pari rango rispetto al diritto individuale di azione ex art. 24 cost. ed anzi appaiono recessivi rispetto ad esso, stante il più volte ribadito carattere servente che il principio pluralistico possiede rispetto a quello personalistico e la conseguente necessità di proteggere i diritti individuali dagli eventuali “abusi vessatori” del gruppo di appartenenza. Non minori sono le perplessità che la “pregiudiziale sportiva” suscita in riferimento al rispetto del principio di effettività della tutela dei diritti, *sub specie* di tempestività della stessa, che è uno dei corollari del diritto di azione⁽¹¹⁴⁾. I dubbi di legittimità costituzionale cui si è appena fatto cenno, per la verità, non hanno sinora trovato accoglimento presso i giudici amministrativi⁽¹¹⁵⁾.

(114) L’art. 3, co. 1, infatti, non prevede un termine entro il quale i gradi della giustizia sportiva debbano concludersi o allo spirare del quale sia comunque possibile adire la giurisdizione statale. Secondo P. SANDULLI, *La giurisdizione “esclusiva” in materia di diritto sportivo*, in *Anal. giur. econ.*, 2005, p. 396 ss., risulterebbe in tal modo violato il principio di ragionevole durata del processo ex art. 111 cost., dato il ritardato momento d’inizio dell’esercizio dell’azione. Allo scopo di ovviare agli inconvenienti lamentati, peraltro, vi è chi (cfr. E. LUBRANO, *I rapporti*, cit., p. 71 ss.) ha ipotizzato la possibilità del ricorso diretto, *per saltum*, alla giurisdizione statale, ogni volta che gli organi della giustizia sportiva non siano in grado di esaurire le procedure decisionali di loro pertinenza entro tempi ragionevoli e comunque tali da consentire ai ricorrenti di mantenere integre le proprie possibilità di conseguire una tutela effettiva. Si registra, però, al riguardo, un orientamento granitico di segno contrario del Tar Lazio (cfr. n. 7550/2004, in *Foro Amm. - Tar*, 2004, p. 2232; n. 4284/2005, in *Foro Amm. - Tar*, 2005, p. 2874; n. 13616/2005; n. 4604/2006; n. 4666/2006; n. 4671/2006), che ha sempre colpito con l’inammissibilità o l’improcedibilità i ricorsi proposti prima che fossero stati previamente esauriti i gradi della giustizia sportiva. Lo stesso A. da ultimo citato, ravvisando un rapporto di propedeuticità tra ricorso in sede sportiva e ricorso giurisdizionale, ritiene che sussista il c.d. “vincolo dei motivi”, per cui avanti al giudice amministrativo sarebbe precluso far valere motivi nuovi rispetto a quelli indicati avanti alla giustizia sportiva. In senso conforme Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 5280/2007, n. 5645/2007, cit., nonché Cons. St., Sez. VI, n. 3559/2006.

(115) Ad avviso dei quali il previo, necessario esaurimento dei gradi di giustizia sportiva non presenta profili di illegittimità costituzionale perchè non è improntato a rigorose formalità procedurali ed è ispirato a finalità deflative del contenzioso ordinario. Cfr. al riguardo Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 2987/2004, cit. In dottrina, predicano la legittimità costituzionale di questa ipotesi di giurisdizione “condizionata” N. PAOLANTONIO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, in *Foro Amm. - Tar*, 2007, p. 439; F. GOISIS, *La giustizia sportiva*, cit., p. 336 ss.; L. FERRARA, *op. ult. cit.*, p. 526.

Da ultimo, ulteriori profili problematici in ordine alla valutazione dell'effettivo rispetto della "pregiudiziale sportiva" e della conseguente ammissibilità/procedibilità della domanda spiegata dinanzi agli organi della giurisdizione statale discendono anche dalla questione relativa all'identificazione dell'ultimo grado della giustizia sportiva. Ai singoli sistemi giustiziali endofederali, infatti, si sovrappone un sistema di giustizia eso o extrafederale radicato presso il CONI. Occorre pertanto comprendere se, prima di esperire l'azione di fronte ai giudici statali, sia sufficiente "consumare" soltanto i diversi gradi della giustizia federale oppure sia necessario adire anche gli organi giustiziali extrafederali incardinati presso l'ente pubblico-CONI. Di questo aspetto metterà conto occuparsi in un momento successivo.

7. L'applicazione del criterio di "rilevanza" alle principali categorie di atti e attività federali: A) L'affiliazione.

Occorre a questo punto analizzare i principali atti e attività federali al fine di valutarne la "rilevanza" e le possibilità modalità di tutela prescindendo, per il momento, dalla questione della loro natura -che pur condiziona pesantemente la qualificazione delle situazioni soggettive lese- cui si rivolgerà l'attenzione più avanti. L'analisi verrà pertanto condotta con esclusivo riguardo agli effetti spiegati dagli atti e ai beni della vita incisi. E' opportuno prendere le mosse dagli atti di ingresso negli ordinamenti federali e, più in generale, nell'ordinamento "particolare" sportivo, vale a dire l'affiliazione e il tesseramento.

L'affiliazione è l'atto a mezzo del quale ciascuna FSN instaura il rapporto federativo con gli organismi sportivi di primo grado ⁽¹¹⁶⁾ che praticano la disciplina sportiva di riferimento e intendono ottenere il riconoscimento "ufficiale" dei risultati conseguiti. Segna pertanto il momento di ingresso delle società ed associazioni sportive nell'ordinamento "settoriale" cui è preposta ciascuna FSN nonché nel

⁽¹¹⁶⁾ Si definiscono organismi sportivi di primo grado quelli composti dalle persone fisiche che praticano una medesima disciplina sportiva (es. società e associazioni sportive) che a loro volta compongono, nel loro insieme, gli organismi sportivi di secondo grado (FSN, DSA, EPS).

più vasto contesto ordinamentale sportivo “ufficiale” nazionale ed internazionale cui sono preposti rispettivamente il CONI e il CIO (¹¹⁷).

Tramite l’atto di affiliazione, pertanto, società e associazioni sportive acquisiscono lo *status* di soggetti federati e divengono centri di imputazione del complesso di diritti e doveri che scaturiscono automaticamente dall’insorgenza del vincolo affiliativo e dall’appartenenza ordinamentale, tra i quali, rispettivamente, la possibilità di prendere parte alle competizioni inserite nei circuiti dell’“agonismo programmatico illimitato” e la soggezione alla norme “tecniche” e “disciplinari” promananti dagli organismi sportivi. In difetto di affiliazione, invece, detti soggetti non possono fare ingresso nell’ordinamento sportivo “ufficiale” (¹¹⁸). L’atto in parola, pertanto, spiega anzitutto un effetto “diretto”, sul piano sportivo, costituito dall’acquisizione o meno dello *status* sportivo “ufficiale” con tutte le

(¹¹⁷) Sul piano teorico, gli atti a mezzo dei quali gli enti sportivi di primo grado entrano a far parte, rispettivamente, del CONI e delle FSN dovrebbero essere tenuti distinti. Le FSN, infatti, ammettono gli organismi associativi attraverso l’affiliazione, il CONI provvede al riguardo attraverso il c.d. “riconoscimento a fini sportivi”. In pratica, però, i due atti, pur fondati su presupposti diversi, finiscono sostanzialmente per coincidere e si trovano in rapporto di presupposizione reciproca. Una delle condizioni imprescindibili per ottenere il riconoscimento sportivo da parte del CONI è infatti l’affiliazione ad una FSN. Proprio per questo motivo, mentre l’art. 5, co. 2, del decreto “Melandri” manteneva in capo al CONI l’intero procedimento di riconoscimento, rimettendo al Consiglio Nazionale tanto il compito di adottare i principi fondamentali cui debbono uniformarsi gli statuti delle società e associazioni sportive (lettera b) quanto quello di deliberare sui relativi provvedimenti (lettera c), lo statuto CONI ha introdotto la facoltà di delega alle FSN (art. 6, co. 4, lettera h), e art. 29, co. 2), che è stata effettivamente esercitata con deliberazione del Consiglio Nazionale n. 1197 del 2001. L’art. 7, co. 5, lettera m) prevede inoltre che gli statuti delle società e delle associazioni sportive, nell’ipotesi in cui non si ricorra alla delega, siano approvati ai fini sportivi dalla Giunta Nazionale. L’atto federale di concessione dell’affiliazione, pertanto, presuppone e racchiude in sé anche il riconoscimento a fini sportivi e determina conseguentemente il duplice ingresso nell’ordinamento sportivo “federale-settoriale” e nell’ordinamento sportivo nazionale e, suo tramite, internazionale. Le FSN debbono verificare il rispetto, da parte dello statuto e dell’atto costitutivo degli enti richiedenti, dei Principi fondamentali stabiliti dal Consiglio Nazionale del CONI, nonché la loro conformità ai principi e alle condizioni prescritti dagli statuti e dai regolamenti federali.

(¹¹⁸) Senza che ne possa derivare alcun sospetto di violazione della libertà di associazione ex art. 18 cost. Riguardo al carattere obbligatorio dell’affiliazione e al possibile contrasto con l’art. 18 cost. vale infatti quanto già si è detto a proposito del riconoscimento delle FSN.

prerogative connesse. Il bene della vita coinvolto, in questo caso, è costituito dalla possibilità di svolgere l'attività sportiva "ufficiale".

Dagli effetti "diretti" debbono essere tenuti distinti quelli "indiretti". L'affiliazione costituisce infatti anche il presupposto per l'acquisizione di *status* soggettivi ulteriori rispetto a quello sportivo. Basti pensare alla distinzione, conosciuta anche dalla normativa statale, tra società e associazioni sportive "professionistiche" e "dilettantistiche" ⁽¹¹⁹⁾. L'affiliazione all'una o all'altra categoria presuppone il possesso di requisiti diversi (*in primis* di una diversa veste giuridica) e implica l'assoggettamento ad un diverso regime giuridico.

Particolare interesse rivestono, ai nostri fini, le società sportive "professionistiche" disciplinate dalla l. n. 91/1981 ⁽¹²⁰⁾, che ne regola il regime giuridico di riferimento ⁽¹²¹⁾. Tra i requisiti prescritti dalla legge affinché una società possa ottenere la qualifica "professionistica" vi è proprio l'affiliazione ad una o più FSN riconosciute dal CONI. In difetto, peraltro, la società non solo non entra a far parte dell'ordinamento sportivo "ufficiale" ma non viene ad esistenza nep-

⁽¹¹⁹⁾ L'istituzione del settore professionistico è il frutto di un'opzione rimessa alla libera scelta di ciascuna FSN, previa valutazione della sussistenza di una serie di condizioni previste dai Principi Fondamentali del CONI. Ad oggi sono soltanto sei le discipline sportive praticate in forma professionistica: il calcio (fino alla seconda divisione di Lega Pro), il ciclismo, il basket, il motociclismo, il pugilato e il golf.

⁽¹²⁰⁾ Per un commento al Capo II della l. n. 91/1981 cfr. C. FOIS, *Commento agli articoli 10-13, legge 23 marzo 1981, n. 91*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1981, p. 647 ss.; A. LENER, O. MAZZOTTA, G. VOLPE PUTZOLU, *Una legge per lo sport*, in *Foro it.*, 1981, IV, c. 308 ss.; P. VERRUCOLI, *Le società e le associazioni sportive alla luce della legge di riforma (legge 23 marzo 1981, n. 91)*, in *Riv. dir. comm.*, 1982, I, p. 131 ss. Più in generale, sulle società sportive professionistiche cfr. M. SENSALE, *Le società sportive come società non lucrative*, in *Riv. dir. sport.*, 1983, p. 374 ss.; G. MARASÀ, *Società sportive e società di diritto speciale*, in *Riv. dir. sport.*, 1984, p. 3 ss.; Riguardo alle modifiche introdotte dalla l. n. 586/1996 cfr. C. MACRÌ, *Associazioni e società sportive (voce)*, in *Enc. Giur.*, III, Roma, 1997; P. BENAZZO, *Le società sportive professionistiche nella legge 18 novembre 1996, n. 586*, in *Riv. dir. impr.*, 1997, p. 193 ss.; G. CHIAIA NOYA, *La nuova disciplina delle Società Sportive professionistiche*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, p. 634 ss.

⁽¹²¹⁾ In precedenza vi era completo disinteresse riguardo alla conformazione giuridica degli organismi sportivi di primo grado. Soltanto la FIGC, nel 1966, adottò uno statuto-tipo delle società professionistiche che ne prevedeva la necessaria trasformazione in società di capitali sottoposte al divieto di lucro soggettivo, attraverso la previsione della destinazione degli utili di esercizio esclusivamente allo svolgimento dell'attività sportiva. Sul punto cfr. G. MINERVINI, *Il nuovo statuto-tipo delle società calcistiche*, in *Riv. Soc.*, 1967, p. 678 ss.; M. T. CIRENEI, *Le associazioni sportive società per azioni*, in *Riv. dir. comm.*, 1970, I, p. 467 ss.

pure nell'ordinamento "generale" nella prescritta veste di s.p.a. o s.r.l.⁽¹²²⁾. Minor importanza rivestono invece nell'economia della trattazione gli organismi sportivi dilettantistici ⁽¹²³⁾ disciplinati dalla l. n. 289/2002 ⁽¹²⁴⁾.

⁽¹²²⁾ Il notaio in capo al quale è rimesso il controllo dell'atto costitutivo ex art. 2330 c.c., infatti, non lo può depositare nel Registro delle imprese finché la società sportiva non abbia ottenuto l'affiliazione, che assume quindi i connotati di un vero e proprio atto di "autorizzazione" alla costituzione, come riconoscono A. LENER, O. MAZZOTTA, G. VOLPE PUTZOLU, *op. cit.*, p. 308. Anche a voler prescindere dal problema da ultimo sollevato, all'esistenza e alla permanenza in vita nell'ordinamento "generale" di una società sportiva priva di affiliazione ad una FSN si frapporrebbe comunque un ulteriore ostacolo difficilmente sormontabile dovuto al fatto che essa, come è stato esattamente rilevato (cfr. C. ALVISI, *op. ult. cit.*, p. 89 ss.), difetterebbe della sua causa societaria tipica. Non potrebbe infatti svolgere l'attività sportiva in forma professionistica, consentita a tenore di legge soltanto all'interno delle FSN riconosciute dal CONI. Nel medesimo senso Trib. Napoli, 19 maggio 1982, in *Riv. dir. sport.*, 1983, p. 417 ss., secondo cui «l'appartenenza alla Federazione... rifluisce sull'elemento causale delle società di diritto comune, rappresentando il momento essenziale della società sportiva. Ne consegue necessariamente che la società sportiva che non abbia conseguito l'affiliazione ad una Federazione del CONI. manca di un requisito per la sua costituzione e giuridica esistenza». Occorre pertanto chiedersi se debba intervenire prima l'affiliazione alla FSN oppure l'iscrizione nel Registro delle imprese; se, in altre parole, la società sportiva debba nascere prima come soggetto dell'ordinamento sportivo o come soggetto dell'ordinamento "generale". Se è vero, infatti, che l'affiliazione condiziona la possibilità di ottenere l'iscrizione è altrettanto vero che l'iscrizione, a sua volta, condiziona l'affiliazione al settore professionistico federale che, in sua assenza, non potrebbe essere concessa. La soluzione al quesito è fornita dall'art. 10, co. 5, l. n. 91/1981, ove si prevede che «gli effetti derivanti dall'affiliazione restano sospesi fino all'adempimento degli obblighi di cui all'art. 11», vale a dire fino al momento in cui la società provvede a depositare l'atto costitutivo e la prova dell'avvenuta iscrizione nel Registro delle imprese presso la FSN di appartenenza. In prima battuta, pertanto, intervengono le FSN che, dopo un'attenta ponderazione dell'esistenza dei prescritti requisiti di carattere sportivo, procedono all'affiliazione. Il relativo provvedimento federale risulta però meramente "provvisorio", siccome sottoposto alla condizione sospensiva della successiva iscrizione nel Registro delle imprese (sul punto cfr. C. G. IZZO, *Le società sportive professionistiche, in Il diritto dello sport, cit.*, p. 68; L. COLANTUONI, *op. cit.*, p. 83), soltanto a seguito della quale diviene definitivo e idoneo a dispiegare appieno i propri effetti.

⁽¹²³⁾ Riguardo ai quali cfr. G. MARTINELLI, M. SACCARO, *Associazioni sportive dilettantistiche: aspetti civilistici, fiscali e contabili*, Milano, 2003; ID., *Sport dilettantistico: come gestirlo*, Milano, 2008; L. COLANTUONI, *op. cit.*, p. 90 ss.

⁽¹²⁴⁾ A tenore dell'art. 90, co. 17, di detta legge, gli enti che svolgono attività sportiva in forma dilettantistica possono assumere tanto la veste giuridica di associazioni riconosciute o non riconosciute, quanto quella di società di capitali o di società cooperative. In seguito, con l. n. 128/2004, il legislatore si è premurato di definire anche il contenuto minimo degli statuti e degli atti costitutivi delle società e associazioni

Ciò che maggiormente rileva ai nostri fini è che lo *status* professionistico o dilettantistico si acquisisce soltanto in via mediata e indiretta, in quanto implica e presuppone la previa o contemporanea acquisizione dello *status* affiliativo. In pratica, la concessione o il diniego di affiliazione producono effetti “indiretti” lesivi di situazioni soggettive facenti capo alle società ed associazioni sportive certamente provviste di “rilevanza” esterna. In particolare, riguardo alle società professionistiche, risulta incisa la loro possibilità di svolgere l’attività sportiva in forma imprenditoriale, anche attraverso la stipulazione di veri e propri contratti di lavoro con sportivi professionisti, con conseguente lesione della loro libertà di iniziativa economica ex art. 41 cost. Un ragionamento analogo potrebbe valere anche nei riguardi delle società o associazioni sportive dilettantistiche, in veste di “formazioni sociali” volte a garantire lo sviluppo della personalità dei singoli ex art. 2 cost.

Come detto, però, la concessione o, all’inverso, la preclusione allo svolgimento dell’attività sportiva professionistica o dilettantistica all’interno dei circuiti federali rappresenta nient’altro che un effetto “riflesso” e “indiretto” della possibilità o meno dello svolgimento dell’attività sportiva “ufficiale”. In caso di diniego di affiliazione, infatti, alle società ed associazioni sportive risulterebbe comunque precluso l’esercizio dell’attività sportiva “ufficiale”, tanto in forma professionistica quanto in forma dilettantistica. I beni della vita incisi in questo caso, pertanto, sono sì provvisti di “rilevanza” esterna, ma ogni loro lesione non può che conseguire alla lesione dello *status* affiliativo, la cui acquisizione e il cui mantenimento costituiscono presupposti indispensabili per ottenere e conservare la qualifica professionistica o dilettantistica.

L’affiliazione, peraltro, oltre che suscettibile di diniego iniziale è comunque passibile -una volta ottenuta- di decadenza o di revoca che possono conseguire, anzitutto, alla commissione di «gravi infrazioni all’ordinamento sportivo», (art. 10, co. 7, l. n. 91/1981)⁽¹²⁵⁾, la cui

sportive dilettantistiche. In seguito all’accertamento dei requisiti prescritti, le società dilettantistiche vengono iscritte nel Registro Nazionale istituito presso il CONI, cui consegue il loro riconoscimento.

⁽¹²⁵⁾ In ordine alle potenzialità espansive della locuzione cfr. Tar Lazio, Sez. III, n. 2126/1987, in *Foro it.*, 1989, III, c. 40 ss. In seguito, Cons. Giust. Amm. Reg. Sicilia, n. 536/1993, *cit.*, ha ritenuto che le “gravi irregolarità di gestione” potessero costituire soltanto un presupposto per la messa in liquidazione della società ex art. 13

specificazione è rimessa alla normativa federale e che presentano perlopiù carattere “disciplinare” o “tecnico-amministrativo”⁽¹²⁶⁾; oppure a fattori completamente estranei all’ordinamento sportivo e afferenti piuttosto alle vicende delle società nell’ordinamento “generale”⁽¹²⁷⁾; oppure, ancora, alla sopravvenuta carenza o all’accertamento successivo dell’assenza di uno dei requisiti che in precedenza avevano giustificato la concessione dell’affiliazione.

Gli atti *de quibus* si differenziano però rispetto a quelli di diniego dell’affiliazione riguardo agli effetti “diretti” e “indiretti”. Sotto il primo profilo, mentre l’atto di diniego iniziale impedisce alla società richiedente l’instaurazione del rapporto affiliativo precludendole l’ingresso nell’ordinamento sportivo, la revoca determina il venire meno di detto rapporto, la perdita dello *status* sportivo “ufficiale” in precedenza goduto e del complesso di diritti e obblighi connessi nonchè l’inibizione allo svolgimento dell’attività sportiva “ufficiale”. Agli atti di diniego e di revoca conseguono pertanto effetti “diretti” esattamente opposti ed inversi rispetto a quelli prodotti dall’atto di affiliazione. Quest’ultimo, infatti, rappresenta il “certificato di nascita” della società nell’ordinamento “settoriale-federale” e nel più vasto ordinamento sportivo mentre gli atti di diniego, decadenza o revoca sono rispettivamente equiparabili al “certificato di aborto” e al “certificato di morte”.

Quanto agli effetti “indiretti”, gli atti federali di revoca o decadenza incidono su una molteplicità di situazioni soggettive e prerogative anche extrasportive di cui il soggetto federato risultava in precedenza titolare, determinando assai spesso anche conseguenze di ordine patrimoniale di non lieve entità⁽¹²⁸⁾. Viceversa, l’atto di diniego iniziale non produce, in linea di principio, alcun effetto “indiretto” auto-

l. n. 91/1981, ma non integrassero gli estremi delle “gravi infrazioni all’ordinamento sportivo” idonee a giustificare la revoca dell’affiliazione. Alla fine Cons. St., Sez. VI, n. 1050/1995, *cit.*, ha statuito invece che le irregolarità gestionali integravano una delle ipotesi “riempitive” della locuzione adoperata dalla l. n. 91/1981.

⁽¹²⁶⁾ Risulta paradigmatica l’ipotesi in cui la società sportiva non riesca a superare con esito fausto i controlli relativi alla gestione economico-finanziaria cui risulta assoggettata ex art. 12 l. n. 91/1981.

⁽¹²⁷⁾ Quali la messa in liquidazione della società ex art. 13 l. n. 91/1981 o l’accertamento e la dichiarazione giudiziale dello stato di insolvenza.

⁽¹²⁸⁾ Quali quelle derivanti dallo “svincolo” automatico dei tesserati, dalla risoluzione dei contratti commerciali di sponsorizzazione o di cessione dei diritti televisivi, ecc.

nomamente rilevante perché prima di avere ottenuto l'affiliazione le società sportive non sono titolari di situazioni soggettive di alcun genere, se non a livello di mera aspettativa.

Tutti gli atti federali incidenti sull'affiliazione, comunque, spiegano i propri effetti riguardo alle vicende genetiche-originarie ed estintive del rapporto federativo tra FSN e organismi sportivi di primo grado, e avverso di essi è possibile proporre impugnazione avanti alla Giunta Nazionale del CONI ⁽¹²⁹⁾, il cui provvedimento di conferma o revoca non è assoggettabile ad ulteriori rimedi impugnatori interni all'ordinamento sportivo e risulta pertanto definitivo e suscettibile di eventuale gravame soltanto avanti agli organi giurisdizionali statali.

Sotto quest'ultimo profilo, la molteplicità di effetti "diretti" e "indiretti" spiegati dagli atti federali in parola giustifica un esteso intervento della giurisdizione statale e una diversificata graduazione delle modalità di tutela. Quanto agli effetti "diretti" conseguenti all'atto di diniego, è indubbio che lo *status* di soggetto federato ⁽¹³⁰⁾ assume "rilevanza" anche nell'ordinamento "generale", per cui gli atti federali che ne determinano la rescissione o l'alterazione risultano lesivi di situazioni giuridiche soggettive "qualificate" cui dovrebbe essere accordata la tutela ripristinatoria. Alla pretesa soggettiva "qualificata" all'ingresso nella FSN e nell'ordinamento sportivo "ufficiale", qualora riconosciuta, dovrebbe pertanto seguire il risarcimento in forma specifica, *sub specie* di annullamento dell'atto federale e di ripristino dello *status quo ante* ⁽¹³¹⁾. Il bene della vita inciso, vale a dire la possibilità di esercitare l'attività sportiva "ufficiale" attraverso l'ingresso nella FSN e l'acquisizione dello *status* di soggetto affiliato, non potrebbe infatti essere utilmente ristorato attraverso un mero risarcimento per equivalente, peraltro di difficile quantificazione. In altre parole, la mera tutela risarcitoria in questo caso non arrecherebbe alcuna utilità al ricorrente, definitivamente ed irrimediabilmente privato della possi-

⁽¹²⁹⁾ Che deve pronunciarsi entro sessanta giorni dal ricevimento del ricorso (art. 10, co. 9, l. n. 91/1981), previa acquisizione del parere dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva (art. 7, co. 5, lettera *n*), statuto CONI). Il riesame del CONI dovrebbe garantire che le FSN non provvedano a dinieghi o revoche di affiliazione in modo del tutto arbitrario, attraverso una non corretta applicazione delle proprie norme interne o addirittura in aperta violazione delle stesse. Uno spunto in tal senso già in F. P. LUISO, *op. cit.*, p. 229.

⁽¹³⁰⁾ A prescindere per il momento dalla sua qualificazione in senso pubblico o privatistico-associativo.

⁽¹³¹⁾ Attraverso il ripristino del rapporto di affiliazione o tesseramento.

bilità di svolgere l'attività sportiva "ufficiale", e si risolverebbe pertanto non in un equilibrato bilanciamento degli interessi contrapposti, bensì nell'integrale sacrificio dell'uno a vantaggio dell'altro. Questa soluzione pare confortata anche dalla lettera della l. n. 280/2003 e dall'interpretazione costituzionalmente orientata avallata dalla Corte costituzionale. Le controversie in parola, infatti, risultano incluse tra quelle rimesse, in via residuale, alla giurisdizione amministrativa esclusiva, rispetto alle quali non valgono le limitazioni di tutela indicate dalla Corte riguardo alle sole controversie "tecniche" e "disciplinari" "riservate" alla giustizia sportiva ⁽¹³²⁾.

Il medesimo atto, di contro, non pare suscettibile di provocare effetti "indiretti" risarcibili in forma specifica o per equivalente non essendo in alcun modo ipotizzabile, come si è anticipato, una lesione di ulteriori interessi di tipo sportivo o patrimoniale ⁽¹³³⁾ in capo ad una società che non è ancora entrata a far parte della FSN e non ha iniziato a svolgere la propria attività.

In parte diverse le considerazioni da svolgere riguardo agli atti di decadenza o revoca dell'affiliazione. Quanto agli effetti "diretti" che ne derivano, infatti, vale *a contrario* quanto già detto a proposito del diniego. Al soggetto federato privato dello *status* affiliativo e delle prerogative connesse dovrebbe essere accordata la tutela ripristinatoria. La pronuncia demolitoria, però, qualora intervenisse a distanza di tempo dall'esclusione dell'affiliato, non riuscirebbe comunque a ripristinare integralmente lo *status quo ante* e a eliminare gli effetti lesivi "indiretti" tanto di tipo sportivo quanto economico-patrimoniale già prodotti *medio tempore* dall'atto illegittimo. Nel frattempo, infatti, la società riaffiliata avrebbe irrimediabilmente perduto il proprio "avviamento sportivo", perché sarebbe stata esclusa dal campionato o dalla categoria alla quale aveva in precedenza acquisito il "merito sportivo" per partecipare ⁽¹³⁴⁾. Tale effetto "indiretto" sportivo, al pari

⁽¹³²⁾ Problemi in tal senso, semmai, possono ravvisarsi proprio nell'eventualità in cui la rescissione di un rapporto affiliativo già in essere discenda ad un provvedimento di carattere "tecnico" o "disciplinare". Della questione ci si occuperà in seguito.

⁽¹³³⁾ Ad es. la perdita di incassi o di contratti pubblicitari o dell'"avviamento sportivo", *sub specie* di esclusione da un determinato campionato o categoria.

⁽¹³⁴⁾ La pronuncia ripristinatoria, infatti, potrebbe soltanto reintegrare la società nella compagine federale dalla quale era stata esclusa, restituendole così la possibilità di partecipare alle attività sportive "ufficiali", ma non potrebbe in alcun modo imporre agli organi federali di reinserirla al medesimo livello o categoria alla quale

dei pregiudizi economico-patrimoniali sofferti in conseguenza dell'esclusione ⁽¹³⁵⁾, potrebbe dunque essere ristorato soltanto attraverso il risarcimento monetario per equivalente.

In conclusione, in relazione agli atti federali incidenti sul momento "genetico" e su quello "terminale" del rapporto affiliativo il giudice, in considerazione dei molteplici effetti "diretti" e "indiretti" spiegati e della diversità delle situazioni soggettive lese, dovrebbe modulare tutelare ripristinatoria e risarcitoria in modo da bilanciare gli opposti interessi all'autonomia dell'ordinamento sportivo e alla tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive "qualificate".

8. B) Il tesseramento.

Considerazioni sostanzialmente analoghe a quelle appena svolte in ordine all'affiliazione valgono riguardo al tesseramento. Si tratta dell'atto federale a mezzo del quale i soggetti-persone fisiche che praticano le attività sportive o partecipano a vario titolo alla loro organizzazione e al loro svolgimento ⁽¹³⁶⁾ fanno ingresso nell'ordinamento "settoriale"-federale e nel più vasto ordinamento sportivo nazionale ed internazionale e acquisiscono lo *status* di tesserati e le prerogative connesse. Coloro che intendono svolgere la propria attività sportiva nel circuito delle competizioni "ufficiali" debbono pertanto necessa-

partecipava prima dell'esclusione. Diversamente opinando, infatti, si inciderebbe in modo eccessivo sull'autonomia "tecnica" di cui dispongono le FSN in ordine alla determinazione degli organici delle diverse categorie provocando peraltro un inopinato stravolgimento del naturale corso delle stagioni sportive. Si tratterebbe, insomma, di un intervento eccessivamente invasivo dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, per usare le parole della Corte costituzionale. Spetterebbe semmai alla FSN, compatibilmente con i risultati sportivi maturati nel frattempo, cercare di reinserire la società riaffiliata in una categoria il più possibile prossima a quella cui partecipava prima dell'esclusione.

⁽¹³⁵⁾ Quali la perdita del parco giocatori, la risoluzione dei contratti pubblicitari e di sponsorizzazione, i mancati incassi derivanti dal "botteghino" e dalla vendita dei diritti televisivi.

⁽¹³⁶⁾ Il tesseramento interessa infatti non solo gli atleti ma anche le molteplici figure soggettive che a vario titolo concorrono alla loro preparazione sotto il profilo tecnico e psico-fisico, quali gli allenatori, i preparatori atletici e i medici sportivi, e all'organizzazione e al concreto svolgimento delle manifestazioni sportive, quali i dirigenti sportivi, gli arbitri e i direttori di gara.

riamente ottenere un atto formale di riconoscimento, il tesseramento appunto, ad opera della FSN preposta alla loro organizzazione ⁽¹³⁷⁾.

In primo luogo, pertanto, agli atti federali in parola consegue il consueto effetto “diretto” di tipo sportivo, consistente nell’acquisizione del relativo *status* e delle prerogative connesse, prima tra tutte la possibilità di praticare l’attività sportiva “ufficiale” e di prendere parte alle competizioni inserite nel circuito dell’“agonismo programmatico illimitato”. Si tratta di effetti provvisti di “rilevanza” esterna all’ordinamento sportivo perchè non vi è alcun dubbio che lo *status* sportivo “ufficiale” -a prescindere per il momento dalla sua natura- e le prerogative connesse involgono situazioni giuridiche soggettive “qualificate” ex artt. 2 e 18 cost.

Analoghi effetti “diretti”, seppure di segno opposto, conseguono all’adozione degli atti di diniego o revoca del tesseramento disposti in conseguenza della mancanza iniziale o sopravvenuta dei requisiti prescritti o, assai più spesso, per motivi “tecnici” ⁽¹³⁸⁾ o “disciplinari”⁽¹³⁹⁾. Valgono sul punto le medesime considerazioni già svolte riguardo all’affiliazione in ordine all’opportunità di accordare la tutela

⁽¹³⁷⁾ Non appare corretta la tesi per cui l’atleta conseguirebbe la relativa qualifica in virtù del semplice fatto della pratica della disciplina sportiva, che varrebbe *sic et simpliciter* ad inserirlo automaticamente nell’ordinamento sportivo, senza la necessità di alcun atto formale di inclusione, sostenuta in particolare da M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni, cit.*, p. 21: «E’ infatti anzitutto lo svolgere un’attività sportiva che fa acquistare alla persona fisica la qualità di soggetto dell’ordinamento sportivo... il possesso della qualità giuridica di atleta, e quindi la soggettività nell’ordinamento sportivo, si acquista ... col fatto». Detta tesi non tiene infatti conto della distinzione tra sport “agonistico” e sport “non agonistico”, sulla scorta della quale coloro che praticano una disciplina sportiva per puro diletto al di fuori dei canali “ufficiali” acquisiscono la qualifica, del tutto generica, di meri “praticanti” o, al più, quella di “atleti” in senso lato, mentre la diversa e ben più significativa qualifica di “atleta” in senso proprio si consegue soltanto con l’ingresso nell’ordinamento sportivo “ufficiale”. Sul punto cfr. già I. e A. MARANI TORO, *op. cit.*, p. 106 ss. Circa la compatibilità dell’obbligatorietà del tesseramento ai fini della pratica dell’attività sportiva “ufficiale” con gli artt. 2 e 18 cost. vale quanto ormai più volte ripetuto riguardo all’affiliazione.

⁽¹³⁸⁾ E’ il caso dei direttori di gara dismessi dal settore arbitrale, ai quali viene rifiutato il rinnovo del tesseramento in virtù di valutazioni di stampo prettamente “tecnico” afferenti alle loro condizioni fisiche, anche in rapporto all’età, oppure allo scarso rendimento dimostrato nel corso della stagione agonistica.

⁽¹³⁹⁾ L’esempio paradigmatico è quello delle sanzioni “disciplinari”, quale la radiazione, che incidono sull’*an* del rapporto associativo, recidendolo stabilmente.

ripristinatoria, al fine di pervenire ad un equilibrato bilanciamento degli interessi contrapposti.

Lo *status* di tesserato, però, è al contempo presupposto indefettibile per l'acquisizione degli ulteriori *status* soggettivi di sportivi professionisti o dilettanti. Diverso è il procedimento seguito per accedere all'una e all'altra qualifica e diverse sono le conseguenze che ne discendono.

Nel caso dello sportivo professionista, vale a dire di un soggetto provvisto dei requisiti soggettivi e oggettivi prescritti dall'art. 2 l. n. 91/1981⁽¹⁴⁰⁾, l'onere di presentare la richiesta di tesseramento è a carico della società affiliata professionistica con la quale ha già stipulato un contratto di lavoro⁽¹⁴¹⁾, che provvede poi di anno in anno a chiederne il rinnovo. Il tesseramento si ottiene pertanto all'esito di una procedura "triangolare" che coinvolge il tesserando, la società affiliata e la FSN con la quale il rapporto non si instaura direttamente, bensì in via indiretta, per il tramite della società affiliata professionistica.

⁽¹⁴⁰⁾ «Ai fini dell'applicazione della presente legge, sono sportivi professionisti gli atleti, gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi ed i preparatori atletici che esercitano l'attività sportiva a titolo oneroso con carattere di continuità nell'ambito delle discipline regolamentate dal CONI e che conseguono la qualificazione dalle federazioni sportive nazionali, secondo le norme emanate dalle federazioni stesse, con l'osservanza delle direttive stabilite dal CONI per la distinzione dell'attività dilettantistica da quella professionistica».

⁽¹⁴¹⁾ Sul rapporto di lavoro tra sportivo e società a seguito della l. n. 91/1981 cfr., *ex plurimis*, F. BIANCHI D'URSO, G. VIDIRI, *La nuova disciplina del lavoro sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1982, p. 1 ss.; M. DE CRISTOFARO, *Legge 23 marzo 1981, n. 91*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1982, p. 575 ss.; D. DURANTI, *L'attività sportiva come prestazione di lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1983, p. 699 ss.; L. MERCURI, *Sport professionistico (rapporto di lavoro e previdenza sociale)* (voce), in *Noviss. Dig. It., App.*, 1987, p. 511 ss.; M. DELL'OLIO, *Lavoro sportivo e diritto del lavoro*, in *Dir. lav.*, 1988, I, p. 323 ss.; A. D'HARMANT FRANCOIS, *Lavoro sportivo (Diritto del lavoro)* (voce), in *Enc. Giur.*, XVIII, Roma, 1990, p. 1 ss.; F. ROTUNDI, *La legge 23 marzo 1981, n. 91 ed il professionismo sportivo: genesi, effettività e prospettive future (Prima parte)*, in *Riv. dir. sport.*, 1990, p. 312 ss.; M. DALLA COSTA, *La disciplina giuridica del lavoro sportivo*, Vicenza, 1993; F. CARINGELLA, *Brevi considerazioni in tema di forma del contratto di lavoro sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1994, p. 686 ss.; B. BERTINI, *Il contratto di lavoro sportivo*, in *Contr. e impr.*, 1998, II, p. 761 ss.; G. VIDIRI, *Contratto di lavoro sportivo professionistico*, in *Giust. Civ.*, 1999, p. 1613 ss.; M. T. SPADAFORA, *Diritto del lavoro sportivo*, Torino, 2004; L. MUSUMARRA, E. CROCETTI BERNARDI, *Il rapporto di lavoro dello sportivo*, Forlì, 2007; LO. CANTAMESSA, *Il contratto di lavoro sportivo professionistico*, in *Lineamenti di diritto sportivo, cit.*, p. 147 ss.

Lo sportivo professionista risulta parte di due distinti rapporti, coesenziali l'uno all'altro, vale a dire quello di tesseramento, intrattenuto con la FSN, da un lato; e quello con la società affiliata, definito "vincolo" ⁽¹⁴²⁾, che gli impone di eseguire le proprie prestazioni soltanto a favore della società che lo ha ingaggiato, dall'altro ⁽¹⁴³⁾. I due rapporti, seppur distinti ed autonomi ⁽¹⁴⁴⁾, si pongono in relazione di stretta interdipendenza genetica e funzionale e di condizionamento reciproco ⁽¹⁴⁵⁾. Da un lato, infatti, il tesseramento può essere richiesto soltanto a seguito della stipulazione del contratto di lavoro, per cui

⁽¹⁴²⁾ Sul "vincolo" e sulle vicende che lo hanno interessato nel corso dei decenni cfr. L. COLANTUONI, *op. cit.*, p. 421 ss., nonché P. MORO, *Natura e limiti del vincolo sportivo*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2005, 1, p. 67 ss.; M. COLUCCI, M. J. VACCARO (a cura di), *Vincolo sportivo e indennità di formazione. I regolamenti federali alla luce della sentenza Bernard*, Bracciano, 2010.

⁽¹⁴³⁾ Per gli sportivi professionisti la durata del "vincolo" coincide sostanzialmente con la durata del contratto di lavoro, cui può essere apposto un termine risolutivo massimo di cinque anni ex art. 5, co. 1, l. n. 91/1981. In precedenza il contratto di lavoro e, conseguentemente, il "vincolo" sportivo, avevano una durata illimitata e ciò determinava un'evidente limitazione alla libertà professionale e contrattuale dello sportivo. Per questo motivo il legislatore ha prestabilito un termine massimo di durata. Di recente, peraltro, l'equilibrio contrattuale delle parti si è decisamente spostato a vantaggio degli atleti provocando un affievolimento del "vincolo" sportivo, cui è conseguita l'apertura di numerose "brecce" nel bastione del principio della stabilità contrattuale, evidenziate dagli altrettanto numerosi casi di "rottura" unilaterale del contratto (e del "vincolo") durante la pendenza dello stesso arrise agli onori delle cronache nel corso dell'ultimo decennio. Si allude al "caso Ronaldo", in ordine al quale cfr. R. GUIDOLIN, *Da Bosman a Ronaldo: i trasferimenti in pendenza di contratto*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, p. 70 ss., e soprattutto al "caso Webster", calciatore scozzese che, al fine di svincolarsi dalla società di appartenenza, aveva fatto ricorso all'art. 17 del Regolamento FIFA sui trasferimenti degli atleti ove si prevede la possibilità, al concorrere di determinate condizioni, di recedere da un contratto in essere. Per una dettagliata ricostruzione di quest'ultima vicenda cfr. J. CRESPO PEREZ, *Il caso Webster: un nuovo Bosman*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2008, 1, p. 13 ss.

⁽¹⁴⁴⁾ La distinzione tra i due rapporti si coglie con particolare evidenza nel momento del trasferimento dell'atleta, che avviene attraverso la cessione del contratto di lavoro con la società sportiva, avente ad oggetto la prestazione sportiva, e non del c.d. "cartellino", che riguarda piuttosto il rapporto dell'atleta con la FSN e, per usare le parole di E. INDRACCOLO, *I contratti dello sport*, in *Manuale di diritto dello sport*, *cit.*, p. 220, «incorpora il diritto fondamentale della persona alla pratica sportiva e indica lo status di sportivo; perciò non è pensabile un atto di disposizione del "cartellino", né l'esistenza di un diritto reale su di esso».

⁽¹⁴⁵⁾ Sul punto A. DE SILVESTRI, *Il contenzioso tra pariordinati nella Federazione Italiana Giuoco Calcio*, in *Riv. dir. sport.*, 2000, p. 520 ss.

rappresenta un *posterius* rispetto all'insorgenza del "vincolo" ⁽¹⁴⁶⁾. Dall'altro, però, l'insorgenza del rapporto di lavoro e del "vincolo" risulta a sua volta subordinata alla condizione sospensiva della ratifica del tesseramento ⁽¹⁴⁷⁾.

Quanto agli sportivi dilettanti occorre anzitutto premettere che la loro definizione, in assenza di qualsivoglia disposizione in tal senso, si ricava in via negativa e residuale. In pratica, sono dilettanti tutti coloro che esercitano un'attività sportiva in assenza dei requisiti prescritti dall'art. 2 l. n. 91/1981, che non può pertanto ricevere applicazione rispetto ai loro rapporti con le società affiliate ⁽¹⁴⁸⁾. Il rapporto di tesseramento con la FSN, a differenza di ciò che avviene per gli spor-

⁽¹⁴⁶⁾ Su questo profilo cfr. A. DE SILVESTRI, *La disciplina del tesseramento e del vincolo sportivo*, in *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, a cura di C. Alvisi, Milano, 2006, p. 84.

⁽¹⁴⁷⁾ In caso di esito negativo del controllo sulla sussistenza delle condizioni prescritte dalla normativa federale per ottenere il tesseramento, il rapporto di lavoro e il "vincolo" sportivo non possono infatti ritenersi validamente instaurati.

⁽¹⁴⁸⁾ In ordine ai caratteri e alla qualificazione del rapporto tra sportivi dilettanti e società affiliate cfr. A. BELLAVISTA, *Il lavoro sportivo professionistico e l'attività dilettantistica*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1997, p. 521 ss.; F. REALMONTE, *L'atleta professionista e l'atleta dilettante*, in *Riv. dir. sport.*, 1997, p. 371 ss.; L. MUSUMARRA, *La qualificazione degli sportivi professionisti e dilettanti*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2005, 2, p. 39 ss.; J. TOGNON, *Il rapporto di lavoro sportivo: professionisti e falsi dilettanti*, in www.rivistagiustiziasportiva.it, 2005; A. DE SILVESTRI, *Il lavoro nello sport dilettantistico*, in www.giustiziasportiva.it, 1/2006; D. ZINNARI, *Atleti dilettanti, sportivi non professionisti?*, in www.giustiziasportiva.it, 2/2007; AA. VV., *Diritto dello sport*, cit., p. 216 ss.; G. ALLEGRO, *Sport dilettantistico e rapporti di lavoro*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, cit., p. 171 ss. In questa categoria possono includersi coloro che eseguono la prestazione sportiva a favore della società cui sono legati senza ricevere in cambio alcun corrispettivo economicamente apprezzabile, o addirittura gratuitamente; coloro che praticano una disciplina sportiva ai massimi livelli, ma nell'ambito di una FSN che non ha provveduto a riconoscere il settore professionistico; coloro che sono legati a società o associazioni sportive che, seppur affiliate a FSN che hanno riconosciuto il settore professionistico, militano però nelle categorie pertinenti al settore dilettantistico. Ciò ingenera incertezze in ordine alla possibilità di addivenire ad una netta distinzione tra le due categorie di sportivi. Non è infatti infrequente che sportivi formalmente qualificati dilettanti intrattengano con le società di appartenenza veri e propri rapporti di lavoro stabilmente (e a volte anche lautamente) retribuiti, come avviene ad esempio per i giocatori di pallavolo della massima serie o addirittura per i calciatori che militano nella categoria dilettantistica di vertice, il CND. Si tratta del ben noto fenomeno del "criptoprofessionismo" o "professionismo di fatto", che costringe l'interprete ad accertare se sussista o meno un rapporto di lavoro e, in caso affermativo, ad indagarne la natura autonoma o subordinata e ad individuare il regime giuridico conseguentemente applicabile.

tivi professionisti, si instaura in via diretta, a seguito della presentazione della richiesta da parte dello sportivo, e costituisce un *prius* e non un *posterius* rispetto all'instaurazione del rapporto di "vincolo" sportivo con le società. Soltanto a seguito dell'avvenuto tesseramento, infatti, una società o associazione sportiva può ingaggiare uno sportivo dilettante astringendolo all'esecuzione della prestazione sportiva a proprio esclusivo vantaggio⁽¹⁴⁹⁾.

Gli atti federali di ratifica, diniego o revoca del tesseramento spiegano una serie di effetti "indiretti" rispetto a situazioni giuridiche soggettive di indubbia "rilevanza" esterna. Riguardo agli sportivi professionisti, infatti, condizionano la possibilità di stipulare o di conservare un contratto o comunque un rapporto di lavoro e di svolgere pertanto l'attività sportiva in forma professionale. Incidono pertanto sul diritto al lavoro, tutelato in via primaria a livello costituzionale e comunitario. Allo stesso modo, e conseguentemente, condizionano anche l'insorgenza o meno del rapporto di "vincolo" tra il tesserato e la società affiliata-datrice di lavoro. Il rapporto di tesseramento e quello di "vincolo", per la verità, almeno nella loro fase "genetica" e "terminale", coincidono e si sovrappongono, dal momento che l'uno non può venire ad esistenza né sopravvivere indipendentemente dall'altro. Ne deriva che l'eventuale rimedio impugnatorio esterno proposto avverso l'atto federale di diniego o di revoca del tesseramento appresta un'effettiva tutela tanto nei confronti delle posizioni soggettive sottese al rapporto di tesseramento quanto di quelle sottese al rapporto di "vincolo". Una volta venuti ad esistenza, però, i due rapporti procedono su binari separati per tutto ciò che concerne il loro svolgimento⁽¹⁵⁰⁾.

⁽¹⁴⁹⁾ Nell'ambito dello sport dilettantistico, inoltre, vista la ridotta forza contrattuale di cui dispongono gli sportivi rispetto alle società, la durata del "vincolo" non coincide esattamente con quella del rapporto contrattuale ma viene prestabilita, secondo il criterio della temporaneità, ad opera degli statuti federali e dei Regolamenti Organici, chiamati a disciplinare, ex art. 23 dei Principi Fondamentali CONI, anche le modalità di svincolo. In riferimento agli sportivi dilettanti, pertanto, si ravvisa un minor grado di interdipendenza tra rapporto associativo con la FSN derivante dal tesseramento e rapporto di "vincolo" sportivo con la società affiliata.

⁽¹⁵⁰⁾ Per quanto ci pertiene, interessano soltanto le vicende relative al rapporto di tesseramento. Quelle relative al "vincolo" sportivo, infatti, afferiscono a rapporti contrattuali tra "pariordinati" che, pur "mediati" dalle FSN, involgono prevalentemente profili di stampo economicistico o giuslavoristico, della cui "rilevanza" esterna

Ulteriori conferme in ordine alla “rilevanza” esterna di questi atti federali rispetto agli sportivi professionisti si traggono dalle vicende che hanno coinvolto alcune particolari tipologie di disposizioni federali contenenti l’indicazione dei requisiti prescritti al riguardo. Si allude alle c.d. “clausole federali di cittadinanza”⁽¹⁵¹⁾ attraverso le quali, in ossequio ad un malinteso principio di salvaguardia del carattere nazionale dello sport, si escludeva o si limitava numericamente per ciascuna compagine il tesseramento degli sportivi “stranieri”, tanto comunitari quanto extracomunitari⁽¹⁵²⁾. Clausole di tal fatta, contenenti limitazioni al tesseramento fondate sulla nazionalità degli sportivi, hanno continuato ad operare per decenni all’interno degli ordinamenti federali ma alla fine sono state espunte grazie all’intervento dei giudici comunitari e statali per contrasto con i principi di libera circolazione dei lavoratori comunitari e di non discriminazione.

Da un lato, infatti, la Corte di Giustizia, all’esito di un indirizzo giurisprudenziale consolidatosi gradualmente⁽¹⁵³⁾ e culminato nella nota sentenza “Bosman”⁽¹⁵⁴⁾, ha statuito l’assoluto contrasto con l’art.

e natura privatistica non è dato dubitare e che non formano pertanto oggetto della trattazione.

⁽¹⁵¹⁾ Riguardo alle quali cfr. C. ALVISI, *Le clausole di cittadinanza e le regole sportive prima e dopo la riforma del sistema della giustizia sportiva*, in *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, cit., p. 15 ss.

⁽¹⁵²⁾ Al riguardo cfr. AA.VV., *Vincolo sportivo e diritti fondamentali*, cit. e, in particolare, E. CROCETTI BERNARDI, *La discriminazione nei confronti degli atleti stranieri*, ivi, p. 89 ss.

⁽¹⁵³⁾ Cfr. Corte Giust., 12 dicembre 1974, in causa 36/74, in *Foro it.*, 1975, IV, c. 81 ss., relativa al “caso Walrave”, nonché Corte Giust., 14 luglio 1986, in causa 13/76, in *Foro it.*, 1976, IV, c. 361 ss., relativa al “caso Donà”. Vi era stato un flebile tentativo, peraltro subito abortito, di relegare le “clausole federali di cittadinanza” nell’ambito dell’“indifferente giuridico” proprio in occasione della discussione del “caso Donà”, allorquando l’Avvocato Generale Alberto Trabucchi sostenne che le disposizioni federali volte a limitare il tesseramento e l’impiego degli sportivi “stranieri” da parte delle squadre nazionali nelle competizioni nazionali erano espressive di un interesse meramente “tecnico”-sportivo e sarebbero pertanto sfuggite all’applicazione dei principi comunitari di non discriminazione e di libera circolazione dei lavoratori e dei prestatori di servizi. La Corte di Giustizia, però, in quello come in altri casi, respinse risolutamente la tesi della *sporting exception* e statui l’assoggettamento dell’attività sportiva alla signoria dei medesimi principi applicabili ad ogni altra attività di carattere economico.

⁽¹⁵⁴⁾ Corte Giust., 15 dicembre 1995, in causa 415/93, in *Foro it.*, 1996, IV, c. 2 ss., con note di S. BASTIANON, *Bosman, il calcio e il diritto comunitario*, ivi, c. 5 ss., e di G. VIDIRI, *Il caso Bosman e la circolazione dei calciatori professionisti nell’ambito della Comunità Europea*, ivi, c. 13 ss., in ordine alla quale cfr. anche M.

48 del Trattato delle disposizioni federali contenenti limiti al tesseramento e all'impiego degli sportivi cittadini di altri Stati membri, qualora svolgano l'attività sportiva in forma lavorativa, indipendentemente dalla qualifica professionistica o dilettantistica loro ascritta dalle disposizioni sportive ⁽¹⁵⁵⁾.

Dall'altro i giudici nazionali, investiti della cognizione delle azioni civili contro la discriminazione fondata sulla nazionalità promosse ai sensi dell'art. 44 d. lgs. n. 286/1998 ⁽¹⁵⁶⁾, hanno in più occasioni pronunciato l'illegittimità di clausole federali di analogo tenore riferite agli sportivi extracomunitari ⁽¹⁵⁷⁾. L'ordinamento sportivo non

CLARICH, *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, p. 393 ss.; A. TIZZANO, V. DE VITA, *Qualche considerazione sul caso Bosman*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, p. 409 ss.; M. COCCIA, *La sentenza Bosman: summum ius, summa iniuria*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, p. 541 ss.; D. FAINI, *I giudici comunitari confermano la loro posizione: anche allo sport si applica il Trattato di Roma*, in *Guida dir.*, 1996, 5, p. 102 ss. Più in particolare, sul tema della libera circolazione degli sportivi cfr. P. AMATO, *La libera circolazione degli sportivi nell'Unione Europea*, in *Lineamenti di diritto sportivo, cit.*, p. 197 ss.

⁽¹⁵⁵⁾ La Corte di Giustizia ritiene invece pienamente legittime le disposizioni discriminatorie fondate non su motivi economici, bensì esclusivamente "tecnico"-sportivi, come nel caso delle convocazioni per le rappresentative nazionali degli Stati membri.

⁽¹⁵⁶⁾ Tale disposizione, successivamente modificata dalla l. n. 189/2002, recita che «quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice può, su istanza di parte, ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione».

⁽¹⁵⁷⁾ Le più importanti pronunce intervenute sul punto, relative ai casi "Ekong", "Sheppard", "Hernandez Paz", sono riportate in *Foro it.*, 2002, I, c. 896 ss., con nota di F. AGNINO, *Statuti sportivi discriminatori ed attività sportiva: quale futuro?*, *ivi*, c. 896 ss. Si allude in particolare a Trib. Reggio Emilia, 2 novembre 2000, in *Corr. Giur.*, 2001, p. 236 ss., con nota di E. CALÒ, *Giurisprudenza sportiva: l'equiparazione tra cittadini stranieri approda anche nel mondo del calcio*, *ivi*, p. 240 ss.), nonché in *Foro it.*, 2001, III, c. 529 ss., con nota di G. NAPOLITANO, *La condizione giuridica degli stranieri extracomunitari nell'ordinamento sportivo: divieto di discriminazione e funzione di programmazione del CONI*, *ivi*, c. 530 ss.; Trib. Teramo, Sez. Dist. Giulianova, 4 dicembre 2000, in *Corr. Giur.*, 2002, p. 225 ss., con nota di E. CALÒ, *Via libera agli atleti extracomunitari: i casi Ekong e Sheppard*, *ivi*, p. 225 ss.; Trib. Pescara, 18 ottobre 2001 e 14 dicembre 2001, in *Riv. amm.*, 2002, p. 651 ss., con nota di J. TOGNON, *La libera circolazione nel diritto comunitario: il settore sportivo*, *ivi*, p. 655 ss. Si aggiungono, più di recente, Trib. Roma, 10 luglio 2002 ("caso Dennis"); Trib. Verona, 23 luglio 2002 ("caso Gato"); Trib. Piacenza, 23 ottobre 2003 e 15 novembre 2003 (casi "Rivero", "Mayeta" e "Borges"); Trib. Bolzano, 24 febbraio 2004 e 26 gennaio 2006 ("caso Khazari"), in ordine alle quali cfr. A.

ha tardato ad adeguarsi e a rimuovere le disposizioni federali che introducevano “barriere all’ingresso” sostanzialmente discriminatorie siccome fondate sulla nazionalità⁽¹⁵⁸⁾.

Riguardo alle modalità di tutela accordabili dai giudici statali rispetto agli effetti “indiretti” vale quanto già detto circa la modulazione di rimedi ripristinatori e risarcitori. L’impugnazione esterna dell’atto federale produce infatti, in caso di accoglimento, effetti ripristinatori tanto riguardo al rapporto di tesseramento con la FSN quanto riguardo al rapporto di “vincolo” e di lavoro con la società di appartenenza. Laddove non fosse possibile o utile accordare la tutela caducatoria, oppure per ristorare i pregiudizi economico-patrimoniali prodottisi *medio tempore* ed ormai irreversibili, il giudice amministrativo potrebbe comunque accordare il risarcimento per equivalente.

9. C) Le attività “disciplinari”.

Il settore delle attività federali “disciplinari” è quello in cui si registrano le maggiori virtualità espansive del criterio della “rilevanza”. Sono state proprio le controversie sportive relative ai provvedimenti “disciplinari” ad occasionare le pronunce attraverso le quali i giudici amministrativi e la Corte costituzionale hanno enucleato l’interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni della legge n. 280/2003.

Sul piano “sostanziale” ciascuna FSN individua, all’interno dello statuto o del codice di giustizia sportiva, le condotte alla cui violazione consegue l’insorgenza della responsabilità “disciplinare” e l’irrogazione di una serie di sanzioni provviste di un diverso grado di afflittività. Sul piano “procedurale”, all’accertamento e alla repressione delle condotte vietate, denominate “illeciti disciplinari”, sono preposti alcuni organi federali che costituiscono nel loro insieme la “giustizia disciplinare” e svolgono un complesso coordinato di attività definite “procedimento disciplinare”.

BELLOMO, *L’ordinamento calcistico italiano e la discriminazione dello straniero*, in www.giustiziasportiva.it, 3/2006.

⁽¹⁵⁸⁾ L’art. 16, co. 1, del decreto “Melandri-Pescante” prevede ora che gli statuti e i regolamenti federali debbono ispirarsi al principio «di partecipazione all’attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità», a pena della loro mancata approvazione da parte del CONI.

Ebbene, in questo ambito di attività si ravvisano molteplici profili lesivi di situazioni giuridiche soggettive “qualificate” dei soggetti federati, spesso anche di rilievo costituzionale. *In primis*, molte delle disposizioni federali che individuano i singoli “illeciti disciplinari” non descrivono compiutamente la fattispecie sanzionabile né indicano puntualmente la sanzione applicabile. Ciò ha indotto taluno a ipotizzarne ⁽¹⁵⁹⁾ il contrasto con il principio di tipicità e tassatività delle fattispecie di reato proclamato dall’art. 24 Cost. A maggior ragione tale considerazione dovrebbe valere nei riguardi delle clausole c.d. di “*fairness*” o di “lealtà sportiva”, presenti in quasi tutti gli ordinamenti “settoriali”-federali, dirette a sanzionare genericamente ogni condotta contrastante con i principi di «lealtà, probità e correttezza» ⁽¹⁶⁰⁾, senza ulteriori specificazioni in ordine agli elementi materiali dell’“illecito disciplinare”.

In realtà, però, a seguito di una più attenta analisi queste considerazioni risultano prive di fondamento. Da un lato, infatti, il richiamo all’art. 24 della Carta appare del tutto inconferente rispetto alle fattispecie di “illecito disciplinare” sportivo che, a differenza delle fattispecie di reato, non sono poste a tutela di interessi e beni della vita di primaria importanza nell’ordinamento “generale” bensì a presidio di interessi “collettivi” propri dei soli appartenenti agli ordinamenti “settoriali”-federali ⁽¹⁶¹⁾. Dall’altro, le modifiche che hanno investito i

⁽¹⁵⁹⁾ Cfr. A. DE SILVESTRI, *La giustizia sportiva nell’ordinamento federale*, in *Riv. dir. sport.*, 1981, p. 12 ss. Sul punto, di recente, anche C. SPINA, *Il sistema di giustizia nel calcio*, in *Normativa e tutela dello sport*, a cura di P. Mennea, Torino, 2007, p. 119.

⁽¹⁶⁰⁾ Come recita l’art. 1 del Codice di Giustizia della FIGC.

⁽¹⁶¹⁾ Proprio in un’ottica interna all’ordinamento sportivo, la genericità e indeterminatezza delle disposizioni federali *de quibus* deve essere salutata con favore (al riguardo cfr. Cons. St., Sez. VI, n. 997/1993, in *Giur. it.*, 1994, III, p. 286 ss.; Cons. St., Sez. VI, n. 1112/1993, *cit.*). Nell’ambito di un ordinamento “particolare” connotato da un elevato grado di “tecnicità” quale quello sportivo, infatti, ove risultano particolarmente difficoltose le operazioni di sussunzione delle condotte vietate entro i confini di una astratta e predeterminata fattispecie, è opportuno rimettere in capo agli organi giustiziali un ampio margine di discrezionalità nella configurazione degli “illeciti disciplinari” e nella conseguente determinazione della sanzione da comminare, anche in un’ottica di “personalizzazione” e di adattamento al caso concreto (sul punto cfr. Cons. St., Sez. VI, n. 996/1993, in *Foro Amm.*, 1993, p. 11 ss., ove si legge che «ai fini del promovimento del procedimento disciplinare non è necessario che la condotta abbia rispondenza con l’astratta predeterminazione di un illecito, essendo rimesso al giudice sportivo il potere di individuare in concreto la commissione di un illecito e di sanzionarlo»). Anche le clausole di “*fairness*” rispondono alla medesima

codici di giustizia sportiva federali negli ultimi anni, a seguito delle note vicende di “calciopoli”, hanno determinato una progressiva, sempre più marcata “tipizzazione” delle fattispecie di “illecito disciplinare”, privando così di rilievo la questione.

Gli “illeciti disciplinari” possono suddividersi in tre categorie. Alla prima appartengono le fattispecie poste a presidio del corretto svolgimento della vita endofederale e dei rapporti interni tra i soggetti federati (¹⁶²).

Alla seconda le fattispecie volte a proteggere i principi e valori che ispirano l’ordinamento sportivo e ne rappresentano l’essenza stessa, in particolare il corretto svolgimento e la regolarità delle competizioni, tra le quali (¹⁶³) spicca l’“illecito disciplinare” per antonomasia, vale a dire il vero e proprio “illecito sportivo” o “frode sportiva”, integrato dalle condotte volte ad influire direttamente o indirettamente sull’esito di una gara (¹⁶⁴). Condotte di tal fatta assumono

logica di “personalizzazione” e di “specializzazione tecnica”. Configurandosi come “norme in bianco”, infatti, finiscono con l’assumere il ruolo di vere e proprie regole “di chiusura” (cfr. anche CCAS, 25 febbraio 2002, caso Ferrigno/FIGC) del sistema sanzionatorio, chiamate ad intervenire in via sussidiaria ogniqualvolta vi sia la necessità di sanzionare una condotta non astrattamente sussumibile in alcuna delle fattispecie esplicitamente previste. In tal caso, infatti, i giudici sportivi possono decidere di riempire di contenuti la clausola in parola, configurando come violazione del generico principio di “lealtà e correttezza sportiva” una condotta che, pur apparendo apertamente in contrasto con i valori basilari che debbono informare i rapporti sportivi ed endofederali, non risulta autonomamente configurata quale fattispecie di “illecito disciplinare”. In aggiunta, l’astrattezza e indeterminatezza che connota le fattispecie *de quibus* risulta in parte mitigata dall’applicazione delle garanzie procedurali previste nelle disposizioni federali, in particolare di quella che impone una puntuale e tempestiva contestazione dell’addebito, a tenore della quale gli organi inquirenti sono comunque obbligati a fornire una precisa e dettagliata descrizione delle modalità di condotta asseritamente integranti un “illecito disciplinare”.

(¹⁶²) Quali l’obbligo di presentarsi di fronte agli organi della giustizia sportiva in caso di convocazione, il divieto di divulgare notizie su procedimenti in corso, il divieto di intrattenere rapporti con i giudici sportivi, gli illeciti di carattere amministrativo o finanziario-contabile, gli illeciti relativi ai tesseramenti, ai trasferimenti e alle cessioni degli atleti.

(¹⁶³) Divieto per i tesserati di praticare le scommesse sportive, anche per interposta persona, divieto di intrattenere rapporti di lavoro o di amicizia con gli arbitri o con i componenti degli organi del settore arbitrale.

(¹⁶⁴) L’art. 7, co. 1, C.G.S. FIGC lo definisce così: «il compimento, con qualsiasi mezzo, di atti diretti ad alterare lo svolgimento o il risultato di una gara o di una competizione ovvero ad assicurare a chiunque un vantaggio in classifica». L’art. 9 ha introdotto l’ipotesi dell’illecito associativo. Riguardo all’“illecito sportivo” cfr. F.

peraltro autonomo rilievo anche nell'ordinamento "generale", andando ad incidere su interessi economici e di altra natura di primaria importanza ⁽¹⁶⁵⁾.

Vi è poi una terza categoria di "illeciti disciplinari" posti a presidio di valori e principi non esclusivamente propri dell'ordinamento sportivo, quali i comportamenti discriminatori ⁽¹⁶⁶⁾ da parte dei tesserati, delle società affiliate e dei loro sostenitori, nonché i fatti violenti

C. BRUSCA, *Lo scandalo del calcio scommesse*, in *Riv. dir. sport.*, 1987, p. 256 ss.; L. COLANTUONI, *Frodi e scommesse sportive nel calcio professionistico: recenti casi in Italia ed analisi comparatistica*, in Convegno IASL di Lubiana del 23-25 novembre 2005.

⁽¹⁶⁵⁾ Il legislatore statale, a seguito dello sconcerto provocato nell'opinione pubblica negli anni '80 dall'esplosione dello scandalo del c.d. "secondo calcioscommesse", ha introdotto il reato di "frode sportiva" con l. n. 401/1989, in ordine al quale cfr., *ex plurimis*, T. IANNIELLO, *Frode sportiva e rapporti con il delitto di truffa previsto dal codice penale*, in *Diritto nello sport. Profili penali*, a cura di A. Guardamagna, Torino, 2009, p. 59 ss. E' bene chiarire che le rispettive valutazioni compiute dagli organi giurisdizionali statali e sportivi rimangono completamente autonome e possono anche divergere, senza che ciò determini necessariamente l'insorgenza di un conflitto ordinamentale. Può infatti accadere che la condotta presenti tutti gli elementi necessari e sufficienti per integrare un "illecito sportivo" ma non raggiunga un livello di gravità tale da sconfinare anche nel reato di "frode sportiva", mentre appare assai remota l'ipotesi contraria (sui rapporti tra "illecito sportivo" e illecito penale cfr. A. DE SILVESTRI, *Illecito penale e illecito sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1981, p. 431 ss.). Questa divergenza di valutazioni è principalmente dovuta ai diversi beni della vita che le due fattispecie sono chiamate a tutelare. L'"illecito sportivo" è costruito secondo il modello tipico degli illeciti c.d. "a consumazione anticipata", per cui risulta punibile anche il semplice tentativo di alterare l'esito di una gara, persino nel caso in cui non sia andato a buon fine e non abbia perciò concretamente prodotto il risultato sperato (cfr., al riguardo, Cons. St., Sez. VI, n. 997/1993, *cit.*; Cons. St., Sez. VI, n. 1112/1993, *cit.*; TNAS, 14 gennaio 2010). Al più, l'effettiva alterazione della gara o competizione viene configurata come una circostanza aggravante. Ciò perché il bene della vita a presidio del quale è posta la fattispecie in parola è quello della regolarità delle competizioni, che può essere messo in pericolo anche attraverso il semplice tentativo di illecito. Occorre comunque che il tentativo, come ha avuto modo di affermare anche Tar Lazio, Sez. III-ter, ord. n. 4666/2006, *cit.*, sia connotato da una concreta idoneità a perseguire il risultato avuto di mira. Di contro, il reato di "frode sportiva" è diretto a tutelare la fede pubblica in ordine alla genuinità del risultato finale delle competizioni sportive, perciò per la sua integrazione è richiesto un *quid pluris* rispetto al semplice tentativo di illecito, vale a dire l'effettiva e concreta consumazione dello stesso.

⁽¹⁶⁶⁾ Art. 11 C.G.S. FIGC: «ogni condotta che, direttamente o indirettamente, comporti offesa, denigrazione o insulto per motivi di razza, colore, religione, lingua, sesso, nazionalità, origine territoriale o etnica, ovvero configuri propaganda ideologica vietata dalla legge o comunque inneggiante a comportamenti discriminatori».

commessi da quest'ultimi in occasione delle manifestazioni sportive all'interno e persino all'esterno degli impianti (¹⁶⁷).

Alcune peculiari fattispecie di "illecito disciplinare" risultano "ontologicamente" in conflitto con valori di rango primario tutelati nell'ordinamento "generale" in virtù della loro stessa formulazione, per cui ogni loro applicazione determina *ex se* una potenziale lesione di situazioni soggettive "qualificate".

Si allude anzitutto alle disposizioni che sanzionano la violazione, da parte di tesserati e affiliati, del "vincolo di giustizia" nella sua accezione "negativa", vale a dire il divieto di adire i giudici statali avverso gli atti definitivi emessi dagli organi giustiziali federali. Si è già visto come disposizioni di tal fatta si pongono apertamente in contrasto con l'art. 24 della Carta e con il diritto ivi contemplato di far valere i propri diritti e interessi, senza limitazioni o preclusioni di sorta, davanti ai giudici ordinari o amministrativi. Si ribadisce come fosse prevalsa al riguardo, già all'inizio degli anni '80, un'interpretazione costituzionalmente orientata attraverso l'emersione del criterio della "rilevanza" della situazione soggettiva incisa dall'atto federale impugnato, confermata dalla legge del 2003.

Il "vincolo di giustizia", pertanto, rispetto alle situazioni soggettive "rilevanti" conserva soltanto un'efficacia "positiva" e coincide di fatto con la "pregiudiziale sportiva", vale a dire con l'onere per i soggetti federati di adire previamente gli organi giustiziali federali; rispetto alle situazioni soggettive "irrilevanti", invece, continua a dispiegare anche efficacia "negativa" ma in modo puramente simbolico. Ogni valutazione in termini di "rilevanza" o "irrilevanza", infatti, come detto, può essere compiuta soltanto dai giudici statali a seguito di una rigorosa considerazione dei molteplici effetti prodotti da ciascun atto federale sulla complessiva sfera soggettiva del destinatario. Non ha perciò senso continuare a parlare di efficacia "negativa" del

(¹⁶⁷) Si tratta di fattispecie chiaramente volte a proteggere principi di primaria importanza anche nell'ambito dell'ordinamento "generale", che in questi casi sanziona e reprime a sua volta le condotte attraverso la previsione di appositi reati e l'applicazione di misure cautelari-preventive particolarmente incisive. Si pensi ai reati previsti agli artt. 6 ss. l. n. 401/1989 e alle misure interdittive ad essi connesse, come da ultimo modificati ad opera della l. n. 41/2007 e della l. n. 217/2010, in ordine ai quali cfr. M. F. CORTESI, *Le misure antiviolenza negli stadi*, Milano, 2007 e P. GARRAFFA, *Recenti sviluppi sulla normativa contro la violenza negli stadi*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2010, 3, p. 13 ss.

“vincolo di giustizia”, neppure in riferimento alle controversie sportive “riservate” alla giustizia sportiva, atteso che la qualificazione di “irrilevanza” presuppone comunque l’instaurazione di un giudizio avanti ai giudici statali (¹⁶⁸).

Le sanzioni comminate ai soggetti federati in applicazione delle disposizioni federali che sanzionano l’“illecito disciplinare” *de quo* appaiono quindi *ex se* automaticamente “rilevanti” e impugnabili avanti ai giudici statali, perché incidono sul diritto di adire la giurisdizione statale a tutela di proprie situazioni soggettive “qualificate” (¹⁶⁹). Ciò vale anche per l’eventualità in cui il giudizio si concluda con una declinatoria di giurisdizione per “irrilevanza”, atteso che il diritto di azione ex art. 24 cost. consiste anzitutto nel diritto di rivolgersi alla giurisdizione statale al fine di ottenere la qualificazione (in termini di “rilevanza” o “irrilevanza”) della situazione soggettiva fatta valere (¹⁷⁰).

In secondo luogo, appare incisiva di situazioni giuridiche soggettive “qualificate” la fattispecie diretta a sanzionare le dichiarazioni lesive della reputazione di soggetti o organismi sportivi rilasciate pub-

(¹⁶⁸) Appaiono pertanto anacronistiche le disposizioni federali di cui si discute, volte a sanzionare gli affiliati e tesserati che intendono esercitare il loro diritto di ottenere da parte degli organi statali la qualificazione giuridica, in termini di “rilevanza” (come interesse legittimo o diritto soggettivo) o di “irrilevanza” (come mero interesse semplice e non qualificato) di una propria posizione soggettiva incisa da un atto federale, onde ottenerne la conseguente tutela.

(¹⁶⁹) Tar Lazio, Sez. III-*ter*, n. 5645/2007, *cit.*, in ordine alla “rilevanza” della sanzione di sei punti di penalizzazione inflitta all’Arezzo calcio per violazione del “vincolo di giustizia”.

(¹⁷⁰) Sul punto cfr. Tar Lazio, Sez. III *ter*, ord. n. 2244/2005, e Tar Lazio, Sez. III *ter*, ord. 4666/2006, *cit.* Gli organi federali si rifiutano ostinatamente di espungere le disposizioni *de quibus* dai propri Codici di Giustizia limitandosi al più, a non farne applicazione sulla scorta di motivazioni del tutto inconferenti, come nel caso dell’Arezzo Calcio, sanzionato dalla CDN per avere eluso il “vincolo di giustizia” impugnando avanti agli organi giurisdizionali statali un provvedimento “disciplinare” irrogato a suo carico. La Corte di Giustizia Federale (C. U. n. 56/2007) ha infatti ritenuto “scriminata” la condotta della società affiliata per difetto dell’elemento soggettivo, in virtù di un non meglio precisato convincimento di avere agito in osservanza delle disposizioni di legge. Di recente, peraltro, il TNAS ha giudicato illegittima la sanzione “disciplinare” inflitta ad un tesserato che aveva adito la giustizia penale senza richiedere previamente l’autorizzazione alla FSN di appartenenza (TNAS, 23 novembre 2010, Guerra/FIGC). Sul tema cfr. M. MAIONE, *In presenza di un reato commesso nell’ambito di attività sportive opera il vincolo di giustizia?*, in *Riv. Arb.*, 2009, p. 523 ss.

blicamente da un tesserato⁽¹⁷¹⁾. Risultano infatti direttamente coinvolti due diritti di rango primario, quali quello alla tutela della dignità e reputazione (art. 2 cost.), da un lato, e quello alla libera espressione del pensiero (art. 21 cost.), dall'altro. Le decisioni federali assunte al riguardo, pertanto, di qualunque tenore siano, risultano comunque provviste di "rilevanza" esterna e dovrebbero in ogni caso ispirarsi ad un equilibrato temperamento dei contrapposti interessi in gioco⁽¹⁷²⁾.

In terzo ed ultimo luogo, all'applicazione di alcune fattispecie di "illeciti disciplinari" consegue automaticamente, indipendentemente dal tipo di sanzione applicata, una lesione del diritto del destinatario all'integrità della propria personalità morale ex art. 2 cost., sotto il profilo dell'onorabilità⁽¹⁷³⁾, dovuta al particolare livello di "disva-

⁽¹⁷¹⁾ Sul tema cfr. C. ALVISI, *Autonomia privata*, cit., p. 415 ss.

⁽¹⁷²⁾ La libera espressione del pensiero, invece, è risultata troppo spesso eccessivamente compressa sull'altare della tutela della dignità delle istituzioni sportive e del corretto svolgimento dei rapporti tra soggetti federati. I giudici statali, facendo applicazione dei criteri elaborati per stabilire quando il diritto di critica trascende le garanzie costituzionali che lo circondano per integrare gli estremi di un illecito civile o addirittura del reato di diffamazione, quali la veridicità o meno della notizia propalata, la contenenza dell'esposizione e le finalità che ispirano il dichiarante, sono a volte pervenuti al ripristino del corretto equilibrio tra i diritti attraverso l'annullamento dei provvedimenti "disciplinari" federali. In una prima occasione (Tar Lazio, Sez. III, n. 103/1986, in *Foro it.*, 1987, III, c. 174 ss.), i giudici amministrativi statutarono l'illegittimità della sanzione espulsiva irrogata a carico di un dirigente di una società sportiva ritenendo le censure mosse all'operato degli organi federali legittime e prive di connotazione diffamatoria, in virtù dell'acclarata veridicità dei fatti esposti e in considerazione delle finalità del dichiarante di provocare un intervento del CONI a tutela di interessi non meramente personali bensì "collettivi", di tutti i soggetti federati. Successivamente Cons. St., Sez. VI, n. 1502/1999, in *Foro Amm.*, 1999, p. 2141, in riferimento alle critiche rivolte al Presidente federale su una rivista specializzata da un tesserato-giornalista, ritenne non travalicato il limite del diritto di critica. Pur nell'asprezza dei toni adoperati, caratteristica della critica quale espressione soggettiva di un giudizio o di un'opinione, le finalità che muovevano il dichiarante erano quelle di richiamare l'attenzione dei soggetti federati su alcuni episodi che potevano far presumere la violazione delle regole dilettantistiche. Sarebbe perciò opportuno che gli organi federali avviassero un processo di "adeguamento automatico" volto a temperare, tanto nella formulazione della fattispecie quanto nelle decisioni adottate in applicazione della stessa, gli opposti interessi in gioco. L'art. 5, co. 1, C.G.S. FIGC, ad es., prevede ora la non punibilità dell'autore delle dichiarazioni nel caso in cui riesca a provare la verità dei fatti esposti.

⁽¹⁷³⁾ Sul tema cfr. M. R. SPASIANO, *La giustizia sportiva*, cit., p. 108.

lore” che connota le condotte sanzionate non solo agli occhi della comunità sportiva ma anche della più ampia collettività “generale” ⁽¹⁷⁴⁾.

Ulteriori, potenziali profili di contrasto con valori di primario rilievo nell’ordinamento “generale” si scorgono anche in ordine alla disciplina federale relativa ai titoli di attribuzione della responsabilità “disciplinare”. La questione non riguarda i tesserati ⁽¹⁷⁵⁾, quanto piuttosto le società e associazioni sportive affiliate, peraltro in riferi-

⁽¹⁷⁴⁾ Basti pensare all’“illecito sportivo” o “frode sportiva”, oppure all’utilizzo o alla somministrazione di sostanze dopanti. Si tratta di imputazioni particolarmente “infamanti”, generatrici di prevedibili riflessi sull’immagine dello sportivo e che possono determinare anche l’avvio di procedimenti penali. La “rilevanza” delle controversie sportive originate dall’applicazione di queste fattispecie “disciplinari” è stata espressamente affermata proprio in occasione dello scandalo c.d. “calciopoli”, allorché ai soggetti federati è stata riconosciuta la facoltà di adire il giudice amministrativo anche in considerazione degli effetti dispiegati dalle sanzioni sulla loro immagine e, conseguentemente, sulla loro vita di relazione. Si allude a Tar Lazio, Sez. III-ter, ord. n. 4666/2006, *cit.*, e Tar Lazio, Sez. III-ter, ord. n. 4667/2006, sulle controversie aventi ad oggetto la squalifica di cinque anni inflitta a due dirigenti (Moggi e Girauco) di una nota società calcistica (Juventus), nonché a Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 7331/2006, *cit.*, relativa alla penalizzazione di dodici punti inflitta alla società calcistica Trapani, ritenuta idonea ad arrecare un pregiudizio di “rilevanza” esterna in termini economici e di onorabilità, tutte e tre in *Foro Amm.-Tar*, 2006, p. 2967 ss., con nota di G. MANFREDI, *Osservazioni sui rapporti*, *cit.*, p.2971 ss., nonché in *Corr. Giur.*, 2007, p. 1112 ss., con nota di V. VIGORITI, *Giustizia disciplinare e giudice amministrativo*, *ivi*, p. 1121 ss., e in *Foro it.*, 2006, III, c. 538 ss., con nota di A. PALMIERI, *Nota a Tar Lazio, Sezione III ter, ordinanza 22 agosto 2006*, n. 4666, *Moggi c/FIGC*, *ivi*, c. 538 ss. In senso analogo cfr. Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 2801/2005, relativa alla squalifica di quattro mesi e alla multa inflitte al calciatore Guardiola, risultato positivo ad un controllo antidoping; Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 13616/2005, *cit.*, relativa alla squalifica di dodici mesi irrogata ad un calciatore militante nel campionato di Eccellenza, ritenuta provvista di “rilevanza” per gli effetti dispiegati sullo *status* di tesserato, nonché sulla carriera sportiva e sull’immagine del destinatario; Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 5280/2007, *cit.*, in ordine alla “rilevanza” della squalifica di cinque anni inflitta all’arbitro di calcio De Santis a seguito delle vicende di “calciopoli”; Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 1582/2008, sempre in ordine al caso Moggi e all’indubbia “rilevanza” della sanzione interdittiva inflitta in virtù delle implicazioni relative alla sua moralità e onorabilità. Anche l’ordinanza con la quale il Tar Lazio aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale risolta dalla Corte costituzionale con la sent. n. 49/2011, *cit.*, in relazione ad un “illecito sportivo” consistito nel confezionamento di un atto di risoluzione contrattuale falso, ha sottolineato che la “rilevanza” della controversia sportiva derivava non dall’entità e misura della sanzione inflitta, quanto piuttosto dal «giudizio di riprovevolezza morale sotteso».

⁽¹⁷⁵⁾ Rispetto ai quali -al pari di ciò che avviene di norma nell’ordinamento “generale”- vale la regola della responsabilità personale “diretta”, insorgente ogniqualvolta la condotta vietata risulta connotata dall’elemento soggettivo del dolo o della colpa.

mento ad alcuni soltanto dei titoli di attribuzione della responsabilità⁽¹⁷⁶⁾.

Si allude, *in primis*, alla c.d. responsabilità “oggettiva”, solitamente prevista in due distinte ipotesi. Da un lato, le società vengono sempre e comunque chiamate a rispondere degli “illeciti disciplinari” commessi da ogni loro tesserato⁽¹⁷⁷⁾; dall’altro, rispondono anche del comportamento tenuto dai propri sostenitori in ogni luogo in cui si svolgono le competizioni e, in alcuni casi, perfino nei luoghi adiacenti⁽¹⁷⁸⁾. Al riguardo, almeno in apparenza, parrebbe lecito avanzare alcune perplessità perchè l’attribuzione della responsabilità prescinde totalmente dall’accertamento, in capo alle società, sia dell’elemento soggettivo del dolo o almeno della colpa sia, addirittura, del nesso di causalità con la condotta degli autori materiali del fatto.

In particolare, riguardo alla prima fattispecie è possibile individuare un’ipotesi di responsabilità “indiretta”⁽¹⁷⁹⁾, *sub specie* di colpa

⁽¹⁷⁶⁾ *Nulla quaestio*, infatti, riguardo alle ipotesi di responsabilità “diretta”, che colpiscono le società quando gli “illeciti disciplinari” sono stati commessi dal soggetto che ne è investito della rappresentanza. Detto titolo di responsabilità appare infatti pienamente conforme ai principi vigenti nell’ordinamento “generale” in tema di rappresentanza.

⁽¹⁷⁷⁾ La *ratio* di questa previsione è quella di garantire l’effettiva afflittività delle sanzioni “disciplinari”. Qualora, infatti, fossero puniti soltanto i dirigenti e i tesserati e non le società di appartenenza, l’ordine sportivo violato a seguito della commissione dell’infrazione non verrebbe in realtà ripristinato. Le società, infatti, non subirebbero alcuna conseguenza afflittiva né “diretta”, di tipo sportivo o economico (penalizzazione di punti in classifica, ammenda) né “indiretta”, potendo in ogni caso provvedere a sostituire i dirigenti o atleti squalificati o radiati.

⁽¹⁷⁸⁾ La *ratio* di questa previsione è duplice. Da un lato, l’imputazione della responsabilità in capo alla società serve ad evitare che una determinata condotta -che può avere avuto significative ricadute sull’esito di una competizione- rimanga priva di sanzione sotto il profilo prettamente sportivo. Sul punto cfr. F. PAGLIARA, *Ordinamento giuridico sportivo e responsabilità oggettiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1989, p. 159 ss. Dall’altro riveste anche un’efficacia deterrente perchè la sanzione comminata in questi casi, consistente di solito nella squalifica del campo o nella sconfitta “a tavolino”, colpisce l’interesse fondamentale che muove ogni tifoso, quello ad assistere alle partite della propria squadra e a vederla vittoriosa.

⁽¹⁷⁹⁾ In questo caso si ha l’imputazione di responsabilità in capo alla persona giuridica, a titolo autonomo o solidale, per la produzione delle conseguenze dannose causate dalla condotta illecita posta in essere da un soggetto alle sue dipendenze specificamente individuato. Non pare pertanto possibile parlare di responsabilità “di posizione” o “oggettiva”, potendosi quantomeno ravvisare una colpa per “omesso controllo”, a meno che la società non riesca a dimostrare di avere posto in essere tutti gli accorgimenti necessari e idonei ad evitare l’insorgenza dell’evento dannoso. Sotto

“per omesso controllo”, piuttosto che di vera e propria responsabilità “oggettiva” ⁽¹⁸⁰⁾. Le società dovrebbero pertanto essere ammesse alla prova contraria, attraverso la dimostrazione di avere posto in essere tutti gli accorgimenti necessari per evitare la commissione degli illeciti ⁽¹⁸¹⁾. Riguardo alla seconda fattispecie, invece, non è possibile ravvisare alcun profilo di colpa in capo alle società ⁽¹⁸²⁾, per cui si

quest'ultimo profilo, il processo di progressiva “antropomorfizzazione” delle persone giuridiche è culminato, come noto, nell’emanazione del d. lgs. n. 231/2001.

⁽¹⁸⁰⁾ Il modello della responsabilità “oggettiva” è oramai ampiamente conosciuto e sperimentato nell’ordinamento “generale”. In particolare, si fa ricorso a detto titolo di responsabilità ogniqualvolta è necessario provvedere all’indicazione preventiva di un responsabile in riferimento, ad es., ai danni conseguiti all’esercizio di attività economiche provviste di un elevato livello di pericolosità, rispetto alle quali risulterebbe particolarmente difficile, se non addirittura impossibile, addivenire all’individuazione del responsabile “diretto” e delle cause della produzione di ciascun illecito. In questi casi, per evidenti motivi solidaristici e di utilità sociale, si opta per una sorta di responsabilità “di posizione”, imputando le conseguenze dannose direttamente in capo alla persona giuridica o ai suoi organi rappresentativi. In tal modo si introduce, in riferimento ad alcune attività *lato sensu* “pericolose”, un nuovo criterio di imputazione della responsabilità diverso dal dolo e dalla colpa, vale a dire quello dell’“accettazione preventiva del rischio” da parte di chi le esercita, in ossequio al brocardo *ubi commoda, ibi et incommoda*.

⁽¹⁸¹⁾ Al riguardo si segnala che l’art. 7, co. 5, statuto FIGC, sulla falsariga di quanto prescrive il d.lgs. n. 231/2001, prevede che le società adottino modelli di organizzazione, gestione e controllo idonei a prevenire la commissione di “illeciti disciplinari”, previa emanazione delle norme necessarie da parte della Federazione, chiamata altresì a vigilare sulla loro corretta applicazione. Attualmente, in attesa dell’adozione di detti modelli organizzativi, la “condotta riparatoria” delle società, che si siano fattivamente adoperate per attenuare le conseguenze dannose dell’illecito o per prevenirne ulteriori, può valere soltanto come attenuante al fine di mitigare l’entità delle sanzioni.

⁽¹⁸²⁾ Atteso che non intrattengono rapporti di alcun genere -ad eccezione di quello contrattuale che si instaura con l’acquisto del biglietto e che si sostanzia nella visione dello spettacolo sportivo- con i propri tifosi, ed anzi in molti casi vi è l’espresso divieto di contribuire finanziariamente o in altro modo alla costituzione o al mantenimento di gruppi organizzati di sostenitori (art. 12, co. 1, C.G.S. FIGC). Elementi utili a sostegno della tesi della responsabilità colposa non possono trarsi neppure dalle disposizioni di ordine pubblico che impongono alle società di dotare gli impianti di tutti gli accorgimenti idonei ad impedire l’ingresso a persone armate o ritenute pericolose, quali i c.d. “tormelli” agli ingressi o la presenza degli *steward*, e comunque a prevenire le eventuali intemperanze dei tifosi, quali l’apposizione di barriere metalliche che precludano l’ingresso sul terreno e di reti di protezione che impediscano il lancio di oggetti da parte del pubblico. Oltretutto, molto spesso le disposizioni *de quibus* estendono la responsabilità delle società anche per i fatti violenti commessi dai propri sostenitori fuori dagli impianti e addirittura lontano dagli stessi, in zone rispetto alle quali le società sono prive di qualsivoglia potere di controllo, rimesso piuttosto agli organi di pubblica sicurezza.

tratta effettivamente di un'ipotesi di responsabilità "oggettiva" ⁽¹⁸³⁾, che suscita prevedibili perplessità ⁽¹⁸⁴⁾, anche in considerazione delle conseguenze "indirette" di ordine economico che possono scaturire dall'irrogazione in capo alle società di sanzioni sportive quali ad es., l'ammenda, la squalifica del campo o l'obbligo di disputare le gare casalinghe a porte chiuse.

Perplessità ancora maggiori suscita la responsabilità "presunta" in virtù della quale, in ossequio al criterio del *cui prodest*, le società sono chiamate a rispondere perfino degli "illeciti disciplinari" che, pur commessi da terzi estranei, hanno comunque procurato loro un vantaggio sportivo ⁽¹⁸⁵⁾. Si tratta di un titolo di responsabilità difficilmente compatibile con i modelli contemplati dall'ordinamento "generale" ⁽¹⁸⁶⁾.

Non si scorgono, invece, profili di possibile contrasto sul piano "procedurale". Il "procedimento" disciplinare, infatti, in ossequio all'art. 2, co. 8, statuto CONI, risulta ispirato ai più importanti principi del "giusto processo" e del "giusto procedimento", richiamati nell'apposita deliberazione del Consiglio Nazionale n. 1353/2007 e

⁽¹⁸³⁾ In senso contrario, a favore della tesi della responsabilità per fatto proprio, il solo V. FRATTAROLO, *Il procedimento disciplinare sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1992, p. 603.

⁽¹⁸⁴⁾ Sul punto, in particolare, cfr. F. PAGLIARA, *op. cit.*, p. 158; M. SANINO, *op. ult. cit.*, p. 443 ss.; L. GIACOMARDO, *Lo scandalo del calcio*, *cit.*, p. 53 ss.; M. SANINO, *Sport*, *cit.*, p. 1960. Si esprimono invece per la piena compatibilità di tale titolo di responsabilità con i modelli propri dell'ordinamento "generale" sia A. MANZELLA, *La responsabilità oggettiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1980, p. 153 ss., che G. MANFREDI, *Considerazioni in tema di responsabilità oggettiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1987, p. 55 ss.

⁽¹⁸⁵⁾ Le ragioni poste a fondamento di questo titolo di responsabilità sono le medesime già viste a proposito della responsabilità "oggettiva", vale a dire la necessità di irrogare una sanzione effettivamente afflittiva sotto il profilo sportivo e l'effetto deterrente, stavolta nei riguardi delle società, allo scopo di sottrarle la tentazione di ricorrere all'operato di terzi per commettere atti fraudolenti.

⁽¹⁸⁶⁾ Stante anche la possibilità che a muovere i terzi alla commissione dell'illecito, come hanno esattamente rilevato i giudici amministrativi (cfr. Tar Lazio, Sez. III-ter, 7 giugno 2007) siano state finalità strettamente personali cui la società risulta del tutto estranea. Proprio in virtù degli arresti giurisprudenziali più recenti, da ultimo anche gli organi giustiziali federali hanno assunto un atteggiamento di minor rigore, ascrivendo a questo titolo di responsabilità il valore di una mera presunzione *iuris tantum*, suscettibile di prova contraria. Le società, pertanto, sono ammesse a fornire la prova di non avere in alcun modo contribuito alla commissione dell'illecito, e vanno comunque esenti da responsabilità ogniqualvolta non vi sia una prova certa e piena in ordine alla loro fattiva partecipazione.

recepiti all'interno dei regolamenti e codici di giustizia sportiva di ciascuna FSN, tra i quali il contraddittorio, il diritto di difesa, il doppio grado di giudizio, la terzietà ed imparzialità dei giudici ⁽¹⁸⁷⁾.

Ad assumere decisivo rilievo per la valutazione della "rilevanza" esterna di queste attività è soprattutto l'atto conclusivo del "procedimento disciplinare" a mezzo del quale gli organi giurisdizionali sportivi, manifestando ed esternando in modo definitivo la volontà federale, infliggono una sanzione in capo ai soggetti federati.

Le sanzioni "disciplinari" previste dalle disposizioni federali si distinguono le une dalle altre in virtù del diverso grado di afflittività e incidenza sulla sfera soggettiva sportiva del destinatario e degli effetti "diretti", di tipo sportivo, che discendono dalla loro comminazione. E' possibile procedere ad una loro classificazione in base a criteri soggettivi ⁽¹⁸⁸⁾, oggettivi ⁽¹⁸⁹⁾ o temporali ⁽¹⁹⁰⁾. Le medesime sanzioni,

⁽¹⁸⁷⁾ La progressiva "giurisdizionalizzazione" del "procedimento disciplinare" è il portato di un processo di "adattamento automatico" dell'ordinamento sportivo, che ha conformato i propri istituti ai principi processuali e procedurali fondamentali dell'ordinamento "generale" per mettersi al riparo dalle incursioni degli organi giurisdizionali statali che in più occasioni avevano colpito con l'illegittimità alcune decisioni degli organi giurisdizionali federali siccome emesse in violazione del contraddittorio (cfr. Tar Lazio, Sez. III, n. 43/1989, in *Riv. dir. sport.*, 1989, p. 326 ss., circa la necessità di una tempestiva e completa contestazione degli addebiti desumibile da atti certi; Tar Lazio, Sez. III, n. 651/1991, in *Riv. dir. sport.*, 1991, p. 71 ss., sulla necessità della previa contestazione degli addebiti all'interessato; Tar Lazio, Sez. III, n. 986/1991, in *Riv. dir. sport.*, 1991, p. 66 ss., sul difetto di motivazione; Cons. St., Sez. VI, n. 1112/1993, *cit.*; Cons. St., Sez. VI, n. 1167/1993, *cit.*, sui principi generali che debbono improntare il "procedimento disciplinare") e, più in generale, del diritto di difesa (cfr. Tar Lazio, Sez. III, n. 882/1980, *cit.*).

⁽¹⁸⁸⁾ Si distinguono al riguardo le sanzioni dirette a colpire le società affiliate da quelle dirette a colpire i singoli tesserati.

⁽¹⁸⁹⁾ Sotto questo profilo il criterio distintivo è rappresentato dal contenuto afflittivo delle sanzioni e, corrispondentemente, dal "bene della vita", dall'interesse sportivo sul quale vanno ad incidere. Alcune, infatti, hanno carattere meramente pecuniario (ammenda); altre, invece, incidono direttamente sulle modalità di svolgimento dell'attività sportiva (squalifica del campo, squalifica del tesserato) o addirittura sul risultato sportivo di una singola gara o di un'intera competizione (penalizzazione di uno o più punti in classifica, revoca del titolo di campione, retrocessione ad una categoria inferiore o all'ultimo posto in classifica, non ammissione a un campionato o a una competizione); altre ancora, infine, incidono addirittura sulla conservazione dello *status* federativo (revoca dell'affiliazione, radiazione).

⁽¹⁹⁰⁾ Al riguardo, le sanzioni si distinguono in ragione della loro temporaneità (squalifica per una o più giornate, gare o competizioni) o definitività (radiazione, revoca dell'affiliazione).

inoltre, dispiegano anche effetti “indiretti”, non prettamente sportivi, che incidono sulla sfera soggettiva dei soggetti federati sotto il profilo economico-patrimoniale o personale.

Per affrontare il problema della “rilevanza” delle attività federali “disciplinari” occorre pertanto ancora una volta prendere le mosse dalla molteplicità di effetti “diretti” e “indiretti” spiegati sulla sfera soggettiva dei soggetti federati.

Si ribadisce al riguardo che gli orientamenti giurisprudenziali consolidatisi sotto il vigore della legge del '42 facevano ricorso al criterio dell'incidenza od alterazione dello *status* soggettivo sportivo⁽¹⁹¹⁾, in applicazione del quale si consideravano “rilevanti” gli atti irrogativi di sanzioni “disciplinari” incidenti sull'*an* del rapporto federativo o sul *quomodo* e sul *quantum* dello stesso in misura tale da determinare un'alterazione sostanziale delle prerogative e facoltà connesse allo *status* di soggetto federato. Di contro, venivano relegate nel limbo dell'“irrilevanza” le sanzioni “disciplinari” destinate ad incidere esclusivamente sul risultato sportivo.

Gli esiti cui conduceva l'applicazione di questo criterio prestavano il fianco a molteplici considerazioni critiche. L'area della “rilevanza” esterna delle sanzioni “disciplinari” risultava infatti ridotta entro margini troppo angusti, perchè il criterio dell'incidenza di *status* si basava su una serie di valutazioni di tipo qualitativo che potevano dar luogo ad interpretazioni e applicazioni arbitrarie e discrezionali e comunque non univoche⁽¹⁹²⁾. Si relegavano in tal modo nel limbo dell'“irrilevanza” anche provvedimenti “disciplinari” che, ad una più attenta analisi, disvelavano inaspettati profili di “rilevanza” siccome produttivi di effetti, soprattutto “indiretti”, di stampo economico-patrimoniale, incidenti su situazioni giuridiche soggettive “qualificate” dei soggetti federati.

Il quadro sinora tracciato è stato profondamente inciso dall'emanazione della l. n. 280/2003. L'intento di pervenire, attraverso la “riserva” delle relative controversie alla giustizia sportiva, ad una

⁽¹⁹¹⁾ Tale criterio ha ricevuto sostanziale conferma ad opera di Tar Lazio, Sez. III, n. 2904/2003, in *Foro Amm. – Tar*, 2003, p. 1284, intervenuta all'immediata vigilia dell'emanazione della legge di riforma del 2003.

⁽¹⁹²⁾ Al riguardo cfr. le considerazioni critiche svolte da G. AIELLO, A. CAMILLI, *op. cit.*, p. 277 ss.; M. SANINO, *Diritto sportivo, cit.*, p. 462 ss.

«degiurificazione»⁽¹⁹³⁾ della materia “disciplinare” sportiva è stato frustrato dagli orientamenti giurisprudenziali sviluppatasi in epoca immediatamente successiva all’entrata in vigore della legge. Proprio riguardo alle controversie “disciplinari” si è infatti sviluppata e consolidata tra i giudici di prime cure l’interpretazione costituzionalmente orientata cui si è fatto cenno⁽¹⁹⁴⁾ che, dopo essere stata in un primo momento risolutamente respinta dal Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione siciliana⁽¹⁹⁵⁾, è stata in parte accolta, seppur con alcuni “correttivi”, dal Consiglio di Stato⁽¹⁹⁶⁾ e dalla Corte costituzionale⁽¹⁹⁷⁾.

Le conseguenze di ordine sistematico derivanti dall’adesione a questo orientamento sono sostanzialmente due. In primo luogo i soggetti federati, a dispetto del tenore della legge, conservano la facoltà di adire la giurisdizione statale avverso i provvedimenti federali “disciplinari” irrogati a loro carico ogniqualvolta li ritengano lesivi di proprie situazioni soggettive “qualificate”. L’astratta suddivisione categoriale operata dalla legge e la “riserva” delle controversie “disciplinari” alla giustizia sportiva non rivestono infatti alcun valore riguardo alla loro “rilevanza” o “irrelevanza” e radicano soltanto una sorta di “presunzione” *iuris tantum* di “irrelevanza” suscettibile di prova contraria. Conseguentemente, ogni valutazione in termini di “rilevanza” di cia-

⁽¹⁹³⁾ Il termine è adoperato da F. VALERINI, *Il processo e l’irrelevante giuridico (note a margine di una controversia sportiva)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2006, p. 1035, ad avviso del quale si tratta di controversie effettivamente “irrelevanti” siccome risolutive di una lite non giuridica e che non danno luogo ad un contratto, a un lodo o a una decisione amministrativa.

⁽¹⁹⁴⁾ Della quale sono espressive tutte le pronunce che si indicheranno in nota di qui a poco, tra le quali è bene però richiamare sin d’ora, in virtù della loro chiarezza argomentativa, Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 13616/2005, *cit.*; Tar Lazio, Sez. III-ter, ord. n. 4666/2006, *cit.*; Tar Lazio, Sez. III-ter, ord. n. 4671/2006, *cit.*; Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 7331/2006, *cit.* Si esprimeva in senso critico in ordine alla possibilità di ricorrere ad un’interpretazione conforme a Costituzione G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti*, *cit.*, p. 254 ss.

⁽¹⁹⁵⁾ Si allude a Cons. Giust. Amm. Reg. Sicilia, n. 1048/2007, *cit.*, relativa alla sanzione della squalifica del campo di sei mesi inflitta al Catania calcio. Il ricorso venne dichiarato inammissibile sul presupposto dell’assoluto difetto di giurisdizione del giudice amministrativo rispetto alle sanzioni “disciplinari”, in base alla considerazione che non dovrebbero assumere rilievo alcuno, ai fini della verifica della sussistenza di eventuali profili di “rilevanza” della questione, le conseguenze economiche di “rilevantissima entità” cui potrebbe dar luogo il provvedimento impugnato.

⁽¹⁹⁶⁾ Cons. St., Sez. VI, n. 5782/2008, *cit.*

⁽¹⁹⁷⁾ C. Cost., n. 49/2011, *cit.*

scun atto federale “disciplinare” deve avere riguardo all’incidenza complessiva degli effetti “diretti” e “indiretti” spiegati sulla sfera giuridica dei soggetti federati.

In secondo luogo, al fine di pervenire ad un equilibrato bilanciamento del loro diritto alla tutela giurisdizionale con la necessità di salvaguardare l’autonomia ordinamentale sportiva, si è introdotto il “correttivo” consistente nella riduzione delle modalità di tutela, limitate al solo risarcimento monetario per equivalente dei danni sofferti. Ai giudici statali risulta pertanto preclusa la possibilità di disporre l’annullamento dell’atto federale e di procedere in via ripristinatoria, onde evitare un’eccessiva invadenza e compressione dell’autonomia dell’ordinamento sportivo.

Si ribadiscono al riguardo le critiche rivolte alle conclusioni cui è pervenuta la Corte costituzionale ritenendosi più corretto rimettere al giudice statale ogni opportuna valutazione in ordine alla graduazione delle diverse forme di tutela in modo da pervenire, all’esito di un’accurata indagine del caso concreto, ad un equilibrato e ragionevole bilanciamento tra gli interessi contrapposti. La soluzione prescelta dalla Corte, infatti, non li bilancia adeguatamente, determinando anzi l’integrale sacrificio dell’uno (tutela delle situazioni soggettive “qualificate”) a beneficio dell’altro (autonomia dell’ordinamento sportivo).

Alla luce dei criteri orientativi appena passati in rassegna, l’analisi deve essere condotta in riferimento alle diverse tipologie di sanzioni “disciplinari” che, in virtù del loro contenuto e del loro grado di incisività, dispiegano una molteplicità di “rilevanti” effetti “diretti” e “indiretti” sulla sfera giuridica dei soggetti federati.

Per quanto riguarda anzitutto le sanzioni espulsive, quali la radiazione o la revoca dell’affiliazione, valgono le medesime considerazioni già svolte riguardo al tesseramento e all’affiliazione circa l’automatica “rilevanza” dell’effetto “diretto” sportivo. L’estinzione del rapporto federativo assume infatti rilievo “diretto” *sub specie* di privazione definitiva di uno *status* soggettivo “qualificato”. Conserva peraltro immutato rilievo il criterio dell’incidenza di *status* al fine di attribuire “rilevanza” a tutte le sanzioni “disciplinari”, espulsive⁽¹⁹⁸⁾ o

⁽¹⁹⁸⁾ Al riguardo cfr. Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 2987/2004, *cit.*, ove si afferma -in riferimento alla vicenda del Cosenza Calcio, a carico del quale era stata inflitta la sanzione della revoca dell’affiliazione- che i provvedimenti “disciplinari” determi-

meramente interdittive, definitive o temporanee, comportanti la recisione del rapporto federativo o comunque una stabile alterazione dei suoi contenuti e delle sue modalità di svolgimento ⁽¹⁹⁹⁾.

Quanto alle modalità di tutela, qualora -in ossequio alla lettera della legge- si includessero queste controversie tra quelle “disciplinari” e si accettassero acriticamente le conclusioni cui è pervenuta al riguardo la Corte, ne deriverebbe l'impossibilità di ottenere la tutela ripristinatoria, per cui ogni pronuncia resa al riguardo risulterebbe *inutiliter data*, perchè il soggetto federato verrebbe definitivamente estromesso dal consesso federale e privato della possibilità di praticare l'attività sportiva “ufficiale”. Appare pertanto più corretto includere dette controversie, aventi ad oggetto provvedimenti incidenti sull'*an* del rapporto federativo, tra quelle rimesse in via residuale alla giurisdizione esclusiva amministrativa, rispetto alle quali non valgono i limiti di tutela dettati dalla Corte costituzionale riguardo alle controversie “riservate” alla giustizia sportiva. Conseguentemente, il soggetto federato potrebbe ottenere tanto la tutela caducatoria-ripristinatoria quanto il risarcimento dei danni prodotti *medio tempore* dagli effetti “indiretti” spiegati dall'illegittimo provvedimento di esclusione.

Quanto alle sanzioni interdittive temporanee la loro comminazione, oltre ad incidere sulla possibilità di svolgere l'attività sportiva “ufficiale” o di partecipare alla vita associativa, può determinare una nutrita serie di “rilevanti” effetti di tipo economico-patrimoniale. Così, ad esempio, all'atleta non viene soltanto temporaneamente preclusa la partecipazione alle competizioni ma gli viene parimenti impedito di percepire gli emolumenti e i premi corrispondenti e, nel caso si tratti di professionista, di eseguire la propria prestazione lavorativa ⁽²⁰⁰⁾. In aggiunta, potrebbe patire ulteriori pregiudizi patrimoniali in conseguenza dell'eventuale risoluzione del contratto di lavoro sportivo o dei contratti di sponsorizzazione di cui era parte.

nanti lo scioglimento del rapporto federativo, anche a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 280/2003 sono ricorribili avanti al giudice amministrativo.

⁽¹⁹⁹⁾ Ribadisce le critiche già espresse da altri al criterio in parola e alla sua incertezza applicativa L. FERRARA, *op. ult. cit.*, p. 510.

⁽²⁰⁰⁾ In questo senso assume rilievo Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 37668/2010, *cit.*, relativa alla squalifica di 18 mesi inflitta al *coach* della Nazionale italiana di tennis Claudio Pistolesi, reo di avere rivolto epiteti ingiuriosi al Presidente federale.

Sotto altro profilo ⁽²⁰¹⁾, i dirigenti squalificati a seguito della commissione di un “illecito sportivo” che ha visto coinvolta, a titolo di responsabilità “oggettiva”, anche la società di appartenenza, potrebbero essere evocati in giudizio dai soci per rifondere i danni provocati. Per quanto riguarda le società ⁽²⁰²⁾, le sanzioni interdittive di più frequente applicazione nei loro confronti, vale a dire la squalifica del campo o la disputa di una o più gare “a porte chiuse”, comportano evidenti conseguenze patrimoniali *sub specie* di minori incassi da botteghino e le espongono oltretutto alle possibili azioni risarcitorie degli abbonati ⁽²⁰³⁾. Allo stesso modo, vengono sempre più spesso trattate nell’orbita della “rilevanza” anche le sanzioni pecuniarie, incluse quelle di ridotta entità, che incidono comunque sulla sfera economico-patrimoniale dei soggetti federati ⁽²⁰⁴⁾.

Finora sono stati passati in rassegna gli effetti lesivi “indiretti” spiegati dai provvedimenti “disciplinari” federali, per rimuovere i quali è sufficiente la tutela risarcitoria per equivalente, con la sola eccezione delle sanzioni espulsive rispetto alle quali risulta invece necessaria la tutela in forma specifica, volta a ripristinare il rapporto fe-

⁽²⁰¹⁾ Si allude ancora una volta alle pronunce relative ai casi di Moggi e Giraud.

⁽²⁰²⁾ Nel caso delle società professionistiche, le sanzioni “disciplinari” incidono anche sulla loro libertà di iniziativa economica (art. 41 cost.), per cui un’eventuale preclusione alla loro impugnazione esterna comporterebbe la violazione dell’art. 3 cost., stante la disparità al riguardo tra soggetti esercenti attività lavorative e imprenditoriali nell’ambito di similari ordinamenti “settoriali”, cui sarebbe consentita l’impugnativa esterna dei provvedimenti “disciplinari” inflitti a loro carico, e soggetti esercenti le medesime attività nell’ambito dell’ordinamento sportivo, ai quali invece il medesimo diritto verrebbe negato. Sul punto cfr. E. LUBRANO, *op. ult. cit.*, p. 43 ss.

⁽²⁰³⁾ Cfr., al riguardo, Tar Lazio, Sez. III-ter, ord. n. 1664/2007, *cit.*, relativa alla squalifica del campo per sei mesi inflitta al Catania calcio a seguito degli incidenti provocati dai suoi sostenitori prima, durante e dopo il derby con il Palermo che costarono la vita all’ispettore di Polizia Raciti, ritenuta “rilevante” per le conseguenze economiche connesse, sia in termini di mancata vendita di biglietti che di esposizione alle possibili azioni risarcitorie degli abbonati. In ordine alla medesima vicenda cfr. anche Tar Sicilia, Catania, Sez. IV, n. 401/2007, in *Foro Amm.-Tar*, 2007, p. 1136 ss., con nota di N. PAOLANTONIO, *op. ult. cit.*, p. 1152 ss.

⁽²⁰⁴⁾ Cfr., in tal senso, Tar Lazio, Sez. III-ter, ord. n. 4332/2004, con la quale era stata sospesa in via cautelare l’efficacia della sanzione pecuniaria di 20.000 euro inflitta dall’UNIRE ad un allevatore di cavalli; Tar Lazio, Sez. III-ter, ord. n. 2244/2005, *cit.*, di accoglimento del ricorso proposto dal Cosenza calcio avverso il provvedimento “disciplinare” a mezzo del quale erano state irrogate a suo carico le sanzioni della penalizzazione di tre punti e l’ammenda di euro 2.000,00.

derativo reciso dagli organi federali. Riguardo agli effetti “diretti” prodotti sul risultato sportivo (penalizzazione di uno o più punti che impedisca il raggiungimento di un obiettivo sportivo; retrocessione ad una categoria inferiore; revoca di un titolo) ⁽²⁰⁵⁾, occorre rinviare alle considerazioni che si svolgeranno di qui a poco riguardo alle attività “tecniche”.

In conclusione, l’interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni della l. n. 280/2003 ha favorito il processo di espansione dell’area della “rilevanza” riguardo ai provvedimenti “disciplinari”, rispetto ai quali è ora possibile pervenire alle medesime conclusioni già maturate dai giudici stranieri ⁽²⁰⁶⁾ e comunitari ⁽²⁰⁷⁾ in ordine alla loro pressoché piena e assoluta sindacabilità esterna.

10. D) Le attività “tecniche” relative all’applicazione delle “regole del gioco”.

Maggiori profili problematici presenta la questione della “rilevanza” delle attività “tecniche”, attraverso le quali le FSN provvedono alla regolamentazione delle discipline sportive cui sono preposte e all’organizzazione delle gare e dei campionati del circuito “ufficiale”. Queste attività rappresentano l’essenza stessa, l’“intrinseco” del fenomeno sportivo.

⁽²⁰⁵⁾ A favore della “rilevanza” di un provvedimento “disciplinare” con il quale era stata modificata la graduatoria finale del campionato di calcio di serie A, con conseguente assegnazione del titolo a una squadra diversa dalla prima classificata cfr. Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 5595/2008, che si premura di precisare che non si tratta di una controversia “tecnica”, perché l’effetto “diretto” sportivo si è prodotto all’esito di un giudizio “disciplinare”.

⁽²⁰⁶⁾ Al riguardo è sufficiente richiamare due pronunce assai note. La prima è quella con la quale il Tribunale Commerciale di Monaco (VII Sez. Comm., 17 maggio 1995, in *Riv. dir. sport.*, 1996, p. 883 ss. con nota di M. DE CRISTOFARO, *Al crepuscolo la pretesa “immunità” giurisdizionale delle federazioni sportive?*, *ivi*, p. 864 ss.) decise il “caso *Krabbe*”, statuendo la piena sindacabilità esterna di un provvedimento “disciplinare” interdittivo (nella specie, squalifica per violazione della normativa antidoping), sancendone l’illegittimità sia sotto il profilo di merito della sua entità, sia sotto il profilo procedurale in relazione alla violazione del diritto di difesa. La seconda è quella relativa al caso dell’atleta Reynolds, deciso dalla Corte Distrettuale Meridionale dell’Ohio il 3 dicembre 1992 nel senso della sindacabilità della sanzione interdittiva.

⁽²⁰⁷⁾ Cfr. Corte Giust., in causa 519/2004, relativa al “caso *Meca-Medina*”.

A questo ambito appartengono anzitutto gli atti federali contenenti le c.d. “regole del gioco” e le attività federali che ne fanno concreta applicazione ⁽²⁰⁸⁾. Sul piano “sostanziale”, le normative federali differiscono profondamente tra loro a causa delle peculiarità “tecniche” che contraddistinguono ciascuna disciplina sportiva. Al di sopra, o meglio alla base delle stesse vi sono però due principi che fungono da comune denominatore. Il primo è quello della *par condicio* tra i competitori, diretto a garantire che l’esito finale di ciascuna competizione sia determinato solo ed esclusivamente dal corretto confronto tra le capacità sportive di contendenti posti su un piano di assoluta parità in ordine alle loro possibilità di vittoria. Il secondo è quello del *fair play* o lealtà sportiva che, pur non traducendosi in una o più disposizioni di diretta applicazione, dovrebbe fungere da parametro di riferimento per l’interpretazione ed applicazione di ciascuna disposizione federale perchè evoca ed incarna l’essenza, lo “spirito” stesso della competizione sportiva.

Le FSN dispongono al riguardo di un ridotto margine di autonomia rispetto alle IFS ⁽²⁰⁹⁾. Le “regole del gioco” di ciascuna disciplina sportiva, infatti, vengono poste direttamente dalla IFS di riferimento e il loro pedissequo recepimento da parte delle FSN costituisce condizione imprescindibile per la loro affiliazione e per l’approvazione dei loro statuti ⁽²¹⁰⁾. Di contro, dispongono di completa

⁽²⁰⁸⁾ Si allude al *corpus* di disposizioni federali che disciplinano la condotta di giochi dei contendenti al fine di garantire il corretto svolgimento delle gare e di determinare l’attribuzione del punteggio e il risultato finale delle stesse nonché la graduatoria del più ampio torneo o campionato nel quale le singole gare sono incluse. Vi rientrano le regole che ricevono diretta applicazione nel corso delle partite e che assumono rilievo determinante sul loro esito finale; le disposizioni federali che, pur non ricevendo applicazione nel corso della gara, possono comunque influire *ex post* sull’esito della stessa, quali quelle relative alla regolare composizione delle squadre o alla posizione dell’atleta (in merito ad es. allo schieramento in campo di un atleta squalificato, tesserato in modo irregolare oppure addirittura privo di tesseramento); le disposizioni federali contenenti i criteri di attribuzione del punteggio ai fini della compilazione della classifica finale.

⁽²⁰⁹⁾ Alla base di questa “attribuzione di competenza” alle IFS vi è la necessità di garantire l’uniformità delle “regole del gioco”, presupposto indispensabile per consentire la confrontabilità di risultati e *performance* senza limiti territoriali e garantire, conseguentemente, il pieno sviluppo dell’“agonismo programmatico illimitato”, che rappresenta la “ragione sociale” del movimento sportivo “ufficiale” mondiale.

⁽²¹⁰⁾ Tali regole risultano pertanto “calate dall’alto” alla stregua delle tavole di Mosè e sono circondate da una sorta di aura di sacralità che ne determina l’intangibilità, se non ad opera di organismi appositamente costituiti in seno alle IFS

ed illimitata autonomia nei confronti del CONI e degli apparati pubblici. Da un lato infatti al CONI, al pari di ogni altro NOC, risulta preclusa ogni ingerenza o intromissione negli ordinamenti “settoriali” federali in riferimento ai profili prettamente “tecnici”⁽²¹¹⁾. Dall’altro, la normativa statale non si è mai occupata direttamente o indirettamente della regolamentazione “tecnica” delle discipline sportive mantenendo al riguardo un atteggiamento di completa e assoluta “indifferenza”⁽²¹²⁾.

(basti pensare all’*International Board* nel calcio), limitatamente alle sole modifiche reputate indispensabili ed indifferibili alla luce delle innovazioni tecnologiche nel frattempo intervenute oppure suggerite dall’analisi della casistica relativa all’applicazione di alcune regole.

⁽²¹¹⁾ Ciò risulta pacifico alla stregua della normativa attualmente in vigore ed era già stato esplicitato sia dall’art. 5, l. n. 426/1942 che dall’art. 14, l. n. 91/1981 ove si prevedeva, tra le diverse forme di autonomia di cui disponevano le FSN, anche quella “tecnica”.

⁽²¹²⁾ Sono pertanto pressoché nulli i rischi di sovrapposizioni o conflitti di disciplina interordinamentali. In alcuni casi, semmai, l’ordinamento “generale” “importa” le qualificazioni dell’ordinamento sportivo e le utilizza, secondo le ben note tecniche della “presupposizione” e del “rinvio”, per risolvere alcune controversie relative a fattispecie che necessitano di essere riempite di contenuti, in alcuni loro elementi, attraverso un’operazione di “eteroqualificazione”. Possono richiamarsi, al riguardo, due esempi emblematici. Il primo riguarda il richiamo e l’utilizzo, da parte dei giudici statali, delle regole “tecniche” sportive al fine di verificare la sussistenza o meno della responsabilità civile o penale in conseguenza delle lesioni sofferte da uno dei contendenti nel corso di una competizione sportiva. In questo, come in altri casi in cui si discute di responsabilità per fatti verificatisi in occasione o in conseguenza di un evento sportivo, i giudici verificano se l’agente abbia o meno rispettato le “regole del gioco” al fine di stabilire se possa ravvisarsi l’elemento soggettivo della colpa secondo gli “indici sintomatici” tradizionali che ne rivelano l’esistenza, in particolare l’inosservanza di ordini o regolamenti. Sul tema delle diverse forme di responsabilità civile e penale derivanti dall’organizzazione e dallo svolgimento dell’attività sportiva cfr., *ex multis*, tra i più recenti e rilevanti, G. LIOTTA, *Attività sportive e responsabilità dell’organizzatore*, Napoli, 2005; M. VIOLA, *La responsabilità civile nell’incidente sciistico*, Forlì, 2007; F. DI CIOMMO, V. VITI, *La responsabilità civile in ambito sportivo*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, cit., p. 277 ss.; A. G. PARISI, *Sport ad alto rischio e lesioni di diritti personalissimi. Responsabilità civile e penale*, ivi, p. 307 ss.; G. FACCI, *La responsabilità civile nello svolgimento dell’attività sciistica*, ivi, p. 411 ss.; S. SALIMBENE, *Attività pericolosa e organizzatore di evento sportivo*, ivi, p. 427 ss.; L. SANTORO, *Sport estremi e responsabilità*, Milano, 2008; R. CAMPIONE, *Attività sciistica e responsabilità civile. Tra disciplina codicistica, legislazione speciale e regole di diritto sportivo*, Padova, 2009; A. LEPORE, *Responsabilità civile e tutela della “persona-atleta”*, Napoli, 2009; ID., *Le responsabilità nell’esercizio e nell’organizzazione delle attività sportive*, in *Manuale di diritto dello sport*, cit., p. 255 ss.; M. G. CALCIANO, *Diritto dello sport. Il sistema delle responsabilità*

nell'analisi giurisprudenziale, Milano, 2010. Il secondo esempio riguarda i casi in cui la regola sportiva, o addirittura il "fatto sportivo", vengono richiamati dal legislatore o dal giudice statale per riempire di contenuti elementi "in bianco" di una fattispecie afferente a rapporti giuridici cui i soggetti federati risultano del tutto estranei. Basti pensare al caso della schedina del Totocalcio o, più in generale, delle scommesse sportive. Il rapporto giuridico contrattuale sotteso alla scommessa sportiva si instaura tra lo scommettitore, da un lato, e l'Amministrazione dei Monopoli di Stato, o l'agenzia di scommesse, dall'altro. La vincita o la perdita sono condizionati all'individuazione o meno, da parte dello scommettitore, del risultato esatto di una o più gare, partite o corse sulle quali ha scommesso, e quindi di un evento che coinvolge soggetti terzi rispetto alle parti contraenti, vale a dire le società sportive, gli atleti e le istituzioni sportive. Ai fini della corretta regolamentazione dei rapporti contrattuali è necessario precisare il metodo di determinazione del risultato sportivo e, in tal senso, occorre fare riferimento ancora una volta alle regole "tecniche" e alle decisioni assunte dagli organismi sportivi in applicazione delle stesse. Sotto quest'ultimo profilo assume decisivo rilievo, ai fini della proclamazione delle combinazioni vincenti e del pagamento dei premi, la scelta di individuare quale risultato della competizione quello "provvisorio", determinatosi all'esito della stessa in conseguenza delle sole decisioni adottate dal direttore di gara, oppure quello "definitivo" proclamato dagli organi federali deputati all'"omologazione" che, in ipotesi, potrebbe essere anche diverso dal primo, qualora venissero riscontrate irregolarità nello svolgimento della gara o nella sua direzione. Si tratta di un caso tutt'altro che di scuola, atteso che la questione di cui si discute ha formato oggetto di una controversia che si è sviluppata negli anni '40 del secolo scorso e che ha trovato il suo epilogo soltanto all'esito di tre gradi di giudizio. Tale vicenda viene ricostruita nella sua interezza, con dovizia di particolari, da V. FRATTAROLO, *L'ordinamento sportivo*, cit., p. 275 ss. La questione nasceva dal fatto che una delle partite inserite nella schedina del Totocalcio era stata conclusa dall'arbitro tre minuti prima della scadenza del tempo regolamentare a causa di un guasto del cronometro. Uno scommettitore, pertanto, ritenendo che la partita si fosse conclusa in modo irregolare, chiedeva che non si tenesse conto del risultato ai fini della determinazione della colonna vincente della schedina. Il fulcro della questione ruotava attorno all'interpretazione dell'art. 15 del Regolamento del concorso pronostici, ove si prevedeva che la graduatoria era determinata dai «risultati conseguiti sul terreno di giuoco alla presenza del pubblico, in partita regolare, sempre che le reti fatte o subite da ciascuna squadra siano state concesse dall'arbitro sul terreno di giuoco», senza che venisse attribuito rilievo alcuno alle eventuali, successive decisioni con cui gli organi sportivi avessero modificato il risultato conseguito sul campo. Il quesito che si poneva riguardava la possibilità o meno, per il giudice statale, di sindacare il risultato sportivo così come proclamato dagli organi sportivi. Il tenore letterale della disposizione richiamata induceva a propendere per la tesi negativa, come correttamente rilevò, in primo grado, Trib. Rovigo, 11 settembre 1948, in *Riv. dir. sport.*, 1949, p. 101 ss. Espressero valutazioni favorevoli nei confronti della pronuncia in parola P. MIRTO, *Competizioni sportive e scommessa*, in *Riv. dir. sport.*, 1950, p. 9 ss.; M. FURNO, *op. cit.*, p. 619; ID., *Totocalcio e arbitraggio sportivo*, in *Giur. it.*, 1952, I, p. 449 ss. Successivamente App. Venezia, 15 giugno 1949, in *Foro it.*, 1950, I, c. 478 ss., con nota di P. GUERRA, *Su alcuni aspetti giuridici del giuoco del calcio*, *ivi*, c. 478 ss., nonché in *Riv. dir. sport.*, 1950, p. 114 ss., con nota di B. ROGHI, *L'infallibilità*

Sul piano “procedurale”, le regole “tecniche” ricevono applicazione da parte di una pluralità di soggetti e organi federali che operano in circostanze e momenti diversi. Durante la competizione, il compito di assicurarne la regolarità di svolgimento è rimesso al direttore di gara, incaricato di gestire le diverse fasi del gioco, di adottare i provvedimenti conseguenti alla violazione delle regole di condotta e di assegnare i punti ai contendenti ⁽²¹³⁾. Nella gran parte delle discipline sportive il risultato conseguito al termine della competizione e riportato dal direttore di gara nel proprio referto assume carattere “defini-

*dell'arbitro concetto empirico ma essenziale, ivi, p. 116 ss., pur confermando la sentenza impugnata, motivò in maniera profondamente diversa. La Suprema Corte, infine, in modo discutibile, equiparò l'arbitro ad un arbitratore contrattuale e ritenne censurabile il suo operato soltanto in caso di dolo, errore o violazione dei limiti del mandato. Cfr. Cass. Civ., n. 1930/1951, in Riv. dir. sport., 1951, p. 41 ss., con nota di P. GUERRA, *L'arbitro sportivo è arbitratore nel contratto di scommessa al Totocalcio?*, ivi, p. 44 ss., nonché in Riv. dir. proc., 1952, II, p. 56 ss., con nota di P. GUERRA, *Una strana figura di arbitratore: l'arbitro di calcio rispetto al contratto di scommessa al Totocalcio*, ivi, p. 60 ss.*

⁽²¹³⁾ I compiti del direttore di gara, in riferimento all'assegnazione dei punti e, conseguentemente, alla determinazione dell'esito della competizione, presentano sensibili divergenze qualitative e quantitative, dovute alle significative peculiarità che contraddistinguono ciascuna disciplina sportiva. In alcuni sport (tipici quelli dell'atletica leggera quali le corse, il salto in lungo, il salto con l'asta, il salto in alto, il lancio del peso, ecc), infatti, il direttore di gara assolve funzioni di mera certificazione, limitandosi a compiere la misurazione delle *performance* sulla base di criteri spazio-temporali prestabiliti, in applicazione di regole “tecniche” che presentano un margine pressoché nullo di autonomia interpretativa e di “discrezionalità” applicativa. In altri, invece, è chiamato a fare applicazione di regole “tecniche” di giudizio che presentano un ampio margine di “discrezionalità” e dispiegano un'influenza decisiva sull'assegnazione del punteggio ai vari contendenti e, conseguentemente, sull'esito finale della competizione. Si pensi a sport quali il pattinaggio artistico, la boxe o i tuffi, ove le prestazioni sportive di ciascun competitore sono assoggettate all'attribuzione di un punteggio da parte di uno o più giudici di gara. Nelle discipline sportive che presentano un maggiore grado di complessità e soprattutto negli sport di squadra, infine, il risultato viene determinato dal direttore di gara tramite l'applicazione di un *corpus* di regole “tecniche” che presentano un grado più o meno spiccato di “discrezionalità” o “vincolatività” interpretativa e applicativa. Si pensi al calcio ove, accanto a regole suscettibili di automatica applicazione (almeno in teoria...!) al verificarsi di determinate condizioni prestabilite oggettivamente rilevabili (il pallone è considerato in rete quando ha interamente superato la linea che delimita l'area interna della porta), ve ne sono altre che lasciano un maggiore margine di “discrezionalità” al direttore di gara (la volontarietà o meno del fallo di mano al fine dell'attribuzione di un calcio di rigore). In ordine al diverso modo di operare dei direttori di gara in riferimento alle singole discipline sportive cfr. AA. VV., *Diritto dello sport, cit.*, p. 159.

tivo” e non può essere rimesso in discussione in alcun modo. In altre, invece, il risultato indicato a referto ha valore “provvisorio”, perché avverso lo stesso possono ricorrere coloro che vi hanno interesse, entro strettissimi termini di decadenza, qualora ritengano che lo svolgimento della competizione sia stato viziato da evidenti errori “tecnici” da parte del direttore di gara o da altre irregolarità che abbiano comunque avuto un’influenza decisiva sulla genuinità e regolarità del risultato.

Gli organi federali investiti della questione, solitamente in unico grado di giudizio, debbono pronunciarsi in tempi strettissimi, in modo da pervenire nel più breve tempo possibile alla certezza e definitività del risultato sportivo ⁽²¹⁴⁾. In caso di reiezione del reclamo il risultato maturato sul terreno di gioco viene “omologato” e diviene “definitivo”. Al contrario, in caso di accoglimento del reclamo, il risultato “provvisoriamente” conseguito sul terreno di gioco non riceve l’“omologazione” ⁽²¹⁵⁾. Le determinazioni assunte al riguardo dagli

⁽²¹⁴⁾ Si tratta di un valore di primaria importanza all’interno dell’ordinamento sportivo, anche al fine di addivenire alla compilazione delle graduatorie finali e di permettere così la naturale perpetuazione del ciclo delle stagioni sportive.

⁽²¹⁵⁾ In tal caso il risultato “definitivo” può essere determinato in due diversi modi. Vi possono provvedere direttamente i giudici sportivi, ribaltando il risultato “provvisorio” e assegnando la vittoria alla squadra o all’atleta che sul terreno di gioco erano stati sconfitti, a seguito dell’accertata violazione di regole “tecniche” diverse rispetto alle “regole del gioco” in senso stretto, quali ad es. quelle relative alla partecipazione alla gara di un atleta che doveva scontare una squalifica o rispetto al quale venga riscontrata un’irregolarità nel tesseramento. Qualora, invece, il risultato “provvisorio” della competizione non venga “omologato” a causa dell’accertata irregolarità della direzione da parte dell’arbitro, reo di essere incorso in veri e propri “errori tecnici”, vale a dire nella non corretta applicazione di alcune fondamentali “regole del gioco”, l’unico rimedio praticabile sarebbe quello della ripetizione della gara. I giudici sportivi, infatti, non potrebbero ribaltare d’ufficio il risultato del campo perché non vi sarebbe alcuna certezza -data l’alea intimamente connessa alla pratica sportiva- che il reclamante, in assenza dei lamentati errori arbitrali, sarebbe risultato vincitore. Ipotesi di tal fatta, peraltro, appaiono assai remote atteso che all’interno degli ordinamenti federali risulta solitamente preclusa agli organi preposti all’“omologazione” ogni valutazione circa l’eventuale commissione di “errori tecnici” da parte del direttore di gara, a meno che non siano stati dallo stesso espressamente riconosciuti e indicati nel referto. Per quanto consta, almeno nel calcio, mai, neppure nei casi più macroscopici ed evidenti di errori arbitrali, gli organi giustiziali sportivi hanno disposto la ripetizione della gara. Un caso del genere si era verificato in occasione di un incontro internazionale “ufficiale” disputato dalla nazionale italiana di calcio con la rappresentativa austriaca a Milano l’1 dicembre 1946. In quell’occasione l’arbitro, a causa di un acclarato guasto del cronometro, prolungò la partita di più di quattro minuti oltre il

organi federali assumono efficacia definitiva non solo nell'ordinamento federale di riferimento ma anche nell'intero ordinamento sportivo cui fa capo il CONI, perché gli statuti federali escludono espressamente la possibilità di ricorrere agli organismi giustiziali sportivi esofederali ⁽²¹⁶⁾.

Quanto alla possibilità per i soggetti federati di adire i giudici statali, la risoluzione della questione implica e presuppone ancora una volta la risoluzione delle connesse questioni relative alla "rilevanza" degli atti e delle attività in parola, alla loro natura e alla qualificazione delle situazioni soggettive incise.

In epoca antecedente all'emanazione della legge del 2003 gli orientamenti giurisprudenziali risultavano granitici nel negare qualsivoglia profilo di "rilevanza" alle controversie in oggetto ⁽²¹⁷⁾. Nel periodo di tempo compreso tra l'entrata in vigore del decreto "Melandri" e l'emanazione della l. n. 280/2003 però, pur a fronte di sentenze ⁽²¹⁸⁾ che si mantenevano nel solco dell'orientamento tradizionale, vi erano state alcune isolate pronunce -tanto dei giudici amministrativi ⁽²¹⁹⁾ quanto dei giudici ordinari ⁽²²⁰⁾-, che lasciavano presagire un cambiamento di rotta.

tempo regolamentare e proprio al secondo dei quattro minuti la nazionale danubiana pervenne al goal del pareggio. L'UEFA, sollecitata al riguardo, dichiarò che la partita era stata regolarmente portata a termine e "omologò" il risultato maturato sul campo.

⁽²¹⁶⁾ Cfr. art. 30, co. 3, statuto FIGC.

⁽²¹⁷⁾ V. *retro*, par. 3.

⁽²¹⁸⁾ Cfr. Cons. St., Sez. VI, n. 3235/2001, in *Foro Amm.*, 2001, p. 1624; Trib. Roma, 10 luglio 2003, in V. FRATTAROLO, *op. ult. cit.*, p. 248 ss.

⁽²¹⁹⁾ I quali attribuivano "rilevanza" ad una serie di atti ed attività federali applicativi delle "regole del gioco" o di altre regole "tecniche" qualificandoli in senso pubblicistico, siccome ritenuti incisivi di veri e propri interessi legittimi, e affermavano rispetto ad essi la propria giurisdizione. Per una rassegna di pronunce in tal senso cfr. AA. VV., *Diritto dello sport*, *cit.*, p. 161. Emblematico il caso deciso da Tar Lazio, Sez. III, n. 2904/2003, *cit.*, relativo all'irregolare partecipazione ad una corsa di un cavallo poi risultato vincitore. Presenta profili di interesse anche la pronuncia con la quale i giudici siciliani (cfr. Tar Sicilia, Catania, Sez. III, n. 958/2003, *cit.*) hanno risolto uno dei capitoli del "secondo caso Catania". In tale occasione, infatti, il giudice amministrativo (come rileva R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 228 ss.) operava una distinzione tra "regole del gioco" di tipo sostanziale, volte a garantire il regolare svolgimento della gara e in quanto tali totalmente "irrilevanti" e insuscettibili di tutela avanti ai giudici statali; e "regole del gioco" di tipo procedurale, volte ad individuare la composizione e le attribuzioni degli organi federali preposti ad amministrare la giustizia "tecnica", dall'applicazione delle quali derivano pretese soggettive "qualifi-

La l. n. 280/2003, però, attraverso l'inclusione delle controversie "tecniche" tra quelle "riservate" agli organi della giustizia sportiva (art. 2, co. 1, lettera a), ha ripristinato nei loro confronti la tradizionale "presunzione di irrilevanza". Conseguentemente i giudici di legittimità e di merito, sia ordinari ⁽²²¹⁾ che amministrativi ⁽²²²⁾, attenendosi al

cate", *sub specie* di interessi legittimi, siccome connesse al rispetto della legalità interna dell'associazione.

⁽²²⁰⁾ SS. UU. Civ., n. 14666/2003, *cit.* Con una decisione di "rottura" rimasta priva di seguito, era stata radicata la giurisdizione in capo al giudice ordinario in riferimento ad una controversia relativa ad un atto federale con il quale era stata rideterminata la classifica finale del campionato a causa dell'accertato, irregolare tesseramento di un atleta, ritenendo che detto atto andasse ad incidere su una posizione di diritto soggettivo della quale era titolare la società classificatasi al primo posto.

⁽²²¹⁾ Cfr. Trib. Venezia, 2 ottobre 2004, in *Contratti*, 2005, p. 871 ss., con nota di S. IZAR, *Obbligo di lealtà sportiva e inadempimento contrattuale: rapporti tra giustizia sportiva e giustizia dello Stato*, *ivi*, p. 880 ss., chiamato a pronunciarsi su una controversia che vedeva contrapposti il motociclista Loris Capirossi e la casa motociclistica sotto le cui insegne lo stesso militava, l'Aprilia. Il giudice ha affermato la propria carenza di giurisdizione in ordine agli aspetti prettamente "tecnici" della vicenda, relativi all'applicazione di regole di comportamento prescritte nel corso della competizione e volte ad assicurare il regolare svolgimento della stessa (si discuteva, in quel caso, di un incidente del quale il pilota era ritenuto responsabile a causa di una condotta asseritamente contraria alle regole). Si esprime in senso critico rispetto alla pronuncia in commento P. D'ONOFRIO, *op. cit.*, p. 284 ss.

⁽²²²⁾ Cfr. Tar Lazio, Sez. III, 25 marzo 2004, *cit.*, ove si legge che le norme regolamentari, organizzative e statutarie di cui parla l'art. 2 della legge «concernono chiaramente la regolare conduzione tecnica delle gare, dei campionati e delle manifestazioni indette o disciplinate dalle relative norme interne di ciascuna Federazione sportiva», per cui il legislatore ha «inteso così ribadire, cristallizzandolo in norme inderogabili e precise per cui *in claris non fit interpretatio*, l'arresto ormai consolidato della giurisprudenza sulla non rinvenibilità in sé... di posizioni soggettive tutelabili dall'ordinamento generale nelle competizioni *de quibus*. In particolare, l'ordinamento generale è indifferente alla verifica della regolarità delle competizioni sportive ed all'applicazione delle norme tecniche che ne determinano lo svolgimento e, con riguardo alle forze in campo, se del caso il risultato, tali vicende non implicando lesione alcuna tanto di diritti soggettivi, quanto di interessi legittimi». Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 6352/2008, in *Foro Amm. – Tar*, 2008, p. 1738 ss., con nota di F. ELEFANTE, *I risvolti economici della giustizia sportiva nella giurisprudenza del Tar del Lazio. L'inafferrabilità del criterio della rilevanza esterna*, *ivi*, p. 1740 ss., ove si legge che «stabilire se una squadra debba o no vincere una partita a tavolino, indipendentemente dalle ragioni per le quali lo stravolgimento del risultato conseguito sul campo venga chiesto, rientra nella competenza inderogabile degli organi dell'ordinamento sportivo». Più di recente cfr. Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 12409/2009, in *Foro Amm. – Tar*, p. 3505 ss. (s.m.); Tar Lazio, Sez. III, n. 241/2010, *cit.*: «la violazione di regole di gara, aventi dunque connotato prevalentemente ed esclusivamente tecnico, che la dottrina più qualificata fa rientrare nell'ambito dell'"irrelevante giuridico", dà luogo

tenore letterale del disposto normativo ⁽²²³⁾, hanno sinora declinato la giurisdizione ⁽²²⁴⁾.

Di recente, l'orientamento tradizionale ha ricevuto l'autorevole, seppur implicito avallo della Corte costituzionale che si è limitata a richiamare, facendo mostra di dividerle, le conclusioni cui erano approdate le ormai più volte richiamate pronunce delle Sezioni Unite della Cassazione del 1989 e del 2004 ⁽²²⁵⁾ in ordine all'"irrelevanza" delle attività federali in parola. La pronuncia del Giudice delle leggi parrebbe non lasciar residuare alcun dubbio circa la collocazione degli atti federali emessi in applicazione delle "regole del gioco" e delle situazioni soggettive che ne risultano incise nel limbo dell'"irrelevanza" giuridica.

In realtà, ad una più attenta lettura, la pronuncia della Consulta disvela elementi utili a far presagire possibili sviluppi di segno contrario. In primo luogo, infatti, richiamando una recentissima pronuncia della Suprema Corte ⁽²²⁶⁾, la Consulta ha precisato che ogni valutazione in termini di "rilevanza" o "irrelevanza" delle situazioni soggettive incise dagli atti federali sottende una questione "sostanziale" di merito rimessa all'accertamento del giudice.

all'applicazione di sanzioni anch'esse tecniche, indifferenti per l'ordinamento statale, la cui giustiziabilità può essere correttamente riservata agli organi di giustizia sportiva». Cfr. di recente, Cons. St., Sez. VI, n. 2485/2011.

⁽²²³⁾ Propendono per una rigorosa interpretazione letterale della disposizione in parola C. GRANIERI, *op. cit.*, p. 36; M. SANINO, *Sport* (voce), in *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte Speciale*, IV, a cura di G. Greco, M. P. Chiti, Milano, 2007, p. 1960; L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, *cit.*, 518 ss. Opera invece una distinzione A. MORBIDELLI, *Giudice amministrativo e errore dell'Ufficiale di gara nelle competizioni sportive (e connesse considerazioni circa la difficile convivenza tra interesse legittimo e autonomia dello sport)*, in *www.giustamm.it*, s.d., ad avviso del quale sono insindacabili le decisioni adottate dagli ufficiali di gara che incidono direttamente sull'esito della stessa (es. espulsione di un giocatore, annullamento di una rete), mentre sarebbero sindacabili quelle la cui revisione inciderebbe soltanto sulla classifica e non sull'esito della gara.

⁽²²⁴⁾ SS. UU. Civ., n. 5775/2004, *cit.*, ove si legge che le questioni "tecniche" «non hanno rilevanza nell'ordinamento giuridico generale e... sono collocate in un'area di non rilevanza per l'ordinamento statale, senza che possano essere considerate come espressione di potestà pubbliche ed essere considerate alla stregua di decisioni amministrative. La generale irrilevanza per l'ordinamento statale di tali norme e della loro violazione conduce all'assenza della tutela giurisdizionale statale».

⁽²²⁵⁾ Cfr. C. Cost., n. 49/2011, *cit.*, Punto 4.2.1. del *Considerato in Diritto*.

⁽²²⁶⁾ Cfr. SS. UU. Civ., n. 18052/2010, *cit.*

In secondo luogo, non vi sono ragioni che impediscono di estendere le considerazioni svolte riguardo alla sindacabilità esterna delle attività “disciplinari”, a parità di condizioni, anche alle attività “tecniche”, del pari “riservate” dalla l. n. 280/2003 alla giustizia sportiva. In pratica, pertanto, anche riguardo alle attività in parola dovrebbe valere l’interpretazione conforme a Costituzione avallata dalla Corte, con conseguente facoltà dei soggetti federati di adire la giurisdizione statale avverso gli atti federali “tecnici” ogniqualvolta siano in grado di vincere la “presunzione di “irrelevanza” gravante sugli stessi attraverso la dimostrazione della loro incidenza “diretta” o “indiretta” su una o più situazioni soggettive “qualificate” di cui sono titolari, seppure al solo fine di ottenere il risarcimento dei danni sofferti e non la caducazione dell’atto impugnato. Diversamente opinando, si incorrerebbe in una palese violazione dell’art. 24 della Carta e si stravolgerebbe l’equilibrio tra autonomia dell’ordinamento sportivo e tutela della situazioni soggettive “qualificate” che la l. n. 280/2003 ha inteso garantire attraverso il ricorso al criterio della “rilevanza”⁽²²⁷⁾. Per ottenere la tutela giurisdizionale statale, comunque, occorrerebbe addurre la lesione di una situazione soggettiva “qualificata”.

Sotto quest’ultimo profilo l’accertamento risulta agevole. Gli atti e i provvedimenti federali emanati in applicazione delle “regole del gioco” o comunque delle regole “tecniche”, infatti, spiegano non solo effetti “diretti”, incidenti esclusivamente sul “merito sportivo”, bensì anche una molteplicità di effetti “indiretti”, idonei ad incidere su posizioni giuridiche soggettive di stampo economico-patrimoniale in-dubbiamente provviste di “rilevanza”.

L’erronea applicazione delle “regole del gioco”, infatti, da un lato, riveste influenza decisiva sull’esito della singola gara, propaga i propri effetti distorsivi sulla graduatoria finale della competizione

⁽²²⁷⁾ Si esprimono a favore dell’interpretazione conforme a Costituzione anche riguardo alle controversie in parola R. COLAGRANDE, *op. cit.*, p. 223 ss.; AA. VV., *Diritto dello sport*, cit., p. 162.; G. BAROZZI REGGIANI, *Fenomeno sportivo e ordinamento statale*, cit., p. 196, parla di una “riserva” a favore della giustizia sportiva solo “apparente” o “orientativa”. Ritengono che le considerazioni svolte dalla Corte riguardo alle controversie “disciplinari” siano estendibili anche alle controversie “tecniche” E. LUBRANO, *La Corte costituzionale n. 49/2011*, cit., p. 98 ss.; G. MANFREDI, *Gruppi sportivi*, cit., p. 696 ss.; G. BAROZZI REGGIANI, *La Corte costituzionale*, cit., p. 382 ss.; A. DE SILVESTRI, *La Corte costituzionale “azzoppa”*, cit., p. 14.

all'interno della quale la gara è inserita e, in ultima analisi, favorisce o impedisce il conseguimento di un obiettivo sportivo ⁽²²⁸⁾.

Dall'altro, però, dal conseguimento o meno dell'obiettivo sportivo discendono "a cascata" ulteriori conseguenze in ordine ai diritti patrimoniali tanto degli sportivi-lavoratori ⁽²²⁹⁾ quanto delle società⁽²³⁰⁾. Rispetto a detti profili di "rilevanza" indiretta appare difficile negare la facoltà di ricorrere alla tutela giurisdizionale statale ⁽²³¹⁾.

Il superamento dell'idea dell'insindacabilità esterna degli atti "tecnici" delle FSN conduce al punto di massima tensione il rapporto tra autonomia dell'ordinamento sportivo e tutela esterna delle situazioni giuridiche dei soggetti federati. Si prospettano al riguardo molteplici nodi problematici. Anche a voler riconoscere la potenziale "rilevanza" "indiretta" degli atti "tecnici" federali, infatti, alla possibilità di una loro fruttuosa impugnazione avanti ai giudici statali si frappongono una serie di ostacoli non facilmente eludibili.

In primo luogo, il giudice statale non potrebbe incidere sulle disposizioni "tecniche" poste a fondamento degli atti che formano oggetto della controversia né disapplicarle. Dette disposizioni contengono infatti regole rimesse alla esclusiva predeterminazione degli organi sportivi e sottratte alla sfera di intervento statale. Agli apparati pubblici risulta pertanto precluso ogni intervento conformativo nei confronti delle "regole del gioco". L'impugnazione esterna, quindi, dovrebbe dirigersi unicamente verso gli atti e i provvedimenti federali

⁽²²⁸⁾ Dall'assegnazione o meno di un goal, ad esempio, non dipende soltanto il risultato di una singola gara ma anche la posizione in classifica che una squadra occuperà al termine del campionato e quindi il raggiungimento o meno di un determinato obiettivo sportivo, quale la promozione alla categoria superiore, l'assegnazione del titolo o la partecipazione ad una competizione internazionale.

⁽²²⁹⁾ Che ottengono o meno il premio promozione e gli altri *bonus* contrattualmente stabiliti.

⁽²³⁰⁾ *Sub specie* di maggiori o minori introiti derivanti dalle sponsorizzazioni e dalla vendita dei diritti televisivi

⁽²³¹⁾ La possibile "rilevanza" esterna delle disposizioni "tecnico"-sportive è stata di recente postulata dalla stessa Corte di Giustizia in riferimento alle ipotesi in cui vadano ad incidere sulle libertà economiche garantite a livello comunitario. Cfr. Corte Giust., in causa 519/04, *cit.*, relativa al caso "Meca-Medina", ove si è stabilito il rilievo comunitario delle disposizioni anti-doping, dalla cui applicazione possono discendere limitazioni all'esercizio dell'attività sportiva in forma professionale, in contrasto con la disciplina comunitaria della concorrenza. Per un commento alla pronuncia cfr. I. DEL GIUDICE, *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee si pronuncia sulla possibile rilevanza esterna delle norme sportive*, in www.giustamm.it, s.d.

emanati in applicazione delle norme “tecniche”. I giudici statali, in altre parole, potrebbero eventualmente sindacare soltanto la corretta applicazione delle regole *de quibus* da parte degli organi federali, non la loro legittimità.

Tale sindacato risulterebbe inoltre suscettibile di maggiore o minore estensione a seconda del maggiore o minore grado di “tecnicità” che connota le diverse disposizioni federali. Riguardo ad alcune di esse, provviste di un forte tasso di “discrezionalità tecnica” che impone per la loro applicazione un notevole sforzo ermeneutico già ai soggetti incaricati della direzione di gara ⁽²³²⁾, risulterebbe pressoché impossibile per il giudice statale sovrapporre le proprie valutazioni a quelle degli organi sportivi. Riguardo ad altre, invece, prive di qualsivoglia margine di “discrezionalità tecnica” ⁽²³³⁾, risulterebbe agevole per i giudici statali, anche grazie all’ausilio delle moderne tecnologie, verificarne la più o meno corretta applicazione da parte degli organi federali.

Purtuttavia l’avvenuto, oggettivo accertamento, ad opera del giudice statale, della non corretta applicazione di una o più “regole del gioco” non sarebbe ancora sufficiente a rendere utilmente giustiziabili le posizioni giuridiche soggettive incise. Dovrebbe infatti essere fornita l’ulteriore prova che ne è derivata un’influenza rilevante e decisiva sull’esito della gara e, a cascata, sulla posizione in classifica e sul raggiungimento di uno o più obiettivi sportivi. In riferimento a determinate discipline sportive questa sorta di “prova di resistenza” potrebbe anche apparire agevole ⁽²³⁴⁾ ma nella maggior parte dei casi risulterebbe “diabolica” ⁽²³⁵⁾.

⁽²³²⁾ Si pensi, nel calcio, alle regole relative all’assegnazione di un calcio di rigore per fallo di mano o alla comminazione di un’ammonizione o di un’espulsione, la cui interpretazione ed applicazione sono suscettibili di valutazioni “discrezionali” e soggettive riguardo alle quali non rivestono alcuna utilità neppure gli strumenti tecnologici quali le riprese televisive.

⁽²³³⁾ Perché la loro applicazione dipende esclusivamente dall’accertamento o dalla semplice misurazione, anche tramite appositi strumenti, di parametri spaziali o temporali non opinabili e oggettivamente riscontrabili. Si pensi alla misurazione spaziale nel salto in lungo o nel lancio del peso o a quella temporale nello sci, o addirittura al caso del c.d. “goal fantasma” o del fuorigioco nel calcio, verificabili nel giro di pochi secondi con l’impiego congiunto delle immagini televisive e dei computer.

⁽²³⁴⁾ Ad es., riguardo al salto in lungo, ove la graduatoria viene compilata in base alla misurazione della lunghezza del salto. Per ipotesi, ciò potrebbe accadere anche nel calcio. Basti pensare alla mancata concessione di un “goal fantasma” imme-

Nell'ipotesi assai remota in cui il giudice statale riuscisse a superare indenne le "strette" dei diversi passaggi successivi del *test* cui si è appena fatto cenno (pressoché nullo margine di "discrezionalità" interpretativa e applicativa della norma "tecnica" sportiva; accertamento della sua non corretta applicazione; prova della decisiva influenza sull'esito della competizione), dovrebbe comunque procedere alla qualificazione della situazione soggettiva incisa, al fine di valutarne la "rilevanza" esterna e la natura e di individuare gli strumenti e le modalità di tutela più appropriati.

Nulla quaestio se il giudice statale fosse adito al solo scopo di ottenere tutela nei confronti degli effetti pregiudizievoli "indiretti" conseguenti all'erronea applicazione delle "regole del gioco", incidenti sui rapporti di ordine lavoristico ed economico-patrimoniale di cui sono parte i soggetti federati. Tali rapporti sottendono infatti situazioni soggettive provviste di indubbia "rilevanza", *sub specie* di diritti soggettivi di contenuto patrimoniale. In tal caso, pertanto, previa dimostrazione del *quantum* dei danni effettivamente sofferti il giudice statale potrebbe procedere al ristoro del pregiudizio a mezzo degli usuali strumenti risarcitori ⁽²³⁶⁾. Si realizzerebbe così un equo contemperamento degli interessi contrapposti, perchè si garantirebbe un'adeguata tutela alle situazioni soggettive "qualificate" dei soggetti federati senza scalfire l'autonomo svolgimento dei rapporti associativi-sportivi.

Il problema emergerebbe semmai riguardo agli effetti "diretti", incidenti prioritariamente sul c.d. "merito sportivo", vale a dire sul conseguimento del risultato sportivo. Occorre chiedersi, al riguardo, se il giudice statale possa accordare tutela al soggetto federato che avanzi la pretesa di vedere riconosciuto il risultato sportivo che avrebbe ottenuto qualora gli organi federali non avessero applicato in

diatamente prima del triplice fischio finale nel corso di una partita di spareggio o dell'ultima giornata di campionato.

⁽²³⁵⁾ Particolarmente ardua risulterebbe la prova che la mancata concessione di un "goal fantasma" nei primi minuti di una partita di calcio, magari disputata alla prima giornata, abbia potuto condizionare l'esito della singola gara e, conseguentemente, dell'intero campionato...

⁽²³⁶⁾ Si registrano caute aperture in tal senso nella giurisprudenza del TAS. Alcune pronunce sono richiamate in AA. Vv., *Diritto dello sport*, cit., p. 162.

modo erroneo le “regole del gioco” ⁽²³⁷⁾. In base all’orientamento tradizionale il “bene della vita” inciso in questo caso, il risultato sportivo, risulterebbe insuscettibile di tutela presentando la consistenza di un mero interesse di fatto.

L’effettiva applicazione anche alle controversie “tecniche” dell’interpretazione costituzionalmente orientata adombrata dal Consiglio di Stato e avallata dalla Corte costituzionale potrebbe indurre a sottoporre a revisione critica l’orientamento tradizionale e ad evocare lo scenario suggestivo della tutela del risultato sportivo anche ad opera della giurisdizione statale.

A prescindere, per il momento, dalla possibile qualificazione in senso privatistico-associativo del rapporto federativo, torna utile al riguardo la già accennata distinzione tra interessi “collettivi” e interessi individuali che muovono i soggetti che fanno parte dell’ordinamento sportivo “ufficiale”. Coloro che decidono di instaurare il rapporto federativo e di entrare a far parte di una FSN, in particolare, accettano di sottoporsi al vincolo che ne discende anzitutto al fine di perseguire un obiettivo comune ⁽²³⁸⁾, un interesse “collettivo” risultante dalla sommatoria degli interessi individuali dei singoli soggetti federati, garantito attraverso la predisposizione di un *corpus* di regole organizzative e comportamentali. Lo “scopo comune” delle FSN può essere inteso in senso più o meno ampio. In via di prima approssimazione, l’obiettivo che spinge sportivi e società a costituire una FSN è quello di organizzare le manifestazioni sportive “ufficiali”, di assicurarne il corretto svolgimento e di garantire l’effettiva partecipazione a ciascuno di essi in condizioni di assoluta parità rispetto agli altri. Conseguentemente l’interesse “collettivo”, lo “scopo comune” assumerebbe una mera consistenza organizzativa-partecipativa. Questa concezione pare ispirata al motto, di dubbia paternità decoubertiniana, per cui “l’importante è partecipare”.

In realtà, però, l’evoluzione del movimento sportivo negli ultimi decenni ha condotto al definitivo superamento della nobile e idealistica professione d’intenti che animava il barone francese. Nelle attività sportive “agonistiche”-“ufficiali”, infatti, la componente competi-

⁽²³⁷⁾ Il quesito implicitamente sotteso è il seguente: può il giudice statale modificare il risultato di una gara o disporre la ripetizione, riscrivere la classifica di una competizione o di un campionato e assegnare e/o revocare un titolo?

⁽²³⁸⁾ In un’ottica privatistico-associativa, si tratta dello “scopo associativo”.

tiva prevale nettamente su quella partecipativa-organizzativa. In quest'ottica, pertanto, l'interesse individuale che muove i soggetti federati non è tanto, o almeno non è soltanto quello di partecipare alle competizioni sportive "ufficiali" bensì quello di risultarne vincitore, in modo da essere promosso al livello immediatamente superiore fino a raggiungere l'apice sportivo. Lo "spirito" federativo, pertanto, si nutre e trae alimento dalla continua contrapposizione tra gli interessi individuali alla vittoria di cui sono portatori i singoli competitori.

Lo "scopo federativo", l'interesse "collettivo" al cui perseguimento le singole FSN sono preposte risulta pertanto dalla commistione dei due elementi cui si è fatto cenno, che si combinano variamente tra loro. Da un lato vi è l'elemento partecipativo, che si sostanzia nella necessità, da parte di ciascuna FSN, di organizzare le manifestazioni "ufficiali" in modo che i competitori di ciascun livello abbiano modo di confrontarsi tra loro. Dall'altro vi è l'elemento competitivo che si sostanzia nella necessità, per le FSN, di applicare correttamente le "regole del gioco" in modo da individuare, in riferimento ad ognuna delle categorie o dei livelli di cui si compone ciascuna disciplina sportiva, uno o più vincitori e comunque di determinare una graduatoria che rispecchi fedelmente l'abilità sportiva di ciascuno dei competitori. L'elemento organizzativo-partecipativo, in tal caso, riveste un ruolo meramente strumentale e servente rispetto a quello competitivo. Lo scopo che le FSN si prefiggono di conseguire attraverso l'organizzazione delle manifestazioni sportive "ufficiali" e l'applicazione del *corpus* delle "regole del gioco" è infatti quello, per parafrasare un altro motto largamente in uso nel sistema sportivo, di garantire che "vinca il migliore".

Ebbene, l'identificazione dello "scopo federativo" "primario" con il conseguimento della vittoria sportiva da parte del più abile dei competitori e la sua prevalenza rispetto a quello "secondario" di stampo organizzativo-partecipativo determina conseguenze di rilievo riguardo al quesito relativo alla "rilevanza" e alla tutelabilità esterna dell'interesse, o meglio dell'aspirazione al conseguimento del risultato sportivo. Sarebbe infatti illogico e privo di senso lasciare sguarnita di tutela esterna la posizione soggettiva dei soggetti federati ai quali gli organi federali, attraverso l'applicazione asseritamente non corretta delle regole federali, abbiano impedito il perseguimento dello "scopo federativo". Ciò equivarrebbe infatti a sostenere che è privo di tutela il principale diritto di cui dovrebbe godere ciascuno dei soggetti federati,

quello di essere messo in condizione di perseguire lo “scopo federativo” e ancor più che è assolutamente “irrilevante”, per l’ordinamento “generale”, la ragione per cui la FSN è stata costituita, vive ed opera, che coincide peraltro esattamente con la ragione che ha spinto i praticanti a federarsi ⁽²³⁹⁾. Una conclusione del genere appare ancor più implausibile e priva di fondamento logico se si considera che la “meritevolezza” dello “scopo federativo” è stata consacrata, seppur indirettamente, dall’ordinamento “generale”, nel momento in cui ha assoggettato le FSN al riconoscimento al fine di ottenere la personalità giuridica di diritto privato. In conclusione l’interesse al perseguimento del risultato sportivo deve ritenersi dotato di un’autonoma consistenza e “rilevanza” esterna all’ordinamento sportivo con conseguente possibilità di ricevere tutela anche nell’ordinamento “generale” ⁽²⁴⁰⁾.

Tale ultima conclusione presta il fianco ad una prevedibile obiezione: la configurazione di un “interesse qualificato alla vittoria” potrebbe determinare l’insorgenza di un elevatissimo contenzioso di fronte ai giudici statali con il rischio che le continue ingerenze di quest’ultimi in ordine agli esiti “tecnici” delle competizioni segnino la fine dell’autonomia dell’ordinamento sportivo o comunque impediscano o rendano più difficoltoso il succedersi delle stagioni sportive secondo la rigida scansione temporale che le caratterizza.

A scongiurare un’eventualità del genere concorrono due ordini di considerazioni. In primo luogo, la premessa posta a fondamento del ragionamento sinora svolto è che il ricorso ai giudici statali avverso

⁽²³⁹⁾ Nella prospettiva privatistico-associativa significherebbe altresì che l’ordinamento “generale” non ha alcun interesse a garantire gli accordi associativi, il rispetto del “patto associativo” e che non appresta pertanto alcuno strumento di tutela a beneficio degli associati per il caso in cui si verificino “abusi vessatori” da parte degli organi associativi. Sul punto già R. CAPRIOLI, *Le federazioni*, cit., p. 27.

⁽²⁴⁰⁾ Sotto altra, diversa, prospettiva, la “rilevanza” della situazione giuridica soggettiva sottesa all’aspirazione al conseguimento del risultato sportivo potrebbe ricavarsi anche dall’art. 2 cost. Le FSN, infatti, possiedono la veste di “formazioni sociali” all’interno delle quali i singoli manifestano la propria personalità attraverso lo svolgimento dell’attività sportiva. Mentre, però, riguardo alle attività sportive “non agonistiche” il diritto del singolo all’esplicazione della propria personalità deve ritenersi tutelato soltanto attraverso la garanzia della sua possibilità di esplicare l’attività sportiva e quindi di partecipare, riguardo a quelle “agonistiche”-“ufficiali” il livello di tutela deve reputarsi più elevato. Il conseguimento del risultato sportivo, infatti, in questo caso, rappresenta il principale motivo che lo ha spinto all’ingresso nel circuito sportivo “ufficiale”, per cui costituisce parte integrante della personalità dell’individuo ed influisce certamente sulla sua immagine e sulla sua dignità.

gli atti federali “tecnici” risulta possibile, o comunque suscettibile di produrre una qualche utilità o beneficio in capo al ricorrente, sotto il profilo sportivo, soltanto se riesce a superare con esito positivo una sorta di “test di resistenza” cui viene sottoposto, che si compone di vari passaggi successivi attraverso i quali vengono filtrate le questioni “rilevanti” separandole dalle altre. La giurisdizione statale si radica soltanto in riferimento ai casi in cui all’errata applicazione di una o più “regole del gioco” prive di “discrezionalità tecnica” e connesse a parametri oggettivamente rilevabili sia conseguita un’influenza decisiva sull’esito di una gara o, addirittura, di un’intera competizione composta di una pluralità di gare. Si tratta, a ben vedere, di ipotesi del tutto eccezionali in cui alla commissione di macroscopici “errori tecnici” di facile rilevazione sia conseguito un altrettanto macroscopico sovvertimento dei valori sportivi. I giudici statali, pertanto, in riferimento alle controversie afferenti al “merito sportivo” disporrebbero di una “competenza” residuale e “sussidiaria” rispetto alla giustizia sportiva ⁽²⁴¹⁾.

In secondo luogo, il rischio paventato potrebbe essere rimosso con la corretta modulazione degli strumenti di tutela offerti dall’ordinamento “generale”, attraverso l’adozione di soluzioni ispirate all’equilibrato temperamento e bilanciamento tra i diversi valori in gioco, onde evitare che la prevalenza accordata all’uno comporti l’integrale sacrificio degli altri. L’ormai più volte richiamata pronuncia della Corte costituzionale, laddove ritenuta riferibile anche alle controversie “tecniche”, parrebbe comunque aprioristicamente precludere al giudice la facoltà di accordare la tutela ripristinatoria, astringendolo alla concessione di quella risarcitoria per equivalente. Si ribadiscono però le considerazioni già svolte in ordine all’opportunità di rimettere al giudice la scelta della forma di tutela più adeguata in riferimento a ciascuna controversia sottoposta alla sua cognizione.

Sotto questo profilo vi deve essere un bilanciamento anche tra “scopo federativo primario” di carattere competitivo e “scopo federativo secondario” di carattere organizzativo-partecipativo. La legittima aspirazione alla tutela del primo non potrebbe essere perseguita con

⁽²⁴¹⁾ Il loro intervento, lungi dal tradursi in una minaccia per l’autonomia dell’ordinamento sportivo, consentirebbe di risolvere situazioni di chiaro sconvolgimento dei valori sportivi - ancor più ripugnanti per l’ordinamento sportivo, improntato ai principi del *fair play* e della lealtà sportiva- cui gli organi giurisdizionali federali non siano stati in grado di (o non abbiano voluto...) porre rimedio.

modalità tali da determinare l'integrale sacrificio del secondo. La tutela ripristinatoria, *sub specie* di modifica del risultato sportivo definitivamente proclamato dagli organi federali, pertanto, potrebbe essere concessa soltanto nell'eventualità in cui non comporti un'irrimediabile alterazione del ciclo delle competizioni sportive "ufficiali" ⁽²⁴²⁾. Si tratta di un'ipotesi assai remota perché i tempi di intervento della giustizia statale sono molto lunghi e comunque incompatibili con il susseguirsi delle competizioni e delle stagioni sportive ⁽²⁴³⁾. Nella mag-

⁽²⁴²⁾ Basti pensare all'eventualità in cui il giudice statale ordinasse la ripetizione di una gara o ne determinasse direttamente il risultato o addirittura intervenisse sulla classifica finale di un campionato. Ne deriverebbero conseguenze dirompenti ed irrimediabili nei riguardi del profilo organizzativo-partecipativo qualora la pronuncia intervenisse quando gli effetti prodotti dall'atto federale impugnato e travolto risultano ormai, sotto il profilo sportivo, consolidati e irrevocabili perché, ad es., ha già preso avvio la stagione successiva. In tal caso le statuizioni del giudice volte a ripristinare il corretto risultato sportivo, ad es. attraverso la promozione d'imperio di una squadra, con conseguente blocco del campionato successivo già avviato e l'ordine alla FSN di procedere alla riscrittura del calendario, costituirebbero un rimedio peggiore del male perché determinerebbero, qualora gli organismi sportivi decidessero di darvi seguito, un'alterazione della naturale scansione temporale con la quale si susseguono le stagioni agonistiche e le competizioni nazionali ed internazionali, determinando infine l'impossibilità di addivenire all'individuazione del vincitore entro i tempi prestabiliti. Si arrecherebbe così una sensibile lesione sia allo "scopo federativo primario" che a quello "secondario". Di contro, sono astrattamente ipotizzabili casi in cui la pronuncia di annullamento non provocherebbe alcuno sconvolgimento al regolare svolgimento delle manifestazioni sportive in corso o già terminate, non comprimendo così l'autonomia dell'ordinamento sportivo né incidendo sulle situazioni giuridiche soggettive dei "controinteressati", vale a dire gli altri partecipanti. Basti pensare all'eventuale riassegnazione di un titolo in precedenza "revocato" e non attribuito ad altro competitore. In tal caso la pronuncia ripristinatoria, anche qualora intervenisse ad alcuni anni di distanza, produrrebbe un'effettiva utilità in capo al ricorrente e non determinerebbe alcuna compressione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, non andando in alcun modo ad incidere sullo svolgimento delle competizioni successive bensì soltanto sul "risultato sportivo" di una competizione già conclusa, senza stravolgere le valutazioni "tecniche" già compiute al riguardo dagli organi federali.

⁽²⁴³⁾ Né appare pacifica e incontestata la facoltà di ricorrere ai procedimenti cautelari, a fronte di un indirizzo in via di progressivo consolidamento che ne ritiene insussistenti i presupposti applicativi riguardo alle controversie sportive, con particolare riferimento all'impossibilità di salvaguardare l'integrità delle posizioni soggettive dei controinteressati, vale a dire di tutti gli altri competitori, all'organizzazione e allo svolgimento delle competizioni sportive e alla prosecuzione di quelle che hanno già preso avvio. L'adozione del provvedimento cautelare rischierebbe infatti di determinare in capo a questi ultimi un pregiudizio irrimediabile, ponendosi in tal modo in aperto contrasto con uno dei presupposti fondamentali di tale procedimento, espresso dal brocardo *re adhuc integra*, vale a dire con la necessità di salvaguardare e di non

gior parte dei casi, pertanto, l'interesse "qualificato" in parola risulterebbe insuscettibile di ottenere la reintegrazione in forma specifica in virtù di una sorta di "impossibilità sopravvenuta".

Una volta appurata l'impossibilità pratica di procedere al risarcimento in forma specifica attraverso la caducazione dell'atto e il ripristino del risultato sportivo, i soggetti federati potrebbero comunque ottenere un risarcimento per equivalente, attraverso la quantificazione monetaria del danno sofferto. In caso contrario, infatti -in spregio alle esigenze del bilanciamento degli interessi-, l'aspirazione al risultato sportivo risulterebbe integralmente sacrificata rispetto al contrapposto interesse organizzativo-partecipativo. In pratica, quindi, il mancato conseguimento del risultato sportivo formerebbe oggetto di un'autonoma voce di danno che si andrebbe ad affiancare alle altre riferite agli effetti "indiretti" (contratti di lavoro, di sponsorizzazione, di cessione dei diritti radiotelevisivi, ecc.) prodotti dall'errata applicazione delle norme "tecniche" federali contenenti le "regole del gioco"⁽²⁴⁴⁾.

Vi è piena consapevolezza del fatto che la soluzione prospettata⁽²⁴⁵⁾, così come l'*iter* logico-argomentativo sviluppato a sostegno della stessa, contrastano apertamente tanto con le conclusioni cui sono

alterare in modo irreversibile la situazione di fatto che forma oggetto di una controversia ancora impregiudicata nel merito. Sul punto cfr. Cons. Giust. Amm. Reg. Sicilia, n. 536/1993, *cit.*; Trib. Milano, 20 ottobre 2004, in V. FRATTAROLO, *op. ult. cit.*, p. 195 ss. e, in dottrina, F. CARINGELLA, *Considerazioni, cit.*, p. 319 ss.

⁽²⁴⁴⁾ Si tratterebbe di una posta di danno non patrimoniale rispetto alla quale dovrebbe individuarsi, anche in ossequio ai più recenti arresti giurisprudenziali, un fondamento a livello legislativo o costituzionale. Soccorrerebbe al riguardo proprio l'art. 2 cost. atteso che -come detto- il mancato conseguimento del risultato sportivo può ritenersi lesivo dell'immagine e della personalità del competitore. Mentre i danni "indiretti" risultano facilmente quantificabili, non altrettanto può dirsi per il danno "diretto" riferito al risultato sportivo, per sua stessa natura difficilmente assoggettabile ad una valutazione in termini strettamente economici. In realtà, anche in ossequio ai principi di completezza del risarcimento e di "personalizzazione" del danno ormai ampiamente recepiti negli orientamenti della giurisprudenza di legittimità, il giudice statale potrebbe addivenire ad una quantificazione prudenziale ed equitativa attraverso il riferimento a parametri puramente sportivi quali quello del "blasone" della società o dell'atleta, del prestigio e dell'importanza della competizione o del campionato o comunque del risultato sportivo che agli stessi è stato "scorrettamente" impedito di perseguire.

⁽²⁴⁵⁾ Si esprimono a favore della "rilevanza" esterna delle norme "tecniche" sportive, pur con una diversa impostazione e varietà di accenti, G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti, cit.*, p. 274 ss., p. 299, e F. GOISIS, *op. ult. cit.*, p. 42 ss.

pervenuti gli indirizzi giurisprudenziali maggioritari in ordine alla “irrelevanza” delle “regole del gioco”, degli atti federali che ne fanno applicazione e, più in generale, dell’interesse al conseguimento del risultato sportivo; quanto con la lettera della legge del 2003, laddove le controversie “tecniche” risultano espressamente “riservate” alla giustizia sportiva. Si ritiene però che incarni il punto di equilibrio tra l’esigenza di salvaguardia dell’autonomia delle FSN e quella, altrettanto ineludibile, di tutela esterna di alcuni interessi individuali e “collettivi” dei soggetti federati che non appare più possibile confinare nel limbo dell’“irrelevanza” giuridica.

11. E) L’ammissione ai campionati.

Considerazioni in larga parte analoghe possono svolgersi in ordine agli atti mediante i quali le FSN organizzano le competizioni e ammettono gli atleti e le società a parteciparvi, riguardo ai quali si è sviluppato nel corso dei decenni un forte contenzioso circa la loro “rilevanza”.

Ciascuna FSN effettua al proprio interno una suddivisione in campionati o categorie in ragione del diverso grado di abilità “tecnica” raggiunto dai competitori. La *ratio* è quella di permettere a ciascuno di essi, attraverso il progressivo miglioramento delle proprie *performance*, di confrontarsi con altri competitori di maggiore abilità “tecnica” ⁽²⁴⁶⁾. La concreta organizzazione dei singoli campionati e l’emanazione degli atti volti a consentirne l’effettivo svolgimento (predisposizione dei calendari, individuazione delle date e degli orari di inizio delle partite, ecc.), sono invece solitamente rimessi, soprattutto negli sport di squadra, alle Leghe, organi interni delle FSN che raggruppano le compagini dello stesso livello. Le disposizioni relative al *format* dei campionati e alla loro organizzazione e gli atti federali volti a farne applicazione risultano espressivi dell’autonomia “tec-

⁽²⁴⁶⁾ Le FSN provvedono anzitutto, anche in considerazione del numero delle società affiliate o degli sportivi tesserati, ad individuare i diversi livelli o campionati attraverso i quali si svolge la stagione sportiva, operando una distinzione in base al loro carattere professionistico o dilettantistico, all’ambito territoriale di svolgimento e all’età dei partecipanti. Per ciascuna categoria, inoltre, le disposizioni federali stabiliscono l’eventuale suddivisione in gironi e il numero delle squadre o degli atleti partecipanti, oppure rimettono tale compito ai singoli Comitati territoriali.

nico”-organizzativa di ciascuna FSN, rispetto alla quale l’ordinamento “generale” mantiene un atteggiamento di totale “indifferenza”. Valgono pertanto al riguardo le considerazioni già svolte in ordine alle disposizioni federali contenenti le “regole del gioco” circa la loro assoluta insindacabilità (o comunque limitata sindacabilità) esterna ad opera dei giudici statali.

L’ammissione a ciascun campionato o categoria viene determinata dagli organi federali attraverso l’applicazione congiunta di criteri “tecnici” e “organizzativi-amministrativi”. Sotto il primo profilo rileva il conseguimento di un determinato risultato o punteggio sportivo o, per usare una terminologia invalsa nel diritto sportivo, del corrispondente “titolo sportivo” o “merito sportivo”⁽²⁴⁷⁾. Riguardo ad alcune discipline sportive e soprattutto agli sport di squadra, però, ricevono applicazione anche criteri “tecnici” non strettamente attinenti al “merito sportivo” quali, a titolo meramente esemplificativo, quello relativo alla disponibilità di un impianto di capienza adeguata e conforme agli standard prescritti dalle disposizioni federali⁽²⁴⁸⁾.

Riguardo a questi atti ed attività i giudici statali hanno mantenuto un atteggiamento ambivalente. In alcuni casi, infatti, ne hanno affermato la natura prettamente “tecnico”-organizzativa, con conseguente “rilevanza” puramente interna all’ordinamento sportivo⁽²⁴⁹⁾. In altri casi⁽²⁵⁰⁾, invece, sono state ritenute espressive di un’attività istituzionale del CONI svolta a mezzo delle FSN, con conseguente in-

⁽²⁴⁷⁾ In pratica il mantenimento della categoria di appartenenza, oppure la promozione a un livello superiore o la retrocessione a un livello inferiore dipendono dalla posizione in classifica raggiunta nel campionato o nella competizione precedente.

⁽²⁴⁸⁾ Nel calcio, ad esempio, sulla falsariga di ciò che accade per le competizioni internazionali, la partecipazione al campionato è subordinata al conseguimento, da parte di ciascuna società avente titolo all’inoltro della relativa domanda, di una “licenza” rilasciata dagli organi federali soltanto a seguito dell’accertamento positivo del possesso congiunto, in capo alla società richiedente, di una pluralità di requisiti volti a dimostrarne l’idoneità, anche sotto il profilo organizzativo, alla partecipazione al livello richiesto.

⁽²⁴⁹⁾ In tal senso Tar Lazio, 19 giugno 1998, *cit.*, che ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in ordine ad una controversia sportiva involgente l’individuazione delle squadre dilettantistiche promosse, retrocesse o ripescate, siccome ritenuta questione di mera organizzazione interna alla FSN, insuscettibile di coinvolgere situazioni giuridiche soggettive “qualificate”.

⁽²⁵⁰⁾ Cfr. Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 3500/2004, in www.giustizia-amministrativa.it

cisione di posizioni giuridiche soggettive provviste di “rilevanza” esterna *sub specie* di interessi legittimi.

A seguito dell’entrata in vigore della l. n. 280/2003 le controversie *de quibus* possono annoverarsi tra quelle “tecniche”, rispetto alle quali dovrebbe valere la “riserva” a favore della giustizia sportiva. Anche in questo caso, però, l’interpretazione costituzionalmente orientata prevalente dischiude le porte all’ipotesi suggestiva già vista a proposito delle “regole del gioco” in ordine alla loro giustiziabilità ad opera dei giudici statali, nei limiti, con gli strumenti e secondo le modalità indicate, in considerazione dei molteplici effetti “diretti” e “indiretti” spiegati da queste attività nella sfera soggettiva dei soggetti federati.

Quanto alle società professionistiche l’ammissione è altresì subordinata, ex art. 12 l.n. 91/1981 ⁽²⁵¹⁾, alla previa verifica del loro equilibrio economico-finanziario, in applicazione dei criteri indicati dal CONI ⁽²⁵²⁾. In questo caso sussistono evidenti differenze rispetto agli atti federali di ammissione di cui si è parlato sinora. Anzitutto, i requisiti prescritti non attengono al “merito sportivo”. In secondo luogo, detti requisiti vengono predeterminati *ab externo* dalle delibere del CONI e le disposizioni federali si limitano a riceverli e specificarli e a darvi attuazione. In terzo ed ultimo luogo, la relativa potestà di controllo è rimessa in capo alle FSN non da una disposizione federale bensì da una disposizione legislativa statale che ne prevede la delega da parte del CONI, suo esclusivo titolare, in capo al quale viene riservata la possibilità di un intervento sostitutivo successivo, «allo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati».

Questo controllo riveste carattere “tecnico”-“amministrativo” e risulta ispirato a finalità puramente sportive perché è volto ad impe-

⁽²⁵¹⁾ «Al solo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi, le società di cui all’articolo 10 sono sottoposte, al fine di verificarne l’equilibrio finanziario, ai controlli ed ai conseguenti provvedimenti stabiliti dalle federazioni sportive, per delega del CONI, secondo modalità e principi da questo approvati». Per un’analisi della disposizione in parola cfr., oltre ai commenti alla l. n. 91/1981 ormai più volte richiamati, anche C. G. IZZO, *Le garanzie e i controlli*, cit., p. 257 ss.

⁽²⁵²⁾ Al fine di svolgere adeguatamente la funzione di controllo loro commessa le FSN presso le quali esiste il settore professionistico istituiscono al proprio interno un organo dotato della professionalità e competenza tecnica necessari e provvisto del carattere di terzietà ed imparzialità (nel calcio è la COVISOC) e redigono appositi regolamenti di disciplina “sostanziale” e “procedurale”, sottoposti all’approvazione del CONI.

dire che eventuali situazioni di difficoltà economica in cui versa una società possano ripercuotersi sulla regolarità dei campionati. L'eventuale esito infausto di questi controlli determina pertanto conseguenze principalmente in ambito sportivo. Ad un'accertata situazione di irregolarità economico-finanziaria consegue infatti, nei casi di maggiore gravità, la revoca dell'affiliazione e, negli altri casi, il diniego di iscrizione al campionato rispetto al quale è stata avanzata la richiesta di ammissione⁽²⁵³⁾.

In ordine alla possibile "rilevanza" degli atti di controllo e delle controversie generate dalla loro applicazione, gli orientamenti giurisprudenziali sviluppatasi sotto la vigenza della legge del '42 avevano sperimentato tutte le soluzioni astrattamente ipotizzabili e percorribili. A fronte di un indirizzo minoritario che riteneva di scorgere nelle situazioni soggettive incise dall'applicazione delle disposizioni in parola le sembianze del diritto soggettivo⁽²⁵⁴⁾, le numerosissime pronunce intervenute sul punto avevano fatto registrare il contrasto tra due diversi orientamenti. Alcune di esse, infatti, includevano le disposizioni in parola nel novero di quelle "tecniche"-organizzative relegandole conseguentemente nel limbo dell'"indifferente giuridico"⁽²⁵⁵⁾.

⁽²⁵³⁾ In nessun caso, comunque, gli esiti del controllo potrebbero sfociare in atti volti ad interferire sull'autonomia gestionale ed organizzativa delle società sportive, ad es. attraverso la revoca degli amministratori e la nomina al loro posto di commissari. Sul punto cfr. SS. UU. Civ., n. 12/1981, nonché, in dottrina, C. ALVISI, *op. ult. cit.*, p. 141 ss., che parla di «controlli amministrativi sulle private associazioni»; M. SANINO, F. VERDE, *op. cit.*, p. 70 ss.

⁽²⁵⁴⁾ Cfr. Tar Lazio, Sez. III, nn. 1361, 1362, 1363/1994, *cit.*, che declinarono la giurisdizione non in base al presupposto che fosse stata fatta valere una situazione giuridica "non qualificata" bensì che fosse stato inciso un diritto soggettivo, con conseguente necessità di radicare la giurisdizione in capo al giudice ordinario. Il controllo svolto dagli organi federali ai sensi dell'art. 12 l. n. 91/1981, infatti, veniva ritenuto privo di qualsivoglia connotato di discrezionalità, risolvendosi piuttosto in un'attività vincolata, volta al mero ed automatico accertamento della sussistenza, in capo alle società richiedenti l'ammissione al campionato, di una serie di presupposti di fatto. All'esercizio di detta attività di controllo, pertanto, risultava connesso un diritto soggettivo delle società professionistiche all'ammissione a un determinato campionato. Le pronunce in parola, come detto, non ebbero il benché minimo seguito e vennero immediatamente riformate dal Consiglio di Stato.

⁽²⁵⁵⁾ Cfr. Cons. Giust. Amm. Reg. Sicilia, n. 536/1993, *cit.*, secondo cui gli atti federali di esclusione e di non iscrizione al campionato, così come più in generale tutti gli atti riguardanti il *format* dei campionati e il calendario degli stessi, sono espressivi dell'autonomia "tecnico"-organizzativa riconosciuta alle FSN ex art. 14 l. n. 91/1981, siccome emanati al solo scopo di garantire il corretto svolgimento delle

Altre, invece, pur con varietà di accenti e motivazioni, ritenevano gli atti in parola espressivi di una potestà pubblica e incidenti su veri e propri interessi legittimi, con conseguente “rilevanza” esterna delle controversie che li riguardavano ⁽²⁵⁶⁾.

A seguito dell’emanazione della l. n. 280/2003, le controversie in parola debbono ritenersi incluse nel novero di quelle rimesse in via residuale alla giurisdizione amministrativa esclusiva ⁽²⁵⁷⁾. Conseguentemente, non dovrebbero valere rispetto ad esse le limitazioni di tutela sancite dalla Corte costituzionale. Il giudice statale potrebbe pertanto concedere -congiuntamente o disgiuntamente-, qualora ne venisse richiesto, tanto la tutela risarcitoria quanto quella ripristinatoria, pur nei limiti e con le accortezze necessarie per assicurare il corretto bilanciamento dei contrapposti interessi all’autonomia dell’ordinamento sportivo e alla tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive “qualificate”. Gli effetti “indiretti”, di tipo economico-patrimoniale, provocati dai provvedimenti in parola potrebbero essere efficacemente ristorati in via monetaria. Viceversa l’effetto “diretto” di tipo sportivo, lesivo del bene della vita sotteso alla partecipazione ad un determinato campionato, qualora fosse possibile identificare al riguardo una situazione soggettiva “qualificata”, potrebbe essere tutelato in via ripristinatoria nei soli casi in cui ciò fosse utile e possibile e non determinasse un’eccessiva e sproporzionata invadenza degli ambiti dell’autonomia sportiva, dovendo procedersi in caso contrario al mero ristoro per equivalente.

competizioni sportive e pertanto provvisti di rilievo meramente endoassociativo, con conseguente difetto assoluto di giurisdizione in capo ai giudici statali in riferimento alle controversie che li riguardano.

⁽²⁵⁶⁾ Si allude principalmente alla pronuncia intervenuta a definizione del “primo caso Catania”, vale a dire Cons. St., n. 1050/1995, *cit.*, sulla quale si tornerà più diffusamente più avanti.

⁽²⁵⁷⁾ Tale conclusione è imposta dalla espunzione di dette controversie dalla categoria di quelle “tecniche” nella quale in origine erano incluse. In tal senso P. D’ONOFRIO, *op. cit.*, p. 211 ss.; E. LUBRANO, *I rapporti, cit.*, p. 45.

**12. F) Ulteriori attività federali involgenti profili “tecnici”:
l’organizzazione del settore “arbitrale” e la convocazione nelle
rappresentative nazionali.**

Oltre a quelle finora passate in rassegna vi sono altre attività federali, direttamente o indirettamente annoverabili tra quelle “tecniche”, potenzialmente “rilevanti”.

Si allude, *in primis*, a quelle attinenti all’organizzazione del “settore arbitrale”. La gran parte delle FSN non svolge direttamente le attività volte alla selezione e formazione degli arbitri, alla loro designazione per la direzione delle gare e alla loro valutazione ai fini degli avanzamenti di carriera, rimettendone piuttosto l’esercizio in capo ad appositi organismi interni che acquisiscono di solito la denominazione di “settori” e ai quali debbono obbligatoriamente aderire tutti coloro che intendono tesserarsi con la qualifica di arbitri o direttori di gara.

Tali organismi sono provvisti di una competenza “tecnica” settoriale particolarmente qualificata e svolgono una pluralità di attività, alcune delle quali non determinano l’insorgenza di controversie “tecniche”, bensì di diverso genere. Basti pensare, *in primis*, alle attività propedeutiche alla selezione degli arbitri. L’iscrizione ai ruoli arbitrali risulta condizionata al superamento di un esame svolto al termine di un vero e proprio corso di formazione e diretto ad accertare non solo l’adeguata conoscenza delle “regole del gioco” a mezzo di una serie di prove teorico-pratiche ma anche, in alcuni sport, il possesso delle necessarie doti fisico-attitudinali, a mezzo di una visita medica e di una serie di appositi test atletici cui gli aspiranti direttori di gara vengono sottoposti. Le disposizioni federali poste a fondamento dell’esercizio di queste attività presentano pertanto un elevato tasso di “discrezionalità tecnica” e le controversie che originano dalla loro applicazione parrebbero riconducibili nel novero di quelle “tecniche”.

I giudici statali, però, quando hanno avuto occasione di occuparsi della questione ⁽²⁵⁸⁾, sono pervenuti a conclusioni diverse, includendole piuttosto nel novero delle controversie “amministrative”, in considerazione della loro primaria incidenza sull’*an* del rapporto di tesseramento. A coloro che non superano indenni le valutazioni degli organismi preposti viene infatti precluso il tesseramento e, conseguentemente, l’acquisizione dello *status* di soggetto federato. In or-

⁽²⁵⁸⁾ SS. UU. Civ., n. 3092/1986, *cit.*

dine alla possibile “rilevanza” delle controversie originate dall’applicazione di queste disposizioni, pertanto, occorre richiamare quanto già detto a proposito del tesseramento.

Maggiori problemi si pongono riguardo agli atti con cui viene disposta la promozione di un direttore di gara ad un livello superiore, la sua retrocessione ad un livello inferiore o la sua dimissione dai ruoli arbitrali. Anche le disposizioni in applicazione delle quali gli organi federali emanano tali atti ⁽²⁵⁹⁾ risultano intrise di un grado elevatissimo di “discrezionalità tecnica” perchè attengono al “merito tecnico-arbitrale”, misurato tramite la costante valutazione della più o meno corretta direzione delle gare o del mantenimento della necessaria “forma fisica”, accertata attraverso la periodica sottoposizione ai test atletici e che, in alcuni sport, si presume venuta meno al raggiungimento o al superamento di un determinato limite di età.

Gli orientamenti tradizionali riconducevano anche queste controversie nel novero di quelle di *status*, sottolineando l’incidenza che gli atti federali in parola dispiegano nei riguardi dello *status* federativo dei direttori di gara attraverso la modifica dei diritti e degli obblighi che lo connotano ⁽²⁶⁰⁾. Occorrerebbe, al riguardo, tracciare una distinzione tra atti che incidono sull’*an* dello *status* soggettivo, vale a dire sulla sua conservazione od estinzione, in quanto tali indubbiamente “rilevanti” ⁽²⁶¹⁾, da un lato; e atti che incidono sul *quomodo* dello *status* soggettivo, determinando una modifica delle sue modalità di svolgimento, dall’altro. Appare infatti quantomeno dubbia la produ-

⁽²⁵⁹⁾ Ad eccezione dei casi in cui detti provvedimenti siano stati adottati a seguito della comminazione di una sanzione “disciplinare”.

⁽²⁶⁰⁾ Cfr. Tar Lazio, Sez. III, n. 1286/1985, *cit.*: «Il provvedimento di “depenamento” del ricorrente dal ruolo di guardalinee non opera (ovvero non opera esclusivamente) nell’ambito della regolamentazione degli aspetti tecnici dell’attività sportiva... se, infatti, la designazione di un determinato soggetto allo svolgimento delle funzioni di arbitro o di guardalinee in una gara è atto tecnico discrezionale non suscettibile di essere apprezzato in relazione a norme aventi giuridica rilevanza, trattandosi di valutazione esclusivamente sportiva attinente ad un giudizio di merito circa l’idoneità del soggetto medesimo ad essere posto a giudice di un incontro agonistico anziché di un altro, nell’ambito di una comparazione di valori non trascendenti il fenomeno sportivo in senso stretto, l’esclusione definitiva dalle funzioni di giudice di gara viene ad incidere, viceversa, sullo *status* del singolo associato, modificando i diritti e gli obblighi che di tale *status* formano il contenuto ed assumendo, quindi, una rilevanza esterna...».

⁽²⁶¹⁾ Ad es., atti a mezzo dei quali si dispone l’esclusione dai ruoli arbitrali per motivi “tecnici” o per raggiunti limiti di età.

zione di effetti “diretti” da parte degli atti federali che si limitino a operare un “declassamento” ad una categoria inferiore di un direttore di gara, stante la loro lieve incidenza sul *quomodo* dello *status* associativo e sulle facoltà di cui si compone. Il direttore di gara, infatti, pur se in una categoria inferiore, può continuare ad arbitrare e quindi ad esercitare appieno e senza alcuna limitazione le funzioni e attività cui è preposto e per espletare le quali è entrato a far parte della FSN.

In epoca recente si è sviluppato un diverso orientamento che inquadra le controversie *de quibus* nel novero di quelle “tecniche”, postulandone l’assoluta “irrilevanza” nell’ordinamento “generale”. Emblematiche, al riguardo, alcune recenti pronunce⁽²⁶²⁾ con cui il giudice amministrativo ha declinato la giurisdizione reputando le controversie in parola sprovviste di “rilevanza” esterna, siccome fondate su un giudizio di “incapacità tecnica”. A sostegno dell’“irrilevanza giuridica” dei provvedimenti federali incidenti sulla carriera dei direttori di gara si adduce anche il fatto che il loro rapporto con la FSN di appartenenza, instaurato tramite il tesseramento, non si configura in termini

⁽²⁶²⁾ Cfr. Tar Lazio, Sez. III-ter, nn. 10894/2007 e 10911/2007, in *Foro Amm.* – *Tar*, 2007, p. 3092 ss., con nota di V. CINGANO, *Delimitazione della giurisdizione amministrativa nelle controversie sportive ai sensi del d. l. 19 agosto 2003 n. 220: l’impugnazione del provvedimento che colloca un arbitro di calcio nel ruolo dei fuori quadro*, *ivi*, p. 3095 ss., nonché in *Dir. sport*, 2007, rispettivamente p. 861 ss. e p. 867 ss., con nota di M. G. DE MARCO, *La sentenza Mazzoleni: un grave passo indietro per la tutela giurisdizionale nello sport?*, *ivi*, p. 819 ss., nonché in *Foro it.*, 2008, III, c. 601 ss., relative ai casi degli arbitri di calcio Dattilo e Mazzoleni, appartenenti alla CAN di Serie A e B che, per demeriti “tecnici”, erano stati retrocessi a dirigere i campionati giovanili, ove si legge che gli effetti prodotti dagli atti impugnati si esauriscono all’interno dell’ordinamento sportivo «non avendo alcun riflesso, né diretto né indiretto, nell’ordinamento generale». Di recente, nel medesimo senso, anche Cons. St., Sez. VI, n. 2333/2009, in *Foro it.*, 2009, III, c. 305 ss., e in *Foro Amm.* – *Cons. St.*, 2009, p. 1040 ss., e la nota a commento di S. STACCA, *La posizione dell’arbitro di calcio alla luce della controversa questione degli ambiti riservati alla giustizia sportiva*, in *Foro Amm.* – *Cons. St.*, 2010, p. 414 ss.

lavorativi, bensì esclusivamente associativi ⁽²⁶³⁾ e non assume comunque una consistenza economica apprezzabile ⁽²⁶⁴⁾.

Non appaiono peraltro pienamente condivisibili le conclusioni circa l'“irrelevanza” dei provvedimenti in parola. Anche nei loro riguardi, infatti, dovrebbe valere la “regola aurea” imposta dall'interpretazione costituzionalmente orientata, che prescrive un'attenta valutazione di ciascun atto federale al fine di verificare l'eventuale lesione di posizioni giuridiche soggettive “qualificate”.

In quest'ottica, il rapporto tra i direttori di gara e le FSN disvela indubbi profili di “rilevanza”. E' pur vero, infatti, che non è configurabile al riguardo alcun rapporto di lavoro, né autonomo né subordinato; che i direttori di gara non possiedono la qualifica di professionisti; che le somme percepite non si configurano, conseguentemente, come vere e proprie retribuzioni, bensì come mere indennità ⁽²⁶⁵⁾. E' però del pari altrettanto vero che il rapporto in oggetto presenta indiscutibili profili di carattere patrimoniale, in taluni casi anche di non scarsa entità ⁽²⁶⁶⁾. Risulta pertanto evidente che gli atti federali attraverso i quali, per l'effetto di valutazioni di carattere squisitamente “tecnico-sportivo”, un arbitro viene declassato a dirigere gare di una categoria inferiore oppure, all'opposto, viene promosso a dirigere gare

⁽²⁶³⁾ Di recente, Cass., Sez. Lav., n. 10867/2009, in *Dir. sport*, 2010, p. 187 ss., con nota di G. NICOLELLA, *Il rapporto di lavoro dell'arbitro di calcio secondo la Cassazione: un altro colpo all'emersione del “professionismo di fatto”?*, *ivi*, p.197 ss., ha ribadito che le attività poste in essere dall'arbitro di calcio secondo le disposizioni dettate al riguardo dall'ordinamento federale cui appartiene costituiscono l'adempimento del “patto associativo” stipulato con la FSN al momento del tesseramento e non formano oggetto di un rapporto di lavoro subordinato.

⁽²⁶⁴⁾ Il fatto che le indennità federali costituissero per gli arbitri l'unica fonte di reddito era infatti dovuto ad una libera scelta, non essendo loro precluso lo svolgimento di un'altra attività lavorativa. Critica la mancata considerazione da parte del giudice amministrativo degli effetti “indiretti” di tipo economico prodotti dall'atto impugnato M. G. DE MARCO, *op. cit.*, p. 823 ss.

⁽²⁶⁵⁾ Per la verità, come osserva giustamente M. G. DE MARCO, *op. cit.*, p. 824 ss., la sussistenza o meno di un rapporto lavorativo prescinde completamente dalle qualificazioni federali dovendo piuttosto aversi riguardo, come confermano gli orientamenti giurisprudenziali e comunitari, non al *nomen iuris*, quanto piuttosto alla sussistenza o meno di un complesso di indici rivelatori quali, tra gli altri, l'esistenza di un vincolo di subordinazione gerarchica e lo stabile inserimento nell'organizzazione dell'ente interessato.

⁽²⁶⁶⁾ I direttori di gara designati a dirigere le gare di campionati di vertice dei principali sport, quali il calcio, possono arrivare a percepire in una sola stagione fino a 150.000 euro di indennità.

di una categoria superiore produce una serie di effetti “indiretti” incisivi della sfera patrimoniale del soggetto federato che non pare opportuno, in un’ottica di bilanciamento, lasciare sprovvisti della tutela giurisdizionale di tipo risarcitorio.

Di contro, nessuna situazione giuridica soggettiva “qualificata” parrebbe incisa dagli effetti “diretti”, di carattere sportivo, spiegati dagli atti federali in parola. Il bene della vita inciso è quello della possibilità di dirigere le gare e le competizioni di un livello anziché di un altro. Non si determina pertanto al riguardo alcuna lesione del rapporto federativo sotto il profilo dell’*an*, perchè al soggetto federato non viene precluso lo svolgimento dell’attività arbitrale cui è addetto, che può continuare ad esercitare seppur ad un livello inferiore.

Né è possibile in questo caso riproporre le considerazioni svolte riguardo agli atleti e alle società sportive in ordine al loro diritto di perseguire il risultato sportivo. Gli arbitri e i direttori di gara, infatti, non assumono la veste di competitori e non si prefiggono pertanto l’obiettivo di perseguire un determinato risultato sportivo. Il loro unico compito è quello di garantire il corretto svolgimento delle competizioni, per cui rivestono un ruolo meramente strumentale ed ausiliario rispetto a coloro che sono direttamente interessati al perseguimento dello “scopo federativo primario”, vale a dire gli atleti, le società e gli organi federali ⁽²⁶⁷⁾. Un arbitro, pertanto, è mosso, sotto il profilo sportivo, unicamente dalla volontà di contribuire al corretto svolgimento delle gare e, come avviene per la gran parte degli appartenenti alla categoria, da un puro spirito di servizio e di “volontariato” ⁽²⁶⁸⁾.

E’ bene comunque precisare che il buon esito degli eventuali giudizi avverso gli atti federali incidenti sulla carriera degli arbitri è condizionato, allo stesso modo di quanto si è visto in riferimento alle “regole del gioco”, al più o meno ampio margine di sindacato rimesso

⁽²⁶⁷⁾ Sul ruolo di “ausiliari sportivi” che gli arbitri rivestono in ambito federale si è pronunciato anche Trib. Roma, n. 8712 /2003.

⁽²⁶⁸⁾ Per la verità, la conclusione appena rassegnata potrebbe essere revocata in dubbio qualora ci si risolvesse a considerare il direttore di gara come uno dei soggetti che concorrono allo sviluppo “tecnico-agonistico” della competizione. In tal caso, anche la direzione arbitrale potrebbe configurarsi come una prestazione sportiva, espressiva di un’abilità e di una capacità “tecnico”-“agonistica” del direttore di gara. Conseguentemente, anche rispetto ai direttori di gara sarebbe possibile parlare di tensione al costante miglioramento della *performance* e di aspirazione al conseguimento del risultato sportivo, con conseguente possibilità di individuare in capo agli stessi una situazione soggettiva “qualificata”.

ai giudici statali, a sua volta dipendente dal grado più o meno accentuato di “discrezionalità tecnica” che caratterizza le disposizioni che ne stanno a base e le valutazioni sottese ⁽²⁶⁹⁾.

Quest’ultimo profilo induce a prendere in esame un’altra categoria di attività federali che, pur presentando marcate connotazioni “tecniche”, rivelano inaspettati profili di “rilevanza”. Si allude agli atti di convocazione degli atleti nelle rappresentative nazionali chiamate a competere nelle principali manifestazioni internazionali per nazioni. Sono evidenti gli effetti “indiretti” spiegati da questi atti, *sub specie* di retribuzioni percepite dagli atleti. Per quanto riguarda gli effetti “diretti” di tipo sportivo, appare superfluo accennare al prestigio che deriva dalla partecipazione a competizioni di questo genere nonché all’opportunità offerta agli atleti di competere con i migliori e di conseguire il massimo risultato sportivo. Il complesso di effetti “diretti” e “indiretti” cui si è appena fatto cenno incide pertanto su una molteplicità di situazioni giuridiche soggettive di stampo economico-patrimoniale e personale indubbiamente provviste di “rilevanza”.

Anche in questo caso, però, l’eventuale possibilità di far valere dette situazioni soggettive “qualificate” avanti ai giudici statali incontrerebbe una serie di ostacoli. Le convocazioni, infatti, nella maggior parte delle discipline sportive, soprattutto quelle di squadra, sono il frutto delle scelte “tecniche” discrezionali di un selezionatore ⁽²⁷⁰⁾, ri-

⁽²⁶⁹⁾ E’ difficile, infatti, per il giudice, pronunciarsi sulla legittimità di un atto federale di collocamento “fuori ruolo” o di “declassamento” di un arbitro fondato su valutazioni di stampo meramente “tecnico” attinenti alla conduzione delle gare dirette anche nell’ipotesi in cui gli eventuali, molteplici e ripetuti “errori tecnici” fossero agevolmente accertabili attraverso l’utilizzo dei mezzi tecnologici, perchè la percezione umana di un fatto non può equipararsi a quella artificiale e comunque presenta, per sua stessa natura, un margine di errore che non può in alcun modo ascriversi in capo al direttore di gara. Maggiori margini di sindacabilità potrebbero riscontrarsi, quantomeno sotto il profilo di una valutazione di ragionevolezza, qualora il provvedimento federale di esclusione dai ruoli fosse pronunciato al raggiungimento o al superamento di un limite d’età prestabilito, nell’ipotesi in cui il direttore di gara fosse in grado di dimostrare, attraverso il buon esito degli appositi test atletici, di essere comunque in possesso del complesso di requisiti fisico-attitudinali prescritti per l’accesso ai ruoli. In tal caso, infatti, la valutazione del giudice statale risulterebbe più agevole, dovendosi limitare al mero riscontro di conformità ad un parametro prestabilito.

⁽²⁷⁰⁾ Il quale seleziona gli atleti che, a suo insindacabile avviso, sono provvisti di maggiore abilità “tecnica” e quindi garantiscono maggiori possibilità di successo.

guardo alle quali risultano considerevolmente ridotti i possibili margini di valutazione del giudice statale.

In alcuni sport individuali, invece, la convocazione è sottratta a qualsivoglia valutazione di “discrezionalità tecnica” risultando piuttosto subordinata al raggiungimento di un determinato risultato sportivo da parte dell’atleta o al mero accertamento della sussistenza di criteri certi e oggettivi ⁽²⁷¹⁾. Conseguentemente, l’atto con cui una FSN esclude un atleta che ha effettivamente conseguito, nel corso della stagione agonistica o delle qualificazioni, il tempo, il punteggio o il risultato sportivo richiesto come condizione di partecipazione, presenterebbe margini di impugnabilità avanti ai giudici statali. Vale al riguardo quanto già si è detto in ordine agli atti federali applicativi delle “regole del gioco”. L’atleta, pertanto, avverso l’atto federale di mancata convocazione potrebbe adire i giudici statali onde ottenere, da un lato, il ristoro delle conseguenze pregiudizievoli “indirette”, di carattere economico-patrimoniale, delle quali fosse in grado di dimostrare l’esistenza e l’esatto ammontare; dall’altro, l’ulteriore risarcimento “personalizzato” del danno “diretto”, di carattere sportivo, arrecato al suo diritto (*rectius*, alla sua aspirazione...) al conseguimento del risultato sportivo dalla mancata partecipazione alla competizione ⁽²⁷²⁾.

⁽²⁷¹⁾ In tal caso sono i regolamenti delle FSN, nel rispetto di quanto previsto al riguardo dai corrispondenti regolamenti delle IFS, a prestabilire i criteri che fungono da parametro di riferimento per la selezione degli atleti chiamati a far parte della rappresentativa nazionale e a partecipare alle competizioni internazionali.

⁽²⁷²⁾ Esistono due risalenti pronunce che parrebbero confermare quanto si va dicendo. Dapprima, infatti, Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 679/1978, in V. FRATTAROLO, *op. ult. cit.*, p. 270 ss., affermò che gli atti federali di esclusione dalla rappresentativa nazionale non erano frutto di “discrezionalità insindacabile” ma, al contrario, dell’applicazione di parametri di selezione predeterminati, certi ed oggettivi che, determinando in capo all’atleta un’aspirazione alla loro corretta applicazione, ledevano posizioni di interesse legittimo. Nel medesimo senso, più di recente, Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 2029/2002, ove si ribadisce che gli atti federali di convocazione degli atleti nelle rappresentative nazionali, quando fanno applicazione di criteri predeterminati, connessi al conseguimento di un determinato risultato sportivo, incidono su situazioni di interesse legittimo e sono pertanto sottoponibili al sindacato di legittimità del giudice amministrativo. L’orientamento favorevole alla “rilevanza” esterna ha ricevuto di recente anche l’avallo del TAS, lodo 18 febbraio 2006, che ha annullato l’atto federale a mezzo del quale la FISJ aveva escluso la *snowboarder* Dal Balcon dalle Olimpiadi Invernali di Torino nonostante avesse ottenuto, nel corso della stagione, i piazzamenti indicati dai regolamenti federali tra i criteri di selezione per la partecipazione.

SEZIONE SECONDA

L'INCERTA QUALIFICAZIONE GIURIDICA DELLE ATTIVITÀ
FEDERALI ALLA LUCE DELL'“AMBIVALENZA” DEGLI
INDICI DI DIRITTO POSITIVO

SOMMARIO: 1. L'orientamento “panpubblicistico” prevalente durante la vigenza della legge del '42. – 2. Gli indici di diritto “sostanziale”: le attività federali nel decreto “Melandri-Pescante”, tra “valenza pubblicistica” e “funzionalizzazione per principi”. – 3. Gli indici di diritto “processuale”: l'opzione pubblica prescelta dalla l. n. 280/2003 e la possibile “dissociazione” con l'opzione “sostanziale” privata adombrata dal decreto “Melandri-Pescante”. – 4. Gli strumenti di risoluzione delle controversie alternativi alla giurisdizione statale: caratteristiche e natura. – 5. La procedura avanti alla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport (CCAS) tra giustizia arbitrale e funzione amministrativa. – 6. Il nuovo sistema di giustizia sportiva extrafederale: l'Alta Corte di Giustizia Sportiva quale ultimo grado di giustizia sportiva. – 7. La qualificazione arbitrale della procedura avanti al Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport (TNAS). – 8. La qualificazione delle attività federali tra perpetuazione degli orientamenti “panamministrativistici” e suggestioni giusprivatistiche.

1. L'orientamento “panpubblicistico” prevalente durante la vigenza della legge del '42.

Dopo avere individuato nella “rilevanza” della situazione soggettiva incisa il criterio idoneo a radicare la giurisdizione statale, occorre esaminare la *vexata quaestio* della natura delle attività federali, cui risulta strettamente connessa quella del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo. Sotto la vigenza della legge del '42 tale questione appariva di difficile risoluzione a causa dell'incerta natura delle FSN. A partire dalla seconda metà degli anni '80, però, aveva preso avvio e si era progressivamente consolidata la teoria della “doppia natura” che, in base al presupposto dell'esistenza di una “dissociazione” tra “momento genetico” e “momento funzionale”, postulava che le FSN fossero chiamate a svolgere -accanto a molteplici attività espressive della loro autonomia associativa privata-

anche una nutrita serie di attività di rilievo pubblico, commesse dall'ente pubblico CONI, riguardo alle quali operavano mediante atti assoggettati ad un regime di diritto amministrativo.

Vari e di diverso genere erano i criteri utilizzati dai giudici per operare la *summa divisio* tra attività dell'uno e dell'altro tipo. Il primo a trovare ingresso, già nelle sentenze "capostipiti" ⁽²⁷³⁾, era stato quello "teleologico", in applicazione del quale erano ritenute espressive di potestà pubblica le attività attraverso le quali le FSN perseguivano finalità esattamente coincidenti con quelle istituzionali del CONI, partecipando della natura pubblica di quest'ultimo nella veste di suoi "organi", mediante atti qualificabili come provvedimenti amministrativi, con conseguente insorgenza in capo ai soggetti federati di posizioni di interesse legittimo. Al contrario, qualora le attività federali avessero riguardo ad aspetti afferenti alla vita associativa interna, le FSN operavano *iure privatorum*, in piena autonomia rispetto al CONI, con conseguente insorgenza di diritti soggettivi in capo ai soggetti federati. Questa distinzione si rifletteva anche sul riparto di giurisdizione, destinato a svolgersi secondo lo schema elementare prefigurato all'art. 113 cost., per cui era rimessa al giudice amministrativo la cognizione degli interessi legittimi e al giudice ordinario la cognizione dei diritti soggettivi.

Il criterio "teleologico" non risultava però risolutivo. Data la genericità con cui venivano individuati a livello legislativo i compiti istituzionali del CONI, infatti, risultava possibile includervi ogni e qualsivoglia attività federale. Iniziò pertanto a farsi strada un nuovo orientamento in virtù del quale ricevevano la qualificazione pubblicistica le sole attività federali che, oltre a perseguire finalità coincidenti con quelle istituzionali del CONI, si manifestassero con atti provvedimentali tipici, di carattere autoritativo o certificativo ⁽²⁷⁴⁾.

⁽²⁷³⁾ SS. UU. Civ., nn. 3091 e 3092 del 1986, *cit.* Nel medesimo senso, Tar Lazio, Sez. III, n. 2394/1998, in *Tar*, 1998, I, p. 3597; Cass. Civ., n. 4399/1989, *cit.*; SS. UU. Civ., n. 14530/2002, *cit.*; SS. UU. Civ., n. 14666/2003, *cit.*

⁽²⁷⁴⁾ Per individuare con precisione tali attività si faceva ricorso agli indici di diritto positivo. Così, in linea generale, si riteneva che rivestissero carattere pubblico, siccome espressive di potestà provvedimentali-autoritative, tutte le attività federali disciplinate al Capo II della l. n. 91/198, afferenti all'affiliazione e ai controlli sulle società sportive professionistiche, mentre le attività regolate al Capo I della medesima legge si ritenevano espressive dell'autonomia privatistica federale. Sul punto cfr. G. MORBIDELLI, *op. cit.*, p. 192 ss.; C. ALVISI, *op. ult. cit.*, p. 58 ss.; B. MARCHETTI, *op.*

La distinzione in parola determinava conseguenze di rilievo in ordine al regime giuridico delle singole attività federali, alla natura delle norme federali nonché delle connesse situazioni giuridiche soggettive, dando luogo a fenomeni di vera e propria «ambivalenza giuridica»⁽²⁷⁵⁾. Da un lato, infatti, vi erano norme di azione, dalle quali traevano origine veri e propri interessi legittimi, suscettibili di tutela avanti al giudice amministrativo. Dall'altro, invece, vi erano norme di relazione, espressive di atti di autonomia privata, che mantenevano una mera consistenza interna all'ordinamento sportivo, dando origine a pretese e situazioni giuridiche "irrilevanti" per l'ordinamento "generale", oppure assumevano "rilevanza" esterna, generando diritti soggettivi suscettibili di tutela da parte del giudice ordinario.

La natura delle attività federali veniva pertanto indagata mediante l'applicazione di tre parametri, che avevano rispettivamente riguardo alla natura delle finalità perseguite (teleologico), degli atti (oggettivo) e delle situazioni giuridiche soggettive incise (soggettivo). L'applicazione congiunta o disgiunta di tale parametri aveva consentito di addivenire ad approdi definitivi in ordine alla distinzione tra attività federali di rilievo pubblico e attività federali di rilievo associativo. In particolare, si era sviluppato un orientamento "panpubblicistico" che attribuiva natura pubblica pressoché a tutte le attività federali provviste di "rilevanza" esterna, con conseguente radicamento della giurisdizione in capo al giudice amministrativo.

Ciò valeva già riguardo agli atti federali incidenti sul momento "genetico" e "terminale" del rapporto federativo. Quanto all'affiliazione, la dottrina qualificava la relativa procedura federale come procedimento amministrativo e l'atto conclusivo della stessa quale atto amministrativo accertativo di uno *status*⁽²⁷⁶⁾, espressivo di un potere discrezionale delle FSN, a fronte del quale la posizione degli enti sportivi richiedenti assumeva la consistenza di un interesse legit-

ult. cit., p. 940 ss., che aggiunge anche la potestà normativa in materia sanitaria ex art. 7 l. n. 91/1981; ID., *Ordinamento sportivo, cit.*, p. 487.

²⁷⁵ L'espressione è di R. CAPRIOLI, *op. ult. cit.*, p. 19.

⁽²⁷⁶⁾ In tal senso B. CAVALLO, *In tema di affiliazione dell'organizzatore sportivo ad una federazione del C.O.N.I.*, in *Giur. it.*, 1965, p. 515 ss.

timo ⁽²⁷⁷⁾. Anche le prime pronunce intervenute al riguardo, seppur con una certa varietà di accenti, si espressero in tal senso ⁽²⁷⁸⁾.

Gli indirizzi giuspubblicistici si consolidarono in seguito all'emanazione della l. n. 91/1981, all'interno della quale furono individuati una serie di "indici sintomatici" rivelatori della natura pubblica delle FSN e delle loro attività ⁽²⁷⁹⁾. Gli atti federali incidenti sull'affiliazione seguitavano ad essere inclusi nella categoria degli atti amministrativi di ammissione siccome ritenuti espressivi di un potere discrezionale di controllo sulle società sportive espletato dalle FSN dietro delega del CONI ⁽²⁸⁰⁾.

Gli stessi giudici amministrativi, in ossequio alle indicazioni desumibili dalla legge, ribadirono che l'atto di affiliazione non era un negozio associativo espressivo dell'incontro di volontà tra soggetti privati posti in posizione di equiordinazione bensì un provvedimento amministrativo ammissivo, espressivo di una potestà autoritativa delle

⁽²⁷⁷⁾ Sul punto M. BARBA, *Note in tema di affiliazione sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1964, p. 337 ss.

⁽²⁷⁸⁾ In prima battuta Cons. St., Sez. VI, n. 1036/1961, in *Cons. St.*, 1961, p. 2222 ss., nonché in *Foro it.*, 1962, III, c. 293 ss. qualificò l'affiliazione, ritenendola presupposto indispensabile per lo svolgimento di qualsiasi attività professionale in ambito sportivo, come fatto costitutivo di uno *status* professionale, e la equiparò agli atti a mezzo dei quali si determina l'ammissione negli albi professionali. Nel medesimo senso, in seguito, Cons. St., Sez. VI, n. 865/1962, in *Riv. amm. rep. it.*, 1963, p. 516 ss. Di lì a poco intervenne sulla medesima vicenda anche Trib. Roma, 30 gennaio 1962, in *Foro it.*, 1962, I, c. 1786 ss., che configurò l'organizzazione di manifestazioni sportive come un'attività pubblica e ravvisò nell'atto federale di affiliazione l'espressione di un potere amministrativo discrezionale, rispetto al quale non era configurabile in capo al richiedente alcun diritto soggettivo. Criticava il ragionamento seguito dal Tribunale capitolino e le conclusioni cui era pervenuto G. AMATO, *op. cit.*, p. 919 ss., il quale negava che all'attività di organizzazione di manifestazioni sportive da parte dei soggetti affiliati potesse ascriversi natura pubblica e riteneva si fosse in presenza di un'attività privata subordinata all'intervento autorizzativo dello Stato. Da ultimo si pronunciò App. Roma, 13 giugno 1964, in *Giur. it.*, 1965, II, p. 510 ss., con nota di B. CAVALLO, *op. cit.*, *ivi*, p. 509 ss., che ribadì il carattere pubblicistico dell'attività in parola e qualificò espressamente in termini di interessi legittimi le posizioni soggettive godute dagli affiliati e tesserati nei confronti degli enti ed organismi sportivi.

⁽²⁷⁹⁾ Sul punto cfr., in particolare, G. VIDIRI, *Natura giuridica, cit.*, p. 136 ss.; C. PEDRAZZI, *Il controllo della FIGC sulle società sportive e la qualificazione penalistica dei componenti degli organi federali di controllo*, in *Riv. dir. sport.*, 1995, p. 337.

⁽²⁸⁰⁾ Sul punto cfr. anche G. VIDIRI, *Le società sportive: natura e disciplina*, in *Giur. it.*, 1987, V, p. 55 ss.

FSN, a mezzo del quale gli enti sportivi venivano immessi nell'organizzazione sportiva ed acquisivano uno *status* soggettivo qualificato ⁽²⁸¹⁾. Conseguentemente, partecipavano della natura pubblicistica-autoritativa propria dell'atto instaurativo del rapporto affiliativo anche tutti gli atti federali destinati ad incidere su detto rapporto e sullo *status* soggettivo che ne derivava. L'orientamento giurisprudenziale in parola ricevette in seguito definitiva consacrazione ad opera dell'ormai più volte citata pronuncia delle Sezioni Unite del 1989 ⁽²⁸²⁾ e venne in seguito confermato tanto dai giudici di legittimità quanto da quelli di merito ⁽²⁸³⁾.

⁽²⁸¹⁾ Cfr. Tar Lazio, Sez. III, n. 1449/1987, *cit.*; Tar Lazio, Sez. III, n. 1486/1987, *cit.*

⁽²⁸²⁾ SS. UU. Civ., n. 4399/1989, *cit.* In quel caso, i giudici di legittimità affrontarono incidentalmente la questione relativa alla natura degli atti di ammissione all'ordinamento sportivo, qualificandoli come atti amministrativi tipici, emanati in seguito all'esercizio di un potere discrezionale volto a verificare la sussistenza, in capo ai soggetti richiedenti, delle condizioni e dei requisiti prescritti per l'ingresso, idonei a ledere posizioni giuridiche soggettive aventi mera consistenza di interessi legittimi e pertanto suscettibili di tutela avanti al giudice amministrativo.

⁽²⁸³⁾ Dapprima Cons. St., Sez. VI, n. 1167/1993, in *Riv. Dir. Sport.*, 1994, p. 49 ss., relativa ad un atto federale di ritiro della tessera ad un arbitro ritenuto colpevole di illecito sportivo, affermò che gli atti di affiliazione, così come le sanzioni "disciplinari" che incidono sul rapporto affiliativo provocandone la definitiva rescissione, sono espressivi di una potestà d'imperio e costituiscono, «sia sul piano soggettivo che su quello oggettivo, provvedimenti amministrativi, con tutte le conseguenze sul piano della tutela giurisdizionale». Successivamente, sulla natura pubblica dell'atto federale di revoca dell'affiliazione si espressero anche i giudici amministrativi aditi nelle diverse fasi in cui si articolò il c.d. "primo caso Catania". Al riguardo, Tar Sicilia, Catania, Sez. III, n. 929/1993, *cit.* si limitò a richiamare le conclusioni già formulate alcuni anni prima da Tar Lazio, Sez. III, n. 1449/1987, *cit.*, e Tar Lazio, Sez. III, n. 1486/1987, *cit.*, circa la qualificazione dell'atto di affiliazione in termini di provvedimento amministrativo ammissivo e l'attribuzione della medesima natura anche ai provvedimenti federali idonei ad incidere stabilmente sul rapporto affiliativo. In seguito Cons. Amm. Reg. Sicilia, n. 536/1993, *cit.*, investito del gravame, pervenne alla medesima conclusione partendo da premesse in parte diverse. Particolare rilievo veniva infatti conferito alla facoltà di ricorrere, avverso l'atto federale di revoca dell'affiliazione, alla Giunta CONI. Se ne faceva derivare la conseguenza che le FSN, nell'esercizio di detta attività, operassero in veste di "organi" del CONI partecipando della sua natura pubblica. La vicenda approdò infine avanti ai giudici di Palazzo Spada (cfr. Cons. St., Sez. VI, n. 1050/1995, *cit.*) i quali, in applicazione della teoria della "doppia natura" delle FSN, ribadirono la piena adesione al consolidato orientamento giurisprudenziale che ascriveva all'atto di affiliazione la veste di provvedimento amministrativo ammissivo e riconosceva uguale natura anche alla revoca, volta a recidere il rapporto affiliativo nelle ipotesi in cui ricorrano circostanze che rendono la prosecuzione dello stesso incompatibile con le finalità dell'ordinamento sportivo.

Alle medesime conclusioni si era pervenuti anche in ordine agli atti federali incidenti sul rapporto di tesseramento, a loro volta qualificati come provvedimenti amministrativi ammissivi e attributivi di uno *status*. In un primo momento, per la verità, i giudici amministrativi, rivolgendo l'attenzione esclusivamente ai profili soggettivi e non a quelli oggettivi, postularono la natura pubblica degli atti di ratifica, diniego e revoca del tesseramento in via meramente riflessa ed indiretta⁽²⁸⁴⁾.

Anche in questo caso furono le due pronunce “gemelle” delle Sezioni Unire del 1986 a determinare la definitiva prevalenza dell'indirizzo giuspubblicistico. Secondo la prima⁽²⁸⁵⁾, infatti, le disposizioni federali contenenti le “clausole di cittadinanza” sarebbero espressive di una potestà pubblica e i relativi provvedimenti federali applicativi assumerebbero la configurazione di atti amministrativi di ammissione suscettibili di impugnazione avanti al giudice amministrativo⁽²⁸⁶⁾. La seconda⁽²⁸⁷⁾ presentava invece elementi di maggio-

Nel medesimo senso, in seguito, anche Cons. St., Sez. VI, n. 654/1996, in *Cons. St.*, 1996, p. 954, nonché in *Foro Amm. – Cons. St.*, 1996, p. 1573; Tar Lazio, Sez. III, n. 2394/1998, *cit.*; Cons. St., Sez. VI, n. 2546/2001, in *Foro Amm. – Cons. St.*, 2001, p. 1226.

⁽²⁸⁴⁾ Cfr. Tar Lazio, Sez. III, n. 103/1986, *cit.*, relativa all'impugnativa di un atto federale a mezzo del quale era stata comminata la radiazione dai ranghi federali a carico di un tesserato, ove la tesi giuspubblicistica si fondava sull'apodittico presupposto della natura pubblica delle FSN e della conseguente, generalizzata ed indiscriminata natura provvedimento di ogni e qualsivoglia atto federale. Residuava più di un dubbio circa la correttezza dell'*iter* logico seguito perchè la tesi della “doppia natura” delle FSN, che aveva mosso i primi passi l'anno precedente e destinata a ricevere definitiva consacrazione ad opera di due pronunce delle Sezioni Unite intervenute in epoca immediatamente successiva, avrebbe suggerito all'interprete quantomeno di analizzare con maggiore ponderazione la questione al fine di valutare, in ossequio al criterio “teleologico”, se l'atto federale impugnato perseguisse finalità sostanzialmente coincidenti con quelle istituzionali del CONI oppure finalità meramente endoassocieative.

⁽²⁸⁵⁾ SS. UU. Civ., n. 3091/1986, *cit.*

⁽²⁸⁶⁾ Allorquando, infatti, le FSN, nel disciplinare il “professionismo” sportivo, pongono limiti al tesseramento di sportivi provenienti dall'estero a carico delle società affiliate, agiscono nella veste di “organi” del CONI e nel perseguimento di una delle principali finalità pubbliche proprie di quest'ultimo, vale a dire quella di «disciplinare il professionismo sportivo ponendo limiti alla possibilità delle singole società sportive di ingaggiare lavoratori provenienti dall'estero». Si ribadiva altresì che il richiedente godrebbe di un mero interesse legittimo e non di un diritto soggettivo al tesseramento, *sub specie* di ratifica federale dell'assunzione e del contratto stipulato con la società affiliata.

problematicità perché in un *obiter dictum* pareva rimettere in discussione gli esiti cui era approdata la precedente pronuncia riguardo alla natura pubblica degli atti in parola ⁽²⁸⁸⁾.

In seguito, però, i residui dubbi furono definitivamente dissipati e l'orientamento giuspubblicistico confermato in quanto i giudici amministrativi ⁽²⁸⁹⁾ e le Sezioni Unite ⁽²⁹⁰⁾ ribadirono che le disposizioni regolamentari federali contenenti le condizioni di ammissione alle FSN sono espressive di una potestà pubblica e che, conseguentemente, gli atti federali mediante i quali si procede alla verifica della sussistenza o meno dei requisiti prescritti assumono la consistenza di veri e propri provvedimenti amministrativi tipici a carattere discrezionale ⁽²⁹¹⁾.

⁽²⁸⁷⁾ Si allude a SS. UU. Civ., n. 3092/1986, *cit.*

⁽²⁸⁸⁾ Nel caso di specie le vicende del tesseramento risultavano coinvolte soltanto in via mediata e indiretta perché oggetto della controversia era un atto prodromico, vale a dire il diniego da parte della FSN, e più precisamente di un suo organo interno di settore, l'AIA, alla richiesta di iscrizione e di partecipazione ad un corso per arbitri di una donna, in applicazione della disposizione federale che consentiva la partecipazione ai soli uomini. La ricorrente asseriva di essere titolare di un diritto soggettivo all'iscrizione al corso, ai sensi dell'art. 3 cost. e della l. n. 903/1977, che impone la parità di trattamento in materia di lavoro tra uomini e donne, e chiedeva pertanto l'iscrizione ai ruoli arbitrali, previo annullamento o disapplicazione della disposizione federale "incriminata". Le Sezioni Unite negarono recisamente la sussistenza di un diritto soggettivo fondato sulle disposizioni costituzionali e legislative invocate. L'atto con il quale era stata decretata l'esclusione dal corso veniva infatti qualificato come provvedimento amministrativo discrezionale, a fronte del quale la richiedente disponeva di un mero interesse legittimo. Suscitava però perplessità l'inciso secondo cui chi avesse frequentato il corso e successivamente superato con esito positivo gli esami e la visita medica prescritti dalla medesima disposizione federale sarebbe risultato titolare di un diritto soggettivo all'attribuzione della qualifica di "arbitro effettivo" e, conseguentemente, al tesseramento.

⁽²⁸⁹⁾ Cfr. Tar Lazio, Sez. III, n. 2746/1986, in *Riv. dir. sport.*, 1987, p. 689 ss., nonché in V. FRATTAROLO, *op. ult. cit.*, p. 162 ss., su una vicenda di diniego di ratifica del tesseramento di un calciatore da parte della FIGC in conseguenza del mancato svincolo dello stesso dalla precedente società di appartenenza; Cons. St., Sez. VI, n. 1533/1998, in *Cons. St.*, 1998, p. 1808; Cons. St., Sez. VI, n. 6564/2000, in *Giust. Civ.*, 2001, p. 3149.

⁽²⁹⁰⁾ SS. UU. Civ., n. 4399/1989, *cit.*

⁽²⁹¹⁾ La graniticità dell'orientamento in parola fu scalfita soltanto da un'isolata pronuncia di merito del Pretore di Modena (cfr. Pret. Modena, 10 febbraio 1987, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1987, p. 721 ss., con nota di commento di A. PESCE, *ivi*, p. 724 ss.), adito in via cautelare ex art. 700 c.p.c., peraltro intervenuta in epoca immediatamente successiva all'emanazione delle due sentenze "gemelle" del 1986 e quindi prima che si potesse consolidare l'orientamento dalle stesse avviato. Il giudice caute-

Del pari, veniva ascritta natura pubblica anche ai provvedimenti federali “disciplinari”. Nei loro riguardi, infatti, riceveva applicazione il criterio dell’incidenza di *status*, in ossequio al quale erano ritenuti provvisti di “rilevanza” esterna quelli espulsivi, siccome incidevano in modo definitivo ed irreversibile sullo *status* federativo determinandone la perdita, tenuti distinti dalle sanzioni “tecnico”-sportive, incidenti sul mero risultato sportivo e pertanto “irrilevanti”⁽²⁹²⁾.

Conseguentemente, trovavano ingresso le medesime considerazioni appena svolte riguardo al tesseramento e all’affiliazione. Come agli atti di ingresso nelle FSN si attribuiva natura di provvedimenti amministrativi autoritativi e discrezionali di carattere ammissivo, ugual natura veniva riconosciuta anche agli atti federali a mezzo dei quali si determinava l’esclusione dal consesso federale per motivi “disciplinari”⁽²⁹³⁾. Ogni atto federale che recideva o alterava stabilmente

lare, a suffragio della propria giurisdizione, affermò che le disposizioni e le attività federali afferenti al tesseramento non erano espressive di una potestà pubblica, il cui esercizio era delegato dal CONI alle singole FSN, bensì dell’autonomia privata riconosciuta alle stesse dall’art. 14 l. n. 91/1981, e giunse addirittura a riconoscere in capo al ricorrente l’esistenza di un diritto soggettivo assoluto al tesseramento -annoverabile tra quelli della personalità- e, conseguentemente, allo svolgimento dell’attività sportiva “agonistica” e alla conservazione della propria capacità sportiva, ravvisandone il fondamento negli artt. 2, 3 e 32 cost.

⁽²⁹²⁾ Cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Prima, par. 3 e 9.

⁽²⁹³⁾ Paradigmatica, in tal senso, Tar Lazio, Sez. III, n. 1286/1985, *cit.*, ove si rilevò che il provvedimento federale di esclusione di un guardalinee dai ruoli federali, andando ad incidere sullo *status* associativo, assumeva piena “rilevanza” esterna. A partire da questa sentenza “capostipite”, la giurisprudenza del decennio immediatamente successivi si attestò sulla medesima posizione. Cfr. Tar Lazio, Sez. III, n. 103/1986, *cit.*, sulla radiazione dai ruoli federali inflitta ad un tesserato che aveva rilasciato dichiarazioni lesive nei confronti degli organi federali; Cons. St., Sez. VI, n. 527/1986, in *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 314 ss.; Tar Lazio, Sez. III, n. 1079/1989, in *Tar*, 1989, I, p. 2216 ss., in ordine al ritiro della tessera di socio di una FSN ad un arbitro; Tar Lazio, Sez. III, n. 986/1991, *cit.*, sul ritiro della tessera al designatore arbitrale; Cons. St., Sez. VI, n. 997/1993, *cit.*, sul ritiro della tessera ad un arbitro iscritto all’AIA; Cons. St., Sez. VI, n. 1167/1993, *cit.*, in ordine alla radiazione di un arbitro, reo di aver partecipato ad alcune cene con il Presidente di una società calcistica; Cons. St., Sez. VI, n. 1050/1995, *cit.*; Cons. St., Sez. VI, n. 10/1996, in *Foro Amm.*, 1996, p. 103 ss.; Cons. St., Sez. VI, n. 654/1996, *cit.*; Tar Valle d’Aosta, n. 70/1997, in *Foro Amm.*, 1998, p. 110 ss., nonché in *Tar*, 1997, I, p. 2354 ss., sulla radiazione dai ruoli federali; Cons. St., Sez. VI, n. 1502/1999, *cit.*, sempre in ordine alla radiazione di un tesserato che aveva rilasciato dichiarazioni lesive verso altri tesserati. In senso apparentemente contrario all’indirizzo in parola si era espressa però SS. UU. Civ., n. 9351/1994, in *Giust. Civ.*, 1995, I, p. 391 ss., con nota di G. VIDIRI, *Potere disciplinare delle Federazioni sportive e competenza dell’a.g.o.*, *ivi*, p. 392 ss., che, adita in

nelle sue modalità di svolgimento il rapporto federativo veniva pertanto qualificato in senso pubblicistico -quale provvedimento amministrativo autoritativo espressivo della posizione di “supremazia speciale” delle FSN, investite della potestà di modificare unilateralmente ed imperativamente la sfera soggettiva dei soggetti federati- idoneo ad incidere sull’originario atto amministrativo ammissivo con il quale detto rapporto era stato instaurato e sugli interessi legittimi sottesi, suscettibili di tutela avanti al giudice amministrativo.

Come si era in parte anticipato ⁽²⁹⁴⁾, infine, l’orientamento giurispubblicistico era prevalso anche riguardo agli atti federali di non ammissione al campionato deliberati in conseguenza dell’esito negativo dei controlli sull’equilibrio economico-finanziario delle società professionistiche ex art. 12 l.n. 91/1981. Già in occasione del “primo caso Catania”, infatti, i giudici amministrativi di primo grado ⁽²⁹⁵⁾ avevano sottolineato la valenza “disciplinare” dell’atto federale di esclusione di una squadra dal campionato cui aveva acquisito il “titolo sportivo” per partecipare ⁽²⁹⁶⁾, ritenuto espressivo di un potere di “supremazia speciale” degli organi federali e qualificato come provvedi-

sede di regolamento di giurisdizione, pareva avere attribuito al giudice ordinario la cognizione sui provvedimenti “disciplinari” sportivi. In realtà, come ben osserva C. ALVISI, *op. ult. cit.*, p. 387, la Suprema Corte non aveva disconosciuto la natura pubblicistica della potestà “disciplinare” federale, limitandosi a negare l’ultrattività dell’assoggettamento allo statuto federale dei tesserati, una volta usciti dall’ordinamento sportivo, con conseguente impossibilità di comminare sanzioni “disciplinari” nei loro confronti.

⁽²⁹⁴⁾ Cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Prima, par. 11.

⁽²⁹⁵⁾ Cfr. Tar Sicilia, Catania, n. 802/1993, *cit.*; Tar Sicilia, Catania, n. 929/1993, *cit.*

⁽²⁹⁶⁾ Il Tar era pervenuto a questa conclusione sulla base di un *iter* logico-argomentativo sviluppato in negativo. In particolare, si operava una rigorosa distinzione tra sanzioni sportive, volte ad incidere soltanto sul risultato dell’attività sportiva e, conseguentemente, su situazioni soggettive giuridicamente “irrilevanti” per l’ordinamento “generale”, da un lato; e sanzioni “disciplinari”, volte ad incidere sulla possibilità di svolgimento dell’attività sportiva in sé e per sé quale interesse primario, e più precisamente sullo *status* soggettivo legittimante l’accesso alla stessa, dall’altro. Venivano annoverati tra le sanzioni “disciplinari”, una volta scartata la possibilità di una loro inclusione nel novero dei provvedimenti espressivi dell’autonomia organizzativa interna (trattandosi di provvedimenti non ascrivibili al potere di ordinare i propri uffici, di disciplinare la propria attività, di organizzare i beni e i servizi necessari per il raggiungimento delle proprie finalità) anche gli atti federali di diniego di ammissione al campionato, alla cui emanazione conseguiva l’estinzione di diritti e facoltà connessi allo *status* sportivo delle società.

mento amministrativo, incisivo di veri e propri interessi legittimi. In pratica, la natura pubblica degli atti *de quibus* veniva affermata sulla scorta delle conseguenze prodotte sulla sfera soggettiva dei soggetti federati e della loro valenza “disciplinare”, rimarcandone i profili di incisività sul *quomodo*, sulle modalità di svolgimento del rapporto affiliativo e su alcune facoltà connesse.

Il Consiglio di Stato ⁽²⁹⁷⁾, investito della questione, pervenne alle medesime conclusioni cui erano approdati i giudici etnei, ma sulla base ad argomentazioni di diverso tenore. I giudici di Palazzo Spada, infatti, negarono qualsivoglia profilo sanzionatorio-“disciplinare” agli atti federali in parola ⁽²⁹⁸⁾ e, rivolgendo piuttosto l’attenzione ai presupposti applicativi della tesi della “doppia natura”, li ritennero espressivi di attività federali sostanzialmente coincidenti con quelle istituzionali del CONI, nell’esercizio delle quali le FSN operavano nelle vesti di “organi” dell’ente pubblico, in applicazione di disposizioni di carattere pubblico dirette a perseguire finalità pubbliche, siccome volte a disciplinare l’esercizio di una potestà amministrativa espressamente attribuita da una legge statale al CONI e da questo delegata alle FSN. In pratica, l’espressa attribuzione della titolarità dell’attività di controllo all’ente pubblico CONI, che si limitava a delegarne il mero esercizio alle FSN, costituiva un “indice sintomatico” particolarmente significativo circa la sua natura pubblica. Conseguentemente, gli atti federali in parola ricadevano nella sfera della discrezionalità amministrativa delle FSN ed assumevano la natura di provvedimenti amministrativi incidenti su posizioni di vero e proprio interesse legittimo.

Il Consiglio di Stato, pertanto, ricorrendo ad un criterio di giudizio assai diverso da quello adoperato dai giudici di prime cure, basato sulla natura delle attività, dei soggetti chiamati a svolgerle e delle disposizioni volte a disciplinarle piuttosto che sugli effetti dispiegati dalle stesse, desumeva la natura pubblico-provvedimentale dei controlli federali ex art. 12, l. n. 91/1981 dal fatto che la disposizione in

⁽²⁹⁷⁾ Cfr. Cons. St., Sez. VI, n. 1050/1995, *cit.*

⁽²⁹⁸⁾ «E’ evidente che l’accertamento, positivo o negativo, sulla sussistenza da parte delle società richiedenti dei predetti requisiti non integra un atto sanzionatorio o comunque disciplinare né sotto il profilo oggettivo né sotto quello soggettivo, tenuto conto che è stato adottato da organi... del tutto estranei agli organi di giustizia della Federazione».

parola ne attribuiva la titolarità al CONI, con facoltà di delega del loro esercizio alle FSN⁽²⁹⁹⁾.

Durante la vigenza della legge del '42, pertanto, gli orientamenti consolidati ascrivevano natura pubblica alle principali categorie di attività federali con la sola eccezione di quelle “tecniche” consistenti nell’applicazione delle “regole del gioco”. Se si considera, peraltro, che tali ultime attività erano sottratte alla qualificazione pubblicistica in virtù della loro “irrilevanza”, si comprende il carattere totalizzante della visione “panpubblicistica”, che copriva tutta l’area delle attività federali provviste di “rilevanza” esterna.

2. Gli indici di diritto “sostanziale”: le attività federali nel decreto “Melandri-Pescante”, tra “valenza pubblicistica” e “funzionalizzazione per principi”.

Il quadro sinora delineato è stato in apparenza innovato dal decreto “Melandri” del '99. L’art. 15, pur attribuendo alle FSN la soggettività giuridica di diritto privato, riconosce infatti che una parte delle loro attività possiede “valenza pubblicistica”, in tal modo consacrando a livello normativo primario la tesi della natura “mista” o “doppia” in riferimento non alla loro veste soggettiva, bensì alla tipologia delle attività che sono chiamate a svolgere. Tale disposizione,

⁽²⁹⁹⁾ Questo orientamento ha ricevuto sostanziale conferma negli anni successivi da parte dei giudici di merito e di legittimità, tanto ordinari (Trib. Roma, 21 luglio 1997, in *Riv. dir. sport.*, 1998, p. 527 ss.) quanto amministrativi (Cons. St., Sez. VI, n. 1257/1998, *cit.*; Tar Lazio, n. 2394/1998, *cit.*). Soltanto in un’occasione Tar Sicilia, Catania, Sez. III, n. 2147/1999, in *Foro it.*, 2000, III, c. 582 ss., richiamando l’orientamento già espresso qualche anno prima con le pronunce emanate nelle battute iniziali del “primo caso Catania”, ha riaffermato la propria giurisdizione sulla base della valenza “disciplinare” attribuita al provvedimento federale di esclusione dal campionato. In quell’occasione i giudici etnei, dopo avere ribadito la distinzione tra tutela dell’attività sportiva in sè, quale bene primario cui è necessario garantire l’accesso, e tutela del mero risultato della stessa, hanno tracciato un parallelo tra atto di revoca dell’affiliazione e atto di esclusione dal campionato, sottolineando l’incidenza di entrambi sullo *status* sportivo. Così come, da un lato, la revoca dell’affiliazione incide sull’*an* del rapporto affiliativo determinandone l’estinzione, allo stesso modo, dall’altro, l’atto di esclusione dal campionato incide sul *quomodo* del rapporto affiliativo, paralizzando alcune facoltà connesse o comunque svuotandole di contenuti, attraverso la cessazione dell’appartenenza a quel particolare e ristretto gruppo organizzativo interno della FSN formato da tutte le società che partecipano a un determinato campionato.

tuttavia, pur precisando che soltanto alcune «specifiche tipologie» di attività federali rivestono “valenza pubblicistica”, non indica alcun criterio idoneo a consentirne la precisa individuazione limitandosi a rinviare allo statuto del CONI ⁽³⁰⁰⁾.

In attuazione della disposizione di rango primario l’art. 23, co. 1, dello statuto elenca una serie di attività ⁽³⁰¹⁾ espressamente definite “a valenza pubblicistica” e aggiunge che, in via residuale, possiedono carattere pubblico tutte le attività federali espressamente qualificate tali dalla legge. La disposizione da ultimo richiamata dovrebbe pertanto consentire, almeno in via di prima approssimazione, di distinguere con apprezzabile margine di certezza le attività federali “a valenza pubblicistica” da quelle privatistiche. La qualificazione pubblica di un’attività potrebbe infatti conseguire soltanto ad un’espressa previsione legislativa in tal senso oppure alla sua inclusione nell’elenco delle attività indicate nella disposizione statutaria in parola, che dovrebbero costituire un *numerus clausus* ⁽³⁰²⁾. La *ratio* della previsione statutaria era infatti quella di ridurre al minimo le attività di rilievo pubblico attraverso la loro esplicita, preventiva individuazione con conseguente inclusione della generalità delle restanti attività nell’ambito del diritto privato. Le aspettative sono però andate in larga parte deluse. Le previsioni legislative dalle quali può ricavarsi una qualificazione pubblica possiedono infatti un grado di genericità tale da attrarre nel loro ambito applicativo una molteplicità indifferenziata di attività, mentre l’elenco di attività dell’art. 23 non viene ritenuto tassativo e presta anzi il fianco all’interpretazione estensiva dei giudici.

Già in epoca immediatamente successiva alla riforma si è aperto un serrato dibattito attorno alla reale natura delle attività federali

⁽³⁰⁰⁾ AA. VV., *Diritto dello sport*, cit., p. 91, criticano la mancata individuazione diretta di queste attività da parte della legge. M. TORTORA, G. GUARINO, *op. cit.*, p. 40, ritengono che il legislatore del ’99 abbia operato una delegificazione.

⁽³⁰¹⁾ Relative «all’ammissione e all’affiliazione di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; alla revoca a qualsiasi titolo e alla modificazione dei provvedimenti di ammissione o di affiliazione; al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici; all’utilizzazione dei contributi pubblici; alla prevenzione e repressione del doping, nonché le attività relative alla preparazione olimpica, alla formazione dei tecnici, all’utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi pubblici».

⁽³⁰²⁾ In tal senso G. NAPOLITANO, *L’adeguamento*, cit., p. 356; ID., *Sport*, cit., p. 5683.

espressamente qualificate “a valenza pubblicistica” e al regime giuridico di riferimento. Non vi è infatti unanimità di vedute circa il significato della locuzione “valenza pubblicistica”, che appare suscettibile di una duplice chiave di lettura e ha dato origine a due diversi orientamenti interpretativi.

Parte della dottrina ritiene che vada intesa nel suo significato tecnico e consenta pertanto di ascrivere natura pubblica alle attività federali cui si riferisce e di assoggettarle a un regime giuridico di diritto pubblico. Gli assertori di questa teoria ⁽³⁰³⁾ giungono a predicare la natura pubblica delle stesse FSN e della quasi totalità delle attività federali poste in essere nell’esercizio dei loro compiti istituzionali di enti regolatori delle singole discipline sportive. Il presupposto da cui muovono è che l’attività sportiva “ufficiale” formi oggetto di uno specifico interesse pubblico la cui cura viene integralmente rimessa dallo Stato al CONI e, suo tramite, alle FSN, e che la natura pubblica delle attività federali si ricavi da una molteplicità di disposizioni statali ⁽³⁰⁴⁾. Conseguentemente, tutte le attività dirette all’organizzazione delle competizioni sportive si configurerebbero quali vere e proprie funzioni pubbliche delegate dallo Stato alle organizzazioni sportive, espressive di poteri autoritativi di carattere discrezionale ed assoggettate a un regime giuridico di diritto amministrativo ⁽³⁰⁵⁾.

La natura ontologicamente pubblica degli interessi connessi allo sport “agonistico” e del regime giuridico cui risultano assoggettate le attività in cui si estrinseca finirebbe con il rifluire sulla natura delle stesse FSN che assumerebbero le vesti di articolazioni dell’ente pubblico CONI ⁽³⁰⁶⁾, ciascuna detentrica di una quota di potestà pubblica in riferimento alla disciplina sportiva cui è preposta.

⁽³⁰³⁾ Cfr. E. LUBRANO, *op. ult. cit.*, p. 51 ss., p. 58 ss., nonché l’intera opera di F. GOISIS, *op. ult. cit.*

⁽³⁰⁴⁾ Cfr. G. MANFREDI, *op. ult. cit.*, p. 305 ss., il quale sostiene che l’art. 15 del decreto del ’99 avrebbe un valore meramente ricognitivo delle attività già individuate come amministrative dalle disposizioni di legge, mentre l’art. 23 dello statuto CONI sarebbe illegittimo e passibile di disapplicazione.

⁽³⁰⁵⁾ In tal senso A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, 2005, p. 220 ss., che ravvisa la sussistenza di una delega di funzioni pubbliche a soggetti privati, nonché, ancora una volta, G. MANFREDI, *op. ult. cit.*, p. 304.

⁽³⁰⁶⁾ Ad avviso di F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa*, Padova, 2000, p. 218, invece, le FSN conserverebbero natura privata e costituirebbero un esempio paradigmatico della «piena compatibilità tra soggettività privata

Tutto quanto sinora detto riceverebbe ulteriore conferma anche ad opera della l. n. 280/2003⁽³⁰⁷⁾, che ha attribuito alla cognizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie sportive aventi ad oggetto gli atti federali provvisti di “rilevanza” esterna. Vi è poi chi⁽³⁰⁸⁾ scorge il segno dell’indubbia natura amministrativa delle attività federali anche nella loro sempre più marcata “procedimentalizzazione”. Nell’esercizio delle attività in parola si ricorre infatti in misura crescente alle principali categorie di “procedimento” conosciute e sperimentate nel diritto amministrativo (autorizzatori, concessori, precettivi, sanzionatori) e ai relativi istituti e strumenti operativi. Allo stesso modo si assiste sempre più frequentemente al richiamo, da parte delle fonti di diritto sportivo che ne disciplinano lo svolgimento, ai principi che connotano il “*due process*”⁽³⁰⁹⁾, nella duplice accezione di “giusto processo” e “giusto procedimento”⁽³¹⁰⁾, e si traducono in altrettante garanzie procedurali⁽³¹¹⁾.

Nei riguardi della tesi “panamministrativistica” appena esposta possono muoversi una molteplicità di obiezioni. Anzitutto, appare dubbio il dato sistematico di partenza. Come si è già avuto modo di argomentare, infatti, risulta difficile scorgere l’esistenza di veri e propri interessi pubblici sottesi alle attività sportive “ufficiali”, l’organizzazione e l’esercizio delle quali appaiono piuttosto funzionalizzati al perseguimento e al soddisfacimento di interessi individuali e “collettivi” propri degli appartenenti ad un ordinamento privato “settoriale” e “particolare” quale è quello sportivo.

ed esercizio di funzione amministrativa senza far ricorso, anzi escludendola espressamente, alla nozione di organo».

⁽³⁰⁷⁾ In tal senso soprattutto F. GOISIS, *op. ult. cit.*, p. 75 ss., ad avviso del quale la legge avrebbe operato un esplicito conferimento di potestà pubbliche all’ordinamento sportivo e alle sue autorità.

⁽³⁰⁸⁾ L. CASINI, *op. cit.*, p. 143 ss., il quale ricorda come «l’agire per procedimenti ... è una caratteristica tipica delle amministrazioni pubbliche e dell’azione dei pubblici poteri in generale», e indicazioni bibliografiche ivi contenute, p. 181 ss., p. 289 ss.

⁽³⁰⁹⁾ In ordine al quale cfr., *ex multis*, J. L. MASHAW, *Due process in the Administrative State*, New Haven, 1986.

⁽³¹⁰⁾ In ordine alla duplice valenza, al contempo “procedurale”-amministrativa e “processuale”-giurisdizionale del principio in parola nello sport cfr. P. D’ONOFRIO, *La giustizia sportiva: processo o procedimento?*, in *Dir. sport*, 2007, p. 801 ss.

⁽³¹¹⁾ Quali il diritto di essere avvisati dell’avvio del procedimento, di parteciparvi e di essere ascoltati, il diritto di accedere ai documenti, la trasparenza, ecc.

In secondo luogo, nessun argomento risolutivo di carattere “sostanziale” in merito alla natura delle FSN e delle loro attività può trarsi dalla l. n. 280/2003, contenente disposizioni sulla giurisdizione⁽³¹²⁾. Peraltro, coloro che pretendono di inferire la natura pubblica delle FSN dall’attribuzione alla giurisdizione amministrativa della cognizione degli atti federali sembrano incorrere in un vizio di inversione logica atteso che -come si vedrà di qui a poco- solitamente sono le questioni di giurisdizione ad essere risolte in base alla natura delle attività in contestazione e delle posizioni giuridiche connesse, e non viceversa⁽³¹³⁾.

In terzo luogo, neppure dalla progressiva “procedimentalizzazione” delle attività federali possono trarsi argomenti decisivi di carattere “sostanziale” in ordine alla loro natura. Tale fenomeno, infatti, interessa tanto le attività pubbliche quanto quelle private⁽³¹⁴⁾. I principi del “*due process*” ricevono infatti applicazione non soltanto all’interno del procedimento amministrativo ma anche dei procedimenti giurisdizionali e perfino “paragiurisdizionali”-contenziosi, quali quelli arbitrali ed endoassociativi. Si tratta infatti di principi certamente provvisti di rango costituzionale, consacrati a livello comunitario e inclusi nel catalogo dei diritti inviolabili desumibile dal combinato disposto degli artt. 2 e 24 cost. Ne consegue che non possono non ricevere applicazione e tutela anche all’interno delle associazioni sportive, quali “formazioni sociali” entro le quali i singoli sviluppano la propria personalità⁽³¹⁵⁾. In aggiunta, tali principi risultano contenuti nelle principali fonti normative della *lex sportiva* transnazionale, per cui ricevono anche un fondamento negoziale-convenzionale e si impongono ai soggetti dell’ordinamento sportivo in forza del volontario

⁽³¹²⁾ Come correttamente fanno rilevare AA. VV., *Diritto dello sport, cit.*, p. 143.

⁽³¹³⁾ Come sottolinea anche A. ROMANO TASSONE, *Tra arbitrato amministrato e amministrazione arbitrale: il caso della “Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport”*, in *Nuov. giur. civ. comm.*, 2005, p. 291.

⁽³¹⁴⁾ Lo riconosce esplicitamente lo stesso L. CASINI, *op. cit.*, p. 143 ss., il quale richiama al riguardo C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 392 ss., e E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, Napoli, 2002, p. 300.

⁽³¹⁵⁾ Sul punto cfr. G. ROLLA, *Autonomia dell’ordinamento sportivo e principi in materia di giurisdizione: brevi considerazioni di ordine costituzionale*, in *Il caso Geno. Alla ricerca di un giudice*, a cura di A. M. Benedetti, Torino, 2005, p. 53.

assoggettamento manifestato da quest'ultimi con la presentazione della richiesta di adesione.

Anche alla luce di queste obiezioni, pertanto, la locuzione "valenza pubblicistica" appare suscettibile di diversa interpretazione. Assume decisivo rilievo al riguardo anche il dato letterale. Nel 2008, infatti, all'art. 23 dello statuto del CONI è stato aggiunto un ulteriore comma, l'1-bis, ove si prevede che «la valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse». Alla "valenza pubblicistica" di un'attività federale non consegue pertanto l'applicazione automatica di un regime giuridico di ugual natura agli atti a mezzo dei quali si esplica. Ciò significa che tali atti non necessariamente risultano assoggettati ad un regime di diritto amministrativo, a meno che non siano realmente espressivi di una potestà autoritativa-discrezionale.

Al contrario, soggiacciono al regime di diritto privato proprio dei soggetti che li pongono in essere, nell'esercizio della loro autonomia privata, pur con alcuni correttivi. La prima parte della disposizione in parola precisa infatti che, nell'esercizio delle attività "a valenza pubblicistica", le FSN «si conformano agli indirizzi e ai controlli del CONI ed operano secondo principi di imparzialità e trasparenza». Ne deriva un duplice ordine di conseguenze.

Anzitutto, gli indirizzi impartiti dall'ente pubblico CONI e i controlli che ne sono posti a presidio si intendono riferiti alle sole attività federali "a rilevanza pubblicistica" individuate ed elencate al primo comma dell'art. 23 dello statuto ⁽³¹⁶⁾, mentre in ordine alle restanti attività federali l'autonomia privata delle FSN può esplicarsi liberamente, senza limitazioni di sorta.

In secondo luogo, gli indirizzi e controlli *de quibus* non modificano il regime giuridico di riferimento delle attività verso le quali si dirigono né la loro natura trasformandole in funzioni pubbliche ⁽³¹⁷⁾, ma determinano soltanto quel fenomeno che un autorevole commen-

⁽³¹⁶⁾ In tal senso cfr. M. TORTORA, G. GUARINO, *op. cit.*, p. 43.

⁽³¹⁷⁾ Sul punto cfr. AA. VV., *Diritto dello sport, cit.*, p. 90; L. FERRARA, *op. ult. cit.*, p. 534, il quale sostiene che «non può esservi nessuna relazione necessitata tra natura dell'indirizzo e natura dell'attività indirizzata». Si esprime in senso contrario F. GOISIS, *op. ult. cit.*, 103 ss., ad avviso del quale tutti i poteri di cui dispongono le FSN possiedono natura pubblica.

tatore ⁽³¹⁸⁾ ha definito come “funzionalizzazione per principi” ⁽³¹⁹⁾, mediante il quale il CONI si limiterebbe a comprimere l’autonomia privata delle FSN, astringendola al rispetto di alcuni principi predefiniti volti a conformarne ed uniformarne alcune attività ⁽³²⁰⁾.

In conclusione, a tenore della disposizione in parola le attività “a valenza pubblicistica” delle FSN si svolgerebbero a mezzo di atti espressivi della loro autonomia privata assoggettati ad un regime giuridico di diritto privato che, in virtù delle peculiarità discendenti dall’opera di “funzionalizzazione per principi” svolta dal CONI, presenta marcati profili di “specialità”.

Le argomentazioni di carattere letterale e sistematico sinora esposte, assieme all’ispirazione di fondo della riforma “Melandri-Pescante”, dovrebbero spingere l’interprete a propendere per la tesi privatistica e per il regime giuridico di diritto privato “speciale” delle attività federali “a rilevanza pubblicistica”, o quantomeno indurlo a ricercare soluzioni il più possibile rivolte all’espansione della sfera privatistica e alla corrispondente riduzione di quella pubblicistica ⁽³²¹⁾. Come si vedrà nel prosieguo della trattazione, però, gli orientamenti

⁽³¹⁸⁾ Cfr. G. NAPOLITANO, *La nuova disciplina*, cit., p. 622. In tal senso anche L. FERRARA, *Federazione italiana pallavolo*, cit., p. 98 ss., il quale afferma che né la locuzione “valenza pubblicistica” né l’assoggettamento agli indirizzi del CONI, peraltro affiancati a quelli del CIO, ente privato, possono valere a conferire natura pubblica alle attività federali incluse nell’elenco dell’art. 23 statuto CONI.

⁽³¹⁹⁾ Tale fenomeno si presenta nei medesimi termini, seppure con intensità minore, anche nei riguardi di numerosi altri enti ascrivibili, al pari delle FSN, al novero dei «soggetti privati in controllo pubblico», secondo la definizione di C. FRANCHINI, *La natura giuridica*, cit., p. 26, quali quelli esistenti nel settore edilizio, assicurativo e bancario.

⁽³²⁰⁾ Vi è chi, come G. MANFREDI, *op. ult. cit.*, p. 304, sottolinea come «in ipotesi, la funzionalizzazione per principi ben può comportare un grado di costringimento delle scelte comunitarie ben più elevato dell’applicazione del regime amministrativo».

⁽³²¹⁾ La riforma del ’99, infatti, pur occupandosi delle attività e degli organismi sportivi in un’ottica di mero diritto “sostanziale”, senza prevedere alcunché in merito ai risvolti processuali e, in generale, ai rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale, avrebbe comunque potuto svolgere un’ incisiva influenza al fine di pervenire ad una rinnovata qualificazione giuridica delle attività federali e delle situazioni giuridiche connesse con conseguenti ricadute anche sull’assetto del riparto di giurisdizione. L’attribuzione della personalità giuridica di diritto privato alle FSN e la qualificazione in termini di “valenza pubblicistica” di taluni soltanto degli aspetti della loro attività, infatti, avrebbero potuto indurre gli interpreti ad espandere l’area dei diritti soggettivi e l’ambito di cognizione del giudice ordinario e a comprimere, nel contempo, l’area degli interessi legittimi e l’ambito di cognizione del giudice amministrativo. In tal senso anche L. FERRARA, *op. ult. cit.*, p. 95 ss.

giurisprudenziali formatisi nel primo decennio di vigenza della riforma “Melandri”, in ossequio alla tradizionale ispirazione “panamministrativistica”, continuano a manifestare una decisa preferenza per la qualificazione pubblicistica della quasi totalità delle attività federali⁽³²²⁾.

Ciò che è certo, comunque, è che gli indici di diritto positivo “sostanziale” non forniscono alcun contributo decisivo riguardo alla soluzione della *vexata quaestio* della natura delle attività federali ed anzi, in virtù della loro “ambivalenza”, si prestano ad un duplice lettura tanto in chiave giuspubblicistica quanto in chiave giusprivatistica.

3. Gli indici di diritto “processuale”: l’opzione pubblica prescelta dalla l. n. 280/2003 e la possibile “dissociazione” con l’opzione “sostanziale” privata adombrata dal decreto “Melandri-Pescante”.

A seguito dell’emanazione della legge del 2003 il giudice amministrativo ha assunto le vesti di giudice “naturale” delle pretese dei soggetti federati provviste di “rilevanza” esterna. Ciò spiega perché la legge in parola abbia rivolto prevalentemente la propria attenzione alla giurisdizione amministrativa, introducendo una disciplina volta a superare i principali nodi problematici che, in passato, avevano occasionato molteplici situazioni di conflittualità tra giustizia sportiva e giurisdizione statale e, all’interno di quest’ultima, tra giudici ordinari e giudici amministrativi.

Il legislatore, anzitutto, ha approfittato dell’occasione per porre rimedio al problema della competenza territoriale⁽³²³⁾. L’art. 3, co. 2⁽³²⁴⁾ attribuisce la competenza territoriale e funzionale inderogabile

⁽³²²⁾ La riforma non ha infatti sortito gli effetti sperati producendo, alla fine, un impatto “culturale” assai modesto. Come si avrà cura di osservare nel prosieguo, infatti, i giudici statali, non cogliendo i segni del rinnovamento ed anzi perpetuando l’uso di categorie già sperimentate ma forse non più aderenti alla mutata realtà, hanno perseverato nella loro ottica “panamministrativistica”, continuando a qualificare in termini pubblicistico-provvedimentali la quasi totalità delle attività federali e a ricollegarvi altrettante posizioni di interesse legittimo. In tal senso S. CASSESE, *Diamo ai Tar (pur con i loro difetti) l’onore delle armi*, in *Corr. Sera*, 21 agosto 2003.

⁽³²³⁾ Riguardo al quale cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Prima, par. 3.

⁽³²⁴⁾ Sostanzialmente riprodotto nell’art. 135, co. 1, lettera g), d. lgs. n. 104/2010 (c.d. Codice del processo amministrativo): «sono devolute alla competenza

in subiecta materia al Tar Lazio, sede di Roma ⁽³²⁵⁾, anche in ordine alle misure cautelari ⁽³²⁶⁾, disponendo altresì la rilevabilità d'ufficio della relativa questione ⁽³²⁷⁾.

In secondo luogo, si è adeguata e confermata la struttura del processo amministrativo alle esigenze di celerità e speditezza che dovrebbero ispirare le procedure di risoluzione delle controversie sportive. Al riguardo, la legge dispone espressamente l'applicazione generalizzata al processo amministrativo in "materia sportiva" di due istituti "accelerativi" che, in riferimento alle altre controversie amministrative, ricevono applicazione soltanto al ricorrere di determinati presupposti e condizioni ⁽³²⁸⁾.

inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, salvo ulteriori previsioni di legge... le controversie di cui all'articolo 133, co. 1, lettera z) ».

⁽³²⁵⁾ Questa operazione di "centralizzazione" della competenza risulta assolutamente ragionevole (oltre che costituzionalmente legittima, come ha ribadito C. Cost., n. 237/2007, in *Giur. cost.*, 2007, p. 2152 ss., punto 5.4. del *Considerato in diritto*: «L'attribuzione della competenza al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, anziché ai diversi Tribunali amministrativi regionali dislocati su tutto il territorio nazionale, non altera il sistema di giustizia amministrativa, e dunque non viola l'art. 125 cost. (sentenza n. 189 del 1992); ciò in special modo quando esistono ragioni idonee a giustificare la deroga agli ordinari criteri di ripartizione della competenza tra gli organi di primo grado della giustizia amministrativa»), soprattutto in virtù del fatto che gli atti del CONI e delle FSN possiedono nella quasi totalità dei casi un'efficacia nazionale o comunque ultraregionale e che il CONI e quasi tutte le FSN hanno sede a Roma.

⁽³²⁶⁾ Proprio la coincidenza tra giudice cautelare e giudice di merito ha determinato il venir meno di quei deprecabili episodi di "giurisdizione domestica" che negli anni precedenti all'emanazione della legge si erano ripetuti con sempre maggiore frequenza fino a raggiungere il culmine nell'estate del 2003. Manifesta invece perplessità al riguardo G. ARIETA, *Prime considerazioni sulla l. n. 280 del 2003*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2006, p. 5.

⁽³²⁷⁾ Il Tar incompetente eventualmente adito non può fare altro che dichiarare la propria incompetenza, senza trasmissione degli atti al Tar Lazio, come hanno statuito Tar Puglia, Bari, n. 401/2007, e Tar Basilicata, n. 481/2007. Resta ferma la possibilità, in ossequio all'istituto generale della *translatio iudicii*, di riproporre *ex novo* il ricorso avanti al Tar Lazio, come ha confermato lo stesso Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 1664/2007, in applicazione della disposizione transitoria di cui all'art. 3, co. 4, l. n. 280/2003. Sul punto cfr. C. STEFANIZZI, *La competenza del T.A.R. Lazio in materia sportiva: un principio inderogabile?*, in *Dir. sport.*, 2007, p. 189 ss. Di contrario avviso Tar Sicilia, Catania, Sez. IV, n. 679/2007.

⁽³²⁸⁾ Da un lato, infatti, l'art. 3, co. 3 prevede la riduzione alla metà di tutti i termini processuali, ad eccezione di quelli prescritti per la proposizione del ricorso. Dall'altro, la medesima disposizione statuisce che «davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034» (come modificato dall'art. 9, l. n. 205/2000).

In terzo ed ultimo luogo, si è radicata in capo al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva, con conseguente cognizione da parte dello stesso tanto degli interessi legittimi quanto dei diritti soggettivi ⁽³²⁹⁾. Si intendeva in tal modo superare una volta per tutte il problema della qualificazione giuridica della situazione soggettiva lesa, peraltro di incerta soluzione, che in passato aveva dato luogo a numerosi conflitti di giurisdizione. Il legislatore, infatti, procedendo secondo la tecnica dei “blocchi di materie”, ha rimesso alla cognizione del giudice amministrativo ogni e qualsivoglia controversia in “materia sportiva”, pretermettendo completamente ogni valutazione in me-

Per la verità, sotto quest'ultimo profilo, gli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali paiono concordi nel ritenere che il giudice amministrativo non sia obbligato a definire automaticamente ogni procedimento relativo ad una controversia sportiva con sentenza succintamente motivata ma disponga al riguardo di una mera facoltà, della quale può avvalersi solo previa valutazione della sussistenza dei presupposti richiesti, in via generale, dall'art. 26 della legge Tar, ove si prevede la possibilità di ricorrere ad una “sentenza breve”, succintamente motivata attraverso il riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo oppure ad un precedente conforme, nei soli casi di manifesta fondatezza oppure di manifesta infondatezza, inammissibilità o improcedibilità del ricorso. In tal senso E. LUBRANO, *La giurisdizione*, cit., p. 181; R. COLAGRANDE, *op. cit.*, p. 757; P. D'ONOFRIO, *Manuale*, cit., p. 224 ss., ad avviso del quale qualora alla disposizione *de qua* fosse attribuita portata obbligatoria, vi sarebbe un evidente contrasto con l'art. 104, co. 1, cost.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 281 ss., secondo il quale l'applicazione generalizzata dell'istituto in parola alle controversie aventi ad oggetto atti del CONI o delle FSN, determinando una compressione del diritto di difesa, susciterebbe dubbi di legittimità costituzionale, riconoscendo alle situazioni soggettive coinvolte un minor grado di tutela rispetto alle situazioni soggettive lese da atti di altre p.a.; E. LUBRANO, *I rapporti*, cit., p. 82 ss. Cfr. al riguardo anche Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 4517/2003 e n. 4522/2003, in www.giustizia-amministrativa.it. In senso contrario Tar Lazio, Sez. III-ter, nn. 6076-6077/2005, che applicano l'istituto *sic et simpliciter*, in virtù del solo rinvio ex art. 3, co. 3, l. n. 280/2003.

⁽³²⁹⁾ Questa opzione legislativa è stata confermata dall'art. 133, lettera z), d. lgs. n. 104/2010 (c.d. Codice del processo amministrativo), ove si prevede che «sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge... le controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti». In particolare, il d. lgs. n. 104/2010 ha modificato l'art. 3, co. 1, della l. n. 280/2003, sostituendo le parole «è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo» con quelle «è disciplinata dal codice del processo amministrativo», e ha abrogato i co. 2, 3 e 4 del medesimo articolo, riproducendo però all'interno del Codice disposizioni di identico tenore.

rito alla natura delle diverse posizioni soggettive coinvolte, per garantire la certezza del diritto.

La legge, pertanto, introducendo *in subiecta materia* un'ipotesi di giurisdizione esclusiva, parrebbe aver compiuto una decisa scelta di campo in favore dell'opzione "processuale" pubblica, che ha finito per condizionare impropriamente anche l'opzione "sostanziale" sottostante, relativa alla qualificazione delle attività federali e delle situazioni soggettive connesse. Il radicamento della giurisdizione esclusiva presuppone infatti (o almeno dovrebbe presupporre), al pari di ogni altra opzione "processuale", una già maturata scelta di fondo in ordine all'opzione "sostanziale" sottostante, come risulta inequivocabilmente confermato dalle pronunce della Corte costituzionale intervenute sul punto.

Al riguardo è sufficiente richiamare la sentenza n. 204/2004⁽³³⁰⁾, ove vengono espressamente indicati i limiti cui soggiace il legislatore ogni volta che introduce un'ipotesi di giurisdizione esclusiva. La Corte ha precisato che non è legittimo procedere esclusivamente in base alla tecnica del "blocco di materie", dovendosi avere primariamente riguardo alla natura delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte. La giurisdizione esclusiva può infatti essere radicata soltanto in riferimento a controversie che risulterebbero comunque assoggettate alla giurisdizione amministrativa, siccome relative a fattispecie in cui la p.a. opera in veste autoritativa attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi. Soltanto in casi del genere risulta legittima l'estensione della giurisdizione amministrativa anche alla cognizione dei diritti soggettivi⁽³³¹⁾. Di contro, non è legittimo radi-

⁽³³⁰⁾ C. Cost., n. 204/2004, in *Giur. cost.*, 2004, p. 2181 ss., con nota redazionale di L. ALBINO, *ivi*, p. 2203 ss., e osservazioni di F. G. SCOCA, *Sopravvivrà la giurisdizione esclusiva?*, *ivi*, p. 2209 ss., e S. LARICCIA, *Limiti costituzionali alla "discrezionalità" del legislatore ordinario nella disciplina della giustizia amministrativa*, *ivi*, p. 2220 ss. Cfr. anche V. CERULLI IRELLI, *Giurisdizione esclusiva e azione risarcitoria nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004 (osservazioni a primissima lettura)*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, p. 820 ss.; R. VILLATA, *Leggendo la sentenza n. 204 della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, p. 832 ss.; A. POLICE, *La giurisdizione del giudice amministrativo è piena ma non è più esclusiva*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 979 ss.

⁽³³¹⁾ Come osserva esattamente R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 270, si tratterebbe di atti che «coinvolgono interessi legittimi, i quali, però, in questo caso, si intrecciano, sia pure rimanendo prevalenti, non solo in senso numerico ma anche logico-pregiudiziale, con diritti soggettivi in una connessione talmente stringente da non risultare scindibili gli uni dagli altri».

care la giurisdizione esclusiva in riferimento a controversie riguardo alle quali non è possibile radicare la giurisdizione amministrativa, quali quelle in cui vi è una mera partecipazione della p.a. al giudizio oppure un generico coinvolgimento di un interesse pubblico ⁽³³²⁾.

I principi elaborati nella pronuncia in parola, ripresi in alcune sentenze successive ⁽³³³⁾ e alla fine ribaditi e precisati in una recente decisione ⁽³³⁴⁾, inducono pertanto a ritenere che l'opzione "processuale" prescelta dal legislatore del 2003 possa reputarsi legittima soltanto qualora si acceda alla corrispondente qualificazione pubblicistica delle attività federali e delle situazioni soggettive connesse. L'opzione "processuale", infatti, rappresenta sempre il *posterius*, e non il *prius*, rispetto a quella "sostanziale" sottostante.

Per questo motivo, potrebbe revocarsi in dubbio la legittimità dell'opzione "processuale" pubblica prescelta in virtù delle discordanti e contraddittorie indicazioni "sostanziali" che si rinvergono nel decreto "Melandri-Pescante" e nello statuto del CONI riguardo alla natura delle attività federali. L'effettiva sussistenza o la mera apparenza di tale "dissociazione" tra opzione "processuale" e opzione "sostanziale" dipende pertanto ancora una volta dalla risoluzione della questione preliminare relativa alla natura pubblicistico-provvedimentale o privatistico-negoziale delle attività federali.

Nell'ottica giuspubblicistica la "dissociazione" non si manifesta. Le decisioni degli organi giustiziali, infatti, al pari di ogni altra attività

⁽³³²⁾ Punto 3.2. del *Considerato in Diritto*: «è escluso che la mera partecipazione della pubblica amministrazione al giudizio sia sufficiente perché si radichi la giurisdizione del giudice amministrativo (il quale davvero assumerebbe le sembianze di giudice "della" pubblica amministrazione: con violazione degli artt. 25 e 102, co. 2, cost.) e, dall'altro lato, è escluso che sia sufficiente il generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia perché questa possa essere devoluta al giudice amministrativo».

⁽³³³⁾ C. Cost., n. 281/2004, in *Giur. cost.*, 2004, p. 2828 ss.; C. Cost., n. 191/2006, in *Giur. cost.*, 2006, p. 1921 ss., con note di S. LARICCIA, *Alla ricerca dei provvedimenti amministrativi mediamente riconducibili all'esercizio del potere pubblico: un nuovo aggettivo per il dibattito tra i giudici, gli avvocati e gli studiosi della giustizia amministrativa italiana*, *ivi*, p. 1935 ss., e G. GRECO, *Giurisdizione esclusiva e dintorni: la Corte apre alla tutela meramente risarcitoria davanti al giudice amministrativo?*, *ivi*, p. 1945 ss.; C. Cost., n. 140/2007, in *Giur. cost.*, 2007, p. 1277 ss.

⁽³³⁴⁾ Cfr. C. Cost., n. 35/2010, in *Giur. cost.*, 2010, p. 432 ss., con note di F. G. SCOCA, *Riflessioni sulla giurisdizione esclusiva*, *ivi*, p. 439 ss.; R. CROCE, *Sui confini della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*, *ivi*, p. 445 ss.

federale, assumono la configurazione di provvedimenti amministrativi mediante i quali si modifica unilateralmente ed imperativamente la sfera giuridica dei soggetti federati ⁽³³⁵⁾. Conseguentemente, il radicamento della giurisdizione esclusiva in capo al giudice amministrativo rappresenta il naturale portato della natura pubblico-provvedimentale ascritta alla maggior parte delle attività federali ⁽³³⁶⁾.

L'adesione al diverso ed opposto approccio privatistico renderebbe invece evidente la "dissociazione" ⁽³³⁷⁾, giungendo infine a minacciare la stessa tenuta del modello di riparto di giurisdizione introdotto nel 2003. Militano a favore di questa tesi gli argomenti di carattere letterale e sistematico ormai più volte richiamati relativi, in particolare, alla personalità giuridica di diritto privato ascritta *ex lege* alle FSN; all'inserimento delle stesse e del CONI in un contesto ordinamentale sportivo transnazionale connotato in termini di "*private regime*" e alla conseguente soggezione alla *lex sportiva* transnazionale provvista di fondamento negoziale-convenzionale; alla sottoposizione delle attività federali ad un regime di "diritto privato speciale" connotato dall'opera di "funzionalizzazione per principi" svolta dal CONI attraverso la predisposizione di una cornice di principi volti a delimitare l'ambito di esplicazione dell'autonomia privata delle FSN ⁽³³⁸⁾.

⁽³³⁵⁾ In aggiunta, contribuirebbero alla coloritura in senso pubblicistico delle attività giustiziali federali anche i Principi di giustizia sportiva deliberati dal Consiglio Nazionale del CONI, cui debbono obbligatoriamente soggiacere i codici e i regolamenti di giustizia di ciascuna FSN, a pena della loro mancata approvazione e/o della loro nullità

⁽³³⁶⁾ Si esprimono a favore della giurisdizione esclusiva F. GOISIS, *op. ult. cit.*, p. 331 ss., il quale la ritiene legittima in virtù del fatto che le FSN agirebbero in veste autoritativa; E. LUBRANO, *op. ult. cit.*, p. 50, p. 54 ss., il quale apprezza il fatto che si garantisca la certezza del diritto, a fronte dell'ormai incerta ed anacronistica distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi.

⁽³³⁷⁾ Ritengono che vi sia un'evidente contraddizione tra opzione "processuale" pubblicistica prescelta dalla legge del 2003 e opzione "sostanziale" privatistica seguita dal decreto "Melandri-Pescante" L. GIACOMARDO, *Autonomia per le federazioni ed una delega in bianco al CONI*, in *D & G, Spec.*, 2004, p. 109; M. BASILE, *La giurisdizione sulle controversie con le federazioni sportive*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2005, I, p. 287 ss.; C. BELFIORE, *La giustizia sportiva tra autonomia e diritto pubblico*, in *Giur. mer.*, 2005, p. 2453.

⁽³³⁸⁾ Proprio nell'ottica della "funzionalizzazione per principi" debbono interpretarsi ed applicarsi gli stessi Principi di giustizia sportiva che, pur deliberati dall'ente pubblico-CONI, non valgono a qualificare in senso pubblicistico i singoli sistemi giustiziali sportivi (*contra*, ancora una volta, F. GOISIS, *op. ult. cit.*, p. 75 ss.), che ciascuna FSN è libera di organizzare in piena autonomia, a tenore del principio

Nell'ottica privatistica, pertanto, le attività federali, ivi incluse quelle a "valenza pubblicistica", appaiono espressive non di un'agire discrezionale, bensì dell'autonomia privata –seppur "funzionalizzata per principi"– della quale le FSN dispongono e che trova diretto fondamento, oltre che nelle disposizioni codicistiche, negli artt. 2 e 18 cost. Detta autonomia privata si manifesta non solo nella veste di autonomia contrattuale, mediante la quale si dà vita e si aderisce al contratto associativo, ma anche in quella di autodisciplina interna dell'associazione, che costituisce il fondamento di vere e proprie forme di "giustizia di gruppo" cui gli associati si assoggettano volontariamente in via negoziale al momento del loro ingresso nell'organismo associativo (³³⁹). Le decisioni degli organi giurisdizionali federali, pertanto, non sono il frutto di un potere autoritativo o di una posizione di "supremazia speciale" e costituiscono a loro volta manifestazioni di autonomia privata, quali atti volti a risolvere le controversie endoassociative attraverso l'interpretazione e applicazione delle clausole negoziali che compongono il contratto associativo.

La qualificazione privatistica delle attività federali determinerebbe pertanto l'insorgenza di dubbi di legittimità costituzionale riguardo all'opzione "processuale" pubblica introdotta dalla l. n. 280/2003 (³⁴⁰). Verrebbe meno, infatti, il presupposto indefettibile richiesto dalla Corte costituzionale per il radicamento della giurisdizione amministrativa esclusiva, vale a dire il riferimento a controversie aventi ad oggetto provvedimenti amministrativi o comunque attività svolte secondo il paradigma autoritativo-provvedimentale (³⁴¹).

numero sette. La loro predisposizione, pertanto, assolve all'unica funzione di conformare entro linee comuni l'autonomia privata delle singole FSN in ordine alla determinazione della struttura, dell'organizzazione e del funzionamento dei propri sistemi giurisdizionali. In tal senso G. NAPOLITANO, *Sport, cit.*, p. 5683; R. CAPRIOLI, *Il significato dell'autonomia, cit.*, p. 288 ss.

(³³⁹) Al riguardo cfr. A. DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia, cit.*, p. 104.

(³⁴⁰) Sul punto, già nell'immediatezza dell'emanazione della legge, cfr. L. GIACOMARDO, *op. ult. cit.*, p. 11 ss.; L. FERRARA, *op. ult. cit.*, p. 102.

(³⁴¹) Obiezioni di legittimità costituzionale di analogo tenore potrebbero per la verità avanzarsi anche qualora si accedesse alla tesi dell'opzione "sostanziale" pubblicistica. Le attività nell'espletamento delle quali le FSN agiscono in veste pubblica sarebbero infatti solo ed esclusivamente quelle tassativamente elencate dall'art. 23 dello statuto CONI, cui se ne affiancherebbero molte altre rispetto alle quali le FSN agiscono *iure privatorum*. Anche in questo caso, pertanto, la soluzione più corretta sarebbe quella di ripartire la giurisdizione sulla base della diversa natura delle attività

Pur a fronte dei dubbi di legittimità costituzionale avanzati nei suoi riguardi ⁽³⁴²⁾, però, il modello di riparto della giurisdizione introdotto nel 2003 ha resistito e si è consolidato senza incontrare forti resistenze⁽³⁴³⁾.

Ad ogni modo, quale che sia la tesi cui si intenda aderire in ordine alla natura delle attività federali, l'opzione "processuale" ne risulta direttamente condizionata perché costituisce il *posterius*, e non il *prius* rispetto all'opzione "sostanziale" sottostante. Di contro, l'opzione "processuale" pubblica ha svolto un'influenza di tipo giuridico-culturale su quella "sostanziale", favorendo la perpetuazione degli orientamenti "panamministrativistici" invalsi in epoca antecedente alla riforma. Il giudice amministrativo, infatti, investito della giurisdizione esclusiva nella "materia sportiva" ha avuto buon gioco nel qualificare in termini pubblicistici la quasi totalità della attività federali, con assoluta noncuranza perfino dell'elencazione di quelle "a rilevanza pubblicistica" contenuta all'art. 23 dello Statuto CONI, cui viene riconosciuto un valore meramente esemplificativo e non tassativo. Ciò ha determinato l'ampliamento del novero delle attività fede-

federali e non quella di rimettere la totalità delle controversie sugli atti federali alla cognizione esclusiva del giudice amministrativo.

⁽³⁴²⁾ Cfr. C. BELFIORE, *op. cit.*, p. 2449 ss.; G. VIDIRI, *Le controversie sportive, cit.*, p. 1633; G. NAPOLITANO, *op. ult. cit.*, p. 5685; L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo, cit.*, p. 24; AA. VV., *Diritto dello sport, cit.*, p. 136 ss.; L. FERRARA, *Giustizia sportiva, cit.*, p. 531 ss.; A. DE SILVESTRI, *La Corte costituzionale "azzoppa", cit.*, p. 15.

⁽³⁴³⁾ Vi è stato, per quanto consta, fino ad oggi un unico tentativo di portare la questione all'attenzione della Corte costituzionale, peraltro immediatamente frustrato dal giudice *a quo* il quale, pur riconoscendone l'apparente fondatezza, ha ritenuto di non doverla sollevare sul presupposto della sua irrilevanza ai fini della risoluzione del giudizio principale. Si allude all'ordinanza con la quale il 18 agosto 2005 il Tribunale Civile di Genova, adito in sede cautelare avverso un provvedimento della FIGC che retrocedeva il Genoa in serie C1 per illecito sportivo, dichiarò il proprio difetto di giurisdizione ma, in relazione alla questione di legittimità costituzionale prospettata da una delle parti, argomentò che l'art. 3 della l. n. 280/2003 introduce «un'insolita inversione tra giurisdizione ordinaria (ciroscritta a particolari categorie di controversie) e giurisdizione amministrativa esclusiva, che diviene giurisdizione generale non in base alla specifica natura delle controversie, bensì soltanto in relazione ai soggetti che abbiano posto in essere gli atti sui quali verte la causa». Sul "caso Genoa" cfr. A. M. BENEDETTI (a cura di), *Il caso Genoa, cit.*

rali “a rilevanza pubblicistica” e il loro assoggettamento ad un regime giuridico di diritto amministrativo ⁽³⁴⁴⁾.

Lo “stato dell’arte” è il frutto, se non proprio di un’inversione logica tra opzione “sostanziale” e opzione “processuale”, di una loro impropria “mescolanza”. Poiché è l’opzione “sostanziale” a precedere e condizionare quella “processuale”, il legislatore del 2003 avrebbe dovuto risolvere il problema del riparto di giurisdizione soltanto a seguito di un’attenta ponderazione della natura dei soggetti coinvolti nelle controversie sportive e delle loro attività. In assenza di questa valutazione i giudici amministrativi, per conservare la giurisdizione hanno fatto ricorso, anche attraverso una forzatura dei dati legislativi e sistematici, ad una serie di operazioni di “pubblicizzazione giurisprudenziale” ⁽³⁴⁵⁾ delle attività federali. In altre parole, per garantire la sopravvivenza dell’opzione “processuale” pubblica, vi hanno adeguato la sottostante opzione “sostanziale”, qualificandola acriticamente in senso pubblicistico nonostante la presenza di una molteplicità di indizi di segno contrario. Proprio per questo, pur a fronte degli orientamenti giurisprudenziali consolidatisi al riguardo, rimane netta la sensazione di una “dissociazione”, di un *default* ⁽³⁴⁶⁾ tra opzione “sostanziale” privatistica avuta di mira dal decreto “Melandri-Pescante” e opzione “processuale” pubblicistica prescelta dalla l. n. 280/2003 ⁽³⁴⁷⁾.

Di recente si è assistito al tentativo di aprire una breccia nel muro della giurisdizione esclusiva ad opera di una pronuncia del Tar Lazio ⁽³⁴⁸⁾ ove, dopo avere riesumato la tesi della “doppia natura” delle FSN attraverso il tradizionale criterio di distinzione tra attività

⁽³⁴⁴⁾ Il *virus* “panamministrativistico”, per la verità, pare avere contagiato anche il giudice ordinario. Emblematica al riguardo risulta SS. UU. Civ., n. 5775/2004, *cit.*, che, in riferimento alle controversie rimesse alla giurisdizione esclusiva amministrativa, ha esplicitamente parlato di «attività provvedimento delle Federazioni».

⁽³⁴⁵⁾ Cfr. sul punto V. DOMENICHELLI, *Regolazione e interpretazione nel cambiamento del diritto amministrativo: verso un nuovo feudalesimo giuridico?*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, p. 5 ss.

⁽³⁴⁶⁾ Di *default* del modello parlano AA. VV., *Diritto dello sport, cit.*, p. 136 ss.

⁽³⁴⁷⁾ Tale processo di “dissociazione”, peraltro, è stato portato consapevolmente e scientemente a maturazione e compimento dal giudice amministrativo, come si vedrà di qui a poco in relazione alla vicenda della natura dei *decisa* della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport presso il CONI.

⁽³⁴⁸⁾ Cfr. Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 5414/2010, in *Foro Amm. – Tar*, p. 1307.

private (attinenti alla vita interna delle FSN e ai rapporti tra società e sportivi) e attività pubbliche (dirette al perseguimento di interessi fondamentali e istituzionali dell'attività sportiva), si è affermato che è possibile radicare la giurisdizione amministrativa soltanto riguardo alle seconde, siccome espressive di potestà pubbliche, qualora incidano su posizioni di interesse legittimo. La conclusione cui sono pervenuti i giudici amministrativi appare conforme alle indicazioni contenute nelle pronunce della Corte costituzionale relative alla giurisdizione esclusiva poc'anzi citate. Pur in attesa di futuri sviluppi ⁽³⁴⁹⁾ è comunque possibile affermare che neppure l'opzione "processuale" pubblica prescelta dal legislatore del 2003 appare risolutiva riguardo alla definizione della questione che ci pertiene, relativa alla natura delle attività federali, risultandone anzi condizionata.

4. *Gli strumenti di risoluzione delle controversie alternativi alla giurisdizione statale: caratteristiche e natura.*

Elementi risolutivi per la definizione della questione che ci occupa non possono trarsi neppure da un altro indice di diritto "processuale", relativo agli strumenti di risoluzione delle controversie sportive alternativi alla giurisdizione statale. Si allude al sistema di giustizia sportiva extrafederale che trova il proprio fondamento nell'art. 3 della l. n. 280/2003, ove si statuisce la salvezza delle clausole compromissorie eventualmente inserite negli statuti e regolamenti del CONI e delle FSN e nei contratti individuali di lavoro degli sportivi professionisti ⁽³⁵⁰⁾. Si tratta, come noto, di clausole negoziali attraverso le quali le parti pattuiscono di devolvere le controversie tra loro insorgenti a un collegio arbitrale, e quindi ad una forma di giustizia privata, anziché alla giurisdizione statale ⁽³⁵¹⁾. La l. n. 280/2003, per-

⁽³⁴⁹⁾ L'eventuale consolidamento di questo orientamento, infatti, potrebbe determinare l'impugnazione avanti alla Corte costituzionale, *in parte qua*, della legge del 2003.

⁽³⁵⁰⁾ «In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e dalle Federazioni sportive di cui all'art. 2, co. 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91».

⁽³⁵¹⁾ Per la verità, la formula di "salvezza" adoperata dal legislatore risulterebbe pleonastica qualora non venisse rettamente intesa. Le clausole arbitrali disseminate negli statuti federali già prima del 2003, infatti, non necessitavano di alcun

tanto, ha espresso una chiara predilezione per le c.d. A.D.R. ⁽³⁵²⁾ che, per le loro caratteristiche, paiono suscettibili di trovare un terreno fertile di impiego in “materia sportiva”, in virtù delle esigenze di speditezza e di celerità che dovrebbero improntare ogni metodo di risoluzione delle relative controversie.

L’analisi dei meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie sportive, oltre a completare il quadro dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale, costituisce un fecondo terreno di sviluppo per la questione “sostanziale” che ci riguarda. Anche in questo caso, peraltro, si avrà modo di appurare che è proprio la questione “sostanziale” a condizionare la risoluzione delle principali questioni problematiche sottese alle procedure in parola, con particolare riferimento alla loro qualificazione giuridica in senso privatistico o pubblicistico.

Le procedure giustiziali alternative alla giurisdizione statale sono la conciliazione e l’arbitrato, cui i soggetti federati possono ricorrere in riferimento alle controversie che coinvolgono situazioni soggettive dotate di rilevanza “esterna”. Le pronunce emesse all’esito delle stesse assumono pieno rilievo ed efficacia anche nell’ordinamento “generale”. Conseguentemente tali procedure, così come gli istituti che ne sono posti a fondamento, da un lato debbono soggiacere ai limiti e alle condizioni per essi prescritti dall’ordinamento “generale”; dall’altro, subiscono un processo di adattamento alle peculiarità delle controversie sportive che sono dirette a dirimere.

La conciliazione ⁽³⁵³⁾ è un istituto che ha natura e fondamento negoziale e volontaristico, a mezzo del quale le parti affidano ad un

espresso riconoscimento legislativo per mantenere intatta la loro efficacia e validità dovendo soltanto soggiacere, al pari di ogni altra clausola del genere, al rispetto delle condizioni e dei limiti, soggettivi e oggettivi, prescritti al riguardo dall’ordinamento “generale”. L’intento che muoveva il legislatore era quello di configurare in termini di mera residualità l’intervento della giurisdizione statale, conferendole carattere recessivo rispetto alle forme alternative di composizione delle controversie eventualmente pattuite tra i soggetti dell’ordinamento sportivo.

⁽³⁵²⁾ L’acronimo sta per *Alternative Disputes Resolution*. Circa le origini di questi strumenti e le ragioni che ne hanno determinato l’applicazione alle attività sportive cfr. L. COLANTUONI, *op. cit.*, p. 555 ss.

⁽³⁵³⁾ Riguardo alle sue applicazioni in ambito sportivo cfr. L. COLANTUONI, E. GERVASIO, *A.D.R. e conciliazione in ambito sportivo*, in *Arbitrato e sistemi alterna-*

conciliatore terzo e imparziale la risoluzione di una controversia tra di esse insorta. In pratica, le parti gli rimettono il compito di conciliare la lite, di adoperarsi per suggerire loro una soluzione volta a garantire un'equa composizione dei rispettivi interessi. La procedura conciliativa, oltre ad essere caratterizzata dall'assoluta informalità, riservatezza e speditezza, offre il vantaggio di non pregiudicare le rispettive posizioni delle parti che, in caso di esito infruttuoso, possono ricorrere all'arbitrato o alla giurisdizione statale senza preclusioni di sorta. In caso di esito fausto, invece, la soluzione conciliativa viene cristallizzata in un documento che assume *inter partes* pieno valore negoziale.

L'arbitrato, invece, risulta caratterizzato da maggiori formalità di procedura, la cui disciplina è in larga misura contenuta nel codice di rito. Per ottenere la qualifica arbitrale una procedura deve congiuntamente possedere alcune caratteristiche indefettibili. Anzitutto, è necessario che si ponga in rapporto di "alternatività" rispetto alla giurisdizione statale e che possieda fondamento negoziale ⁽³⁵⁴⁾. Lo stru-

tivi di risoluzione delle controversie, a cura di A. Stesuri, R. Torino, Torino, 2004, p. 417 ss.

⁽³⁵⁴⁾ La Corte costituzionale ha più volte ribadito la legittimità costituzionale dell'arbitrato, quale forma di giustizia privata compatibile con il principio di unicità e statualità della giurisdizione ex artt. 102 e 113 cost. e quale modalità alternativa di esercizio del diritto di difesa sancito all'art. 24 della Carta, a condizione che trovi fondamento nella libera volontà delle parti e possieda pertanto carattere facoltativo. Cfr. C. Cost., n. 2/1963, in *Giur. cost.*, 1963, p. 20 ss., con nota di P. BARILE, *L'arbitrato e la Costituzione*, *ivi*, p. 22 ss.; C. Cost., n. 127/1977, in *Giur. cost.*, 1977, p. 1103 ss., con nota di V. ANDRIOLI, *L'arbitrato obbligatorio e la Costituzione*, *ivi*, p. 1143 ss.; C. Cost., n. 488/1991, in *Giur. cost.*, 1991, p. 3981 ss.; SS. UU. Civ., n. 1458/1992, in *Foro it.*, 1992, I, c. 673 ss.; C. Cost., n. 49/1994, in *Giur. cost.*, 1994, p. 297 ss.; C. Cost., n. 152/1996, in *Giur. cost.*, 1996, p. 1452 ss.; C. Cost., n. 325/1998, in *Giur. cost.*, 1998, p. 2363 ss.; C. Cost., n. 221/2005, in *Giur. cost.*, 2005, p. 1923 ss. Sul tema cfr. P. PERLINGIERI, *Arbitrato e Costituzione*, Napoli, 2002, p. 78 ss. In senso analogo, in ordine al rispetto dell'art. 6 Convenzione CEDU soltanto da parte delle procedure arbitrali a fondamento volontario cfr. CEDU, 27 febbraio 1980, n. 6903/1975; CEDU, 16 marzo 2010, n. 15766/2003. Nel nostro ordinamento, pertanto, risultano legittimi soltanto gli arbitrati volontari, instaurati a seguito di un'esplicita manifestazione di volontà in tal senso delle parti, e non quelli obbligatori, rispetto ai quali la deroga alla giurisdizione statale trova fondamento in una fonte esterna alla volontà delle stesse. Si esprimono invece a favore della legittimità dell'arbitrato obbligatorio E. CAPACCIOLI, *L'arbitrato nel diritto amministrativo. Le fonti*, Milano, 1957 e, più di recente, M. VACCARELLA, *Arbitrato e giurisdizione amministrativa*, Torino, 2004, p. 72 ss. Diversi dagli arbitrati obbligatori sono quelli c.d. "da legge", che trovano diretto fondamento in una previsione legislativa. Cfr., sul punto, A.

mento negoziale cui le parti fanno ricorso per introdurre una procedura arbitrale è la clausola compromissoria⁽³⁵⁵⁾.

In secondo luogo, l'arbitro o il collegio arbitrale devono rivestire una posizione di terzietà e indipendenza, tanto personale quanto funzionale, rispetto alle parti e agli interessi in causa, che può essere garantita solo ed esclusivamente attraverso una corretta scelta delle modalità della loro nomina, tali comunque da impedire che possano assumere la configurazione di meri strumenti di manifestazione della volontà di una delle parti.

In terzo ed ultimo luogo, le procedure arbitrali debbono svolgersi nel pieno rispetto dei diritti di cui le parti disporrebbero avanti ai giudici statali, quali quelli al contraddittorio, alla difesa tecnica e alla parità di posizione.

Soltanto se ricorrono congiuntamente le tre caratteristiche passate in rassegna una procedura risolutiva di una controversia può definirsi arbitrale. Occorre pertanto accertare la sussistenza di ciascuna di esse riguardo ai c.d. "arbitrati" sportivi⁽³⁵⁶⁾.

Particolari problemi insorgono riguardo al loro fondamento volontaristico. Le clausole compromissorie sono solitamente inserite negli statuti federali⁽³⁵⁷⁾, per cui coloro che intendono affiliarsi o tesserarsi ad una FSN, nel momento in cui sottoscrivono il modulo di tesseramento o di affiliazione manifestano automaticamente, anche per il tramite del rinvio ivi contenuto, la piena accettazione di tutte le clausole federali, incluse quelle arbitrali. Vi è però chi⁽³⁵⁸⁾ sostiene che un

BRIGUGLIO, *Gli arbitrati obbligatori e gli arbitrati da legge*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2003, p. 81 ss.

⁽³⁵⁵⁾ Si tratta di una clausola negoziale per mezzo della quale le parti di un contratto pattuiscono di devolvere ad un collegio arbitrale tutte le controversie tra di esse insorte o insorgende in ordine all'interpretazione e all'applicazione del contratto stesso. La clausola compromissoria, per essere valida ed efficace, deve essere redatta in forma scritta *ad substantiam*. Riguardo a quest'ultimo profilo cfr., *ex pluribus*, di recente, Cass., Sez. I Civ., n. 10224/2009.

⁽³⁵⁶⁾ In ordine ai quali cfr., tra i primi, E. PICONE, *Arbitrato sportivo e conciliazione extragiudiziale*, in *Riv. dir. sport.*, 1991, p. 16 ss.; M. SANINO, *L'arbitrato sportivo in Italia*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 352 ss.

⁽³⁵⁷⁾ Sul punto cfr. C. PUNZI, *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1987, p. 237 ss.

⁽³⁵⁸⁾ F. GOISIS, *Le funzioni di giustizia delle federazioni sportive e della Camera arbitrale C.O.N.I. nelle controversie che la L. 280/2003 affida al giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, p. 1011 ss.; ID., *La giustizia sportiva, cit.*, p. 295

meccanismo del genere finirebbe col dare vita ad un arbitrato “obbligatorio”. L’adesione alle FSN risulta infatti necessaria ed indispensabile per coloro che intendono praticare l’attività sportiva in forma professionistica o anche soltanto in forma dilettantistica, ma con carattere di “ufficialità”. Il reale fondamento dell’arbitrato risiederebbe pertanto nelle disposizioni legislative che impongono l’adesione alle FSN per lo svolgimento dell’attività sportiva in forma “agonistica”-“ufficiale”. Conseguentemente, la compromissione in arbitri di alcune controversie non discenderebbe da una manifestazione di volontà liberamente e consapevolmente espressa dai soggetti federati ma sarebbe uno degli effetti automatici della loro “necessitata” adesione alle FSN. L’arbitrato sportivo non sarebbe pertanto facoltativo bensì “obbligatorio” e come tale costituzionalmente illegittimo ⁽³⁵⁹⁾.

E’ possibile superare queste obiezioni partendo da una diversa prospettiva. Si è più volte ripetuto che l’adesione alle FSN non è necessaria per svolgere l’attività sportiva in sé e per sé considerata, bensì soltanto quella particolare modalità di svolgimento dell’attività sportiva definita “agonistica”-“ufficiale”. E’ rimessa alla libera scelta di ciascuno la facoltà di praticare l’attività sportiva in forma “ufficiale” o “non ufficiale”. Nel primo caso, però, la scelta implica la consapevole adesione “necessitata” alle FSN, quali uniche detentrici della licenza di “ufficialità” e l’altrettanto consapevole, incondizionata accettazione delle regole contenute negli statuti federali. Si tratta di un’adesione necessaria ma volontaria, perfettamente legittima perché in sua assenza non risulterebbe precluso lo svolgimento dell’attività sportiva in generale, bensì soltanto la partecipazione alle competizioni inserite nel circuito dell’“agonismo programmatico illimitato”, alla cui gestione sono preposte le FSN. In un’ottica privatistica, inoltre, gli statuti federali assumono la qualificazione di contratti associativi “aperti” all’adesione di nuovi associati, il tesseramento e l’affiliazione le vesti

ss. Sembra aderire alla medesima prospettiva anche G. MANFREDI, *op. ult. cit.*, p. 290 ss.

⁽³⁵⁹⁾ Secondo F. GOISIS, *op. ult. cit.*, p. 301, «l’adesione ad un’associazione per necessità giuridica o materiale (per esempio per la posizione di monopolio o preminenza della stessa in un determinato settore economico-professionale) non vale certo a rendere volontario un arbitrato imposto ai suoi soci», così come «un’adesione non libera (ma giuridicamente o materialmente imposta) non può correggere la non volontarietà dell’arbitrato».

di atti di adesione al contratto associativo originario ⁽³⁶⁰⁾ e la sottoscrizione dei relativi moduli costituisce il frutto della scelta, liberamente e volontariamente espressa, di entrare a far parte del contesto associativo sportivo “ufficiale”, accettandone incondizionatamente tutte le regole e le clausole ⁽³⁶¹⁾, ivi compresa quella arbitrale, che è parte integrante del contratto associativo ⁽³⁶²⁾.

Maggiori profili problematici si riscontrano riguardo alla posizione di terzietà, imparzialità e indipendenza degli organi arbitrali sportivi. Spesso, infatti, i criteri previsti per la loro nomina sono con-

⁽³⁶⁰⁾ In tal senso, ancora una volta, G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive*, cit., p. 1159, il quale sottolinea come spetti a ciascuna Federazione decidere, in piena autonomia, se inserire o meno nel proprio statuto la clausola compromissoria, nonché Cass., Sez. Lav., n. 11751/2003, in *D & G*, 2003, p. 103 ss.

⁽³⁶¹⁾ L’adesione all’opzione privatistica permette di risolvere agevolmente anche alcune questioni problematiche afferenti alle condizioni di validità delle clausole compromissorie contenute negli statuti federali. Da un lato, infatti, il mero richiamo anziché l’integrale riproduzione delle clausole in parola nel modulo presentato per la sottoscrizione agli affiliandi e ai tesserandi potrebbe ingenerare perplessità circa l’effettivo rispetto della forma scritta imposta dalle disposizioni del codice civile. In realtà, dovendo al riguardo ricevere applicazione le norme relative ai contratti, il requisito della forma scritta si intende rispettato anche nel caso in cui le parti operino un richiamo *per relationem* ad un documento esterno contenente la clausola compromissoria, quale lo statuto di una società o associazione, purchè detto richiamo non sia generico ed indeterminato e dia espressamente atto dell’accettazione “per presa visione” dello statuto (al riguardo cfr. E. REDENTI, *Compromesso (dir. proc. civ.)* (voce), in *Noviss. Dig. It.*, III, Torino, 1959, p. 786 ss.; Cass., Sez. I Civ., n. 1842/1978, in *Giur. it.*, *Mass.*, 1978; Cass., Sez. I Civ., n. 1367/1985, cit.; Cass., Sez. I Civ., n. 4351/1993, cit.; Cass., Sez. I Civ., n. 1989/2000, in *Giur. it.*, *Mass.*, 2000; Cass., Sez. I Civ., n. 3029/2003). Allo stesso modo, dall’altro lato, le clausole arbitrali inserite negli statuti federali non necessitano dell’approvazione in forma specifica con doppia sottoscrizione prescritta dagli artt. 1341 e 1342 c.c., non potendosi configurare quali condizioni generali di contratto predisposte unilateralmente da uno dei contraenti nè ricorrendo l’ipotesi di contratti conclusi con l’uso di moduli o formulari (in tal senso L. COLANTUONI, M. VALDACA, *La giustizia sportiva e l’arbitrato sportivo*, in *Arbitrato. Profili sostanziali*, a cura di G. Alpa, Torino, 1999, II, p. 1115 ss.; G. SCIANCALEPORE, *op. cit.*, p. 115; Cass., Sez. I Civ., n. 4351/1993, cit.; Cass., Sez. I Civ., n. 10444/2001).

⁽³⁶²⁾ In tal senso C. PUNZI, *Le clausole arbitrali nell’ordinamento sportivo*, in *Rass. arb.*, 1986, p. 171; L. COLANTUONI, M. VALDACA, *op. cit.*, p. 1130; L. FERRARA, *L’ordinamento sportivo e l’ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport*, in *Foro Amm. – Cons. St.*, 2005, p. 1233 ss.; AA. VV., *Diritto dello sport*, cit., p. 176 ss.; Cass., Sez. I Civ., n. 2986/1976; Cass., Sez. I Civ., n. 1826/1981; Cass., Sez. I Civ., n. 1367/1985, in *Foro it.*, *Mass.*, 1985, c. 270; Cass., Sez. I Civ., n. 18919/2005, cit.; Cass., Sez. I Civ., n. 21006/2006, cit.

segnati in modo tale da far sì che a designarli siano direttamente o indirettamente gli organi federali e ciò determina evidenti ricadute in riferimento alle controversie sportive in cui risulti coinvolta una FSN. *Nulla quaestio*, invece, riguardo alle garanzie procedurali, perché i regolamenti arbitrali contengono una disciplina rispettosa dei diritti delle parti.

Sotto il profilo soggettivo, l'arbitrato sportivo riceve applicazione riguardo alle controversie nelle quali risultino coinvolti, a vario titolo, tutti quanti i soggetti dell'ordinamento sportivo, ivi incluse le FSN ⁽³⁶³⁾.

⁽³⁶³⁾ Non può infatti condividersi l'opinione di coloro (G. VALORI, *op. cit.*, p. 135) che intenderebbero includere nel novero delle controversie arbitrabili soltanto quelle che vedono contrapposti gli affiliati e i tesserati, con esclusione di quelle coinvolgenti le FSN. Tale delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione non ha alcun fondamento giuridico. Non vi è ragione per escludere dalla compromissione in arbitri le controversie in cui risultano coinvolte le istituzioni federali, come dimostra chiaramente l'istituzione della CCAS, alla quale venivano deferite numerose categorie di controversie originate dall'emanazione di atti federali. Sempre sul piano soggettivo vi è l'ulteriore problema della durata del vincolo di adire i collegi arbitrali derivante dalla sottoscrizione delle clausole compromissorie inserite negli statuti federali. Valgono al riguardo le medesime considerazioni già svolte riguardo al "vincolo di giustizia". Secondo una parte della dottrina (Cfr. LE. CANTAMESSA, *op. cit.*, p. 105 ss.; G. VALORI, *op. cit.*, p. 135; L. COLANTUONI, *op. cit.*, p. 532; in tal senso anche Cass., Sez. III Civ., n. 1067/1981, *cit.*) la durata del vincolo coinciderebbe esattamente con quella del rapporto associativo con la conseguenza che al venire meno, per qualsiasi causa, del secondo, conseguirebbe la reviviscenza del diritto di ricorrere alla giurisdizione statale anziché alle procedure arbitrali. Altra parte della dottrina (cfr. C. PUNZI, *op. ult. cit.*, p. 241; C. G. IZZO, *La giustizia sportiva, cit.*, p. 289 ss.), invece, confortata in parte anche dagli orientamenti giurisprudenziali (cfr. Trib. Ascoli Piceno, 2 aprile 1991, in V. FRATTAROLO, *op. ult. cit.*, p. 361 ss.; Cass., Sez. I Civ., n. 353/1968, in *Giust. Civ.*, 1968, I, p. 170 ss., ove si afferma la piena assoggettabilità alla clausola compromissoria anche delle controversie afferenti alla fase estintiva del rapporto), ritiene che non vi sia alcun rapporto di corrispondenza necessaria tra vincolo arbitrale e rapporto associativo e presta piuttosto attenzione al momento di origine della controversia. In pratica, il vincolo arbitrale coprirebbe tutte le controversie tra coloro che, al momento in cui sono sorte, facevano parte del contesto associativo, indipendentemente dal fatto che uno o entrambi, in epoca successiva all'insorgenza della lite ma antecedente all'attivazione della procedura arbitrale abbiano posto fine al rapporto associativo. Quest'ultima soluzione appare logica e coerente anche al fine di scongiurare prevedibili fenomeni di elusione della clausola compromissoria. Diversamente opinando, infatti, a chi volesse sottrarsi all'impegno contrattualmente assunto di deferire agli organi arbitrali anziché ai giudici statali le controversie già insorte con altri associati basterebbe semplicemente recedere dal rapporto associativo attraverso le modalità all'uopo previste.

Sotto il profilo oggettivo, invece, vi sono alcuni limiti alla possibilità di ricorrere all'arbitrato. Le parti, infatti, possono sottrarre alla cognizione dei giudici statali e deferire ai collegi arbitrali soltanto le controversie involgenti situazioni soggettive poste nella loro disponibilità ⁽³⁶⁴⁾. La regola di carattere generale, pertanto, è che non possono formare oggetto di una clausola compromissoria i diritti indisponibili, vale a dire inalienabili *inter vivos* e intrasmissibili *mortis causa* oltre che irrinunciabili, impignorabili e inusucapibili, siccome diretti al soddisfacimento di interessi che trascendono quelli di chi ne è titolare. *A contrario*, possono essere transatti e conseguentemente formare oggetto di una clausola compromissoria tutti i diritti soggettivi disponibili, ivi inclusi, come ha avuto modo di precisare l'art. 6, co. 2, della l. n. 205/2000 ⁽³⁶⁵⁾, quelli rimessi alla cognizione esclusiva del giudice amministrativo. Si continua invece ad escludere, pur a fronte di indirizzi dottrinali ⁽³⁶⁶⁾ e giurisprudenziali ⁽³⁶⁷⁾ contrastanti, la

⁽³⁶⁴⁾ Come prevede ora espressamente l'art. 806, co. 1, c.p.c., a seguito delle modifiche introdotte dal d. lgs. n. 40/2006.

⁽³⁶⁵⁾ «Le controversie concernenti diritti soggettivi devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo possono essere risolte mediante arbitrato rituale di diritto». Tale formula è stata ora fedelmente trasposta nell'art. 12, d. lgs. n. 104/2010. Al riguardo cfr. G. VERDE, *Ancora su arbitri e Pubblica Amministrazione (in occasione della L. 21 luglio 2000, n. 205, art. 6)*, in *Riv. Arb.*, 2000, p. 387 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Giurisdizione amministrativa e arbitrato nella L. n. 205/2000*, in *Riv. Arb.*, 2000, p. 627 ss. nonché, più di recente, M. A. SANDULLI, *Arbitrato e giurisdizione esclusiva*, Milano, 2004.

⁽³⁶⁶⁾ In epoca recente, una parte della dottrina ha cominciato a revocare in dubbio la non compromettibilità in arbitri delle controversie *de quibus*. Sono almeno tre gli argomenti addotti a sostegno di questa posizione: 1) secondo alcuni, sarebbe indisponibile soltanto il potere pubblico, non l'interesse legittimo ad esso connesso. In tal senso, *ex plurimis*, F. G. COCA, *La capacità della pubblica amministrazione di compromettere in arbitri*, in *Arbitrato e pubblica amministrazione*, a cura di V. Cerulli Irelli, Torino, 2000, p. 95 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Tra arbitrato amministrato, cit.*, p. 289 ss., nonché F. GOISIS, *op. ult. cit.*, p. 231 ss.; 2) altri, traendo spunto dal modello di amministrazione consensuale introdotto dall'art. 11, l. n. 241/1990, come modificato dalla l. n. 15/2005, dubitano dell'indisponibilità dello stesso potere pubblico. Al riguardo cfr. G. GRECO, *Contratti e accordi della pubblica amministrazione con funzione transattiva (appunti per un nuovo studio)*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 223 ss.; 3) altri ancora, infine, tendono ad elidere la tradizionale distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi, riconducendo questi ultimi al medesimo *genus* dei primi. Sul punto cfr. L. FERRARA, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione*, Milano, 2003, p. 105 ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia non amministrativa (Sonntagsgedanken)*, Milano, 2005, p.

deferibilità ai collegi arbitrali delle controversie involgenti interessi legittimi, stante il loro naturale collegamento con gli interessi pubblici e l'intrinseca indisponibilità del potere pubblico cui risultano intimamente connessi ⁽³⁶⁸⁾.

Proprio riguardo a questo profilo l'arbitrato sportivo presenta maggiori margini di incertezza. Da un lato, infatti, è rimesso a ciascuna FSN il compito di stabilire, in piena autonomia, quali tipologie di controversie sportive includere nelle clausole compromissorie contenute negli statuti federali ai fini della loro compromissione in arbitri, per cui gli ambiti oggettivi di applicazione dell'arbitrato sportivo variano da Federazione a Federazione. Dall'altro, gli statuti federali e le disposizioni legislative sottopongono alle procedure arbitrali anche le controversie che la l. n. 280/2003 reputa prive di "rilevanza" esterna. La ricostruzione dei complessivi rapporti che l'arbitrato sportivo intrattiene con la giustizia sportiva, da un lato, e con la giurisdizione statale, dall'altro, non può pertanto prescindere dalla considerazione delle diverse tipologie di controversie sportive che gli vengono devolute e della loro "rilevanza" interna o esterna.

In passato gli statuti federali confinavano l'arbitrato sportivo entro un ambito di operatività "residuale" ⁽³⁶⁹⁾. Formavano infatti oggetto della clausola compromissoria tutte le controversie sportive non espressamente rimesse dalle Carte Federali alla cognizione di organi di giustizia sportiva appositamente costituiti. La *ratio* era di precludere l'intervento dei giudici statali nei confronti della totalità delle controversie sportive e, dunque, di attribuire alle procedure arbitrali una funzione "alternativa" tanto rispetto alla giurisdizione statale quanto rispetto alla giustizia sportiva. Riguardo ad un primo gruppo di controversie, infatti, operava il "vincolo di giustizia", che imponeva ai soggetti federati di adire esclusivamente gli organi di giustizia spor-

101 ss.; A. TRAVI, *Rileggendo Orsi Battaglini, alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia non amministrativa (Sonntagsgedanken)*, in *Dir. pubbl.*, 2006, p. 91 ss.

⁽³⁶⁷⁾ Si sono espressi a favore della compromettibilità in arbitri dell'interesse legittimo SS. UU. Civ., n. 427/1982, in *Riv. giur. econ.*, 1982, p. 611 ss. e, più di recente, Tar Lazio, Sez. III, n. 4362/2005, in *Foro Amm. - Tar*, 2005, p. 2046.

⁽³⁶⁸⁾ Cfr. Tar Lazio, Sez. III, n. 2952/1986, in *Tar*, 1986, p. 3251 ss.; Tar Lazio, Sez. III, n. 635/1992, in *Tar*, 1992, p. 762 ss.; Tar Lazio, Sez. III, n. 1931/1993, in *Tar*, 1993, p. 4417 ss., Cass., Sez. I Civ., n. 14090/2004; Cass., Sez. I Civ., n. 25508/2006. Sul punto cfr. anche M. DELSIGNORE, *La compromettibilità in arbitrato nel diritto amministrativo*, Milano, 2007, p. 119 ss.

⁽³⁶⁹⁾ Cfr. M. ROSATI DI MONTEPRANDONE, *op. cit.*, p. 133 ss.

tiva all'uopo predisposti, vietando loro al contempo di rivolgersi alla giurisdizione statale. Riguardo ad un secondo gruppo di controversie non previamente identificate interveniva invece residualmente l'arbitrato sportivo.

A seguito dell'emanazione del decreto "Melandri-Pescante" si è assistito al progressivo ampliamento dell'ambito oggettivo di applicazione delle clausole compromissorie e al conseguente mutamento di ruolo dell'arbitrato sportivo rispetto alla giustizia sportiva e alla giurisdizione statale. Quanto al primo aspetto, la tendenza attualmente prevalente è quella di sovrapporre l'arbitrato sportivo alla giustizia sportiva, attraverso la coincidenza dei rispettivi ambiti applicativi. Da un lato, infatti, continuano a formare oggetto della clausola compromissoria le controversie "residuali", per la cui risoluzione non sono previsti rimedi giurisdizionali endofederali; dall'altro, vi sono incluse anche tutte le controversie che vedono contrapposti affiliati e tesserati alle FSN, rispetto alle quali esistono apposite procedure di giustizia sportiva che debbono essere previamente esperite. In pratica gli statuti federali, a mezzo di clausole compromissorie di ampia portata, obbligano i soggetti federati a deferire le controversie in cui sono coinvolti ad un collegio arbitrale una volta esauriti, in ossequio al "vincolo di giustizia", tutti i gradi della giustizia federale. L'arbitrato sportivo assume i contorni di un rimedio impugnatorio esterno avverso i provvedimenti federali definitivi, in funzione "integrativa" e non "sostitutiva"- "alternativa" rispetto alla giustizia sportiva.

Quanto al secondo aspetto, resta da capire se le procedure arbitrali possano svolgere anche una funzione "alternativa" alla giurisdizione statale. La risposta al quesito non può prescindere dalla considerazione della "rilevanza" delle singole categorie di controversie sportive. Riguardo alle controversie "riservate" alla giustizia sportiva anche l'arbitrato sportivo mantiene un valore meramente interno all'ordinamento sportivo, seppur esterno ai circuiti federali. Si atteggia infatti a procedimento di revisione delle decisioni federali definitive attraverso modalità *lato sensu* arbitrali, destinato a concludersi con una pronuncia che, stante l'"irrilevanza" delle situazioni soggettive incise, non ha alcun valore esterno e non riceve la sanzione dell'ordinamento "generale" ⁽³⁷⁰⁾. In tal caso, pertanto, l'arbitrato

⁽³⁷⁰⁾ Al riguardo cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *op. cit.*, p. 291; AA. VV., *Diritto dello sport, cit.*, p. 177 ss.; L. COLANTUONI, *op. cit.*, p. 533 ss.

sportivo non svolge alcuna funzione “alternativa”-“sostitutiva” rispetto alla giurisdizione statale.

Il quadro muta completamente riguardo alle controversie sportive involgenti situazioni soggettive “qualificate”. In questo caso l’arbitrato sportivo, per acquisire efficacia esterna all’ordinamento sportivo quale strumento di risoluzione delle controversie “alternativo” alla giurisdizione statale deve soggiacere ai limiti di carattere oggettivo imposti dall’ordinamento “generale”. Nel caso di compromissione in arbitri di controversie involgenti situazioni soggettive qualificabili in termini di diritti soggettivi indisponibili o di interessi legittimi, pertanto, la clausola compromissoria contenuta negli statuti federali risulterebbe radicalmente nulla. Nella diversa ipotesi di compromissione di controversie involgenti situazioni soggettive qualificabili in termini di diritti soggettivi disponibili, invece, l’arbitrato sportivo assumerebbe rilievo esterno e assolverebbe una funzione “alternativa” alla giurisdizione statale. Vale peraltro al riguardo quanto già detto circa il carattere meramente indicativo e presuntivo delle indicazioni contenute nella l. n. 280/2003. Conseguentemente, anche la questione “processuale” relativa all’arbitrabilità o meno di una controversia sportiva e alla funzione meramente “integrativa” della giustizia sportiva o autenticamente “sostitutiva”-“alternativa” della giurisdizione statale che l’arbitrato sportivo è chiamato ad assolvere dipende in ultima analisi dalla qualificazione “sostanziale” della pretesa azionata e fatta valere dai soggetti federati.

Un’ultima notazione riguarda le diverse tipologie di arbitrato. Il codice di rito contempla due forme di arbitrato, quello rituale, puntualmente disciplinato agli artt. 808 ss. c.p.c., e quello libero o irrituale, meramente richiamato all’art. 808 *ter* c.p.c., che differiscono profondamente tra loro quanto agli effetti e alle modalità procedurali, pur possedendo un medesimo fondamento negoziale, ravvisabile nella sottoscrizione di una clausola compromissoria ad opera delle parti di un contratto ⁽³⁷¹⁾.

⁽³⁷¹⁾ Ed è proprio alla clausola compromissoria che occorre in passato rivolgere l’attenzione per comprendere, attraverso la rigorosa interpretazione della comune volontà delle parti, se le stesse avessero voluto fare riferimento ad un arbitrato del primo o del secondo tipo, con la precisazione che nel caso in cui permanessero dubbi, si propendeva per la natura irrituale. In tal senso Cass., Sez. Lav., n. 2945/1982, in *Foro it., Mass.*, 1982, c. 611; Cass., Sez. Lav., n. 2889/1990, in *Riv. Arb.*, 1991, p. 267 ss., con nota di F. P. LUISSO, *Ancora intorno agli arbitrati sportivi*, *ivi*, p. 270 ss.,

L'arbitrato rituale possiede carattere pienamente giurisdizionale configurandosi quale strumento alternativo alla giurisdizione statale. Con la sottoscrizione della clausola compromissoria, infatti, le parti conferiscono all'arbitro o al collegio arbitrale una vera e propria funzione decisoria, rimettendogli pieni poteri per la valutazione e risoluzione della controversia. Il lodo emesso dall'organo arbitrale, oltre ad essere pienamente vincolante *inter partes*, dal momento della sottoscrizione riveste la medesima forza di una sentenza ⁽³⁷²⁾ ed è impugnabile in unico grado di fronte alla Corte d'Appello per i motivi di nullità indicati all'art. 829 c.p.c.

L'arbitrato irrituale o libero, invece, oltre a non essere puntualmente disciplinato, quanto alle modalità di svolgimento, dal codice di rito, presenta caratteristiche che ne disvelano una propensione negoziale più che decisoria ⁽³⁷³⁾. In questo caso, infatti, con la sottoscrizione della clausola compromissoria le parti, più che affidare all'organo arbitrale il potere di dirimere la controversia attraverso l'applicazione delle norme di diritto gli conferiscono, con una sorta di mandato a transigere, il compito di ricercare una composizione amichevole della stessa, anche ricorrendo ad un negozio di accertamento o a strumenti di tipo conciliativo o transattivo. Il lodo irrituale, per il suo carattere spiccatamente negoziale, possiede efficacia vincolante *inter partes* equiparabile alla forza di legge ex art. 1372 c.c. ⁽³⁷⁴⁾ ma

nonché in *Giust. Civ., Mass.*, 1990, p. 4; Cass., Sez. I Civ., n. 2315/1990, in *Riv. Arb.*, 1991, p. 517 ss., con nota di F. FAZZALARI, *In dubio... pro arbitrato irrituale*, *ivi*, p. 518 ss.; SS. UU. Civ., n. 4914/1993, in *Foro it.*, 1994, I, c. 1534 ss.; Cass., Sez. Lav., n. 4841/2002, in *Giust. Civ.*, 2002, p. 1212 ss.; Cons. St., Sez. VI, n. 3841/2003, in *Cons. St.*, 2003, p. 2011. Tale orientamento è ormai superato a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 808-ter c.p.c., ove si prevede che la scelta del lodo irrituale deve essere inequivocabilmente espressa in forma scritta, dovendosi in caso contrario attribuire allo stesso natura rituale.

⁽³⁷²⁾ Come prevede ora espressamente l'art. 824 *bis* c.p.c. A seguito dell'omologazione da parte del Tribunale costituisce titolo valido per l'esecuzione forzata, per l'iscrizione dell'ipoteca giudiziale e per la trascrizione o annotazione nei registri immobiliari.

⁽³⁷³⁾ Si tratta, in pratica, di uno strumento di risoluzione delle controversie che opera al di fuori dell'ambito giurisdizionale, sul solo piano del diritto sostanziale, presupponendo la rinuncia alla giurisdizione a favore di una risoluzione esclusivamente negoziale della lite.

⁽³⁷⁴⁾ SS. UU. Civ., n. 527/2001; Cass., Sez. I, n. 9289/2002; Cass., Sez. I Civ., n. 11976/2002; Cass., Sez. I Civ., n. 12714/2002. L'imperatività del lodo *inter partes* risulta garantita dalla previsione di apposite clausole federali che impongono alle parti

non l'efficacia propria di una sentenza ⁽³⁷⁵⁾ e può essere impugnato, per i motivi indicati dall'art. 808 *ter*, co. 2, c.p.c., avanti al giudice competente. Si tratta di un rimedio a critica vincolata, perchè nei confronti del lodo irrituale possono farsi valere esclusivamente vizi di carattere negoziale, atti a determinarne l'annullabilità ⁽³⁷⁶⁾ o la nullità ⁽³⁷⁷⁾.

Particolari problemi insorgono in ordine alle modalità di impugnazione delle decisioni emesse all'esito delle procedure arbitrali sportive. Quale che sia la natura, rituale o irrituale, della procedura e della decisione, infatti, investito della cognizione del gravame secondo il codice di rito è comunque il giudice ordinario. Vi è pertanto un problema di coordinamento con l'art. 3, co. 1, l. n. 280/2003, ove si rimette alla giurisdizione amministrativa esclusiva, in via "residuale", ogni controversia sportiva provvista di "rilevanza" esterna avente ad oggetto atti federali. Occorre pertanto chiedersi se il lodo debba essere impugnato davanti al giudice ordinario, in primo grado o in appello secondo la sua natura, oppure davanti al giudice amministrativo. Entrambe le soluzioni paiono fondatamente sostenibili.

L'interpretazione logico-sistematica e letterale delle disposizioni della l. n. 280/2003 farebbe propendere per la giurisdizione amministrativa. La *ratio* dell'introduzione di un'ipotesi di giurisdizione esclusiva è infatti quella di riservare alla cognizione del giudice amministrativo tutte le controversie *in subiecta materia*. Al fine di precisare i contorni di quest'ambito materiale, inoltre, la legge fa riferimento a tutti gli atti del CONI e delle FSN provvisti di "rilevanza" esterna, ricorrendo in tal modo ad un criterio insieme soggettivo e oggettivo idoneo a consentire l'espansione pressoché illimitata della giurisdizione

di eseguire spontaneamente quanto disposto dallo stesso, pena l'irrogazione di sanzioni disciplinari a carico dell'inadempiente.

⁽³⁷⁵⁾ Sul punto cfr. M. SANINO, *Diritto sportivo*, *cit.*, p. 462 ss.; Cass., Sez. I Civ., n. 12278/1999, in *Riv. dir. sport.*, 2000, p. 661 ss.; Cass., Sez. Lav., n. 2889/1990, *cit.*

⁽³⁷⁶⁾ Tutti i casi previsti dalla disposizione in parola. Il lodo, inoltre, può essere annullato anche in presenza di uno dei vizi idonei a determinare, in linea generale, l'annullamento del contratto, quali l'incapacità delle parti o degli arbitri, l'errore sostanziale, la violenza, il dolo (in tal senso Cass., Sez. I Civ., n. 4841/2002, n. 10035/2002; n. 7654/2003; n. 3614/2004; n. 5359/2004; n. 29772/2008).

⁽³⁷⁷⁾ Nei casi di pronuncia su materia non contrattuale, difformità soggettiva tra parti dell'arbitrato e parti della convenzione arbitrale, omessa pronuncia e violazione di norme sostanziali inderogabili.

zione amministrativa. Ne dovrebbe scaturire l'obbligo di impugnazione davanti al giudice amministrativo, perché la controversia assoggettata alla procedura arbitrale riguarda comunque un atto federale e rientra pertanto nella "materia sportiva" rispetto alla quale è prevista la giurisdizione esclusiva⁽³⁷⁸⁾.

Vi sono però anche argomenti utilmente spendibili a favore della cognizione del giudice ordinario⁽³⁷⁹⁾. Anzitutto, la decisione emessa al termine della procedura arbitrale non può essere qualificata come "atto federale" né ricondotta alla volontà degli organi federali. Si tratta piuttosto di un atto a mezzo del quale organi extrafederali sono chiamati a sindacare *ab externo* la legittimità degli atti federali. Non assume decisivo rilievo, al fine di radicare la giurisdizione amministrativa, neppure il fatto che il lodo arbitrale abbia deciso una controversia in "materia sportiva". Si frappongono al riguardo due ordini di ragioni di carattere logico-sistematico.

In primo luogo il giudice ordinario, nel nostro ordinamento, assume le vesti di giudice "naturale" di impugnazione dei lodi arbitrali⁽³⁸⁰⁾. In secondo luogo, questa soluzione appare coerente con l'ispirazione di fondo che sorregge la legge del 2003 e consente di "prendere sul serio" la formula di "salvezza" delle clausole compromissorie ivi contenuta. Lo scopo che si prefiggeva la legge, infatti, era chiaramente quello di relegare la giurisdizione statale entro un ambito meramente residuale anche attraverso la salvaguardia della facoltà delle parti di ricorrere, in via alternativa, alle procedure arbitrali. Pro-

⁽³⁷⁸⁾ L'orientamento in parola è prevalso tra i giudici amministrativi di legittimità e di merito i quali -almeno riguardo alla CCAS- hanno affermato la propria giurisdizione nei riguardi delle decisioni adottate all'esito dei procedimenti avanti agli organi giuziziali sportivi extrafederali, anche quando hanno riconosciuto loro la natura di veri e propri lodi arbitrali.

⁽³⁷⁹⁾ In tal senso F. P. LUISO, *Arbitrato e giurisdizione nelle controversie devolute al giudice amministrativo*, in *Riv. Arb.*, 2001, p. 421 ss.; F. GOISIS, *Compromettibilità in arbitrato irrituale delle controversie di cui sia parte la pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, p. 789 ss., a commento di Cons. St., Sez. IV, n. 2678/2005, *ivi*, p. 789 ss, nonché SS. UU. Civ., n. 14545/2006, in *Foro Amm. - Cons. St.*, 2006, p. 403 ss.

⁽³⁸⁰⁾ E appare comunque più idoneo rispetto al giudice amministrativo a svolgere un sindacato secondo i parametri della validità negoziale o della nullità per i motivi di cui all'art. 829 c.p.c. L'arbitrato, del resto, incarna una forma di giustizia privata, per cui appare più opportuno rimettere al giudice dei privati ogni valutazione afferente alla correttezza delle sue modalità di svolgimento e alla validità dell'atto nel quale è culminato

prio la funzione “alternativa” che le procedure arbitrali sono chiamate a svolgere rispetto alla giurisdizione statale induce a ritenere, anche in ossequio al noto brocardo *electa una via, non datur recursus ad alteram*, che le due possibili forme di tutela debbano procedere su due binari paralleli. Conseguentemente, se le parti pattuiscono di devolvere una controversia a un collegio arbitrale debbono integralmente soggiacere alla disciplina sostanziale e processuale dettata al riguardo, ivi inclusa la regola dell’impugnazione del lodo di fronte al giudice ordinario. Qualora, al contrario, non intendano ricorrere alle clausole arbitrali, possono far valere le loro pretese “qualificate” avanti ai giudici statali secondo i criteri di riparto della giurisdizione indicati nella legge del 2003 ⁽³⁸¹⁾.

5. La procedura avanti alla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport (CCAS) tra giustizia arbitrale e funzione amministrativa.

Gli strumenti conciliativi e arbitrali di risoluzione delle controversie hanno trovato largo impiego nel settore sportivo. In origine, sulla falsariga dell’ordinamento sportivo internazionale ⁽³⁸²⁾, l’art. 12

⁽³⁸¹⁾ L’opposta soluzione adottata dai giudici amministrativi, pur salvaguardando l’unicità della giurisdizione esclusiva amministrativa in riferimento alle controversie sportive, presenta il duplice svantaggio di rimettere le valutazioni relative alla validità del lodo in capo a un giudice che, *prima facie*, non appare idoneo a compierla; e, soprattutto, attraverso un’artificiosa sovrapposizione tra giurisdizione statale e arbitrato, di ingenerare dubbi in ordine al carattere realmente ed effettivamente “alternativo” di quest’ultimo. Aderiscono alla ridetta soluzione P. DE LISE, *Arbitrato e pubblica amministrazione*, in *Verso il nuovo processo amministrativo*, a cura di V. Cerulli Irelli, Torino, 2001, p. 192 ss.; M. ANTONIOLI, *Arbitrato e giurisdizione amministrativa dopo la legge n. 205 del 2000*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, p. 357 ss. e, in giurisprudenza, Cons. St., Sez. VI, n. 1902/2002, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, p. 946 ss.; Cons. St., Sez. V, n. 3655/2003, in *Foro Amm. – Cons. St.*, 2004, p. 881.

⁽³⁸²⁾ Ove opera il Tribunale Arbitrale dello Sport (TAS), quale organismo di ultima istanza riguardo ad una serie di controversie sportive per la risoluzione delle quali predispone procedure conciliative e arbitrali a beneficio di coloro che manifestino la volontà di ricorrervi. Sul TAS cfr. L. FUMAGALLI, *La circolazione internazionale dei lodi sportivi: il caso del Tribunale arbitrale dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1994, p. 364 ss.; ID., *Il Tribunale arbitrale dello sport: bilancio dell’attività e prospettive future*, in *Riv. dir. sport.*, 1995, p. 715 ss.; V. VIGORITI, *Il “Tribunal Arbitral du Sport”: struttura, funzioni, esperienze*, in *Riv. Arb.*, 2000, p. 425 ss.; L. FUMAGALLI, *La giurisdizione sportiva internazionale*, in *Diritto internazionale dello sport, cit.*, p. 117 ss.; M. CICOGNA, *Il Tribunal Arbitral du Sport (TAS) di Losanna*, in

dello statuto CONI del 2000 aveva provveduto ad istituire la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport (CCAS)⁽³⁸³⁾, cui venivano devolute funzioni consultive, conciliative e arbitrali disciplinate, assieme ai profili organizzativi, da un apposito regolamento approvato dal Consiglio Nazionale del CONI. L'intenzione era quella di creare un organismo arbitrale che garantisse la risoluzione delle controversie sportive attraverso forme di giustizia privata "alternative" alla giurisdizione statale.

Prima facie, la disciplina relativa alla CCAS presentava profili di piena compatibilità con i requisiti prescritti dall'ordinamento "generale" riguardo alle procedure arbitrali. Era infatti indubitabile il suo fondamento volontaristico⁽³⁸⁴⁾. Sul piano delle garanzie procedurali, il Regolamento contemplava tutti i principi fondamentali del *due process*. L'indipendenza personale e la terzietà degli arbitri, infine, risultavano garantiti tanto al momento della loro nomina⁽³⁸⁵⁾ quanto

Giustizia sportiva e arbitrato, cit., p. 139 ss.; A. MERONE, *Il Tribunale arbitrale dello sport*, Torino, 2009; G. MANNUCCI, *La natura dei lodi del Tribunale arbitrale dello sport tra fenomenologia sportiva e ordinamento generale*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 229 ss.; R. STINCARDINI, *Tribunale Arbitrale dello Sport. Analisi della riforma 2010 del Codice*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2010, 1, p. 75 ss. La giurisprudenza del TAS è raccolta in M. REEB (a cura di), *Recueil des sentences du TAS/Digest of CAS Awards (1986-1998)*, Berna, 1998; ID. (a cura di), *Recueil des sentences du TAS/Digest of CAS Awards (1998-2000)*, The Hague, 2002; ID. (a cura di), *Recueil des sentences du TAS/Digest of CAS Awards (2001-2003)*, The Hague, 2004.

⁽³⁸³⁾ Al riguardo cfr. E. CROSETTI BERNARDI, *Camera di conciliazione e arbitrato nel diritto sportivo (voce)*, in *Dig. disc. priv., sez. civ., Agg.*, Torino, 2003, p. 199 ss.; S. BATTAGLIA, *La Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport istituita presso il CONI*, in *Riv. Arb.*, 2004, p. 615 ss.; F. VALERINI, *La Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport: natura del procedimento e regime degli atti*, in *Riv. Arb.*, 2007, p. 91 ss.

⁽³⁸⁴⁾ L'art. 8, co. 1, del regolamento prevedeva la necessità, per la sua instaurazione, dell'inserimento di una specifica clausola compromissoria negli statuti federali o della sottoscrizione della stessa negli atti di tesseramento e affiliazione o nella domanda di iscrizione ai campionati, oppure della stipulazione *inter partes* di un accordo arbitrale ai sensi dello statuto CONI o di uno statuto federale.

⁽³⁸⁵⁾ I soggetti che aspiravano all'inclusione nella lista degli arbitri dovevano possedere una comprovata competenza in materia giuridico-sportiva e una «notoria indipendenza» (art. 1, co. 4, regolamento) e il loro incarico si poneva in termini di assoluta incompatibilità rispetto ad eventuali incarichi rivestiti negli organi direttivi o giustiziali del CONI o delle FSN, oltre che con qualsiasi rapporto continuativo di consulenza o assistenza svolto nel biennio antecedente alla nomina a favore di soggetti sottoposti alla loro "giurisdizione". Al momento della nomina, inoltre, ciascun arbitro

in riferimento a ciascun incarico loro conferito ⁽³⁸⁶⁾ e per la sua intera durata ⁽³⁸⁷⁾. Riguardo a quest'ultimo profilo, semmai, residuavano dubbi in ordine all'effettiva indipendenza "funzionale" degli arbitri e alla loro effettiva terzietà ed autonomia rispetto alle parti in contesa nel caso di controversie in cui fossero coinvolte le FSN ⁽³⁸⁸⁾.

La procedura si articolava in due fasi, quella conciliativa e quella propriamente arbitrale ⁽³⁸⁹⁾, distinte ma complementari. L'esperienza infruttuosa del tentativo di conciliazione era infatti condizione di procedibilità della successiva istanza arbitrale ⁽³⁹⁰⁾, per cui la fase conciliativa costituiva l'antecedente necessario di quella arbitrale.

doveva sottoscrivere una dichiarazione attestante l'assenza di situazioni di incompatibilità e l'impegno ad esercitare le funzioni con obiettività e indipendenza.

⁽³⁸⁶⁾ In riferimento a ciascun incarico ricevuto, infatti, gli arbitri dovevano depositare presso la Segreteria della Camera una dichiarazione attestante l'inesistenza di condizioni ostative allo svolgimento dello stesso con imparzialità e indipendenza rispetto alle parti (art. 14, co. 1 e 2, regolamento), con particolare riferimento: a) all'assenza di relazioni con le parti o con i loro difensori; b) alla mancanza di interesse personale o economico, diretto o indiretto, rispetto all'oggetto della controversia; c) all'inesistenza di qualunque altra situazione idonea ad influire sulla loro indipendenza e imparzialità.

⁽³⁸⁷⁾ Fino al deposito del lodo, infatti, dovevano comunicare le eventuali situazioni di incompatibilità sopravvenuta. L'art. 15, co. 1, infine, individuava una serie di ipotesi al ricorrere delle quali le parti avrebbero avuto facoltà di ricusare gli arbitri, qualora questi non si fossero spontaneamente astenuti.

⁽³⁸⁸⁾ Il Presidente e i quattro componenti fissi della CCAS venivano infatti nominati dal CONI ed era il Consiglio Nazionale, su proposta della Giunta, a formare l'elenco degli arbitri e dei conciliatori. Risultava pertanto evidente che gli arbitri e i conciliatori chiamati a dirimere le controversie nelle quali fossero coinvolte le FSN non presentavano rispetto ad esse un sufficiente grado di terzietà. Erano infatti le stesse FSN a provvedere alla nomina e all'elezione del Consiglio e della Giunta del CONI e all'interno di detti organi sedevano, peraltro, in una posizione di netta prevalenza numerica, i loro rappresentanti. Sul punto cfr. P. D'ONOFRIO, *op. ult. cit.*, p. 229, p. 275; G. LIOTTA, L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, 2009, p. 241.

⁽³⁸⁹⁾ L'art. 4, co. 5, del regolamento precisava, al riguardo, che il «tentativo di conciliazione ... è obbligatorio prima dell'instaurazione di un procedimento arbitrale», ad eccezione di alcune categorie di controversie espressamente indicate, in relazione alle quali era prevista l'instaurazione di una procedura arbitrale breve, destinata a concludersi con l'emissione di un lodo motivato in forma sintetica entro dieci giorni dalla data di accettazione della nomina da parte dell'ultimo arbitro.

⁽³⁹⁰⁾ L'art. 8, co. 6, del regolamento prevedeva che «la procedura arbitrale può avere corso solo dopo l'esperienza infruttuosa del tentativo di conciliazione» e doveva proporsi, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di chiusura della procedura conciliativa.

Quanto all'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione, erano assoggettate alle procedure conciliative ed arbitrali in parola un gran numero di controversie sportive di diverso genere ⁽³⁹¹⁾, accomunate dal fatto di vedere contrapposte le FSN, da un lato, e uno o più soggetti federati, dall'altro, a condizione che fossero già stati previamente esauriti i ricorsi endofederali ⁽³⁹²⁾ o che si trattasse di decisioni federali non impugnabili avanti agli organi della giustizia sportiva. Le procedure CCAS intrattenevano pertanto con il sistema di giustizia sportiva endofederale un duplice rapporto. Rispetto agli atti federali sprovvisti di rimedi giuziziali interni, infatti, assumevano carattere "residuale". Rispetto alle controversie assoggettate ad appositi rimedi giuziziali endofederali, invece, intervenivano in funzione "integrativa" della giustizia sportiva.

In ordine ai rapporti con la giurisdizione statale, assumeva rilievo decisivo la consistenza delle situazioni soggettive controverse. Riguardo alle controversie sportive involgenti situazioni soggettive "irrilevanti", infatti, le procedure CCAS svolgevano una funzione meramente "residuale"- "integrativa" rispetto alla giustizia federale e rimanevano comunque confinate nell'ordinamento sportivo senza spiegare alcun effetto nell'ordinamento "generale". Al contrario, riguardo alle controversie sportive involgenti situazioni soggettive "qualificate", assumevano le vesti di forme di giustizia privata esterne all'ordinamento sportivo e "alternative" alla giurisdizione statale.

La natura arbitrale della procedura CCAS risultava viepiù confermata dall'art. 19, co. 5, ove si prevedeva che «il lodo è imputabile esclusivamente al collegio arbitrale o all'arbitro unico... in nessun caso ... può essere considerato atto della Camera o del CONI». Dalla

⁽³⁹¹⁾ Ad eccezione di quelle espressamente elencate dall'art. 4, co. 4, del regolamento aventi ad oggetto: a) l'irrogazione di una sanzione disciplinare di entità inferiore a 120 giorni; b) l'irrogazione di una sanzione per violazione della normativa antidoping, in relazione alla quale la competenza spettava al Tribunale Nazionale Antidoping; c) i provvedimenti federali di diniego o revoca dell'affiliazione delle società sportive, in ordine ai quali la competenza è rimessa, ex art. 7, co. 5, lettera n), statuto CONI, alla Giunta Nazionale.

⁽³⁹²⁾ Secondo il principio della loro effettiva "consumazione", come affermano AA. VV., *Diritto dello sport*, cit., p. 194. In senso contrario, invece, P. D'ONOFRIO, *op. ult. cit.*, p. 239 ss., ad avviso del quale l'istanza di conciliazione e arbitrato poteva essere proposta anche nell'eventualità in cui fossero scaduti i termini perentori per l'impugnazione della decisione avanti al secondo grado di giustizia federale.

disposizione in parola si evinceva infatti che la CCAS non era un organo dell'ente pubblico CONI bensì un ente istituito presso lo stesso, preposto alla designazione dei collegi arbitrali e alla predisposizione delle condizioni occorrenti per lo svolgimento delle procedure arbitrali cui decidessero di ricorrere le parti. In virtù delle modifiche apportate al regolamento nel 2005, inoltre, l'arbitrato aveva assunto carattere irrituale⁽³⁹³⁾.

Conferma in tal senso si trae anche dalle prime decisioni della CCAS⁽³⁹⁴⁾, ove alla procedura camerale era ascritta la natura di vero e proprio arbitrato⁽³⁹⁵⁾, estraneo ai sistemi giustiziali federali e all'intero sistema della giustizia sportiva e "alternativo" alla giurisdizione statale e pertanto suscettibile di spiegare effetti anche nell'ordinamento "generale"⁽³⁹⁶⁾.

⁽³⁹³⁾ Assumeva rilievo, al riguardo, il tenore letterale dell'art. 8, co. 7, del regolamento, ove si rimetteva agli arbitri il compito di addivenire ad una soluzione transattiva attraverso l'applicazione non delle disposizioni legislative, bensì delle norme e degli usi dell'ordinamento sportivo nazionale e internazionale. L'art. 7, co. 7, del precedente regolamento qualificava l'arbitrato come rituale e rinviava, per quanto non espressamente previsto, agli artt. 806 ss. c.p.c. Sul carattere irrituale dell'arbitrato in parola cfr. C. CORBI, *La giustizia sportiva c.d. "tecnica" tra arbitrato irrituale e litisconsorzio necessario*, in *Riv. Arb.*, 2009, p. 366 ss.

⁽³⁹⁴⁾ Si allude, in particolare, alla decisione del 5 novembre 2002, nel caso Hockey Club Gherdeina/FISG.

⁽³⁹⁵⁾ E non, piuttosto, di rimedio impugnatorio avverso le decisioni definitive degli organi giustiziali federali, di giudizio di ultima istanza, esterno rispetto ai sistemi giustiziali endofederali ma interno al più vasto e comprensivo sistema della giustizia sportiva.

⁽³⁹⁶⁾ Si trattava di un giudizio a cognizione piena, nel corso del quale all'organo arbitrale era consentito riesaminare tanto i profili di legittimità quanto quelli di merito della controversia. Sul punto cfr. la decisione del 25 febbraio 2002 (Ferrigno/FIGC), *cit.* nonché il parere reso dalla CCAS su richiesta della Giunta Nazionale CONI in data 19 giugno 2003, ove si affermava che le procedure di fronte alle Camera erano espressive di «una vera giustizia arbitrale, con potere di piena cognizione sulle controversie, alternativa alla giurisdizione statale, in quanto la *potestas iudicandi* della Camera è basata sulle esplicite clausole compromissorie inserite nei vari statuti federali». Considerazioni analoghe si riscontrano anche nelle decisioni rese il 27 ottobre 2006 all'esito dei procedimenti relativi alle vicende relative al c.d. caso "calciopoli". Tale conclusione, del resto, riceveva indiretta conferma anche dal regolamento, che attribuiva all'organo arbitrale la facoltà di disporre, anche d'ufficio, una nutrita serie di mezzi istruttori (primi tra tutti le prove testimoniali e le consulenze tecniche d'ufficio), ed appariva altresì conforme al modello di riferimento, vale a dire il giudizio avanti al TAS.

Ad una più attenta analisi, però, la natura arbitrale della procedura CCAS non risultava esente da dubbi. Ai fini della sua corretta qualificazione, infatti, rivestiva rilievo determinante l'analisi della disponibilità o meno e, conseguentemente, della compromettibilità o meno in arbitri delle situazioni soggettive sottese alle categorie di controversie di volta in volta devolute alla sua cognizione. Al riguardo si ribadisce come ogni valutazione circa la "rilevanza" o "irrelevanza" e la natura delle situazioni soggettive, a prescindere dalle indicazioni contenute nelle disposizioni della l. n. 280/2003 e nel regolamento CCAS, è esclusivamente rimessa ai giudici statali. La qualifica arbitrale della procedura camerale dipendeva pertanto, in ultima analisi, dalla "rilevanza" esterna della situazione soggettiva fatta valere, dalla sua natura e, conseguentemente, dalla sua suscettibilità ad essere o meno compromessa in arbitri.

Quanto si va dicendo risultava confermato dagli accesi contrasti giurisprudenziali sviluppatisi attorno alla natura della procedura camerale e dei *decisa* emessi al termine della stessa, originati proprio dalla qualificazione "sostanziale" della pretesa soggettiva azionata. Anche in riferimento a questa vicenda si è assistito alla consueta contrapposizione tra orientamenti giusprivatistici e "panamministrativistici" conclusasi, *more solito*, con la prevalenza dei secondi.

In un primo momento, per la verità, era prevalsa l'opzione privatistica. Il Tar Lazio ⁽³⁹⁷⁾, infatti, aveva riconosciuto alla procedura camerale la natura di arbitrato rituale ⁽³⁹⁸⁾, qualificando al contempo il provvedimento conclusivo della stessa come lodo arbitrale ⁽³⁹⁹⁾.

⁽³⁹⁷⁾ Cfr. Tar Lazio, Sez. III *ter*, n. 2987/2004, *cit*.

⁽³⁹⁸⁾ In ossequio alle previsioni in tal senso allora contenute nello statuto CONI.

⁽³⁹⁹⁾ I giudici amministrativi, in particolare, avevano riconosciuto il fondamento volontaristico e negoziale della procedura nella sottoscrizione della clausola compromissoria inserita negli statuti federali, negando recisamente al contempo che detta procedura potesse in alcun modo configurarsi quale ulteriore grado della giustizia sportiva, da adire obbligatoriamente a pena di inammissibilità dell'eventuale azione esperita successivamente avanti alla giurisdizione statale. Quanto al regime di impugnazione del lodo, i giudici amministrativi si ritenevano legittimati a conoscere il gravame sulla scorta della considerazione (peraltro apertamente contraddittoria con la qualificazione arbitrale della procedura...) che la CCAS era un organo del CONI. Veniva altresì precisato che la natura rituale del lodo ne consentiva l'impugnazione per i soli casi di nullità, *sub specie* di *errores in iudicando* o *in procedendo*, di cui all'art. 829 c.p.c., e nei limiti del giudizio rescindente, mentre risultava assolutamente pre-

L'orientamento in parola era stato sostanzialmente confermato da alcune pronunce successive, nelle quali si faceva in larga parte ricorso alle medesime argomentazioni della sentenza "capostipite". In particolare il Tar Lazio ⁽⁴⁰⁰⁾, muovendo dalla distinzione tra attività amministrative vincolate e discrezionali ⁽⁴⁰¹⁾, aveva incluso tra le prime le attività federali di controllo sull'equilibrio finanziario delle società. La conseguente insorgenza in capo ai destinatari di veri e propri diritti soggettivi disponibili legittimamente compromettibili in arbitri determinava l'attribuzione della natura di lodo arbitrale all'atto conclusivo della procedura camerale ⁽⁴⁰²⁾.

L'orientamento in parola non ebbe modo di consolidarsi perchè vi fu un intervento demolitorio nei confronti della pronuncia "capostipite" già a pochi mesi di distanza dalla sua emanazione ad opera del Consiglio di Stato ⁽⁴⁰³⁾ che, rovesciando completamente le premesse

clusa la possibilità di far valere questioni di merito, suscettibili semmai di formare oggetto del successivo, eventuale giudizio rescissorio.

⁽⁴⁰⁰⁾ Cfr. Tar Lazio, Sez. III *ter*, nn. 526-529/2005, in *Foro Amm. – Tar*, 2005, p. 427 ss., relative ai ricorsi promossi dall'Empoli calcio avverso gli atti federali con cui era stata ratificata l'iscrizione al campionato di serie A di Chievo, Lazio, Reggina e Siena. In ordine a tali pronunce cfr. E. LUBRANO, *Le sentenze Empoli, ovvero un passo indietro per la certezza del diritto?*, in *www.giustamm.it*, 2005. Conforme anche Tar Lazio, Sez. III *ter*, n. 4284/2005, *cit*.

⁽⁴⁰¹⁾ Cfr., sul punto, le notazioni critiche di P. D'ONOFRIO, *op. ult. cit.*, p. 271 ss.

⁽⁴⁰²⁾ In seguito cfr. Tar Lazio, Sez. III, n. 2571/2005, in *Foro Amm. – Tar*, 2005, p. 1073, annotata da F. GOISIS, *Il lodo arbitrale (irrituale) della camera di conciliazione ed arbitrato CONI e la giurisdizione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 958 ss., in riferimento ad una controversia relativa al provvedimento federale di mancata iscrizione al campionato calcistico di serie D del Cosenza, era pervenuto alla stessa conclusione pur prendendo le mosse, in questo caso, da rilievi di ordine letterale. Si riteneva infatti che il tenore di alcune disposizioni, tanto federali (art. 27 statuto FIGC) quanto regolamentari (art. 12 statuto CONI) facesse presumere la natura arbitrale della procedura CCAS. In particolare l'art. 19, co. 5, del regolamento, ove si precisava che il lodo era imputabile esclusivamente all'organo arbitrale e in nessun caso poteva essere considerato atto della CCAS o del CONI, impediva di qualificare la CCAS quale organo del CONI e, conseguentemente, l'atto emesso dalla stessa quale provvedimento amministrativo, risultando del tutto assente un'autorità pubblica alla quale imputarlo.

⁽⁴⁰³⁾ Cfr. Cons. St., Sez. VI, n. 5025/2004, in *Foro Amm. – Cons. St.*, 2005, p. 1218 ss., con nota di L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale*, *cit.*, p. 1233 ss., e in *Dir. proc. amm.*, 2005, p. 990 ss., con note di F. GOISIS, *Le funzioni di giustizia*, *cit.*, p. 997 ss. e M. ANTONIOLI, *Sui rapporti fra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, *ivi*, p. 1026 ss. In ordine alla pronuncia in parola cfr. anche E. LUBRANO, *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità ammini-*

da cui muoveva il giudice di prime cure, pervenne a conclusioni esattamente opposte. I giudici di Palazzo Spada configurarono infatti la procedura camerale quale ultimo grado della giustizia sportiva negando la qualifica arbitrale.

La pronuncia si fondava su un duplice ordine di considerazioni. Da un lato si riteneva che la procedura avesse un fondamento obbligatorio e non volontario ⁽⁴⁰⁴⁾. Conseguentemente, le disposizioni federali che prevedevano il ricorso alla procedura CCAS non assumevano la veste di clausole compromissorie, trattandosi piuttosto di clausole espressive del “vincolo di giustizia”, di norme organizzative interne preposte all’individuazione dell’ultimo grado della giustizia sportiva, anche ai fini della determinazione della definitività del provvedimento e del conseguente limite di estensione della “pregiudiziale sportiva”.

Dall’altro assumeva preminente rilievo la qualificazione “sostanziale” dell’atto federale impugnato quale provvedimento amministrativo ⁽⁴⁰⁵⁾ e della situazione soggettiva controversa quale interesse legittimo, insuscettibile di compromissione in arbitri. Muovendo da queste premesse il Consiglio di Stato operò un *overruling* anche in ordine all’atto conclusivo della procedura camerale che assumeva, quale decisione di ultimo grado della giustizia sportiva, al pari degli atti emessi al termine dei precedenti gradi endofederali, la natura di provvedimento amministrativo, «benché emesso con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale». La qualificazione pubblicistica delle pronunce CCAS riverberava i propri effetti anche sul regime di impugnazione avanti agli organi della giurisdizione statale. In applicazione degli ordinari criteri di riparto indicati dalla l. n. 280/2003, infatti, l’esame del gravame veniva riservato alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, investito della cognizione piena riguardo alla legittimità dell’atto amministrativo.

strativa indipendente dopo la legge n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato, in *www.giustamm.it.*, n. 7/2004; M. BASILE, *op. cit.*, p. 280 ss.; A. ROMANO TASSONE, *op. ult. cit.*, p. 289 ss.

⁽⁴⁰⁴⁾ Deponeva in tal senso l’art. 12, co. 3, dell’allora vigente statuto CONI, che pareva introdurre a carico degli statuti federali un obbligo, e non una mera facoltà di prevedere il ricorso alla procedura in parola.

⁽⁴⁰⁵⁾ Si trattava di un provvedimento federale di diniego di ammissione al campionato di una società a seguito del controllo sulla gestione economica ex art. 12 l. n. 91/1981.

Il Consiglio di Stato, pur a fronte di alcune iniziali decisioni contrastanti dei giudici di primo grado ⁽⁴⁰⁶⁾, ha mantenuto fermo il proprio orientamento anche in altre pronunce successive ⁽⁴⁰⁷⁾, facendo ricorso alle medesime argomentazioni addotte nella sentenza del 2004. Anche al Tar Lazio, pertanto, alla fine, non è rimasto altro da fare che adeguarsi all'orientamento prevalente ⁽⁴⁰⁸⁾ che ha ricevuto, da ultimo, l'autorevole anche se implicito avallo della Corte costituzionale ⁽⁴⁰⁹⁾.

Questo orientamento appariva incerto e malfermo nelle premesse di partenza e contraddittorio nelle conclusioni. Il ragionamento dei giudici amministrativi prendeva le mosse dalla qualificazione in senso provvedimentale-autoritativo degli atti federali impugnati avanti alla CCAS e dalla conseguente incompromettibilità in arbitri delle pretese soggettive incise dagli stessi. Ad ulteriore sostegno della negazione della qualifica arbitrale alla procedura in parola, inoltre, venivano addotte una serie di argomentazioni di contorno che non andavano esenti da critiche.

⁽⁴⁰⁶⁾ Il Tar Lazio, infatti, da un lato continuava a sostenere l'orientamento "privatistico-arbitrale" con le pronunce in precedenza richiamate; dall'altro, cominciava ad aderire alla posizione del Consiglio di Stato. Sotto quest'ultimo profilo cfr. Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 7550/2004, *cit.* Conformi anche le ordinanze cautelari nn. 4858-4859/2004. Di recente, Cons. St., Sez. VI, n. 5782/2008, *cit.*, ha ascrivito natura arbitrale ad una pronuncia della CCAS in riferimento però ad un caso peculiare. La procedura era infatti stata radicata non sulla base di un'apposita previsione statutaria bensì di un apposito accordo compromissorio intervenuto tra le parti in epoca successiva all'insorgenza della controversia.

⁽⁴⁰⁷⁾ Cons. St., Sez. VI, ordd. nn. 3853, 3856, 3857, 3860 e 3865 del 2005; Cons. St., Sez. VI, n. 527/2006, in *Foro Amm. – Cons. St.*, 2006, p. 521 ss., in ordine alla quale cfr. P. MARCHETTO, *La natura del lodo sportivo alla luce della decisione del Consiglio di Stato 9 febbraio 2006*, n. 527, in *www.giustamm.it*, 9 novembre 2006; Cons. St., Sez. IV, n. 3559/2006, *cit.*; Cons. St., Sez. VI, n. 268/2007, in *Guida dir.*, 2007, 9, p. 90 ss.

⁽⁴⁰⁸⁾ Cfr. Tar Lazio, Sez. III, n. 5645/2007, *cit.*

⁽⁴⁰⁹⁾ L'ormai più volte richiamata sentenza n. 49/2011, *cit.*, Punto 3.1. del *Considerato in Diritto*, infatti, ha ritenuto di scorgere le "stimmate" del "diritto vivente" nelle richiamate pronunce dei giudici amministrativi. Per la verità, la Corte era stata investita soltanto in via indiretta della questione relativa alla natura della procedura CCAS e dell'atto conclusivo della stessa. Il CONI, infatti, sosteneva che il giudice *a quo* non avesse motivato adeguatamente in ordine alla rilevanza della questione di legittimità, proprio in riferimento alla natura della decisione della CCAS. Qualora, infatti, tale decisione fosse stata qualificata come lodo arbitrale, il ricorso al giudice *a quo* sarebbe stato inammissibile, perchè i lodi arbitrali sono soggetti ad ipotesi tipizzate di gravame, nessuna delle quali ricorreva nel caso di specie e, conseguentemente, la questione di legittimità costituzionale sarebbe stata irrilevante.

Anzitutto, pareva difficilmente sostenibile il fondamento obbligatorio della procedura CCAS. E' pur vero, infatti, che tra i principi fondamentali di giustizia sportiva deliberati dal Consiglio Nazionale del CONI ve ne era uno che imponeva alle FSN di inserire nei propri statuti una clausola compromissoria con la quale astringere i soggetti federati a deferire le controversie alla procedura arbitrale, attraverso la sua incondizionata accettazione al momento della sottoscrizione della domanda di affiliazione o tesseramento. Si ribadisce però che le clausole arbitrali sono parte integrante del contratto associativo e l'adesione allo stesso costituisce il frutto non di un'imposizione, bensì di una scelta libera e consapevole ⁽⁴¹⁰⁾.

Del pari non condivisibile risultava l'inclusione della CCAS tra gli organi del CONI con conseguente imputazione a quest'ultimo dei suoi atti ed attribuzione agli stessi della natura provvedimentale-amministrativa. Le disposizioni dello statuto CONI e del regolamento, infatti, non recavano la definizione della CCAS quale organo del CONI e anzi dal loro tenore letterale era chiaramente desumibile la volontà di configurarla come una camera arbitrale istituita presso l'ente pubblico ma indipendente da esso ⁽⁴¹¹⁾.

Il fulcro del ragionamento seguito dai giudici amministrativi risiedeva però nella constatazione della incompetenza in arbitri della situazione soggettiva fatta valere. Ebbene, anche a voler ritenere corrette le premesse argomentative apparivano comunque contraddittorie, sotto il profilo logico-giuridico, le conseguenze che ne venivano fatte discendere. L'incompetenza in arbitri di una situazione soggettiva, infatti, determina l'invalidità della procedura arbitrale e del lodo conclusivo della stessa e, addirittura, ancor prima, la radicale nullità e inefficacia della clausola compromissoria che ne è posta a fondamento ⁽⁴¹²⁾, ma non può valere in alcun modo a tramutare un lodo arbitrale invalido in un provvedimento amministrativo. Il Consiglio di Stato, pertanto, coerentemente alle premesse del proprio ragio-

⁽⁴¹⁰⁾ In tal senso L. FERRARA, *op. ult. cit.*, p. 1241; G. NAPOLITANO, *Sport, cit.*, p. 1159, nonché Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 8943/2005. *Contra*, a sostegno della tesi del fondamento obbligatorio della procedura in parola, F. GOISIS, *La giustizia sportiva, cit.*, p. 331; G. BAROZZI REGGIANI, *Fenomeno sportivo e ordinamento statale, cit.*, p. 201.

⁽⁴¹¹⁾ Di contrario avviso è P. D'ONOFRIO, *op. ult. cit.*, p. 237, p. 275, secondo il quale il lodo era imputabile al CONI.

⁽⁴¹²⁾ Sul punto L. FERRARA, *op. ult. cit.*, p. 1245.

namento, avrebbe dovuto dichiarare invalido e annullare il lodo CCAS.

Viceversa, con l'intento di salvare le pronunce CCAS e di conferire loro una qualche valenza, ha identificato nella procedura camerale l'ultimo grado della giustizia sportiva, cui i soggetti dell'ordinamento sportivo erano obbligati a rivolgersi, in ossequio all'istituto della "pregiudiziale sportiva", prima di adire la giurisdizione statale ⁽⁴¹³⁾. In tal modo, le disposizioni federali contenenti le clausole di deferimento delle controversie sportive alla procedura CCAS non assumevano la veste di clausole compromissorie e venivano anzi ricondotte entro l'ambito di operatività del "vincolo di giustizia"- "pregiudiziale sportiva".

Anche a prescindere dalle considerazioni già svolte in ordine alla non sovrapponibilità tra "vincolo di giustizia" e clausole compromissorie, la conclusione cui erano pervenuti i giudici amministrativi non pareva comunque condivisibile ⁽⁴¹⁴⁾ alla luce del tenore letterale dell'art. 3, co. 1, l. n. 280/2003 ⁽⁴¹⁵⁾. All'interno della disposizione in parola vengono infatti tenuti rigorosamente distinti, attraverso una diversa collocazione topografica, la "pregiudiziale sportiva", quale rovescio della medaglia e proiezione esterna nell'ordinamento "generale" del "vincolo di giustizia", da un lato, e la procedura CCAS, dall'altro. Nel primo periodo, infatti, è richiamata la "pregiudiziale sportiva", attraverso l'espressa previsione della facoltà di ricorrere alla giurisdizione statale soltanto una volta «esauriti i gradi della giustizia sportiva». Dopodiché, al periodo immediatamente successivo, viene fatto salvo quanto stabilito dalle clausole compromissorie contenute negli statuti e nei regolamenti del CONI e delle FSN. Il riferimento è senz'ombra di dubbio alle clausole compromissorie che radicano la procedura CCAS. La clausola di "salvezza", pertanto, non può assumere alcun altro significato se non quello di tenere ferme, anche in

⁽⁴¹³⁾ Circa la natura di condizione di procedibilità del giudizio amministrativo delle procedure avanti alla CCAS cfr. Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 7550/2004, *cit.*; Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 4282/2005; Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 14813/2005, in *Giur. it.*, 2006, p. 1756. In senso contrario Tar Lazio, Sez. III, n. 2987/2004, *cit.*

⁽⁴¹⁴⁾ Aperte critiche alle pronunce del Consiglio di Stato si riscontrano in V. VIGORITI, *Considerazioni sulla giustizia sportiva alla luce delle recenti vicende calcistiche*, in *www.judicium.it*, 13 dicembre 2006; AA. VV., *Diritto dello sport*, *cit.*, p. 140 ss.

⁽⁴¹⁵⁾ Valorizza l'argomento letterale G. NAPOLITANO, *op. ult. cit.*, p. 5685.

rapporto ai criteri di riparto della giurisdizione in precedenza indicati, le procedure arbitrali di seguito elencate cui viene conferito il carattere di strumenti di risoluzione delle controversie sportive esterni ai gradi della giustizia sportiva e “alternativi” alla giurisdizione statale.

All'accoglimento delle conclusioni dei giudici amministrativi si frapponevano peraltro anche altre considerazioni. In primo luogo, l'espansione dell'ambito di operatività della “pregiudiziale sportiva” attraverso l'individuazione di un ulteriore grado di giustizia sportiva e il conseguente allungamento dei tempi occorrenti per rivolgersi alla giurisdizione statale riproponeva ed accentuava i dubbi di legittimità costituzionale avanzati nei confronti di questa ipotesi di giurisdizione “condizionata” ⁽⁴¹⁶⁾. In secondo luogo, il modello di giustizia sportiva prefigurato dalle pronunce del Consiglio di Stato, fondato su (almeno) due gradi di giustizia federale seguiti da un ulteriore grado di giudizio avanti al CONI (a sua volta necessariamente preceduto da un tentativo di conciliazione) si poneva in aperto contrasto con il diverso modello giustiziale esistente nell'ordinamento sportivo internazionale, ove ai due gradi di giudizio presso le IFS fa seguito un vero e proprio giudizio arbitrale avanti al TAS di Losanna.

Peraltro, la procedura CCAS avrebbe evidenziato profili di criticità anche nell'ipotesi in cui fosse stato apertamente riconosciuto che la natura provvedimentale ascrittata nel caso di specie era dovuta esclusivamente alla incompromettibilità in arbitri della situazione soggettiva fatta valere e che, in caso contrario, non vi sarebbero stati ostacoli ad una sua possibile qualificazione arbitrale. La procedura camerale e l'atto conclusivo della stessa avrebbero infatti assunto carattere «anfibo» ⁽⁴¹⁷⁾. A seconda della qualificazione “sostanziale” autoritativo-provvedimentale oppure negoziale-convenzionale ascritta agli atti federali impugnati e alla conseguente natura di interesse legittimo o di diritto soggettivo disponibile delle situazioni soggettive incise, infatti, la procedura camerale e i *decisa* della CCAS avrebbero

⁽⁴¹⁶⁾ Con specifico riferimento alla procedura in parola cfr. E. LUBRANO, *La “pregiudiziale sportiva” e il ruolo della Camera di Conciliazione del C.O.N.I.: un sistema da riformare?*, in *Dir. sport*, 2007, p. 1 ss., il quale suggeriva, ai fini della riduzione dei tempi, l'eliminazione della procedura conciliativa, ritenuta inutile e dannosa.

⁽⁴¹⁷⁾ Per usare le parole di C. CONSOLO, *Due corti e la giustizia sportiva del calcio fra arbitrato e atto amministrativo e, più ancora, tra pubblico e privato*, in *Corr. Giur.*, 2007, p. 1114.

alternativamente assunto il carattere di arbitrato e di lodo arbitrale oppure di procedimento e provvedimento amministrativo.

In conclusione, anche riguardo alla procedura CCAS si registrava la prevalenza dell'orientamento "panamministrativistico" quale naturale portato delle corrispondenti opzioni giuspubblicistiche già sperimentate sia in ordine al profilo "sostanziale", in relazione alla natura della gran parte delle attività federali e delle situazioni giuridiche sottese, sia in ordine al profilo "processuale", in relazione ai criteri di riparto della giurisdizione e al radicamento della stessa in capo al giudice amministrativo. La questione "processuale", pertanto, anche in questo caso, non condizionava in alcun modo la questione "sostanziale" sottostante ed anzi ne risultava condizionata, per cui non rivestiva alcuna utilità ai fini dell'individuazione della natura delle attività federali.

6. Il nuovo sistema di giustizia sportiva extrafederale: l'Alta Corte di Giustizia Sportiva quale ultimo grado di giustizia sportiva.

Per ovviare agli inconvenienti cui aveva dato luogo l'esperienza della CCAS, nel 2008 si è deciso di sopprimerla e di sostituirla con due organismi di nuovo conio. L'art. 12 dello statuto CONI di quell'anno ha infatti istituito l'Alta Corte di Giustizia Sportiva⁽⁴¹⁸⁾ e il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport⁽⁴¹⁹⁾, attraverso lo sdoppiamento e separazione delle funzioni in precedenza di spettanza della CCAS. All'Alta Corte, infatti, è stata assegnata la veste di organo di terzo ed ultimo grado della giustizia sportiva, mentre al TNAS è rimessa la risoluzione di alcune categorie di controversie sportive in funzione "integrativa" della giustizia sportiva ed "alternativa" alla giurisdizione statale.

L'Alta Corte svolge un duplice ruolo. In primo luogo, quale organismo permanente, provvisto di componenti fissi, esercita funzioni di governo ed amministrazione del complessivo sistema di giustizia arbitrale sportiva istituito presso il CONI⁽⁴²⁰⁾. In secondo luogo, per

⁽⁴¹⁸⁾ D'ora innanzi Alta Corte.

⁽⁴¹⁹⁾ D'ora innanzi TNAS.

⁽⁴²⁰⁾ Nell'assolvimento di tali compiti redige il regolamento del TNAS (art. 12 *bis*, co. 4, statuto CONI); forma la lista degli esperti dalla quale debbono essere tratti gli arbitri incaricati di dirimere le singole controversie devolute alla cognizione del

quanto maggiormente interessa in questa sede, è chiamata direttamente a dirimere le controversie in “materia sportiva” aventi ad oggetto diritti indisponibili ⁽⁴²¹⁾ o in relazione alle quali le parti non hanno pattuito la competenza arbitrale (art. 12 bis, co. 1, statuto CONI), a condizione che siano stati previamente esperiti i gradi della giustizia sportiva federale.

L’ambito oggettivo entro il quale è chiamata ad operare e le condizioni che ne legittimano l’instaurazione inducono ad escludere che alla procedura avanti all’Alta Corte possa ascriversi natura arbitrale. In primo luogo, infatti, la procedura in parola, in relazione alle categorie di controversie sportive poc’anzi indicate risulta inderogabile, obbligatoria e vincolante ⁽⁴²²⁾ e non riposa su un fondamento negoziale. Le disposizioni statutarie che disciplinano l’istituzione e l’organizzazione dell’Alta Corte e le procedure di sua pertinenza risultano infatti cogenti ed autoapplicative, imponendosi ai soggetti dell’ordinamento sportivo con forza propria, in virtù della loro semplice previsione all’interno dello statuto CONI, senza alcuna necessità di recepimento all’interno degli statuti federali o dell’espressa adesione alle stesse da parte dei soggetti federati ⁽⁴²³⁾.

In secondo luogo, i componenti dell’Alta Corte non possiedono i requisiti di terzietà e indipendenza personale e funzionale che costituiscono presupposti indefettibili di ogni procedura arbitrale ⁽⁴²⁴⁾. In

TNAS; decide sulle istanze di ricusazione dei medesimi; svolge ogni altro compito idoneo a garantire i diritti delle parti, a salvaguardare l’indipendenza degli arbitri e a facilitare la risoluzione delle controversie sportive, anche attraverso l’esemplificazione di quelle suscettibili di devoluzione alla cognizione arbitrale (art. 12 *ter*, co. 7, statuto CONI).

⁽⁴²¹⁾ Secondo G. VALORI, *op. cit.*, p. 141 ss., l’espressione fa riferimento alle controversie che in passato erano rimesse al collegio arbitrale in composizione fissa di cinque membri istituito presso la CCAS, vale a dire quelle relative all’ammissione ai campionati professionistici.

⁽⁴²²⁾ Come ha chiarito la stessa Alta Corte con la decisione n. 1/2010.

⁽⁴²³⁾ Cfr., in tal senso, M. SERIO, *Riorganizzazione del Sistema di Giustizia Sportiva e funzione nomofilattica delle Corti Federali di ultima istanza*, in *Nuove aut.*, 2010, p. 61 ss., il quale afferma che le disposizioni contenute nello statuto CONI sono provviste di contenuto “precoattivo”. Questa tesi è stata confermata dalla stessa Alta Corte con la decisione n. 14/2010, ove si afferma che «l’adeguamento delle fonti, ancorché auspicabile per una maggiore chiarezza del quadro normativo vigente, è meramente eventuale, poiché nelle more, il nuovo sistema di giustizia sportiva trova comunque applicazione».

⁽⁴²⁴⁾ Valgono al riguardo le considerazioni già svolte in precedenza in ordine ai componenti della CCAS. I membri dell’Alta Corte, infatti, seppur scelti tra perso-

terzo ed ultimo luogo assume rilievo decisivo l'ambito oggettivo di cognizione dell'Alta Corte, concernente le controversie sportive involgenti diritti "indisponibili" ⁽⁴²⁵⁾, in quanto tali insuscettibili di compromissione in arbitri, oppure diritti disponibili rispetto ai quali le parti non abbiano pattuito la competenza arbitrale ⁽⁴²⁶⁾.

All'Alta Corte deve pertanto ascrivere il ruolo di organo apicale e supremo della giustizia sportiva, provvisto di una funzione nomofilattica paragonabile a quella svolta nell'ordinamento "generale" dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione. Depongono in tal senso tre ordini di considerazioni. Anzitutto, le sono devolute soltanto le controversie di "notevole rilevanza" per l'ordinamento sportivo nazionale in virtù delle questioni di fatto e di diritto sottese ⁽⁴²⁷⁾. In secondo luogo, risultano sottratte alla sua competenza le medesime categorie di controversie in precedenza sottratte alla competenza della CCAS perchè ritenute di scarso rilievo ⁽⁴²⁸⁾. In terzo ed ultimo luogo, al principio di diritto in applicazione del quale l'Alta Corte decide la controversia viene attribuito carattere vincolante rispetto agli organi della

nalità dotate di elevata competenza giuridica, e pur dovendo sottoscrivere al momento dell'entrata in carica una dichiarazione con cui si impegnano ad esercitare il mandato con obiettività ed indipendenza e senza conflitti di interessi vengono nominati, a maggioranza qualificata non inferiore ai tre quarti dei componenti con diritto di voto, dal Consiglio Nazionale del CONI su proposta della Giunta. Appare pertanto evidente il rischio della commistione tra controllori e controllati derivante dal fatto che gli organi del CONI risultano composti, in modo prevalente, dai rappresentanti delle FSN.

⁽⁴²⁵⁾ Si tratterebbe, come afferma M. IMMORDINO, *op. cit.*, p. 309, dei diritti, non tassativamente elencabili, espressivi della personalità umana nelle sue molteplici sfaccettature e del principio personalistico di cui all'art. 2 cost.

⁽⁴²⁶⁾ Nel qual caso scatterebbe la procedura alternativa avanti al TNAS, come si vedrà di qui a poco.

⁽⁴²⁷⁾ Art. 12 *bis*, co. 2, statuto CONI; art. 3, co. 3, codice Alta Corte. Ne discende, come osserva M. IMMORDINO, *op. cit.*, p. 312, che è la stessa Alta Corte ad individuare la "notevole rilevanza" della questione, anche su impulso del ricorrente, e a determinare conseguentemente la latitudine della propria *potestas iudicandi*.

⁽⁴²⁸⁾ Si tratta, da un lato, di quelle concernenti le sanzioni pecuniarie e le sospensioni ritenute di "minore entità", vale a dire rispettivamente di importo inferiore a 10.000 euro o di durata inferiore a 120 giorni continuativi, rispetto alle quali vale una sorta di presunzione di "scarsa rilevanza" che conferisce loro carattere "bagatellare"; dall'altro, di quelle in materia di doping, rimesse alla cognizione dell'apposito Tribunale Nazionale Antidoping, nonché di quelle relative al diniego o alla revoca dell'affiliazione, rispetto alle quali l'ultima parola spetta alla Giunta Nazionale. Al riguardo è bene precisare che, a tenore dell'art. 6 del codice, l'Alta Corte compie un'operazione preliminare di "filtro" attraverso un procedimento in camera di consiglio volto a verificare l'ammissibilità del ricorso.

giustizia sportiva, che lo devono tenere «in massimo conto» (art. 12 bis, co. 2, statuto CONI).

L'Alta Corte, pertanto, opera quale organo di chiusura della giustizia sportiva cui è possibile ricorrere, previa valutazione dell'elevato rilievo della questione controversa, soltanto in seguito all'effettiva "consumazione" dei gradi giustiziali federali. Conseguentemente, in ossequio all'istituto della "pregiudiziale sportiva", è precluso ai soggetti federati adire i giudici statali prima di avere impugnato l'atto federale asseritamene lesivo di loro diritti o interessi "qualificati" avanti all'Alta Corte, la cui sola decisione può reputarsi definitiva e suscettibile di gravame esterno.

Riguardo alla natura della procedura avanti all'Alta Corte e dell'atto emesso all'esito della stessa riaffiorano i medesimi nodi problematici evidenziati in ordine ai *decisa* della CCAS. Anche in questo caso, infatti, stante la molteplicità di atti federali impugnabili e la varietà delle possibili situazioni soggettive incise, ogni valutazione circa la loro natura e, ancor prima, la loro "rilevanza" esterna dipende dalle valutazioni "sostanziali" dei giudici statali. L'affermato carattere indisponibile dei diritti oggetto delle controversie devolute alla sua cognizione, l'investitura di fonte regolamentare e l'esplicita qualificazione della procedura quale ultimo grado della giustizia sportiva, in attesa delle prime pronunce dei giudici statali, inducono a propendere per la tesi pubblicistico-provvedimentale⁽⁴²⁹⁾.

7. La qualificazione arbitrale della procedura avanti al Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport (TNAS).

La procedura avanti al TNAS è alternativa rispetto a quella avanti all'Alta Corte e presenta marcate differenze sia sul piano dei presupposti e dell'ambito applicativo che in ordine alla natura. Il ricorso al TNAS determina infatti l'instaurazione di una vera e propria procedura arbitrale, cui le parti decidono di ricorrere quale strumento privato di risoluzione delle controversie "alternativo" alla giurisdizione statale. Si tratta di un arbitrato "amministrato", la cui organizzazione viene rimessa all'Alta Corte, incaricata di emanare il regola-

⁽⁴²⁹⁾ In tal senso anche AA. VV., *Diritto dello sport, cit.*, p. 207.

mento contenente la disciplina del procedimento ⁽⁴³⁰⁾, mentre il concreto svolgimento è affidato ai collegi del TNAS.

Le disposizioni contenute nello statuto CONI e nel codice TNAS⁽⁴³¹⁾ concorrono a conferire alla procedura in parola tutte le caratteristiche proprie dell'arbitrato. Rileva anzitutto in tal senso il loro tenore letterale, laddove si parla esplicitamente di «competenza arbitrale», «collegi arbitrali» e «lodi arbitrali», a dimostrazione dell'inequivoca volontà del legislatore sportivo. Quanto ai singoli requisiti, dall'art. 12 *ter* si desume il fondamento volontaristico della procedura, la cui instaurazione risulta possibile soltanto nel caso in cui vi sia un'espressa previsione in tal senso negli statuti federali, «in conformità agli accordi degli associati». Presupposto indispensabile per accedere alla procedura TNAS è pertanto la presenza, all'interno delle Carte federali, di una clausola compromissoria, nonché la sua espressa ed inequivoca accettazione da parte dei soggetti federati ⁽⁴³²⁾.

Riguardo all'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione, sono devolute alla cognizione del TNAS le controversie che contrappongono le FSN ai soggetti federati ⁽⁴³³⁾. Il codice TNAS fornisce ulteriori precisazioni al riguardo. Da un lato, infatti (art. 2, co. 2), prevede il possibile assoggettamento all'arbitrato sia delle controversie provviste di rilievo meramente interno all'ordinamento sportivo che di quelle dotate di "rilevanza" esterna involgenti diritti disponibili. Dall'altro, esplicita il carattere alternativo della procedura arbitrale avanti al TNAS rispetto a quella avanti all'Alta Corte, relativa alle controversie sportive involgenti diritti indisponibili.

⁽⁴³⁰⁾ In ordine alle caratteristiche dell'arbitrato "amministrato" sportivo cfr. T. E. FROSINI, *L'arbitrato sportivo: teoria e prassi*, in www.associazioneeitalianacostituzionalisti.it, 2010, p. 5 ss.

⁽⁴³¹⁾ La denominazione esatta è «Codice dei giudizi innanzi al Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport e disciplina degli arbitri». Per una rassegna di taglio statistico sulle decisioni del TNAS nel primo biennio di funzionamento cfr. E. LUBRANO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport (TNAS): analisi della giurisprudenza (anni 2009-2010) e della natura delle relative decisioni*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2010, 3, p. 77 ss.

⁽⁴³²⁾ E' necessario, pertanto, il «simultaneo concorso di un duplice ordine di volontà», come sottolinea M. SERIO, *op. cit.*, p. 64.

⁽⁴³³⁾ Ad eccezione, al solito, di quelle relative alla comminazione di sanzioni di durata inferiore a 120 giorni, a 10.000 euro di multa e ammenda, a quelle in materia di doping (art. 12 *ter*, co. 1, Statuto CONI), e a quelle aventi ad oggetto un provvedimento federale di diniego o revoca dell'affiliazione (art. 3, co. 2, codice TNAS).

Ciò stante, la procedura avanti al TNAS assolve una duplice funzione. In riferimento alle controversie prive di “rilevanza” esterna, infatti, assume le vesti di un giudizio di impugnazione extrafederale “integrativo” dei gradi di giustizia endofederali che, pur svolgendosi secondo modalità *lato sensu* arbitrari, è insuscettibile di produrre effetti nell’ordinamento “generale”. Riguardo alle controversie sportive involgenti diritti soggettivi disponibili provvisti di “rilevanza” esterna, invece, assume i caratteri di un vero e proprio arbitrato, idoneo a produrre effetti anche nell’ordinamento “generale” quale strumento di giustizia privata “alternativo” alla giurisdizione statale. In entrambe le ipotesi, comunque, l’ammissibilità e procedibilità del ricorso al TNAS è subordinata, in ossequio al “vincolo di giustizia”-“pregiudiziale sportiva”, alla previa, effettiva “consumazione” dei gradi della giustizia sportiva o all’inoppugnabilità della decisione federale ⁽⁴³⁴⁾.

Sul piano procedurale sono state rimosse alcune incongruenze in precedenza manifestatisi riguardo alla procedura avanti alla CCAS ⁽⁴³⁵⁾. Unico argomento frapponibile alla qualificazione in senso autenticamente arbitrale della procedura TNAS è pertanto ancora una

⁽⁴³⁴⁾ Una significativa novità in tal senso è contenuta nell’art. 5, co. 2, del codice TNAS ove si statuisce che, qualora i gradi di giustizia federale non si concludano entro il termine di scadenza o, in mancanza, entro 60 giorni dalla loro proposizione sia comunque possibile, previa assegnazione di un ulteriore termine di 15 giorni per la decisione, ricorrere alla procedura arbitrale. In tal modo si è cercato di porre rimedio all’eccessiva durata delle procedure giustiziali federali, che aveva alimentato motivati dubbi di legittimità costituzionale in ordine all’ipotesi di giurisdizione “condizionata” introdotta dall’art. 3, co. 1, l. n. 280/2003, stante il rischio che un accesso tardivo alla giurisdizione statale potesse rivelarsi infruttuoso. In ordine alla necessità del previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva quale condizione di procedibilità del successivo ricorso al TNAS cfr. decisioni del 7 settembre 2009 (Pallavolo Pineto Dilettantistica/FIPAV); 9 febbraio 2010 (A.S.D. Beachman Club Adriatico/FIPSAS); 4 novembre 2010 (Abbondanza e Rugby Roma Olimpico/FIR).

⁽⁴³⁵⁾ In particolare, è stato rimodulato il rapporto tra procedura conciliativa e procedura arbitrale. Il tentativo di conciliazione, infatti, a tenore del co. 3 dell’art. 12 *ter* statuto CONI, deve essere ora obbligatoriamente esperito alla prima udienza arbitrale. Ciò stante, la procedura conciliativa non presenta più i contorni di una procedura autonoma, bensì di una delle fasi di cui si compone l’arbitrato TNAS. Come sottolinea T. E. FROSINI, *op. cit.*, p. 10, vi è stata un’inversione della procedura: in precedenza, era la procedura arbitrale ad essere eventuale, siccome subordinata all’esito infausto di quella conciliativa; ora accade l’esatto contrario, perché la procedura conciliativa è incardinata in quella arbitrale. L’art. 20, co. 6, Codice TNAS prevede comunque che il tentativo di conciliazione può essere rinnovato in ogni momento della procedura, qualora l’organo arbitrale ne ravvisi l’opportunità.

volta quello relativo alla carenza di terzietà e indipendenza dei componenti dei collegi ⁽⁴³⁶⁾.

Un'altra, rilevante modifica ha riguardato la natura della procedura arbitrale e del lodo conclusivo della stessa. Si è assistito infatti ad un ritorno alle origini, con il recupero del carattere rituale ⁽⁴³⁷⁾. Depongono in tal senso, *in primis*, le norme applicabili alla procedura, sia "sostanziali" ⁽⁴³⁸⁾ che "processuali" ⁽⁴³⁹⁾. In secondo luogo, rileva l'imputabilità del lodo esclusivamente agli arbitri che lo hanno emanato. In terzo ed ultimo luogo, assolutamente pregnante risulta il regime di impugnazione cui è assoggettato il lodo TNAS ex artt. 12, co. 3, statuto CONI e 28 codice TNAS, ove si richiama il rimedio impugnatorio tipico dei lodi rituali, vale a dire l'azione di nullità avanti alla Corte d'Appello ex art. 828 c.p.c. Il lodo TNAS, pertanto, in virtù del suo carattere rituale, dispiega *inter partes*, anche nell'ambito dell'ordinamento "generale", un'efficacia equiparabile a quella di una

⁽⁴³⁶⁾ Siccome tratti da un elenco di esperti scelti dall'Alta Corte e pertanto espressivi, seppure in via mediata ed indiretta, delle FSN che, attraverso i propri rappresentanti, compongono gli organi del CONI, a loro volta investiti del compito di nominare i membri dell'Alta Corte. Questi timori, come ha sottolineato E. LUBRANO, *op. ult. cit.*, p. 80, parrebbero fugati dal fatto che, al contrario di quanto avveniva riguardo alla CCAS si riscontra, ad oggi, un'elevatissima percentuale di decisioni favorevoli ai ricorrenti e ciò dimostrerebbe la sostanziale "indipendenza" dei componenti del TNAS rispetto ai «poteri forti» del sistema sportivo, vale a dire le FSN. Allo stesso modo L. FERRARA, *Giustizia sportiva, cit.*, p. 529, ritiene che il problema sia stato risolto con l'istituzione del TNAS, in virtù del ruolo svolto al riguardo dall'organo di amministrazione degli arbitrati e della scelta del terzo arbitro attraverso l'accordo tra gli altri due indicati dalle parti in contesa.

⁽⁴³⁷⁾ Cfr. sul punto, A. M. MARZOCCO, *Sulla natura e sul regime di impugnazione del lodo reso negli arbitrati presso il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport*, in *www.judicium.it*, 30 novembre 2009.

⁽⁴³⁸⁾ L'art. 4, co. 1, codice TNAS, dopo avere previsto che le controversie sportive provviste di rilievo meramente interno vengono decise in conformità ai principi e alle norme dell'ordinamento sportivo, sancisce l'applicazione anche dei principi e delle norme dell'ordinamento "generale" alle controversie dotate di "rilevanza" esterna.

⁽⁴³⁹⁾ L'art. 4, co. 2, codice TNAS richiama espressamente la disciplina afferente all'arbitrato rituale contenuta nel Titolo IV del Libro Ottavo c.p.c. e ogni altra disposizione del medesimo Titolo che non risulti derogata o integrata ad opera di disposizioni del codice TNAS. Il co. 3 prevede ulteriormente che, ove manchino disposizioni specifiche, spetta all'organo arbitrale indicare le regole procedurali da applicare, nel rispetto del principio del contraddittorio, in modo da pervenire a soluzioni che assicurino imparzialità, parità di trattamento e speditezza.

sentenza ⁽⁴⁴⁰⁾ e il suo adempimento risulta garantito anche all'interno dell'ordinamento sportivo ⁽⁴⁴¹⁾.

Gli indici di diritto positivo convergono tutti nella medesima direzione e depongono a favore della qualifica arbitrale della procedura TNAS e della decisione emessa all'esito della stessa. Non è però pacifica la loro applicazione ed interpretazione in tal senso da parte degli organi della giustizia sportiva extrafederale.

Nelle decisioni del TNAS, infatti, non è possibile scorgere un indirizzo univoco in ordine al reale fondamento volontaristico della procedura. La questione era stata affrontata, in un primo momento, allo scopo di risolvere un problema di diritto transitorio-intertemporale causato dal mancato adeguamento degli statuti federali alle innovazioni apportate allo statuto CONI nel 2008, in particolare dalla persistente previsione della devoluzione delle controversie all'ormai soppressa CCAS anziché al TNAS. Le clausole compromissorie inserite negli statuti federali, inoltre, siccome paramtrate alla vecchia competenza della CCAS, sottraggono alla cognizione del TNAS un novero di controversie più ampio ed esteso rispetto a quanto indicato nello statuto CONI ⁽⁴⁴²⁾.

Il TNAS, pertanto, è stato chiamato a risolvere due questioni di rilievo, relative rispettivamente alla possibilità o meno di fondare la propria competenza sulle clausole compromissorie federali riferite all'ormai soppressa CCAS, e quindi all'ultrattività o meno delle stesse, da un lato; e all'individuazione dell'ambito oggettivo rimesso alla sua cognizione, a fronte del cennato contrasto sul punto tra norme CONI e norme federali, dall'altro. La risoluzione di detti quesiti implicava la previa individuazione del fondamento della procedura in parola. Si sono sviluppati al riguardo due distinti orientamenti.

⁽⁴⁴⁰⁾ Circa il valore di *res inter alios acta* e l'assenza di qualsivoglia profilo nomofilattico del lodo all'interno dell'ordinamento sportivo cfr., ancora una volta, M. SERIO, *op. cit.*, p. 67.

⁽⁴⁴¹⁾ E' infatti prevista la possibilità di ricorrere, in caso di inottemperanza, ad un'apposita procedura avanti all'Alta Corte, disciplinata all'art. 29 del codice TNAS e destinata a concludersi con la nomina di un commissario *ad acta*, cui può provvedere direttamente l'Alta Corte oppure, in alternativa, la FSN interessata.

⁽⁴⁴²⁾ Ad es., lo statuto FIGC prevede la sottrazione alla cognizione arbitrale CCAS delle controversie relative all'applicazione delle sanzioni pecuniarie di importo inferiore a 50.000 euro, mentre l'analogo limite previsto dall'art. 12 *ter* statuto CONI riguarda le sanzioni di importo inferiore a 10.000 euro.

Secondo il primo ⁽⁴⁴³⁾, il fondamento della procedura dovrebbe rinvenirsi solo ed esclusivamente nelle disposizioni statutarie del CONI istitutive del TNAS che risulterebbero pertanto provviste, al pari di quelle relative all'Alta Corte, di carattere imperativo ed auto-applicativo e non necessiterebbero conseguentemente di recepimento ad opera degli statuti federali ⁽⁴⁴⁴⁾. Trattandosi inoltre di norme "superfederali", sarebbero inderogabili da parte delle norme federali. Ne discenderebbe, sotto il profilo oggettivo-materiale, che gli unici limiti cui è assoggettata ed assoggettabile la "giurisdizione" del TNAS sono quelli previsti nell'art. 12 *ter* dello statuto CONI, senza che possano rivestire alcun rilievo quelli indicati riguardo alla procedura CCAS nelle clausole compromissorie federali, da ritenersi soppresse al pari dell'ente cui fanno riferimento.

In seguito, però, è prevalso un diverso, orientamento ⁽⁴⁴⁵⁾, fondato sul tenore letterale dell'art. 12 *ter* dello statuto CONI, ove si sottolinea la natura arbitrale della procedura TNAS. Il fondamento della procedura in parola dovrebbe perciò individuarsi non nella disposizione statutaria medesima bensì nelle clausole compromissorie federali che vi fanno riferimento. Soccorrono, al riguardo, le disposizioni federali riferite alla CCAS, ritenute provviste di efficacia ultrattiva riguardo al radicamento della competenza arbitrale del TNAS. Di contro, però, proprio in ragione della loro ultrattività, occorre fare riferimento esclusivamente alle clausole compromissorie federali per individuare gli ambiti oggettivi-materiali rimessi alla cognizione dell'organo arbitrale e i limiti cui soggiace.

Vi è pertanto l'urgenza di provvedere ad un'operazione di adeguamento degli statuti federali alle innovazioni introdotte con

⁽⁴⁴³⁾ Espresso dalla decisione del 3 settembre 2009 (A.S.C. Settebagni Calcio Salario/FIGC-ASD Pro Calcio Sabina).

⁽⁴⁴⁴⁾ In tal senso si è espressa anche l'Alta Corte con la decisione n. 1/2009, in *Foro it.*, 2009, c. 656 ss., in ordine alla quale cfr. F. TOSEL, *La giurisdizione dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva del CONI quale ultimo grado di giustizia. Presupposti e limiti del contenzioso esofederale. Così è (se vi pare)*, in www.giustiziasportiva.it, 2/2009.

⁽⁴⁴⁵⁾ Il riferimento è alla decisione TNAS del 15 dicembre 2009 (Ascoli Calcio 1989 S.P.A./FIGC), riguardo alla quale cfr. F. FRENI, *La giustizia sportiva in cammino: la necessaria vigenza dell'art. 30 dello statuto F.I.G.C. ed il doppio vertice del sistema*, in www.giustamm.it, 23 dicembre 2009; più di recente, cfr. decisione TNAS del 2 febbraio 2011 (A. C. Chievo Verona S.R.L./FIGC); decisione TNAS del 4 marzo 2011 (Lumezzane/FIGC).

l'istituzione del TNAS che, pur non necessaria, appare opportuna al fine di conferire un fondamento certo alla sua competenza e di evitare l'insorgenza di potenziali conflitti tra disposizioni statutarie CONI e disposizioni federali ⁽⁴⁴⁶⁾. In base a questo secondo orientamento, infatti, le disposizioni contenute nello statuto CONI, a differenza di quelle afferenti all'Alta Corte, non hanno la forza di imporsi autonomamente nei confronti delle FSN ma abbisognano di essere recepite dagli statuti federali. In pratica, come è stato correttamente osservato⁽⁴⁴⁷⁾, rivestono un carattere meramente «programmatico», perchè si limitano ad istituire un organo arbitrale presso il CONI e a dettarne una disciplina di base, rimettendo poi all'autonomia negoziale di ciascuna FSN la scelta se avvalersene o meno, entro quali limiti e con quale ampiezza.

L'adesione all'uno o all'altro orientamento determina conseguenze diverse in ordine alla natura della procedura e delle decisioni del TNAS. Secondo il primo orientamento, in linea di continuità rispetto a quanto affermato in precedenza riguardo alla procedura CCAS, il TNAS è organo di giustizia superfederale di terzo grado. Il secondo orientamento, invece, valorizzando le indicazioni letterali contenute nello statuto CONI del 2008 e nei due codici, ha postulato l'esistenza di due diverse procedure radicate presso gli organi di vertice del sistema. Quella presso l'Alta Corte rappresenta il terzo ed ultimo grado della giustizia sportiva mentre quella presso il TNAS presenta tutte le caratteristiche di un arbitrato volontario "amministrato".

Le pronunce del TNAS dovrebbero consentire di delineare il riparto di competenza tra i due organismi che compongono il sistema di giustizia sportiva extrafederale. Il criterio dirimente per accedere all'una o all'altra procedura è rappresentato dalla pretesa soggettiva fatta valere dal ricorrente. Le controversie afferenti a situazioni soggettive disponibili oppure prive di "rilevanza" esterna, infatti, sono assoggettate alla cognizione del TNAS qualora gli siano state espressamente devolute a mezzo di clausola compromissoria contenuta negli statuti federali o comunque di altro valido patto compromissorio. La

⁽⁴⁴⁶⁾ Il TNAS, pertanto, si è visto costretto in più occasioni a declinare la *potestas iudicandi* in relazione a controversie che, pur rientranti nel suo ambito cognitivo secondo le previsioni dell'art. 12 *ter* statuto CONI, risultavano sottratte alla competenza della CCAS in virtù delle previsioni in tal senso contenute nelle clausole compromissorie federali.

⁽⁴⁴⁷⁾ Cfr. M. SERIO, *op. cit.*, p. 62 ss.

relativa procedura assume pertanto le vesti di un arbitrato rituale che, a seconda dei casi, assolve una funzione meramente “integrativa” del sistema giustiziale federale senza rivestire alcun rilievo esterno, oppure dispiega effetti anche nell’ordinamento “generale” quale forma di giustizia privata “alternativa” alla giurisdizione statale.

Alla cognizione dell’Alta Corte risultano invece assoggettate le controversie involgenti situazioni soggettive indisponibili, da un lato, e quelle afferenti a diritti disponibili oppure a situazioni soggettive “ir-rilevanti”, qualora non siano state devolute al TNAS, dall’altro. La relativa procedura si configura quale terzo ed ultimo grado della giustizia sportiva ma il provvedimento conclusivo della stessa assume diversa natura a secondo della qualificazione della situazione soggettiva attorno alla quale si controverte. E’ ragionevole supporre che gli statuti federali cercheranno di rimettere alla cognizione del TNAS la totalità delle controversie arbitrabili, riservando residualmente all’Alta Corte soltanto quelle afferenti alle situazioni soggettive indisponibili, con conseguente assunzione da parte della relativa procedura delle sembianze di un procedimento amministrativo, al cui esito viene emesso un provvedimento amministrativo provvisto di “rilevanza” esterna impugnabile avanti al giudice amministrativo.

A prescindere dagli indici di diritto positivo e dalle caratteristiche strutturali e procedurali ascritte agli organismi in parola, pertanto, assume ancora una volta rilievo decisivo la questione “sostanziale” sottostante, relativa alla qualificazione degli atti e delle attività federali controversi e della situazione soggettiva incisa, la cui risoluzione è rimessa alla valutazione dei giudici statali. Conseguentemente, il modello giustiziale extrafederale fondato sull’alternativa tra procedura arbitrale e terzo grado di giustizia sportiva potrebbe disvelare i medesimi profili problematici evidenziati riguardo alla procedura CCAS.

La perpetuazione dei tradizionali orientamenti “panamministrativistici” in riferimento alla quasi totalità delle attività federali potrebbe infatti ingenerare una confusione di ruoli tra i due organi di giustizia extrafederale. Alla qualificazione in senso pubblicistico-provvedimentale delle attività federali conseguirebbe infatti l’insorgenza di veri e propri interessi legittimi indisponibili, con conseguente sottrazione delle relative controversie, anche in spregio ad eventuali clausole federali di segno contrario, alla competenza arbitrale TNAS e devoluzione delle stesse all’Alta Corte. Ne deriverebbe lo svuotamento del ruolo e delle attribuzioni del TNAS.

Qualora, invece, in ossequio alla lettera delle clausole federali, si ritenesse possibile adire il Tribunale Arbitrale, rimarrebbe il dilemma relativo alla natura delle sue decisioni. I giudici statali, infatti, si troverebbero di fronte alla consueta alternativa: dichiarare l'invalidità della procedura arbitrale e della clausola compromissoria sulla quale si fonda, in virtù dell'incompromettibilità in arbitri della situazione soggettiva fatta valere, oppure qualificare l'atto promanante dal TNAS come provvedimento amministrativo, con tutte le conseguenze che ne discendono. Ne conseguirebbe inevitabilmente, nella migliore delle ipotesi, la nullità della procedura avanti al TNAS qualora la si volesse qualificare in termini autenticamente arbitrali, in conseguenza della nullità delle clausole compromissorie su cui si fonda e, nella peggiore, l'attribuzione alla stessa della natura provvedimento-amministrativa. In entrambi i casi ne uscirebbero stravolte le linee portanti del sistema di giustizia extrafederale introdotto dallo statuto CONI del 2008 e sostanzialmente pretermesse le indicazioni di tenore letterale ivi contenute⁽⁴⁴⁸⁾.

Di contro, risulterebbe agevole postulare la natura arbitrale della procedura TNAS qualora i giudici statali addivenissero alla qualificazione privatistico-negoziale delle principali categorie di attività federali. Non resta che attendere le prime decisioni al riguardo per valutare se il nuovo sistema di giustizia extrafederale riuscirà a superare indenne il vaglio della giurisdizione statale oppure sarà destinato ancora una volta a crollare sotto i colpi del "panamministrativismo" imperante.

Quel che è certo, per quanto interessa in questa sede, è che neppure dall'analisi del sistema di giustizia sportiva extrafederale possono trarsi elementi utili per la risoluzione della *vexata quaestio* relativa alla natura delle attività federali. Anche sotto questo profilo, infatti, la questione "sostanziale" risulta propedeutica a quella "processuale", perché è la qualificazione in senso pubblicistico o privatistico delle attività federali e delle situazioni soggettive incise a condizionare la qualificazione in senso provvedimento o arbitrale delle procedure avanti agli organi giurisdizionali sportivi extrafederali, e non viceversa.

⁽⁴⁴⁸⁾ E' ciò che auspica, in ultima analisi, lo stesso E. LUBRANO, *op. ult. cit.*, p. 97, il quale suggerisce un ripensamento sulla natura della procedura TNAS e un ritorno al passato con la configurazione della stessa quale procedimento amministrativo.

8. La qualificazione delle attività federali tra perpetuazione degli orientamenti “panamministrativistici” e suggestioni giusprivatistiche.

Nessuno dei profili sinora passati in rassegna si è rivelato decisivo ai fini dell'inquadramento dogmatico del fenomeno sportivo e delle attività federali entro gli schemi del diritto pubblico o del diritto privato.

E' apparso sin dall'inizio inadeguato e insoddisfacente il tentativo di muovere dal profilo soggettivo, dalla natura degli organismi preposti alla sua regolamentazione ed organizzazione, oppure dal profilo ordinamentale. Da un lato, infatti, è ben noto il fenomeno dei soggetti privati cui vengono rimesse funzioni pubbliche così come, al contrario, gli enti pubblici, oltre a svolgere vere e proprie attività amministrative, operano a volte anche *iure privatorum*, mediante attività di carattere negoziale. Dall'altro, ciascun ordinamento “generale” consente l'esistenza, al proprio interno, di una molteplicità di ordinamenti “settoriali” e “particolari”, ad esso comunque assoggettati e provvisti di un grado più o meno ampio di autonomia, che possono partecipare della sua natura pubblica oppure conservare natura privata.

Non ha avuto miglior sorte l'approccio processuale, fondato sull'analisi dei rapporti tra sistema giustiziale sportivo, federale ed extrafederale, e giurisdizione statale, che rappresenta soltanto lo sfondo entro il quale sorgono e si sviluppano le problematiche di nostra pertinenza. La risoluzione delle principali questioni problematiche che improntano detti rapporti risulta infatti condizionata dalla previa risoluzione delle questioni “sostanziali” afferenti alla natura delle attività federali.

E' preferibile pertanto volgere lo sguardo al profilo oggettivo per indagare direttamente la natura pubblica o privata delle diverse attività federali. Preliminare alla qualificazione in un senso o nell'altro di ciascuna attività federale risulta l'accertamento della sua “rilevanza”, *sub specie* di incidenza su una o più situazioni giuridiche soggettive “qualificate”. I profili ordinamentali e soggettivi, cui si è negato carattere risolutivo in ordine all'obiettivo di fondo della presente indagine, conservano al riguardo un margine di utilità quali “indici sintomatici” di cui è possibile avvalersi per l'individuazione della “rilevanza” e della natura delle diverse attività federali. Da un lato, infatti, l'espansione o il restringimento dell'area della “rilevanza” di-

pendono anche dall'opzione di fondo prescelta riguardo ai rapporti interordinamentali. Dall'altro, sulla natura delle attività federali non può non incidere, pur non risultando decisiva, la natura (pubblica o privata) ascritta al soggetto che le esercita e le modalità (provvedimentali-autoritative o negoziali-convenzionali) a mezzo delle quali vengono svolte. In conclusione i profili ordinamentali, soggettivi ed oggettivi si compenetrano e concorrono alla qualificazione delle attività federali e delle situazioni soggettive connesse.

La qualificazione in senso pubblicistico o privatistico di ciascuna attività federale risulta pertanto rimessa in ultima analisi alla valutazione congiunta, da parte del giudice statale, di una molteplicità di profili di diversa natura, tra i quali spiccano quelli soggettivi, attinenti alla natura delle FSN; teleologici, relativi alle finalità che le attività federali intendono perseguire; oggettivi, afferenti all'essenza stessa delle attività federali e alle modalità del loro esercizio. Sotto quest'ultimo profilo, da un lato, sul piano soggettivo, non può non assumere rilievo il fatto che il decreto "Melandri-Pescante" ha espressamente attribuito alle FSN la personalità giuridica di diritto privato, riconoscendo loro la veste di associazioni riconosciute. Dall'altro, però, sul piano oggettivo, vi è il problema dell'interpretazione dell'art. 23 dello statuto CONI e del corretto significato da attribuire alla locuzione "valenza pubblicistica" con cui si qualificano le attività federali ivi elencate.

Il giudice statale, pertanto, è chiamato ad una valutazione di carattere "sostanziale", nel compimento della quale riceve scarso ausilio dagli indici di diritto positivo, siccome "ambivalenti", perchè suscettibili di interpretazione tanto in chiave giuspubblicistica quanto in chiave giusprivatistica. L'adesione all'una anziché all'altra opzione finisce pertanto per dipendere in larga misura dalle inclinazioni giuridico-culturali dell'interprete. Proprio per questo motivo, pur a fronte delle riforme intervenute *in subiecta materia* nell'ultimo quindicennio, riguardo alla quasi totalità delle attività federali continuano a prevalere gli orientamenti "panamministrativistici" consolidatisi durante la vigenza della legge del '42. L'interpretazione "panpubblicistica" degli indici di diritto positivo muove dalla discutibile premessa che allo sport "agonistico-ufficiale" sono sottesi interessi e finalità pubbliche, per cui le relative attività di organizzazione e gestione formano oggetto di vere e proprie funzioni pubbliche, il cui esercizio è non a caso

rimesso in capo ad un ente pubblico, il CONI, con facoltà di delega ai soggetti privati preposti alle singole discipline sportive, le FSN.

I presupposti da cui muove l'orientamento in parola, però, appaiono suscettibili di considerazione critica se si pone mente alle argomentazioni di carattere "sistematico" più volte richiamate, relative all'inserimento dell'ordinamento sportivo "ufficiale" italiano entro un contesto ordinamentale sportivo transnazionale provvisto di natura privatistico-convenzionale, da un lato, e al "substrato" associativo che connota l'ente pubblico CONI, conferendogli natura confederativa, dall'altro, sulla scorta delle quali l'ordinamento sportivo "ufficiale" assume le vesti di un ordinamento "particolare", all'interno del quale si perseguono finalità ed interessi "settoriali" privi di valenza pubblica. Vi è poi il contesto privatistico-associativo di fondo entro il quale si è mosso il decreto "Melandri-Pescante", che ha espressamente attribuito natura privata alle FSN, allo scopo di contrapporla alla natura pubblica del CONI.

La complessiva considerazione di questi fattori dovrebbe spingere i giudici statali, anche in ossequio all'ottica "sussidiaria" costituzionalmente suggerita, a interpretare ed applicare gli "ambivalenti" indici di diritto positivo in chiave sempre più spiccatamente privatistica. Riguardo a ciascuna delle principali categorie di attività federali, pur a fronte della perpetuazione degli orientamenti "panamministrativistici" cominciano a registrarsi, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, le prime, caute aperture all'ottica giusprivatistica.

L'orientamento tradizionale resiste anzitutto in riferimento agli atti federali incidenti sul momento "genetico" e "terminale" del rapporto federativo. In particolare, all'affiliazione continua ad ascrivere natura di provvedimento amministrativo ammissivo e attributivo di *status*, frutto dell'esercizio di una potestà discrezionale, mediante il quale si acquisisce una sorta di "licenza", di "concessione" all'esercizio dell'attività sportiva "ufficiale" entro il contesto ordinamentale all'uopo predisposto⁽⁴⁴⁹⁾.

Gli indici di diritto positivo "sostanziale" e "processuale" che sorreggono la visione giuspubblicistica appaiono però suscettibili di

⁽⁴⁴⁹⁾ Continua a sostenere la natura pubblica dell'affiliazione P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, Rimini, 2004, p. 127 ss. Cfr. anche Trib. Napoli, 31 agosto 2004, in *Foro it., Rep.*, 2005, p. 2306, nonché *Giur. Mer.*, 2004, p. 2551 ss., e in *Fall.*, 2005, p. 655 ss., con nota di M. ANTONIOLI, *Azienda calcistica e fallimento*, *ivi*, p. 666 ss.; Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 2987/2004, *cit.*; Cons. St., Sez. VI, n. 5025/2004, *cit.*

revisione critica e alimentano suggestioni giusprivatistiche. Sul piano “sostanziale”, l’inclusione delle attività federali relative «all’ammissione e all’affiliazione di società e di associazioni sportive» nel novero di quelle provviste di “rilevanza pubblicistica” non ha alcun rilievo, data l’“ambivalenza” di significati ascrivibile alla locuzione in parola, che può valere ad assoggettare le relative attività federali non ad un regime giuridico di diritto amministrativo, quanto piuttosto all’opera di “funzionalizzazione per principi” del CONI, nel quadro di un regime giuridico di “diritto privato speciale”.

Sul piano “processuale”, le controversie relative agli atti federali in parola non sono assoggettabili alla cognizione arbitrale del TNAS bensì alla Giunta del CONI che prima di assumere le proprie decisioni deve acquisire il parere dell’Alta Corte. Gli interessi sottesi all’esercizio di queste attività parrebbero pertanto assumere implicitamente la configurazione di interessi legittimi, indisponibili e incompromettibili in arbitri. In realtà, la sottrazione alla cognizione arbitrale del TNAS delle controversie in parola non assume alcun significato preciso circa la presunta volontà del legislatore statale e sportivo di qualificare in senso pubblicistico le corrispondenti attività federali e le situazioni soggettive connesse. Parrebbe trattarsi invece di una scelta neutra, vista la facoltà di assoggettare alla cognizione arbitrale soltanto alcune e non altre delle pur numerose situazioni soggettive “disponibili” connesse ai diversi profili dell’attività sportiva. Peraltro, quand’anche si trattasse di una presa di posizione del legislatore sportivo a favore dell’indisponibilità delle situazioni soggettive incise, non ne deriverebbe automaticamente una loro qualificazione in termini di interessi legittimi, perché l’indisponibilità è una caratteristica che connota anche alcuni diritti soggettivi.

Non assume rilievo decisivo neppure il fatto che le controversie *de quibus* risultino assoggettate alla giurisdizione amministrativa esclusiva perché la questione “processuale” –come detto- rappresenta un *posterius* rispetto a quella “sostanziale” e non la condiziona e anzi ne è condizionata.

L’ostacolo più difficile da sormontare sulla strada della svolta giusprivatistica è rappresentato semmai dal mantenimento in vita dell’obbligo di ricorrere alla Giunta dell’ente pubblico CONI avverso gli atti federali di diniego o revoca dell’affiliazione. L’attenta considerazione dei richiamati elementi “sistematici” induce a ritenere –non diversamente da quanto si è visto riguardo al riconoscimento delle

FSN- che la potestà del CONI e, dietro sua delega, delle FSN non ha un fondamento pubblico, risiedendo piuttosto nel riconoscimento della “patente di ufficialità” a sua volta concesso al CONI e alle FSN dagli organismi sportivi privati transnazionali, il CIO e le IFS. In quest’ottica l’affiliazione, lungi dal rivestire natura pubblico-provvedimentale, rappresenta nient’altro che l’atto di ingresso in un contesto ordinamentale privatistico-associativo ⁽⁴⁵⁰⁾. Peraltro, nell’esercizio delle attività propedeutiche all’emanazione degli atti di affiliazione o di diniego e revoca della stessa, le FSN e la Giunta del CONI applicano disposizioni di stampo negoziale-convenzionale, promananti dagli organismi sportivi internazionali o dagli organi federali.

Nell’ottica giusprivatistica, sostenuta da taluno già sotto il vigore della legge del ’42 ⁽⁴⁵¹⁾, il rapporto affiliativo assume pertanto le vesti di un rapporto associativo e gli atti costitutivi e gli statuti federali natura di veri e propri contratti associativi ⁽⁴⁵²⁾ aperti all’adesione di nuovi membri, in ossequio al principio c.d. della “porta aperta” o della “struttura aperta” che informa la disciplina vigente. Conseguentemente, la richiesta di affiliazione avanzata dalle società sportive si configura come una proposta contrattuale, espressiva della volontà di partecipare al contratto associativo originario. L’atto a mezzo del quale la FSN accoglie la richiesta assume del pari natura negoziale, quale accettazione della proposta contrattuale a seguito della quale si perfeziona l’incontro di volontà necessario per la nascita del rapporto associativo. Lo *status* federativo assume conseguentemente le vesti di uno *status* associativo, la cui acquisizione si determina *iure privatorum*, a mezzo di atti negoziali configurabili nei termini di pro-

⁽⁴⁵⁰⁾ Si conferirebbe così rilievo alla veste “confederale” del CONI, con conseguente apprezzamento dei rapporti con le FSN non in chiave di controllo pubblico bensì endoassociativa. In pratica, il CONI svolgerebbe tali attività non nella veste di ente pubblico bensì *iure privatorum*, nella diversa veste di “confederazione delle FSN” ed organo di vertice dell’ordinamento sportivo nazionale, a tutela degli interessi “collettivi” degli associati e non di veri e propri interessi pubblici.

⁽⁴⁵¹⁾ A favore della natura privatistica dell’affiliazione si esprimevano A. QUARANTA, *op. ult. cit.*; F. P. LUISSO, *La giustizia sportiva, cit.*, p. 220 ss., con indicazioni bibliografiche ivi contenute.

⁽⁴⁵²⁾ In ordine alla natura negoziale dell’atto costitutivo di un’associazione si era già autorevolmente pronunciato M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo, cit.*, p. 1149.

posta di adesione al contratto associativo e di accettazione della stessa da parte degli organi associativi (⁴⁵³).

Gli affiliandi, peraltro, non potrebbero vantare alcuna pretesa all'affiliazione giuridicamente qualificata e tutelabile, perché non esiste nel nostro ordinamento un diritto all'ingresso in un'associazione. L'art. 16 c.c., infatti, nella parte in cui prevede l'obbligatoria indicazione, nell'atto costitutivo, delle condizioni di ammissione, vale soltanto a vietare l'inserimento di clausole contenenti l'assoluto divieto di nuove adesioni, ma non impone a carico degli organi associativi l'obbligo di accettare le domande di ammissione di coloro che possiedono i requisiti prescritti (⁴⁵⁴). Di contro la revoca dell'affiliazione, comportando la definitiva rescissione del rapporto associativo e la perdita del relativo *status* già acquisito e delle prerogative connesse, potrebbe a buon diritto sussumersi tra le ipotesi di esclusione disciplinate all'art. 23 c.c. In pratica, pertanto, in quest'ottica, sarebbe ravvisabile una situazione soggettiva "qualificata" sottesa alla conservazione dello *status* associativo-affiliativo ma non alla sua acquisizione.

Considerazioni soltanto in parte analoghe valgono per gli atti federali incidenti sul tesseramento, cui l'orientamento tradizionale ascriveva natura di provvedimenti amministrativi ammissivi e attributivi di *status*. Anche in questo caso non assumono rilievo decisivo, per i motivi già visti a proposito dell'affiliazione, sul piano "sostanziale", la "rilevanza pubblicistica" delle attività in parola e, sul piano "processuale", l'inclusione delle controversie ad esse afferenti nel novero di quelle rimesse alla giurisdizione amministrativa esclusiva. Contrariamente a quanto si è visto riguardo all'affiliazione, inoltre, non è previsto il ricorso alla Giunta CONI avverso gli atti federali definitivi di diniego o revoca del tesseramento, per cui le controversie che li riguardano possono essere deferite, una volta esauriti i gradi giustiziali federali, alla cognizione arbitrale TNAS oppure all'Alta Corte, a seconda della natura "sostanziale" e del carattere disponibile o indisponibile ascritto alle situazioni soggettive incise.

⁽⁴⁵³⁾ In tal senso L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo*, cit., p. 24 ss.

⁽⁴⁵⁴⁾ Cfr. F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, Bologna, Roma, 1976, p. 152 ss., ad avviso del quale la clausola che predetermina i requisiti di ammissione dei nuovi soci si rivolge esclusivamente agli organi interni dell'associazione per imporre loro di attenersi nell'esame delle domande di ammissione e non ai terzi, non potendosi configurare neppure in termini di offerta contrattuale al pubblico ex art. 1336 c.c.

Sotto questo profilo, pertanto, in assenza di indicazioni di segno contrario dalle quali desumerne la natura pubblica, l'espreso riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato in capo alle FSN, *sub specie* di associazioni riconosciute, ad opera del decreto "Melandri-Pescante" induce a prediligere l'opzione "sostanziale" privatistica ⁽⁴⁵⁵⁾ e a configurare il rapporto federativo sotteso al tesseramento quale rapporto associativo. Trovano pertanto ingresso le considerazioni svolte riguardo all'affiliazione in ordine alla natura negoziale degli atti federali di ratifica, diniego o revoca del tesseramento e della richiesta avanzata dal tesserando ⁽⁴⁵⁶⁾.

In quest'ottica, le FSN agiscono in posizione di pariordinazione rispetto al richiedente o, al più, in veste *lato sensu* "autoritativa", al solo scopo di provvedere alla tutela di interessi propri della collettività degli associati e non di veri e propri interessi pubblici. La situazione soggettiva "qualificata" provvista di "rilevanza" esterna coincide con lo *status* associativo, suscettibile di tutela nei limiti e alle condizioni previste nell'ordinamento "generale". Ciò stante, risulterebbe sprovvisto di tutela chi si vedesse respingere la richiesta di tesseramento dato che, come detto, non esiste un diritto soggettivo all'ingresso nell'associazione. Né potrebbe ipotizzarsi la lesione di una situazione soggettiva "qualificata" sottesa all'esercizio della pratica sportiva quale manifestazione della personalità umana perchè, come già si è visto, il mancato ingresso in una FSN non determina alcuna preclusione allo svolgimento dell'attività sportiva in sé e per sé considerata ma impedisce soltanto la partecipazione alle competizioni sportive organizzate entro il circuito dell'"agonismo programmatico illimitato" e il conseguimento per le proprie *performance* della patente di "ufficialità".

⁽⁴⁵⁵⁾ Sostenuta, già prima della riforma del '99, da F. P. LUISO, *op. ult. cit.*, p. 221; R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa, cit.*, p. 51 ss. e, in epoca immediatamente successiva, da C. ALVISI, *op. ult. cit.*, p. 158 ss. Più di recente, cfr. A. PISCINI, *Il tesseramento di un atleta: natura giuridica dell'atto e dei vincoli conseguenti*, Roma, 2003, p. 40; G. SCIANCALEPORE, *op. cit.*, p. 116.

⁽⁴⁵⁶⁾ Si esprime in senso favorevole all'inclusione del rapporto di tesseramento nello schema del rapporto associativo G. BRUNO, *I soggetti dell'attività sportiva*, in *Manuale di diritto dello sport, cit.*, p. 156, il quale sottolinea però che vi sono delle differenze rispetto agli schemi tipici dei contratti con comunione di scopo. Sul punto cfr. anche A. LEPORE, *Rapporti e responsabilità tra sodalizi sportivi e atleti. Il tesseramento sportivo quale ipotesi di collegamento negoziale*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2008, p. 288 ss.

Al contrario, è possibile ravvisare l'esistenza di un diritto soggettivo alla conservazione dello *status* associativo già acquisito, come dimostra la tutela apprestata dall'art. 24 c.c. avverso gli atti di esclusione degli associati. Si tratta di un diritto soggettivo disponibile, perché l'associato può disporre liberamente del proprio *status* associativo, rinunciandovi in ogni momento attraverso le modalità all'uopo previste. Ne consegue, sul piano "processuale", la possibile devoluzione delle relative controversie all'arbitrato TNAS, da un lato; l'insorgenza di dubbi di legittimità costituzionale in ordine al radicamento della giurisdizione amministrativa esclusiva, dall'altro.

La tesi giusprivatistica nell'ultimo decennio ha ricevuto sempre più spesso accoglimento negli orientamenti giurisprudenziali. In un primo momento la Sezione Lavoro della Suprema Corte ⁽⁴⁵⁷⁾ ha espressamente qualificato il tesseramento quale atto negoziale tra lo sportivo e la FSN, equiparandolo alla domanda di adesione all'associazione, e la revoca dello stesso quale esclusione dall'associazione assoggettabile alla disciplina di cui all'art. 24 c.c. Successivamente le Sezioni Unite ⁽⁴⁵⁸⁾, adite in sede di regolamento di giurisdizione, hanno attribuito natura privata agli atti e alle attività in parola, facendone derivare l'insorgenza di diritti soggettivi, con conseguente radicamento della giurisdizione in capo al giudice ordinario. Tale orientamento si è poi di recente consolidato in virtù di alcune pronunce non direttamente afferenti al tesseramento ⁽⁴⁵⁹⁾. Talvolta, però, il giudice amministrativo ha continuato ad applicare le categorie

⁽⁴⁵⁷⁾ Cfr. Cass., Sez. Lav., n. 11751/2003, *cit.*, relativa ad una controversia afferente al rapporto di lavoro tra un calciatore ed una società calcistica ove peraltro, richiamando quasi testualmente le argomentazioni addotte da F. GALGANO, *op.ult. cit.*, p. 152 ss., si nega la configurabilità di un obbligo a contrarre in capo all'associazione.

⁽⁴⁵⁸⁾ SS. UU. Civ., n. 14666/2003, *cit.*

⁽⁴⁵⁹⁾ Cfr. Cass. Pen., n. 38154/2009, in *Riv. dir. econ. sport*, 2010, 1, p. 95 (s.m.), con nota di R. STINCARDINI, A. PISCINI, *La responsabilità delle Federazioni Sportive Nazionali per erronea certificazione dell'idoneità sportiva rilasciata presso strutture sanitarie esterne all'atleta dilettante*, *ivi*, p. 95 ss., ha affermato la natura contrattuale del rapporto di tesseramento intercorrente tra l'atleta e la FSN desumendone la natura parimenti contrattuale della responsabilità civile gravante sulla seconda nei confronti del primo. Cass., Sez. Lav., n. 10867/2009, *cit.*, del pari, ha ribadito il carattere contrattuale-associativo del rapporto instaurato tra FSN e soggetti federati attraverso il tesseramento.

del diritto amministrativo in riferimento a vicende connesse con il tesseramento ⁽⁴⁶⁰⁾.

Qualora se ne riconosca la “rilevanza”, dovrebbe addivenirsi alla qualificazione privatistico-negoziale anche delle attività “tecniche” applicative delle “regole del gioco”. Non esistono, al riguardo, indici di diritto positivo da cui desumerne la natura pubblica. Da un lato, infatti, l’art. 23 dello statuto CONI non le include tra quelle provviste di “rilevanza pubblicistica”. Dall’altro, nelle disposizioni del decreto “Melandri-Pescante”, tra i compiti che il CONI è chiamato a svolgere non figura la regolamentazione “tecnica” delle discipline sportive, trattandosi di un ambito riservato alla “competenza tecnica specializzata” delle FSN.

Numerosi elementi depongono invece a favore della tesi giurprivatistica. Anzitutto le disposizioni “tecniche”, al pari delle “fonti normative” sportive che le contengono, hanno natura convenzionale-negoziale ⁽⁴⁶¹⁾, perché promanano dagli organismi sportivi nazionali ed internazionali provvisti di personalità giuridica di diritto privato, e sono il frutto dell’accordo intervenuto tra gli associati. Si tratta pertanto di “norme di relazione”, mediante le quali gli associati-competitori disciplinano i loro rapporti reciproci in ordine al corretto svolgimento delle competizioni.

In secondo luogo, anche il “potere” dei soggetti ed organi federali chiamati ad applicare queste disposizioni riposa su un fondamento negoziale e non autoritativo. Non vi è un’investitura di una potestà pubblica da parte di una disposizione legislativa né una delega da parte dell’ente pubblico-CONI, bensì soltanto il consapevole e volontario assoggettamento alle decisioni degli organi associativi da parte degli associati nel momento in cui, con la sottoscrizione del modulo di tesseramento o di affiliazione, accettano le condizioni prescritte per entrare a far parte dell’ordinamento “settoriale” federale.

Conseguentemente, anche gli atti federali emanati in applicazione delle disposizioni “tecniche” possiedono carattere negoziale e

⁽⁴⁶⁰⁾ Il riferimento, in particolare, è a Cons. St., Sez. VI, n. 6377/2006, *cit.*, ove si è attribuita alle disposizioni e agli atti federali volti alla selezione degli arbitri la natura di atti amministrativi.

⁽⁴⁶¹⁾ A questa conclusione perviene lo stesso F. GOISIS, *La giustizia sportiva*, *cit.*, p. 75, il quale afferma che le regole “tecniche”, per essere efficaci, debbono essere convenzionalmente accettate, per cui assumono “rilevanza” esterna sotto un profilo privatistico-contrattuale.

non autoritativo-provvedimentale. L'adesione alla tesi giusprivatistica, peraltro, sul piano "processuale" consentirebbe ai soggetti federati, nei limiti e alle condizioni già viste, di impugnare alcuni atti "tecnici" avanti ai giudici statale al fine di ottenere il rispetto dei "patti associativi" e dello "scopo associativo" di cui sono espressione.

Continua invece a prevalere l'orientamento "panamministrativistico" riguardo agli atti federali di diniego di ammissione ai campionati delle società professionistiche emanati in applicazione dell'art. 12 l. n. 91/1981⁽⁴⁶²⁾. Sul piano "sostanziale" depongono a favore della qualificazione pubblica degli atti in parola la disposizione testè richiamata e l'art. 23 statuto CONI, anche in combinato disposto tra loro. L'art. 12, infatti, mantiene saldamente in capo all'ente pubblico CONI la titolarità del potere di controllo, prevedendo soltanto la facoltà di delegarne il mero esercizio alle FSN. Quanto allo statuto CONI, nel novero delle attività "a valenza pubblicistica" risultano incluse anche quelle relative «al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici», tra le quali sembrano rientrare anche i controlli in parola che contribuiscono a garantire, seppur in via indiretta e mediata, il regolare svolgimento delle competizioni. La medesima disposizione, inoltre, laddove afferma che possiedono "valenza pubblicistica" le attività federali «il cui carattere pubblicistico è espressamente previsto dalla legge», consente di ricavare la qualificazione pubblicistica delle attività in parola proprio dall'art. 12.

Sul piano "processuale" le controversie afferenti alle attività in parola, in un primo momento "riservate" alla giustizia sportiva, sono state in seguito espunte dalle legge di conversione e risultano ora incluse nel novero di quelle rimesse, in via residuale, alla giurisdizione amministrativa esclusiva⁽⁴⁶³⁾. Emblematica dell'immutata propen-

⁽⁴⁶²⁾ Cfr., al riguardo, Cons. St., Sez. VI, n. 2546/2001, *cit.*; Tar Reggio Calabria, n. 471/2003, in www.giustiziaamministrativa.it, ove si ribadisce che le attività federali di ammissione-esclusione dai campionati in applicazione delle regole relative al controllo gestionale ed economico-finanziario sono espressive di una potestà pubblica delegata dal CONI alle singole FSN; di recente, Cons. St., Sez. VI, n. 1975/2010, in *Dir. sport*, 2010, p. 87 ss., che ha riconosciuto carattere "ammissivo" alle relative procedure; SS. UU. Civ., n. 23598/2010, in *Giust. Civ.*, 2011, I, p. 1753 ss.

⁽⁴⁶³⁾ La conclusione in parola risulta imposta, oltre che dall'esplicita sottrazione del contenzioso avente ad oggetto le attività federali di non ammissione ai campionati dalla categoria delle controversie "tecniche", anche dal fatto che queste ultime

sione “panamministrativistica” risulta una pronuncia del Consiglio di Stato ⁽⁴⁶⁴⁾, ove si ribadisce che le disposizioni e le attività in parola ⁽⁴⁶⁵⁾ perseguono finalità pubbliche e che gli atti federali di non ammissione ai campionati sono espressivi di una potestà pubblica il cui esercizio è delegato dal CONI alle FSN. Tali atti hanno natura di provvedimenti amministrativi, incidenti su interessi legittimi insuscettibili di compromissione in arbitri, stante l’indisponibilità della *res litigiosa* ⁽⁴⁶⁶⁾. Da ultimo, questo orientamento è stato suffragato dall’Alta Corte ⁽⁴⁶⁷⁾, che ha affermato la propria *potestas iudicandi* in ordine ad una controversia relativa all’ammissione al campionato sul presupposto dell’indisponibilità della situazione soggettiva fatta valere ⁽⁴⁶⁸⁾.

dovrebbero intendersi riferite soltanto alle dispute afferenti l’andamento e l’esito delle gare, stante la loro finalizzazione al «corretto svolgimento delle competizioni sportive». In tal senso P. D’ONOFRIO, *Manuale, cit.*, p. 211 ss.; E. LUBRANO, *I rapporti, cit.*, p. 45.

⁽⁴⁶⁴⁾ Cfr. Cons. St., Sez. VI, n. 5025/2004, *cit.*

⁽⁴⁶⁵⁾ Si segnala, sul punto, una questione problematica circa la legittimazione attiva all’impugnazione degli atti federali. Risulta chiaro che il provvedimento di diniego può essere impugnato soltanto dalla società non ammessa, che è l’unica che vanta un effettivo interesse. Di contro, potrebbero avere interesse ad impugnare il provvedimento di ammissione una pluralità di società controinteressate perché inserite nella graduatoria degli eventuali ripescaggi. Riguardo a quest’ultima questione si sono espressi in senso negativo, in riferimento alla medesima vicenda, tanto Tar Lazio, Sez. III-ter, nn. 4533-4537/2005, quanto Cons. St., nn. 3858-3859/2005. In senso critico rispetto alle pronunce da ultimo citate cfr. G. CARUSO, *Sulla posizione dei club terzi necessario un ripensamento*, in *Guida dir.*, 2005, 36, p. 97 ss.

⁽⁴⁶⁶⁾ L’orientamento in parola ha ricevuto una sostanziale conferma in epoca successiva ad opera di una molteplicità di pronunce, tra cui Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 1724/2005, ove si riconducono gli atti in parola nella categoria dei provvedimenti amministrativi ammissivi in senso tecnico; Tar Lazio, Sez. III-ter, n. 4539/2005, in *Guida dir.*, 2005, 35, p. 108 ss. e Cons. St., Sez. VI, n. 3860/2005, *ivi*, p. 107 ss., con nota di G. CARUSO, *Sulla mancata ammissione alla serie A la parola spetta ai giudici amministrativi*, *ivi*, p. 112 ss.; Cons. St., Sez. VI, n. 3863/2005, in *Guida dir.*, 2005, 36, p. 96 ss., con nota di G. CARUSO, *Sulla posizione, cit.*, p. 97 ss.; Cons. St., Sez. VI, n. 268/2007, *cit.*, e la relativa nota di commento di G. MANFREDI, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organismi sportivi*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, p. 615 ss. Per un’approfondita analisi delle molteplici pronunce intervenute al riguardo in quegli anni cfr. L. GIACOMARDO, *I Tar... tecipanti al campionato, ovvero: quelli che... il fischio d’inizio lo dà il Tribunale*, in *D & G, Ins. Spec.*, 2005, p. 54 ss.

⁽⁴⁶⁷⁾ Decisione n. 5/2009.

⁽⁴⁶⁸⁾ Per la verità, anche il TNAS si è pronunciato in diverse occasioni su controversie aventi ad oggetto la mancata ammissione al campionato a seguito dei controlli ex art. 12 l. n. 91/1981. Cfr. decisioni del 19 ottobre 2009 (Nuova AMG Sebastiani Basket Rieti/FIP) e del 22 aprile 2010 (Polisportiva Alghero/FIGC).

Anche in questo caso, però, una più attenta analisi sistematica degli indici di diritto positivo consentirebbe di sottoporre a revisione critica il principale argomento addotto a sostegno della tesi giuspubblicistica, vale a dire il combinato disposto degli artt. 12 l.n. 91/1981 e 23 statuto CONI. In primo luogo, infatti, laddove la disposizione da ultimo richiamata parla di «corretto svolgimento delle competizioni sportive e dei campionati» sembra fare riferimento soltanto alle attività federali dirette a garantire la continuità delle manifestazioni “agonistiche-ufficiali”. In secondo luogo, riguardo alla titolarità di esercizio dei poteri di controllo in capo al CONI e alla loro eventuale “valenza pubblicistica” può ricevere applicazione la tesi della “funzionalizzazione per principi”. La delega alle FSN si risolve infatti nella predeterminazione, da parte dell’ente pubblico, dei criteri e delle modalità di esercizio dei controlli, per ogni altro aspetto rimessi all’autonomia privata degli organi federali. In pratica, i controlli soggiacciono ad un regime di “diritto privato speciale” riguardo al quale la predeterminazione dei criteri e delle modalità del loro esercizio da parte del CONI assolve la sola funzione di individuare *ex ante* i limiti entro i quali deve svolgersi l’autonomia privata delle FSN. Allo stesso modo il controllo sostitutivo del CONI nelle ipotesi “patologiche” di verificata inadeguatezza dei controlli federali rappresenta soltanto una modalità di esplicazione del rapporto di “funzionalizzazione per principi”. In un’ottica giusprivatistica ancor più marcata, intesa a valorizzare la natura “confederale-associativa” del CONI quale “confederazione delle FSN”, peraltro, le due modalità di controllo preventivo e successivo dell’ente pubblico assumerebbero la veste di attività inter-associative volte al perseguimento di un interesse “settoriale-collettivo” proprio dell’ordinamento “particolare” sportivo.

Peraltro gli organi federali non dispongono di alcun margine di discrezionalità nell’applicazione delle disposizioni federali e dei criteri predeterminati dal CONI, che impongono loro di svolgere un’opera di meccanico accertamento della sussistenza o meno, in capo alle società richiedenti, di una serie di requisiti ⁽⁴⁶⁹⁾, il cui acclarato

⁽⁴⁶⁹⁾ Si tratta, più precisamente, di indici di solidità economica desumibili in modo obiettivo dalla documentazione che le società hanno l’onere di depositare presso gli appositi organi di controllo entro termini perentori stabiliti a pena di decadenza.

possesso determinerebbe pertanto l'insorgenza di un vero e proprio diritto soggettivo all'iscrizione al campionato ⁽⁴⁷⁰⁾.

Considerazioni del medesimo tenore valgono anche a proposito degli atti federali incidenti sulla carriera dei direttori di gara e, più in generale, sull'organizzazione del settore arbitrale. Da un lato, infatti, lo *status* di arbitro presenta i caratteri di uno *status* associativo rispetto al quale assume rilievo, anche sul piano della "rilevanza", la distinzione tra atti che ne determinano l'acquisizione e la conservazione o la perdita definitiva, incidendo sull'*an* del rapporto associativo, e atti che incidono sul *quomodo* di tale rapporto, determinando una modifica delle sue modalità di svolgimento. Dall'altro, a sostegno della natura pubblicistica di queste attività si afferma che sono espressive di una potestà pubblica in virtù delle finalità perseguite dalle disposizioni che le disciplinano ⁽⁴⁷¹⁾. Questa argomentazione presta però il fianco a due ordini di obiezioni. *In primis*, non si identifica con precisione l'interesse pubblico sotteso all'esercizio di tale attività. In secondo luogo, anche a voler includere queste attività federali tra quelle volte «al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi» provviste di "valenza pubblicistica" ex art.

⁽⁴⁷⁰⁾ La tesi dell'accertamento vincolato, sostenuta in passato da un indirizzo giurisprudenziale assolutamente minoritario, è stata riproposta di recente in occasione delle vicende relative al c.d. "caso Empoli" (Tar Lazio, nn. 526-529/2005, *cit.*). I giudici amministrativi, in modo del tutto inopinato, hanno affermato che gli atti federali applicativi dell'art. 12, l. n. 91/1981 sono frutto di una discrezionalità vincolata ed incidono pertanto su diritti soggettivi che, pur dovendo essere fatti valere, al pari degli interessi legittimi, avanti al giudice amministrativo, munito al riguardo di giurisdizione esclusiva, risultano disponibili e pertanto pienamente arbitrabili.

⁽⁴⁷¹⁾ Le disposizioni di organizzazione dei ruoli arbitrali sarebbero «funzionalizzate all'obiettivo di favorire lo sviluppo e il perfezionamento dell'attività sportiva agonistica, che l'ordinamento giuridico generale assegna al CONI e ai suoi organi», e si tratterebbe di un obiettivo di interesse pubblico, come ha affermato Tar Puglia, Bari, Sez. I, n. 3477/2001, in *Foro Amm.*, 2001, p. 1247, confermata da Cons. St., Sez. VI, n. 6377/2006, *cit.*, in riferimento ad una controversia avente ad oggetto un atto federale di collocamento "fuori ruolo" di un arbitro. Il carattere provvedimento dell'atto, la sussistenza di un interesse legittimo e la conseguente giurisdizione del giudice amministrativo vengono affermati sulla scorta della considerazione del carattere pubblico delle attività federali volte all'organizzazione del settore arbitrale: «Non può negarsi il rilievo organizzativo-sociale nei suoi riflessi sull'assicurazione del più corretto e regolare svolgimento delle gare calcistiche, degli atti relativi alla formazione e gestione dei ruoli arbitrali, che non possono pertanto riguardarsi come meri momenti di regolazione degli interessi degli associati proprio per i riflessi esterni che dispiegano in ordine allo svolgimento delle gare e dei campionati».

23, co. 1, statuto CONI, non se ne desumerebbe comunque la natura pubblica, stante la più volte indicata “ambivalenza” della locuzione.

Restano da analizzare, infine, le attività “disciplinari”. Secondo l’orientamento “panamministrativistico” tradizionale, in applicazione del criterio dell’incidenza di *status* assumevano “rilevanza” tanto le sanzioni “disciplinari” espulsive, idonee ad incidere sull’*an* del rapporto federativo determinandone la definitiva rescissione, quanto quelle idonee ad incidere sul *quomodo* dello *status* federativo, determinandone la stabile alterazione o la modifica di alcune delle facoltà e prerogative connesse. Agli atti “disciplinari” si ascriveva pertanto natura provvedimento, perché determinavano in via unilaterale ed autoritativa la modifica di uno *status* soggettivo e risultavano espressive di una posizione di “supremazia speciale” delle FSN.

La l. n. 280/2003 aveva relegato gli atti federali in parola nel limbo dell’“indifferenza giuridica” ma è prevalsa al riguardo un’interpretazione costituzionalmente orientata che ne riconosce la potenziale “rilevanza”. Conseguentemente, permane intatto il problema della loro qualificazione pubblicistica o privatistica. *More solito*, alcuni indici di diritto positivo favorirebbero la perpetuazione dell’orientamento “panamministrativistico”. Anzitutto, la persistente applicazione del criterio dell’incidenza di *status* consente di ricondurre questi atti tra quelli incidenti sull’affiliazione e sul tesseramento, espressamente provvisti di “valenza pubblicistica” ex art. 23 statuto CONI. In secondo luogo, sul piano “sostanziale” esiste una regolamentazione “disciplinare” dell’ente pubblico CONI cui i soggetti federati sono direttamente assoggettati, provvista di diretta efficacia precettiva siccome applicabile anche in caso di mancato recepimento da parte dei singoli regolamenti federali ⁽⁴⁷²⁾. Sul piano “procedurale”, infine, i “procedimenti disciplinari” debbono svolgersi nel rispetto dei Principi Fondamentali di Giustizia Sportiva deliberati dalla Giunta del CONI.

Anche tali indici paiono suscettibili di diversa interpretazione. In primo luogo, infatti, non tutte le sanzioni “disciplinari” considerate “rilevanti” possiedono un grado di afflittività tale da incidere sull’*an* o sul *quomodo* del rapporto federativo e, comunque, la “valenza pubblicistica” loro ascritta non comporterebbe necessariamente

⁽⁴⁷²⁾ Si allude al Codice di Comportamento Sportivo approvato dal Consiglio Nazionale del CONI, riguardo al quale cfr. AA. VV., *Diritto dello sport*, cit., p. 149.

l'attribuzione della natura pubblica quanto piuttosto l'assoggettamento al regime di "funzionalizzazione per principi".

Proprio in quest'ottica dovrebbero leggersi le attività di indirizzo preventivo che il CONI esercita nei confronti delle attività "disciplinari" federali riguardo alle condotte sanzionabili e alle garanzie "procedurali". Da un lato, infatti, le regole di condotta contenute nel Codice di Comportamento sono sostanzialmente riprodottrici delle più importanti norme di comportamento sportivo vigenti nella *lex sportiva* transnazionale, per cui sono il frutto dell'accordo convenzionale degli associati e assumono un'indubbia coloritura contrattuale-privatistica. Dall'altro, analoghe considerazioni valgono a proposito delle regole "processuali" espresse dai Principi Fondamentali di Giustizia Sportiva che, pur determinando la "procedimentalizzazione" delle attività "disciplinari", non valgono a conferire loro natura pubblico-amministrativa trattandosi di principi di rango primario il cui rispetto –come detto– è imposto tanto all'interno dei processi e dei procedimenti amministrativi quanto all'interno delle procedure arbitrali e delle procedure paragiurisdizionali endoassociative.

Vista la mancanza di indici di diritto positivo dai quali desumere la natura pubblica delle attività in parola, pertanto, l'interprete, anche in questo caso, in un'ottica "sussidiaria" e in considerazione degli elementi "sistematici" più volte richiamati, potrebbe ricorrere ad una visione giusprivatistica. In tale ottica, assumerebbero la configurazione di attività afferenti al rapporto associativo che lega le FSN agli affiliati e ai tesserati, il cui fondamento risiede non nella posizione di "supremazia speciale" rivestita dagli organi federali bensì nel volontario assoggettamento alla potestà "disciplinare" e al regime sanzionatorio federale manifestato dagli associati al momento dell'instaurazione del rapporto federativo, attraverso l'accettazione degli statuti e delle normative federali derivante dalla sottoscrizione dei relativi moduli⁽⁴⁷³⁾.

Le disposizioni poste a fondamento di dette attività, contenenti i singoli "illeciti disciplinari" e le sanzioni sono norme convenzionali, clausole negoziali del contratto associativo mediante le quali gli associati pattuiscono le regole di comportamento indispensabili per garantire il corretto svolgimento della vita associativa. Le sanzioni "disci-

⁽⁴⁷³⁾ In tal senso F. P. LUISO, *op. ult. cit.*, p. 239 ss.; A. DE SILVESTRI, *Le qualificazioni giuridiche, cit.*, p. 298; R. CAPRIOLI, *op. ult. cit.*, p. 135.

plinari” sportive, pertanto, assumono consistenza e natura di “pene contrattuali private”⁽⁴⁷⁴⁾, inflitte agli associati nelle ipotesi di violazione del contratto associativo.

Gli atti “disciplinari” incidenti sul rapporto federativo riceverebbero pertanto lo stesso trattamento riservato a quelli che determinano la rescissione del rapporto associativo, con conseguente applicazione degli artt. 23 e 24 c.c. La prima disposizione consentirebbe l’impugnazione avanti al giudice statale tanto dei provvedimenti “disciplinari”, qualora presentino profili di contrasto con l’atto costitutivo o con lo statuto delle FSN, quanto delle disposizioni federali che ne giustificano l’emanazione, qualora presentino profili di contrasto con norme imperative⁽⁴⁷⁵⁾, con l’ordine pubblico o con il buon costume. La seconda disposizione, invece, consentirebbe la sindacabilità esterna dei provvedimenti “disciplinari” espulsivi irrogati ai tesserati e agli affiliati, qualificabili in termini di atti di esclusione dell’associato.

Permangono invece profili di incertezza sul piano “processuale”. Così come avveniva in passato riguardo alla CCAS, infatti, le controversie “disciplinari” sono deferibili alla competenza “arbitrale” del TNAS⁽⁴⁷⁶⁾, come si evince sia dalle disposizioni federali che depongono espressamente in tal senso sia, implicitamente e *a contrario*, dal

⁽⁴⁷⁴⁾ Sul punto cfr. F. GALGANO, *Delle persone giuridiche*, cit., p. 339; F. P. LUISSO, *Le pene private nel diritto sportivo*, in *Le pene private*, a cura di D. Busnelli, G. Scalfi, Milano, 1985, p. 171 ss.; A. DE SILVESTRI, *op. ult. cit.*, p. 298 e, di recente, L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, cit., p. 514 ss., il quale ritiene che tutte le sanzioni “disciplinari”, a prescindere dalla loro entità e dalla loro incidenza economica “diretta” o “indiretta”, trovino fondamento in una regola negoziale provvista di “rilevanza” giuridica. Sulle “pene private” nell’ambito dell’associazionismo privato cfr., *ex multis*, S. PATTI, *Pena privata* (voce), in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, XIII, Torino, 1997, p. 349 ss.; M. G. BARATELLA, *Le pene private*, Milano, 2006.

⁽⁴⁷⁵⁾ Quali le disposizioni costituzionali poste a presidio di diritti indisponibili come quello di manifestazione del pensiero (art. 21 cost.). Secondo alcuni (cfr. U. RUFFOLO, *Pubblicità redazionale, manifestazione del pensiero e limiti (anche costituzionali) al rimedio inibitorio/censorio*, in *Resp. comun. impr.*, 1996, p. 167), le clausole federali che limitano tale diritto, ad es. quelle che sanzionano le dichiarazioni lesive di un tesserato, sarebbero radicalmente nulle; secondo altri (cfr. R. CAPRIOLI, *op. ult. cit.*, p. 151 ss.), invece, si tratterebbe di clausole perfettamente lecite, siccome comportanti non la rinuncia o la limitazione del diritto indisponibile, quanto piuttosto la rinuncia o la limitazione alla tutela giurisdizionale di tale diritto.

⁽⁴⁷⁶⁾ La gran parte del contenzioso che si sviluppa avanti al TNAS riguarda proprio le questioni “disciplinari”, come ricorda E. LUBRANO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport*, cit., p. 79, per cui il TNAS assume le vesti di «organo di giustizia extrafederale in materia disciplinare».

combinato disposto dell'art. 12 *ter*, co. 1, statuto CONI, e dell'art. 3, co. 1, del relativo regolamento, ove si prevede la sottrazione alla competenza arbitrale TNAS delle controversie sportive «concernenti sanzioni pecuniarie di importo inferiore a diecimila euro o sospensioni di durata inferiore a centoventi giorni continuativi»⁽⁴⁷⁷⁾. L'art. 2, co. 1, del regolamento prevede infine la deferibilità al TNAS delle controversie sportive «concernenti diritti disponibili e quelle rilevanti nel solo ordinamento sportivo».

Appare pertanto evidente che il legislatore sportivo, nel prevedere la sottoposizione alla procedura in parola delle controversie aventi ad oggetto le attività “disciplinari” afferma implicitamente l’“irrilevanza” delle situazioni giuridiche soggettive incise dalle stesse oppure la loro piena disponibilità. Stante l’ormai più volte proclamato carattere indisponibile dell’interesse legittimo si perviene alla conclusione che le controversie “disciplinari” sono ritenute arbitrabili perché “irrilevanti” o comunque aventi ad oggetto attività incisive di diritti soggettivi disponibili, con tutto ciò che ne consegue in ordine alla loro natura ed anche alla natura della procedura TNAS e delle decisioni emesse all’esito della stessa nonché alle modalità di impugnazione.

Il quadro risulta complicato dal fatto che le controversie “disciplinari” paiono assoggettabili anche alla cognizione dell’Alta Corte⁽⁴⁷⁸⁾, in presenza del duplice presupposto della “indisponibilità” della situazione soggettiva coinvolta e della “notevole rilevanza” della questione. Si prefigura pertanto, al riguardo, una sorta di “doppio bi-

⁽⁴⁷⁷⁾ Tali disposizioni si prestano a due ordini di considerazioni. In primo luogo il legislatore sportivo, escludendo la deferibilità delle controversie sportive relative alle sanzioni “disciplinari” di ridotta entità, introduce una sorta di presunzione di “irrilevanza”, in ambito extrafederale, nei loro confronti. In realtà, però, come detto, i giudici statali, tenuto conto della molteplicità di effetti “diretti” ed “indiretti”, anche di carattere economico-patrimoniale, che provvedimenti federali anche di tale ridotta entità sanzionatoria sono in grado di spiegare, potrebbero a buon diritto ritenersi provvisti di “rilevanza” esterna. In secondo luogo, se l’esclusione in parola riguarda soltanto le controversie afferenti alle sanzioni pecuniarie inferiori a 10.000 euro e a quelle interdittive di durata inferiore a 120 giorni, come hanno confermato le decisioni TNAS del 15 dicembre 2009 (Ascoli Calcio/FIGC), *cit.*, e del 5 febbraio 2010 (Antonelli/FIGC), ragionando *a contrario* si evince che le controversie relative a tutte le altre sanzioni “disciplinari” di diverso genere ed entità risultano pienamente deferibili alla competenza “arbitrale” del TNAS.

⁽⁴⁷⁸⁾ Ad eccezione di quelle relative a sanzioni di carattere pecuniario inferiori a 10.000 euro o alla sospensione dell’attività sportiva per un periodo inferiore a 120 giorni, ex artt. 12 *bis* e 12 *ter* del regolamento TNAS.

nario” del tutto irragionevole ⁽⁴⁷⁹⁾. In base al criterio discriminante della loro “ordinarietà” oppure della loro “notevole rilevanza”, infatti, le controversie in parola potrebbero essere sottoposte, rispettivamente, alla procedura arbitrale TNAS per essere decise con un lodo arbitrale impugnabile ex art. 828 c.p.c. oppure alla cognizione dell’Alta Corte, quale ultimo grado della giustizia sportiva, per essere decise con un provvedimento amministrativo impugnabile avanti al giudice amministrativo ⁽⁴⁸⁰⁾. Ciò determina prevedibili ripercussioni negative sulla coerenza sistematica complessiva del sistema di giustizia sportiva extrafederale e induce legittime perplessità anche in ordine al carattere “anfibo” ascrivibile alle attività federali “disciplinari” e alle situazioni soggettive incise. Per quanto ci interessa, comunque, ancora una volta l’elemento “processuale” non riveste alcuna utilità per la risoluzione della questione relativa alla qualificazione “sostanziale” delle attività federali, rispetto alla quale presenta anzi carattere succedaneo.

⁽⁴⁷⁹⁾ Come sottolinea E. LUBRANO, *op. ult. cit.*, p. 96.

⁽⁴⁸⁰⁾ Al riguardo, suscita perplessità il fatto che l’Alta Corte abbia affermato la propria *potestas iudicandi* in riferimento, ad esempio, alla sanzione della disputa di una partita a porte chiuse, inflitta a causa dei cori razzisti rivolti nel corso di più partite dai tifosi della squadra di casa ad un giocatore di un’altra squadra (decisione n. 1/2009, *cit.*). E’ pur vero che la questione presentava profili di “notevole rilevanza” tanto sul piano economico che su quello dell’onorabilità, ma è altrettanto vero che non si riesce a comprendere quali fossero le situazioni soggettive “indisponibili” incise, a meno di non volerle individuare, come pare suggerire M. IMMORDINO, *op. cit.*, p. 314, non in capo alla società sanzionata, bensì in capo all’atleta vittima di cori razzisti, *sub specie* del diritto inviolabile a non subire atti discriminatori.

CAPITOLO QUARTO

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

SOMMARIO: 1. L'assetto dei rapporti tra ordinamento "generale" e ordinamento sportivo "ufficiale": "integrazione" e estensione degli ambiti di "rilevanza". – 2. L'"integrazione" ordinamentale nell'ottica giuspubblicistica. – 3. L'"integrazione" ordinamentale nell'ottica giusprivatistica. – 4. Il *favor* costituzionale per l'opzione giusprivatistica.

1. *L'assetto dei rapporti tra ordinamento "generale" e ordinamento sportivo "ufficiale": "integrazione" e estensione degli ambiti di "rilevanza".*

L'attuale configurazione dei rapporti tra ordinamento "generale" e ordinamento sportivo "ufficiale" è maturata al termine di un lungo percorso evolutivo sviluppatosi attraverso quattro fasi, nel susseguirsi delle quali si è assistito al passaggio da un iniziale modello di "separatezza" ad uno di "integrazione" ⁽¹⁾. Man mano che crescevano il grado di istituzionalizzazione delle attività sportive e il livello di "programmaticità" del loro esercizio, infatti, aumentava contemporaneamente anche il grado di "integrazione" ordinamentale.

Nella prima fase ⁽²⁾, corrispondente all'epoca pionieristica della nascita e dello sviluppo del fenomeno sportivo nel nostro Paese, prevaleva nell'ordinamento "generale" un atteggiamento di "indifferenza". Si riteneva infatti che le attività sportive "agonistiche" assumessero rilievo soltanto entro l'ordinamento privatistico-associativo di

⁽¹⁾ Sulle diverse modalità di configurazione dei rapporti tra ordinamento "generale" e ordinamenti "particolari" in seguito all'entrata in vigore della Carta costituzionale cfr. *supra*, Capitolo Primo, Sezione Seconda, par. 7.

⁽²⁾ Cfr. *supra*, Capitolo Primo, Sezione Prima, par. 1-2.

riferimento, quali manifestazioni del “diritto dei privati”. Conseguentemente, il legislatore statale si guardava bene dall'intervenire *in subiecta materia*, rimettendone la disciplina all'autonomia privata degli organismi sportivi. Allo stesso modo, in virtù dell'“irrelevanza” delle situazioni soggettive sottese alle attività in parola i giudici statali non venivano investiti della cognizione delle controversie occasionate dal loro svolgimento. In questa prima fase, pertanto, i rapporti tra ordinamento “generale” e ordinamento sportivo si atteggiavano in termini di assoluta “separatezza” o, per richiamare la felice formula coniata da Giannini, di «mutuo non disconoscimento».

La progressiva diffusione della pratica sportiva entro ambiti “programmatici” sempre più vasti e la sempre più marcata istituzionalizzazione che ne era conseguita determinarono l'avvio della seconda fase, contraddistinta dall'abbandono dell'atteggiamento “agnostico” dell'ordinamento “generale” e dalla comparsa dei primi segni di “integrazione” ordinamentale. Questa fase ebbe inizio con l'avvento del fascismo ⁽³⁾, allorquando il regime comprese gli enormi vantaggi prodotti in termini propagandistici dal sostegno all'attività sportiva, soprattutto di rilievo internazionale. Al progressivo consolidamento del regime si accompagnò pertanto un processo di graduale “pubblicizzazione” del movimento sportivo che si concretizzò in un primo momento nel finanziamento ministeriale delle spedizioni olimpiche e, successivamente, nel controllo delle cariche di vertice delle istituzioni sportive. Questo processo raggiunse il culmine con la l. n. 426/1942⁽⁴⁾ che introdusse una disciplina di ridotta consistenza e limitata al profilo istituzionale-organizzativo, lasciando impregiudicate le questioni relative alla “rilevanza” o meno delle attività sportive e alla loro natura.

La terza fase ha preso avvio nell'immediato dopoguerra, subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione e si è protratta fino alla fine degli anni '90 del secolo scorso. La Carta costituzionale ha permesso l'inquadramento dogmatico del fenomeno sportivo, nella sua consistenza ordinamentale, entro gli ambiti di operatività degli artt. 2 e 18 cost., ove si prevede la tutela delle “formazioni sociali”, anche di stampo associativo, all'interno delle quali i singoli svolgono le attività espressive della propria personalità ⁽⁵⁾. Ogni problema relativo al

⁽³⁾ Cfr. *supra*, Capitolo Primo, Sezione Prima, parr. 3-5.

⁽⁴⁾ Cfr. *supra*, Capitolo Primo, Sezione Prima, par. 7.

⁽⁵⁾ Cfr. *supra*, Capitolo Primo, Sezione Seconda, par. 4.

trattamento statutale del fenomeno sportivo e ai conseguenti rapporti tra ordinamento “generale” e ordinamento sportivo viene ricondotto entro i binari del confronto dialettico tra autonomia delle “formazioni sociali” e sovranità degli apparati pubblici.

I provvedimenti attuativi del Titolo V, Parte Seconda della Carta, in uno con le pronunce della Corte costituzionale, hanno inoltre permesso di tracciare la distinzione tra due diverse modalità di esercizio della pratica sportiva ⁽⁶⁾. Vi sono infatti le attività sportive “non agonistiche”, svolte per finalità meramente ludico-ricreative, che sottendono molteplici profili di interesse pubblico e non necessitano, per il loro esercizio, dell’ingresso nel contesto ordinamentale sportivo “ufficiale”. Ma vi sono anche le attività sportive “ufficiali”, nei cui riguardi è più difficile scorgere profili di interesse pubblico e per esercitare le quali è indispensabile entrare a far parte dell’apparato ordinamentale-istituzionale preposto alla loro organizzazione e gestione che si sviluppa su un duplice livello, nazionale e transnazionale.

Riguardo ai rapporti interordinamentali, questa fase ha segnato ulteriori stati di avanzamento sulla strada dell’“integrazione”, determinati in larga parte dalla nuova concezione delle attività sportive che stava maturando. La riconquista dei diritti di libertà in precedenza limitati o soppressi dal regime, l’arricchimento e l’alfabetizzazione di strati sempre più vasti della popolazione e la nascita della c.d. “società del benessere” e del *leisure time* non potevano non esercitare un’influenza decisiva anche in ordine alla configurazione delle attività sportive. Ai profili ludico-agonistici che le caratterizzavano *ab origine* e ne costituivano l’essenza se ne affiancarono ben presto altri di diversa consistenza e natura. Anzitutto, si accrebbe a dismisura il profilo “spettacolare” connesso agli eventi sportivi (*sport entertainment*).

In secondo luogo, e conseguentemente, le attività sportive divennero una consistente fonte di guadagno per le società e i singoli atleti che le praticavano e determinarono alla fine la nascita dello sport professionistico, assumendo così una connotazione economico-lavorativa (*sport business*). In terzo ed ultimo luogo, la crescente diffusione dell’attività sportiva e il suo svolgimento in forma imprenditoriale determinarono il coinvolgimento anche di veri e propri interessi pubblici. Basti pensare ai profili di ordine pubblico connessi all’organizzazione e allo svolgimento di manifestazioni sportive e alla

⁽⁶⁾ Cfr. *supra*, Capitolo Primo, Sezione Seconda, par. 3.

costruzione degli impianti o alle problematiche connesse alla tutela della salute degli atleti. La graduale emersione di questi profili “secondari” delle attività sportive “ufficiali”, che si sovrapponevano a quello “primario” di stampo “agonistico”, determinò l’erosione degli ambiti di esclusiva pertinenza dell’ordinamento sportivo con conseguente, ulteriore, spostamento dell’asse dei rapporti interordinamentali dal modello della “separatezza” a quello dell’“integrazione”.

L’“integrazione”, in questa fase, si sviluppò soprattutto per via giudiziaria ⁽⁷⁾. I giudici statali, infatti, sempre più spesso investiti della cognizione di controversie sportive, elaborarono il criterio destinato a regolare i rapporti interordinamentali e a bilanciare gli interessi sottesi. Si allude alla “rilevanza” della situazione giuridica soggettiva incisa dagli atti federali. L’autonomia dell’ordinamento sportivo veniva in pratica garantita e preservata fino al limite in cui non andava ad intaccare situazioni giuridiche soggettive “qualificate” dei soggetti federati, *sub specie* di interessi legittimi o diritti soggettivi, “rilevanti” nell’ordinamento “generale” e suscettibili di protezione da parte della giurisdizione statale ex art. 24 cost. In alcuni casi, peraltro, il legislatore statale si vide costretto ad intervenire per regolare direttamente alcuni profili “secondari” connessi all’attività sportiva ⁽⁸⁾. Gli organismi sportivi, naturalmente, erano tenuti ad adeguare alle leggi statali le proprie normative eventualmente difformi. Riguardo a questa fase, pertanto, piuttosto che di “integrazione” ordinamentale sarebbe più corretto parlare di progressiva attrazione dell’ordinamento sportivo in quello “generale” e di “adeguamento automatico forzoso” del primo al secondo.

La quarta e ultima fase è quella attualmente in essere, avviata alla fine degli anni ‘90 del secolo scorso con il decreto “Melandri” e culminata nel decreto “Pescante” e nella l. n. 280/2003. Le leggi di riforma muovevano dalla logica dell’“integrazione” ordinamentale e dalla configurazione dell’ordinamento sportivo quale ordinamento “particolare” inserito nel più vasto ordinamento “generale”. L’intento precipuo del legislatore era quello di debellare definitivamente lo stato di conflittualità che aveva contraddistinto i rapporti tra ordinamento

⁽⁷⁾ In ordine alle vicende che determinarono l’ampliamento degli ambiti di “rilevanza” esterna delle attività sportive e alimentarono il conflitto tra giustizia sportiva e giurisdizione statale cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Prima, par. 2-3.

⁽⁸⁾ Si ricordano la legge sul professionismo sportivo del 1981 e quelle sulla tutela della salute nello svolgimento delle attività sportive e sul doping.

sportivo e ordinamento “generale” nei decenni precedenti. Sono state pertanto adottate soluzioni volte a contemperare i valori e interessi di rango costituzionale sottesi al rapporto in parola, vale a dire la salvaguardia dell’autonomia dell’ordinamento sportivo, da un lato, e la garanzia della tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive “qualificate” dei soggetti federati, dall’altro.

La buona riuscita dell’operazione di bilanciamento non può però prescindere dalla fattiva collaborazione degli attori sulla scena, i quali dovrebbero ispirare ogni loro condotta ad un rigoroso *self-restraint*. Gli apparati pubblici, infatti, dovrebbero contenere il proprio intervento entro limiti strettamente indispensabili a garantire la tutela delle situazioni soggettive provviste di “rilevanza” esterna, avendo cura di agire con modalità e in misura tale da non arrecare un eccessivo *vulnus* all’autonomia dell’ordinamento sportivo. Al contempo gli organismi sportivi, nello svolgimento di ogni loro attività e nell’esplicazione della loro autonomia, dovrebbero spontaneamente e autonomamente assicurare il rispetto delle situazioni giuridiche soggettive “qualificate” dei soggetti federati, sì da evitare che le eventuali controversie vengano portate all’attenzione dei giudici statali con il rischio dell’insorgenza di profili di conflittualità interordinamentale. In questa fase, comunque, l’“integrazione” ordinamentale, perfezionata in via legislativa, prosegue anche per via giudiziaria, perchè la conflittualità non accenna a placarsi, a dimostrazione del fatto che non è stato ancora raggiunto un adeguato punto di equilibrio.

All’ottica dell’“integrazione” ordinamentale deve pertanto aversi riguardo per affrontare e risolvere le due questioni di fondo sottese ai rapporti tra ordinamento “generale” e ordinamento “particolare” sportivo, tra apparati pubblici e “formazioni sociali” sportive, relative rispettivamente alla “rilevanza” o meno delle attività sportive “ufficiali” e alla loro qualificazione pubblicistica o privatistica.

Presenta al riguardo ridotti margini di utilità il primo profilo di “integrazione” ordinamentale cui si è prestato attenzione, quello istituzionale-organizzativo. Il modello strutturale delineato dal decreto “Melandri-Pescante” possiede infatti carattere “misto” o “ibrido”, nel contempo pubblico e privato⁽⁹⁾. Il CONI viene qualificato come ente pubblico, mentre alle FSN viene espressamente attribuita la personalità giuridica di diritto privato, *sub specie* di associazioni riconosciute.

⁽⁹⁾ Cfr. *supra*, Capitolo Secondo, Sezioni Prima e Seconda.

L'ordinamento sportivo è quindi fondato su un "substrato" privatistico cui è stata sovrapposta una "sovrastuttura" pubblicistica.

Tale commistione pubblico-privato determina l'insorgenza di problematiche di rilievo in ordine ai rapporti reciproci tra CONI e FSN e, soprattutto, in ordine alla *vexata quaestio* della natura delle attività federali, riguardo alla quale occorre però spostare l'attenzione dal profilo soggettivo a quello oggettivo. La veste pubblica o privata di un soggetto non svolge infatti alcuna influenza rispetto alla qualificazione in senso pubblicistico o privatistico delle sue attività. Un ente pubblico può infatti operare non solo a mezzo di atti provvedimentali, ma anche attraverso attività negoziali, *iure privatorum*. All'inverso, sono ben noti e ampiamente sperimentati l'istituto della delega di funzioni pubbliche a soggetti privati e il fenomeno dello svolgimento di attività private sotto il controllo pubblico, con conseguente assoggettamento ad un regime di "diritto privato speciale".

Occorre pertanto volgere lo sguardo alle qualificazioni "sostanziali" desumibili dagli indici di diritto positivo. Non assumono al riguardo rilievo dirimente le discordanti e contraddittorie previsioni dell'art. 15 del decreto "Melandri", che indica genericamente l'esistenza di alcune, specifiche tipologie di attività federali provviste di "rilevanza pubblicistica", rimettendone però la precisa individuazione allo statuto del CONI ⁽¹⁰⁾. Proprio in ottemperanza alle prescrizioni della fonte primaria, l'art. 23 dello statuto CONI elenca una serie di attività federali provviste di "valenza pubblicistica" (co. 1); immediatamente dopo, però, precisa che «la valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse» (co. 1 *bis*). Conseguentemente, per appurare la natura delle attività federali è necessaria un'indagine casistica basata sull'analisi sistematica delle caratteristiche "sostanziali" di ciascuna di esse, in particolare delle loro modalità di esercizio, delle finalità perseguite e della natura degli interessi e delle situazioni giuridiche sottesi.

⁽¹⁰⁾ Sulle diverse, opposte interpretazioni dell'art. 15 del decreto "Melandri-Pescante" e dell'art. 23 dello statuto CONI cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Seconda, par. 2.

L'incertezza degli indici di diritto positivo è stata vieppiù confermata dall'analisi della n. 280/2003 ⁽¹¹⁾. E' ancor più evidente in questo caso il tentativo di pervenire all'"integrazione" ordinamentale attraverso il bilanciamento dei contrapposti interessi alla salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e alla tutela delle situazioni soggettive "qualificate" e "rilevanti", espressamente richiamati quali principi ispiratori nella disposizione di apertura.

La legge in parola affronta sia il profilo dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale che quello, succedaneo, del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo. Dall'analisi della disciplina di questi profili si traggono indicazioni utili al più a delineare il quadro d'insieme in cui sono inserite le questioni problematiche sottese. Anche i profili "processuali", infatti, non assumono rilievo decisivo ai fini della qualificazione delle attività federali ed anzi risultano condizionati dalla previa risoluzione della questione "sostanziale" relativa alla loro "rilevanza" o "irrelevanza" e alla loro qualificazione pubblicistica o privatistica.

Ciò appare evidente già in riferimento al primo dei due aspetti summenzionati, riguardo al quale la legge ha operato in due direzioni. Da un lato ha positivizzato il criterio della "rilevanza", conferendogli il ruolo di chiave di volta dei rapporti interordinamentali. Dall'altro ha avanzato la pretesa di distinguere *ex ante*, mediante un'astratta suddivisione categoriale, le controversie "riservate" alla giustizia sportiva siccome "irrilevanti" da quelle assoggettabili alla cognizione dei giudici statali siccome involgenti situazioni soggettive "qualificate".

Fin dagli anni immediatamente successivi alla sua entrata in vigore, però, la legge è stata assoggettata ad un'interpretazione conforme a Costituzione da ultimo avallata anche dalla Corte costituzionale ⁽¹²⁾. In ossequio a questa interpretazione il giudice statale, seppur investito della cognizione di una controversia "riservata" dalla legge alla giustizia sportiva, non può declinare automaticamente la giurisdizione, dovendo piuttosto procedere ad una rigorosa analisi degli effetti prodotti dagli atti federali sulla complessiva sfera giuridica dei sog-

⁽¹¹⁾ Per un'analisi dettagliata dei contenuti della legge in parola e delle problematiche applicative connesse cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Prima, par. 4-6, nonché Sezione Seconda, par. 3.

⁽¹²⁾ Al riguardo cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Prima, par. 5.

getti federati al fine di scorgere la presenza o, al contrario, l'assenza di eventuali profili di "rilevanza".

Ciò stante, la suddivisione categoriale operata dal legislatore assume un rilievo meramente indicativo e "presuntivo" in ordine all'"irrelevanza" delle controversie "riservate" alla giustizia sportiva. Ogni valutazione in termini di "rilevanza" o "irrelevanza" rispetto a ciascuna categoria di controversie, ivi incluse quelle "riservate", deve essere infatti sempre e comunque rimessa al giudice statale. Ne deriva l'ampliamento degli ambiti di "rilevanza", con conseguente riduzione dei margini di autonomia dell'ordinamento sportivo.

La Corte costituzionale, però, proprio al fine di compensare questa perdita di autonomia e di ricercare un più corretto bilanciamento con il principio dell'ineludibile tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive "qualificate" ex art. 24 cost., ha concesso ai soggetti federati una tutela "dimidiata". Avverso gli atti federali "disciplinari" lesivi di situazioni giuridiche "qualificate" il giudice statale può infatti accordare loro la mera tutela risarcitoria per equivalente, mentre gli è preclusa la facoltà di accordare quella ripristinatoria in forma specifica che, risolvendosi necessariamente in una pronuncia caducatoria, di annullamento dell'atto impugnato, risulterebbe eccessivamente invasiva dell'autonomia dell'ordinamento sportivo.

Le conclusioni cui è pervenuta la Corte non vanno esenti da critiche. Il criterio prescelto per individuare le modalità di tutela accordabili ai soggetti federati è stato correttamente individuato nell'esigenza di garantire il bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco e di evitare l'integrale sacrificio dell'uno a vantaggio dell'integrale soddisfacimento dell'altro. Tale criterio non è stato però correttamente applicato. L'aprioristica esclusione della possibilità di accordare la tutela ripristinatoria, anche per le ipotesi in cui risultasse utile e possibile e non determinasse un'eccessiva compressione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo comporta infatti l'integrale sacrificio della tutela delle situazioni soggettive "qualificate" eventualmente incise. Sarebbe stato più opportuno rimettere al giudice la facoltà di modulare le diverse forme di tutela disponibili all'esito di un giudizio volto a ricercare, caso per caso, l'equilibrato bilanciamento degli interessi contrapposti.

Ad ogni modo la questione "processuale" relativa ai rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale è condizionata dalla previa risoluzione della questione "sostanziale" di merito relativa alla "rile-

vanza” o meno della situazione giuridica soggettiva oggetto di ciascuna controversia sportiva.

Analoghe considerazioni valgono riguardo al riparto di giurisdizione. Il legislatore aveva cercato di risolvere definitivamente la questione ricorrendo ad un’opzione pubblica, attraverso il radicamento della giurisdizione amministrativa esclusiva. L’opzione “processuale”, però, costituisce il *posterius*, e non il *prius* rispetto a quella “sostanziale” sottostante, che deve essere affrontata e risolta in via prioritaria.

Come ha avuto cura di ribadire in più occasioni la Corte costituzionale, il legislatore può legittimamente introdurre un’ipotesi di giurisdizione esclusiva soltanto riguardo alle controversie comunque assoggettabili alla giurisdizione amministrativa siccome aventi ad oggetto attività provvedimentali-autoritative della p.a. Al contrario, tale facoltà gli è preclusa riguardo alle controversie afferenti ad atti di carattere negoziale-privatistico sprovvisti di carattere provvedimentale, oppure nelle quali vi sia la mera partecipazione della p.a. o il mero coinvolgimento di un interesse pubblico ⁽¹³⁾. *Nulla quaestio*, pertanto, nel caso in cui si pervenga alla qualificazione pubblicistica delle attività federali devolute alla giurisdizione esclusiva. Al contrario, qualora si accedesse ad una loro qualificazione privatistica, residuerebbero più che fondati dubbi di legittimità costituzionale rispetto all’opzione “processuale” pubblica prescelta dal legislatore. Anche in questo caso, dunque, la questione “processuale” non condiziona, ma è condizionata da quella “sostanziale” sottostante.

In conclusione, è impossibile risolvere i nodi problematici sottesi ai rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento “generale” senza previamente affrontare e risolvere la questione “sostanziale” relativa alla natura pubblica o privata delle attività federali. Detta questione assume i contorni di una sorta di “convitato di pietra” che, pur non espressamente evocato, permea di sé e condiziona ogni profilo di disciplina delle attività sportive.

Le indicazioni contenute nel decreto “Melandri-Pescante” e nelle altri fonti di diritto statale e sportivo non risultano pertanto decisive. In realtà gli indici di diritto positivo, più che irrilevanti o contraddittori appaiono “ambivalenti”, siccome suscettibili di interpreta-

⁽¹³⁾ In ordine alle problematiche connesse all’introduzione di un’ipotesi di giurisdizione esclusiva e ai dubbi di legittimità costituzionale avanzati al riguardo cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Seconda, par. 3.

zione tanto in chiave giuspubblicistica quanto in chiave giusprivatistica. Si prefigura pertanto rispetto a ciascuna attività federale la possibilità di una duplicità di “punti di vista”. La scelta tra l’una e l’altra opzione è soltanto in parte condizionata dai dati di diritto positivo e dalla loro interpretazione letterale e/o sistematica e finisce piuttosto per scontare un condizionamento di tipo “culturale”. Gli indici di diritto positivo vengono infatti interpretati in un senso o nell’altro e assumono significati diversi in base all’*habitus* mentale e culturale dell’interprete e ai presupposti di partenza da cui muove per sviluppare il proprio ragionamento.

La dicotomia pubblico-privato, al di là di ogni forma di ibridazione o commistione e di obliterazione dei rispettivi confini, mantiene intatta la propria valenza nel settore delle attività sportive “ufficiali”. La prevalenza dell’una o dell’altra visione dà luogo, infatti, a due letture contrastanti, fondate su presupposti diversi e destinate ad approdare ad esiti completamente opposti.

2. L’“integrazione” ordinamentale nell’ottica giuspubblicistica.

La prima chiave di lettura cui è possibile accedere è quella giuspubblicistica. Questo approccio ha ricevuto per lungo tempo l’avallo degli orientamenti giurisprudenziali maggioritari e il conforto degli interpreti e risulta tutt’oggi prevalente.

L’opzione in parola è fondata sull’interpretazione letterale degli indici di diritto positivo ma pecca di eccessiva “asistematicità” e presta pertanto il fianco ad alcune considerazioni critiche. Tralascia infatti completamente di considerare il contesto sistematico, anche transnazionale, in cui è inserito l’ordinamento sportivo nazionale e favorisce la prevalenza della “forma” del fenomeno, vale a dire la “sovrastuttura” pubblica, rispetto alla “sostanza” dello stesso, vale a dire il “substrato” privatistico, determinando alfine l’insorgenza di molteplici “anomalie” di disciplina.

Il presupposto basilare di questo orientamento è il seguente: l’espressa attribuzione al CONI, organo apicale dell’ordinamento sportivo italiano, della natura di ente pubblico presuppone l’identificazione, da parte del legislatore, di una serie di interessi pubblici sottesi agli ambiti materiali alla cui organizzazione e gestione l’ente è preposto. Conseguentemente, le attività che il CONI è chia-

mato *ex lege* ad esercitare risultano provviste di natura pubblica e si svolgono a mezzo di atti a carattere provvedimentale-autoritativo, assoggettati ad un regime giuridico di diritto amministrativo.

L'art. 2 del decreto "Melandri-Pescante" rimette alla cura dell'ente, oltre ad alcune attività la cui natura pubblica è indubitabile⁽¹⁴⁾, anche quelle "agonistiche-ufficiali", cui fa riferimento la formula «organizzazione e potenziamento dello sport nazionale, ed in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali», confermata e precisata dall'art. 2, co. 1, statuto CONI, ove si prevede che l'ente pubblico «presiede, cura e coordina l'organizzazione delle attività sportive sul territorio nazionale». Si ritiene pertanto che anche queste attività sottendano interessi pubblici.

La caratterizzazione in senso pubblicistico dell'organismo apicale dell'ordinamento sportivo "ufficiale" e delle sue attività determina, "a cascata", una serie di conseguenze sia in ordine ai rapporti con le FSN, al ruolo e alla natura di quest'ultime, sia in ordine alla natura delle attività federali.

Quanto al primo profilo, i rapporti tra CONI e FSN⁽¹⁵⁾ si esplicano a mezzo di atti e attività pubblici. Così, ad esempio, il riconoscimento delle FSN da parte del CONI⁽¹⁶⁾ assume le vesti di atto a mezzo del quale le prime, federandosi al secondo, entrano a far parte dell'ordinamento sportivo "ufficiale" e acquisiscono il relativo *status* con il corollario di prerogative connesse. Le FSN ottengono in tal modo una sorta di "patente", di "licenza" di "ufficialità" a beneficio della disciplina sportiva alla cui gestione e organizzazione sono preposte e di tutti i soggetti federati che la praticano. In virtù della natura pubblica dell'ente che detiene la titolarità del relativo potere "concessorio", lo *status* sportivo "ufficiale" e la connessa "patente di ufficia-

⁽¹⁴⁾ Quali la vigilanza e il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive, l'adozione di misure di prevenzione e repressione dell'uso di sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività sportive, la promozione della massima diffusione dell'attività sportiva, sia per i normodotati che per i disabili (il riferimento è alle attività sportive "non ufficiali"), le iniziative contro ogni forma di discriminazione e violenza nello sport. In ordine alle attività del CONI e alla loro natura cfr. *supra*, Capitolo Secondo, Sezione Prima, par. 6.

⁽¹⁵⁾ Sul punto cfr. *supra*, Capitolo Secondo, Sezione Prima, par. 2.

⁽¹⁶⁾ Al riguardo cfr. *supra*, Capitolo Secondo, Sezione Seconda, par. 3.

lità” assumono rilievo pubblico e si acquisiscono *iure publico*, mediante un atto che assume i connotati di un provvedimento amministrativo ammissivo, emesso all’esito di un procedimento amministrativo discrezionale incisivo di un interesse legittimo suscettibile di tutela avanti al giudice amministrativo.

Ugual natura possiedono gli atti a mezzo dei quali il CONI revoca il riconoscimento alle FSN, estromettendole dal contesto sportivo “ufficiale”. Oltre allo *ius vitae ac necis*, il CONI dispone di alcuni poteri di vigilanza sulle FSN di diversa consistenza ed entità che vanno dal controllo sul regolare svolgimento delle competizioni, sulla preparazione olimpica e sull’attività di alto livello fino al loro commissariamento qualora si verificano situazioni “patologiche” quali irregolarità di gestione o gravi violazioni dell’ordinamento sportivo; dal controllo sull’utilizzo dei contributi finanziari erogati in loro favore all’approvazione dei bilanci ⁽¹⁷⁾. Si tratta di controlli pubblici volti a limitare l’autonomia privata delle FSN, necessari in virtù del fatto che quest’ultime esercitano funzioni ed attività pubbliche, rimesse loro dal CONI o comunque riconducibili *ope legis* all’ambito di competenza dell’ente pubblico, e maneggiano denaro pubblico.

La soggezione ai controlli pubblici, pur non modificando la natura privata delle FSN, fa assumere loro la peculiare veste di “soggetti privati in controllo pubblico”, assoggettati ad un regime giuridico di “diritto privato speciale”, diverso rispetto a quello codicistico applicabile alla generalità delle associazioni siccome connotato da spiccati elementi di “pubblicità”. Si assiste pertanto ad una sorta di dissociazione tra “momento genetico” e “momento funzionale”. Pur possedendo natura privata, infatti, le FSN sono chiamate in parte a svolgere attività pubbliche. Risulta perpetuata, in tal modo, la tesi della “doppia natura” delle FSN, elaborata dalla giurisprudenza di legittimità a partire dalla metà degli anni ’80 ⁽¹⁸⁾. Il controllo pubblico del CONI risulta pertanto giustificato dalla natura pubblica di parte delle attività federali.

L’opzione “panamministrativistica” influisce dunque anche sulla natura delle attività federali, attraverso un’interpretazione in chiave

⁽¹⁷⁾ In ordine ai controlli del CONI sulle FSN cfr. *supra*, Capitolo Secondo, Sezione Seconda, par. 4.

⁽¹⁸⁾ Sugli orientamenti giurisprudenziali relativi alla tesi della “doppia natura” delle FSN cfr. *supra*, Capitolo Secondo, Sezione Seconda, par. 1.

spiccatamente pubblicistica degli indici di diritto positivo che ha condotto infine anche a vere e proprie operazioni di “pubblicizzazione giurisprudenziale”. Da un lato, infatti, la “valenza pubblicistica” ascritta dall’art. 23 statuto CONI alle attività ivi espressamente elencate vale a conferire loro natura pubblica e ad assoggettarle ad un regime di diritto amministrativo. Dall’altro, detto elenco possiede un valore meramente esemplificativo ed indicativo e non tassativo. La medesima disposizione attribuisce peraltro natura pubblica anche alle attività federali che, pur non incluse nell’elenco, ricevono la relativa qualificazione dalla legge. Sotto quest’ultimo profilo, le formule adoperate dall’art. 2 del decreto “Melandri-Pescante” e dall’art. 2, co. 1, dello statuto CONI per indicare le attività sportive “ufficiali” e rimetterne la cura all’ente pubblico CONI sono assai generiche e presentano pertanto potenzialità espansive virtualmente illimitate ⁽¹⁹⁾.

La tesi “panamministrativistica”, per la verità, parrebbe apertamente smentita dal comma 1 *bis* del medesimo art. 23 statuto CONI, ove si prevede che la “rilevanza pubblicistica” di un’attività federale non modifica il regime giuridico di diritto privato dei singoli atti di esercizio e delle situazioni soggettive connesse. I sostenitori dell’opzione “panpubblicistica”, però, al fine di superare la contraddizione cui può dar luogo, ritengono questa disposizione passibile di disapplicazione per contrasto con una disposizione di rango primario, il più volte richiamato art. 2 del decreto “Melandri-Pescante”, che intenderebbe al contrario assoggettare ad un regime giuridico di diritto pubblico le attività elencate nella disposizione statutaria ⁽²⁰⁾.

L’adesione alla chiave di lettura “panamministrativistica” determina pertanto la qualificazione “sostanziale” pubblicistica delle principali categorie di attività federali ⁽²¹⁾. Così, ad esempio, la natura pubblica delle attività afferenti all’affiliazione e al tesseramento mediante le quali, rispettivamente, le società e associazioni sportive e i singoli sportivi entrano a far parte dell’ordinamento “settoriale”-federale e acquisiscono lo *status* di soggetti federati con tutte le prerogative connesse, si evince dalla loro inclusione nell’elenco di quelle

⁽¹⁹⁾ Pressoché tutte le attività federali appaiono infatti riconducibili entro i confini dell’organizzazione e del potenziamento dello sport nazionale, così come della cura e del coordinamento dell’organizzazione delle attività sportive sul territorio nazionale.

⁽²⁰⁾ Sul punto cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Seconda, par. 2.

⁽²¹⁾ Al riguardo cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Seconda, par. 1.

provviste di “rilevanza pubblicistica” di cui all’art. 23 statuto CONI. L’affiliazione e il tesseramento assumono pertanto le sembianze di atti amministrativi ammissivi impugnabili dinanzi al giudice amministrativo.

Parimenti, si riconosce natura pubblica ad alcuni atti federali di carattere “tecnico-amministrativo” quali quelli di diniego di ammissione di una società ad un campionato professionistico a causa del mancato possesso dei prescritti requisiti di carattere economico-patrimoniale, accertato a seguito dei controlli di cui all’art. 12 l. n. 91/1981. Questi controlli, infatti, vengono svolti dalle FSN dietro delega del CONI, che ne prestabilisce i criteri e le modalità di svolgimento e ne riacquista direttamente l’esercizio in caso di inadeguato svolgimento. Anche queste attività di controllo, pertanto, risultano svolte nell’esercizio di una potestà pubblica delegata espletata a mezzo di provvedimenti amministrativi discrezionali.

Considerazioni analoghe valgono in ordine alle attività “disciplinari”, riguardo alle quali riceve applicazione il criterio dell’incidenza di *status*. Le sanzioni “disciplinari” presentano infatti un diverso grado di incidenza sulla sfera soggettiva dei soggetti federati che varia a seconda della loro tipologia, misura ed entità. Alcune colpiscono l’*an* del rapporto federativo, recidendolo definitivamente; altre, invece, incidono sul *quomodo* di tale rapporto, determinando una sostanziale, stabile alterazione dei suoi contenuti e delle sue modalità di svolgimento. In entrambi i casi il carattere pubblico-provvedimentale degli atti sanzionatori federali si desume dal fatto che incidono in via unilaterale, imperativa ed autoritativa, recidendolo o modificandolo, su uno *status* soggettivo precedentemente acquisito *iure publico*, a mezzo di un atto amministrativo ammissivo.

Gli unici atti federali che fuoriescono dall’ottica “panamministrativistica” sono quelli “tecnici”, emanati in applicazione delle “regole del gioco” o comunque delle disposizioni federali volte esclusivamente ad assicurare il corretto svolgimento delle competizioni ⁽²²⁾. Essi incidono soltanto sulla determinazione del risultato sportivo, rispetto al quale non è ipotizzabile l’esistenza di alcun interesse pubblico, trattandosi di un profilo di esclusiva pertinenza dell’ordinamento sportivo nei cui confronti l’ordinamento “generale”

⁽²²⁾ In ordine all’“irrelevanza” delle attività e delle disposizioni federali “tecniche” cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Prima, parr. 3 e 10.

manifesta totale “indifferenza”. Le disposizioni “tecniche” possiedono valenza di mere “norme interne” e risultano produttive di effetti insuscettibili di assumere “rilevanza” esterna. Dalla loro applicazione, pertanto, non deriva la lesione di alcuna situazione giuridica soggettiva “qualificata”.

Dalla qualificazione “sostanziale” pubblicistica delle principali attività federali discendono conseguenze di rilievo sul piano “processuale”, anzitutto in riferimento al sistema di giustizia sportiva extrafederale. La configurazione in termini di interessi legittimi delle situazioni giuridiche soggettive incise dalle attività federali ne determina infatti l’indisponibilità e la conseguente incompromettibilità in arbitri. I giudici amministrativi, pertanto, a dispetto delle intenzioni del legislatore statale e di quello sportivo, hanno avuto buon gioco nell’attribuire alla procedura avanti alla CCAS e alle decisioni emesse all’esito della stessa la natura, rispettivamente, di procedimento amministrativo e provvedimenti amministrativi e non, come sarebbe stato lecito attendersi, di arbitrato e di lodo arbitrale ⁽²³⁾. Attraverso un *iter* logico-argomentativo non del tutto convincente ⁽²⁴⁾, pertanto, la procedura CCAS veniva configurata quale terzo ed ultimo grado della giustizia sportiva cui i soggetti federati dovevano obbligatoriamente ricorrere, in ossequio al “vincolo di giustizia”-“pregiudiziale sportiva”, prima di adire il giudice statale. I giudici statali potrebbero pervenire a conclusioni di identico tenore in riferimento alla procedura e ai *decisa* del TNAS, che nel 2009 ha sostituito la CCAS subentrando sostanzialmente nell’esercizio delle sue funzioni ⁽²⁵⁾.

La qualificazione provvedimentale tanto degli atti federali, ivi inclusi quelli adottati dagli organi di giustizia sportiva, quanto delle decisioni degli organi giustiziali sportivi extrafederali non è priva di riflessi anche in ordine alla questione della loro impugnazione esterna avanti agli organi giurisdizionali statali. In quest’ottica appare legittima, siccome del tutto coerente con l’opzione “sostanziale” sottostante, l’opzione “processuale” pubblica prescelta dalla l. n. 280/2003 attraverso il radicamento della giurisdizione amministrativa esclusiva.

⁽²³⁾ Per una ricostruzione del dibattito e delle pronunce intervenute sul punto cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Seconda, par. 5.

⁽²⁴⁾ Si ribadiscono al riguardo le critiche espresse da L. FERRARA, *L’ordinamento sportivo e l’ordinamento statale*, cit., p. 1245.

⁽²⁵⁾ Sul nuovo sistema di giustizia sportiva extrafederale introdotto nel 2008 cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Seconda, parr. 12-13.

Sussiste infatti la condizione essenziale e sufficiente richiesta al riguardo dalla Corte costituzionale, perchè le controversie *de quibus* ricadrebbero comunque nell'ambito cognitivo del giudice amministrativo, siccome aventi ad oggetto atti provvisti di carattere provvedimentale-autoritativo involgenti interessi legittimi.

Proprio il radicamento della giurisdizione amministrativa esclusiva ha peraltro consentito di portare a definitiva maturazione e compimento il processo di "pubblicizzazione" delle attività sportive "ufficiali". I giudici amministrativi, infatti, mossi dall'istinto di conservazione (della propria giurisdizione) e da una sorta di coazione a ripetere nonchè adusi per *habitus* mentale e conformazione "culturale" a maneggiare gli istituti del diritto amministrativo piuttosto che quelli del diritto privato, hanno perpetuato gli orientamenti "panamministrativistici" già sperimentati in precedenza, frustrando ogni possibile velleità di qualificazione privatistica delle attività federali.

La perpetuazione dell'orientamento in parola consente ai giudici statali di risolvere rapidamente le controversie sportive sottoposte allo loro cognizione attraverso il ricorso a criteri di giudizio ormai consolidati. Come tutte le operazioni volte alla conservazione dell'esistente, però, anche questa presenta il difetto di non tenere nella benché minima considerazione i possibili elementi di segno contrario. I giudici amministrativi hanno infatti perso l'occasione che veniva loro offerta di procedere ad una rivisitazione dei presupposti di partenza della teoria "panpubblicistica", di valutare con maggiore ponderazione la natura "sostanziale" delle attività federali e di saggiare, conseguentemente, la tenuta del corrispondente modello "processuale".

3. L' "integrazione" ordinamentale nell'ottica giusprivatistica.

L'opzione "panamministrativistica" della quale si è dato conto finora, pur confortata dagli orientamenti giurisprudenziali maggioritari, presta il fianco a molteplici considerazioni critiche.

L'acritica adesione al tenore letterale degli indici di diritto positivo posta a base dell'indirizzo in parola sconta infatti tre difetti di origine idonei a minarne l'attendibilità. In primo luogo, l'inquadramento pubblicistico comporta la soppressione o comunque una forte riduzione dell'autonomia del movimento sportivo "ufficiale", che finisce per essere "assorbito" e non "integrato" nell'ordinamento "generale" e

per perdere la propria consistenza ordinamentale, in spregio alle indicazioni contenute al riguardo nella Carta costituzionale. L'ordinamento sportivo rischia infatti di non apparire più come una "formazione sociale" inserita nello Stato-ordinamento e provvista rispetto ad esso di un certo grado di autonomia, quanto piuttosto come una branca, un settore dello Stato-apparato⁽²⁶⁾.

In secondo luogo il profilo oggettivo, relativo alla natura delle attività sportive "ufficiali", finisce con l'essere condizionato dal profilo soggettivo, relativo alla natura dei soggetti chiamati ad esercitarle. La natura pubblico-provvedimentale delle attività emerge infatti all'esito di un percorso logico-argomentativo che prende le mosse dalla considerazione della presenza, al vertice dell'ordinamento sportivo "ufficiale" italiano, di un ente cui è espressamente attribuita la personalità giuridica di diritto pubblico. Si presuppone che le attività rimesse alla cura, organizzazione e gestione dell'ente pubblico, quali quelle sportive "ufficiali", siano dirette al perseguimento di interessi pubblici e rivestano perciò natura pubblica. Questo ragionamento appare però viziato *ab origine* perché smentito da un dato di fatto empiricamente accertabile: la natura pubblica o privata di un soggetto non può mai dispiegare influenza decisiva in ordine alla qualificazione giuridica delle attività che svolge. Sono infatti ben noti e sperimentati casi di esercizio di funzioni pubbliche da parte di soggetti privati così come, all'inverso, di enti pubblici che operano secondo moduli privatistici.

In terzo ed ultimo luogo, l'opzione giuspubblicistica e l'interpretazione letterale che ne sta a base peccano di eccessiva "asistematicità" e finiscono per anteporre la forma alla sostanza, la "sovrastuttura" del fenomeno al suo "substrato". Vengono infatti pretermessi alcuni rilevanti elementi "sistematici" che è invece indispensabile prendere in considerazione al fine di pervenire ad un "ufficiali". Si allude alle origini del fenomeno sportivo e alla posizione occupata dall'ordinamento sportivo "ufficiale" italiano nel contesto dell'ordinamento sportivo transnazionale e ai rapporti che intrattiene con esso⁽²⁷⁾. In ordine al primo profilo, l'esercizio delle attività

⁽²⁶⁾ Come sottolinea anche L. FERRARA, *Sport e diritto: ovvero degli incerti confini fra Stato e società (a proposito di due contributi di Goisis e Manfredi)*, in *Dir. sport*, 2008, p. 617 ss.; ID., *Giustizia sportiva, cit.*, p. 498.

⁽²⁷⁾ In ordine alla veste di fattori generatori di "anomalie" di questi due elementi "sistematici" cfr. *supra*, Capitolo Secondo, Sezione Prima, par. 1-2.

sportive è sorto e si è sviluppato, in ciascun Paese, al di fuori del contesto ordinamentale statale, per germinazione spontanea nella comunità dei praticanti, nel più totale e assoluto disinteresse dei pubblici poteri. Allo stesso modo, e conseguentemente, si è svolto su un piano interamente privatistico il processo di progressiva istituzionalizzazione del movimento sportivo “ufficiale”, proceduto di pari passo con la diffusione della pratica sportiva entro ambiti “programmatici” di dimensioni via via sempre più vaste. I pubblici poteri hanno cominciato ad interessarsi del movimento sportivo “ufficiale” e delle sue istituzioni soltanto in epoca successiva alla loro nascita e al loro radicamento assumendo nei loro riguardi una varietà di atteggiamenti improntati ad un grado più o meno spiccato di ingerenza ⁽²⁸⁾.

La crescita esponenziale del numero dei competitori e l’espansione degli ambiti territoriali di svolgimento delle competizioni spinsero ad un dato momento coloro che praticavano la medesima disciplina sportiva a federarsi e a dare vita alle FSN, in modo da pervenire ad una regolamentazione uniforme che consentisse la confrontabilità dei risultati e, conseguentemente, l’organizzazione di campionati e competizioni su scala nazionale suddivisi in livelli o categorie. Successivamente, le FSN si sono a loro volta confederate per dar vita al CONI, organismo posto al vertice dell’ordinamento sportivo “ufficiale” italiano con il duplice compito di coordinare le loro attività e di consentirne l’inserimento nel contesto “programmatico” di livello immediatamente superiore, quello olimpico-internazionale.

Le FSN e il CONI, pertanto, non sono stati istituiti *ex lege*, ma sono sorti spontaneamente dalla confederazione-associazione di una pluralità di soggetti privati. Solamente quando il processo di istituzionalizzazione aveva ormai raggiunto un apprezzabile grado di consolidamento gli apparati pubblici hanno cominciato a prendere atto dell’esistenza del fenomeno sportivo e ad interessarsene in modo sempre più incisivo, giungendo infine ad attribuire la qualifica di ente pubblico al CONI. Il movimento sportivo “ufficiale” italiano, in conclusione, ha origini privatistiche e l’ordinamento preposto alla sua cura ed organizzazione affonda a sua volta le proprie radici in un “substrato” privatistico-associativo.

⁽²⁸⁾ Al riguardo cfr. *supra*, Capitolo Primo, Sezione Prima, par. 1-2.

Le considerazioni appena svolte risultano rafforzate dal secondo profilo di carattere “sistematico” cui si alludeva, relativo alla posizione dell’ordinamento sportivo “ufficiale” italiano in seno all’ordinamento sportivo “ufficiale” transnazionale e ai rapporti che intrattengono i rispettivi organismi di riferimento. E’ bene ricordare che la qualifica “ufficiale” detenuta dal primo discende solo ed esclusivamente dall’appartenenza al secondo. Conseguentemente, gli organismi sportivi transnazionali condizionano ogni aspetto dell’esistenza dei corrispondenti organismi nazionali, dal momento della loro nascita fino a quello della loro morte.

In primis, il CONI e le FSN rivestono il ruolo di organismi di vertice dell’ordinamento sportivo nazionale e dell’ordinamento “tecnico-settoriale” nazionale relativo a ciascuna disciplina sportiva soltanto in virtù del riconoscimento “ufficiale” concesso loro dagli organismi di vertice dell’ordinamento sportivo internazionale e degli ordinamenti “tecnici-settoriali” internazionali di riferimento, vale a dire il CIO e le IFS, cui debbono necessariamente affiliarsi.

In secondo luogo, nello svolgimento delle loro attività il CONI e le FSN soggiacciono alle direttive degli organismi sportivi internazionali e debbono altresì conformare alle fonti promananti dalle stesse i proprio statuti e regolamenti.

In terzo ed ultimo luogo, e conseguentemente, gli organismi sportivi internazionali dispongono dello *ius necis* rispetto agli organismi sportivi nazionali. Possono infatti decidere in ogni momento di ritirare loro la “patente” di “ufficialità” precedentemente rilasciata determinando così la fuoriuscita del movimento sportivo italiano dai circuiti dell’“agonismo programmatico illimitato” e privandolo perciò stesso della sua ragion d’essere.

I rapporti tra ordinamento sportivo nazionale ed ordinamento sportivo transnazionale si atteggiano pertanto secondo un modello di vera e propria subordinazione gerarchica. Occorre a questo punto ribadire che l’ordinamento sportivo transnazionale e gli organismi che lo compongono hanno veste privata. Il CIO, infatti, è organizzazione non governativa *no profit* a base confederale e le IFS sono organismi associativi assoggettati al regime giuridico del Paese in cui hanno sede. Entrambi ricevono una sorta di investitura “carismatica”, perchè la loro posizione verticistica deriva dall’accettazione convenzionale della loro suprema autorità da parte dei soggetti confederati. La Carta Olimpica e gli statuti delle IFS possiedono pertanto natura convenzio-

nale perché si fondano sull'accordo originario tra i soci fondatori e sull'adesione successiva degli altri, danno origine ad obblighi negoziali a carico di tutti i soggetti federati-associati e costituiscono, nel loro insieme, quella che è stata definita la *lex sportiva transnazionale*.

L'ordinamento sportivo "ufficiale" italiano, in conclusione, è parte del più vasto ordinamento sportivo "ufficiale" transnazionale, provvisto di tutte le caratteristiche proprie di un c.d. "*private regime*". Conseguentemente l'affiliazione al CIO e alle IFS assumono carattere negoziale piuttosto che "concessorio" o "ammissivo". Si tratta infatti di atti mediante i quali detti organismi accettano la proposta contrattuale di ingresso avanzata dai NOCS e dalle FSN che, con la sottoscrizione della richiesta, manifestano a loro volta la volontà di accettare tutte le condizioni e le clausole che compongono il contratto associativo cui intendono aderire.

I due profili di ordine "sistematico" cui si è appena fatto cenno spiegano un'influenza decisiva riguardo alla qualificazione delle attività sportive "ufficiali". Tali attività possono essere infatti praticate esclusivamente sotto l'egida di un ordinamento transnazionale estraneo ai singoli ordinamenti statali e provvisto di un fondamento associativo-convenzionale.

A differenza delle attività sportive "non agonistiche-non ufficiali", praticate per mero diletto o per migliorare la propria condizione psico-fisica, che possono svolgersi liberamente al di fuori del circuito CONI-FSN, quelle "ufficiali", praticate con l'intento di conseguire la migliore *performance* possibile attraverso il confronto con tutti coloro che praticano la medesima disciplina sportiva senza limiti spaziali o temporali, possono svolgersi soltanto entro il circuito dell'"agonismo programmatico illimitato". Il riconoscimento dell'"ufficialità" della *performance*, infatti, può provenire soltanto dagli organismi sportivi nazionali, a loro volta investiti della relativa potestà dagli organismi sportivi internazionali cui risultano affiliati e dai quali risultano a loro volta riconosciuti. Nessun potere al riguardo detengono invece gli apparati pubblici, che non possono fare altro che prendere atto del carattere eteroimposto della qualifica "ufficiale" di dette attività. Chiunque voglia praticare una disciplina sportiva secondo modalità "agonistiche" onde ottenere il riconoscimento "ufficiale" delle proprie prestazioni deve pertanto necessariamente entrare a far parte dell'ordinamento sportivo "ufficiale" nazionale e, suo tramite, di

quello transnazionale, accettandone incondizionatamente le regole di ingresso e di permanenza.

Lo *status* di soggetto dell'ordinamento sportivo "ufficiale" con tutte le prerogative connesse, ivi inclusa la possibilità di partecipare alle competizioni "ufficiali", consegue pertanto all'ingresso nel contesto ordinamentale transnazionale di carattere associativo-confederale, a prescindere dalla contemporanea appartenenza ad uno o più contesti ordinamentali statali. Chiunque, infatti, può svolgere liberamente l'attività sportiva senza velleità competitive entro i confini dell'ordinamento "generale", ma chi aspira al riconoscimento "ufficiale" delle proprie prestazioni deve entrare a far parte di un altro, diverso ordinamento, i cui organi di vertice sono gli unici detentori della relativa potestà. Si assiste pertanto riguardo all'associazionismo sportivo "ufficiale" a qualcosa di non dissimile da quanto accade riguardo ad altre associazioni a carattere transnazionale quali ad es. la massoneria e gli ordini cavallereschi. Il riconoscimento sportivo, l'affiliazione e il tesseramento segnano infatti l'ingresso in una sorta di "circolo di iniziati" e determinano la conseguente acquisizione di una serie di qualifiche "particolari" che, seppur in alcuni casi "irrilevanti" per gli ordinamenti statali, vengono automaticamente riconosciute valide ed efficaci senza alcun limite territoriale nel contesto ordinamentale-associativo di appartenenza.

L'interesse che muove i soggetti federati è puramente individualistico e si sostanzia nell'aspirazione ad ottenere la qualifica di "vincitore" in ciascuna delle competizioni cui partecipano e di migliorare costantemente il proprio livello "tecnico" nell'ambito della disciplina sportiva praticata. Ciascuno dei soggetti che compongono l'ordinamento sportivo "ufficiale" è mosso pertanto da un'aspirazione a raggiungere il vertice, l'apice della disciplina sportiva di riferimento.

A questo interesse se ne affianca un altro di tipo "collettivo", comune alla generalità degli appartenenti alla comunità sportiva mondiale, di stampo "organizzativo", che sta alla base della nascita stessa delle istituzioni sportive nazionali e internazionali, create allo scopo di apprestare le condizioni necessarie e sufficienti allo svolgimento delle competizioni sportive su scala sempre più vasta ed entro livelli di "programmaticità" sempre più ampi.

Questo interesse "collettivo" risulta però meramente strumentale e servente rispetto a quello individuale. L'organizzazione delle competizioni, infatti, non è finalizzata soltanto a garantire la partici-

zione e il confronto tra i soggetti federati, bensì a consentire l'individuazione di un vincitore. Ad ogni modo, si tratta di interessi individuali e "collettivi" propri degli appartenenti alla comunità di riferimento, quella sportiva "ufficiale", che assumono pertanto rilievo soltanto entro il relativo ordinamento "particolare"- "settoriale". Le attività sportive "ufficiali" sottendono pertanto interessi "settoriali"- "particolari" di stampo privatistico-associativo, inidonei ad assurgere al rango di interessi pubblici per difetto di "generalità" ⁽²⁹⁾.

Fermo quanto sopra, non è possibile scorgere l'esistenza di effettivi interessi pubblici alla base dei motivi che storicamente hanno spinto gli apparati pubblici ad occuparsi delle attività in parola. Il primo dei quali ha un rilievo meramente politico consistendo unicamente nella volontà di lucrare gli effetti propagandistici che dal sostegno allo sport di alto livello possono derivare e di sfruttare, al contempo, l'impatto delle attività sportive sull'opinione pubblica per distogliere l'attenzione da questioni di ben maggiore rilievo ⁽³⁰⁾.

Non risulta persuasiva neppure l'argomentazione tradizionalmente addotta a sostegno dell'intervento pubblico *in subiecta materia* da coloro che pur riconoscono la natura privata delle attività in cui si sostanzia. Si sostiene infatti che l'intervento pubblico risulterebbe indispensabile per garantire l'effettiva possibilità di svolgimento di un'attività riconosciuta meritevole di tutela e comunque espressiva della personalità umana ex art. 2 cost. In pratica, gli apparati pubblici dovrebbero intervenire al solo scopo di favorire e garantire l'esistenza delle condizioni necessarie e sufficienti all'organizzazione e all'esercizio delle attività sportive "ufficiali" e di rimuovere gli eventuali ostacoli che vi si frapponessero. L'interesse pubblico risiederebbe pertanto nella necessità di garantire l'esistenza e la sopravvivenza, nel nostro Paese, di un ordinamento sportivo "ufficiale" investito della "missione" di offrire la possibilità, a coloro che ne fanno richiesta, di praticare l'attività sportiva con modalità "agonistiche".

All'accoglimento di questa tesi si oppongono due ordini di motivi. Anzitutto, si è già visto che la nascita e la sopravvivenza del movimento sportivo "ufficiale" nel nostro Paese dipendono solo ed esclusivamente dalla volontà e dalle decisioni degli organismi sportivi transnazionali, mentre non assumono al riguardo alcun rilievo la

⁽²⁹⁾ Sul punto cfr. *supra*, Capitolo Secondo, Sezione Prima, par. 6.

⁽³⁰⁾ Basti pensare, al riguardo, alla valenza dei *circenses* nell'antica Roma.

volontà e le decisioni degli apparati pubblici. Ciò esclude in radice la possibilità di configurare l'esistenza di un interesse pubblico al mantenimento in vita dell'ordinamento sportivo "ufficiale". Diversamente opinando, infatti, dovrebbe ammettersi che l'ordinamento "generale" italiano rimette la cura di un interesse pubblico (ivi inclusa la possibilità di sacrificarlo integralmente) nella esclusiva disponibilità di soggetti privati transnazionali, e ne deriverebbe un evidente *vulnus* alla sovranità statale.

In secondo luogo, la soluzione in parola contrasta apertamente con il principio di sussidiarietà orizzontale che ha ricevuto di recente diretta consacrazione costituzionale. Qualora, infatti, si ravvisasse effettivamente un interesse pubblico al mantenimento in vita dell'ordinamento sportivo "ufficiale", non se ne potrebbe comunque rimettere la cura nelle mani degli apparati pubblici senza avere previamente valutato la possibilità di una sua più efficace tutela da parte dei privati. In ossequio al principio appena richiamato, infatti, l'intervento pubblico assume una connotazione meramente "ausiliaria" rispetto a quello privato, nell'eventualità in cui quest'ultimo non sia in grado di svolgere efficacemente un'attività di sua pertinenza. Questa "prova di resistenza" risulterebbe particolarmente ardua da superare in riferimento alle attività sportive "ufficiali" che, in virtù del grado di istituzionalizzazione raggiunto anche a livello internazionale, appaiono in grado di svolgersi efficacemente anche in assenza dell'intervento e della regolazione pubblica.

Alla luce delle considerazioni sinora svolte, pertanto, le attività sportive "ufficiali" debbono ritenersi "ontologicamente" private. Nel corso dei decenni, per la verità, alcuni dei profili che le connotavano *ab origine* hanno subito un mutamento che potrebbe indurre a revocare in dubbio la conclusione appena rassegnata. Alla tradizionale connotazione "agonistico-competitiva" cui erano informate se ne sono sovrapposte altre di stampo economico-spettacolare. Lo sport, infatti, ha sempre più assunto le vesti di una professione, di un'attività economica e di una forma di intrattenimento. Si tratta però di connotazioni "accessorie" e "secondarie" che non intaccano in alcun modo la sua essenza, la sua connotazione "principale", quella "agonistico-competitiva", cui risultano sottesi interessi esclusivamente privati.

Allo stesso modo l'esercizio delle attività sportive "ufficiali", in virtù delle nuove connotazioni che ha assunto, finisce spesso con

l'interferire con interessi pubblici di diversa consistenza ed entità ⁽³¹⁾. I limiti di diritto pubblico che interessano lo svolgimento e l'esercizio di queste attività non ne modificano però la natura privata. Pressoché tutte le attività economico-imprenditoriali, professionali e culturali-spettacolari che si svolgono nel nostro Paese sono astrette al rispetto di norme di ordine pubblico ma non per questo se ne può affermare e predicare la natura pubblica.

Sotto altro, diverso profilo, peraltro, le attività in parola, seppur provviste di natura negoziale-associativa, debbono comunque sottostare ai medesimi limiti cui soggiace nell'ordinamento "generale" qualsiasi altra manifestazione di autonomia privata. Non potrebbe infatti accordarsi all'ordinamento sportivo "ufficiale" e agli ordinamenti "settoriali"-federali che lo compongono -se non a costo di incorrere in una palese violazione dell'art. 3 cost.- un regime "privilegiato" di favore rispetto a tutte le altre "formazioni sociali" o ordinamenti "particolari" che fanno parte dell'ordinamento "generale" italiano. Alcuni di questi limiti si rinvergono direttamente nella Carta costituzionale. A mò di esempio, l'art. 2 cost. prescrive la garanzia all'interno delle "formazioni sociali" dei diritti individuali fondamentali ed inviolabili, tra i quali particolare rilievo assume quello di adire la giurisdizione statale per ottenere la tutela dei propri diritti soggettivi e interessi legittimi ex art. 24 cost. Altri, invece, si ricavano dalle disposizioni codicistiche riferite alle associazioni e alla libertà contrattuale oppure dalle disposizioni legislative contenute nel decreto "Melandri-Pescante" e nelle altre fonti di rango primario che disciplinano le attività sportive.

Dall'affermata natura privata delle attività sportive "ufficiali" discendono conseguenze di rilievo per la risoluzione delle principali questioni problematiche, "sostanziali" e "processuali", di cui si è dato conto in precedenza riguardo alla chiave di lettura pubblicistica. In omaggio al noto brocardo per cui "*sunt nomina consequentia rerum*", infatti, è opportuno attribuire a ciascun fenomeno la qualificazione giuridica che appare maggiormente confacente alla sua natura. Ne deriva per l'interprete, per le ragioni di carattere logico-"sistematico"

⁽³¹⁾ Si è già accennato all'esistenza di normative statali dirette a tutelare la salute degli sportivi professionisti e dilettanti e a combattere il fenomeno del doping; a garantire l'ordine e la sicurezza pubblica in occasione di manifestazioni sportive; a disciplinare minuziosamente il contratto di lavoro tra lo sportivo professionista e la società di appartenenza.

esposte sinora, la necessità di abbandonare l'ottica "panamministrativistica" e di ricorrere preferibilmente alle qualificazioni giuridiche privatistiche o quantomeno di accedere, per quanto possibile, a una chiave di lettura giusprivatistica degli indici di diritto positivo.

Il superamento dell'ottica "panpubblicistica" pare opportuno già in riferimento al modello organizzativo "misto" pubblico-privato che connota l'ordinamento sportivo italiano. In questo caso, infatti, i due profili "sistematici" cui si è fatto cenno all'inizio si pongono in stridente contrasto con la qualificazione legislativa pubblicistica del CONI e determinano l'insorgenza di una serie di "anomalie" e "atipicità" di disciplina rispetto al modello tradizionale dell'ente pubblico.

Queste "anomalie" sono il frutto della duplice appartenenza ordinamentale e del duplice ruolo del CONI. Da un lato, infatti, l'ente opera nell'ordinamento sportivo transnazionale in veste di fiduciario del CIO nel nostro Paese, in posizione di subordinazione gerarchica agli organismi sportivi internazionali provvisti di natura privata e alle regole convenzionali dagli stessi promananti. Dall'altro, e nel contempo, opera nell'ordinamento sportivo "ufficiale" nazionale quale organo apicale, in veste di confederazione delle FSN, e risulta provvisto di un "substrato" privatistico.

Risulta pertanto inevitabile la "commistione" e "dissociazione" tra il "substrato" privatistico del CONI, e più in generale tra i connotati privatistici che gli derivano dall'inserimento nel contesto ordinamentale sportivo "ufficiale" transnazionale e la "sovrastuttura" pubblicistica di cui è provvisto in virtù della qualifica di ente pubblico rivestita nell'ordinamento "generale" ⁽³²⁾. Le conseguenze "anomale" di questa "commistione"- "dissociazione" si scorgono riguardo a tutti i principali profili di disciplina del CONI.

La prima "anomalia" è "genetica" ⁽³³⁾. Il CONI, infatti, è nato di "parto naturale", attraverso la volontaria ed autonoma decisione delle FSN di confederarsi al fine di dare vita ad un ente provvisto della loro stessa natura siccome generato dall'incrocio di "cromosomi" privati. In un momento successivo tale ente è stato però sottoposto d'imperio ad una "mutazione genetica" da parte della legge, che gli ha attribuito

⁽³²⁾ In ordine alla "doppia appartenenza" ordinamentale del CONI, alla "commistione"- "dissociazione" tra "substrato" privatistico e "sovrastuttura" pubblicistica che ne discende e ai profili di "anomalia" cui dà luogo cfr. *supra*, Capitolo Secondo, Sezione Prima, par. 1.

⁽³³⁾ Sul punto cfr. *supra*, Capitolo Secondo, Sezione Prima, parr. 2-3.

natura pubblica senza curarsi minimamente dei possibili effetti collaterali (*rectius*, “anomalie genetiche”) cui avrebbe potuto dar luogo l’ibridazione tra “cromosomi” pubblici e privati.

Sempre sotto il profilo “genetico”, è altrettanto “anomalo” il fatto che la sopravvivenza dell’ente pubblico, o meglio il mantenimento in capo allo stesso del ruolo di organo di vertice dell’ordinamento sportivo “ufficiale” nazionale dipenda, in ultima analisi, non dalla volontà degli apparati governativi quanto piuttosto dalla permanenza del vincolo confederale tra le FSN, da un lato, e dalla conservazione del riconoscimento e della conseguente “patente” di “ufficialità” da parte degli organismi sportivi transnazionali, dall’altro. Ogni decisione al riguardo spetta infatti a quest’ultimi e non agli apparati pubblici e trova fondamento nelle regole convenzionali della *lex* sportiva transnazionale e non nelle disposizioni legislative di rango primario. Risulta evidentemente “anomalo” il fatto che la potestà di mantenere in vita un ente pubblico e di incidere sulle fasi fondamentali della sua esistenza riposi su un fondamento privatistico-negoziale piuttosto che pubblicistico-autoritativo.

La seconda “anomalia” presenta carattere “ontologico” e riguarda la configurazione stessa dell’ente pubblico ⁽³⁴⁾. *In primis*, il “substrato” privatistico che connota il CONI ne determina l’inclusione nella particolare categoria degli “enti pubblici associativi”. In secondo luogo, il divieto di sottostare alle indicazioni politico-amministrative degli apparati pubblici e la contestuale soggezione agli indirizzi e alle direttive degli organismi sportivi transnazionali gli fanno assumere l’altrettanto “anomala” veste di ente pubblico “indipendente”. Le ulteriori “anomalie” sono il diretto portato della peculiare configurazione “ontologica” dell’ente pubblico CONI.

La terza investe infatti il piano “strutturale-organizzativo” ⁽³⁵⁾. La struttura interna del CONI e la composizione dei singoli organi risultano in larga parte eteroimposti dalle fonti convenzionali promananti dagli organismi sportivi transnazionali che riducono entro margini angusti l’autonomia statutaria dell’ente. La conseguenza “anomala” e peculiare che ne deriva è che gli organi interni dell’ente pubblico sono composti dagli esponenti delle organizzazioni che ne co-

⁽³⁴⁾ Al riguardo cfr. *supra*, Capitolo Secondo, Sezione Prima, par. 4.

⁽³⁵⁾ Riguardo a questa “anomalia” cfr. *supra*, Capitolo Secondo, Sezione Prima, par. 5.

stituiscono la “base associativa” o comunque da soggetti indicati dagli stessi mentre risulta preclusa la designazione, anche in minima parte, dei loro membri ad opera degli apparati governativi.

Ne deriva l’insorgenza di un’ulteriore “anomalia”, afferente ai profili “funzionali” dell’ente ⁽³⁶⁾. Le decisioni assunte dagli organi del CONI nell’esercizio delle loro funzioni risultano infatti determinate, da una parte, in virtù del carattere “confederativo” dell’ente, dal concorso delle volontà private degli enti associativi che li compongono e che ne costituiscono il “substrato”; dall’altra, in virtù dell’inserimento nel contesto sopranazionale, dalle direttive promananti dagli organismi sportivi transnazionali, anch’essi provvisti di natura privata. Di contro, nessuna influenza svolgono al riguardo gli apparati governativi, dato il carattere di “indipendenza” di cui dispone l’ente alla luce della Carta Olimpica e delle altre fonti della *lex* sportiva transnazionale. Inoltre, l’ente pubblico esercita le proprie funzioni facendo diretta applicazione della normativa transnazionale convenzionale di riferimento o, comunque, di una normativa statale di rango primario “adattata” a quest’ultima. Appare quantomeno singolare che un ente pubblico svolga le proprie funzioni (in tesi, pubbliche) seguendo le indicazioni di soggetti privati e non degli apparati governativi di riferimento e in applicazione di una disciplina di carattere convenzionale-negoziale.

Un quinto elemento di “anomalia” si ravvisa infine in ordine alle modalità di finanziamento dell’ente ⁽³⁷⁾. Da un lato, infatti, il CONI si autofinanzia attraverso l’esercizio -diretto o indiretto- di una serie di attività economico-imprenditoriali. Dall’altro, continua a ricevere ingenti finanziamenti pubblici e finisce pertanto per soggiacere, inevitabilmente, ai controlli contabili pubblici che vi si accompagnano.

Tutti i profili di “anomalia” che caratterizzano la disciplina dell’ente pubblico CONI costituiscono la diretta derivazione dell’“innaturale” natura pubblica che il legislatore gli ha ascritto mediante una discutibile operazione di “ingegneria genetica” e non si sarebbero manifestati qualora gli fosse stata mantenuta la veste privatistica posseduta in origine. In tal caso, infatti, i rapporti del CONI con le altre componenti di questo ordinamento, incluse le FSN, assumerebbero connotazioni spiccatamente associative-confederative.

⁽³⁶⁾ Cfr. *supra*, Capitolo Secondo, Sezione Prima, par. 6.

⁽³⁷⁾ Sul tema cfr. *supra*, Capitolo Secondo, Sezione Prima, par. 7.

Alla luce di quanto sinora detto, potrebbe in astratto pervenirsi in via ermeneutica al superamento delle richiamate “anomalie” ricorrendo ad una chiave di lettura spiccatamente privatistica. Partendo dalla considerazione “oggettiva” del fenomeno anziché dal profilo soggettivo, infatti, si potrebbe sostenere che il CONI possiede una doppia natura e svolge una duplicità di compiti. Da un lato, in riferimento alle attività sportive indubbiamente provviste di rilievo pubblico, tra cui quelle “non agonistiche”, conserva la propria natura di ente pubblico ed esercita vere e proprie funzioni pubbliche a mezzo di atti provvedimentali-autoritativi.

Dall’altro, in riferimento alle attività “ufficiali”, nella veste di “confederazione delle FSN” e di fiduciario del CIO nel nostro Paese opera *iure privatorum*, a mezzo di attività di stampo negoziale e intrattiene rapporti di tipo confederativo. Riguardo ad esse non è possibile scorgere l’esistenza di alcun interesse pubblico. Anzitutto, infatti, per esercitarle, il CONI deve necessariamente entrare a far parte del “*private regime*” transnazionale di riferimento. In secondo luogo, il CONI esercita le relative funzioni non in virtù di una previsione legislativa o di un provvedimento pubblico che gliene rimette la titolarità, bensì del possesso di una “patente” o “licenza” “graziosamente” concessa dai detentori ultimi dell’“ufficialità”, gli organismi sportivi transnazionali.

Quanto ai rapporti con le FSN, assume di nuovo rilievo la considerazione delle origini e della *ratio* dell’istituzione del CONI. Sono state infatti le FSN, confederandosi, a dare vita al CONI con il precipuo intento di delegargli l’esercizio delle attività di coordinamento reciproco. Ne consegue che il CONI è ente deputato a svolgere attività strumentali a favore delle FSN, contrariamente a quanto affermato dai “panamministrativisti”, secondo cui sono invece le FSN, in alcuni casi, ad operare in veste di organi strumentali del CONI. I rapporti tra il CONI e le FSN si svolgono pertanto secondo modalità “confederative-associative”, a partire dallo stesso riconoscimento delle FSN, che assume la veste di accettazione di una proposta negoziale di adesione al contratto associativo originario.

L’ottica giusprivatistica risulta agevolmente applicabile alle FSN, in riferimento non tanto alla loro veste soggettiva, dato che la loro natura privatistica si desume chiaramente dal tenore letterale delle disposizioni legislative, quanto piuttosto sul piano oggettivo, in relazione alla natura delle loro attività.

L'inveramento dell'opzione di cui si sta discutendo passa ancora una volta attraverso un'interpretazione spiccatamente giusprivatistica degli indici di diritto positivo, con particolare riferimento al significato da ascrivere alla locuzione "valenza pubblicistica" adoperata dal decreto "Melandri-Pescante". In quest'ottica la locuzione in parola non determina la pubblicizzazione, e nemmeno l'assoggettamento ad un regime di diritto pubblico delle attività *de quibus*, come conferma anche la disposizione successiva dello statuto del CONI più volte richiamata. Vale piuttosto ad introdurre nei loro riguardi un regime di "funzionalizzazione per principi" ⁽³⁸⁾, *sub specie* di assoggettamento ad una serie di indirizzi e controlli da parte del CONI, configurabili quali limiti esterni diretti a conformare l'autonomia privata delle FSN. Gli organi federali svolgono pertanto le proprie attività secondo moduli privatistici e negoziali, in applicazione di disposizioni interne espressive della loro autonomia privata oppure di disposizioni esterne, promananti dal CONI o dalle IFS, provviste a loro volta di valore e fondamento convenzionale, in quanto volontariamente e incondizionatamente accettate dalle FSN al momento del loro ingresso nell'ordinamento sportivo "ufficiale", nella sua duplice dimensione nazionale e transnazionale.

Sono evidenti le conseguenze dell'adozione dell'opzione giusprivatistica sia sul piano "sostanziale" che su quello "processuale". In ordine al primo profilo, è agevole pervenire alla qualificazione in senso associativo-negoziale delle principali categorie di attività federali ⁽³⁹⁾. Anzitutto gli atti di ingresso e di uscita dalle FSN, l'affiliazione e il tesseramento si configurano quali atti negoziali mediante i quali gli organi federali manifestano la volontà di accettare la proposta di adesione al contratto associativo (statuto federale) avanzata dalle società sportive e dai singoli sportivi che ambiscono a praticare in via "ufficiale" la disciplina sportiva cui sono preposti ⁽⁴⁰⁾. In senso esattamente inverso, la revoca dell'affiliazione e del tesseramento assumono la configurazione di atti di esclusione dell'associato,

⁽³⁸⁾ In ordine alla prospettiva in parola cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Seconda, par. 2.

⁽³⁹⁾ Sulle "suggerzioni" giusprivatistiche sviluppatasi al riguardo cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Seconda, par. 8.

⁽⁴⁰⁾ E' opportuno ribadire che i tesserandi e gli affiliandi non sono titolari di un diritto soggettivo all'ingresso nella FSN, i cui organi possono autonomamente decidere di accettarne o meno la proposta di adesione.

che dispone al riguardo di un diritto soggettivo alla permanenza nell'associazione, tutelabile secondo le modalità prefigurate all'art. 24 c.c. In quest'ottica, il rapporto federativo assume le sembianze di un rapporto associativo e lo *status* di soggetto federato quelle di associato.

In secondo luogo, è possibile accedere ad una qualificazione privatistica-negoziale anche delle attività "tecniche" attraverso le quali si determina il risultato delle competizioni mediante l'applicazione delle "regole del gioco", tradizionalmente relegate nel limbo dell'"indifferenza giuridica". Dette disposizioni federali assumono infatti la veste di clausole negoziali, con l'accettazione delle quali i contendenti si impegnano reciprocamente a rispettare determinate regole di condotta al fine di consentire lo svolgimento della competizione con modalità tali da garantire la vittoria del migliore. Peraltro, anche nell'aspirazione al conseguimento del risultato sportivo possono scorgersi profili di "rilevanza", *sub specie* di diritto soggettivo suscettibile di protezione esterna soltanto a certe condizioni, entro determinati limiti e con ridotte modalità di tutela⁽⁴¹⁾. Le medesime considerazioni valgono riguardo alle disposizioni federali di carattere "tecnico" che, pur non incidendo direttamente sull'esito delle competizioni, influiscono comunque sui requisiti di "merito sportivo" o di altro genere ritenuti indispensabili per l'ammissione a un determinato livello o categoria.

In terzo ed ultimo luogo, le sanzioni "disciplinari" irrogate al termine dell'apposito procedimento assumono la configurazione di "pene private" contrattuali, avverso le quali è possibile adire la giurisdizione statale qualora incidano su posizioni soggettive "qualificate" dei destinatari, come avviene nella quasi totalità dei casi. Tali sanzioni, infatti, a seconda della loro tipologia ed entità, incidono provvisoriamente o stabilmente o sullo *status* associativo dei soggetti federati, determinandone la rescissione o comunque una sostanziale, irreversibile, alterazione, o sulla sfera patrimoniale e personale degli stessi, oppure sul risultato sportivo e sul "merito sportivo".

La qualificazione "sostanziale" giusprivatistica delle attività federali e delle situazioni soggettive connesse produce a sua volta conseguenze di rilievo sul piano "processuale", anzitutto riguardo al si-

⁽⁴¹⁾ Per una ricostruzione più puntuale di questa tesi cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Prima, par. 10.

stema giustiziale sportivo extradeferiale. L'astratta disponibilità delle situazioni soggettive sottese allo svolgimento delle attività federali ne comporta infatti l'arbitrabilità, rimuovendo così il principale, se non esclusivo argomento addotto in passato avverso l'attribuzione della natura arbitrale alla CCAS. Conseguentemente, la procedura avanti al TNAS potrebbe a buon diritto assumere la veste di arbitrato cui ricorrere in alternativa alla giurisdizione statale e l'atto emesso all'esito delle stessa quella di lodo arbitrale ⁽⁴²⁾.

Effetti dirompenti si determinano anche in ordine al modello di riparto di giurisdizione introdotto dalla l. n. 280/2003, perché l'opzione "processuale" pubblica prescelta attraverso il radicamento della giurisdizione amministrativa esclusiva non risulta supportata dall'opzione "sostanziale" privatistica sottostante. Viene meno, infatti, una delle condizioni indefettibilmente richieste dalla Corte costituzionale per l'introduzione di questa tipologia di giurisdizione amministrativa, vale a dire l'afferenza a controversie aventi ad oggetto atti e attività provvisti di carattere provvedimentale-autoritativo ⁽⁴³⁾.

Gli scenari prefigurati dall'approccio giusprivatistico appaiono comunque, allo stato, assai remoti e comunque di là da venire. Gli orientamenti giurisprudenziali prevalenti, infatti, continuano a perpetuare la tradizionale chiave di lettura "panamministrativistica". Le possibilità di assistere ad un cambio di prospettiva in tempi brevi appaiono flebili, anche in considerazione del fatto che tra i principali ostacoli da superare vi è quello "culturale". Da troppo tempo, ormai, i giudici amministrativi affrontano le problematiche relative alle attività sportive "agonistiche"- "ufficiali" in termini pubblicistici, attraverso gli istituti e gli strumenti ad essi ben noti del diritto amministrativo, per cui è arduo ipotizzare che siano in grado *ex abrupto* di valutare secondo una logica "sistematica" gli indici di diritto positivo che si parano loro di fronte.

Per spostare decisamente la prospettiva a favore dell'ottica giusprivatistica occorrerebbe pertanto un intervento legislativo, una modifica degli indici di diritto positivo che sgomberasse definitivamente

⁽⁴²⁾ Cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Seconda, par. 7.

⁽⁴³⁾ L'ottica giusprivatistica aprirebbe la strada ad un vero e proprio rivolgimento che, attraverso l'intervento della Corte costituzionale, culminerebbe nell'attribuzione della cognizione delle controversie sportive al giudice naturale dei diritti soggettivi, quello ordinario. In ordine a questa prospettiva cfr. *supra*, Capitolo Terzo, Sezione Seconda, par. 3.

il campo dagli equivoci imponendosi anche sulle resistenze “panamministrativistiche” dei giudici statali. Sotto questo profilo, un aiuto inaspettato potrebbe venire dalla Novella costituzionale del 2001.

4. Il favor costituzionale per l'opzione giusprivatistica.

L'opzione giusprivatistica parrebbe trovare un implicito conforto nel principio di sussidiarietà orizzontale richiamato all'ultimo comma dell'art. 118 della Carta costituzionale novellata ⁽⁴⁴⁾. Si tratta di un principio di politica amministrativa e legislativa che impone al legislatore e agli apparati pubblici di astenersi dall'intervenire negli ambiti materiali di spettanza dell'autonomia privata e delle “formazioni sociali” che ne sono espressione, laddove queste ultime siano in grado di provvedere autonomamente alla cura degli interessi cui sono preposte. L'intervento pubblico, in questo caso, risulterebbero giustificato soltanto in via “ausiliaria”, qualora le “formazioni sociali” non fossero in grado di assolvere efficacemente i propri compiti.

La sussidiarietà orizzontale riceve principalmente applicazione sul piano amministrativo, quale principio che impone ai diversi livelli territoriali di governo in capo ai quali sono allocate le funzioni amministrative di valutare la possibilità di affidarne l'esercizio, in via “preferenziale”, qualora si riveli utile in termini di efficacia ed efficienza, agli organismi espressivi della “cittadinanza societaria” presenti sul territorio.

Il principio in parola però, opera anche e soprattutto come limite a carico del legislatore, secondo un duplice grado di intensità. Nella sua declinazione più “mite” è infatti idoneo, “in negativo”, a determinare l'invalidità delle disposizioni legislative intervenute a disciplinare ambiti e materie in precedenza rimessi all'autonomia privata e a impedirne l'attrazione nell'orbita pubblica, consentendo in tal modo l'individuazione di una sorta di *acquis*, di sfera materiale “riservata”. Nella sua declinazione più “estrema”, invece, costituisce un vincolo che impone “in positivo” al legislatore, nella disciplina degli ambiti materiali o funzionali entro i quali svolgono un ruolo di primaria importanza “formazioni sociali” espressive dell'autonomia privata, di

⁽⁴⁴⁾ Riguardo al quale cfr. *supra*, Capitolo Primo, Sezione Seconda, par. 5.

limitare il più possibile il proprio intervento e di arretrare il proprio raggio d'azione a vantaggio dell'autoregolamentazione privata.

Il principio in parola appare suscettibile di proficua applicazione riguardo alle attività sportive "ufficiali". Si tratta infatti di un ambito materiale tradizionalmente caratterizzato dalla compresenza dell'intervento pubblico e di quello privato e dalla conseguente ibridazione dei profili di disciplina, all'interno del quale svolgono un ruolo preminente gli organismi sportivi "ufficiali", cui pare attagliarsi perfettamente la qualifica di soggetti della "cittadinanza societaria".

In ossequio a tale principio, pertanto, *de iure condito*, sul piano della politica amministrativa l'ente pubblico CONI dovrebbe spogliarsi del maggior numero possibile di funzioni e attività di cui è titolare *ex lege* per rimetterne l'esercizio in capo alle FSN dato che quest'ultime, come detto, risultano idonee a svolgerle adeguatamente ed efficacemente.

Sul piano della politica legislativa, invece, le due modalità applicative del principio di sussidiarietà orizzontale potrebbero manifestare una diversa incidenza sul quadro attualmente vigente e sui rapporti tra ordinamento "generale" e ordinamento sportivo ⁽⁴⁵⁾. L'applicazione più "lieve", anzitutto, precluderebbe al legislatore, qualora decidesse di intervenire *in subiecta materia*, soltanto di ripubblicizzare attività e soggetti operanti *iure privatorum*. Un'applicazione "media", invece, dovrebbe spingere il legislatore non solo a mantenere intatto l'*acquis*, ma ad allargarne i confini mediante la sottrazione di spazi di intervento e di disciplina all'ente pubblico-CONI e la loro attribuzione alle FSN.

L'applicazione più "estrema", infine, implicando un allargamento del principio fino al limite delle sue possibilità espansive, potrebbe e dovrebbe determinare un completo ripensamento dell'attuale modello di disciplina e gestione dello sport "ufficiale", arrivando finanche a rimettere in discussione la stessa natura pubblica del CONI quale ente apicale dell'ordinamento sportivo.

In particolare il principio in parola imporrebbe al legislatore un duplice limite. Da un lato, infatti, dovrebbe procedere preliminarmente alla corretta qualificazione, in senso pubblicistico o privatistico, delle attività sportive in considerazione della loro effettiva natura.

⁽⁴⁵⁾ Allude alla portata limitatrice del principio di sussidiarietà orizzontale rispetto alla legislazione in "materia sportiva" M. GOLA, *op. cit.*, p. 65.

Dall'altro, dovrebbe esimersi dall'intervenire, o dovrebbe comunque limitare al minimo indispensabile e allo stretto necessario le proprie modalità di intervento, in un'ottica meramente "ausiliaria", negli ambiti materiali di pertinenza dell'autonomia privata.

Fermo quanto sopra, *de iure condendo* non ci si può esimere dal valutare la ragionevolezza dell'attuale modello di regolazione e gestione delle attività sportive "ufficiali", fondato sul ruolo centrale del CONI-ente pubblico, in capo al quale è concentrata buona parte delle attività "normative" ed amministrative in materia, e sulla posizione ancillare e servente delle FSN. Occorre anzitutto interrogarsi sulla persistente attualità delle ragioni che avevano indotto il legislatore del '42 ad interessarsi al fenomeno sportivo sottoponendolo in parte alla regolazione pubblica e il legislatore del '99 a confermare e rafforzare tale opzione.

Al riguardo, si è visto come non è possibile pervenire all'individuazione di ben precisi interessi pubblici sottesi all'esercizio delle attività sportive "ufficiali", volte piuttosto al soddisfacimento degli interessi meramente "settoriali" e "particolari" propri degli appartenenti all'ordinamento sportivo. L'intervento pubblico, pertanto, potrebbe giustificarsi soltanto in un'ottica "garantista" dell'autonomia privata. Da un lato, infatti, lo Stato, attraverso la pubblicizzazione del CONI e delle sue attività intenderebbe perpetuare l'esistenza e la sopravvivenza dell'ordinamento sportivo "ufficiale" nel nostro Paese, in modo da garantire e facilitare l'esercizio di attività private espressive della personalità umana ex art. 2 cost. a chiunque ne volesse usufruire. Dall'altro, la regolazione pubblica sarebbe primariamente volta ad uniformare l'autonomia privata delle FSN allo scopo di astringerla al rispetto di alcuni principi tratti dalla *lex sportiva* transnazionale, in modo da garantire il coerente inserimento dell'ordinamento sportivo italiano in quello internazionale e di evitare l'insorgenza di eventuali "asimmetrie" che ne potrebbero rendere difficoltosa la permanenza in vita.

In realtà, nessuno degli argomenti addotti a sostegno della necessità e/o dell'opportunità di una regolazione pubblica delle attività sportive "ufficiali" è in grado di resistere all'ottica sussidiaria che si propugna. Anche qualora fosse possibile individuare la sussistenza di un interesse pubblico *in subiecta materia*, infatti, gli apparati pubblici dovrebbero comunque valutare l'eventuale capacità delle "formazioni sociali" sportive di perseguirlo più efficacemente attraverso

l'autoregolamentazione privata delle attività in parola astenendosi, in caso affermativo, dall'intervenire.

Un approdo del genere appare il naturale portato delle argomentazioni di carattere "sistematico" esposte fin dall'inizio relative, rispettivamente, alle origini privatistico-associative del fenomeno sportivo e all'inserimento dell'ordinamento sportivo "ufficiale" nel più vasto contesto ordinamentale transnazionale provvisto dei caratteri del "*private regime*". Basti pensare che prima del 1942 gli enti sportivi (incluso il CONI) si connotavano per la loro natura privata e per la capacità di autoregolamentare le loro attività, fatti salvi episodici interventi "sussidiari" degli apparati pubblici in ordine al loro finanziamento. Il legislatore, pertanto, ha pubblicizzato un fenomeno che, fin dalle origini, possedeva natura privata. Ancora oggi gli organismi sportivi, inoltre, indipendentemente dalla loro natura, appaiono perfettamente in grado di gestire in completa autonomia lo sport "ufficiale", anche nelle sue proiezioni sopranazionali, stante la loro appartenenza all'ordinamento sportivo transnazionale e in virtù del loro riconoscimento rispettivamente ad opera del CIO e delle corrispondenti IFS. In aggiunta, il rischio di eventuali "asimmetrie" con la disciplina sportiva internazionale e con i sistemi sportivi degli altri Paesi risulta scongiurata proprio dal fatto che sono le stesse FSN ad uniformare autonomamente la propria disciplina alla *lex* sportiva transnazionale, allo scopo di non incorrere nelle sanzioni apprestate al riguardo dall'ordinamento sportivo transnazionale.

Nell'ottica "sussidiaria", pertanto, l'arretramento dell'intervento pubblico *in subiecta materia* non avrebbe controindicazioni e non determinerebbe alcun vuoto di disciplina perchè l'ordinamento sportivo dispone, già da molto tempo prima di essere riconosciuto dall'ordinamento "generale", di un consolidato apparato istituzionale, normativo ed organizzativo idoneo a consentirne la sopravvivenza, la completa autoregolamentazione e l'inserimento nel contesto ordinamentale sportivo transnazionale.

Può pertanto plausibilmente sostenersi che la Carta costituzionale, a seguito dell'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale, pur non imponendo l'opzione giusprivatistica, certamente la suggerisce e la auspica o, quantomeno, non la impedisce né la ostacola in riferimento ad una molteplicità di attività espressive dell'autonomia privata, tra le quali certamente rientrano le attività sportive "ufficiali" oggetto della presente trattazione.

L'inveramento del modello giusprivatistico presuppone però, in via preliminare, la rimozione del dato di diritto positivo che costituisce il principale ostacolo al suo accoglimento. Si allude all'esigenza di restituire al CONI la sua originaria, "naturale" natura privata-associativa, anche in ossequio alle indicazioni della Corte costituzionale circa la necessità di assecondare l'aspirazione di ciascun ente ad ottenere una «qualificazione giuridica conforme alla propria effettiva natura»⁽⁴⁶⁾.

Ne conseguirebbero il superamento delle "anomalie" che ne connotano l'attuale disciplina e il suo più coerente inserimento entro il contesto ordinamentale sportivo "ufficiale" transnazionale. Il CONI conserverebbe comunque una sorta di "doppia natura". Da un lato, infatti, opererebbe in veste associativa-confederale, con modalità privatistiche, rispetto alle attività sportive "ufficiali", con tutte le conseguenze che ne discendono sul piano "sostanziale" e "processuale". Dall'altro, continuerebbe ad operare con modalità provvedimentali-autoritative, dietro delega o in collaborazione con gli apparati pubblici, rispetto alle attività di sua pertinenza comunque connesse con indubbi interessi pubblici, prime tra tutte quelle afferenti allo sport "non ufficiale" o "di base".

Si schiuderebbero in tal modo le porte all'avvio di una quinta fase nei rapporti tra ordinamento "generale" e ordinamento sportivo, definibile di "integrazione giusprivatistica", favorita da una sorta di palingenesi, di "ritorno alle origini", al modello antecedente al 1942. Gli apparati pubblici, infatti, dovrebbero integralmente rimettere all'autonomia privata degli organismi sportivi "ufficiali" ogni profilo di disciplina afferente agli aspetti organizzativi e funzionali delle attività sportive "ufficiali", limitandosi a regolamentare in proprio soltanto le attività in qualche modo connesse e strumentali, quali quelle relative ad esempio alla gestione dell'ordine pubblico, ai rapporti di lavoro, alla tutela della salute. Le attività federali risulterebbero comunque astrette ai medesimi limiti di carattere generale cui soggiacciono le associazioni e le "formazioni sociali" riguardo alle forme di manifestazione della propria autonomia privata di tipo negoziale.

Allo stesso modo i giudici statali, in un'ottica di "sussidiarietà giurisdizionale", potrebbero intervenire per dirimere una controversia sportiva provvista di "rilevanza" esterna soltanto dopo l'esperimento

⁽⁴⁶⁾ Cfr. C. Cost., n. 396/1988, *cit.*

infruttuoso degli strumenti di giustizia privata previsti a livello associativo-endofederale e arbitrale-extrafederale e nei limiti consentiti riguardo a strumenti di tal fatta ⁽⁴⁷⁾.

La piena affermazione del modello di “integrazione” giusprivatistica determinerebbe peraltro indubbi vantaggi politico-economici. Anzitutto favorirebbe la compiuta realizzazione, nel settore dello sport “ufficiale”, di quello Stato “sussidiario” che costituisce il principale idealtipo di forma di Stato cui si guarda con sempre maggiore interesse nel contesto internazionale. L’applicazione sempre più marcata del principio di sussidiarietà, infatti, tanto nella dimensione “verticale” di principio di “prossimità” e quindi di criterio di articolazione territoriale del potere, quanto in quella “orizzontale” di criterio di riparto delle funzioni tra pubblico e privato, non costituisce soltanto il portato di una scelta di politica legislativa ispirata a ben precise finalità ideologico-culturali, quanto piuttosto un’ineludibile necessità. In un sistema multilivello quale quello odierno, destrutturato al proprio interno e caratterizzato da una sempre crescente carenza di risorse in capo agli apparati pubblici, la progressiva riduzione delle aree di intervento pubblico e la conseguente, contemporanea espansione degli ambiti di *self-government* dell’autonomia privata appare sempre più una scelta obbligata.

In secondo luogo, ne deriverebbe una graduale riduzione dei conflitti interordinamentali tra giustizia sportiva e giurisdizione statale. In terzo ed ultimo luogo consentirebbe agli apparati pubblici di ristabilire una corretta scala di priorità di intervento tra attività sportive “ricreative” “di base”-“non ufficiali”, da una parte, e attività sportive “ufficiali”, dall’altra. Gli interventi pubblici, in particolar modo le risorse finanziarie, dovrebbero infatti affluire verso le attività del primo tipo, che presentano indubbi risvolti “sociali” e abbisognano del “sussidio” pubblico, visto lo stato in cui versano in molte parti del Paese, ove si registra una pressoché totale carenza di strutture ed impianti, con conseguente impossibilità di svolgimento dell’attività sportiva da parte delle comunità di riferimento.

All’inverso, è auspicabile una drastica riduzione del sostegno pubblico alle attività sportive del secondo tipo. Queste ultime, infatti, sono prive di connotazione pubblica per difetto di “generalità”, perchè

⁽⁴⁷⁾ Questa prospettiva è adombrata da AA. VV., *Diritto dello sport, cit.*, p. 146 ss.

interessano soltanto gli appartenenti all'ordinamento "particolare" di riferimento e non l'intera collettività nazionale, e non abbisognano del "sussidio" pubblico, sia sotto il profilo organizzativo-funzionale e normativo, disponendo di un apparato istituzionale e di un *corpus* normativo consolidati e funzionanti e in grado di sopravvivere autonomamente; tantomeno sotto il profilo economico-finanziario, in virtù dell'ingente quantità di risorse che le società sportive, gli atleti e le FSN reperiscono autonomamente sul mercato dello "spettacolo" sportivo.

Gli ingenti finanziamenti che ogni anno lo Stato, a mezzo del CONI, destina allo sport "ufficiale" risultano pertanto del tutto irragionevoli. Tali risorse, infatti, lungi dall'essere impiegate per consentire la diffusione della pratica sportiva, vengono piuttosto immesse in un circuito perverso di ricerca del profitto che ha generato soltanto un elevato indebitamento complessivo del movimento sportivo e ha snaturato le attività sportive "ufficiali", facendo perdere loro l'originaria dimensione competitiva-"agonistica" a vantaggio di una sempre più spiccata dimensione economico-spettacolare.

Il principale ostacolo che si frappone alla realizzazione di questo modello di "integrazione" non è giuridico bensì politico e proprio per questo appare difficile da rimuovere. Si allude al *pactum sceleris* instaurato, a partire dall'epoca fascista, tra apparati pubblici e organismi sportivi, tra ordinamento "generale" e ordinamento sportivo, basato sul reciproco equilibrio di interessi. Da un lato, infatti, gli apparati pubblici intervengono *in subiecta materia* per lucrare i ritorni che ne derivano in termini propagandistici ⁽⁴⁸⁾. Dall'altro gli organismi sportivi, a fronte dell'ingente quantità di denaro che ricevono, accettano di

⁽⁴⁸⁾ Al fine di giustificare l'intervento pubblico si è giunti addirittura all'individuazione, ma sarebbe meglio dire alla creazione *ex nihilo*, di un "artificiale" interesse pubblico allo svolgimento delle competizioni sportive "ufficiali" e alla perpetuazione delle stagioni "agonistiche", come dimostrano le ben note vicende dell'estate del 2003. Vi è, nella società italiana, una sorta di attesa "messianica" collettiva, che induce larga parte della popolazione a conferire alla successione delle competizioni sportive un'importanza quasi superiore a quella delle vicende politiche e istituzionali. Le stagioni sportive, pertanto, devono necessariamente prendere avvio e concludersi entro i tempi prestabiliti, secondo le aspettative del pubblico, costi quel che costi. Proprio per questo motivo gli apparati pubblici intervengono a sostegno delle attività sportive "ufficiali" adoperando ogni mezzo e strumento a loro disposizione, ivi inclusi quelli finanziari e legislativi.

buon grado una parziale attrazione nell'orbita pubblica delle loro attività con le limitazioni alla loro autonomia privata che ne discendono.

Questo equilibrio di interessi ha disvelato però nel corso dei decenni la propria fragilità ed instabilità. Sempre più spesso, infatti, il rapporto tra ordinamento sportivo e ordinamento "generale" si è sviluppato in termini apertamente conflittuali. Occorre quindi ricercare un nuovo punto di equilibrio che consenta di debellare una volta per tutte il latente stato di conflittualità interordinamentale. Appare ineludibile la recisione del "cordone ombelicale", dell'"abbraccio mortale" che avvince gli organismi sportivi agli apparati pubblici, anche al fine di restituire la dimensione privatistica che gli è propria ad un fenomeno cui fino ad oggi è stata impropriamente attribuita una dimensione pubblica.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Vincolo sportivo e diritti fondamentali*, Pordenone, 2002
- AA. VV., *Diritto dello sport*, Firenze, II ed., 2008
- AA. VV., *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, Milano, 2009
- AA. VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, 2009
- AGNINO F., *Statuti sportivi discriminatori ed attività sportiva: quale futuro?*, in *Foro it.*, 2002
- AIELLO G., CAMILLI A., *Il caso Rosi: il riparto di giurisdizione sul provvedimento disciplinare sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1996
- ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002
- ALLEGRO G., *Sport dilettantistico e rapporti di lavoro*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di Le. Cantamessa, G. M. Riccio, G. Sciancalepore, Milano, 2008
- ALPA G., *La distinzione/contrapposizione di diritto privato e diritto pubblico nella giurisprudenza*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1998
- ALVISI C., *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, Milano, 2000
- ALVISI C., *Le fonti statuali dell'autonomia dell'ordinamento sportivo*, in *Giustizia sportiva e arbitrato*, a cura di C. Vaccà, Milano, 2006
- ALVISI C. (a cura di), *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Milano, 2006

ALVISI C., *Le clausole di cittadinanza e le regole sportive prima e dopo la riforma del sistema della giustizia sportiva*, in *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, a cura di C. Alvisi, Milano, 2006

AMAN JR. A. C., *Politics, Policy and Outsourcing in the United States: the Role of Administrative Law*, in *Administrative Law in a Changing State. Essays in Honour of Mark Aronson*, a cura di L. Pearson, C. Harlow, M. Taggart, Oxford, 2008

AMATO G., *Problemi costituzionali connessi alla disciplina del C.O.N.I.*, in *Giur. it.*, 1966

AMATO P., *La libera circolazione degli sportivi nell'Unione Europea*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di Le. Cantamessa, G. M. Riccio, G. Sciancalepore, Milano, 2008

AMBROSINI G., *La pluralità degli ordinamenti giuridici nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Studi in onore di G. Chiarelli*, Milano, 1973

ANDRIOLI V., *L'arbitrato obbligatorio e la Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1977

ANTONINI L., *L'attuazione dell'art. 118 Cost. e la questione delle funzioni amministrative*, in *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, a cura di B. Caravita, Milano, 2004

ANTONIOLI M., *Arbitrato e giurisdizione amministrativa dopo la legge n. 205 del 2000*, in *Dir. proc. amm.*, 2002

ANTONIOLI M., *Sui rapporti fra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, in *Dir. proc. amm.*, 2005

ANTONIOLI M., *Azienda calcistica e fallimento*, in *Fall.*, 2005

ANZON A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003

ARENA G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in AA. VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005

ARIETA G., *Prime considerazioni sulla l. n. 280 del 2003*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2006

ASCANI F. B., *Lo sport e le sue leggi. Analisi degli aspetti socio-politici e della legislazione regionale e nazionale dello sport in Italia*, Milano, 1979

BARATELLA M. G., *Le pene private*, Milano, 2006

BARBA M., *Note in tema di affiliazione sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1964

- BARBERA A., *Art. 2 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, A. Pizzorusso, Bologna, Roma, 1975
- BARILE P., *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953
- BARILE P., *L'arbitrato e la Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1963
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984
- BAROZZI REGGIANI G., *Fenomeno sportivo e ordinamento statale: una questione di rapporti di forza*, in *Dir. econ.*, 2010
- BAROZZI REGGIANI G., *La Corte costituzionale ridisegna i confini tra giustizia statale e giustizia sportiva*, in *Dir. econ.*, 2011
- BARTOLE S., *Istituzioni e attività sportive nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Reg.*, 1982
- BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Reg.*, 2004
- BASILE M., *La giurisdizione sulle controversie con le federazioni sportive*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2005
- BASILICO A. E., *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto di agire in giudizio: una tutela dimezzata?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011
- BASSI F., *La norma interna. Lineamenti di una teorica*, Milano, 1963
- BASTIANON S., *Bosman, il calcio e il diritto comunitario*, in *Foro it.*, 1996
- BATTAGLIA S., *La Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport istituita presso il CONI*, in *Riv. Arb.*, 2004
- BATTINI S., *La disciplina del personale*, in *La riforma del CONI. Aspetti giuridici e gestionali*, a cura di S. Cherubini, C. Franchini, Milano, 2004
- BELFIORE C., *La giustizia sportiva tra autonomia e diritto pubblico*, in *Giur. mer.*, 2005
- BELLAVISTA A., *Il lavoro sportivo professionistico e l'attività dilettantistica*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1997
- BELLOMO A., *L'ordinamento calcistico italiano e la discriminazione dello straniero*, in www.giustiziasportiva.it, 2006
- BELOFF M., *Is there a lex sportiva?*, in *Int. Sports law rev.*, 2005
- BENAZZO P., *Le società sportive professionistiche nella legge 18 novembre 1996, n. 586*, in *Riv. dir. impr.*, 1997

- BENEDETTI A. M. (a cura di), *Il caso Genoa, alla ricerca di un giudice*, Torino, 2005
- BENVENUTI F., *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1975
- BERTI G., *Premesse e ipotesi sui compiti della Regione nel servizio sociale dello sport*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974
- BERTINI B., *Il contratto di lavoro sportivo*, in *Contr. e impr.*, 1998
- BETTI E., *Teoria generale del negozio giuridico*, II ed., Napoli, 2002
- BIANCHI D'URSO F., VIDIRI G., *La nuova disciplina del lavoro sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1982
- BILANCIA F., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giur. cost.*, 2004
- BIN R., *Quando la Corte prende la motivazione "sportivamente" (nota alla sent. 424/2004)*, in *Reg.*, 2005
- BLANDO F., *Titolo V della Costituzione e ordinamento sportivo (nota a Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 424)*, in www.giustiziasportiva.it, 2005
- BLANDO F., *Il ruolo e le competenze delle Regioni nello sport*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2009
- BLANDO F., *Evoluzione e prospettive del rapporto tra Stato, Regioni e CONI in materia di sport*, in *Ist. fed.*, 2009
- BLANDO F., *La Corte costituzionale individua lo sport come una "formazione sociale" di dimensione internazionale (tutela giurisdizionale e tutela associativa alla ricerca di nuovi equilibri costituzionali del d. l. 220/2003 convertito nella l. 280/2003)*, in www.giustiziasportiva.it, 2011
- BOBBIO N., *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960
- BOBBIO N., *La grande dicotomia*, in ID., *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Roma, Bari, 2007
- BONADONNA G., *Aspetti costituzionali dell'ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1965
- BONINI F., *Le istituzioni sportive italiane. Storia e politica*, Torino, 2006
- BONOMI A., *L'ordinamento sportivo e la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2005
- BORRELLI M. (a cura di), *Le Olimpiadi*, Milano, 1972

- BRIGUGLIO A., *Gli arbitrati obbligatori e gli arbitrati da legge*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2003
- BRUNO G., *I soggetti dell'attività sportiva*, in *Manuale di diritto dello sport*, a cura di L. Di Nella, Napoli, 2010
- BRUSCA F. C., *Lo scandalo del calcio scommesse*, in *Riv. dir. sport.*, 1987
- BRUSCUGLIA L., ROMBOLI R., FAMIGLIETTI G. (a cura di), *Sport e ordinamenti giuridici*, Pisa, 2009
- BUONGIORNO G., *Giustizia comune e giustizia sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1964
- CALCERANO G., *Il secondo "caso Catania": interesse pubblico al regolare svolgimento delle competizioni sportive e autonomia dell'ordinamento giuridico sportivo*, in *Foro Amm. – Tar*, 2004
- CALCIANO M. G., *Diritto dello sport. Il sistema delle responsabilità nell'analisi giurisprudenziale*, Milano, 2010
- CALÒ E., *Giurisdizione sportiva: l'equiparazione tra cittadini stranieri approda anche nel mondo del calcio*, in *Corr. Giur.*, 2001
- CALÒ E., *Via libera agli atleti extracomunitari: i casi Ekong e Sheppard*, in *Corr. Giur.*, 2001
- CALZONE S. N., *Il C.O.N.I. ente pubblico nella legislazione vigente*, in *Riv. dir. sport.*, 1997
- CALZONE S. N., *Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano. Istituzione, organizzazione, federazione*, Catanzaro, 1999
- CAMPIONE R., *Attività sciistica e responsabilità civile. Tra disciplina codicistica, legislazione speciale e regole di diritto sportivo*, Padova, 2009
- CANTAMESSA LE., RICCIO G. M., SCIANCALEPORE G. (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Milano, 2008
- CANTAMESSA LE., *Il sistema arbitrale della F.I.G.C.*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di Le. Cantamessa, G. M. Riccio, G. Sciancalepore Milano, 2008
- CANTAMESSA LO., *Il contratto di lavoro sportivo professionistico*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di Le. Cantamessa, G. M. Riccio, G. Sciancalepore Milano, 2008
- CAPACCIOLI E., *L'arbitrato nel diritto amministrativo. Le fonti*, Milano, 1957

- CAPRIOLI R., *Le federazioni sportive nazionali tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Dir. giur.*, 1989
- CAPRIOLI R., *L'autonomia normativa delle F.S.N. nel diritto sportivo*, Napoli, 1997
- CAPRIOLI R., *Il significato dell'autonomia nel sistema delle fonti nel diritto sportivo nazionale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2007
- CAPUANO A., *Il Tar Lazio rivoluziona la disciplina dei maestri di tennis affiliati alla Federazione Italiana Tennis*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2010
- CARBONE S. M., *Il contributo della lex mercatoria alla precisazione della lex sportiva*, in *Diritto internazionale dello sport*, a cura di E. Greppi, M. Vellano, Torino, 2010
- CARDARELLI F., *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale concorrente*, in *Foro Amm. - Tar*, 2006
- CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2005
- CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Torino, 2007
- CARINGELLA F., *Considerazioni in tema di "giudizio cautelare sportivo"*, in *Riv. dir. sport.*, 1993
- CARINGELLA F., *Brevi considerazioni in tema di forma del contratto di lavoro sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1994
- CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2009
- CARNELUTTI F., *Figura giuridica dell'arbitro sportivo*, in *Riv. dir. proc.*, 1953
- CARNELUTTI F., *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. proc.*, 1964
- CARNEVALE VENCHI A., *A proposito delle federazioni sportive, notazioni in tema di rappresentanza e responsabilità*, in *Riv. amm.*, 1979
- CARUSO G., *Sulla posizione dei club terzi necessario un ripensamento*, in *Guida dir.*, 2005
- CARUSO G., *Sulla mancata ammissione alla serie A la parola spetta ai giudici amministrativi*, in *Guida dir.*, 2005
- CASINI L., *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010
- CASSESE S., *Istituzione: un concetto oramai inutile*, in *Pol. dir.*, 1979

- CASSESE S., *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del parastato*, in *Riv. dir. sport.*, 1979
- CASSESE S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001
- CASSESE S., *Diamo ai Tar (pur con i loro difetti) l'onore delle armi*, in *Corr. Sera*, 21 agosto 2003
- CATALANO G., *Quando il giuoco si fa pesante: le Sezioni Unite sul parquet*, in *Foro it.*, 1990
- CAVALLO B., *In tema di affiliazione dell'organizzatore sportivo ad una federazione del C.O.N.I.*, in *Giur. it.*, 1965
- CECCHI O., *La liceità giuridica dell'uccisione in combattimento pugilistico*, in *Resp. civ.*, 1933
- CECCHI O., *Il problema dell'"uccisione" sportiva*, in *Giust. Pen.*, 1943
- CELOTTO A., SARANDREA A., *Le funzioni amministrative*, in *La Repubblica delle autonomie*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, Torino, 2003
- CERULLI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1998
- CERULLI IRELLI V., *Giurisdizione esclusiva e azione risarcitoria nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004 (osservazioni a primissima lettura)*, in *Dir. proc. amm.*, 2004
- CESARINI SFORZA W., *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933
- CESARINI SFORZA W., *Il diritto dei privati*, Milano, 1963
- CHELI E., *In tema di libertà negativa di associazione*, in *Foro it.*, 1962
- CHERUBINI S., FRANCHINI C. (a cura di), *La riforma del CONI. Aspetti giuridici e gestionali*, Milano, 2004
- CHIAIA NOYA G., *La nuova disciplina delle Società Sportive professionistiche*, in *Riv. dir. sport.*, 1999
- CHITI M. P., *Art. 56*, in *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, a cura di A. Barbera, F. Bassanini, Bologna, 1978
- CHITI M. P., *Il nuovo regime in materia di industria alberghiera*, in *Aa. Vv., La disciplina delle funzioni nel D.P.R. 616*, Napoli, 1980

CHITI M. P., *Art. 56*, in *Commento al D.P.R. N. 616/1977*, a cura di E. Capaccioli, F. Satta, Milano, 1980

CIAMMARUCONI G., *La federazione sportiva nazionale "datore di lavoro"*, in *Riv. dir. sport.*, 1983

CICOGNA M., *Il Tribunal Arbitral du Sport (TAS) di Losanna*, in *Giustizia sportiva e arbitrato*, a cura di C. Vaccà, Milano, 2006

CIMELLARO L., *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Danno e resp.*, 2009

CINGANO V., *Delimitazione della giurisdizione amministrativa nelle controversie sportive ai sensi del d. l. 19 agosto 2003 n. 220: l'impugnazione del provvedimento che colloca un arbitro di calcio nel ruolo dei fuori quadro*, in *Foro Amm. – Tar*, 2007

CIRENEI M. T., *Le associazioni sportive società per azioni*, in *Riv. dir. comm.*, 1970

CLARICH M., *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?*, in *Riv. dir. sport.*, 1996

CLARICH M., PISANESCHI A., *Fondazioni bancarie: ultimo approdo?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003

CLARIZIA A., *La natura giuridica delle federazioni sportive anche alla luce della legge del 23 marzo 1981, n. 91*, in *Riv. dir. sport.*, 1983

COCCIA M., *Prosegue il "caso Catania"*, in *Riv. dir. sport.*, 1995

COCCIA M., *La sentenza Bosman: summum ius, summa iniuria*, in *Riv. dir. sport.*, 1996

COCCIA M., *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi modi di risoluzione*, in *Riv. dir. sport.*, 1997

COCCIA M., *Codice di diritto sportivo*, Napoli, 2008

COEN L., *Commento all'art. 157*, in *Reg.*, 1998

COLAGRANDE R., *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004

COLANTUONI L., VALDACA M., *La giustizia sportiva e l'arbitrato sportivo*, in *Arbitrato. Profili sostanziali*, a cura di G. Alpa, II, Torino, 1999

COLANTUONI L., GERVASIO E., *A.D.R. e conciliazione in ambito sportivo*, in *Arbitrato e sistemi alternativi di risoluzione delle controversie*, a cura di A. Stesuri, R. Torino, Torino, 2004

COLANTUONI L., *Frodi e scommesse sportive nel calcio professionistico: recenti casi in Italia ed analisi comparatistica*, in Convegno IASL di Lubiana del 23-25/11/2005

COLANTUONI L., *Diritto sportivo*, Torino, 2009

COLASANTE G., *La nascita del Movimento Olimpico in Italia. Dal conte Brunetta d'Usseaux alla costituzione del CONI (1894-1914)*, Roma, 1996

COLUCCI M., VACCARO M. J. (a cura di), *Vincolo sportivo e indennità di formazione. I regolamenti federali alla luce della sentenza Bernard*, Bracciano, 2010

CONSOLO C., *Due corti e la giustizia sportiva del calcio fra arbitrato e atto amministrativo e, più ancora, tra pubblico e privato*, in *Corr. Giur.*, 2007

CORBI C., *La giustizia sportiva c.d. "tecnica" tra arbitrato irrituale e litis-consorzio necessario*, in *Riv. Arb.*, 2009

CORPACI A., *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, in *Reg.*, 2004

CORTESI M. F., *Le misure antiviolenza negli stadi*, Milano, 2007

COSÌ D., PUGLIESE F. P., *I modelli organizzativi degli enti pubblici*, Milano, 1977 II,

CRESPO PEREZ J., *Il caso Webster: un nuovo Bosman*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2008

CRISAFULLI V., PALADIN L., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990

CROCE R., *Sui confini della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*, in *Giur. cost.*, 2010

CROCETTI BERNARDI E., *La discriminazione nei confronti degli atleti stranieri*, in *Aa. Vv.*, *Vincolo sportivo e diritti fondamentali*, Pordenone, 2002

CROCETTI BERNARDI E., *Camera di conciliazione e arbitrato nel diritto sportivo (voce)*, in *Dig. disc. priv., sez. civ., Agg.*, Torino, 2003

CROCETTI BERNARDI E., *Giurisdizione ordinaria e lavoro sportivo*, in *La giustizia sportiva: analisi critica alla legge 17 ottobre 2003, n. 280*, a cura di P. Moro, A. De Silvestri, E. Crocetti Bernardi, E. Lubrano, Trento, Forlì, 2004

D'ALESSANDRO D., *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004

DALLA COSTA M., *La disciplina giuridica del lavoro sportivo*, Vicenza, 1993

- D'AMATO A., *Sui limiti di efficacia del consenso, di cui all'art. 50 c.p., in tema di gare pugilistiche*, in *Giur. corti reg.*, 1934
- D'ANDREA A., *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000
- D'ATENA A., *Verso una riconsiderazione della c.d. "collaborazione" tra Stato e Regioni?*, in *Giur. cost.*, 1988
- D'ATENA A., *Funzione, III) Funzioni amministrative delle regioni* (voce), in *Enc. Giur.*, XIV, Roma, 1989
- D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001
- D'ATENA A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003
- D'ATENA A., *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Torino, 2010 I
- DE CARLI P., *Sussidiarietà "orizzontale" e governo economico*, Milano, 2002
- DE CRISTOFARO M., *Legge 23 marzo 1981, n. 91*, in *Nuove Leggi civ. comm.*, 1982
- DE CRISTOFARO M., *Al crepuscolo la pretesa "immunità" giurisdizionale delle federazioni sportive?*, in *Riv. dir. sport.*, 1996
- DE FELICE D., *Principio di sussidiarietà ed autonomia negoziale*, Napoli, 2008
- DE JULIIS T. (a cura di), *Leggi regionali per lo sport. Quadro sintetico della legislazione regionale e delle iniziative interessanti lo sport*, Roma, 1974
- DE JULIIS T., *Il CONI di Giulio Onesti. Da Montecitorio al Foro Italico*, Roma, 2001
- DE LEONARDIS F., *Soggettività privata e azione amministrativa*, Padova, 2000
- DE LEONARDIS F., *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giur. cost.*, 2004
- DEL GIUDICE I., *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee si pronuncia sulla possibile rilevanza esterna delle norme sportive*, in www.giustamm.it, s.d.

- DEL GIUDICE I., *La giustizia sportiva tra pretese autonomistiche e tutela dei diritti*, in *Foro Amm. – Tar*, 2008
- DE LISE P., *Arbitrato e pubblica amministrazione*, in *Verso il nuovo processo amministrativo*, a cura di V. Cerulli Irelli, Torino, 2001
- DELL'OLIO M., *Lavoro sportivo e diritto del lavoro*, in *Dir. lav.*, 1988
- DE LOGU T., *La teoria del delitto sportivo*, in *Annali*, 1932
- DELSIGNORE M., *La compromettibilità in arbitrato nel diritto amministrativo*, Milano, 2007
- DELSIGNORE M., *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un Giudice privo della competenza funzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 2008
- DE MARCO M. G., *La sentenza Mazzoleni: un grave passo indietro per la tutela giurisdizionale nello sport?*, in *Dir. sport*, 2007
- DE MARZO G., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra spinte autonomistiche e valori costituzionali*, in *Corr. Giur.*, 2003
- DE SIERVO U., *La tormentata fine delle I.P.A.B.*, in *Giur. cost.*, 1988
- DE SILVESTRI A., *Illecito penale e illecito sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1981
- DE SILVESTRI A., *La giustizia sportiva nell'ordinamento federale*, in *Riv. dir. sport.*, 1981
- DE SILVESTRI A., *Le qualificazioni giuridiche dello sport e nello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1992
- DE SILVESTRI A., *Enfatizzazione delle funzioni e infortuni giudiziari in tema di sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1993
- DE SILVESTRI A., *Il contenzioso tra pariordinati nella Federazione Italiana Giuoco Calcio*, in *Riv. dir. sport.*, 2000
- DE SILVESTRI A., *La riforma del calcio dilettantistico in tema di vincoli e accordi economici*, in *Aa. Vv.*, *Vincolo sportivo e diritti fondamentali*, Pordenone, 2002
- DE SILVESTRI A., *La tutela associativa e lavoristica degli sportivi dilettanti*, in *Dir. lav.*, 2004
- DE SILVESTRI A., *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in *La giustizia sportiva: analisi critica alla legge 17 ottobre 2003, n. 280*, a cura di P. Moro, A. De Silvestri, E. Crocetti Bernardi, E. Lubrano, Trento, Forlì, 2004

DE SILVESTRI A., *La disciplina del tesseramento e del vincolo sportivo*, in *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, a cura di C. Alvisi, Milano, 2006

DE SILVESTRI A., *Il lavoro nello sport dilettantistico*, in *www.giustiziasportiva.it*, 2006

DE SILVESTRI A., *La mission impossible del legislatore di conversione e la progressiva demolizione del sistema sportivo*, in *www.giustiziasportiva.it*, 2010

DE SILVESTRI A., *La Corte costituzionale "azzoppa" il diritto d'azione dei tesserati e delle affiliate*, in *www.giustiziasportiva.it*, 2011

D'HARMANT FRANCOIS A., *Lavoro sportivo (Diritto del lavoro)* (voce), in *Enc. Giur.*, XVIII, Roma, 1990

DI CIOMMO F., VITI V., *La responsabilità civile in ambito sportivo*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di Le. Cantamessa, G. M. Riccio, G. Sciancalepore, Milano, 2008

DI LASCIO F., *L'ordinamento sportivo nelle recenti leggi regionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007

DI NELLA L., *La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1998

DI NELLA L., *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999

DI NELLA L. (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, 2010

DI NELLA L., *Lo sport. Profili teorici e metodologici*, in *Manuale di diritto dello sport*, a cura di L. Di Nella, Napoli, 2010

DINI P., *Le basi dell'autonomia normativa nel diritto sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1975

DI TODARO A. A., *La tutela effettiva degli interessi tra giurisdizione sportiva e statale: la strana "fuga" della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*, in *Giur. cost.*, 2011

DOMENICHELLI V., *Regolazione e interpretazione nel cambiamento del diritto amministrativo: verso un nuovo feudalesimo giuridico?*, in *Dir. proc. amm.*, 2004

DONATI P., *La cittadinanza societaria*, Roma, Bari, 2003

D'ONOFRIO P., *Sport e giustizia*, Rimini, 2004

D'ONOFRIO P., *Manuale operativo di diritto sportivo*, Rimini, 2007

- D'ONOFRIO P., *La giustizia sportiva: processo o procedimento?*, in *Dir. sport*, 2007
- DORDI C., *Le Federazioni Sportive Internazionali*, in *Diritto internazionale dello sport*, a cura di E. Greppi, M. Vellano, Torino, 2010
- DURANTI D., *L'attività sportiva come prestazione di lavoro*, in *Riv. it. dr. lav.*, 1983
- DURET P., *La sussidiarietà "orizzontale": le origini e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000
- ELEFANTE F., *I risvolti economici della giustizia sportiva nella giurisprudenza del Tar del Lazio. L'inafferrabilità del criterio della rilevanza esterna*, in *Foro Amm. – Tar*, 2008
- FACCI G., *La responsabilità civile nello svolgimento dell'attività sciistica*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di Le. Cantamessa, G. M. Riccio, G. Sciancalepore, Milano, 2008
- FACCI G., *Il risarcimento del danno come punto di bilanciamento tra il controverso principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e l'art. 24 cost.*, in *Resp. civ.*, 2011
- FAINI D., *I giudici comunitari confermano la loro posizione: anche allo sport si applica il Trattato di Roma*, in *Guida dir.*, 1996
- FALCON G. (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998
- FALCON G., *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della costituzione*, in *Reg.*, 2002
- FALCON G., *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Reg.*, 2004
- FAZZALARI F., *In dubio... pro arbitrato irrituale*, in *Riv. Arb.*, 1991
- FERRARA L., *Enti pubblici ed enti privati dopo il caso IPAB: verso una rivalutazione del criterio sostanziale di distinzione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990
- FERRARA L., *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione*, Milano, 2003
- FERRARA L., *Federazione italiana pallavolo e palleggi di giurisdizione: l'autonomia dell'ordinamento sportivo fa da spettatore?*, in *Foro Amm. – Cons. St.*, 2004

- FERRARA L., *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparrucano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport*, in *Foro Amm. – Cons. St.*, 2005
- FERRARA L., *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007
- FERRARA L., *Sport e diritto: ovvero degli incerti confini fra Stato e società (a proposito di due contributi di Goisis e Manfredi)*, in *Dir. sport*, 2008
- FERRARA L., *Giustizia sportiva* (voce), in *Enc. Dir., Annali*, III, Milano, 2010
- FERRARA M., *L'organizzazione dello sport*, Torino, 2003
- FERRARA R., *CONI* (voce), in *Dig. disc. priv., sez. pubbl.*, IV, Torino, 1987
- FERRARI E., *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002
- FERRETTI L., *Il libro dello sport*, Roma, Milano, 1928
- FIANDACA G., *La mafia come ordinamento giuridico. Utilità e limiti di un paradigma*, in *Foro it.*, 1995
- FINLEY M. I., *I Giochi olimpici: i primi mille anni*, Roma, 1980
- FIORE R., *Olimpiadi*, Torino, 1968
- FIorentino L., *I profili gestionali*, in *La riforma del CONI. Aspetti giuridici e gestionali*, a cura di S. Cherubini, C. Franchini, Milano, 2004
- FOIS C., *Commento agli articoli 10-13, legge 23 marzo 1981, n. 91*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1981
- FOLLIERI E., *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Reg.*, 2003
- FONTANA G., *Intorno al potere di vigilanza del C.O.N.I. sulle F.S.N.*, in *Riv. dir. sport.*, 1996
- FOSTER K., *Is there a Global Sports Law?*, in *Entert. Law*, 2003
- FRACCASTORO G., *L'autonomia dell'ordinamento sportivo nelle materie riservate alla sua giurisdizione*, in *Corr. Mer.*, 2008
- FRANCHINI C., *Il riordino delle funzioni in materia di turismo, sport e spettacolo*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995
- FRANCHINI C., *Il riordino del CONI*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003

- FRANCHINI C., *La natura giuridica della CONI s.p.a.*, in *La riforma del CONI. Aspetti giuridici e gestionali*, a cura di S. Cherubini, C. Franchini, Milano, 2004
- FRANCHINI C. (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, 2004
- FRASCAROLI R., *Sport* (voce), in *Enc. Dir.*, Milano, 1990
- FRATTAROLO V., *Lo sport nella giurisprudenza*, Padova, 1980
- FRATTAROLO V., *Quando lo sponsor pretende la promozione della squadra abbinata. Il caso "Buen Cafè"*, in *Riv. dir. sport.*, 1986
- FRATTAROLO V., *Il procedimento disciplinare sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1992
- FRATTAROLO V., *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Milano, 2005
- FRENI F., *La giustizia sportiva in cammino: la necessaria vigenza dell'art. 30 dello statuto F.I.G.C. ed il doppio vertice del sistema*, in *www.giustamm.it*, 23 dicembre 2009
- FROSINI T. E., *L'arbitrato sportivo: teoria e prassi*, in *www.associazioneanacostituzionalisti.it*, 2010
- FROSINI V., *Ordinamento giuridico (filosofia)* (voce), in *Enc. Dir.*, Milano, 1985
- FUGARDI A., *Storia delle Olimpiadi*, Bologna, 1958
- FUMAGALLI L., *La circolazione internazionale dei lodi sportivi: il caso del Tribunale arbitrale dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1994
- FUMAGALLI L., *Il Tribunale arbitrale dello sport: bilancio dell'attività e prospettive future*, in *Riv. dir. sport.*, 1995
- FUMAGALLI L., *La risoluzione delle controversie sportive. Metodi giurisdizionali, arbitrali e alternativi di composizione*, in *Riv. dir. sport.*, 1999
- FUMAGALLI L., *La giurisdizione sportiva internazionale*, in *Diritto internazionale dello sport*, a cura di E. Greppi, M. Vellano, Torino, 2010
- FURNO C., *Totocalcio e arbitraggio sportivo*, in *Giur. it.*, 1952
- FURNO C., *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. It. Dir. proc. civ.*, 1952
- GALGANO F., *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, Bologna, Roma, 1976

GALGANO F., *Delle persone giuridiche*, in *Commentario Scialoja – Branca*, Bologna, Roma, 1989

GARGANO P., *Olimpiadi*, Milano, 1984

GARRAFFA P., *Recenti sviluppi sulla normativa contro la violenza negli stadi*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2010

GENTILINI A., *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giur. cost.*, 2003

GERARDUCCI M., *I Giochi sono fatti: la storia, i personaggi e i risultati delle Olimpiadi dal 1896 ai nostri giorni*, Milano, 1996

GERI V., *Tentativo di una delimitazione normativa autonoma dello sport nella Regione*, in *Riv. dir. sport.*, 1988

GHIA L., *Il C.O.N.I. e la legge 31 gennaio 1992, n. 138*, in *Riv. dir. sport.*, 1993

GHIGNONE F., *Brevi note in materia di giustizia sportiva*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2006

GHIRELLI A., *Storia del calcio in Italia*, Torino, 1990

GIACOMARDO L., *Caso Catania, l'autonomia dello sport è normale autogoverno di una comunità*, in *D & G*, 2003

GIACOMARDO L., *Autonomia per le federazioni ed una delega in bianco al CONI*, in *D & G, Spec.*, 2004

GIACOMARDO L., *I Tar... tecipanti al campionato, ovvero: quelli che... il fischio d'inizio lo dà il Tribunale*, in *D & G, Spec.*, 2005

GIACOMARDO L., *Lo scandalo del calcio tra frode e illecito sportivo. Tutto il marcio minuto per minuto. Le norme di comportamento, la responsabilità delle società. La richiesta di archiviazione della Procura di Torino*, in *D & G, Spec.*, 2006

GIANNINI M. S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949

GIANNINI M. S., *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958

GIANNINI M. S., *Diritto Amministrativo, I*, Milano, 1970

GIANNINI M. S., *La giustizia nello sport. Rapporti tra ordinamento sportivo e giurisdizione dello Stato. Atti del Convegno*, Roma, 1986

- GIANNINI M. S., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996
- GIANNINI M. S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000
- GIORDANI L., *Il referendum abrogativo del Ministero del Turismo e dello Spettacolo e i suoi effetti nel settore dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1996
- GIZZI E., *Regioni e sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1988
- GOGGIOLI G., *Olimpiadi*, Milano, 1968
- GOISIS F., *Compromettibilità in arbitrato irrituale delle controversie di cui sia parte la pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 2005
- GOISIS F., *Le funzioni di giustizia delle federazioni sportive e della Camera arbitrale C.O.N.I. nelle controversie che la L. 280/2003 affida al giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2005
- GOISIS F., *Il lodo arbitrale (irrituale) della camera di conciliazione ed arbitrato CONI e la giurisdizione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005
- GOISIS F., *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, Milano, 2007
- GOISIS F., *La natura del vincolo di giustizia sportiva nella più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione: alcune considerazioni critiche*, in *Dir. proc. amm.*, 2007
- GOISIS F., *Verso l'arbitrabilità delle controversie pubblicistiche-sportive?*, in *Dir. proc. amm.*, 2010
- GOLA M., *Sport e Regioni nel Titolo V della Costituzione*, in *Giustizia sportiva e arbitrato*, a cura di C. Vaccà, Milano, 2006
- GRANIERI M., *Le riforme della giustizia sportiva*, in *Giustizia sportiva e arbitrato*, a cura di C. Vaccà, Milano, 2006
- GRECO G., *Ente pubblico, impresa pubblica, organismo di diritto pubblico*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000
- GRECO G., *Contratti e accordi della pubblica amministrazione con funzione transattiva (appunti per un nuovo studio)*, in *Dir. amm.*, 2005
- GRECO G., *Giurisdizione esclusiva e dintorni: la Corte apre alla tutela meramente risarcitoria davanti al giudice amministrativo?*, in *Giur. cost.*, 2006
- GREPPI E., VELLANO M. (a cura di), *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2010

GUARDAMAGNA A. (a cura di), *Diritto nello sport. Profili penali*, Torino, 2009

GUARINO G., *Lo sport quale "formazione sociale" di carattere sopranazionale*, in *Scritti in memoria di A. Piras*, Milano, 1996

GUARINO G., IZZO C. G., *Gli strumenti finanziari dell'attività sportiva*, in *Il diritto dello sport*, a cura di G. C. Izzo, A. Merone, M. Tortora, Torino, 2007

GUERRA P., *Su alcuni aspetti giuridici del giuoco del calcio*, in *Foro it.*, 1950

GUERRA P., *L'arbitro sportivo è arbitratore nel contratto di scommessa al Totocalcio?*, in *Riv. dir. sport.*, 1951

GUERRA P., *Una strana figura di arbitratore: l'arbitro di calcio rispetto al contratto di scommessa al Totocalcio*, in *Riv. dir. proc.*, 1952

GUIDOLIN R., *Da Bosman a Ronaldo: i trasferimenti in pendenza di contratto*, in *Riv. dir. sport.*, 1998

GUIDOLIN R., *Sulla tutela giurisdizionale statale avverso i provvedimenti di esclusione di società sportive da campionati agonistici*, in *Riv. dir. sport.*, 1998

GUIDOLIN R., *Sulla sindacabilità da parte del giudice statale dei provvedimenti disciplinari delle federazioni sportive nazionali e dell'Unione Nazionale Razze Equine*, in *Riv. dir. sport.*, 1999

HAURIOU M., *Principes de droit public*, Paris, 1910

HAURIOU M., *Aux sources du droit: le Pouvoir, l'Ordre et la Liberté*, Paris, 1933

HOLT R., *Sport and the British: a modern history*, Oxford, 1990

IANNIELLO T., *Frode sportiva e rapporti con il delitto di truffa previsto dal codice penale*, in *Diritto nello sport. Profili penali*, a cura di A. Guardamagna, Torino, 2009

IBBA C., *Le società legali*, Torino, 1992

IBBA C., *Società legali e società legificate* (voce), in *Enc. Giur.*, XXIX, Roma, 1993

IMMORDINO M., *L'attribuzione alla cognizione dell'Alta Corte di Giustizia sportiva dei diritti indisponibili: verso una rivitalizzazione dell'ordinamento sportivo?*, in *Nuove aut.*, 2010

INDRACCOLO E., *I contratti dello sport*, in *Manuale di diritto dello sport*, a cura di L. Di Nella, Napoli, 2010

- IZAR S., *Obbligo di lealtà sportiva e inadempimento contrattuale: rapporti tra giustizia sportiva e giustizia dello Stato*, in *Contratti*, 2005
- IZZO G. C., MERONE A., TORTORA M. (a cura di), *Il diritto dello sport*, Torino, 2007
- IZZO C. G., *Le garanzie e i controlli nell'ordinamento sportivo*, in *Il diritto dello sport*, a cura di G. C. Izzo, A. Merone, M. Tortora, Torino, 2007
- IZZO C. G., *Le società sportive professionistiche*, in *Il diritto dello sport*, a cura di G. C. Izzo, A. Merone, M. Tortora, Torino, 2007
- IZZO C. G., *La giustizia sportiva*, in *Il diritto dello sport*, a cura di G. C. Izzo, A. Merone, M. Tortora, Torino, 2007
- JACOMUZZI S., *Storia delle Olimpiadi*, Torino, 1976
- KELSEN H., *La dottrina pura del diritto. Metodi e concetti fondamentali*, trad. it. a cura di P. Treves, in *Arch. Giur.*, 1933
- KRUGER A., *Turnen e sport*, in *Coroginnica. Saggi sulla ginnastica, lo sport e la cultura del corpo. 1861-1991*, a cura di A. Noto, L. Rossi, Roma, 1992
- LARICCIA S., *Limiti costituzionali alla "discrezionalità" del legislatore ordinario nella disciplina della giustizia amministrativa*, in *Giur. cost.*, 2004
- LARICCIA S., *Alla ricerca dei provvedimenti amministrativi mediamente riconducibili all'esercizio del potere pubblico: un nuovo aggettivo per il dibattito tra i giudici, gli avvocati e gli studiosi della giustizia amministrativa italiana*, in *Giur. cost.*, 2006
- LATTY F., *La lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, Leida, Boston, 2007
- LAVAGNA C., *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, Padova, 1953
- LAVAGNA C., *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956
- LENER A., MAZZOTTA O., VOLPE PUTZOLU G., *Una legge per lo sport*, in *Foro it.*, 1981
- LEPORE A., *Rapporti e responsabilità tra sodalizi sportivi e atleti. Il tesseramento sportivo quale ipotesi di collegamento negoziale*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2008
- LEPORE A., *Responsabilità civile e tutela della "persona-atleta"*, Napoli, 2009

LEPORE A., *Le responsabilità nell'esercizio e nell'organizzazione delle attività sportive*, in *Manuale di diritto dello sport*, a cura di L. Di Nella, Napoli, 2010

LIOTTA G., *Attività sportive e responsabilità dell'organizzatore*, Napoli, 2005

LIOTTA G., SANTORO L., *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, 2009

LOMBARDI G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967

LOMBARDO A., *Pierre de Coubertin. Saggio storico sulle Olimpiadi moderne. 1880-1914*, Roma, 2000

LOMBARDO A. (a cura di), *Storia degli sport in Italia (1861-1890)*, Cassino, Roma, 2004

LUBRANO E., *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio*, Roma, 2004

LUBRANO E., *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003, n. 280*, in *La giustizia sportiva: analisi critica alla legge 17 ottobre 2003, n. 280*, a cura di P. Moro, A. De Silvestri, E. Crocetti Bernardi, E. Lubrano, Trento, Forlì, 2004

LUBRANO E., *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la legge n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*, in *www.giustamm.it*, 2004

LUBRANO E., *Le sentenze Empoli, ovvero un passo indietro per la certezza del diritto?*, in *www.giustamm.it*, 2005

LUBRANO E., *La "pregiudiziale sportiva" e il ruolo della Camera di Conciliazione del C.O.N.I.: un sistema da riformare?*, in *Dir. sport*, 2007

LUBRANO E., *La sentenza abbonati-Catania: il Consiglio siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al protozoico*, in *Dir. sport.*, 2007

LUBRANO E., *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di Le. Cantamessa, G. M. Riccio, G. Sciancalepore, Milano, 2008

LUBRANO E., *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport (TNAS): analisi della giurisprudenza (anni 2009-2010) e della natura delle relative decisioni*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2010

LUBRANO E., *La Corte costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2011

- LUGO A., *In tema di sindacato sulle decisioni delle federazioni sportive*, in *Giust. Civ.*, 1986
- LUISO F. P., *La giustizia sportiva*, Milano, 1975
- LUISO F. P., *Le pene private nel diritto sportivo*, in *Le pene private*, a cura di D. Busnelli, G. Scalfi, Milano, 1985
- LUISO F. P., *Ancora intorno agli arbitrati sportivi*, in *Riv. Arb.*, 1991
- LUISO F. P., *Arbitrato e giurisdizione nelle controversie devolute al giudice amministrativo*, in *Riv. Arb.*, 2001
- MACRÌ C., *Associazioni e società sportive* (voce), in *Enc. Giur.*, III, Roma, 1997
- MAIONE M., *In presenza di un reato commesso nell'ambito di attività sportive opera il vincolo di giustizia?*, in *Riv. Arb.*, 2009
- MALTONI A., *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, 2005
- MANCINI M., *Il riparto delle competenze relative allo "sport" dopo la riforma del Titolo V tra continuità e innovazione*, in *Reg.*, 2010
- MANCINI M., *La Corte costituzionale individua il punto di equilibrio nei rapporti tra ordinamento "autonomo" sportivo e ordinamento "sovrano" statale, tra espansione degli ambiti di "rilevanza" e riduzione delle modalità di tutela*, in *Dir. sport*, 2011
- MANFREDI G., *Considerazioni in tema di responsabilità oggettiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1987
- MANFREDI G., *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro Amm. – Tar*, 2006
- MANFREDI G., *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007
- MANFREDI G., *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organismi sportivi*, in *Dir. proc. amm.*, 2008
- MANFREDI G., *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, in *Giur. cost.*, 2011
- MANGIAMELI S., *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in *Id.*, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002
- MANNUCCI G., *La natura dei lodi del Tribunale arbitrale dello sport tra fenomenologia sportiva e ordinamento generale*, in *Dir. amm.*, 2010

- MANZELLA A., *La responsabilità oggettiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1980
- MANZELLA A., *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Riv. dir. sport.*, 1993
- MANZI G., *Un limite alla possibilità di adire la magistratura non sembra in linea con le regole costituzionali*, in *Guida dir.*, 2003
- MARANI G., *Sulla eccezione di clausola compromissoria per arbitrato irrituale*, in *Giur. it.*, 1987
- MARANI TORO I. e A., *Gli ordinamenti sportivi*, Varese, 1977
- MARANI TORO A., *Il CONI e il controllo della Corte dei Conti*, in *Riv. dir. sport.*, 1971
- MARANI TORO A., *Federazioni sportive* (voce), in *Noviss. Dig. It.*, App. III, Torino, 1982
- MARANI TORO A., *Le Olimpiadi di Mosca del 1980 e il diritto sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1983
- MARASÀ G., *Società sportive e società di diritto speciale*, in *Riv. dir. sport.*, 1984
- MARASÀ G., *Società speciali e società anomale* (voce), in *Enc. Giur.*, XXIX, Roma, 1993
- MARCHESE T., *Il doping nell'ordinamento generale e in quello sportivo*, Bari, 2010
- MARCHETTI B., *Lo sport*, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, I, a cura di S. Cassese, Milano, 2003
- MARCHETTI B., *Ordinamento sportivo*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte speciale*, II, a cura di G. Corso, V. Lopilato, Milano, 2006
- MARCHETTO P., *La natura del lodo sportivo alla luce della decisione del Consiglio di Stato 9 febbraio 2006, n. 527*, in www.giustamm.it, 9 novembre 2006
- MARCUCCI C., SCARINGI C., *Olimpiadi: storia delle Olimpiadi antiche e moderne*, Milano, 1959
- MARINI F. S., *Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Reg.*, 2002
- MARTINELLI G., SACCARO M., *Associazioni sportive dilettantistiche: aspetti civilistici, fiscali e contabili*, Milano, 2003

- MARTINELLI G., SACCARO M., *Sport dilettantistico: come gestirlo*, Milano, 2008
- MARZANO L., *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive: il contrasto tra Tar e Consiglio di Stato approda alla Corte costituzionale*, in *Giur. mer.*, 2010
- MARZOCCO A. M., *Sulla natura e sul regime di impugnazione del lodo reso negli arbitrati presso il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport*, in *www.judicium.it*, 30 novembre 2009
- MARZUOLI C., *Istruzione e "Stato sussidiario"*, in *Dir. pubbl.*, 2002
- MASHAW J. L., *Due process in the Administrative State*, New Haven, 1986
- MASSA PINTO I., *Nota in margine della sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale: una "opinione concorrente"*, in *Giur. it.*, 2004
- MASTRANGELO D. (a cura di), *Aspetti giuspubblicistici dello sport*, Bari, 1994
- MAZZAMUTO M., *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000
- MENNEA P. (a cura di), *Normativa e tutela dello sport*, Torino, 2007
- MERCURI L., *Sport professionistico (rapporto di lavoro e previdenza sociale) (voce)*, in *Noviss. Dig. It., App.*, Torino, 1987
- MERONE A., *Il Tribunale arbitrale dello sport*, Torino, 2009
- MEZZACAPO S., *Le conseguenze patrimoniali delle sanzioni non travolgono il sistema delle competenze*, in *Guida dir.*, 2007
- MILILLO D., *Illiceità penale della uccisione in combattimento di boxe*, in *Riv. it. pen.*, 1933
- MILON DELSOL C., *L'etat subsidiaire*, Parigi, 1992, trad. it. *Lo Stato sussidiario*, Gorle, 1995
- MINERVINI G., *Il nuovo statuto-tipo delle società calcistiche*, in *Riv. Soc.*, 1967
- MIRTO P., *Competizioni sportive e scommessa*, in *Riv. dir. sport.*, 1950
- MODUGNO F., *Ordinamento giuridico (dottrine) (voce)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1985
- MODUGNO F., *Pluralità degli ordinamenti giuridici (voce)*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, Milano, 1985
- MODUGNO F., *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. dir. sport.*, 1993

- MONTALTO P., *Il c.d. delitto sportivo*, in *Rass. giud.*, 1933
- MORBIDELLI A., *Giudice amministrativo e errore dell'Ufficiale di gara nelle competizioni sportive (e connesse considerazioni circa la difficile convivenza tra interesse legittimo e autonomia dello sport)*, in *www.giustamm.it*, s.d.
- MORBIDELLI G., *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in *Ente pubblico ed enti pubblici*, a cura di V. Cerulli Irelli, G. Morbidelli, Torino, 1994
- MORO P., DE SILVESTRI A., CROCETTI BERNARDI E., LUBRANO E. (a cura di), *La giustizia sportiva: analisi critica alla legge 17 ottobre 2003, n. 280*, Trento, Forlì, 2004
- MORO P., *Natura e limiti del vincolo sportivo*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2005
- MORTATI C., *Note introduttive ad uno studio sulla garanzia dei diritti dei singoli nella formazioni sociali*, in AA. VV., *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, III, Milano, 1978
- MORZENTI PELLEGRINI R., *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007
- MOSCARINI A., *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, in *Giur. cost.*, 2003
- MUSUMARRA L., *La qualificazione degli sportivi professionisti e dilettanti*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2005
- MUSUMARRA L., CROCETTI BERNARDI E., *Il rapporto di lavoro dello sportivo*, Forlì, 2007
- NACCARATO G., *Sulla carenza di giurisdizione del giudice statale in ordine alla organizzazione di competizioni sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1997
- NANIA P., RIDOLA P. (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2001
- NAPOLI C., *La potestà legislativa concorrente in materia di "ordinamento sportivo"*, in *Quad. cost.*, 2009
- NAPOLI C., *La materia "ordinamento sportivo" tra Stato e Regioni*, in *Sport e ordinamenti giuridici*, a cura di L. Brusuglia, R. Romboli, G. Famiglietti, Pisa, 2009
- NAPOLITANO G., *La nuova disciplina dell'organizzazione sportiva italiana: prime considerazioni sul D. Lgs. 2 luglio 1999, n. 24, di "riordino" del CONI*, in *Riv. dir. sport.*, 1999
- NAPOLITANO G., *La riforma del CONI e delle federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000

- NAPOLITANO G., *La condizione giuridica degli stranieri extracomunitari nell'ordinamento sportivo: divieto di discriminazione e funzione di programmazione del C.O.N.I.*, in *Foro it.*, 2001
- NAPOLITANO G., *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003
- NAPOLITANO G., *L'adeguamento del regime giuridico del CONI e delle federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004
- NAPOLITANO G., *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004
- NAPOLITANO G., *Il "riassetto" del CONI*, in *La riforma del CONI. Aspetti giuridici e gestionali*, a cura di S. Cherubini, C. Franchini, Milano, 2004
- NAPOLITANO G., *Sport* (voce), in *Dizionario di Diritto Pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006
- NICOLELLA G., *Il rapporto di lavoro dell'arbitro di calcio secondo la Cassazione: un altro colpo all'emersione del "professionismo di fatto"?*, in *Dir. sport*, 2010
- NICOLETTI F., *La promozione dell'attività di interesse generale degli enti privati tra sussidiarietà orizzontale e discrezionalità amministrativa*, in *Dir. econ.*, 2007
- ONIDA V., *I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato, A. Barbera, Bologna, 1997
- ORONZO S., *Manuale dello sport*, Milano, 2004
- ORSI BATTAGLINI A., *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia non amministrativa (Sonntagsgedanken)*, Milano, 2005
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, III ed., Padova, 2003
- PADULA C., *La competenza legislativa regionale in materia di "ordinamento sportivo": una novità apparente*, in *Reg.*, 2006
- PAGLIARA F., *Ordinamento giuridico sportivo e responsabilità oggettiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1989
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, 1988
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, 1995
- PALLOTTINO M., *La disciplina dei contratti*, in *La riforma del CONI. Aspetti giuridici e gestionali*, a cura di S. Cherubini, C. Franchini, Milano, 2004

- PALMIERI A., *Nota a Tar Lazio, Sezione III ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666, Moggi c/FIGC*, in *Foro it.*, 2006
- PAOLANTONIO N., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, in *Foro Amm. – Tar*, 2007
- PAOLANTONIO N., *Ancora su sport e giustizia*, in *Foro Amm. – Cons. St.*, 2007
- PARISI A. G., *Sport ad alto rischio e lesioni di diritti personalissimi. Responsabilità civile e penale*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di Le. Cantamessa, G. M. Riccio, G. Sciancalepore, Milano, 2008
- PASTORE G., *Statuti e regolamenti federali e del C.O.N.I.*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di Le. Cantamessa, G. M. Riccio, G. Sciancalepore, Milano, 2008
- PASTORI G., *La sussidiarietà “orizzontale” alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, a cura di A. Rinella, L. Coen, R. Scarciglia, Padova, 1999
- PASTORI G., *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Dir. pubbl.*, 2002
- PASTORI G., *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Aa. Vv., Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005
- PATTI S., *Pena privata* (voce), in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, XIII, Torino, 1997
- PEDRAZZI C., *Il controllo della FIGC sulle società sportive e la qualificazione penalistica dei componenti degli organi federali di controllo*, in *Riv. dir. sport.*, 1995
- PERLINGIERI P., *Arbitrato e Costituzione*, Napoli, 2002
- PERSICHELLI G., *Le materie arbitrali all'interno delle competenze della giurisdizione sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1996
- PESARESI E., *Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità ed autonomia*, in *Giur. cost.*, 2004
- PEZZOLI R., *Federazioni Dopolavoro Enti Sportivi in un programma di riordinamento*, in *Il Littoriale*, 23 ottobre 1928
- PIAZZINI P., *Sport e Regioni*, in *Riv. dir. sport.*, 1980
- PICCHI M., *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano, 2005
- PICONE E., *Arbitrato sportivo e conciliazione extragiudiziale*, in *Riv. dir. sport.*, 1991

- PIETROSANTI F., *Autonomia e autarchia del C.O.N.I. dopo la legge 138 del 1992*, in *Riv. dir. sport.*, 1993
- PISCINI A., *Il tesseramento di un atleta: natura giuridica dell'atto e dei vincoli conseguenti*, Roma, 2003
- PIZZOLATO F., *Il principio di sussidiarietà*, in *La Repubblica delle autonomie*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, Torino, 2003
- PIZZORUSSO A., *Fonti del diritto*, in *Commentario del codice civile*, a cura di F. Galgano, II ed., Bologna, Roma, 2011
- POGGI A., *I "soggetti" della sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, a cura di G. Cimbalò, J. I. Alonso Perez, Torino, 2004
- POLICE A., *La giurisdizione del giudice amministrativo è piena ma non è più esclusiva*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004
- PONS RAFOLS F. X., *Il Comitato Internazionale Olimpico e i giochi olimpici: aspetti di diritto internazionale*, in *Riv. dir. sport.*, 1995
- PUNZI C., *Le clausole arbitrali nell'ordinamento sportivo*, in *Rass. Arb.*, 1986
- PUNZI C., *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1987
- QUARANTA A., *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, 1979
- QUARANTA A., *Sulla natura giuridica delle F.S.N.*, in *Riv. dir. sport.*, 1986
- RAMPULLA F. C., *La Corte "si esercita" sullo sport*, in *Reg.*, 1988
- RAMPULLA F. C., *Lo sport in Trentino-Alto Adige ed il sistema dei finanziamenti*, in *Reg.*, 1988
- REALMONTE, *L'atleta professionista e l'atleta dilettante*, in *Riv. dir. sport.*, 1997
- REDENTI E., *Compromesso (dir. proc. civ.)* (voce), in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1959
- REEB M. (a cura di), *Recueil des sentences du TAS/Digest of CAS Awards (1986-1998)*, Berna, 1998
- REEB M. (a cura di), *Recueil des sentences du TAS/Digest of CAS Awards (1998-2000)*, The Hague, 2002

- REEB M. (a cura di), *Recueil des sentences du TAS/Digest of CAS Awards (2001-2003)*, The Hague, 2004
- RENATO G., *Lo sport nel diritto pubblico e nel diritto di polizia*, Milano, 1953
- RENNA M., *Le società per azioni in mano pubblica*, Torino, 1997
- RESCIGNO G. U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002
- RICHARD R., *La figura giuridica dell'OND*, Pavia, 1940
- RIDOLA P., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997
- RIGO L., *Storia della normativa del CONI dalle sue origini alla legge istitutiva del 1942 (prima parte)*, in *Riv. dir. sport.*, 1986
- RIGO L., *Storia della normativa del CONI (seconda parte)*, *Riv. dir. sport.*, 1987
- ROGHI B., *L'infallibilità dell'arbitro concetto empirico ma essenziale*, in *Riv. dir. sport.*, 1951
- ROLLA G., *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, in *La Repubblica delle autonomie*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, Torino, 2003
- ROLLA G., *Autonomia dell'ordinamento sportivo e principi in materia di giurisdizione: brevi considerazioni di ordine costituzionale*, in *Il caso Genoa, alla ricerca di un giudice*, a cura di A. M. Benedetti, Torino, 2005
- ROMANO F., *L'organizzazione dell'attività sportiva*, in *Manuale di diritto dello sport*, a cura di L. Di Nella, Napoli, 2010
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1918
- ROMANO TASSONE A., *Giurisdizione amministrativa e arbitrato nella L. n. 205/2000*, in *Riv. Arb.*, 2000
- ROMANO TASSONE A., *Tra arbitrato amministrato e amministrazione arbitrale: il caso della "Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport"*, in *Nuov. giur. civ. comm.*, 2005
- ROSATI DI MONTEPRANDONE M., *Istituzioni di diritto sportivo*, Perugia, 1999
- ROSSI E., *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989
- ROSSI E., *Brevi considerazioni in ordine al rapporto tra tutela dei diritti individuali e garanzia delle formazioni sociali alla luce della più recente giuri-*

- sprudenza della Corte costituzionale*, in *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Angiolini, Torino, 1992
- ROSSI E., *Art. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di A. Celotto, R. Bifulco, M. Olivetti, Torino, 2006
- ROSSI G., *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Napoli, 1979
- ROSSI G., *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991
- ROSSI G., GRUNER G., *Le fondazioni di origine bancaria tra pubblico e privato*, in *Giur. cost.*, 2003
- ROTUNDI F., *La legge 23 marzo 1981, n. 91 ed il professionismo sportivo: genesi, effettività e prospettive future (Prima parte)*, in *Riv. dir. sport.*, 1990
- RUFFOLO U., *Pubblicità redazionale, manifestazione del pensiero e limiti (anche costituzionali) al rimedio inibitorio/censorio*, in *Resp. comun. impr.*, 1996
- RUOTOLO M., *Giustizia sportiva e Costituzione*, in *Riv. dir. sport.*, 1998
- SALA G. A., *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2004
- SALIMBENE S., *Attività pericolosa e organizzatore di evento sportivo*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di Le. Cantamessa, G. M. Riccio, G. Sciancalepore, Milano, 2008
- SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982
- SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989
- SANDULLI M. A., *Arbitrato e giurisdizione esclusiva*, Milano, 2004
- SANDULLI M. A., *Ordinamento sportivo e giurisdizione amministrativa*, in Aa. Vv., *Ordinamento sportivo e calcio professionistico, tra diritto ed economia*, Milano, 2009
- SANDULLI M. A., *Il risarcimento del danno nei confronti delle pubbliche amministrazioni: tra soluzione di vecchi problemi e nascita di nuove questioni*, in www.federalismi.it, 2011
- SANDULLI P., *La giurisdizione "esclusiva" in materia di diritto sportivo*, in *Anal. giur. econ.*, 2005
- SANDULLI P., *I limiti della "giurisdizione sportiva"*, in *Foro Amm. – Tar*, 2008

- SANINO M., *CONI* (voce), in *Enc. Giur.*, Roma, 1988
- SANINO M., *L'arbitrato sportivo in Italia*, in *Riv. dir. sport.*, 1993
- SANINO M., *Sport*, in *Dizionario di diritto pubblico dell'economia*, a cura di E. Piccozza, Rimini, 1998
- SANINO M., *Diritto sportivo*, Padova, 2002
- SANINO M., *Sport* (voce), in *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte Speciale, IV*, a cura di G. Greco, M. P. Chiti, Milano, 2007
- SANINO M., *Il difficile approdo delle problematiche in tema di giustizia sportiva*, in *Dir. sport.*, 2007
- SANINO M., VERDE G., *Il diritto sportivo*, Padova, 2008
- SANNONER V., *La Costituzione italiana e lo sport*, in *Aspetti giuspubblicistici dello sport*, a cura di D. Mastrangelo, Bari, 1994
- SANTORO L., *Sport estremi e responsabilità*, Milano, 2008
- SAPIENZA R., *Il Comitato Internazionale Olimpico*, in *Diritto internazionale dello sport*, a cura di E. Greppi, M. Vellano, Torino, 2010
- SATTA F., *Quid novi dopo la sentenza n. 30254 del 2008 delle sezioni unite?*, in *Foro Amm. – Cons. St.*, 2008
- SCELLE G., *Precis de droit de gens*, Parigi, I, 1932
- SCIANCELEPORE G., *I limiti funzionali dell'arbitrato sportivo*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2010
- SCOCA F. G., *La tutela del contribuente nel processo esecutivo*, in *Giur. cost.*, 1962
- SCOCA F. G., *La capacità della pubblica amministrazione di compromettere in arbitri*, in *Arbitrato e pubblica amministrazione*, a cura di V. Cerulli Irelli, Torino, 2000
- SCOCA F. G., *Sopravvivrà la giurisdizione esclusiva?*, in *Giur. cost.*, 2004
- SCOCA F. G., *Riflessioni sulla giurisdizione esclusiva*, in *Giur. cost.*, 2010
- SCOTTO I., *Il C.O.N.I. e le Federazioni Sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1954
- SENSALE M., *Le società sportive come società non lucrative*, in *Riv. dir. sport.*, 1983
- SENSALE M., *La l. 23 marzo 1981, n. 91 e la natura giuridica delle federazioni*, in *Riv. dir. sport.*, 1984

- SERIO M., *Riorganizzazione del Sistema di Giustizia Sportiva e funzione nomofilattica delle Corti Federali di ultima istanza*, in *Nuove aut.*, 2010
- SICA C., *Caso Catania: la giurisprudenza fa pressing*, in *Riv. dir. sport.*, 1996
- SORRENTI G., *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006
- SOTGIU G., *Profilo giuridico penale dell'uccisione in boxe*, in *Riv. mezz.*, 1934
- SPADAFORA M. T., *Diritto del lavoro sportivo*, Torino, 2004
- SPASIANO M., *Sport professionistico, giustizia sportiva e sindacato del giudice ordinario*, in *www.giustamm.it*, 2007
- SPASIANO M., *La giustizia sportiva innanzi al giudice amministrativo: problemi aperti*, in *Aa. Vv., Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, Milano, 2009
- SPINA C., *Il sistema di giustizia nel calcio*, in *Normativa e tutela dello sport*, a cura di P. Mennea, Torino, 2007
- STACCA S., *La posizione dell'arbitro di calcio alla luce della controversa questione degli ambiti riservati alla giustizia sportiva*, in *Foro Amm. – Cons. St.*, 2010
- STAIANO S. (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli, 2006
- STAIANO S., *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *www.federalismi.it*, 2006
- STEFANIZZI C., *La competenza del T.A.R. Lazio in materia sportiva: un principio inderogabile?*, in *Dir. sport*, 2007
- STINCARDINI R., *Tribunale Arbitrale dello Sport. Analisi della riforma 2010 del Codice*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2010
- STINCARDINI R., PISCINI A., *La responsabilità delle Federazioni Sportive Nazionali per erronea certificazione dell'idoneità sportiva rilasciata presso strutture sanitarie esterne all'atleta dilettante*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2010
- TEUBNER G., *Global Private Regimes: neospontaneous Law and dual constitution of autonomous sector?*, in *Public Governance in the age of globalization*, a cura di K. H. Ladeur, Aldershot, 2004

TIEGHI D., *“L’ordinamento sportivo” tra le materie di potestà legislativa concorrente: una nuova competenza riconosciuta alle Regioni?*, in *Dir. reg.*, 2004

TIZZANO A., DE VITA V., *Qualche considerazione sul caso Bosman*, in *Riv. dir. sport.*, 1996

TOGNON J., *La libera circolazione nel diritto comunitario: il settore sportivo*, in *Riv. amm.*, 2002

TOGNON J., *Il rapporto di lavoro sportivo: professionisti e falsi dilettanti*, in *www.rivistagiustialavoristica.it*, 2005

TONDI DELLA MURA V., *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in *Costituzione e realtà attuale 1948-1998*, a cura di L. Lippolis, Milano, 1990

TORTORA M., GUARINO G., *I soggetti dell’ordinamento sportivo*, in *Il diritto dello sport*, a cura di G. C. Izzo, A. Merone, M. Tortora, Torino, 2007

TOSATO E., *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, 1989

TOSEL F., *La giurisdizione dell’Alta Corte di Giustizia Sportiva del CONI quale ultimo grado di giustizia. Presupposti e limiti del contenzioso esofederale. Così è (se vi pare)*, in *www.giustiziasportiva.it*, 2009

TRAVI A., *Rileggendo Orsi Battaglini, alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia non amministrativa (Sonntagsgedanken)*, in *Dir. pubbl.*, 2006

TRAVI A., *Pregiudizialità amministrativa e confronto fra le giurisdizioni*, in *Foro it.*, 2008

TRIVELLATO L., *Considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni Sportive*, in *Dir. soc.*, 1991

TROILO S., *I rapporti tra p.a. e cittadini a cinque anni dalla riforma del Titolo V della costituzione: una ricognizione sistematica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Amm. it.*, 2007

VACCÀ C. (a cura di), *Giustizia sportiva e arbitrato*, Milano, 2006

VACCARELLA M., *Arbitrato e giurisdizione amministrativa*, Torino, 2004

VALERINI F., *Quale giudice per gli sportivi? (a margine del d. l. 19 agosto 2003, n. 220)*, in *Riv. dir. proc.*, 2004

VALERINI F., *Il processo e l’irrelevante giuridico (note a margine di una controversia sportiva)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2006

- VALERINI F., *La Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport: natura del procedimento e regime degli atti*, in *Riv. Arb.*, 2007
- VALORI G., *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*, II ed., Torino, 2009
- VANDELLI L., *Art. 118, 2° e 3° comma*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, A. Pizzorusso, Roma, Bologna, 1984
- VARNI A., *Alle origini dello sport in Italia*, in *Riv. sport*, 2010
- VELTRI G., *Giustizia sportiva: principio di autonomia e giurisdizione statale in tema di sanzioni disciplinari*, in *Corr. Mer.*, 2008
- VENTURI S., *Compendio di giustizia sportiva*, Napoli, 2004
- VERDE G., *Ancora su arbitri e Pubblica Amministrazione (in occasione della L. 21 luglio 2000, n. 205, art. 6)*, in *Riv. Arb.*, 2000
- VERDE G., *Sul difficile rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Aa. Vv., Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, 2009
- VERRATTI V., *La formazione del sistema sportivo italiano: il Coni (1947-1960)*, in *Amm.*, 2011
- VERRUCOLI P., *Le società e le associazioni sportive alla luce della legge di riforma (legge 23 marzo 1981, n. 91)*, in *Riv. Dir. comm.*, 1982
- VIDIRI G., *Le società sportive: natura e disciplina*, in *Giur. it.*, 1987
- VIDIRI G., *Natura giuridica e potere regolamentare delle federazioni sportive nazionali*, in *Foro it.*, 1994
- VIDIRI G., *Il caso Catania: i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro it.*, 1994
- VIDIRI G., *Potere disciplinare delle Federazioni sportive e competenza dell'a.g.o.*, in *Giust. Civ.*, 1995
- VIDIRI G., *Il caso Bosman e la circolazione dei calciatori professionisti nell'ambito della Comunità Europea*, in *Foro it.*, 1996
- VIDIRI G., *Contratto di lavoro sportivo professionistico*, in *Giust. Civ.*, 1999
- VIDIRI G., *Le federazioni sportive nazionali tra nuova e vecchia disciplina*, in *Foro it.*, 2000
- VIDIRI G., *Le controversie sportive e il riparto della giurisdizione*, in *Giust. Civ.*, 2005

VIDIRI G., *Autonomia dell'ordinamento sportivo: natura privata delle federazioni e riparto di giurisdizione*, in *Giust. Civ.*, 2011

VIGORITA A., *Validità della giustizia sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1970

VIGORITI V., *Il "Tribunal Arbitral du Sport": struttura, funzioni, esperienze*, in *Riv. Arb.*, 2000

VIGORITI V., *Considerazioni sulla giustizia sportiva alla luce delle recenti vicende calcistiche*, in *www.judicium.it*, 13 dicembre 2006

VIGORITI V., *Giustizia disciplinare e giudice amministrativo*, in *Corr. Giur.*, 2007

VIGORITI V., *Recenti sviluppi in tema di giustizia sportiva*, in *Contr. e impr.*, 2007

VILLATA R., *Leggendo la sentenza n. 204 della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 2004

VIOLA M., *La responsabilità civile nell'incidente sciistico*, Forlì, 2007

VIOLINI L., *Il principio di sussidiarietà*, in *Sussidiarietà: la riforma possibile*, a cura di G. Vittadini, Milano, 1998

VIOLINI L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e "strict scrutiny"*, in *Reg.*, 2004

VIOLINI L., *Teorie e tecniche della sussidiarietà*, in *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, a cura di L. Violini, Milano, 2004

ZAULI B., *Essenza del diritto sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1962

ZINCONE E., *Figc, si al vincolo di giustizia sportiva*, in *D & G*, 2004

ZINGALES V., *Provvedimenti di esclusione di società sportive da campionati agonistici e tutela giurisdizionale statale*, in *Riv. dir. sport.*, 1993

ZINNARI D., *Atleti dilettanti, sportivi non professionisti?*, in *www.giustiziasportiva.it*, 2007

CONSULTABILE ANCHE ON LINE IN "LA MIA BIBLIOTECA"
www.lamiabiblioteca.com

L'acquisto di questo volume consente la consultazione gratuita del corrispondente formato digitale all'interno del servizio "LA MIA BIBLIOTECA": la prima biblioteca professionale on line con le pubblicazioni di Cedam, UTET Giuridica, Ipsoa.

Il servizio di consultazione on line del presente volume viene offerto al lettore a titolo completamente gratuito ed a fini promozionali del servizio "LA MIA BIBLIOTECA" e potrebbe essere soggetto a revoca dell'Editore.

ATTIVAZIONE DEL SERVIZIO PER GLI ACQUIRENTI IN LIBRERIA

Coloro che hanno acquistato il volume in libreria possono attivare la consultazione online semplicemente seguendo le indicazioni che troveranno collegandosi al sito www.lamiabiblioteca.com/regjstralibri

┌

┐

└

┘