

**UNIVERSITA' LUISS GUIDO CARLI**

**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**ANNO ACCADEMICO 2014-2015**

**CATTEDRA DI DIRITTO DELLO SPORT**

**(PROF. ENRICO LUBRANO)**

**DISPENSA DI  
DIRITTO DELLO SPORT**

**(MATERIALE DIDATTICO AD USO DEGLI STUDENTI)**

**A cura di Enrico Lubrano e Lina Musumarra**



# **DIRITTO DELLO SPORT**

## **INDICE**

### **PARTE PRIMA: DIRITTO AMMINISTRATIVO DELLO SPORT.**

- 1. I RAPPORTI TRA ORDINAMENTO SPORTIVO ED ORDINAMENTO STATALE NELLA LORO ATTUALE CONFIGURAZIONE (Lubrano E.).**

### **PARTE SECONDA: L'ORDINAMENTO SPORTIVO NAZIONALE.**

- 1. L'ORDINAMENTO SPORTIVO NAZIONALE (Musumarra L.).**

### **PARTE TERZA: DIRITTO DEL LAVORO SPORTIVO.**

- 1. L'EVOLUZIONE DELLA POSIZIONE DEL CALCIATORE PROFESSIONISTA (Lubrano E.).**
- 2. LA LEGGE 23 MARZO 1981, N. 91 (Lubrano E.).**
- 3. IL DOPO-BOSMAN E IL MODELLO SPORTIVO EUROPEO. LA CONDIZIONE GIURIDICA DEGLI SPORTIVI STRANIERI (Musumarra L.).**

### **PARTE QUARTA: DIRITTO COMUNITARIO DELLO SPORT.**

- 1. LIBRO BIANCO SULLO SPORT (Musumarra L.).**

### **PARTE QUINTA: DIRITTO CIVILE E PENALE DELLO SPORT.**

- 1. PROFILI DI RESPONSABILITA' CIVILE E PENALE NELLO SPORT (Musumarra L.).**
- 2. LA LOTTA AL DOPING NELLO SPORT (Musumarra L.).**

### **PARTE SESTA: DIRITTO COMMERCIALE DELLO SPORT.**

- 1. I CONTRATTI DI SPONSORIZZAZIONE SPORTIVA (Musumarra L.).**
- 2. I DIRITTI RADIOTELEVISIVI (Musumarra L.).**



# **DIRITTO DELLO SPORT**

## **INDICE**

### **PARTE PRIMA: DIRITTO AMMINISTRATIVO DELLO SPORT.**

- 1) I RAPPORTI TRA ORDINAMENTO SPORTIVO ED ORDINAMENTO STATALE NELLA LORO ATTUALE CONFIGURAZIONE (Lubrano E.).**



# I RAPPORTI TRA ORDINAMENTO SPORTIVO ED ORDINAMENTO STATALE NELLA LORO ATTUALE CONFIGURAZIONE.

## INTRODUZIONE.

- I. **L'ORDINAMENTO STATALE NELLA SUA ATTUALE CONFIGURAZIONE.**
  1. Il concetto di ordinamento giuridico nella sua evoluzione storica.
  2. La pluralità degli ordinamenti giuridici.
  3. I rapporti tra l'autonomia degli ordinamenti settoriali e la supremazia dello Stato.
- II. **IL SISTEMA SPORTIVO COME ORDINAMENTO SETTORIALE.**
  1. L'ordinamento sportivo internazionale e nazionale.
  2. La "rivendicazione" di autonomia da parte dell'ordinamento sportivo.
- III. **I RAPPORTI TRA SPORT E STATO NELLA LORO EVOLUZIONE STORICA.**
  1. La storica incertezza del diritto sulla tutela giurisdizionale nello sport.
  2. I principi generali fissati dalla giurisprudenza.
  3. L'inadeguatezza e la non univocità delle soluzioni adottate dalla giurisprudenza.
- IV. **LA LEGGE 17 OTTOBRE 2003, N. 280.**
  1. L'autonomia dell'ordinamento sportivo ed i limiti di essa: le situazioni di "rilevanza giuridica" nelle quali si ha giurisdizione statale.
    - 1.A. Questioni tecniche.
    - 1.B. Questioni disciplinari.
      - a) La norma "incriminata" (art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003).
      - b) Le varie interpretazioni fornite dalla giurisprudenza amministrativa.
      - c) L'ordinanza di rimessione alla Corte (TAR Lazio n. 241/2010).
      - d) La pronuncia della Corte Costituzionale n. 49/2011.
      - e) Critica alla soluzione adottata dalla Corte Costituzionale.
      - f) Conseguenze e prospettive di "sistema".
        - f1) Il carattere non vincolante della sentenza della Corte Costituzionale (in quanto interpretativa di rigetto).
        - f2) La proponibilità dell'azione risarcitoria anche per le questioni tecniche.
        - f3) La questione della ammissibilità o meno dell'azione risarcitoria di reintegrazione in forma specifica.
        - f4) L'esigenza di "sistema" di considerare la colpa "*in re ipsa*".
    - 1.C. Questioni amministrative.
    - 1.D. Questioni patrimoniali tra pariordinati.
    - 1.E. Considerazioni conclusive con riguardo al principio di rilevanza.
  2. La giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo in materia sportiva.
    - 2.A. Natura pubblicistica dell'attività svolta dal C.O.N.I. e dalle Federazioni.
    - 2.B. Impugnabilità degli atti dell'ordinamento sportivo al Giudice Amministrativo.
    - 2.C. L'applicazione dei principi del diritto amministrativo alle Istituzioni sportive.
  3. La competenza funzionale del T.A.R. Lazio.
  4. La pregiudiziale sportiva.
    - 4.A. L'ipotesi di ricorso presentato direttamente al Giudice Amministrativo.
    - 4.B. Il principio del c.d. "vincolo dei motivi".
    - 4.C. L'illegittimità del vincolo di giustizia.
  5. Disposizioni processuali specifiche.

## CONCLUSIONI

# **I RAPPORTI TRA ORDINAMENTO SPORTIVO ED ORDINAMENTO STATALE NELLA LORO ATTUALE CONFIGURAZIONE.**

**Enrico Lubrano**

**INTRODUZIONE. - I. L'ORDINAMENTO STATALE NELLA SUA ATTUALE CONFIGURAZIONE. - 1. Il concetto di ordinamento giuridico nella sua evoluzione storica. - 2. La pluralità degli ordinamenti giuridici. - 3. I rapporti tra l'autonomia degli ordinamenti settoriali e la supremazia dello Stato. - II. IL SISTEMA SPORTIVO COME ORDINAMENTO SETTORIALE. - 1. L'ordinamento sportivo internazionale e nazionale. - 2. La "rivendicazione" di autonomia da parte dell'ordinamento sportivo. - III. I RAPPORTI TRA SPORT E STATO NELLA LORO EVOLUZIONE STORICA - 1. La storica incertezza del diritto sulla tutela giurisdizionale nello sport. - 2. I principi generali fissati dalla giurisprudenza. - 3. L'inadeguatezza e la non univocità delle soluzioni adottate dalla giurisprudenza. - IV. LA LEGGE 17 OTTOBRE 2003, N. 280. - 1. L'autonomia dell'ordinamento sportivo ed i limiti di essa: le situazioni di "rilevanza giuridica" nelle quali si ha giurisdizione statale: - 1.A. Questioni tecniche. - 1.B. Questioni disciplinari. - 1.C. Questioni amministrative. - 1.D. Questioni patrimoniali tra pariordinati. - 1.E. Considerazioni conclusive con riguardo al principio di rilevanza. - 2. La giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo in materia sportiva. - 2.A. Natura pubblicistica dell'attività svolta dal C.O.N.I. e dalle Federazioni. - 2.B. Impugnabilità degli atti dell'ordinamento sportivo al Giudice Amministrativo. - 2.C. L'applicazione dei principi del diritto amministrativo alle Istituzioni sportive. - 3. La competenza funzionale del T.A.R. Lazio. - 4. La pregiudiziale sportiva. - 4.A. L'ipotesi di ricorso presentato direttamente al Giudice Amministrativo. - 4.B. Il principio del c.d. "vincolo dei motivi". - 4.C. L'illegittimità del vincolo di giustizia.- 5. Disposizioni processuali specifiche. - CONCLUSIONI**

## **INTRODUZIONE.**

L'analisi dei rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale (e delle problematiche che ne derivano) presuppone necessariamente una ricostruzione del "quadro di sistema" dell'ordinamento generale nell'attuale configurazione (cfr. poi par. I).

Una volta inquadrato il "sistema" dell'ordinamento statale, si potrà intendere come (e perché) il sistema sportivo sia oggi inteso come "ordinamento settoriale", dotato di una (limitata) autonomia (cfr. poi par. II) ed inquadrare i rapporti di esso con l'ordinamento dello Stato nel corso di tutta la loro evoluzione storica, prima (indefiniti e conflittuali) (cfr. poi par. III) e dopo (definiti e coordinati) l'emanazione della legge n. 280/2003 (cfr. poi par. IV).

## **I. L'ORDINAMENTO STATALE NELLA SUA ATTUALE CONFIGURAZIONE.**

Per inquadrare correttamente l'ordinamento statale nella sua attuale configurazione (ed i rapporti di questo con i c.d. "ordinamenti settoriali") risulta necessario ripercorrere l'evoluzione storica del concetto di "ordinamento giuridico" in generale (cfr. poi par. 1), riconoscere il corollario dell'esistenza di una "pluralità di ordinamenti giuridici" nell'ambito del "sistema-Stato" (cfr. poi par.

2) ed individuare i rapporti tra l'autonomia degli ordinamenti settoriali e la supremazia del potere statale (cfr. poi par. 3).

## 1. Il concetto di ordinamento giuridico nella sua evoluzione storica.

L'inquadramento del concetto di ordinamento giuridico <sup>(1)</sup>, nella attuale individuazione, risulta necessario per comprendere, nell'ambito della "pluralità degli ordinamenti giuridici", la configurazione del sistema sportivo come ordinamento giuridico, la corretta collocazione dello stesso all'interno dell'ordinamento statale, l'esatto significato della c.d. "autonomia dell'ordinamento sportivo" ed i limiti di essa.

Nell'evoluzione storica della teoria generale del diritto, il concetto di "ordinamento giuridico" viene originariamente individuato - in base alla c.d. dottrina normativistica <sup>(2)</sup> che ha il suo massimo esponente in Hans Kelsen - esclusivamente nel sistema di norme poste dallo Stato: secondo tale impostazione, l'ordinamento giuridico viene individuato come "sistema normativo", composto dal solo elemento della "normazione".

---

<sup>1</sup> Cfr. tra gli altri, BARILLARI, *Considerazioni sulla dottrina dell'ordinamento giuridico*, in Scritti Giuridici in onore di Santi Romano, I, Padova 1940; BENTIVOGLIO, *Ordinamento giuridico e sistema di diritto*, in Riv. trim. dir. pubblico 1976, 873 ss.; BONUCCI, *Ordinamento giuridico e Stato*, in Riv. di dir. pubblico e p. a. in Italia, 1920, XII, pt. I, 97 ss.; CARNELUTTI F., *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in Riv. dir. proc., 1964, 361 ss.; CATANIA A., *Argomenti per una teoria dell'ordinamento giuridico*, Napoli, Iovene, 1976. Sull'argomento cfr. inoltre MENEGHELLI R., *Validità giuridica nel normativismo e nell'istituzionalismo*, in Dir. e società, 1991, 1, e dello stesso Autore, *Di alcune applicazioni del concetto di validità giuridica nel normativismo e nell'istituzionalismo*, in Dir. e società, 1991, 381; CRISAFULLI V., *Sulla teoria della norma giuridica*, Roma 1985; BOBBIO N., *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino 1960; PIOVANI, *Normativismo e società*, Napoli 1949; TARANTINO A., *Dell'istituzionalismo – Ancora sui precedenti dottrinali di Santi Romano*, in Materiali storia cultura giur., 1981, 169; RICCOBONO F., *Idealismo e istituzionalismo nella cultura giuridica italiana del Novecento*, in Riv. trim. dir. e proc. civ., 1981, 877.

<sup>2</sup> Si veda sull'argomento la voce "normativismo" di MODUGNO F., sull'Enciclopedia del diritto; cfr. inoltre (l'ordine di citazione è in senso cronologico): CASTIGLIONE S., voce *Normativismo*, in Digesto civ., UTET Torino, 1998; SAGNOTTI S. C., *La filosofia del diritto tra normativismo e metaetica secondo Gaetano Carcaterra*; BONGIOVANNI G., *Reine rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato- H. Kelsen e la costituzione austriaca del 1920*, Giuffrè, Milano, 1998; FROSINI V., *Saggi su Kelsen e Capograssi – Due interpretazioni del diritto*, II ed., Giuffrè, Milano, 1998; DE ALOYSIO F., *Kelsen, la dottrina pura del diritto e il puzzle del formalismo*, Riv. dir. comm., 1996, I, 177; LONGO G., *Il concetto del mutamento costituzionale in Hans Kelsen e Carl Schmitt.*, Riv. Internaz. filosofia diritto, 1996, 256; DE ALOYSIO F., *Kelsen e il giuspositivismo- Un'affinità ipotetica*, Riv. internaz. diritto, 1995, 291; ERRAZURIZ M. C. J., *Riflessioni sulla critica di Kelsen al diritto naturale*, Istitutia, 1994, 235; IRTI N., *Autonomia privata e forma di Stato (intorno al pensiero di Hans Kelsen)*, Riv. dir.civ. 1994, I, 15; CATANIA A., *Kelsen e la democrazia*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1992, 377; KOJA F., *Hans Kelsen – Ritratti di un grande austriaco*, Iustitia, 1993, 26; TREVES R., *Società e natura nell'opera di Hans Kelsen*, Sociologia dir., fasc. 3, 33; ROSSELLI F., *L'attività giurisdizionale nella teoria di Kelsen*, Riv. dir. civ., 1991, I, 153; CARRINO A., *Autopoiesi e ordinamento dinamico – Diritto e sociologia in Kelsen*, Sociologia dir., 1991, fasc. 2, 13; CELANO B., *L'interpretazione del conflitto fra norme nell'ultimo Kelsen*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1990, 13; MATERAZZI F., *Hans Kelsen e il sillogismo normativo*, Studi senesi, 1989, 299; CATTANEO M. A., *Kelsen tra neo-kantismo e positivismo giuridico*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1987, 476; PARODI G., *Sul concetto di "norma giuridica" nell'"Allgemeine theorie der normen" di Hans Kelsen*, Materiali storia cultura giur., 1985, 153; LUTHARDT W., *Aspetti teorico-politici nell'opera di Hans Kelsen*, Materiali storia cultura giur. 1984, 367; CALVO F., *Norma e applicazione: Hans Kelsen tra Kant e Aristotele*, Legalità e giustizia, 1984, 8; GIOVANNELLI A., *Dottrina pura e teoria della costituzione in Kelsen*, Giuffrè, Milano; FROSINI V., *Kelsen e Romano*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1983, 199; AMATO S., *Hans Kelsen nella cultura filosofico-giuridica del Novecento*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1981, 627; BOBBIO N., *Kelsen e il problema del potere*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1981, 549.

Successivamente, tale impostazione viene superata dalla c.d. dottrina istituzionalistica<sup>3</sup>) di Santi Romano, secondo la quale l'elemento della "normazione" non risulta affatto sufficiente ad esprimere il concetto di ordinamento giuridico, in quanto esso risulta essere il prodotto della coscienza sociale, posto in essere dai rappresentanti del popolo; viene, pertanto, riconosciuto che gli elementi della "plurisoggettività" (ovvero il tessuto sociale) e della "organizzazione" (ovvero l'insieme delle Istituzioni politiche) preesistono e producono l'elemento della "normazione", con la conseguenza che il concetto di ordinamento giuridico si sovrappone (e coincide) con il concetto di società ("ubi societas, ibi ius")<sup>4</sup>).

## 2. La pluralità degli ordinamenti giuridici.

Corollario di tale impostazione – in base alla quale deve individuarsi un ordinamento giuridico in ogni espressione associazionistica che abbia i caratteri della plurisoggettività, organizzazione e normazione – risulta essere il riconoscimento dell'esistenza di una "pluralità degli ordinamenti giuridici"<sup>5</sup>): si prende atto, pertanto, anche dal punto di vista della teoria generale del diritto, del fatto che, nell'ambito ed all'interno dell'ordinamento statale, vi sono tutta una serie di

---

<sup>3</sup> La teoria c.d. "istituzionalista" (Santi Romano, "L'ordinamento giuridico", 1918) disconosce il fatto che il diritto possa ridursi alla norma o all'insieme delle norme che costituiscono l'ordinamento, in quanto quest'ultimo, inteso come "Istituzione" o organizzazione, trascende e condiziona il suo aspetto meramente normativo: la "Istituzione" (ovvero l'ordinamento) è, per questa teoria, organizzazione, posizione della società ed il "momento istitutivo" precede e produce quello normativo.

Per un approfondimento sulla teoria istituzionalista si veda MODUGNO F., voce "Istituzione" nell'Enciclopedia del diritto; ARATA L., "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano, Riv. Corte conti, 1998, fasc. 1, 253; FROSINI V., *Santi Romano e l'interpretazione giuridica della realtà sociale*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1989, 706; FUCHSAS M., *La "genossenschaftstheorie" di Otto von Gierke come fonte primaria della teoria generale del diritto di Santi Romano*, *Materiali storia cultura giur.*, 1979, 65.

Si vedano, inoltre: CESARINI SFORZA W., *Il diritto dei privati, Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè 1963; GIANNINI M.S., *Gli elementi degli ordinamenti giuridici; Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Atti del XIV Congresso internazionale di sociologia*, pag. 455 ss.; AMBROSINI G., *La pluralità degli ordinamenti giuridici nella Costituzione italiana*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Vol. I, pag. 3 ss.; CICALA G., *Pluralità e unitarietà degli ordinamenti giuridici*, in *Scritti giuridici per il notaio Baratta*, pag. 62 ss.; CARNELUTTI F., *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. proc.* 1964, 361 ss.; MODUGNO F., *Ordinamento giuridico* (dottrine generali), in *Enc. dir.* Vol. XX, pag. 678.

<sup>4</sup> Secondo l'impostazione "istituzionalista", l'insufficienza della nozione di diritto come esclusivo insieme di norme si manifesta in tutta la propria evidenza allorché si ha riguardo all'intero ordinamento giuridico di uno Stato, ad esempio, quando si parla di diritto italiano o francese, abbracciandoli nella loro rispettiva totalità: l'ordinamento giuridico di un intero Stato, anche solo in base alla generale esperienza, va infatti ben oltre l'idea dello stesso come un insieme di regole. La definizione stessa di ordinamento giuridico, come evidenziato da Santi Romano, implica dunque, già di per sé, l'idea di qualche cosa di "più vivo e di più animato: è, in primo luogo, la complessa e varia organizzazione dello Stato, i numerosi meccanismi, i collegamenti di autorità o di forza, che producono, modificano, applicano, garantiscono le norme giuridiche, ma non si identificano con le stesse".

<sup>5</sup> Sulla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, si vedano tra gli altri in particolare: ALLORIO, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'accertamento giudiziale*, Riv. dir. civile 1955, 247; BOSCO, *La pluralità degli ordinamenti giuridici nell'ambito del diritto delle genti*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, IV, 93; CAMMAROTA, *Il concetto di diritto e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Catania 1926, ora in *Formalismo e sapere giuridico*, Milano 1963; CAPOGRASSI, *Note sulla molteplicità degli ordinamenti giuridici*, in *Opere*, IV, Milano 1959, pagg. 181 ss.; GIANNINI, *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Atti del Congresso internazionale di sociologia*; GUELI, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e condizioni della loro consistenza*, Milano 1949; LAMBERTI A., *Gli ordinamenti giuridici: unità e pluralità*, Salerno 1980, 148 ss.; PANUNZIO S. Sen., *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'unità dello Stato*, in *Studi filosofici-giuridici dedicati a G. Del Vecchio nel XXV anno di insegnamento*, 11, Modena, 1931; PICCARDI L., *La pluralità degli ordinamenti giuridici e il concetto di rinvio*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, pag. 249 ss.; SATTA F., *Introduzione ad un corso di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1980.

“sotto-sistemi”, qualificabili come “ordinamenti settoriali”, i quali perseguono ciascuno la realizzazione di interessi di un determinato settore <sup>(6)</sup>.

L’esistenza di un pluralismo giuridico-sociale viene successivamente espressa anche nella Carta Costituzionale, con il riconoscimento del valore positivo delle “formazioni sociali” come momento di espressione della personalità dell’individuo (art. 2) <sup>(7)</sup>, dei principi di “autonomia” e “decentramento” (art. 5) <sup>(8)</sup>, del diritto di associazione in generale (art. 18) <sup>(9)</sup> ed, in particolare, nell’ambito della famiglia (art. 29) <sup>(10)</sup>, dei sindacati (art. 39) <sup>(11)</sup> e dei partiti politici” (art. 49) <sup>(12)</sup>: in sostanza, già nell’immediato secondo dopoguerra, il modello (storicamente e politicamente superato) di Stato come apparato accentratore viene sostituito da un modello di Stato policentrico, le cui funzioni vengono decentrate sia a livello territoriale (agli enti locali), sia a livello istituzionale (ad organizzazioni, anche di natura ed origine privatistica, che realizzano il perseguimento di interessi collettivi e talvolta anche pubblici).

Secondo tale modello, in sostanza, accanto allo Stato, unica Istituzione che persegua interessi generali di tutta la collettività, vengono riconosciute tutta una serie di Istituzioni costituite (spesso in forma spontanea, in espressione dell’associazionismo privatistico) per il perseguimento di interessi collettivi di vari settori: tali “formazioni sociali” vengono riconosciute come “ordinamenti settoriali” (ordinamento militare, ordinamento delle varie professioni, ordinamento ecclesiastico, ordinamento universitario, ordinamento sportivo ecc.), i quali - nell’ambito del decentramento delle funzioni amministrative - svolgono la propria attività con una certa autonomia; tale autonomia si concreta nella facoltà di stabilire un’organizzazione propria (auto-organizzazione) e di porre in essere una normazione propria (auto-normazione) <sup>(13)</sup>.

---

<sup>6</sup> Nell’ambito dunque di quel macrocosmo giuridico costituito dall’ordinamento statale (o generale), si rinvencono una molteplicità di piccole Istituzioni che vengono comunemente definite come “ordinamenti settoriali” (o “particolari”), costituenti ciascuna un microcosmo a sé; questi enti istituzionali hanno fini non generali ma particolari, e sono composti da persone che, per la loro appartenenza ad una classe o professione o attività, hanno interessi comuni.

Tra gli ordinamenti settoriali si deve poi distinguere tra quelli posti in essere dallo Stato (con la predeterminazione, da parte di questo, della loro plurisoggettività, dell’organizzazione autoritativa e dei loro modi di normazione) e quelli a formazione spontanea, i quali invece determinano, almeno in parte, i propri elementi costitutivi.

<sup>7</sup> L’art. 2 della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*”.

<sup>8</sup> L’art. 5 della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento*”.

<sup>9</sup> L’art. 18, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale*”.

<sup>10</sup> L’art. 29, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio*”.

<sup>11</sup> L’art. 39, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*l’organizzazione sindacale è libera*”.

<sup>12</sup> L’art. 49, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*”.

<sup>13</sup> Secondo la ben nota teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici (SANTI ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, 1918), esistono nell’ambito di ciascun ordinamento statale - in concreta applicazione dei principi di autonomia e decentramento sanciti dall’art. 5 della Costituzione - oltre al sistema-Stato, anche una vasta e variegata gamma di “sistemi” minori, i quali sono comunemente riconosciuti come ordinamenti giuridici settoriali, che si pongono all’interno dell’ordinamento statale: accanto allo Stato (composto da tutte le persone fisiche e giuridiche ad esso “affiliate”, unica

### 3. I rapporti tra l'autonomia degli ordinamenti settoriali e la supremazia dello Stato.

Tali ordinamenti settoriali “vivono” ed esistono all'interno dell'ordinamento statale, del quale fanno parte come “ordinamenti derivati”: tale legame di “derivazione” risulta determinato da due fattori essenziali ed oggettivi, ovvero:

- a) dal fatto che, nella maggior parte dei casi, in ragione della riconosciuta meritevolezza dei fini collettivi o pubblici dagli stessi perseguiti, lo Stato “finanzia” (con contributi pubblici anche consistenti) tali ordinamenti;
- b) dal fatto che i soggetti dei vari ordinamenti settoriali (militari, professionisti, ecclesiastici, universitari, sportivi ecc.) sono anche soggetti dell'ordinamento statale, che svolgono la propria attività professionale proprio all'interno dell'ordinamento settoriale.

Ne consegue che anche atti emanati all'interno dei singoli ordinamenti settoriali (ad esempio, provvedimenti disciplinari emanati nei confronti di un affiliato, militare, avvocato o sportivo che sia, con i quali venga inibito lo svolgimento della relativa attività all'interno dell'ordinamento settoriale per un certo tempo) possono assumere una “rilevanza giuridica” (ed anche economica) esterna all'ordinamento settoriale nell'ambito del quale l'appartenente ad esso svolge la propria attività, in quanto lesivi della sfera giuridica del destinatario come cittadino dell'ordinamento dello Stato e dei propri diritti fondamentali nell'ambito di esso (diritto di espressione della propria personalità, diritto al lavoro e, nel caso di associazioni o società, diritto di svolgere iniziativa economica, garantiti dagli artt. 1, 4 e 41 della Costituzione) <sup>(14)</sup>.

Ne consegue che - in conseguenza di tale relazione di “derivazione”, in cui gli ordinamenti settoriali svolgono interessi collettivi e talvolta anche pubblici (ricevendo anche “cospicue” erogazioni di denaro pubblico) e regolamentano l'attività anche professionale o imprenditoriale di cittadini della Repubblica - il rapporto tra i singoli ordinamenti settoriali e lo Stato non può certamente ricostruirsi in termini di “separazione”, ma, al limite, in termini di mera “autonomia”, con la conseguenza che gli ordinamenti settoriali, in quanto Istituzioni esistenti all'interno dell'ordinamento statale, sono comunque sottoposti alla giurisdizione dei Giudici dello Stato (innanzi ai quali sono impugnabili gli atti normativi e provvedimenti dagli stessi emanati).

L'unitarietà di tale organizzazione statale “policentrica” viene, infatti, garantita dall'esistenza di una “gerarchia delle Istituzioni” (al cui vertice, si colloca lo Stato) determinata dall'esistenza della “gerarchia delle fonti del diritto”: soltanto lo Stato, infatti, ha una potestà normativa di fonte

---

istituzione che persegue interessi generali di tutta la collettività) ed all'interno di questo, si collocano una miriade di sistemi associazionistici, composti da persone fisiche e giuridiche ad essi “affiliati” o “tesserati”, ovvero una serie di istituzioni che perseguono interessi (non generali, ovvero di tutta la collettività nazionale, ma) collettivi (ovvero propri soltanto della collettività di soggetti che ne fanno parte).

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

<sup>14</sup> Come ben noto (ma mai abbastanza), l'art. 1, primo comma, della Costituzione stabilisce testualmente che “*l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro*” (o dovrebbe essere?..).

L'art. 4, primo comma, della Costituzione stabilisce testualmente che “*la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto*”.

L'art. 41, primo comma, della Costituzione stabilisce testualmente che “*l'iniziativa economica privata è libera*”.

primaria (potendo emanare leggi ed atti con forza di legge), mentre tutti gli altri ordinamenti settoriali hanno una potestà normativa di fonte secondaria (potendo emanare atti normativi di livello soltanto regolamentare); ne consegue che la normativa interna degli ordinamenti settoriali deve sempre essere conforme ai principi stabiliti dalle superiori norme (di fonte costituzionale o di fonte primaria) poste dallo Stato (<sup>15</sup>).

Il concetto di autonomia (degli ordinamenti settoriali) esprime, pertanto, il riconoscimento di una libera sfera di azione di tali Istituzioni, ma contiene *in nuce* una limitazione intrinseca di tale libertà, determinata dal fatto di doversi esplicitare nell'ambito della supremazia dell'ordinamento statale e nel rispetto delle normative da questo poste in essere: infatti, laddove la normativa (regolamentare) di un ordinamento settoriale si ponga in contrasto con la superiore normativa (di fonte costituzionale o legislativa) dello Stato, essa potrebbe essere riconosciuta come illegittima ed annullata dagli organi giurisdizionali statali (innanzi ai quali sia stata impugnata come atto presupposto di un provvedimento lesivo emanato in sua applicazione) (<sup>16</sup>).

## **II. IL SISTEMA SPORTIVO COME ORDINAMENTO SETTORIALE.**

Alla luce di quanto sopra chiarito, in via generale, con riferimento al riconoscimento della esistenza di una pluralità di ordinamenti settoriali ed ai rapporti tra l'autonomia degli ordinamenti settoriali e la supremazia del potere statale, si può indiscutibilmente inquadrare il sistema sportivo come "ordinamento settoriale".

### **1. L'ordinamento sportivo internazionale e nazionale.**

---

<sup>15</sup> Nell'ambito dei rapporti tra tali ordinamenti, e in particolare tra l'ordinamento dello Stato e i vari ordinamenti settoriali, la "chiave di volta" per la corretta lettura, sotto il profilo giuridico, del giusto inquadramento di essi è costituita dalla necessaria applicazione del principio di "gerarchia delle fonti" e, conseguentemente, della "gerarchia delle Istituzioni o degli ordinamenti" (art. 1 delle disposizioni sulla legge in generale, ovvero la A del diritto, il primo insegnamento che si dà agli studenti alla prima ora del primo giorno in cui si "affacciano" alla Facoltà di Giurisprudenza): in sostanza, deve, in primis, prendersi atto del fatto che - nell'ambito delle gerarchie delle fonti del diritto (costituita nell'ordine da: norme comunitarie, norme costituzionali, norme di legge, norme regolamentari, circolari e usi) - soltanto l'ordinamento statale, per il fatto di perseguire interessi generali (di tutta la collettività nazionale), ha la c.d. "potestà normativa primaria" (ovvero di emanare norme di rango costituzionale e di rango normativo primario, ovvero leggi ed atti con forza di legge), mentre invece tutti gli ordinamenti settoriali, per il fatto di perseguire interessi collettivi (della collettività dei loro tesserati), hanno una "potestà normativa secondaria", ovvero hanno il potere di emanare norme di grado soltanto regolamentare (o inferiori, quali le circolari), ovviamente subordinate come tali alle norme superiori, di rango costituzionale o legislativo, poste in essere dallo Stato.

<sup>16</sup> Ne consegue che - poiché, proprio in base al principio di "gerarchia delle fonti", una norma di livello inferiore non può assolutamente violare una norma di livello superiore - le normative regolamentari poste in essere dai vari ordinamenti settoriali devono necessariamente conformarsi alle norme costituzionali e legislative dell'ordinamento statale, ovvero non violare i principi stabiliti da tali norme superiori (art. 4 delle disposizioni sulla legge in generale "*i regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni di legge*"): in caso contrario, nel caso in cui una norma regolamentare violi i principi stabiliti da una superiore norma statale (o anche dell'Unione Europea), essa può essere "incriminata" di illegittimità da un tesserato dell'ordinamento settoriale, "colpito" da un provvedimento emanato in applicazione di tale norma; tale tesserato (persona fisica o giuridica che sia) - in quanto soggetto facente parte non solo dell'ordinamento settoriale, ma anche dell'ordinamento statale - potrebbe impugnare di fronte agli organi di giustizia statale non solo il provvedimento emanato nei suoi confronti in applicazione della normativa regolamentare settoriale, ma anche la stessa normativa settoriale (come atto presupposto del provvedimento impugnato), chiedendo al Giudice statale di annullare non solo il provvedimento impugnato, ma anche la norma-presupposto, in quanto emanata in violazione di norme superiori dell'ordinamento statale.

L'attuale sistema sportivo risulta strutturato su base internazionale: in sostanza, esso trova il vertice della propria struttura piramidale nell'ambito del C.I.O. (Comitato Internazionale Olimpico) (<sup>17</sup>), vertice dell'ordinamento sportivo internazionale, che persegue il fine di organizzare e promuovere lo sport in generale a livello mondiale (<sup>18</sup>). Ad esso sono affiliati tutti i Comitati olimpici nazionali dei vari Paesi (in Italia il C.O.N.I., vertice dell'ordinamento sportivo nazionale italiano), che perseguono il fine di organizzare e promuovere lo sport sul relativo territorio nazionale.

Il sistema sportivo complessivo si articola poi in una serie di "sotto-sistemi" (federazioni), sia a livello internazionale che a livello nazionale, per la disciplina e l'organizzazione delle singole discipline sportive (calcio, basket, pallavolo, tennis, automobilismo ecc.): si parla, pertanto, in maniera tecnicamente corretta, di "pluralità degli ordinamenti sportivi", con riferimento agli ordinamenti delle singole federazioni; in particolare:

- a) a livello internazionale, al C.I.O. sono affiliate anche le federazioni sportive internazionali (<sup>19</sup>), che hanno il compito di organizzare le competizioni internazionali relative a singole discipline sportive (<sup>20</sup>) (per il calcio, ad esempio, la F.I.F.A., che costituisce il vertice dell'ordinamento giuridico internazionale del giuoco calcio (<sup>21</sup>));
- b) a livello delle singole Nazioni, ai vari comitati olimpici nazionali (e, pertanto, in Italia, al C.O.N.I.) sono affiliate le federazioni sportive nazionali (per il calcio, ad esempio, la F.I.G.C., che costituisce il vertice dell'ordinamento giuridico internazionale del giuoco

---

<sup>17</sup> Il CIO fu fondato nel 1894 al Congresso di Parigi per volere del noto Barone De Coubertin e con il fine di istituire le Olimpiadi dell'età moderna, la cui prima edizione fu disputata ad Atene nel 1896.

<sup>18</sup> L'ordinamento sportivo si manifesta dunque, innanzi tutto, come organizzazione a livello mondiale: è cioè un ordinamento sovranazionale, del quale i vari Stati costituiscono soltanto sedi di riferimento. L'ordinamento sportivo mondiale ha pertanto il carattere della originarietà, in quanto fonda la propria efficacia esclusivamente sulla forza propria e non su quella di altri ordinamenti, ma non ha il carattere della "sovranità" non avendo la piena effettività della forza su un determinato territorio.

<sup>19</sup> Si parla, infatti, correttamente in dottrina, di "pluralità degli ordinamenti sportivi" (si veda in proposito MARANI MORO I. e A, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè 1977), in quanto, in realtà, seppure i vari ordinamenti federali (uno per ogni sport) si riferiscono tutti all'unico ordinamento sportivo mondiale facente capo al C.I.O., ogni ordinamento sportivo di ogni singolo sport costituisce sicuramente una struttura autonoma, qualificabile come "Istituzione" o "Ordinamento" in quanto dotata dei requisiti individuati dalla dottrina (plurisoggettività, organizzazione e normazione) per essere riconosciuto come tale.

<sup>20</sup> Ogni singola Federazione Sportiva Internazionale – per il calcio è la F.I.F.A. (Federation International Football Association) – costituisce, pertanto, un "ordinamento giuridico sportivo internazionale" per ogni singolo sport: la funzione dell'esistenza di un tale organismo internazionale (al quale fanno obbligatoriamente riferimento le singole Federazioni Sportive Nazionali) sta soprattutto nella necessità di garantire che ogni singolo sport (mediante la relativa Federazione Internazionale) abbia delle regole tecniche uniformi in tutto il mondo, in modo da potere organizzare delle competizioni internazionali (ad es. Mondiali di calcio o Olimpiadi di Atletica Leggera o Invernali ecc.). Per tale ragione la Federazione Internazionale di una singola disciplina sportiva detta le regole tecniche di tale disciplina sportiva ed a tali regole le singole Federazioni nazionali di tale singola disciplina sportiva devono necessariamente uniformarsi.

<sup>21</sup> La F.I.F.A. è stata costituita nel 1904 a Parigi dai rappresentanti delle Federazioni nazionali di calcio di Francia, Belgio, Olanda, Danimarca, Spagna, Svezia e Svizzera. Il primo Presidente della F.I.F.A. è stato il francese Guerin (1904-1906), al quale sono succeduti prima l'inglese Burley Woolfall (1906-1918) e poi il francese Rimet (1918-1954), Presidente storico della F.I.F.A. per oltre trentacinque anni: non a caso la prima Coppa del Mondo di calcio, disputata per la prima volta nel 1930 in Uruguay (e vinta dallo stesso Uruguay) ed assegnata definitivamente nel 1970 al Brasile per averla tale nazione vinta per la terza volta (1958-1962-1970), porta proprio il nome del terzo Presidente della F.I.F.A. ("Coppa-Rimet"). Altri Presidenti della F.I.F.A. che si sono poi succeduti allo storico Rimet sono stati, tra gli altri, il brasiliano Havelange (1974-1998) ed, infine, lo svizzero Blatter (1998-) attualmente in carica. Per ogni eventuale informazione sia di carattere storico che di ogni altro genere relative alla F.I.F.A. si può consultare il relativo sito web [www.fifa.com](http://www.fifa.com).

calcio (<sup>22</sup>)), che hanno il compito di organizzare le competizioni relative alle varie discipline sportive sul territorio nazionale; le federazioni nazionali sono poi affiliate anche alle relative federazioni sportive internazionali (<sup>23</sup>).

Ad un livello intermedio del sistema sportivo complessivo, nell'ambito dei vari continenti, si collocano i Comitati olimpici continentali (in Europa il C.O.E., Comitato Olimpico Europeo), che hanno il compito di organizzare le competizioni sportive a livello continentale; mentre, nei singoli sistemi sportivi delle varie discipline sportive, si collocano (a livello intermedio tra federazione internazionale e federazioni nazionali) le Confederazioni continentali che hanno il compito di organizzare le competizioni continentali delle varie discipline sportive (per il calcio, in Europa, l'U.E.F.A. (<sup>24</sup>)).

Nella attuale ricostruzione di sistema (che trae origine nel riconoscimento del pluralismo giuridico sociale di derivazione dalla dottrina istituzionalistica), il sistema sportivo viene, pertanto, riconosciuto come ordinamento giuridico (<sup>25</sup>); si distingue inoltre:

---

<sup>22</sup> La F.I.G.C. è stata costituita a Torino nel 1898: in tale occasione fu disputato il primo campionato (svoltosi in un'unica giornata), vinto dal Genoa. Nel 1910 la Nazionale italiana ha disputato la sua prima partita ufficiale (Italia-Francia=6-2). Nel 1913 è stato disputato il primo campionato nazionale italiano di calcio, vinto dalla Pro Vercelli. Tra gli "allori" memorabili della nostra Federazione: le quattro vittorie mondiali (1934-1938-1982-2006) e la vittoria del Torneo Olimpico di calcio (1936). Per ogni eventuale informazione di carattere sia storico che organizzativo si può consultare il relativo sito [www.figc.it](http://www.figc.it).

<sup>23</sup> Il rapporto tra ordinamento sportivo internazionale (ovvero, per il giuoco del calcio, l'ordinamento costituito dalla F.I.F.A.) e ordinamento sportivo nazionale (ovvero, per il giuoco del calcio in Italia, l'ordinamento costituito dalla F.I.G.C.) è un rapporto definibile come di "supremazia necessaria" del primo sul secondo: in sostanza, l'ordinamento sportivo mondiale (ovvero la relativa Federazione internazionale) riconosce (mediante la c.d. "affiliazione" delle varie Federazioni nazionali) soltanto quegli ordinamenti sportivi nazionali che ad esso si conformino; in pratica, qualora un ordinamento sportivo nazionale non si voglia conformare alle "direttive" del rispettivo ordinamento sportivo mondiale, questo può "disconoscerlo" (mediante la c.d. "revoca dell'affiliazione"), ovvero in sostanza espellerlo dal relativo ordinamento sportivo internazionale, con la conseguenza di non ammettere più le sue squadre (la Nazionale o le squadre di "club") alle competizioni organizzate in sede mondiale (ad esempio Mondiali di Calcio o Olimpiadi).

Vi è pertanto un rapporto di vera e propria "supremazia gerarchica" tra la Federazione Internazionale e le varie Federazioni Nazionali (e questo discorso è valido per ogni Sport) per le ragioni sopraesposte: tale rapporto gerarchico non si esplica soltanto nel senso dell'osservanza delle regole "tecniche" (quali ad esempio la regola del "retropassaggio"), ma si estende anche a vari aspetti istituzionali della vita del singolo ordinamento sportivo nazionale. La tanto rivendicata "autonomia", sia sotto il profilo normativo che sotto il profilo giurisdizionale, dell'ordinamento sportivo (nazionale) dall'ordinamento giuridico del proprio Stato è, pertanto, dovuta proprio alla sua dipendenza dal relativo ordinamento sportivo mondiale

<sup>24</sup> Per un'analisi della U.E.F.A. dal punto di vista strutturale e funzionale, si veda oltre nel capitolo nel capitolo relativo alla Statuto della U.E.F.A. (si veda anche il sito internet [www.uefa.com](http://www.uefa.com)). L'U.E.F.A. ha il fine istituzionale di organizzare le competizioni "continentali" europee, sia per Nazioni (ad esempio il Campionato Europeo di Calcio per Nazioni), sia per Clubs (ad esempio la Champions League e la Coppa U.E.F.A.)

<sup>25</sup> "Pioniere" del riconoscimento del fenomeno sportivo, dal punto di vista giuridico, come ordinamento settoriale fu Massimo Severo Giannini, nell'immediato dopoguerra (GIANNINI M. S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, Riv. dir. sportivo 1949, 1, 10; poi "ripresa" dallo stesso Autore a distanza di quasi cinquanta anni: GIANNINI M.S. *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, Riv. trim. dir. pubbl., 1996, 671.

- a) un ordinamento sportivo internazionale generale, come l'insieme dell'intero sistema facente capo al C.I.O. (comprensivo di tutti i soggetti ad esso affiliati, ovvero, da un lato, di tutti i comitati olimpici nazionali e, dall'altro, di tutte le federazioni sportive internazionali);
- b) vari ordinamenti sportivi nazionali generali, come l'insieme dell'intero sistema facente capo al relativo comitato olimpico nazionale (costituito da tutte le varie federazioni sportive nazionali affiliate, da un lato, ad esso, dall'altro, alle relative federazioni sportive internazionali).

## 2. La "rivendicazione" di autonomia da parte dell'ordinamento sportivo.

Proprio per le sue innegabili peculiarità (articolazione dello stesso a livello internazionale, incessante progredire dei campionati sportivi, con conseguente necessità di garantire soluzioni immediate e certe di ogni eventuale controversia con speditezza e con competenza tecnica ecc.), il sistema sportivo ha sempre evidenziato la propria "specificità" e, di conseguenza, rivendicato la propria "autonomia" dai vari ordinamenti giuridici statali: esso, pertanto, al fine di garantire all'interno di se stesso la soluzione di tutte le controversie derivanti dall'attività sportiva, ha predisposto un sistema di giustizia interna per fornire una soluzione (rapida e da parte di soggetti tecnicamente competenti) di tutte le questioni (c.d. "giustizia sportiva")<sup>(26)</sup>.

Inoltre, su indicazione da parte dell'ordinamento sportivo internazionale, i vari ordinamenti sportivi nazionali hanno elaborato all'interno dei propri regolamenti una normativa che preclude ai

---

Sull'ordinamento sportivo come ordinamento settoriale si vedano, inoltre: ALBANESI A., *Natura e finalità del diritto sportivo*, Nuova giur. civ. comm. 1986, II, 321; DE SILVESTRI A., *Il diritto sportivo oggi*, Riv. dir. sportivo, 1988, 189 ss.; FRASCAROLI R., Sport, in Enc. dir. Vol. XLIII, 513; GRASSELLI S., *Profili di diritto sportivo*, Roma, Lucarini, 1990; LANDOLFI S., *L'emersione dell'ordinamento sportivo*, Riv. dir. sportivo, 1982, 36; MIRTO P., *Autonomia e specialità del diritto sportivo*, Riv. dir. sportivo, 1959, I, 8; NUOVO R., *L'ordinamento giuridico sportivo in rapporto al suo assetto economico-sociale*, Riv. dir. sportivo, 1958, 3; RENIS V., *Diritto e sport*, Riv. dir. sportivo, 1962, 119; SIMONETTA R., *Etica e diritto nello sport*, Riv. dir. sportivo, 1956, 25; ZAULI B., *Essenza del diritto sportivo*, Riv. dir. sportivo, 1962, 239. Sulla configurabilità di un ordinamento sportivo soggettivamente costituito dal C.O.N.I. e dalle Federazioni e perciò unitariamente operante si veda Cass., SS. UU., 12 maggio 1979, n. 2725, Giust. civ. 1979, I, 1380.

<sup>26</sup> L'ordinamento sportivo manifesta infatti la propria spinta autonomistica, non solo nel momento normativo, nel quale pone norme proprie autonome, ma anche in un secondo momento c.d. "giustiziale" (volto alla attuazione coattiva o a sanzionare la mancata attuazione delle proprie norme), con la predisposizione di un sistema di giustizia interna, comunemente nota come "giustizia sportiva", costituita dal complesso di organi giudicanti previsti dagli statuti e dai regolamenti federali per dirimere le controversie che insorgono tra gli atleti, le loro associazioni di appartenenza e le Federazioni.

"La progressiva emersione di un apparato giustiziale interno all'organizzazione dello sport ha storicamente costituito il logico precipitato del riconoscimento dell'autonomia, e ancor prima della giuridicità, dell'ordinamento sportivo stesso": MANZELLA A., *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, Riv. dir. sportivo 1993, 6.

Sulla giustizia sportiva, si vedano inoltre i lavori di DE SILVESTRI A., *La giustizia sportiva nell'ordinamento federale*, Riv. dir. sportivo 1981, 3; FRASCAROLI R., *Le soluzioni possibili a garanzia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e della sua giurisdizione nell'attuale assetto normativo*, in Atti del Convegno di Roma su "Giustizia e sport" del 13 dicembre 1993; GATTI A., *La giustizia sportiva*, Riv. dir. sportivo 1987, 48; IANNUZZI A., *Per la legittimità della giurisdizione sportiva*, Riv. dir. sportivo 1955, 241; LUISO F.P., *La giustizia sportiva*, cit.; LANDOLFI S., *Autorità e consenso nella giustizia federale calcistica*, Riv. dir. sportivo 1979, 336; MANNA B., *La giustizia sportiva: indirizzi giurisprudenziali e proposte parlamentari*, in Atti del Convegno del 13 dicembre 1993, cit.; RAMAT M., *Alcuni aspetti fondamentali della giurisdizione sportiva*, Riv. dir. sportivo 1954, 128; RAMAT M., *Ordinamento sportivo e processo*, Riv. dir. sportivo 1957, 147; VIGORITA A., *Validità della giustizia sportiva*, Riv. dir. sportivo 1970, 3.

tesserati di adire gli organi di giustizia statale per la tutela dei propri interessi, prevedendo addirittura sanzioni disciplinari in caso di violazione di essa (c.d. “vincolo di giustizia”).

Con tale normativa, in sostanza, l’ordinamento sportivo ha cercato di affermare la propria autonomia dai vari ordinamenti statali in termini assoluti, ovvero come “separazione”, negando ai soggetti ad esso affiliati (le società ed associazioni sportive) o tesserati (gli atleti ed i tecnici) - pur essendo questi (oltre che soggetti dell’ordinamento sportivo) anche soggetti dell’ordinamento statale - l’esercizio del diritto alla tutela dei propri interessi innanzi agli organi di giustizia dello Stato.

Per tale ragione – pur essendo ampiamente discutibile la legittimità del vincolo di giustizia per violazione della normativa superiore (di fonte costituzionale) prevista dagli art. 24 (diritto alla tutela giurisdizionale <sup>(27)</sup>), 102 (monopolio statale della funzione giurisdizionale <sup>(28)</sup>), 103 (giurisdizione amministrativa sugli atti della Pubbliche Amministrazioni) <sup>(29)</sup>) e 113 (diritto alla tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della P.A.) <sup>(30)</sup>) della Costituzione – l’eventuale azione innanzi alle sedi giurisdizionali dello Stato proposta da parte di un soggetto dell’ordinamento sportivo per la tutela dei propri interessi derivanti dall’attività sportiva è sempre stata oggetto di contestazione (e, talvolta, causa di irrogazione di sanzioni disciplinari) da parte delle Istituzioni sportive.

### III. I RAPPORTI TRA SPORT E STATO NELLA LORO EVOLUZIONE STORICA.

Prima dell’emanazione della legge 17 ottobre 2003, n. 280, i rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale (dopo una iniziale fase della c.d. “indifferenza” da parte dell’ordinamento statale nei confronti delle problematiche giuridiche che investivano l’attività sportiva ed una successiva c.d. “fase dei 700 selvaggi”<sup>(31)</sup>) sono stati caratterizzati da una totale

---

<sup>27</sup> L’art. 24, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi*”; il secondo comma specifica inoltre che “*la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento*”.

<sup>28</sup> L’art. 102, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull’ordinamento giudiziario*”.

<sup>29</sup> L’art. 103, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi*”.

<sup>30</sup> L’art. 113, primo comma, della Costituzione sancisce testualmente quanto segue: “*contro gli atti della Pubblica Amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa*”. Il secondo comma specifica inoltre che “*Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti*”.

<sup>31</sup> Con tale espressione le Istituzioni sportive hanno contestato l’emanazione di alcuni decreti cautelari ai sensi dell’art. 700 c.p.c. da parte di varie Autorità giudiziarie: deve, però, darsi atto della portata positiva di tale fase di “700 selvaggi”, se si pensa che, in sostanza, è proprio grazie ad uno di questi decreti che lo Stato Italiano si è posto il problema del professionismo sportivo ed è arrivato ad emanare una serie di Decreti Legge prima e la legge 23 marzo 1981, n. 91 poi.

Storicamente, infatti, la necessità di una legge statale in materia di rapporti tra sportivi professionisti e Società Sportive fu “violentemente” sollevato dal c.d. “blocco del calcio-mercato” disposto il 4 luglio 1978 dal pretore di Milano al fine di accertare eventuali violazioni della disciplina di cui alla legge 29 aprile 1949, n. 264, che prevedeva il divieto di intermediazione in materia di collocamento.

indefinizione, con conseguente incertezza del diritto: la proposizione di azioni in sede statale da parte di tesserati dell'ordinamento sportivo era, infatti, del tutto priva di ogni "regolamentazione" da parte dello Stato, con la conseguenza che, talvolta, si sono anche determinate situazioni di conflittualità tra tali ordinamenti (<sup>32</sup>).

## 1. La storica incertezza del diritto sulla tutela giurisdizionale nello sport.

In tale realtà storica - da una parte di rivendicazione di un'autonomia assoluta (espressione di posizioni "separatistiche" da parte dell'ordinamento sportivo) e, dall'altra, di inesistenza di regole certe (scritte con fonte legislativa) relative alla proponibilità dell'azione innanzi alla autorità giudiziaria statale per i soggetti dell'ordinamento sportivo (ed agli eventuali limiti o condizioni o modalità per l'esercizio di tale azione) - si è determinata storicamente una situazione di grave incertezza giuridica (colmata, soltanto in parte, dalle pronunce, spesso "altalenanti", della giurisprudenza).

In particolare - pur avendo il fenomeno sportivo acquisito una notevole rilevanza non solo sociale, ma anche economica (soprattutto dalla fine degli anni novanta) - in relazione ai giudizi intentati da soggetti dell'ordinamento sportivo innanzi agli organi di giustizia dell'ordinamento statale, si ponevano, prima dell'emanazione della legge 17 ottobre 2003, n. 280, tutta una serie di profili di incertezza del diritto con riferimento ad aspetti essenziali della proponibilità di azioni innanzi ai Giudici dello Stato da parte di soggetti dell'ordinamento sportivo.

Infatti - proprio in conseguenza del conflitto irrisolto tra autonomia dell'ordinamento sportivo e supremazia dell'ordinamento statale, in una situazione in cui risultavano del tutto indefiniti i limiti dell'autonomia del sistema sportivo - non vi era una risposta univoca a profili relativi a:

- 1) la configurabilità della giurisdizione del giudice statale in materia sportiva;
- 2) l'individuazione della giurisdizione statale (ordinaria o amministrativa) eventualmente competente a decidere le questioni sportive;
- 3) l'individuazione del giudice territorialmente competente;
- 4) la vincolatività delle decisioni assunte dalla giustizia statale in materia sportiva.

---

Nell'imminenza di tali fatti, e nel panico generale scatenatosi, il "calcio-mercato" ed il conseguente inizio del campionato successivo furono "salvati" con l'emanazione del Decreto legge 14 luglio 1978, n. 367 (*"interpretazione autentica in tema di disciplina giuridica dei rapporti tra enti sportivi ed atleti iscritti alla Federazione di categoria"*) - poi convertito in legge 4 agosto 1978, n. 430 - che stabilì che *"gli atti relativi all'acquisto ed al trasferimento del titolo sportivo dei giocatori di calcio o degli atleti praticanti altri sports, nonché le assunzioni dei tecnici da parte di Società od associazioni sportive, devono intendersi non assoggettati alla disciplina in materia di collocamento prevista dalla legge 29 aprile 1949, n. 264 e successive modificazioni"*.

Ma il problema relativo alla definizione della natura giuridica dell'attività dello sportivo professionista - spinto soprattutto dall'esigenza di liberare lo sportivo professionista dal regime del "vincolo sportivo" (ormai divenuto obsoleto ed anacronistico) - era ormai "esploso" in tutta la propria dimensione reale ed effettiva davanti non solo agli "addetti ai lavori" ma anche all'opinione pubblica: occorreva, pertanto, intervenire con legge statale per disciplinare in maniera organica una serie di principi relativi al rapporto trilatero tesserato-Società-Federazione.

<sup>32</sup> Tra il vincolo di giustizia da una parte e il diritto alla tutela giurisdizionale dall'altra, il problema del conflitto tra ordinamento sportivo e ordinamento statale e il problema dell'impugnabilità dei provvedimenti federali innanzi agli organi giurisdizionali statali da parte dei tesserati sportivi è rimasto un problema aperto (con grave incertezza del diritto) fino al "tourbillon-Catania" del 2003 ed alla conseguente emanazione della legge 17 ottobre 2003, n. 280, che ha regolamentato tali aspetti, codificando, in sostanza, i principi fondamentali espressi negli anni dalla giurisprudenza civile ed amministrativa.

## 2. I principi generali fissati dalla giurisprudenza.

La giurisprudenza aveva cercato di fornire una risposta di giustizia che potesse garantire delle certezze almeno in astratto. In particolare:

- 1) per quanto riguarda il profilo relativo all'individuazione delle situazioni in cui fosse configurabile una giurisdizione statale in materia sportiva, la giurisprudenza, riprendendo un criterio fatto proprio dalla Corte di Giustizia della U.E. sin dagli anni '70<sup>(33)</sup>, aveva elaborato un criterio di c.d. "rilevanza", in base al quale - laddove gli interessi lesi acquisissero una rilevanza (oltre che sportiva) anche economico-giuridica, con conseguente capacità di incidere negativamente sulla sfera giuridica del destinatario del provvedimento, inteso (oltre che come sportivo) anche come cittadino dello Stato - si riconosceva la giurisdizione del giudice statale<sup>(34)</sup>: tale principio di rilevanza veniva normalmente applicato in relazione a tutte le questioni che potevano insorgere nell'ambito dell'ordinamento sportivo, ovvero le questioni tecniche, disciplinari, amministrative e patrimoniali<sup>(35)</sup>;
- 2) per quanto riguarda l'individuazione della giurisdizione (ordinaria o amministrativa) competente nella materia sportiva, la giurisprudenza aveva fornito una risposta secondo gli ordinari canoni di riparto della giurisdizione, ovvero aveva ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice ordinario ogni qualvolta si avesse riguardo alla tutela di diritti soggettivi (ovvero fondamentalmente nei casi di controversie relative a rapporti patrimoniali tra pariordinati) e la giurisdizione del giudice amministrativo ogni qualvolta si avesse

---

<sup>33</sup> Il riferimento è alle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione Europea relative ai casi Walrave (sentenza 12 dicembre 1974, Walrave/U.C.I., in Raccolta delle sentenze della Corte di Giustizia, 1974, 1405) e Donà (sentenza 14 luglio 1976, Donà/Mantero, in Raccolta delle sentenze della Corte di Giustizia, 1976, 1333), nonché alla successiva sentenza 15 dicembre 1995 (sentenza-Bosman).

<sup>34</sup> Il problema che si è sempre posto (anche prima dell'emanazione della legge n. 280/2003) è stato costituito dalla difficoltà di individuare quali provvedimenti emanati dai vari ordinamenti sportivi (C.O.N.I. o federazioni sportive) potessero avere una rilevanza esterna all'ordinamento sportivo e come potesse essere ravvisata tale rilevanza; la risposta fornita da giurisprudenza e dottrina è sempre stata nel senso di riconoscere una rilevanza giuridica degli interessi lesi laddove fosse ravvisabile una rilevanza anche economica di tali interessi: in sostanza, laddove un provvedimento federale, oltre a ledere interessi sportivi, potesse dirsi lesivo di interessi anche economicamente rilevanti, è sempre stata comunemente riconosciuta la rilevanza giuridica dello stesso e, per l'effetto, la impugnabilità anche innanzi al giudice statale; in pratica, in applicazione di un principio generale sancito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sin dagli anni '70, il concetto di "rilevanza giuridica" è stato fatto coincidere con il concetto di "rilevanza economica".

<sup>35</sup> Le questioni di diritto dello sport sono state comunemente distinte in quattro aree, in particolare:

- a) le questioni c.d. tecniche sono quelle relative all'applicazione da parte del sistema sportivo (federazioni) per mezzo dei propri giudici di gara, dei profili tecnici del gioco (ad esempio, concessione o meno di calcio di rigore ecc);
- b) le questioni c.d. disciplinari sono quelle relative all'applicazione, da parte del sistema sportivo (federazioni), delle sanzioni disciplinari nei confronti dei soggetti che abbiano violato le regole (ad esempio, squalifica del tesserato, penalizzazione della Società ecc.); esse sono di carattere pecuniario (multa), temporaneamente interdittivo (squalifica), penalizzativo (sottrazione di punti in classifica o retrocessione al campionato inferiore) e definitivamente interdittivo (radiazione o revoca dell'affiliazione);
- c) le questioni c.d. amministrative sono quelle relative all'esplicazione del potere istituzionale organizzativo da parte delle Federazioni ed attengono al mantenimento del c.d. "rapporto associativo" di tesserati ed affiliati e del livello di tale status di associato (questioni relative al tesseramento di atleti, tecnici, direttori sportivi, arbitri ecc., all'affiliazione delle associazioni e società, nonché alla ammissione ai campionati di società);
- d) le questioni patrimoniali tra pariordinati sono quelle relative alle controversie di carattere meramente patrimoniale tra soggetti inseriti allo stesso livello all'interno del sistema sportivo (ad esempio, azione del calciatore contro la propria società per il risarcimento dei danni o per il mancato pagamento degli stipendi, azione di una società contro un'altra società per il pagamento del "prezzo" per il trasferimento di un calciatore ecc.).

- riguardo alla tutela di interessi legittimi (ovvero fondamentalmente nei casi di impugnazione di provvedimenti emanati da Federazioni nei confronti di tesserati o affiliati);
- 3) anche per quanto riguarda l'individuazione del giudice (ordinario o amministrativo a seconda dei casi) territorialmente competente, la giurisprudenza aveva applicato i normali criteri processuali civilistici (nel caso di giurisdizione del giudice ordinario) <sup>(36)</sup> o amministrativistici (in caso di giurisdizione del giudice amministrativo) <sup>(37)</sup> di riparto della competenza (centralizzata nel caso di efficacia su tutto il territorio nazionale da parte dei provvedimenti impugnati - in applicazione delle ordinarie regole processuali amministrativistiche - localizzata in caso di efficacia territorialmente limitata da parte dei provvedimenti impugnati);
  - 4) per quanto riguarda, infine, la vincolatività delle proprie decisioni, i Giudici statali avevano cercato di garantire l'esecuzione delle proprie decisioni con i mezzi a loro disposizione (Commissario ad acta ecc), ma con esiti spesso negativi, tanto che si era posto storicamente un grave problema di mancata esecuzione, da parte delle istituzioni sportive, delle decisioni assunte dai giudici dell'ordinamento statale in materia sportiva.

### 3. L'inadeguatezza e la non univocità delle soluzioni adottate dalla giurisprudenza.

Per quanto la giurisprudenza avesse cercato di elaborare dei criteri univoci di soluzione dei vari profili relativi alle controversie sportive innanzi alla giustizia statale, in realtà, rimaneva una situazione di grave incertezza del diritto in materia, in particolare:

- 1) il criterio della rilevanza delle situazioni giuridico-soggettive dedotte in giudizio (determinante per individuare la sussistenza o meno della giurisdizione statale nel caso di specie) era forse l'unico che garantiva una certa uniformità di vedute, in quanto, pur venendo generalmente applicato alle situazioni specifiche dedotte in giudizio, aveva permesso di configurare un principio generale di irrilevanza delle sole questioni c.d. "tecniche" <sup>(38)</sup>,

---

<sup>36</sup> In particolare, per quanto riguarda le questioni proposte avverso persone giuridiche o associazioni non riconosciute, l'art. 19 c.p.c. prevede il criterio del c.d. "foro del convenuto", che dispone quanto segue: "*Salvo che la legge disponga altrimenti, qualora sia convenuta una persona giuridica, è competente il giudice del luogo ove essa ha sede...*".

<sup>37</sup> In particolare, l'art. 3 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 stabilisce:

- a) nel caso di impugnazione di provvedimenti con efficacia soltanto infraregionale, la competenza del TAR locale (secondo comma: "*per gli atti emessi da organi centrali dello Stato o di enti pubblici a carattere ultraregionale, la cui efficacia è limitata territorialmente alla circoscrizione del tribunale amministrativo regionale ... la competenza è del tribunale amministrativo regionale medesimo*");
- b) nel caso di impugnazione di provvedimenti con efficacia ultraregionale, la competenza del TAR Lazio (terzo comma: "*negli altri casi, la competenza, per gli atti statali, è del tribunale amministrativo regionale con sede a Roma; per gli atti degli enti pubblici a carattere ultraregionale è del tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede l'ente*").

<sup>38</sup> In base al principio di rilevanza, in genere, le questioni c.d. tecniche, ovvero quelle relative al maturarsi del risultato di gioco sul campo (concessione o meno di un calcio di rigore, concessione o meno di un goal ecc.), sono state comunemente riconosciute come irrilevanti per l'ordinamento generale, in quanto inidonee a determinare la lesioni di interessi qualificabili come diritti soggettivi o come interessi legittimi.

Tale orientamento, affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la nota sentenza 26 ottobre 1989, n. 4399 – in base alla quale "*le decisioni prese dagli organi di giustizia sportiva di una Federazione appartenente al C.O.N.I. (nella specie la Federazione Italiana Pallacanestro), in sede di verifica della regolarità di una competizione sportiva ed in applicazione delle norme tecniche che determinano il risultato della competizione stessa, non portano a lesione alcuna tanto di diritti soggettivi quanto di interessi legittimi: deve pertanto affermarsi il difetto assoluto di giurisdizione rispetto alla domanda tendente ad ottenere un sindacato su tali decisioni*" – è stato poi generalmente ribadito dalla giurisprudenza e dottrina successiva (si vedano tra gli altri, in giurisprudenza, Trib. di Roma, 20 settembre 1996; T.A.R. Lazio, 24 ottobre 1985, n. 1613; idem, 15 luglio 1985, n. 1099; ed in dottrina: NACCARATO G., *Sulla*

mentre aveva portato a riconoscere la rilevanza di tutte le altre questioni, ovvero quelle di carattere disciplinare <sup>(39)</sup>, patrimoniale <sup>(40)</sup> o amministrativo <sup>(41)</sup>;

---

*carezza di giurisdizione del giudice statale in ordine alla organizzazione di competizioni sportive*, Rivista di diritto sportivo, 1997, pag. 548).

<sup>39</sup> Le questioni disciplinari (irrogazione di sanzioni per avere assunto comportamenti in violazione della normativa sportiva: sanzioni pecuniarie, penalizzative, temporaneamente interdittive, definitivamente espulsive dal sistema sportivo ecc.) sono state storicamente sempre riconosciute potenzialmente rilevanti (prima della legge n. 280/2003), laddove, in relazione alla loro entità ed al livello agonistico del soggetto sanzionato, fossero idonee ad incidere negativamente, oltre che sullo status del tesserato come sportivo, anche sullo status del tesserato come lavoratore, o (laddove società sportiva) come impresa, determinando una lesione rispettivamente del diritto al lavoro o del diritto di iniziativa economica.

Alla luce di tale impostazione, sono state riconosciute come rilevanti tutte le varie tipologie di sanzioni disciplinari, ovvero, in particolare:

1. le sanzioni disciplinari espulsive dall'ordinamento sportivo (radiazione o revoca dell'affiliazione).  
in tal senso si veda la pacifica giurisprudenza in materia, secondo la quale *“la clausola compromissoria, che affida al giudizio esclusivo della giustizia sportiva la risoluzione di controversie concernenti l'applicazione di norme rilevanti nella sfera sportiva, non preclude la proponibilità del ricorso al giudice amministrativo tutte le volte che si faccia questione di provvedimenti disciplinari di carattere espulsivo dall'organizzazione sportiva, che costituiscono atti autoritativi lesivi della sfera giuridica del destinatario, giacché la valutazione dell'interesse pubblico cui si ricollega la posizione sostanziale di interesse legittimo incisa da detti provvedimenti, non può eseguirsi da organo diverso da quello precostituito istituzionalmente”* (T.A.R. Emilia Romagna, Sez. I, 4 maggio 1998, n. 178; T.A.R. Valle d'Aosta, 27 maggio 1997, n. 70; Cons. Stato, Sez. VI, 7 luglio 1996, n. 654; idem, 30 settembre 1995, n. 1050; idem, 20 dicembre 1993, n. 997; idem, 20 dicembre 1996, n. 996; T.A.R. Lazio, Sez. III, 16 luglio 1991, n. 986; idem, 25 maggio 1989, n. 1079; idem, 8 febbraio 1988, n. 135; idem, 18 gennaio 1986, n. 103; idem, 23 agosto 1985, n. 1286; idem, 4 aprile 1985, n. 364; Corte d'Appello di Bari 8 febbraio 1984; Trib. Trani 17 aprile 1981; T.A.R. Lazio, Sez. III, 13 ottobre 1980, n. 882);
2. le sanzioni disciplinari temporaneamente interdittive (squalifica);  
in particolare si veda T.A.R. Lazio, Sez. III, 26 aprile 1986, n. 1641, per il quale *“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”*;  
nello stesso senso si veda anche l'ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 12 gennaio 1996, n. 1, la quale ha sospeso l'efficacia di una sanzione disciplinare interdittiva (due anni di squalifica) al pugile Gianfranco Rosi, riducendola a 10 mesi (sull'argomento si veda AIELLO G. e CAMILLI A., *Il caso Rosi: il riparto di giurisdizione nel provvedimento disciplinare sportivo*, Riv. dir. sport. 1996, 2741). In genere, sotto tale profilo, i provvedimenti disciplinari di “squalifica” o inibizione a svolgere attività in ambito federale, vengono ritenuti sindacabili dalla giurisdizione amministrativa quando siano “idonei ad incidere in misura sostanziale” sulla posizione giuridica soggettiva del tesserato (cfr., da ultimo, T.A.R. Lazio Sez. III, 16 aprile 1999, nn. 962 e 963; idem, 29 marzo 1999, n. 781): pertanto, in astratto, tutti i provvedimenti di squalifica, a prescindere dalla durata della sanzione irrogata, possono essere impugnati innanzi alla giustizia amministrativa, la quale, caso per caso, dovrà preliminarmente analizzare se il singolo provvedimento disciplinare incide o meno “in misura sostanziale” sulla posizione giuridica soggettiva del tesserato, sulla base della durata e della rilevanza della sanzione e degli effetti della stessa sull'attività agonistica del destinatario;

---

nello stesso senso si è inoltre pronunciata anche la giurisprudenza tedesca (caso Krabbe), secondo la quale *“la competenza dell’ autorità giurisdizionale ordinaria non è esclusa per il fatto che sulla materia oggetto di controversia si sia già pronunciato un organo interno alla Federazione, in quanto il vincolo di giustizia va inteso, a pena di nullità, solo come divieto a rivolgersi all’ autorità giurisdizionale ordinaria prima di avere eseguito tutte le istanze giurisdizionali interne alla Federazione: pertanto, i provvedimenti disciplinari interni di associazioni private possono essere oggetto di sindacato in sede giurisdizionale sia per violazione della disposizioni procedurali statutarie, sia sotto il rispetto dei principi procedurali fondamentali propri di uno Stato di diritto, sia sotto il profilo di eventuali errori nell’ istruzione probatoria, sia sotto il profilo della loro equità”* (Tribunale di Monaco, VII Sezione Commerciale, 17 maggio 1995); sulla base di tali principi generali, il Tribunale ha inoltre stabilito, analizzando il merito della singola fattispecie, che, essendo stati nel caso di specie violati, in sede di giudizio in ambito federale i generali principi di diritto alla difesa secondo le regole del giusto processo, la sanzione irrogata alla ricorrente al termine del giudizio federale, svoltosi illegittimamente senza garantire all’ atleta la possibilità di contraddittorio, fosse illegittima (*“la decisione assunta all’ esito di un procedimento disciplinare svoltosi in assenza di contraddittorio con l’ atleta, è illegittima in quanto viola le norme costituzionali sul rispetto del diritto di difesa”*); infine, intervenendo anche nei profili più squisitamente di merito della decisione, con la sentenza in questione il Tribunale di Monaco ha sancito che comunque tale sanzione non poteva essere superiore ai due anni (*“la sanzione massima che, nel rispetto dei principi propri di uno Stato di diritto, può essere irrogata in caso di infrazione alla normativa antidoping, non aggravata dalla recidiva, non deve superare i due anni di squalifica”*): tale sentenza è pubblicata in *Rivista di diritto sportivo*, 1996, 833, con nota di DE CRISTOFARO, *Al crepuscolo la pretesa di “immunità” giurisdizionale delle Federazioni sportive?*;

nello stesso senso, infine, anche la giurisprudenza statunitense ha riconosciuto la sindacabilità ad opera del giudice statale dei provvedimenti federali di carattere disciplinare aventi ad oggetto l’ interdizione temporanea del tesserato (caso Reynolds), precisando che *“negli U.S.A., posta l’ esistenza di un principio generale dell’ ordinamento per il quale tutti gli atti compiuti da un organismo amministrativo indipendente sono sempre assoggettabili a controllo giurisdizionale a meno che vi osti una esplicita previsione legislativa del Congresso degli U.S.A., la Corte Distrettuale Statale è competente a conoscere di una controversia conseguente ad una decisione della Federazione nazionale U.S.A. di atletica leggera”* (Corte Distrettuale degli U.S.A., Distretto meridionale dell’ Ohio, 3 dicembre 1992).

3. le sanzioni disciplinari pecuniarie (ammende);

si veda in proposito Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 1996, n. 108, per il quale *“spetta alla giurisdizione amministrativa in sede di legittimità la cognizione della controversia circa la legittimità di una sanzione disciplinare a carattere pecuniario irrogata nei confronti di un privato partecipante a corse ippiche a causa di un comportamento contrario al regolamento emanato dall’ ente pubblico gestore delle manifestazioni sportive”*.

<sup>40</sup> Le questioni patrimoniali tra pariordinati si concretano in controversie tra soggetti privati (atleti, società, associazioni sportive) per questioni puramente patrimoniali (ad esempio, azioni per il pagamento di stipendi arretrati, per il risarcimento dei danni, per il mancato pagamento di quanto pattuito per il trasferimento di un calciatore ecc.): in ordine a tali controversie, la giurisprudenza aveva da sempre riconosciuto la oggettiva rilevanza (stante la presenza certa dell’ aspetto economico) ed aveva stabilito un principio di alternatività (a scelta del tesserato attore) tra la soluzione offerta dalla giustizia sportiva in via arbitrale e la soluzione offerta dalla giustizia ordinaria (Tribunale Civile Ordinario o Tribunale del Lavoro a seconda dei casi).

Per un’ approfondita analisi delle problematiche relative alle questioni di carattere patrimoniale in ambito sportivo, si veda DE SILVESTRI A., *Il contenzioso tra pariordinati nella F.I.G.C.*, in *Riv. dir. sport.*, 2000, pagg. 503-581.

In ordine alla c.d. “alternatività” tra giustizia sportiva e giustizia ordinaria per quanto riguarda le questioni di carattere patrimoniale, la giurisprudenza ha precisato che *“in tema di rapporto tra Società sportiva e tesserati della F.I.G.C., l’ arbitrato instaurato ai sensi dell’ art. 4, comma quinto, legge n. 91/1981 e delle norme interne delle Federazioni, ha natura irrituale: pertanto, non essendo attribuito a tale arbitrato carattere di obbligatorietà, non è ravvisabile, nell’ ipotesi di contrasto di natura economica, alcun ostacolo che impedisca a ciascuna delle parti di adire in via diretta ed immediata il giudice ordinario per la tutela dei propri diritti”* (Pret. Roma, 9 luglio 1994; nello stesso senso Pret. Prato, 2 novembre 1994). Nello stesso senso si veda anche Pret. Trento 10 dicembre 1996 per la quale *“nell’ ambito dei rapporti di lavoro tra Società e tesserati della Figc, l’ arbitrato di cui all’ art. 4 legge n. 91 del 1981 ha natura irrituale; l’ avvenuta pronuncia del lodo arbitrale irrituale determina una causa di improponibilità della domanda in sede giurisdizionale”*; con nota di FRONTINI G., *Sulla natura e gli effetti dell’ arbitrato nel rapporto di lavoro tra Società e tesserati della Figc*, in *Nuovo Dir.*, 1997, 909. Sull’ argomento si veda inoltre LUISO, *L’ arbitrato sportivo fra ordinamento statale e ordinamento federale* (Nota a Coll. Arb. Padova, 26 ottobre 1990); *Riv. arbitrat.*, 1991, 840; CECHELLA C., *Giurisdizione e arbitrato nella riforma del 1981 sullo sport*, *Riv. dir. proc.*, 1995, 841.

- 2) il criterio della situazione giuridico-soggettiva dedotta (determinante per l'individuazione di quale giurisdizione, ordinaria o amministrativa, fosse competente a decidere il caso di specie) era risultato, invece, estremamente "ondivago" per la difficoltà di individuare l'esatta natura degli interessi lesi (ovvero se si trattasse di diritti soggettivi o di interessi legittimi), difficoltà conseguente anche alla questione (da sempre irrisolta) relativa alla individuazione della

---

<sup>41</sup> L'area delle c.d. "questioni amministrative" (di carattere residuale) comprende tutte le altre tipologie di questioni che possono intercorrere tra federazioni e tesserati, che non abbiano carattere tecnico o disciplinare, ovvero essenzialmente le questioni relative all'esistenza (an) ed al livello (quantum e quomodo) del rapporto associativo; in sostanza:

1. i provvedimenti che determinano la perdita definitiva (an) del rapporto associativo (decadenza dall'affiliazione per le associazioni o Società e decadenza dal tesseramento per le persone fisiche quali atleti, tecnici, arbitri ecc.) oppure la mancata acquisizione di esso (diniego di affiliazione o diniego di tesseramento), determinando una totale lesione del diritto al lavoro (preclusione definitiva a svolgere il proprio mestiere di atleta o tecnico o arbitro) o del diritto di impresa (fallimento della società) che tali soggetti svolgevano nell'ambito dell'organizzazione federale;
2. i provvedimenti che, pur non determinando la perdita definitiva dello status di associato, incidono sul livello (quantum o quomodo) di tale status (ad esempio, diniego di ammissione al campionato di competenza per le società per questioni di disequilibrio finanziario, retrocessione dell'arbitro dai ruoli della CAN A e B alla CAN Dilettanti ecc.) determinando una notevole riduzione del diritto di impresa (riduzione della capacità di generare utili in conseguenza della retrocessione di una o più categorie) o del diritto al lavoro (riduzione della capacità di guadagno in conseguenza della retrocessione di una o più categorie) che tali soggetti svolgevano nell'ambito dell'organizzazione federale.

In applicazione di tali principi è stata riconosciuta la rilevanza:

1. di provvedimenti determinanti la perdita definitiva dello status di associato (o la mancata concessione di tale status), in casi di:
  - a) decadenza dall'affiliazione di una società Con sentenza 30 settembre 1995, n. 1050, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ha ammesso la conoscibilità, da parte del giudice statale, dei provvedimenti di diniego di iscrizione al campionato di competenza quando essi abbiano come destinataria una Società sportiva professionistica, precisando che anche *"la delibera, assunta da una Federazione, di non ammissione di una Società sportiva professionistica al campionato di competenza costituisce espressione di una potestà pubblicistica demandata alle Federazioni sportive nazionali dal C.O.N.I. ed è quindi assoggettata alla giurisdizione del giudice statale amministrativo"*;
  - b) diniego di tesseramento di un atleta o di un aspirante arbitro: in tal senso si è, in particolare, pronunciata la Cassazione a Sezioni Unite con le c.d. "sentenze gemelle" nn. 3091 e 3092 del 1986, con le quali essa ha stabilito che *"rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione della domanda con la quale il giocatore professionista di pallacanestro proveniente da una Federazione straniera, in possesso della cittadinanza italiana, cui sia stato negato, in base all'art. 61 del Regolamento della Federazione, il tesseramento chiesto da una Società nazionale, sollecita l'accertamento del diritto al rilascio del cartellino necessario per svolgere attività agonistica in Italia, previa diversa interpretazione della norma federale o disapplicazione della stessa"* (sentenza 9 maggio 1986, n. 3091), ed inoltre che analogamente *"rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione della domanda di ammissione nei ruoli della A.I.A. da parte di una donna, cui l'Associazione arbitri della F.I.G.C. abbia negato l'inclusione dei ruoli arbitrali in base all'art. 17 del regolamento dell'A.I.A. che la prevede soltanto per soggetti di sesso maschile, previo annullamento di tale norma regolamentare"* (sentenza 9 maggio 1986, n. 3092); nello stesso senso si veda anche T.A.R. Lazio, Sez. III, 11 agosto 1986, n. 2746, per il quale *"la decisione della Commissione d'Appello della F.I.G.C. che respinge l'impugnativa di una Società sportiva contro la mancata ratifica della stessa F.I.G.C. del tesseramento di un giocatore di calcio presso la medesima Società sostanzia un atto autoritativo che impinge nell'ordinamento giuridico generale, il quale favorisce e tutela l'attività sportiva, e pertanto rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo"*; nello stesso senso si veda anche, da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, 12 dicembre 2000, n. 6564;
2. di provvedimenti determinanti una "reductio" dello status di associato, come nel caso di diniego di ammissione al campionato di una società; con sentenza 30 settembre 1995, n. 1050, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ha ammesso la conoscibilità, da parte del giudice statale, dei provvedimenti di diniego di iscrizione al campionato di competenza quando essi abbiano come destinataria una Società sportiva professionistica, precisando che anche *"la delibera, assunta da una Federazione, di non ammissione di una Società sportiva professionistica al campionato di competenza costituisce espressione di una potestà pubblicistica demandata alle Federazioni sportive nazionali dal C.O.N.I. ed è quindi assoggettata alla giurisdizione del giudice statale amministrativo"*.

natura delle federazioni sportive (privata, pubblica o doppia, a seconda delle diverse interpretazioni) e, conseguentemente, alla natura degli atti dalle stesse posti in essere (qualificati come atti privati o come provvedimenti amministrativi a seconda delle diverse interpretazioni);

- 3) i normali principi processuali amministrativistici e civilistici per l'individuazione della competenza territoriale erano stati quasi sistematicamente "aggirati" dai soggetti ricorrenti, i quali si erano rivolti quasi sempre al giudice "di casa", ottenendo almeno una pronuncia in sede cautelare<sup>(42)</sup>;
- 4) la mancata definizione del ruolo dell'ordinamento sportivo nell'ambito dell'ordinamento statale, aveva determinato, infine, il fatto che, diverse volte, le Istituzioni sportive, sconfitte innanzi ai giudici statali, si erano rifiutate (talvolta "spalleggiate" dalle Istituzioni politiche di fronte all'opinione pubblica) - rivendicando una presunta autonomia assoluta dell'ordinamento sportivo - di dare esecuzione alle relative decisioni (con ciò ponendo in essere comportamenti potenzialmente rilevanti sul piano penale, ai sensi degli artt. 328 e 650 c.p.<sup>(43)</sup> e frustrando i diritti degli interessati, le cui ragioni erano state riconosciute fondate in sede giurisdizionale)<sup>(44)</sup>.

---

<sup>42</sup> In particolare:

- a) i normali criteri processual-amministrativistici (previsti dall'art. 3 della legge n. 1034/1971) avrebbero teoricamente dovuto condurre ad individuare, nel caso di impugnazione di provvedimenti del CONI o di federazioni sportive, quasi sempre la competenza del TAR Lazio (la competenza territoriale avrebbe dovuto essere centralizzata in ragione della efficacia, in genere, su tutto il territorio nazionale dei provvedimenti assunti in sede sportiva, in quanto normalmente un provvedimento federale che comporta effetti negativi nei confronti di una società, comporta anche, come conseguenza indiretta, effetti positivi nei confronti di altra società): in realtà, tali criteri venivano, in pratica, sistematicamente "aggirati" dai tesserati sportivi, i quali - sfruttando il fatto che la competenza territoriale nel processo amministrativo è derogabile, ai sensi degli artt. 30 e 31 della legge n. 1034/1971 - si rivolgevano innanzi al TAR "di casa", ottenendo una pronuncia quantomeno sull'istanza cautelare (Catania *docet...*);
- b) i normali criteri processual-civilistici (art. 19 c.p.c.) avrebbero teoricamente dovuto condurre ad individuare, nel caso di impugnazione di provvedimenti del CONI o di federazioni sportive, la competenza del Tribunale di Roma (avendo ivi sede sia il CONI che le Federazioni): in realtà, in molti casi di rilievo (casi Ekong, Sheppard, Hernandez Paz), i ricorrenti hanno adito il Tribunale "di casa", in base all'art. 44 del D.Lgs. n. 286/1998 (Decreto Turco-Napolitano), ai sensi del quale "*quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice però, 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; la domanda si propone con ricorso depositato, anche personalmente dalla parte, nella cancelleria del pretore del luogo di domicilio dell'istante*".

<sup>43</sup> Tali disposizioni sanzionano rispettivamente l'omissione di atti d'ufficio (art. 328) e l'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità (art. 650 c.p.).

<sup>44</sup> I rapporti tra ordinamento sportivo e statale sono stati storicamente difficili: da una parte l'ordinamento sportivo nazionale ha sempre rivendicato la propria autonomia dall'ordinamento giuridico statale, autonomia necessitata dal fatto di costituire esso un soggetto a sua volta affiliato all'ordinamento sportivo internazionale; dall'altra parte, l'ordinamento statale ha sempre ribadito la propria supremazia sull'ordinamento sportivo (come su ciascun ordinamento settoriale) e, per l'effetto, frequenti sono stati gli interventi di organi giurisdizionali (aditi da soggetti tesserati sportivi) in materia sportiva, interventi che il sistema sportivo non ha mai gradito, tanto da arrivare in più occasioni a disconoscere decisioni assunte dai giudici statali.

In particolare, nel 1993 la FIGC si rifiutò di eseguire due ordinanze cautelari (nn. 802/1993 e 929/1993) con le quali il TAR Sicilia, Sezione di Catania, aveva riammesso la società Catania a partecipare al campionato di Serie C1; fu solo uno dei numerosi casi di diniego di esecuzione di una decisione del giudice statale da parte dell'ordinamento sportivo: per una più ampia disamina di tali vicende, relative sia al caso-Catania del 1993, sia ad altri successivi casi analoghi (da Reynolds nel 1992 ai pallavolisti cubani nel 2001), si consenta di richiamare LUBRANO E., *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio*, Istituto Editoriale Regioni Italiane, Roma, 2004, pagg. 47-62 (il paragrafo "*Il problema dell'esecuzione delle decisioni del giudice statale*").

In sostanza, la situazione di totale indefinizione dei rapporti tra autonomia dell'ordinamento sportivo e supremazia dell'ordinamento statale aveva determinato, pertanto, nel settore della tutela giurisdizionale degli interessi dei soggetti sportivi, una grave incertezza del diritto su aspetti fondamentali, ovvero su profili preliminari (configurabilità della giurisdizione, individuazione della giurisdizione competente e della competenza territoriale) e su profili successivi allo svolgimento della controversia (esecuzione delle decisioni del giudice statale).

La necessità di stabilire delle regole certe in materia, che fornissero ai giuristi ed agli operatori del settore una certezza del diritto, era, pertanto, sempre più sentita, anche in considerazione del fatto che - in conseguenza della sempre maggiore crescita degli interessi economici nel settore sportivo e della inadeguatezza di questo a gestire tale crescita del sistema - si era assistito (soprattutto dai primi anni novanta) ad una sempre maggiore domanda di giustizia in sede statale da parte dei soggetti dell'ordinamento sportivo.

Nonostante fosse sempre più sentita di emanazione di una legge statale che risolvesse le varie questioni aperte - dando una collocazione giuridica al sistema sportivo all'interno dell'ordinamento dello Stato, individuando i limiti dell'autonomia dello stesso, la natura delle Istituzioni sportive (in particolare, delle federazioni nazionali) e dei relativi atti, al fine di definire tutti gli aspetti di incertezza giuridica sopra evidenziati - il tanto atteso intervento del legislatore è giunto soltanto in sede di urgenza (ed in circostanze davvero surreali <sup>(45)</sup>), con l'emanazione del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, poi convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280.

---

<sup>45</sup> Verso la fine del campionato 2002-2003 di Serie B, il risultato della gara Catania-Siena (finita 1-1 sul campo) viene prima confermato dalla Commissione Disciplinare, poi annullato dalla Commissione di Appello Federale (CAF) ed omologato con il risultato di 2-0 a tavolino a favore del Catania (per l'irregolare utilizzazione di un calciatore squalificato da parte del Siena) ed infine riomologato dalla Corte Federale con il risultato del campo. Successivamente, a seguito di ricorso al giudice amministrativo (T.A.R. Sicilia prima e Consiglio di Giustizia Siciliano poi), il Catania ottiene la sospensione della decisione della Corte Federale (per incompetenza) e quindi la riassegnazione della vittoria a tavolino (sancita dalla CAF) e dei due punti conseguenti, nel frattempo divenuti determinanti per la classifica finale (che vede il Catania "salvo" al quint'ultimo posto, laddove, senza quei due punti, il Catania si sarebbe classificato al quart'ultimo posto e quindi era retrocesso in Serie C1). Nel frattempo, essendo ormai impossibile determinare quale Società era arrivata quart'ultima (in virtù del fatto il Campionato era ormai finito e che, in tale posizione - a seguito dello "scavalco" operato dal Catania con i due punti riassegnati a seguito della decisione del T.A.R. - si trovavano appaiate Napoli e Venezia e che era materialmente impossibile disporre uno spareggio, essendo ormai i calciatori di entrambe tali Società in vacanza da tempo) si profila in ambito federale l'ipotesi per la stagione 2003/2004 di una Serie B a 21 squadre (ovvero le 20 ordinarie più il Catania, ormai da riammettere in esecuzione delle ordinanze dei giudici amministrativi). In tale situazione, le altre tre Società retrocesse come il Catania (ovvero Cosenza, Genoa e Salernitana) presentano tre separati ricorsi ai vari T.A.R. locali, richiedendo di disporre il "blocco delle retrocessioni", in quanto le norme della F.I.G.C. non prevedevano un organico della Serie B a 21 squadre e, pertanto, tale organico avrebbe dovuto o rimanere a 20 oppure essere ampliato a 24 squadre: tali ricorsi diventano poi particolarmente "pericolosi" per l'avvio dei campionati 2003-2004, soprattutto perché uno di essi (quello della Salernitana) era già stato accolto con decreto presidenziale, mentre gli altri due (quelli del Cosenza e del Genoa, identici nel contenuto a quello della Salernitana) erano stati fissati per la discussione in date collocate proprio in prossimità del previsto inizio del campionato stesso; in sostanza, il calcio italiano correva il serio rischio di vedere partire il campionato di Serie B a 21 squadre e di dovere poi ampliare tale organico a 22, 23 o 24 squadre a campionato ormai iniziato per eseguire le decisioni dei vari T.A.R.; nasce allora l'idea in sede di Governo di risolvere la situazione conferendo immediatamente (con Decreto Legge) alla F.I.G.C. ed al C.O.N.I. un potere straordinario per garantire l'avvio dei campionati - emanando atti anche in deroga con le proprie norme (in particolare con gli artt. 49 e 50 delle N.O.I.F., che prevedono un organico della Serie B a 20 squadre e che eventuali modifiche di tale organico assumono efficacia soltanto dopo decorsi due anni dalla loro introduzione) - risolvendo l'"eccezionale situazione determinatasi per il contenzioso in essere" (art. 3, comma quinto, del Decreto Legge n. 220/2003): avvio dei campionati possibile soltanto ampliando l'organico della Serie B a 24 squadre mediante il "ripescaggio" delle Società ricorrenti, poi concretamente effettuato solo per 3 delle 4 Società ricorrenti (Catania, Genoa e Salernitana), alle quali è stata "aggiunta" la Fiorentina.

Con riferimento a tale Decreto Legge, si vedano i commenti di GIACOMARDO L., *Autonomia per le Federazioni ed una delega in bianco al C.O.N.I.*, in *Diritto e giustizia* n. 31/2003, pagg. 9 e segg.; NAPOLITANO G., *Il decreto è un rimedio, il male resta*, in *Il Riformista* 20 agosto 2003. Si veda, inoltre, l'insero su *Diritto e Giustizia* n.

#### IV. LA LEGGE 17 OTTOBRE 2003, N. 280.

La legge n. 280/2003, pur limitandosi, di fatto, a codificare i principi già espressi negli anni dalla giurisprudenza in materia di rapporti tra ordinamento sportivo e statale<sup>(46)</sup>, ha fornito - per il

---

31/2003, intitolato *Storie da TAR...Sport, i quattro mesi che hanno sconvolto il calcio*, con nota di GIACOMARDO L., *Caso Catania: l'autonomia dello sport è normale autogoverno di una comunità*.

<sup>46</sup> Sui rapporti tra ordinamento sportivo e statale si veda: ANTONIOLI M., *Sui rapporti tra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2005, pagg. 1026 e segg.; BACOSI G., *Ordinamento sportivo e giurisdizione: G.A. e G.O. prima della legge n. 280/2003*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); BACOSI G., *Ordinamento sportivo e giurisdizione: considerazioni generali*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); BASILE M., *L'autonomia delle Federazioni sportive*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2008, fasc. 10, pagg. 307 e segg.; BOTTAR C., *L'ordinamento sportivo alla prova del TAR: la difficile "autonomia" dell'ordinamento sportivo*, in *Diritto dello Sport* n. 3/2007, pagg. 397 e segg.; CAPONIGRO G., *La giurisprudenza nei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); CASTRONUOVO C., *Pluralità degli ordinamenti, autonomia sportiva e responsabilità civile*, in *Europa e diritto privato*, 2008, fasc. 3, pagg. 545 e segg.; COLAGRANDE R., *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 4/2004, pagg. 705 e segg.; DEL GIUDICE I., *La giustizia sportiva tra imprese automobilistiche e tutela dei diritti*, in *Foro Amm. TAR*, fasc. 9, pagg. 2643 e segg.; DE PAOLIS S., *Cartellino rosso per il giudice amministrativo; il sistema di giustizia sportiva alla luce della legge n. 280/2003*, in *Foro Amm. - TAR* - n. 9/2005, pagg. 2874 e segg.; D'ONOFRIO P., *Giustizia sportiva, tra vincolo di giustizia e competenza del TAR*, in *Rivista di Diritto dello Sport* n. 1/2007, pagg. 69 e segg.; FANTINI S., *L'esperienza del Giudice amministrativo nelle controversie sportive*, in *Rivista di Diritto dello Sport*, n. 1/2008, pagg. 19 e segg.; FERRARA L., *Federazione italiana pallavolo e palleggi di giurisdizione: l'autonomia dell'ordinamento sportivo fa da spettatore?*, in *Foro Amministrativo - Cons. Stato* - n. 1/2004, pagg. 93 e segg.; FERRARA L., *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Diritto Pubblico*, ed. Il Mulino 2007; FERRARA L., *Il rito in materia sportiva tra presupposti e caratteristiche specifiche*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2008, pagg. 7 e segg.; FERRARA L., *Sport e diritto: ovvero degli incerti confini tra Stato e società (a proposito di due contributi di Goisis e Manfredi)*, in *Diritto dello Sport*, n. 4/2008, pagg. 617 e segg.; GIACONIA A., *Giustizia sportiva e riparto di competenze con la giustizia statale*, in *Sport e Ordinamenti giuridici*, AA.VV., Edizioni PLUS 2009; LUBRANO F., *Diritto dello Sport e "giustizia" sportiva*, in *Diritto dello Sport* n. 1/2007, pagg. 11 e segg.; MANFREDI G., *Norme sportive e principio pluralistico*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2008, pagg. 25 e segg.; MANFREDI G., *Il sindacato del Giudice Amministrativo sulle norme emanate dagli organismi sportivi*, in *Dir. proc. Amm.*, 2008, fasc. 2, pagg. 615 e segg.; MARINO G., *Ordinamento sportivo e diritti fondamentali: verso il "giusto processo sportivo"*, in *Sport e Ordinamenti giuridici*, AA.VV., Edizioni PLUS 2009; MASSERA A., *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, in *Diritto pubblico*, 2008, fasc. 1, pagg. 113 e segg.; NAZZARO D., *I rapporti tra ordinamento sportivo e diritto statale nella giurisprudenza e nella legge n. 280/2003*, in *Il nuovo diritto* 2004, pagg. 597 e segg.; OLIVERIO A., *I limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo: lo svincolo dell'atleta*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2007, Vol. III, Fasc. 2, pagg. 45 e segg.; ROMANO TASSONE A., *La giurisdizione sulle controversie con le federazioni sportive*, in *Giurisdizione Civile / sport*, 2005, parte prima, pagg. 280 e segg.; SANDULLI P., *La giurisdizione esclusiva in materia di diritto sportivo*, in *Analisi Giuridica dell'Economia* n. 2/2005, *Il calcio professionistico, evoluzione e crisi tra football club e impresa lucrativa*, a cura di MEO G., MORERA U. e NUZZO A.; pagg. 395 e segg.; RANDAZZO A., *Lo sport tra ordinamento nazionale e ordinamento sopranazionale*, in *Sport e Ordinamenti giuridici*, AA.VV., Edizioni PLUS 2009; SANDULLI P., *Etica, giudizio e sport*, in *Diritto dello Sport*, n. 2/2008, pagg. 179 e segg.; SANDULLI P., *Giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Diritto dello Sport*, n. 3/2008, pagg. 429 e segg.; SANDULLI P., *I limiti della giurisdizione sportiva*, in *Foro Amm. TAR*, 2008, fasc. 7-8, pagg. 2088 e segg.; SPASIANO M., *Sport professionistico, giustizia sportiva e sindacato del giudice ordinario*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); VALERINI F., *Quale Giudice per gli sportivi? (a margine del D.L. n. 220/2003)*, in *Rivista dir. Proc.*, n. 4/2004, pagg. 1203 e segg.; VIDIRI G., *Le controversie sportive e il riparto della giurisdizione*, in *Giustizia civile* 2005, pagg. 1625 e segg.; VIDIRI G., *Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e D.L. n. 220/2003*, in *Giustizia Civile*, 2003, II, pagg. 509 e segg.

Tra i testi relativi in generale al Diritto dello Sport e, in particolare, ai rapporti tra ordinamento sportivo e statale, si vedano: AA.VV., *Diritto dello Sport*, Giuffrè 2008; AA.VV. (COCCIA M., DE SIVESTRI A., FORLENZA O., FUMAGALLI L., MUSUMARRA L., SELLI L.), *Diritto dello Sport*, Le Monnier 2009; COLUCCI M., *Lo sport e il diritto: profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Jovene 2004; FRANCHINI C., *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Giappichelli 2004; MANFREDI G., *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale: i rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Giappichelli 2007; MORO P., DE SILVESTRI A., CROCETTI BERNARDI E.,

solo fatto di avere messo tali principi “nero su bianco” in una norma di fonte primaria ed anche grazie allo “scioglimento” di alcuni “nodi” di essa, effettuato in sede di interpretazione dalla giurisprudenza successiva - una risposta efficace quantomeno con riferimento agli aspetti di incertezza del diritto in precedenza esistenti.

Essa, infatti, ha chiarito definitivamente i profili essenziali fino a quel momento ancora “indefiniti”, in particolare, tale legge:

- 1) ha sancito che si deve riconoscere la configurabilità della giurisdizione statale in materia sportiva nei casi di rilevanza giuridica degli interessi lesi (cfr. poi par. 1);
- 2) ha stabilito che, nei casi di rilevanza giuridica degli interessi lesi, tutte le controversie relative ad atti del C.O.N.I. e delle federazioni sportive nazionali appartengono alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo (salvo i casi di “controversie patrimoniale tra pari ordinati”, devoluti alla competenza del giudice ordinario) (cfr. poi par. 2);
- 3) ha individuato, nei casi in cui vi sia giurisdizione del Giudice Amministrativo, la competenza funzionale esclusiva del T.A.R. Lazio, sede di Roma (cfr. poi par. 3);
- 4) ha determinato, di fatto, la fine di ogni rifiuto, da parte dell’ordinamento sportivo, di eseguire decisioni emanate dai giudici statali (<sup>47</sup>).

Tale legge ha poi dettato disposizioni specifiche relative alle modalità di proposizione delle azioni innanzi alla giustizia statale - con la previsione di una c.d. “pregiudiziale sportiva” (cfr. poi par. 4) - ed alla disciplina di profili processuali specifici del giudizio “sportivo” innanzi al Giudice amministrativo (cfr. poi par. 5).

Ai sensi della disciplina sancita dalla legge n. 280/2003, pertanto, risulta sostanzialmente codificato il principio di gerarchia degli ordinamenti (nel senso che l’ordinamento sportivo nazionale rientra nell’ordinamento giuridico dello Stato e, a sua volta, nell’ordinamento comunitario, dai quali deriva) e, conseguentemente, l’applicazione ai rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale (e comunitario a monte) del principio di gerarchia degli ordinamenti giuridici e del principio di gerarchia delle fonti del diritto.

Ne deriva che l’ordinamento sportivo, in virtù della propria autonomia (riconosciutagli anche dalla legge n. 280/2003), risulta avere una capacità normativa di rango secondario e può, pertanto, emanare norme di fonte regolamentare, che non possono però contenere norme e principi in contrasto con le normative superiori (di fonte primaria e costituzionale) dell’ordinamento statale e dell’ordinamento comunitario.

Nel caso in cui la norma dell’ordinamento sportivo contrasti con principi superiori dell’ordinamento statale (o anche dell’ordinamento comunitario a monte), la stessa potrà essere contestata (in via diretta o come atto presupposto del relativo atto di applicazione della stessa) innanzi agli organismi amministrativi o giurisdizionali dell’ordinamento statale o anche dell’ordinamento comunitario (laddove la questione assuma una “rilevanza comunitaria”), che potranno valutarne la legittimità e, eventualmente (laddove non la ritengano legittima), annullarla

---

LUBRANO E., *La giustizia sportiva: analisi critica della legge n. 280/2003*, Esperta 2004; SANINO M., *Diritto sportivo*, Cedam 2002; VALORI G., *Il diritto nello sport: principi, soggetti, organizzazione*, Giappichelli 2005.

<sup>47</sup> La configurazione del ruolo dell’ordinamento sportivo come ordinamento settoriale (dotato sì di una propria autonomia, ma limitata) all’interno dell’ordinamento statale (quale ordinamento “derivato” e sottoposto alla supremazia dello Stato) ha, infatti, determinato *ex se* l’eliminazione del problema relativo alla mancata esecuzione delle decisioni dei giudici statali in materia sportiva (in quanto, dall’emanazione di tale legge, non si è più assistito, nella realtà di fatto, a fenomeni di “rifiuto”, da parte delle Istituzioni sportive, di esecuzione delle decisioni della giustizia statale intervenute in materia sportiva, come invece era avvenuto in passato, segno indiscutibile del fatto che lo Sport ha culturalmente acquisito il proprio ruolo di ordinamento settoriale sottoposto alla supremazia dello Stato e dei suoi Giudici).

direttamente o imporre delle modifiche necessarie per adeguarla ai principi superiori dell'ordinamento statale e/o comunitario.

Un concreto esempio relativo all'applicazione di tali principi si è verificato con riferimento al Regolamento F.I.G.C. per Agenti di calciatori, le cui norme sono state modificate più volte dalla Federazione per renderle conformi ai principi imposti - oltre che dall'ordinamento sportivo internazionale (per adeguare il Regolamento nazionale alle modifiche apposte dalle Federazione internazionale al Regolamento F.I.F.A. per Agenti di calciatori) - anche dall'ordinamento statale, mediante l'intervento delle proprie autorità amministrative (nella fattispecie l'Autorità Garante Concorrenza e Mercato) e giurisdizionali (nella fattispecie il T.A.R. Lazio).

In particolare, il Regolamento F.I.G.C. per Agenti di calciatori è stato modificato nel 2007 per attuare le prescrizioni impartite dall'Autorità Antitrust italiana con la delibera IC27 <sup>(48)</sup>; pertanto, il

---

<sup>48</sup> Si riporta la parte relativa alle "conclusioni" della delibera IC27 (pubblicata sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)), nella quale sono indicate tutte le "correzioni" che la FIGC avrebbe dovuto operare sul Regolamento FIGC per Agenti del 2007, al fine di eliminarne le disposizioni ritenute anticoncorrenziali dall'Autorità.

*132. L'analisi svolta ha evidenziato come il Regolamento agenti della FIGC contiene previsioni che non trovano alcun riscontro nel Regolamento FIFA. Tali previsioni sono suscettibili di condizionare in maniera significativa la condotta degli agenti di calciatori sul mercato, così da ostacolare le opportunità di confronto concorrenziale tra gli operatori e da favorire comportamenti collusivi. Come più volte ricordato, l'attività di agente di calciatore è un'attività tipicamente economica, rispetto alla quale non possono rilevare le specificità del settore del calcio; pertanto, essa si presta a formare oggetto di sindacato ai sensi della normativa a tutela della concorrenza.*

*133. In questa prospettiva, l'Autorità ritiene che debbano essere sottoposte a revisione quelle previsioni del vigente Regolamento FIGC che introducono ingiustificate restrizioni all'attività in esame. In particolare, l'analisi svolta ha evidenziato che le disposizioni esaminate sollevano problemi di natura antitrust che possono essere ricondotti alle seguenti tipologie: i) vincoli all'accesso alla professione; ii) 21 standardizzazione dei rapporti contrattuali agente calciatore; iii) clausole leganti; iv) inidoneità delle attuali previsioni in materia di conflitto di interessi a garantire pari opportunità agli agenti attivi sul mercato.*

*134. In relazione alle restrizioni concernenti l'accesso all'attività di agente, si rileva che l'obbligo di iscrizione ad un apposito Albo, peraltro assistito da un sistema sanzionatorio, non risponde ad esigenze di necessità e proporzionalità, atteso che la previsione di un esame per l'ottenimento della licenza rappresenta uno strumento di per sé sufficiente a garantire l'accesso alla professione a soggetti qualificati. L'Autorità si è sempre espressa in senso contrario all'istituzione di Albi per professioni il cui esercizio non coinvolge interessi di natura generale, come è il caso dell'attività di agente di calciatori, ritenendo che l'obbligo di iscrizione a detti Albi configuri un'ingiustificata barriera all'accesso. Sul punto, si ritiene pertanto che il Regolamento FIGC debba essere modificato nel senso di prevedere, analogamente a quanto stabilito nel Regolamento agenti FIFA, che ai fini dell'accesso alla professione di agente di calciatori sia sufficiente l'ottenimento della licenza.*

*135. Quanto alle previsioni del Regolamento che determinano la standardizzazione dei rapporti contrattuali tra agente e calciatore, si è già evidenziato che l'obbligo di utilizzare "esclusivamente" i moduli predisposti dalla Commissione, nella misura in cui stabilisce aprioristicamente le condizioni in virtù delle quali un agente accetta il mandato conferitogli da un calciatore, ostacola la concorrenza tra agenti. Ciò vale con riguardo alla previsione delle penali che gravano sul calciatore nell'ipotesi di revoca dello stesso, nonché in relazione all'obbligo di ricorrere alla camera arbitrale istituita presso la FIGC in caso di controversie. Una maggiore libertà contrattuale indurrebbe gli agenti a competere tra loro anche sotto il profilo delle condizioni offerte ai propri clienti e consentirebbe ai calciatori di disporre di maggiori elementi di valutazione nella scelta del proprio agente. Pertanto, analogamente al Regolamento FIFA, anche quello FIGC dovrebbe consentire alle parti di definire liberamente i termini del contratto.*

*136. Molteplici sono, inoltre, le previsioni del Regolamento che comportano effetti "leganti". In particolare, oltre ai sopra richiamati obblighi che incombono sul calciatore che revochi il mandato prima della scadenza del contratto, rilevano le disposizioni che impongono al calciatore di corrispondere comunque un compenso al proprio agente anche ove l'ingaggio ottenuto non sia dovuto all'opera svolta dall'agente medesimo. Ulteriori effetti leganti sono poi connessi all'obbligo di conferire l'incarico in via esclusiva ad un solo agente e al divieto di contattare un calciatore per indurlo a cambiare agente. Le suindicate previsioni si prestano a falsare la concorrenza in quanto, nella misura in cui viene fortemente ostacolata la possibilità per il calciatore di rivolgersi ad un nuovo agente, sono idonee a ridurre gli incentivi degli agenti a diversificare la propria attività nonché a dimostrare la propria efficienza in termini di capacità di procurare ingaggi più favorevoli. Ne discende che le citate previsioni, che ancora una volta non trovano corrispondenza nel Regolamento FIFA, devono essere emendate al fine di consentire un effettivo confronto tra gli agenti attivi sul mercato.*

nuovo Regolamento, in attuazione di quanto imposto dall'A.G.C.M., ha dovuto prevedere:

- a) l'esistenza di un Registro-Agenti, anziché di un Albo;
- b) la possibilità di conferire mandato ad un Agente anche non in esclusiva;
- c) una disciplina del conflitto di interessi senz'altro più "consistente" rispetto a quella prevista dal precedente Regolamento F.I.G.C. (modifica questa necessaria, in relazione a quanto indicato dall'Antitrust, che aveva sottolineato l'esigenza della previsione quantomeno di un regime di "interdizione relativa" - ovvero di interdizione specifica per gli Agenti di avere rapporti contrattuali con altri soggetti, con i quali vi sia legame di parentela, esercitanti un'influenza rilevante nell'ambito di società di calcio - poi effettivamente realizzata con l'art. 20 del nuovo

---

**137.** *Il Regolamento FIGC, inoltre, disciplina in modo inadeguato le ipotesi di c.d. conflitti di interessi. Si è osservato infatti che la presenza di legami familiari tra l'agente e i soggetti che ricoprono cariche di rilievo nelle società di calcio e nelle federazioni attribuisca un vantaggio concorrenziale non riconducibile ad una maggiore efficienza dello stesso agente. Gli agenti dovrebbero piuttosto essere messi in condizione di confrontarsi sulla base delle loro effettive capacità professionali, anche a vantaggio delle aspettative di ingaggio dei calciatori.*

**138.** *Inoltre, come già evidenziato, l'Autorità ritiene che presenti problemi di natura concorrenziale anche l'ipotesi, non disciplinata dal Regolamento FIGC, dell'agente che rappresenti contestualmente calciatori e allenatori. Più in generale, si rileva come la rappresentanza di interessi differenziati e potenzialmente in conflitto è in grado di condizionare la libertà di scelta dei diversi soggetti coinvolti nel rapporto di rappresentanza.*

**139.** *Per tale motivo, l'Autorità ritiene che l'attività di agente debba essere preclusa ai soggetti i cui parenti ricoprano cariche sociali o incarichi dirigenziali e tecnici nelle società o nelle federazioni o, comunque, non debba essere consentito agli agenti di gestire quelle trattative che vedano come destinatario beneficiari dell'attività svolta dall'agente soggetti che abbiano legami parentali o di affinità quantomeno entro il secondo grado con l'agente stesso. Di converso, ai soggetti che detengano legami di parentela con un agente dovrebbe essere precluso di rivestire cariche sociali o incarichi dirigenziali e tecnici nelle società o nelle federazioni. Si ritiene inoltre opportuno che il Regolamento escluda espressamente la possibilità che uno stesso agente possa rappresentare contestualmente allenatori e calciatori o, quantomeno, che lo stesso possa rappresentare allenatore e calciatori appartenenti alla stessa squadra.*

**140.** *Si rileva inoltre come la situazione di mercato appare caratterizzata da un lato da una certa stabilità delle quote di mercato degli operatori e, dall'altro, dalla presenza, tra i primi di essi, di soggetti connotati da specifici rapporti di parentela con esponenti di rilievo di società di calcio professionistiche. Tale contesto è in larga parte riconducibile sia a quelle disposizioni regolamentari che rendono vischiose le dinamiche concorrenziali tra i soggetti attivi sul mercato (quali la previsione di un sistema di doppia penale, l'obbligo di conferire l'incarico in via esclusiva ad un solo agente, il divieto di contattare un calciatore per indurlo a cambiare agente) sia all'assenza di un esplicito divieto di esercitare l'attività di agente da parte di quei soggetti che potrebbero beneficiare, rispetto ai concorrenti, di rapporti di parentela privilegiati con esponenti di società di calcio o federali.*

**141.** *In sintesi, l'Autorità segnala la necessità di procedere a una modifica, nel senso sopra indicato, delle seguenti previsioni del vigente Regolamento Agenti FIGC: articolo 2, comma 1, lettera a); articolo 8, comma 1, lettera a); articolo 10, comma 1; articolo 11, comma 2; articolo 12, comma 3; articolo 13, comma 4; articolo 15; articolo 20, ultima parte; articolo 23, comma 4; allegato A (Codice di Condotta Professionale), punto IV; allegato B (Regolamento per le Procedure Arbitrali), articolo 7, comma 1.*

**142.** *Inoltre, in materia di "conflitto di interessi", con specifico riferimento all'ipotesi dell'esistenza di legami parentali tra un agente e un tecnico della FIGC (quale il Commissario Tecnico della Nazionale di calcio), laddove non si intendesse precludere l'attività di agente al ricorrere di tale ipotesi, si suggerisce l'introduzione di meccanismi di controllo, anche di tipo sanzionatorio (tra i quali, la revoca della licenza di agente) nel caso in cui tali legami parentali siano sfruttati al fine di trarne un indebito vantaggio competitivo nei confronti dei concorrenti (ad esempio, mediante la promessa di convocazione in Nazionale).*

**143.** *Ancora, simili meccanismi dovrebbero essere introdotti con specifico riguardo all'ipotesi di legami parentali tra agenti o soci di società di agenti e soggetti che ricoprono cariche di rilievo in un istituto bancario finanziariamente esposto, in misura significativa, nei confronti di società di calcio; ciò al fine di evitare che detti legami possano indebitamente avvantaggiare l'agente o la società di agenti che versi in tale situazione.*

**144.** *Da ultimo, si ribadisce l'opportunità che il Regolamento Agenti escluda espressamente la possibilità che uno stesso agente rappresenti contestualmente gli interessi di allenatori e calciatori o, quantomeno, che lo stesso possa rappresentare allenatore e calciatori appartenenti alla stessa squadra.*

**145.** *Sulla base delle considerazioni svolte, l'Autorità auspica che la FIGC si determini a modificare, in tempi brevi, il Regolamento sull'esercizio dell'attività degli agenti di calciatori nel senso indicato. Ciò in quanto si ritiene che gli emendamenti prospettati possano contribuire a ripristinare le condizioni per un corretto funzionamento del mercato. Laddove tali modifiche non saranno tempestivamente introdotte, l'Autorità non esclude di ricorrere all'utilizzo dei poteri istruttori che la legge n. 287/90 le conferisce".*

Regolamento).

Il medesimo Regolamento è stato poi ulteriormente modificato per intervento del Giudice Amministrativo innanzi al quale esso era stato impugnato: in particolare, in applicazione dei principi generali di gerarchia delle fonti sopra indicati, il T.A.R. Lazio, con una serie di sentenze (dalla n. 33423/2010 alla n. 33428/2010), ha ritenuto illegittime e, conseguentemente, ha annullato alcune norme del Regolamento F.I.G.C. per Agenti, ritenendole (giustamente) in violazione dei principi generali di libera concorrenza e non adeguatamente giustificate da esigenze specifiche dell'ordinamento sportivo; con tali decisioni (tutte passate in giudicato, non essendo stata presentata impugnazione delle stesse da parte della F.I.G.C., che ha, invece, immediatamente modificato il relativo Regolamento Agenti secondo le prescrizioni impartite dal Giudice Amministrativo), il T.A.R. Lazio ha sancito:

- 1) in via preliminare:
  - a) la sussistenza di una giurisdizione “piena” del Giudice Amministrativo sulle norme dell'ordinamento sportivo, anche laddove esse possano costituire espressione di c.d. “discrezionalità tecnica”<sup>(49)</sup>;
  - b) l'ammissibilità dell'impugnazione diretta delle norme regolamentari dell'ordinamento sportivo, laddove direttamente lesive degli interessi dei ricorrenti<sup>(50)</sup>;
  - c) la legittimazione all'impugnazione diretta del Regolamento anche da parte dell'Associazione rappresentativa degli interessi di categoria (nella fattispecie, l'Associazione degli Agenti di calciatori)<sup>(51)</sup>;

---

<sup>49</sup> Per completezza, si riporta il relativo stralcio della sentenza del TAR Lazio n. 33427/2010.

“5. Da ultimo deve essere disattesa l'eccezione dedotta dalla F.I.G.C. secondo la quale il ricorso sarebbe inammissibile perché volto a contestare valutazioni espressive della discrezionalità tecnica di cui essa dispone nella materia de qua.

Anche in questo caso è agevole opporre che la discrezionalità, alla quale la resistente si richiama, ricorre quando l'Amministrazione, in sede di adozione di un provvedimento, non è chiamata ad effettuare una scelta di opportunità (Cons. Stato, sez. VI, 24 aprile 2009 n. 2537), ma è tenuta ad adottare regole “tecniche”, cioè dettate dalla scienza, ed a scegliere nell'ambito di una pluralità di soluzioni “tecniche”, tutte opinabili, che essa offre, sicché la libertà di cui dispone è limitata alla scelta fra le stesse.

Si tratta, con evidenza, di situazione non ricorrente nel caso in esame atteso che dagli atti di causa non emergono regole tecniche che la F.I.G.C. sarebbe stata costretta ad applicare né le richiama nei suoi scritti difensivi, sicché il riferimento alla discrezionalità tecnica di cui essa disporrebbe nel suo operare è un mero espediente per sottrarsi al sindacato giurisdizionale.

Comunque, quand'anche fosse esatta la premessa dalla quale la resistente parte nel suo argomentare, l'eccezione sarebbe egualmente da disattendere atteso che costituisce principio da tempo acquisito nella giurisprudenza del giudice amministrativo che anche le valutazioni di carattere tecnico sono soggette al sindacato giurisdizionale allorché le scelte, di cui si è detto, sono prive di qualsiasi supporto logico, indimostrate, arbitrarie e illegittimamente invasive di spazi che l'ordinamento generale riserva ad altro soggetto”.

<sup>50</sup> Per completezza, si riporta il relativo stralcio della sentenza del TAR Lazio n. 33427/2010.

“3. Si sostiene ancora che il ricorso sarebbe inammissibile perché proposto avverso un regolamento, le cui prescrizioni assumono carattere di lesività solo a seguito dell'adozione di successivi provvedimenti che di esse facciano applicazione nei confronti dei singoli destinatari.

Anche questa eccezione deve essere disattesa in quanto le prescrizioni regolamentari, di cui i ricorrenti si dolgono e di cui chiedono l'annullamento, sono immediatamente lesive.

Ed invero, quando si prescrive che in ogni società il numero degli agenti soci non può essere superiore a cinque (art. 4, comma 2, lett. d, del regolamento) e che non può assumere la qualità di socio l'agente che sia legato da un rapporto di coniugio, di parentela o affinità fino al secondo grado con un agente non socio (art. 4, comma 2, lett. f) del regolamento), senza che siano fatte salve situazioni pregresse contrastanti con il “nuovo” codificato, è evidente che si dettano regole di condotta di immediata applicazione, che comportano un obbligo conformativo implicante la subitanea revisione degli assetti societari in atto, e alle quali gli unici provvedimenti che possono ragionevolmente seguire sono quelli sanzionatori per riscontrata inadempienza”.

<sup>51</sup> Per completezza, si riporta il relativo stralcio della sentenza del TAR Lazio n. 33427/2010.

- 2) nel merito, l'illegittimità di una serie di norme contenute in tale Regolamento aventi ad oggetto rispettivamente:
- a) la previsione di un numero massimo di soci (nella fattispecie, di cinque unità) previsto per le società di Agenti di calciatori (<sup>52</sup>);
  - b) la previsione dell'obbligo di adire esclusivamente il Collegio Arbitrale previsto in sede CONI per tutte le questioni patrimoniali relative al rapporto tra Agenti e propri clienti (<sup>53</sup>);

---

“2. Si sostiene che la ricorrente Associazione non sarebbe legittimata ad impugnare il nuovo regolamento per la disciplina della professione di agente di calciatori non potendosi escludere che la posizione da essa assunta risulti contraria agli interessi di alcuni suoi iscritti.

*L'eccezione deve essere disattesa.*

*In punto di fatto è agevole opporre che viene prospettata una mera eventualità non sorretta neppure da un minimo di prova e che comunque è all'esame del Collegio un ricorso collettivo proposto anche da persone fisiche, con la conseguenza che da una declaratoria di difetto di legittimazione attiva dell'Associazione i resistenti non ritrarrebbero alcun concreto vantaggio.*

*Ma è assorbente la considerazione, questa volta in punto di diritto, che l'interesse che l'Associazione coltiva è quello di garantire a tutti gli agenti la possibilità di scegliere liberamente fra l'esercizio individuale o in forma societaria della professione, senza che l'opzione per la seconda soluzione vada incontro a limitazioni prive di giustificazioni e in contrasto con principi di diritto.*

*Si tratta di un interesse innegabilmente riferibile all'intera categoria, che l'Associazione legittimamente difende anche se dalla sua iniziativa, ove ritenuta meritevole di tutela dal giudice adito, potrebbe derivare un pregiudizio per i pochi ai quali il nuovo regolamento continua sostanzialmente a conservare la posizione di privilegio ad essi garantita da quello precedente”.*

<sup>52</sup> Per completezza, si riporta il relativo stralcio della sentenza del TAR Lazio n. 33427/2010.

“7. Ciò premesso, è fondata la censura proposta avverso l'art. 4, comma 2, lett. d) del Regolamento, nella parte in cui limita a cinque il numero massimo di agenti che possono assumere la qualità di soci nella stessa società, atteso che (come insegna la normativa in tema di accesso ai corsi universitari di medicina e chirurgia) il ricorso al criterio del “numero chiuso” per l'esercizio di determinate professioni può considerarsi legittimo solo se imposto da una specifica legge e in presenza di un mercato ormai saturo, quindi al fine di evitare che l'accesso di nuovi operatori possa determinare distorsioni alla libera concorrenza.

*Questa situazione certamente non ricorre nel caso in esame, atteso che uno degli obiettivi perseguiti dal nuovo regolamento è quello di contrastare le posizioni oligarchiche presenti nel mercato e di assicurare l'accesso allo stesso a chiunque sia in possesso dell'unico titolo a tal fine richiesto, e cioè la licenza di agente di calciatori conseguibile a seguito del superamento di apposito esame.*

*Sotto questo profilo è palese il contrasto dell'impugnata norma regolamentare con i principi di libera concorrenza predicati dal legislatore comunitario, codificati da quello nazionale e tutelati dal giudice anche sotto il profilo della libertà di associazione assicurata dall'art. 18 della Carta costituzionale.*

*Detta limitazione è inoltre priva di qualsiasi motivazione, e una giustificazione ragionevole non si ritrova neppure negli scritti difensivi dei resistenti, sicché risulta ignota la ragione che ha indotto la F.I.G.C. a ritenersi autorizzata a contravvenire a regole comunitarie e codicistiche in ordine alle modalità di svolgimento di una libera professione, quale è quella di agente di calciatori e, in via subordinata, parimenti sconosciute restano le regole tecniche che sarebbero state applicate nel quantificare in cinque il numero massimo dei soci della stessa società.*

*Il silenzio serbato dal provvedimento impugnato sul punto appare ancor più incomprensibile e, quindi, illegittimo, ove si consideri che il vincolo societario non comporta limiti all'esercizio autonomo dell'attività professionale da parte del singolo socio, che la svolge sempre a titolo personale assumendo su di sé la responsabilità del modo in cui il mandato ricevuto è stato svolto, sulla base di un rapporto con il cliente al quale la società è del tutto estranea e sul quale essa non ha alcun titolo per interferire. Si è già detto, infatti, che il ricorso alla formula societaria trova in via generale spiegazione in esigenze di carattere organizzatorio e di contenimento dei costi di esercizio.*

*Né, per le ragioni innanzi esposte, può essere consentito ai resistenti di difendere la legittimità del proprio operato facendo richiamo alla discrezionalità tecnica di cui F.I.G.C. disporrebbe nella materia de qua e che la porrebbe al riparo dal sindacato giurisdizionale. La discrezionalità, sia amministrativa che tecnica, anche se comporta libertà di scelta, non esonera infatti l'Autorità emanante dall'obbligo del *clare loqui*, cioè dal chiarire le ragioni per le quali ha optato per una soluzione pur avendo la possibilità di determinarsi in altro modo, trattandosi di adempimento al quale è condizionato, fra l'altro, il potere-dovere di verificare, su istanza del soggetto leso, se sono stati superati i limiti entro i quali è tenuto ad esercitare il suo sindacato”.*

<sup>53</sup> Per completezza, si riporta il relativo stralcio della sentenza del TAR Lazio n. 33427/2010.

- c) la previsione del divieto di essere soci di società di Agenti per chiunque fosse legato da un rapporto di parentela fino al secondo grado con altri Agenti operanti a titolo individuale (<sup>54</sup>).

## **1. L'autonomia dell'ordinamento sportivo ed i limiti di essa: le situazioni di "rilevanza giuridica" nelle quali si ha giurisdizione statale:**

---

" 9. Fondata invece è l'ultima censura dedotta nei confronti dell'art. 24 del regolamento nella parte in cui affida ad un organo del C.O.N.I. (il Tribunale di arbitrato per lo sport), dallo stesso C.O.N.I. istituito per la risoluzione in via arbitrale delle "controversie sportive", il compito di definire con un arbitro le controversie "di carattere patrimoniale" fra l'agente e il suo cliente. Impone cioè di rinunciare alla giustizia ordinaria e di percorrere la via dell'arbitrato secondo le regole fissate dal C.O.N.I., ad un soggetto (l'agente) del tutto estraneo ad esso, non legato da alcun legame associativo alla F.I.G.C., di cui non è né affiliato né tesserato, senza neppure consentirgli di designare fra i tre componenti del collegio un arbitro di sua fiducia, ma imponendogli di accettare che detti componenti siano attinti da un elenco di esperti scelti dallo stesso C.O.N.I., con ciò contravvenendo alla regola generale, confermata anche da varie decisioni del giudice delle leggi, secondo la quale il ricorso all'arbitrato per definire controversie in materia di diritti soggettivi aventi carattere patrimoniale non può essere imposta in via autoritativa, ma deve essere conseguente ad una libera e concorde scelta delle parti interessate, alle quali spetta anche definire (Tar Lazio, sez. III ter, ord. n. 241 del 2010) l'oggetto del contendere, designare ciascuna il componente di sua fiducia, procedere di comune accordo alla scelta del terzo componente al quale affidare il compito di presidente del collegio.

Si tratta in effetti di una clausola vessatoria, che l'agente è obbligato ad accettare come condizione per ottenere il rilascio della licenza, cioè per l'esercizio di una libera attività professionale, e che va annullata perché contrastante con principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico e che può essere legittimamente imposta solo a soggetti interessati ad entrare a far parte di un determinato organismo ed ai quali è corretto chiedere, come condizione per l'ammissione, l'accettazione delle regole che disciplinano i rapporti interni e, quindi, anche delle vie predisposte per la definizione di eventuali contrasti insorti fra gli affiliati.

E' invece palesemente illegittimo quando è imposto ad un libero professionista che agisce per la tutela di propri diritti soggettivi di natura economica, ai quali il C.O.N.I. è del tutto indifferente".

<sup>54</sup> Per completezza, si riporta il relativo stralcio della sentenza del TAR Lazio n. 33428/2010.

"4. Ciò premesso, è fondata la censura proposta avverso l'art. 4, comma 2, lett. f) del Regolamento, nella parte in cui esclude che possa essere socio di una società la persona fisica che risulti legata da un rapporto di coniugio, parentela o affinità fino al secondo grado "con agenti non soci", con conseguente divieto per il soggetto che abbia detto rapporto con altro agente che ha optato per l'esercizio a titolo individuale.

Si tratta di limite di cui è taciuta la ratio sottostante, che non spiega perché esso si riferisce solo agli agenti non soci e non anche a quelli che sono soci anche di altra società, che introduce un divieto assolutamente immotivato e sconosciuto nel nostro ordinamento e in quello comunitario per ogni altra associazione di professionisti e che si traduce in un'ingiusta, irragionevole penalizzazione per l'agente che abbia un congiunto che ha liberamente scelto di esercitare la medesima professione in forma individuale.

Se la ragione del divieto fosse individuabile nell'esigenza di evitare situazioni di incompatibilità, ma si tratta di mera supposizione non sorretta da alcun elemento testuale o logico, la censura sarebbe egualmente fondata atteso che le situazioni di incompatibilità con l'esercizio dell'attività di agente, eventualmente derivante dai succitati rapporti di coniugio, parentela e affinità entro il secondo grado, sono compiutamente disciplinate dall'art. 11 del regolamento, che per queste situazioni prevede l'applicazione delle sanzioni di cui al successivo art. 25, cioè misure disciplinari che trovano il loro presupposto logico in un legame societario in atto che, a seconda della gravità dell'infrazione accertata, può portare anche alla revoca della licenza ma che, in mancanza di un'espressa previsione regolamentare, non può da solo incidere sul legame societario.

In effetti nello stesso senso aveva già concluso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato che nella delibera innanzi citata aveva affermato che "le restrizioni alla concorrenza fra agenti derivanti dall'esistenza di legami di parentela con soggetti operanti nel mondo del calcio .... dovrebbero essere risolti sulla falsariga delle previsioni del regolamento in tema di incompatibilità".

Né può essere seguita la resistente F.I.G.C. allorché, a difesa del proprio operato e in assenza di altre giustificazioni, fa richiamo all'autonomia dell'ordinamento sportivo, atteso che anche questo è tenuto al rispetto dei principi comunitari e nazionali in materia di concorrenza.

5. La causa del divieto resta pertanto priva di qualsiasi giustificazione, con la conseguenza che il ricorso deve essere accolto".

Il decreto legge n. 220/2003 aveva configurato un sistema in cui risultava centrale (e prevalente, se non addirittura “assoluta”) l’autonomia dell’ordinamento sportivo (art. 1, comma 1<sup>(55)</sup>), con conseguente impossibilità pratica di configurare una giurisdizione statale in materia sportiva, per due ragioni:

- a) perché questa poteva esplicarsi soltanto in caso di “*effettiva rilevanza*” di situazioni giuridico soggettive insorte nell’ambito dell’ordinamento sportivo (art. 1, comma 2<sup>(56)</sup>);
- b) perché l’art. 2 del decreto legge *de quo* aveva “riservato” alla giustizia sportiva (nell’ambito delle lettere a, b, c e d contenute nel secondo comma di esso) ogni tipologia di questione sportiva - ovvero le questioni tecniche (lett. a), le questioni disciplinari (lett. b) e le questioni amministrative (lett. c e d) - con ciò svuotando di fatto la prevista giurisdizione del giudice amministrativo in materia<sup>(57)</sup>.

La legge n. 280/2003, apportando (poche, ma sostanziali) modifiche al testo del decreto legge, ha drasticamente ridotto l’area di autonomia dell’ordinamento sportivo ed ampliato l’area di supremazia dell’ordinamento statale: in particolare, tale legge, pur confermando il riconoscimento dell’autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale (in quanto articolazione dell’ordinamento sportivo internazionale), ha apportato due modifiche fondamentali che hanno ricondotto l’autonomia dell’ordinamento sportivo nei limiti dei superiori principi costituzionali, ovvero:

- a) ha ampliato l’area di intervento del giudice statale a tutti i casi di “*rilevanza*”<sup>(58)</sup> (sopprimendo il termine “*effettiva*” previsto dall’art. 1, comma 2, del decreto legge, che

---

<sup>55</sup> Art. 1, comma 1, del Decreto Legge n. 220/2003: “*La Repubblica riconosce e favorisce l’autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell’ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale*”.

<sup>56</sup> Art. 1, comma 1, del Decreto Legge n. 220/2003: “*I rapporti tra gli ordinamenti di cui al comma 1 sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di effettiva rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive, connesse con l’ordinamento sportivo*”.

<sup>57</sup> In particolare, l’art. 2 del Decreto Legge n. 220/2003 stabiliva che, “*in applicazione dei principi di cui all’articolo 1, è riservata all’ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:*

- a) *il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche;*
- b) *i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l’irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive;*
- c) *l’ammissione e l’affiliazione alle federazioni di società di associazioni sportive e di singoli tesserati;*
- d) *l’organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l’ammissione alle stesse delle squadre ed atleti*”.

Risultava, infatti, evidente, nell’immediatezza dell’emanazione del Decreto Legge n. 220/2003, che, avendo esso “riservato” alla giustizia sportiva, con l’art. 2, tutta la gamma delle questioni astrattamente ipotizzabili (salvo le questioni patrimoniali tra pariordinati, devolute alla competenza del giudice ordinario dal successivo art. 3), ovvero non solo tutte le questioni tecniche (lett. a), ma anche tutte le questioni disciplinari (lett. b) ed amministrative (lett. c e d), non vi sarebbe potuto essere alcuno spazio per l’esplicazione della giurisdizione del Giudice Amministrativo in materia sportiva.

<sup>58</sup> La legge n. 280/2003 ha risolto, almeno ovviamente in termini generali ed astratti (lasciando poi ai giudici, in sede di interpretazione, il compito di risolvere i casi specifici e concreti), la annosa diatriba tra autonomia dell’ordinamento sportivo e supremazia dell’ordinamento statale, riconoscendo l’esistenza, ma anche e soprattutto i limiti ed i confini della prima: l’ordinamento statale riconosce l’autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale, in quanto diretta emanazione dell’ordinamento sportivo internazionale dal quale promana, la quale autonomia si esplica liberamente nell’ambito della gestione degli interessi prettamente sportivi, ma trova un limite laddove, nell’espletamento dell’attività sportiva, rilevano interessi giuridicamente rilevanti anche per l’ordinamento statale.

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

- limitava fortemente l'intervento del giudice statale soltanto ai casi estremi di notevole rilevanza giuridico-economica degli interessi lesi);
- b) ha previsto la giurisdizione del giudice statale con riferimento a tutte le questioni c.d. "amministrative" (sopprimendo le lettere c e d del secondo comma dell'art. 2), ovvero alle questioni relative rispettivamente all'affiliazione ed al tesseramento (lett. c.) ed all'ammissione ai campionati delle società e degli atleti (lett. d).

In sostanza, la legge n. 280/2003 ha riconosciuto l'irrilevanza delle questioni tecniche (art. 2 lett. a) e delle questioni disciplinari (art. 2 lett. b), ma ha sancito la rilevanza delle questioni amministrative (con la soppressione delle lettere c e d dell'art. 2); successivamente la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto, con una serie di decisioni (tramite un'interpretazione sistematica dell'art. 2, lett. b richiamata), la potenziale rilevanza anche delle questioni disciplinari.

Alla luce del quadro di sistema delineato dal legislatore della legge n. 280/2003 e "corretto" dalla successiva giurisprudenza dei Giudici amministrativi, si evidenzia quanto segue in ordine alla questione della "rilevanza giuridica" con riferimento alle varie tipologie di questioni giuridiche nell'ambito del diritto dello sport.

### **1.A. Questioni tecniche.**

Alla luce dei principi sanciti dalla legge n. 280/2003 (art. 2, lett. a), le questioni tecniche (ovvero le questioni relative all'applicazione delle regole tecnico-sportive, quali, ad esempio, le decisioni dell'Arbitro sul campo di gioco) continuano, allo stato attuale, ad essere comunemente riconosciute come rientranti nella presunta area dell'"indifferente giuridico" per l'ordinamento generale, con la conseguenza che esse vengono normalmente riconosciute come questioni non rilevanti ed in ordine alle quali non si può invocare il controllo giurisdizionale da parte del Giudice statale.

In realtà, non può non negarsi come – alla luce della sempre maggior crescente presenza di (forti) interessi economici nel settore dello sport – anche le questioni tecniche possono assumere, in certi casi, una potenziale rilevanza anche per l'ordinamento statale, in quanto, ad esempio, anche un'errata valutazione tecnica (convalida o meno di un goal) può determinare conseguenze dirette e determinanti, oltre che sotto il profilo tecnico-agonistico (assegnazione o meno di un titolo), anche sotto il profilo giuridico-economico (partecipazione o meno ad una competizione internazionale)<sup>59</sup>.

---

"cittadino" dell'ordinamento sportivo, ma anche gli interessi giuridicamente rilevanti del tesserato come "cittadino" dell'ordinamento statale.

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

<sup>59</sup> Deve evidenziarsi come, se è pur vero che generalmente la materia tecnica risulta costituita da provvedimenti privi di rilevanza esterna all'ordinamento sportivo (le decisioni dell'arbitro di gara), non si può dire in astratto che tale sfera di questioni sia a priori del tutto irrilevante: si pensi al caso in cui - in una partita valida come "spareggio-promozione" (finale play-off) o come "spareggio-salvezza" (finale di play-out) e nella quale sia prevista la regola del "golden-goal" (in pratica, chi segna, vince) - una squadra realizzi il goal-vittoria, ma l'arbitro non si avveda del fatto che

La “sfera” delle “questioni tecniche” andrebbe ovviamente limitata alle sole questioni costituenti esplicazione delle c.d. “regole tecniche del giuoco” delle varie discipline sportive, come anche pacificamente riconosciuto dalla dottrina <sup>(60)</sup>.

il pallone è entrato di oltre un metro oltre la linea (fatto in ipotesi oggettivamente documentato da tutte le televisioni) e, sul capovolgimento di fronte, la squadra avversaria realizza essa il “golden-goal”; è evidente che, in una ipotetica situazione di tale genere, l’errore tecnico compiuto dall’arbitro di gara (e il conseguente provvedimento di omologazione della gara con acquisizione del “fasullo” risultato del campo) determina una serie di conseguenze (partecipazione, per la stagione successiva, ad un campionato inferiore rispetto a quello che avrebbe effettivamente conquistato sul campo se il risultato non fosse stato falsato da un errore tecnico) che incidono gravemente sulla capacità economica della società-azienda, con l’effetto che il provvedimento-tecnico potrebbe assumere una indiscutibile rilevanza economica e quindi una rilevanza lesiva degli interessi giuridicamente rilevanti (art. 41 Cost.: diritto di iniziativa economica) della stessa.

Sul problema della rilevanza delle questioni tecniche, si veda: 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](http://www.giustamm.it).

<sup>60</sup> I c.d. atti di “natura tecnica” che la legge n. 280/2003 ha inteso riservare all’ordinamento sportivo sono, infatti, soltanto le “decisioni tecniche” ovvero quelle di immediata applicazione sul campo delle c.d. “regole del gioco” (in particolare, esemplificativamente, soltanto le decisioni assunte dall’Arbitro di gara nel corso di una partita, quali le decisioni di concedere o meno un canestro o un tiro da fermo).

La ratio di escludere tali decisioni tecniche dal controllo giurisdizionale è soltanto quella di evitare che si fermi una partita per attendere la decisione del Giudice su un aspetto meramente tecnico, che deve essere, invece, deciso con immediatezza soltanto sul campo perché la relativa decisione condiziona in un senso o in un altro l’andamento di una gara che comunque dovrà continuare e terminare nei 60 o 90 minuti successivi; in tali casi (e solo in tali casi), pertanto, l’interesse ad una corretta definizione della questione (goal, non-goal, fuorigioco o meno ecc.) viene sacrificato alla tutela dell’interesse alla immediatezza della gara (è, in effetti, difficilmente pensabile che una partita in corso venga sospesa e che tutti i giocatori attendano “in mutande” la decisione del T.A.R. sulla regolarità o meno di un goal o di un punto...).

Solo in questi termini può essere ravvisata la corretta delimitazione dei confini dell’area delle c.d. “questioni tecniche” (solo le questioni da decidere sul campo), che sono definite “tecniche” proprio perché in esse si fa applicazione esclusivamente di regole tecniche ovvero delle Regole del gioco da applicare in campo e che, per essere correttamente definite, richiedono una decisione immediata (perché la partita deve continuare) e presuppongono una cognizione tecnica di tali regole (sapere, ad esempio, se il giocatore infortunato dietro la porta “tiene in gioco” o meno l’avversario, come è successo di recente agli Europei).

Ogni diversa configurazione dell’area delle “questioni tecniche”, con ampliamento della stessa anche alle questioni relative all’applicazione di regole non “tecniche” ma “amministrative” - quali sono le regole di funzionamento della Federazione poste al fine di garantire la regolarità dei campionati con le decisioni (di carattere amministrativo) da assumere fuori dal campo - è palesemente erronea e posta in essere soltanto per “invocare”, in maniera strumentale, una irragionevole insindacabilità di decisioni amministrative per assumere le quali non è necessario “fermare il gioco” e “entrare negli aspetti tecnici del gioco”, e determina una palese violazione del diritto alla tutela giurisdizionale in un’area (di amministrazione dello sport) in cui tale “sacrificio” di un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione (art. 24) non è giustificato dalla necessità di garantire l’immediatezza e la cognizione tecnica.

In tal senso, si vedano, in dottrina:

- a) F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Giuffrè ed.: (pag. 35) “*Le norme che regolano le competizioni sono spesso raccolte in un codice separato, chiamato appunto regolamento tecnico*” ... (pag. 73) “*i provvedimenti di giustizia ... sono provvedimenti amministrativi*”;
- b) A. DE SILVESTRI, *Diritto dello Sport*, Le Monnier Ed., (pag. 119) “*... una normazione tecnica o di gara, normalmente contenuta in testi appositi ... gli organi della giustizia tecnica sul campo sono gli arbitri ed i giudici di gara*”; (pag. 123): “*quanto, infine, alle altre questioni non ricomprese nella disciplina delle regole di gara, spesso inserite nell’ulteriore categoria della giustizia amministrativa, non potrà che procedersi caso per caso, al fine di riscontrare nelle stesse, specie se relative al settore professionistico, possibili profili di rilevanza statale*”;
- c) P. D’ONOFRIO, *Sport e giustizia*, Maggioli Ed., (pag. 197) “*in altri termini, si deve qui rimarcare come con la locuzione controversie tecniche in intenda indicare un ben preciso ambito: l’insieme delle norme involgenti il corretto svolgimento della prestazione sportiva, del gesto tecnico-atletico posto in essere dai partecipanti alla competizione sportiva; ... nondimeno, se queste disciplinano situazioni giuridiche positive dei soggetti dell’ordinamento sportivo, esse dovranno essere soggette al vaglio dei giudici dell’ordinamento nazionale*”;
- d) G. MARTINELLI, *L’ordinamento sportivo*, SDS Ed., (pag. 130): “*il nucleo centrale del momento sportivo è la gara; e per questo motivo le norme che regolano le competizioni sono spesso raccolte in un codice*

In realtà, nel corso delle controversie poste innanzi al Giudice Amministrativo, si è manifestato un problema di “confusione” nella esatta individuazione della tipologia di questione posta in discussione, nel senso che lo stesso ha più volte individuato una presunta natura “tecnica” in questioni che avevano, invece, evidente natura di “questioni amministrative”, nonché una notevole “rilevanza” giuridica sugli interessi personali ed economici del destinatario (in quanto i relativi provvedimenti impugnati incidono sul livello di partecipazione alle varie competizioni sportive, determinando “retrocessioni” anche di vari livelli nei confronti del soggetto interessato) ed è giunto, di conseguenza, in tali casi, a dichiarare il proprio difetto di giurisdizione (rectius “diniego di giustizia”) su questioni notevolmente “rilevanti”, quali:

- a) la retrocessione di un Arbitro di calcio dalla Serie A direttamente ai Campionati del Settore Giovanile e Scolastico <sup>(61)</sup>;
- b) la retrocessione di una Società di Basket professionistico dalla Serie A alla Serie B <sup>(62)</sup>.

Si ritiene, pertanto, che la “riserva” disposta ai sensi della lett. a dell’art. 2 in questione di tutta la sfera delle questioni tecniche all’ordinamento sportivo, debba essere interpretata in senso logico, teleologico e sistematico, in combinato disposto con il principio di rilevanza di cui all’art. 1, non in senso rigoroso, ma come mera indicazione programmatica, che stabilisca soltanto una “presunzione di irrilevanza” delle questioni tecniche, superabile nelle singole fattispecie, con la dimostrazione della specifica rilevanza di esse.

## **1.B. Questioni disciplinari.**

### **a) La norma “incriminata” (art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003).**

Alla luce dei principi sanciti dalla legge n. 280/2003 (art. 2, lett. b), anche le questioni disciplinari (ovvero quelle relative all’applicazione delle sanzioni disciplinari nei confronti dei tesserati) dovrebbero essere comunemente riconosciute come rientranti nella presunta area

---

*separato, chiamato appunto ‘Regolamento Tecnico’, il quale contiene le regole sostanziali relative alle gare”.*

<sup>61</sup> Il riferimento è alla “ben nota” questione dell’Arbitro Mazzoleni, collocato “fuori ruolo” con provvedimento dell’AIA, con conseguente “retrocessione diretta” dello stesso dalla CAN A e B (con compiti di arbitrare le gare di Serie A e B di calcio, a circa 6.000,00 euro a gara, per complessivi 120.000 euro annui) alla CAN Locale (con compiti di arbitrare il Settore Giovanile e Scolastico locale, a 32 euro a gara): sia il TAR Lazio (Sezione Terza Ter 5 novembre 2007, n. 10911), sia il Consiglio di Stato (Sezione Sesta, 17 aprile 2009, n. 2333) hanno ritenuto di escludere la giurisdizione in ragione del fatto che, dal punto di vista formale, l’Arbitro di calcio non è un professionista, titolare di un contratto di lavoro, senza considerare invece come la “rilevanza”, nel caso in questione, non doveva riconoscersi soltanto con riferimento agli interessi personali ed economici (comunque notevoli) dell’interessato, ma soprattutto con riferimento all’interesse generale alla regolarità dei campionati: in sostanza, negare la giurisdizione del Giudice statale sui provvedimenti determinanti la retrocessione (di nove livelli nella fattispecie) degli Arbitri di calcio determina la configurazione di un vero e proprio “potere arbitrario” assoluto ed insindacabile dell’AIA sugli Arbitri, in quanto anche un provvedimento di sostanziale “radiazione” degli stessi dal sistema (magari dovuti a mancata esecuzione di “ordini di scuderia”, come già è avvenuto in “Calcioporti” con “inviti”, neanche troppo “velati”, a favorire una piuttosto che un’altra Società) non troverebbe alcuna tutela innanzi al Giudice statale.

<sup>62</sup> Il riferimento è alla questione della Reggiana Basket, la cui azione – volta al riconoscimento del titolo sportivo a partecipare al Campionato di Serie A di Basket, mediante il riconoscimento di 2 punti in più in classifica, che le sarebbero spettati per l’attribuzione della vittoria “a tavolino” in una gara nella quale era stata accertata la partecipazione di un atleta non tesserato (Lorbek) – è stata dichiarata inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione, sulla base dell’assunto secondo il quale la decisione del Giudice Sportivo di assegnare la “vittoria a tavolino” avrebbe avuto natura di carattere tecnico, come tale non sindacabile dal Giudice Amministrativo (TAR Lazio, Sez. Terza Ter, 2 luglio 2008, n. 6352).

dell'“indifferente giuridico” per l'ordinamento generale, con la conseguenza che esse, in linea puramente teorica, dovrebbero essere riconosciute come questioni non rilevanti ed in ordine alle quali non si potrebbe invocare il controllo giurisdizionale da parte del Giudice statale

In realtà, la “riserva” di tutte le questioni disciplinari in favore dell'ordinamento sportivo (confermata dal legislatore anche in sede di conversione del Decreto Legge n. 220/2003) ha destato subito grandi perplessità<sup>(63)</sup>, in quanto non era neanche lontanamente ammissibile (se non in palese violazione degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione) sottrarre al controllo giurisdizionale del Giudice statale, in via generale, una sfera di questioni nell'ambito delle quali vi possono essere situazioni di notevole rilevanza giuridico-economica<sup>(64)</sup> (tanto è che la giurisprudenza precedente alla legge n. 280/2003, come si è visto, aveva riconosciuto la rilevanza di tutte le diverse tipologie di sanzioni disciplinari).

#### **b) Le varie interpretazioni fornite dalla giurisprudenza amministrativa.**

Proprio sulla base di tali considerazioni, la giurisprudenza del T.A.R. Lazio - con un'interpretazione logica, teleologica e sistematica della lettera b del secondo comma dell'art. 2 (che prevede, tuttora, il fatto che tutta la sfera di questione disciplinari sarebbe riservata alla giustizia sportiva, con conseguente preclusione all'impugnazione delle sanzioni disciplinari sportive innanzi al Giudice Amministrativo) - ha ulteriormente ampliato l'area di questioni rilevanti nell'ambito dell'ordinamento statale, ammettendo la impugnabilità innanzi al Giudice Amministrativo anche delle sanzioni disciplinari sportive in tutti quei casi in cui esse assumano una rilevanza giuridico-economica (ovvero nei casi in cui siano idonee ad incidere negativamente, in relazione alla loro entità o al livello agonistico del destinatario, sul diritto al lavoro o sul diritto di iniziativa economica, rispettivamente garantiti dagli artt. 1, 4 e 41 della Costituzione, del tesserato o della società affiliata)<sup>(65)</sup>.

---

<sup>63</sup> In particolare, si consenta di richiamare quanto indicato, a tale riguardo, subito dopo l'emanazione della legge, da E. LUBRANO, *L'ordinamento giuridico del gioco calcio* (2004), pag. 66: *“le questioni di carattere disciplinare sono state specificamente riconosciute dall'art. 2, lettera b, della legge de quo, come materia oggetto della riserva in favore dell'ordinamento sportivo; sotto tale profilo, si osserva però che, se dal punto di vista dell'interpretazione letterale, il contenuto della norma sembra non dare adito a dubbi, diversa è la soluzione alla quale si perviene a seguito di un'operazione ermeneutica sotto il profilo logico e teleologico: l'art. 2 costituisce, infatti, come nello stesso testualmente indicato, un'"applicazione dei principi di cui all'art. 1", ovvero del "principio di autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale", autonomia che si esplica in maniera assoluta soltanto nell'ambito delle questioni con rilevanza esclusivamente interna all'ordinamento sportivo, ma che trova un limite invalicabile, oltre il quale si riconosce l'esplicitarsi della supremazia dell'ordinamento statale, nei "casi di rilevanza", anche per l'ordinamento giuridico statale, di situazioni soggettive connesse con l'ordinamento sportivo; tale art. 2 deve, pertanto, leggersi in combinato disposto con il principio generale di cui all'art. 1: ne consegue che anche le questioni di carattere disciplinare non devono considerarsi riservate all'ordinamento sportivo, quando le decisioni emanate dagli organi di giustizia sportiva in tale ambito vengano ad assumere un rilievo effettivo anche nell'ordinamento statale, ovvero vengano a ledere posizioni giuridiche soggettive dei destinatari di tali provvedimenti, riconoscibili come diritti soggettivi o come interessi legittimi, nel qual caso sicuramente non può escludersi la configurabilità del diritto di tali soggetti ad adire gli organi giurisdizionali statali per la tutela dei propri interessi, come del resto da sempre pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza”.*

<sup>64</sup> Si pensi soltanto che - per fare riferimento a quello che una volta poteva essere solo un caso di scuola di carattere estremo e che poi la realtà ha invece trasformato in un caso effettivamente reale - la retrocessione in Serie B della Juventus per ragioni disciplinari ha comportato un danno alla Società ed agli azionisti della stessa, quotata in Borsa, quantificato in oltre cento milioni di euro, in ordine al quale, neanche nel Sultanato del Brunei, non si potrebbe non rilevare una “leggerissima” rilevanza giuridico-economica.

<sup>65</sup> In particolare, si vedano a tale riguardo le seguenti decisioni:

- a) T.A.R. Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 28 luglio 2004, n. 4332: con tale decisione (Cottu/Unire) è stato accolto il ricorso contro una sanzione disciplinare pecuniaria (20.000 euro) a carico di un tesserato sportivo (allenatore di cavalli).

- 
- b) T.A.R. Lazio, Sez. III ter, ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244: con tale decisione è stato accolto il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione in classifica (3 punti) a carico di una società di calcio di Serie D, contro la squalifica di un anno del proprio legale rappresentante e contro l'irrogazione di una sanzione disciplinare pecuniaria (2.000 euro).
- c) T.A.R. Lazio, Sez. III ter, sentenza 28 aprile 2005, n. 2801. con tale decisione (Guardiola/FIGC) è stata riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 4 mesi a carico di un calciatore di Serie A.
- d) T.A.R. Lazio, Sez. III ter, sentenza, 14 dicembre 2005, n. 13616: con tale decisione (Matteis/FIGC) è stata riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 12 mesi a carico di un calciatore del campionato di Eccellenza.
- e) T.A.R. Lazio, Sez. III ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666: con tale decisione (Moggi/FIGC), è stata riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 5 anni a carico di un Dirigente sportivo di una Società di Serie A.
- f) T.A.R. Lazio, Sez. III ter, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671. Tale decisione (Giraud/FIGC) ha contenuto identico alla precedente.
- g) TAR Lazio, Sez. III ter, sentenza 22 agosto 2006, n. 7331. Con tale decisione (Trapani/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione in classifica (12 punti) a carico di una società di calcio di Serie D.
- h) TAR Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664. Con tale decisione (abbonati-Catania/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica del campo (6 mesi) a carico di una società di calcio di Serie A;
- i) TAR Sicilia, Sez. Catania, sentenza 19 aprile 2007, n. 679. Con tale decisione (abbonati-Catania/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica del campo (6 mesi) a carico di una società di calcio di Serie A;
- j) TAR Lazio, Sez. III Ter, sentenza 8 giugno 2007, n. 5280: Con tale decisione (De Santis/FIGC) è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica (5 anni) a carico di un Arbitro di calcio della CAN A e B;
- k) TAR Lazio, Sez. III Ter, sentenza 21 giugno 2007, n. 5645. Con tale decisione (Arezzo/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione di sei punti a carico di una società di calcio di Serie B.

In sostanza, con tali decisioni, il TAR Lazio ha tracciato una linea interpretativa unitaria, ritenendo che, a fronte di una norma di legge di dubbia costituzionalità, sia compito del Giudice, prima di rimettere la questione di legittimità costituzionale alla Corte, valutare se la norma possa essere interpretata in senso conforme a Costituzione.

Tale indirizzo risulta ribadito in tutte le decisioni richiamate; per completezza si riporta lo stralcio di una di esse (l'ordinanza n. 1664/2007, che così dispone (giungendo poi a concludere per l'ammissibilità del ricorso avverso la sanzione disciplinare, alla luce della rilevanza giuridico-economica di essa:

*“Ritenuto di dover disattendere l'eccezione di difetto di giurisdizione di questo giudice, sollevata dalle parti resistenti sul rilievo che i provvedimenti impugnati costituirebbero esercizio dell'autodichia disciplinare della Federazione e riguarderebbero materia riservata all'autonomia dell'ordinamento sportivo ex art. 1 D.L. n. 220 del 2003;*

*Considerato infatti che, ancorché l'art. 2, lett. b, D.L. n. 220 del 2003, in applicazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo da quello statale, riservi al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto “i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive”, tuttavia detto principio, letto unitamente all'art. 1, secondo comma, dello stesso decreto legge, non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento generale dello Stato (T.A.R. Lazio, III Sez., 22 agosto 2006 n. 4666 (ord.); 18 aprile 2005 n. 2801 e 14 dicembre 2005 n. 13616);*

*Ritenuto che una diversa interpretazione del cit. art. 2 D.L. n. 220 del 2003 condurrebbe a dubitare della sua conformità a principi costituzionali, perché sottrarrebbe le sanzioni sportive alla tutela giurisdizionale del giudice statale;*

*Considerato comunque che costituisce principio ricorrente nella giurisprudenza del giudice delle leggi che, dinanzi ad un dubbio interpretativo di una norma o ad un'aporia del sistema, prima di dubitare della legittimità costituzionale della norma stessa occorre verificare la possibilità di darle un'interpretazione secondo Costituzione (Corte cost. 22 ottobre 1996 n. 356);*

*Ritenuto che nella vicenda in esame è impugnata la sanzione disciplinare della squalifica del campo di calcio e l'obbligo di giocare in campo neutro e a porte chiuse, e quindi senza la presenza del pubblico, le gare casalinghe, sanzione che comporta una indubbia perdita economica per la soc. Catania Calcio in termini di mancata vendita di biglietti ed esposizione a possibili azioni da parte dei titolari di abbonamenti; Ritenuto pertanto che detta sanzione, per la sua natura, assume rilevanza anche al di fuori dell'ordinamento sportivo ed è quindi impugnabile dinanzi a questo giudice”).*

Nello stesso senso (impugnabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi innanzi ai Giudici dello Stato) si è sempre posta anche la giurisprudenza sia straniera (si vedano i casi “Krabbe” e “Reynolds” in precedenza citati) che comunitaria (<sup>66</sup>).

---

Con riferimento a tali decisioni, si veda AMATO P., *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statale; brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del TAR Lazio*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2006, Vol. II, Fasc. 3; BAZZICHI A., *Diritto sportivo: illecito disciplinare*, in [www.filodiritto.com](http://www.filodiritto.com).

<sup>66</sup> Da ultimo, si veda Corte di Giustizia, 18 luglio 2006, causa C-519/2004 (David Meca-Medina e Igor Majcen / Commissione delle Comunità Europee): con riferimento a tale decisione, si veda I. DEL GIUDICE, *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee si pronuncia sulla possibile rilevanza esterna delle norme sportive (in margine alla sentenza della Corte di Giustizia, 18 luglio 2006, causa C-519/2004)*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

Tale decisione ha ribadito principi pacifici in giurisprudenza, quali:

- a) il principio di sindacabilità da parte del Giudice comunitario dei provvedimenti emanati in ambito sportivo dotati di una “rilevanza economica”:  
“22. Si deve ricordare che, considerati gli obiettivi della Comunità, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario in quanto sia configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 CE (v. sentenze 12 dicembre 1974, causa 36/74, *Walrave e Koch*, Racc. pag. 1405, punto 4; 14 luglio 1976, causa 13/76, *Donà*, Racc. pag. 1333, punto 12; 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman*, Racc. pag. I-4921, punto 73; 11 aprile 2000, cause riunite C-51/96 e C-191/97, *Delière*, Racc. pag. I-2549, punto 41, e 13 aprile 2000, causa C-176/96, *Lehtonen e Castors Braine*, Racc. pag. I-2681, punto 32).  
23. Così, quando un'attività sportiva riveste il carattere di una prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizi retribuita come nel caso dell'attività degli sportivi professionisti o semiprofessionisti (v., in tal senso, citate sentenze *Walrave e Koch*, punto 5, *Donà*, punto 12, e *Bosman*, punto 73), essa ricade in particolare nell'ambito di applicazione degli artt. 39 CE e segg. o degli artt. 49 CE e segg.)”;
- b) il principio per cui anche le normative che prevedono sanzioni disciplinari (nonché le sanzioni disciplinari stesse) sono sindacabili dal Giudice comunitario quando abbiano effetti negativi sulla sfera professionale ed economica del destinatario:  
“30. Del pari, nel caso in cui l'esercizio della detta attività debba essere valutato alla luce delle disposizioni del Trattato relative alla concorrenza, occorrerà verificare se, tenuto conto dei presupposti d'applicazione propri degli artt. 81 CE e 82 CE, le norme che disciplinano la detta attività provengano da un'impresa, se quest'ultima limiti la concorrenza o abusi della sua posizione dominante, e se tale restrizione o tale abuso pregiudichi il commercio tra gli Stati membri.  
31. Parimenti, quand'anche si consideri che tali norme non costituiscono restrizioni alla libera circolazione perché non riguardano questioni che interessano esclusivamente lo sport e, come tali, sono estranee all'attività economica (citare sentenze *Walrave e Koch* nonché *Donà*), tale circostanza non implica né che l'attività sportiva interessata si sottragga necessariamente dall'ambito di applicazione degli artt. 81 CE e 82 CE né che le dette norme non soddisfino i presupposti d'applicazione propri dei detti articoli.  
32. Orbene, al punto 42 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato che la circostanza che un regolamento puramente sportivo sia estraneo all'attività economica, con la conseguenza che tale regolamento non ricade nell'ambito di applicazione degli artt. 39 CE e 49 CE, significa, parimenti, che esso è estraneo ai rapporti economici che interessano la concorrenza, con la conseguenza che esso non ricade nemmeno nell'ambito di applicazione degli artt. 81 CE ed 82 CE.  
33. Ritenendo che una regolamentazione poteva in tal modo essere sottratta ipso facto dall'ambito di applicazione dei detti articoli soltanto perché era considerata puramente sportiva alla luce dell'applicazione degli artt. 39 CE e 49 CE, senza che fosse necessario verificare previamente se tale regolamentazione rispondesse ai presupposti d'applicazione propri degli artt. 81 CE e 82 CE, menzionati al punto 30 della presente sentenza, il Tribunale è incorso in un errore di diritto.  
34. Pertanto, i ricorrenti hanno ragione a sostenere che il Tribunale, al punto 68 della sentenza impugnata, ha ingiustamente respinto la loro domanda con la motivazione che la regolamentazione antidoping controversa non rientrava né nell'ambito di applicazione dell'art. 49 CE né nel diritto in materia di concorrenza. Occorre, quindi annullare la sentenza impugnata, senza che occorra esaminare né le altre parti del primo motivo né gli altri motivi dedotti dai ricorrenti.  
47. A questo proposito, occorre ammettere che la natura repressiva della regolamentazione antidoping controversa e la gravità delle sanzioni applicabili in caso di sua violazione sono in grado di produrre effetti negativi sulla concorrenza perché potrebbero, nel caso in cui tale sanzioni s'avverassero, alla fine, immotivate, comportare l'ingiustificata esclusione dell'atleta dalle competizioni e dunque falsare le condizioni di esercizio dell'attività in questione. Ne consegue che, per potersi sottrarre al divieto sancito

Sorprendente è risultata, in senso contrario, la decisione del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (sentenza 8 novembre 2007, n. 1048), il quale ha, invece, ritenuto inammissibile il ricorso proposto avverso una sanzione disciplinare (squalifica del campo del Catania Calcio per sei mesi) per difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo sulle questioni disciplinari (<sup>67</sup>).

Tale soluzione interpretativa è rimasta comunque un caso isolato, in quanto il T.A.R. Lazio, tornando successivamente su tale questione, ha ribadito la propria linea secondo la quale l'art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003 deve essere interpretato in senso costituzionalmente orientato, ovvero nel senso che anche le questioni disciplinari sportive, laddove rilevanti giuridicamente, possono essere sottoposte al sindacato del Giudice Amministrativo (<sup>68</sup>).

---

*dall'art. 81, n. 1, CE, le restrizioni così imposte da tale regolamentazione devono limitarsi a quanto è necessario per assicurare il corretto svolgimento della competizione sportiva (v., in tal senso, sentenza DLG, cit., punto 35).*

*48. Una regolamentazione del genere potrebbe infatti rivelarsi eccessiva, da un lato nella determinazione delle condizioni atte a fissare la linea di demarcazione tra le situazioni che rientrano nel doping sanzionabili e quelle che non vi rientrano, e dall'altro nella severità delle dette sanzioni”.*

Per una lettura del fenomeno sportivo nei propri rapporti con l'ordinamento comunitario, si veda COLUCCI M., *L'autonomia e la specificità dello sport nell'Unione Europea; alla ricerca di norme sportive, necessarie, proporzionali e di buon senso*, in Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2006, Vol. II, Fasc. 2.

<sup>67</sup> Con riferimento a tale decisione (pubblicata, tra l'altro, su “Guida al Diritto” 8 dicembre 2007, n. 48, a pagg. 95 e segg. (intitolato “Calcio: le cause sui provvedimenti disciplinari spettano agli organi della giustizia sportiva”), si vedano i seguenti dottrinari di (ordine alfabetico): L. CIMELLARO, *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in Danno e responsabilità, 2009, fasc. 6, pag. 612-619; M. DEL SIGNORE, *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un Giudice privo della competenza funzionale*, in Dir. proc. Amm., 2008, fasc. 4, pagg. 1128 e segg.; E. LUBRANO, *La sentenza-abbonati-catania: il Consiglio Siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al paleozoico?!*, in Rivista di Diritto dello Sport, n. 6/2007, Bonomia Editore; S. MEZZACAPPO, *Le Conseguenze patrimoniali delle sanzioni non travolgono il sistema delle competenze*, in “Guida al Diritto” 8 dicembre 2007, n. 48, a pagg. 103 e segg.; S. PLACIDUCCIO, *IL CGA travolge la decisione del TAR SICILIA*, in Diritto dello Sport n. 3/2008, pag. 463 e segg.; M. SANINO, *Il difficile approdo delle problematiche in tema di giustizia sportiva*, in Rivista di Diritto dello Sport, n. 6/2007, Bonomia Editore; I. SCUDERI, *Caso Catania*, in [www.mondolegale.it](http://www.mondolegale.it); G. VELTRI, *Giustizia sportiva: principio di autonomia e giurisdizione statale in tema di sanzioni disciplinari*, in Il Corriere del Merito, 2008, fasc. 2, pagg. 250 e segg.

<sup>68</sup> Tale soluzione è stata ribadita dal TAR Lazio, in particolare, con le sentenze relative ai casi Moggi (cfr. poi n. 1) e Carraro (cfr. poi n. 2).

1. TAR Lazio, Sez. III Ter, sentenza 19 marzo 2008, n. 2472 (“sentenza-Moggi”: impugnazione di sanzione disciplinare di cinque anni di squalifica); tale decisione risulta essere particolarmente interessante, in quanto individua il concetto di “rilevanza giuridica” non solo con riferimento alle questioni di rilevanza economica (nella fattispecie particolarmente evidente, se si considera il ricorrente aveva un contratto pluriennale ed uno stipendio annuo netto di diversi milioni di euro, che aveva perduto in conseguenza dell'irrogazione della sanzione disciplinare impugnata), ma anche con riferimento alla “rilevanza giuridica” del bene della vita costituito dalla dignità personale ai sensi dell'art. 2 della Costituzione (nella fattispecie particolarmente rilevante, considerato che il ricorrente aveva subito un “danno di immagine” estremamente grave, stante la “risonanza mediatica” della vicenda).

Stante il carattere particolarmente significativo di tale decisione, se ne riporta il dato testuale dei passaggi relativi alla questione dell'impugnabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi.

*“Nell'esame delle diverse eccezioni sollevate dalle parti resistenti il Collegio ritiene di dover dare la priorità a quella relativa al proprio difetto di giurisdizione, sollevata sull'assunto che oggetto del gravame è una sanzione disciplinare sportiva, destinata ad esaurire i propri effetti nell'ambito dell'ordinamento settoriale, con conseguente irrilevanza per l'ordinamento statale alla stregua anche di quanto disposto dall'art. 2, primo comma, lett. b), D.L. 19 agosto 2003 n. 220, convertito con modificazioni dall'art. 1 L. 17 ottobre 2003 n. 280.*

*La questione relativa alla sussistenza della giurisdizione del giudice adito va infatti esaminata prioritariamente, a prescindere dall'ordine delle eccezioni dato dalla parte, e ciò in quanto la carenza di giurisdizione inibisce al giudice anche di verificare la legittimazione passiva delle parti evocate in giudizio, così come la procedibilità del ricorso. Infatti, le statuizioni sul rito costituiscono manifestazione di potere giurisdizionale, di pertinenza esclusiva del giudice*

---

dichiarato competente a conoscere della controversia (Cons. Stato, IV Sez., 22 maggio 2006 n. 3026; T.A.R. Lazio, Sez. III ter, 20 luglio 2006 n. 6180).

*L'eccezione non è condivisibile.*

*Ai sensi del D.L. 19 agosto 2003 n. 220, convertito dalla L. 17 ottobre 2003 n. 280, il criterio secondo il quale i rapporti tra l'ordinamento sportivo e quello statale sono regolati in base al principio di autonomia - con conseguente sottrazione al controllo giurisdizionale degli atti a contenuto tecnico sportivo - trova una deroga nel caso di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo; in tale ipotesi, le relative controversie sono attribuite alla giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria ove abbiano per oggetto i rapporti patrimoniali tra Società, Associazioni ed atleti, mentre ogni altra controversia avente per oggetto atti del C.O.N.I. o delle Federazioni sportive nazionali è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In altri termini, la giustizia sportiva costituisce lo strumento di tutela per le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive, mentre quella statale è chiamata a risolvere le controversie che presentano una rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi (Cons.Stato, VI Sez., 9 luglio 2004 n. 5025).*

*Con precipuo riferimento al principio, introdotto dal cit. art. 2, di autonomia dell'ordinamento sportivo da quello statale, che riserva al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto "i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive", questo Tribunale ha già più volte chiarito che detta disposizione, letta unitamente all'art. 1, secondo comma, dello stesso decreto legge, non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento generale dello Stato (T.A.R. Lazio, Sez. III ter, 22 agosto 2006 n. 7331; 18 aprile 2005 n. 2801 e 14 dicembre 2005 n. 13616). In applicazione di detto principio questa Sezione (21 giugno 2007 n. 5645; 8 giugno 2007 n. 5280) ha quindi affermato la propria giurisdizione nei ricorsi proposti dalla soc. Arezzo e da un arbitro avverso le sanzioni inflitte con la decisione della Corte Federale della F.I.G.C. per illecito sportivo per fatti connessi alla vicenda della c.d. "calciopoli" (nella quale è stato ritenuto coinvolto anche l'odierno ricorrente), insorta nella stagione calcistica 2005/2006, mentre ha dichiarato (5 novembre 2007 nn. 10894 e 10911) il difetto assoluto di giurisdizione nella controversia promossa da un arbitro per la mancata iscrizione alla Commissione Arbitri Nazionale della serie A e B, fondandosi il provvedimento impugnato su un giudizio basato esclusivamente sulle qualità tecniche espresse dall'arbitro ed essendo, dunque, privo di qualsiasi effetto all'esterno dell'ordinamento sportivo.*

*Ritiene il Collegio di non dover mutare l'orientamento assunto dalla Sezione nelle succitate decisioni in considerazione delle argomentazioni svolte sul punto dal Cons. giust. amm. sic. (decisione 8 novembre 2007 n. 1048), il quale ha escluso che possa avere rilevanza, per radicare la giurisdizione in capo al giudice amministrativo, l'efficacia esterna di detti provvedimenti sanzionatori (nella specie si trattava della squalifica di un campo di calcio e del conseguente obbligo della squadra locale di giocare su terreno neutro). La tesi svolta dal succitato organo giurisdizionale è che si tratta di conseguenze che normativamente non dispiegano alcun rilievo ai fini della verifica della sussistenza della giurisdizione statale, che il legislatore avrebbe riconosciuto solo nei casi diversi da quelli, espressamente esclusi, perché dall'art. 2, primo comma, D.L. n. 220 del 2003 riservati al giudice sportivo.*

*Osserva il Collegio che la conclusione del giudice di appello si fonda su un'interpretazione del concetto di autonomia, legislativamente riconosciuta ad un determinato ordinamento giuridico, che non è condivisibile. Autonomia sta a significare inibizione per un ordinamento giuridico di interferire con le proprie regole e i propri strumenti attuativi in un ambito normativamente riservato ad altro ordinamento coesistente (nella specie, quello sportivo), ma a condizione che gli atti e le pronunce in detto ambito intervenuti in esso esauriscano i propri effetti. Il che è situazione che, alla luce del comune buon senso, non ricorre affatto allorché la materia del contendere è costituita innanzi tutto da valutazioni e apprezzamenti personali, che a prescindere dalla qualifica professionale rivestita dal soggetto destinatario degli stessi e del settore nel quale egli ha svolto la sua attività, investono con immediatezza diritti fondamentali dello stesso in quanto uomo e cittadino, con conseguenze lesive della sua onorabilità e negativi, intuitivi riflessi nei rapporti sociali. Verificandosi questa ipotesi, che è poi quella che ricorre nel caso in esame - atteso che il danno asseritamente ingiusto, sofferto dal ricorrente è, più che nella misura interdittive e patrimoniali comminate, nel durissimo giudizio negativo sulle sue qualità morali, che esse inequivocabilmente sottintendono - è davvero difficile negare all'odierno ricorrente l'accesso a colui che di dette vicende è incontestabilmente il giudice naturale. Una diversa conclusione assumerebbe carattere di particolare criticità ove si consideri, come sarà meglio chiarito in seguito, che in una determinata fase dell'impugnato procedimento è stata negata al ricorrente la stessa appartenenza al cd. "mondo sportivo".*

*Aggiungasi, ed il rilievo è assorbente, che la necessità per il Collegio di confermare anche in questa occasione le conclusioni già assunte dalla Sezione e non condivise dal giudice di appello siciliano nasce dalla necessità di dare una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2 D.L. n. 220 del 2003.*

*Costituisce infatti principio ricorrente nella giurisprudenza del giudice delle leggi che, dinanzi ad un dubbio interpretativo di una norma o ad un'aporia del sistema, prima di dubitare della legittimità costituzionale della norma stessa occorre verificare la possibilità di darne un'interpretazione secondo Costituzione (Corte cost. 22 ottobre 1996 n. 356). Ha chiarito la Corte costituzionale (30 novembre 2007 n. 403) che il giudice (specie in assenza di un pressoché consolidato orientamento giurisprudenziale) ha il dovere di adottare, tra più possibili interpretazioni di una disposizione, quella idonea a fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale, dovendo sollevare la questione dinanzi al*

---

giudice delle leggi solo quando la lettera della norma sia tale da precludere ogni possibilità ermeneutica idonea a offrirne una lettura conforme a Costituzione.

Ha infine aggiunto il giudice delle leggi che in linea di principio le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile dare di esse interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile dare delle stesse interpretazioni costituzionali. Ora, nel caso di specie non mancano argomenti e precedenti giurisprudenziali a dimostrazione che il Legislatore del 2003 ha voluto solo garantire il previo esperimento, nella materia della disciplina sportiva, di tutti i rimedi interni, senza peraltro elidere la possibilità, per le parti del rapporto, di adire il giudice dello Stato se la sanzione comminata non esaurisce la sua rilevanza all'interno del solo ordinamento sportivo.

Nella vicenda in esame il sig. Moggi impugna le sanzioni disciplinari (interdittive e patrimoniali) comminategli dalla Commissione d'Appello Federale (C.A.F.) e dalla Corte Federale per illeciti commessi durante il Campionato di calcio 2004/2005. Si è già detto che le sanzioni in questione, per la loro natura, assumono rilevanza anche al di fuori dell'ordinamento sportivo – e quindi a prescindere dalle dimissioni rassegnate dal ricorrente dalla carica di direttore generale della F.C. Juventus s.p.a. e dalla richiesta ed ottenuta cancellazione dall'Elenco speciale dei Direttori sportivi - ove solo si considerino non soltanto i riflessi sul piano economico (il ricorrente potrebbe essere chiamato a rispondere, a titolo risarcitorio, sia alla soc. F.C. Juventus, società quotata in borsa, che ai singoli azionisti) ma anche e soprattutto il giudizio di disvalore che da detta sanzione discende sulla personalità del soggetto in questione in tutti i rapporti sociali.

Dunque, le impugnate sanzioni disciplinari sportive, in sé considerate, sono certo rilevanti per l'ordinamento sportivo, ma impingono altresì su posizioni regolate dall'ordinamento generale, onde la relativa tutela spetta a questo giudice, nella propria competenza esclusiva di cui all'art. 3, primo comma, D.L. n. 220 del 2003, pena la violazione dell'art. 24 della Costituzione.

Infine, come già anticipato, ritiene il Collegio che nel caso in esame sussiste un'ulteriore argomentazione che depone a favore del necessario riconoscimento della sua giurisdizione anche a prescindere dalla rilevanza esterna delle sanzioni inflitte al sig. Moggi.

Come si dirà più diffusamente in seguito, il ricorrente in data 16 maggio 2006 ha rassegnato le proprie dimissioni dalla carica di direttore generale della F.C. Juventus s.p.a. ed ha chiesto ed ottenuto la cancellazione dall'Elenco speciale dei Direttori sportivi.

Da questa circostanza la Camera di conciliazione ed arbitrato dello sport ha dedotto la propria incompetenza a decidere sull'istanza di arbitrato depositata dal sig. Moggi il 2 novembre 2006. Se dunque il ricorrente non è più soggetto appartenente all'ordinamento sportivo e non può quindi adire gli organi della giustizia sportiva, deve allora necessariamente ammettersi che può rivolgersi per la tutela della propria posizione giuridica soggettiva agli organi della giustizia statale, a meno che non s'intenda paradossalmente affermare che in ambito sportivo esistono fatti e comportamenti nei confronti dei quali, ancorché sicuramente lesivi dei diritti fondamentali della persona, l'ordinamento sia statale che sportivo non apprestano rimedi giurisdizionali”.

2. TAR Lazio, Sez. III Ter, 3 novembre 2008, n. 9547 (“sentenza-Carraro”): anche con tale decisione, il TAR ha ribadito la sussistenza della giurisdizione amministrativa in materia di sanzioni disciplinari sportive laddove la questione assuma rilevanza giuridica, richiamando gli stessi principi ormai “cristallizzati” con la sentenza-Moggi e “facendo leva” in particolare sulla rilevanza della questione dal punto di vista economico (oggetto di impugnazione era una sanzione disciplinare di tipo pecuniario dell'ammontare di euro 80.000,00) e dal punto di vista della dignità personale e sociale dell'interessato (in considerazione anche del particolare profilo istituzionale dello stesso, in precedenza Presidente della FIGC e componente del C.I.O. al momento della decisione; anche tale sentenza, stante il suo particolare rilievo, viene riportata nella parte testuale relativa alla questione dell'impugnabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi.

“1. Nell'esame delle diverse eccezioni sollevate dalla Federazione Italiana Gioco Calcio (d'ora in poi, F.I.G.C.) occorre principiare da quella di inammissibilità del ricorso per difetto assoluto di giurisdizione del giudice adito, sollevata sull'assunto che oggetto del gravame è una sanzione disciplinare sportiva, destinata ad esaurire i propri effetti nell'ambito dell'ordinamento settoriale, con conseguente irrilevanza per l'ordinamento statale alla stregua anche di quanto disposto dall'art. 2, primo comma, lett. b), D.L. 19 agosto 2003 n. 220, convertito con modificazioni dall'art. 1 L. 17 ottobre 2003 n. 280.

La questione relativa alla sussistenza della giurisdizione del giudice adito va infatti esaminata prioritariamente, a prescindere dall'ordine delle eccezioni dato dalla Federazione, e ciò in quanto la carenza di giurisdizione inibisce al giudice anche di verificare l'interesse a ricorrere e la tempestività del gravame. Infatti, le statuizioni sul rito costituiscono manifestazione di potere giurisdizionale, di pertinenza esclusiva del giudice dichiarato competente a conoscere della controversia (Cons.Stato, IV Sez., 22 maggio 2006 n. 3026; T.A.R. Lazio, Sez. III ter, 20 luglio 2006 n. 6180).

Il Collegio ritiene di dover confermare le conclusioni cui è giunto in recenti pronunce intervenute su fattispecie analoghe, che hanno visto coinvolti tesserati o società sportive nella cd. vicenda calciopoli (19 marzo 2008 n. 2472; 21

La questione è stata, poi, posta all'attenzione del Consiglio di Stato, che ha, invece, ritenuto di non potere procedere in via meramente interpretativa mediante una interpretazione costituzionalmente orientata (considerando sostanzialmente una "forzatura" del dettato normativo l'interpretazione assunta dal T.A.R. Lazio) ed ha ritenuto che la questione avrebbe dovuto piuttosto essere rimessa alla Corte Costituzionale per non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003; nella fattispecie, però, il Consiglio di Stato non ha materialmente rimesso la questione alla Corte Costituzionale, in ragione del fatto che la questione della impugnabilità dei provvedimenti disciplinari non si era concretamente posta, se non in via meramente incidentale, trattandosi di azione meramente risarcitoria proposta da una Società per i danni subiti per l'esecuzione di un provvedimento disciplinare (<sup>69</sup>).

---

*giugno 2007 n. 5645; 8 giugno 2007 n. 5280) e di trattenere, quindi, la giurisdizione in considerazione della rilevanza esterna della sanzione inflitta al dott. Carraro (basti pensare al discredito di cui potrebbe soffrire nell'ambito del CIO, di cui è componente, per aver subito una sanzione disciplinare, qualunque essa sia) e della necessità di dare una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2 D.L. n. 220 del 2003.*

*La Sezione ha di recente (sent. 19 marzo 2008 n. 2472) ricordato che costituisce principio ricorrente nella giurisprudenza del giudice delle leggi che, dinanzi ad un dubbio interpretativo di una norma o ad un'aporia del sistema, prima di dubitare della legittimità costituzionale della norma stessa occorre verificare la possibilità di darne un'interpretazione secondo Costituzione (Corte cost. 22 ottobre 1996 n. 356). Ha chiarito la Corte (30 novembre 2007 n. 403) che il giudice (specie in assenza di un consolidato orientamento giurisprudenziale) ha il dovere di adottare, tra più possibili interpretazioni di una disposizione, quella idonea a fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale, dovendo sollevare la questione dinanzi al giudice delle leggi solo quando la lettera della norma sia tale da precludere ogni possibilità ermeneutica idonea a offrirne una lettura conforme a Costituzione.*

*Ha infine aggiunto il giudice delle leggi che in linea di principio le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile dare di esse interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile dare delle stesse interpretazioni costituzionali. Ora, nel caso di specie non mancano argomenti e precedenti giurisprudenziali a dimostrazione che il Legislatore del 2003 ha inteso solo garantire il previo esperimento, nella materia della disciplina sportiva, di tutti i rimedi interni, senza peraltro elidere la possibilità, per le parti del rapporto, di adire il giudice dello Stato se la sanzione comminata non esaurisce la sua rilevanza all'interno del solo ordinamento sportivo".*

<sup>69</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782: "sentenza Arezzo", relativa alla proposizione di azione risarcitoria da parte della Società per i danni subiti, ovvero retrocessione dalla Serie B in Serie C1, derivanti dall'irrogazione della sanzione disciplinare di sei punti di penalizzazione, poi determinanti, alla luce dalla classifica finale, per la retrocessione alla categoria inferiore.

Anche tale decisione, stante il particolare interesse della stessa e l'attualità della questione, viene riportata nella sua versione testuale delle parti relative alla problematica dell'impugnabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi:

*"3. Va, in primo luogo, esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo, eccezione riproposta dalla F.I.G.C. nell'assunto che oggetto del gravame sia una sanzione disciplinare sportiva (consistente nella penalizzazione in classifica), destinata ad esaurire i propri effetti nell'ambito dell'ordinamento settoriale, con conseguente irrilevanza per l'ordinamento statale, alla stregua anche di quanto disposto dall'art. 2, della legge n. 280/2003.*

*3.1. Occorre, a tal fine, ricostruire brevemente il quadro normativo e il dibattito giurisprudenziale sviluppatosi in ordine ai rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa.*

*Il d.l. n. 220/2003, conv. in l. n. 280/2003, (c.d. "salva calcio" o "blocca T.a.r.) stabilisce, all'art. 1, che i rapporti tra l'ordinamento sportivo e quello statale 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" (art. 1, primo comma).*

*Dando applicazione al principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, il successivo art. 2 riserva all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'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; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive.*

*L'art. 3 d.l. cit., infine, occupandosi specificamente della giurisdizione prevede che, "esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle*

---

*Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, e' devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In ogni caso e' fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91”.*

*3.2. Le norme appena riportate, nate con il preciso intento di arginare l'intervento della giustizia statale sull'autonomia dell'ordinamento sportivo, hanno inteso tracciare una linea di confine netta tra i territori rispettivamente riservati all'ordinamento sportivo, e ai suoi organi di giustizia, e quelli nei quali è possibile l'intervento della giurisdizione statale, e del giudice amministrativo in particolare*

*Il legislatore non è, tuttavia, pienamente riuscito nel suo scopo chiarificatore.*

*Anche dopo del d.l. n. 220/2003, la linea di confine tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa è rimasta spesso incerta, come dimostrano le numerose divergenze interpretative che si riscontrano anche all'interno della giurisprudenza amministrativa.*

*Si tratta di difficoltà ermeneutiche che riflettono, del resto, la stessa complessità che si incontra nel tentativo di conciliare due principi che mostrano diversi momenti di potenziale conflitto: il principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo (che trova il suo fondamento costituzionale negli artt. 2 e 18 della Costituzione) e il principio del diritto di azione e di difesa, espressamente qualificato come inviolabile dall'art. 24 Cost.*

*3.2. In questa indagine sui rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale si deve partire da una considerazione di fondo: quella secondo cui la "giustizia sportiva" costituisce lo strumento di tutela per le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive, mentre la giustizia statale è chiamata a risolvere le controversie che presentano una rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi.*

*3.3. Proprio alla luce di tale principio, oggi c'è sostanziale concordia sul fatto che siano riservate giustizia sportiva le c.d. controversie tecniche, (quelle cioè che riguardano il corretto svolgimento della prestazione sportiva, ovvero la regolarità della competizione sportiva) in quanto non vi è lesione né di diritti soggettivi, né di interessi legittimi.*

*3.4. Ugualmente, è ormai pacifico che siano riservate alla giurisdizione amministrativa le questioni concernenti l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 9 luglio 20004, n. 3917).*

*Nel testo dell'originario D.L. n. 220/2003 esse rientravano tra le questioni riservate all'ordinamento sportivo (art. 2, comma 1, lett. c). La soppressione in sede di conversione di tale categoria, costituisce chiaro indice della volontà del legislatore di non considerare indifferenti per l'ordinamento statale controversie, quali quelle inerenti, l'affiliazione delle società alle federazioni e i provvedimenti di ammissione ai campionati, trattandosi di provvedimenti di natura amministrativa in cui le Federazioni esercitano poteri di carattere pubblicistico in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Coni.*

*3.5. La questione si fa, invece, molto più delicata per le controversie c.d. disciplinari, le quali attengono alla irrogazione di provvedimenti di carattere punitivo nei confronti di atleti, associazioni e società sportive. In questo caso, è, infatti, frequente che il provvedimento punitivo adottato nell'ambito dell'ordinamento sportivo incida, almeno indirettamente, per i gravi effetti anche economici che comporta, su situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo, ma rilevanti per l'ordinamento generale.*

*Il problema allora è se debba prevalere il valore dell'autonomia dell'ordinamento sportivo o quello del diritto di azione o di difesa in giudizio.*

*A favore della prima soluzione sembrerebbe deporre la formulazione letterale dell'art. 2 d.l. n. 220/2003 che riserva alla giustizia sportiva, senza alcuna ulteriore distinzione, “i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive”.*

*A favore della seconda lettura si può, tuttavia, invocare la parte finale dell'art. 1 d.l. n. 220/2003 che, nell'affermare solennemente il principio dell'autonomia sportiva, fa espressamente “salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo”.*

*3.6. In giurisprudenza sono state sostenute entrambe le posizioni.*

*3.6.1. Alcune sentenze, soprattutto di primo grado, proprio dando rilevanza alla rilevanza esterna (in termini di incidenza si situazioni giuridiche soggettive protette dall'ordinamento generale) delle conseguenze derivanti dal provvedimento afflittivo irrogato dalla Federazione sportiva, hanno ritenuto sussistente la giurisdizione amministrativa anche sui ricorsi avverso le sanzioni disciplinari irrogate avverso società o singoli tesserati.*

*Così, proprio con specifico riferimento alle penalizzazioni di alcuni punti in classifica, si segnala T.a.r. Lazio, sez. III, 22 agosto 2006, n. 7331 secondo cui tale sanzione, determinando l'esclusione dalla graduatoria delle società ripescabili nel campionato nazionale, e la conseguente retrocessione della società di calcio, assumerebbe anche rilevanza esterna, incidendo sullo status del soggetto in termini non solo economici, ma anche di onorabilità.*

*A tale orientamento interpretativo (che afferma o nega la giurisdizione in base alla gravità delle conseguenze che derivano dal provvedimento punitivo) fa, del resto, esplicito riferimento la sentenza di primo grado oggetto del presente appello.*

Alla luce di tale decisione, il T.A.R. Lazio, riconoscendo al Consiglio di Stato la “funzione nomofilattica”, ha inizialmente ritenuto di adeguarsi all’interpretazione fornita dai Giudici di Palazzo Spada (nel senso che la questione andrebbe piuttosto posta all’attenzione della Corte Costituzionale) e, in un giudizio relativo ad una questione disciplinare, ha ritenuto di non procedere ad “interpretazione costituzionalmente orientata” dell’art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003, ritenendo più opportuno valutare se la questione fosse da rimettere alla Corte Costituzionale (valutazione “rinviata” dal T.A.R. al momento della valutazione del “merito” della questione) <sup>(70)</sup>.

---

3.6.2. *In senso opposto, si è pronunciato invece il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia con la nota sentenza 8 novembre 2007 n. 1048, secondo cui in materia disciplinare la giurisdizione statale è sempre esclusa, a prescindere dalle conseguenze ulteriori – anche se patrimonialmente rilevanti o relevantissime – che possano indirettamente derivare da atti che la legge considera propri dell’ordinamento sportivo e a quest’ultimo puramente riservati.*

*A sostegno di tale tesi si osserva che il legislatore del 2003 “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” (C.G.A., sentenza 8 novembre 2007 n. 1048).*

3.7. *Tra le due diverse opzioni ermeneutiche, la seconda appare quella più aderente alla formulazione letterale degli artt. 2 e 3 d.l. n. 220/2003.*

*Tali norme, infatti, demandano in via esclusiva alla giustizia tutti i “comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l’irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive”. Il legislatore non fa alcuna distinzione in ordine alla conseguenze patrimoniali che quelle sanzioni possono produrre.*

*Del resto, come è stato rilevato ((C.G.A., sentenza 8 novembre 2007 n. 1048), il legislatore allorché emanò il decreto legge n. 220 del 2003, non poteva certo ignorare che l’applicazione del regolamento sportivo – sia da parte dell’arbitro nella singola gara determinante per l’esito dell’intera stagione; sia da parte del giudice sportivo di primo o di ultimo grado – e l’irrogazione delle più gravi sanzioni disciplinari quasi sempre producono conseguenze patrimoniali indirette di relevantissima entità.*

*Tuttavia a tali conseguenze non ha attribuito alcun rilievo ai fini della verifica di sussistenza della giurisdizione statale; che, infatti, il legislatore ha radicato solo nei casi diversi da quelli, espressamente eccettuati, di cui all’art. 2, comma 1, del decreto legge citato.*

3.8. *Così inteso, tuttavia, il d.l. n. 220/2003 (conv. In l. n. 280/2003), dà luogo ad alcune perplessità in ordine alla legittimità costituzionale della riserva a favore della “giustizia sportiva”: in particolare, non risultano manifestamente infondati quei dubbi di costituzionalità, prospettati anche dall’appellante principale, che evocano un possibile contrasto col principio della generale tutela statale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi (art. 24 Cost.), e con la previsione costituzionale che consente sempre l’impugnativa di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa (art. 103 e 113 Cost.).*

*Né sembra possibile procedere ad una interpretazione correttiva e costituzionalmente orientata della norme in esame: la strada dell’interpretazione “correttiva”, che poi è quella praticata dal T.a.r. Lazio con la sentenza appellata, finisce, infatti, per tradursi, di fronte ad una norma dalla chiara ed univoca portata precettiva, in una operazione di disapplicazione della legge incostituzionale, senz’altro preclusa a questo Giudice.*

3.9. *Tuttavia, nel caso di specie, il Collegio ritiene di poter decidere la presente controversia senza sollevare la questione di costituzionalità delle norme contenute negli artt. 2 e 3 d.l. n. 220/2003 (conv. in l. n. 280/2003).*

*Ciò in quanto, come sopra si è precisato, oggetto del presente giudizio non è più l’annullamento della sanzione disciplinare irrogata dalla Federazione all’Arezzo Calcio e delle decisioni che organi di giustizia sportiva che hanno respinto i ricorsi della società. Tali atti, infatti, hanno ormai prodotto effetti irreversibili (avendo l’Arezzo già disputato, in conseguenza della sanzione subita e della conseguente retrocessione, il campionato di serie C1, anziché quello di serie B).*

*Una eventuale decisione di annullamento pronunciata da questo Giudice non potrebbe comunque restituire all’A.C. Arezzo il “bene della vita” (coincidente con la permanenza in serie B) che la squadra avrebbe ottenuto senza la sanzione dei 6 punti.*

*La legittimità degli atti impugnati viene, pertanto, in rilievo solo in via indiretta ed incidentale, al fine di decidere sulla domanda risarcitoria, che a questo punto rappresenta l’oggetto esclusivo del presente giudizio”.*

*Con riferimento a tale sentenza, si veda il relativo commento di DE MARCO M.G., Le questioni disciplinari sportive: il “recente arresto” del Consiglio di Stato, in Diritto dello Sport, n. 2-32/2008, pagg. 119 e segg..*

<sup>70</sup> TAR Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 30 aprile 2009, n. 1972 (questione “UITS-Lionetti”, relativa alla impugnazione, da parte di una Federazione sportiva, della decisione emanata dalla Camera di Conciliazione e di Arbitrato del C.O.N.I. che aveva ridotto ad un anno la sanzione disciplinare irrogata dagli organismi della giustizia federale originariamente nella misura di due anni).

**c) L'ordinanza di rimessione alla Corte (TAR Lazio n. 241/2010).**

Infine - come risultava ormai molto verosimile dalla lettura delle ultime decisioni richiamate (<sup>71</sup>) - il TAR Lazio, Sezione Terza Ter, con ordinanza 11 febbraio 2010, n. 241, ha "finalmente"

---

Anche di tale decisione, stante la importanza ed attualità di essa nel quadro della questione relativa all'impugnabilità dei provvedimenti disciplinari sportivi, si riporta il dato testuale.

*"Considerato di dover seguire, quanto meno in fase cautelare ed in considerazione della funzione nomofilattica del giudice di appello, il recente arresto della VI Sezione del Consiglio di Stato (n. 5782 del 25.11.2008), che declina la giurisdizione del giudice amministrativo (e, più in generale, del Giudice dello Stato) in caso di impugnazione di sanzioni sportive; Ritenuto peraltro che tale conclusione potrebbe offrire motivi di riflessione sulla legittimità costituzionale del D.L. n. 220 del 2003, che costituisce questione che per la sua complessità richiede un'indagine non compatibile con i tempi della pronuncia cautelare".*

<sup>71</sup> Una serie di elementi facevano ritenere che la questione potesse essere effettivamente rimessa alla Corte Costituzionale dal TAR Lazio.

La soluzione offerta dal legislatore con l'art. 2, lett. b, richiamato, infatti, nel senso di ritenere "riservate" alla giustizia sportiva tutta la sfera delle questioni disciplinari, risultava, infatti, palesemente incostituzionale:

- a) nel caso di atleti o tecnici professionisti, per violazione del diritto al lavoro di cui agli artt. 1 (*"L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro"*) e 4 della Costituzione (*"La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto"*);
- b) nel caso, di società sportive che esercitano l'attività imprenditoriale nel settore dello sport, per violazione del diritto di impresa di cui all'art. 41 della Costituzione (*"L'iniziativa economica privata è libera"*);

Tale soluzione risultava, inoltre, in palese violazione:

- a) del principio di eguaglianza formale e sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione (*"Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"*), in quanto realizza una palese discriminazione tra tutti i soggetti che esercitano attività professionali o imprenditoriali nei vari ordinamenti settoriali (i quali hanno diritto ad impugnare innanzi ai Giudici statali gli eventuali provvedimenti disciplinari emanati nei loro confronti dall'Autorità del settore) ed i soggetti che svolgono attività professionale o imprenditoriale in ambito sportivo (i quali si vedono precluso il proprio diritto ad impugnare innanzi ai Giudici statali gli eventuali provvedimenti disciplinari emanati nei loro confronti dalle rispettive federazioni sportive).
- b) del diritto alla tutela giurisdizionale di cui agli artt. 24 (*"Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi"*), 103 (*"Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi"*) e 113 (*"Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa; tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti"*) della Costituzione, in quanto i tesserati sportivi si vedono precluso il proprio diritto alla tutela giurisdizionale di situazioni giuridiche soggettive che, avendo un indiscutibile rilievo economico e professionale, assumono un'oggettiva rilevanza giuridica anche nell'ambito dell'ordinamento statale.

Si consideri, infine, che - oltre alla innumerevoli decisioni assunte dal TAR Lazio sulla questione (tutte nel senso dell'opportunità di una interpretazione in senso costituzionalmente orientato della norma, proprio per la ragione che una interpretazione meramente letterale avrebbe dovuto condurre a rilevare la illegittimità costituzionale di essa) - nello stesso senso sembrava essersi posto anche il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5782/2008 richiamata, laddove aveva rilevato serie perplessità relativa alla legittimità costituzionale della norma de qua (indicando, in particolare al par. 3.8, che *"3.8. Così inteso, tuttavia, il d.l. n. 220/2003 (conv. In l. n. 280/2003), dà luogo ad alcune perplessità in ordine*

rimesso alla Corte Costituzionale la questione della legittimità costituzionale dell'art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003 per potenziale violazione degli artt. 24, 103 e 113 (<sup>72</sup>).

---

*alla legittimità costituzionale della riserva a favore della "giustizia sportiva": in particolare, non risultano manifestamente infondati quei dubbi di costituzionalità, prospettati anche dall'appellante principale, che evocano un possibile contrasto col principio della generale tutela statale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi (art. 24 Cost.), e con la previsione costituzionale che consente sempre l'impugnativa di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa (art. 103 e 113 Cost.)."*

<sup>72</sup> Si riportano i "passi salienti" di tale decisione, che, dopo avere ricostruito tutto il quadro delle varie interpretazioni della questione fornite dai vari organismi giudicanti sopra citati, ha sottolineato la illegittimità della "riserva" in questione sotto il profilo della violazione del diritto di difesa in sede giurisdizionale (art. 24), nonché sotto il profilo della violazione del principio in base al quale tutti i provvedimenti amministrativi devono potere essere sottoposti al sindacato del Giudice Amministrativo (artt. 103 e 113).

*"A fronte del recente arresto del giudice di appello la Sezione ritiene di dover far proprie le conclusioni alle quali questo è pervenuto e di sollevare la questione di costituzionalità affinché il giudice delle leggi decida se l'art. 2, primo comma, lett. b), D.L. n. 220 del 2003 deve essere eliminato dall'ordinamento perché contrastante con i principi fondamentali che la Carta costituzionale detta a tutela dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini e preclusiva, in questo caso, della possibilità di far ricorso finale al giudice statale ove la pronuncia del giudice sportivo sia ritenuta errata o comunque non soddisfacente.*

*Appare infatti dubbia la legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, lett. b), e in parte qua del secondo comma, D.L. 19 agosto 2003 n. 220, convertito dalla L. 17 ottobre 2003 n. 280, per violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost., nella parte in cui riserva al giudice sportivo la competenza a decidere in via definitiva le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, non tecniche (id est non dirette ad assicurare la regolarità della gara ma che, ancorché occasionate da una gara, riguardano gli ordinari rapporti di correttezza fra associati e organi sportivi), inflitte a atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, anche se i loro effetti vanno oltre i confini assegnati dalla legge a detto ordinamento, ma incidono su diritti e interessi la cui tutela è affidata al giudice statale.*

*La questione è certamente rilevante nella presente controversia, atteso che presupposto per poter esaminare i motivi dedotti dal sig. Cirelli avverso gli atti impugnati è che il giudice adito sia competente a decidere.*

*Il Collegio ritiene peraltro che la questione, oltre che rilevante, sia anche non manifestamente infondata, ove sia ritenuto corretto e assorbente il rilievo esclusivo assegnato dal Consiglio di Stato al testo letterale del cit. art. 2 e invece additivo il tentativo di questa Sezione di offrirne una lettura congiunta con il disposto del precedente art. 1, nella parte in cui detta il generale criterio di riparto della giurisdizione fra giudice sportivo e giudice statale.*

*In questo caso risulta in primo luogo violato l'art. 24 Cost. che, definendo la difesa come un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, garantisce a tutti la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, e affida tale compito al giudice statale.*

*Risultano altresì violati gli artt. 103 e 113 Cost., che consentono sempre l'impugnativa di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, senza che si possa, al contrario, dubitare della natura degli atti adottati dal C.O.N.I. e dalle Federazioni sportive e, dunque, della loro riconducibilità all'art. 103 Cost., atteso che l'art. 3 dello stesso D.L. n. 220 del 2003 riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione dei ricorsi proposti avverso detti atti, salvi i casi previsti dal precedente art. 2, primo comma, lett. a) e b).*

*L'art. 2, primo comma, lett. b), e in parte qua secondo comma, viola dunque gli artt. 24, 103 e 113 Cost., dal cui combinato disposto si evince che a nessuno può essere negata la tutela della propria sfera giuridica dinanzi ad un giudice statale, ordinario o amministrativo che sia. L'innanzi richiamata norma riserva invece agli organi della giustizia sportiva – e, dunque, ad organi la cui composizione è affidata ad una sola delle parti in causa – la competenza a risolvere, in via definitiva, le controversie insorte tra l'ordinamento sportivo e i suoi affiliati ove oggetto delle stesse siano l'osservanza e l'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 e i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, con l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive ...*

*E non è certo l'incontestata autonomia di cui gode l'ordinamento sportivo (riconosciuta e favorita ex art. 1 D.L. n. 220 del 2003), rispetto a quello statale, a contrastare tale affermazione. Autonomia sta, infatti, a significare inibizione per un ordinamento giuridico di interferire con le proprie regole e i propri strumenti attuativi in un ambito normativamente riservato ad altro ordinamento coesistente (nella specie, quello sportivo), ma a condizione che gli atti e le pronunce in detto ambito intervenuti in esso esauriscano i propri effetti.*

*Tale situazione non ricorre affatto allorché la materia del contendere è costituita innanzi tutto da valutazioni e apprezzamenti personali che, a prescindere dalla qualifica professionale rivestita dal soggetto destinatario degli stessi e dal settore nel quale egli ha svolto la sua attività, investono con immediatezza diritti fondamentali dello stesso in quanto uomo e cittadino, con conseguenze lesive della sua onorabilità e negativi, intuitivi riflessi nei rapporti sociali.*

#### d) La pronuncia della Corte Costituzionale n. 49/2011.

Con decisione 11 febbraio 2011, n. 49 (c.d. “interpretativa di rigetto”), la Corte Costituzionale ha ritenuto la norma in questione non viziata da illegittimità costituzionale, precisando però che la “riserva” in favore della Giustizia Sportiva in materia disciplinare debba intendersi solo nel senso della esclusione di una giurisdizione piena, ovvero demolitoria, da parte del Giudice Amministrativo, ferma restando la sussistenza comunque di una giurisdizione meramente risarcitoria<sup>(73)</sup>.

---

*Verificandosi questa ipotesi, che è poi quella che ricorre nel caso all'esame del Collegio – atteso che il danno asseritamente ingiusto, sofferto dal ricorrente è, più che nelle misure interdittive comminate, nel giudizio negativo sulle sue qualità morali, che esse inequivocabilmente sottintendono – è davvero difficile negare il diritto all'odierno ricorrente ad accedere a colui che di dette vicende è incontestabilmente il giudice naturale.*

*Per le ragioni sopra esposte il Collegio solleva, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 24, 103 e 113 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, lett. b), e, in parte qua, secondo comma, D.L. 19 agosto 2003 n. 220, convertito dalla L. 17 ottobre 2003 n. 280, nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari “non tecniche”, ma con effetti che vanno oltre l'ambito sportivo, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole allo scrutinio del giudice amministrativo, ancorché a giudizio di quest'ultimo sia palese la loro incidenza su diritti e interessi legittimi che dall'ordinamento generale egli è chiamato a tutelare”.*

<sup>73</sup> Si riporta la parte relativa all'analisi di legittimità costituzionale della questione in oggetto.

*“4.4. – Si può passare, ora, alla questione di costituzionalità sollevata dal TAR Lazio.*

*Quest'ultimo dubita della più volte citata disposizione legislativa nella parte in cui riserverebbe al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo. Chiarisce che i dubbi di costituzionalità «non attengono alla previsione della c.d. pregiudiziale sportiva», dato che ritiene che essa sia «corretta e logica conseguenza della riconosciuta autonomia dell'ordinamento sportivo», ma «alla generale preclusione [...] ad adire il giudice statale una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva».*

*Afferma, altresì, che della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale potrebbe darsi (anzi, in passato è stata data) altra interpretazione, ma che una recente pronuncia del Consiglio di Stato (Sez. VI, sent. n. 5782 del 25 novembre 2008), che ha fatto seguito ad altra analoga del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana (sent. n. 1048 dell'8 novembre 2007), gli impone di tralasciare la precedente interpretazione e di adeguarsi a quella fatta propria dal giudice del gravame che, a suo giudizio, presenta aspetti di contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 Cost.*

*Deve, al riguardo, considerarsi che anche se, come si è innanzi visto, il rimettente estende il giudizio agli artt. 103 e 113 della Costituzione, in realtà la censura non attiene ad aspetti specifici relativi alle suddette disposizioni costituzionali, in quanto si incentra su un unico profilo. Esso è chiaramente definito laddove il rimettente afferma che dai parametri costituzionali di cui si invoca l'applicazione «si evince che a nessuno può essere negata la tutela della propria sfera giuridica dinanzi ad un giudice statale, ordinario o amministrativo che sia».*

*Anche più oltre nell'ordinanza si sottolinea che il dubbio di costituzionalità sorge ove la normativa censurata consente una «deroga al principio costituzionale del diritto ad ottenere la tutela della propria posizione giuridica di diritto soggettivo o di interesse legittimo dinanzi ad un giudice statale» e che il «limite del rispetto del diritto di difesa [...] finisce per essere irrimediabilmente leso proprio dalla preclusione del ricorso al giudice statale».*

*Quindi, anche se nell'ordinanza si fa riferimento ai sopracitati tre articoli della Costituzione, la censura ha un carattere unitario, compendiabile nel dubbio che la normativa censurata precluda «al giudice statale» (espressione più volte utilizzata) di conoscere questioni che riguardino diritti soggettivi o interessi legittimi. La prospettazione della violazione anche degli artt. 103 e 113 Cost. viene formulata in quanto essi, a parere del giudice a quo, rappresentano il fondamento costituzionale delle funzioni giurisdizionali del giudice amministrativo che il rimettente, ai sensi di quanto dispone la normativa di cui deve fare applicazione, individua come il “giudice naturale” delle suddette controversie. Peraltro, con la loro evocazione, non si prospettano illegittimità costituzionali diverse da quelle formulate con riferimento all'art. 24 Cost..*

*4.5. – Si deve, preliminarmente, condividere l'assunto del rimettente, che richiama un costante insegnamento di questa Corte, per cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (ex multis: sent. n. 403 del 2007, sent. n. 356 del 1996, ord. n. 85 del 2007).*

*Proprio in aderenza a questo principio, si osserva che è la stessa sentenza del Consiglio di Stato, dal rimettente ritenuta “diritto vivente”, a fornire, nel percorso argomentativo seguito (ed a prescindere da quanto in precedenza affermato in quella stessa sentenza), una chiave di lettura che fughi i dubbi di costituzionalità.*

*Nella sentenza si afferma, infatti, proprio con riferimento all'art. 1 del d.l. n. 220 del 2003 che «tali norme*

In particolare, la Corte Costituzionale ha fondato il proprio *iter* argomentativo su tre passaggi fondamentali:

- a) ha ritenuto, con riferimento ai provvedimenti di tipo disciplinare sportivo (e questo è il punto centrale della decisione) - richiamando il precedente del Consiglio di Stato n. 5782/2008 - di non ravvisare nella normativa oggetto del giudizio una preclusione assoluta della tutela giurisdizionale, ma soltanto una ragionevole limitazione alla sola tutela risarcitoria (con esclusione della sola tutela “demolitoria”) <sup>(74)</sup>;

---

*debbano essere interpretate, in un’ottica costituzionalmente orientata, nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal C.O.N.I. abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l’ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell’atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere». Si precisa, altresì, che «Il Giudice amministrativo può, quindi, conoscere, nonostante la riserva a favore della “giustizia sportiva”, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione».*

*Quindi, qualora la situazione soggettiva abbia consistenza tale da assumere nell’ordinamento statale la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, in base al ritenuto “diritto vivente” del giudice che, secondo la suddetta legge, ha la giurisdizione esclusiva in materia, è riconosciuta la tutela risarcitoria.*

*In tali fattispecie deve, quindi, ritenersi che la esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari – posta a tutela dell’autonomia dell’ordinamento sportivo – non consente che sia altresì esclusa la possibilità, per chi lamenta la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno.*

*È sicuramente una forma di tutela, per equivalente, diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo (ed infatti si verte in materia di giurisdizione esclusiva), ma non può certo affermarsi che la mancanza di un giudizio di annullamento (che, oltretutto, difficilmente potrebbe produrre effetti ripristinatori, dato che in ogni caso interverrebbe dopo che sono stati esperiti tutti i rimedi interni alla giustizia sportiva, e che costituirebbe comunque, in questi casi meno gravi, una forma di intromissione non armonica rispetto all’affermato intendimento di tutelare l’ordinamento sportivo) venga a violare quanto previsto dall’art. 24 Cost.. Nell’ambito di quella forma di tutela che può essere definita come residuale viene, quindi, individuata, sulla base di una argomentata interpretazione della normativa che disciplina la materia, una diversificata modalità di tutela giurisdizionale.*

*È utile, al riguardo, sottolineare quanto questa Corte ha già avuto modo di affermare nella sentenza n. 254 del 2002, quando ha esaminato una questione relativa all’esonero di responsabilità che l’allora vigente normativa concedeva ai gestori del servizio telegrafico, e cioè che «appartiene alla sfera della discrezionalità legislativa apportare una deroga al diritto comune della responsabilità civile che realizzi un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze proprie» dei due portatori di interesse che si contrappongono.*

*Tra l’altro, le ipotesi di tutela esclusivamente risarcitoria per equivalente non sono certo ignote all’ordinamento. Infatti – ed il riferimento è pertinente in quanto si verte in tema di giurisdizione esclusiva –, è proprio una disposizione del codice civile, vale a dire l’art. 2058, richiamata dall’art. 30 del recente d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell’articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), a prevedere il risarcimento in forma specifica come un’eventualità («qualora sia in tutto o in parte possibile»), peraltro sempre sottoposta al potere discrezionale del giudice («tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore»).*

*In questo caso, secondo il “diritto vivente” cui il rimettente fa riferimento, il legislatore ha operato un non irragionevole bilanciamento che lo ha indotto, per i motivi già evidenziati, ad escludere la possibilità dell’intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull’autonomia dell’ordinamento sportivo”.*

<sup>74</sup> Per comodità e completezza, si riporta testualmente il “passaggio” della Corte su tale profilo.

“4.5. – Si deve, preliminarmente, condividere l’assunto del rimettente, che richiama un costante insegnamento di questa Corte, per cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (ex multis: sent. n. 403 del 2007, sent. n. 356 del 1996, ord. n. 85 del 2007).

Proprio in aderenza a questo principio, si osserva che è la stessa sentenza del Consiglio di Stato, dal rimettente ritenuta “diritto vivente”, a fornire, nel percorso argomentativo seguito (ed a prescindere da quanto in precedenza affermato in quella stessa sentenza), una chiave di lettura che fugi i dubbi di costituzionalità.

Nella sentenza si afferma, infatti, proprio con riferimento all’art. 1 del d.l. n. 220 del 2003 che «tali norme debbano essere interpretate, in un’ottica costituzionalmente orientata, nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal C.O.N.I. abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per

- b) ha ritenuto, pertanto - proprio per tale interpretazione della norma oggetto dello “scrutinio” di legittimità costituzionale (interpretazione in termini di insussistenza di una vera e propria preclusione alla tutela giurisdizionale e di configurabilità di una tutela giurisdizionale in forma meramente risarcitoria anche in materia disciplinare sportiva) - che la norma denunciata (interpretata in tale senso) non fosse viziata da illegittimità costituzionale ed ha qualificato la relativa “tutela risarcitoria” come una “*diversificata modalità di tutela giurisdizionale*”<sup>(75)</sup>;
- c) ha individuato in tale nuovo “sistema” (esclusione della tutela demolitoria ed ammissibilità della sola tutela risarcitoria, in quanto ammessa anche in forma autonoma dall’art. 30 del Codice del Processo Amministrativo) il “*ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze proprie dei due portatori di interesse che si contrappongono*” (ovvero l’autonomia dell’ordinamento sportivo e l’esigenza di tutela giurisdizionale dei relativi tesserati) ed ha ritenuto che, in tale modo, il legislatore avrebbe operato un “*non irragionevole bilanciamento*” degli interessi in gioco<sup>(76)</sup>.

---

*l’ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell’atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere». Si precisa, altresì, che «Il Giudice amministrativo può, quindi, conoscere, nonostante la riserva a favore della “giustizia sportiva”, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione».*

*Quindi, qualora la situazione soggettiva abbia consistenza tale da assumere nell’ordinamento statale la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, in base al ritenuto “diritto vivente” del giudice che, secondo la suddetta legge, ha la giurisdizione esclusiva in materia, è riconosciuta la tutela risarcitoria.*

*In tali fattispecie deve, quindi, ritenersi che la esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari – posta a tutela dell’autonomia dell’ordinamento sportivo – non consente che sia altresì esclusa la possibilità, per chi lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno”.*

<sup>75</sup> Per comodità e completezza, si riporta testualmente il “passaggio” della Corte su tale profilo.

*“È sicuramente una forma di tutela, per equivalente, diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo (ed infatti si verte in materia di giurisdizione esclusiva), ma non può certo affermarsi che la mancanza di un giudizio di annullamento (che, oltretutto, difficilmente potrebbe produrre effetti ripristinatori, dato che in ogni caso interverrebbe dopo che sono stati esperiti tutti i rimedi interni alla giustizia sportiva, e che costituirebbe comunque, in questi casi meno gravi, una forma di intromissione non armonica rispetto all’affermato intendimento di tutelare l’ordinamento sportivo) venga a violare quanto previsto dall’art. 24 Cost.. Nell’ambito di quella forma di tutela che può essere definita come residuale viene, quindi, individuata, sulla base di una argomentata interpretazione della normativa che disciplina la materia, una diversificata modalità di tutela giurisdizionale”.*

<sup>76</sup> Per comodità e completezza, si riporta testualmente il “passaggio” della Corte su tale profilo.

*“È utile, al riguardo, sottolineare quanto questa Corte ha già avuto modo di affermare nella sentenza n. 254 del 2002, quando ha esaminato una questione relativa all’esonero di responsabilità che l’allora vigente normativa concedeva ai gestori del servizio telegrafico, e cioè che «appartiene alla sfera della discrezionalità legislativa apportare una deroga al diritto comune della responsabilità civile che realizzi un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze proprie» dei due portatori di interesse che si contrappongono.*

*Tra l’altro, le ipotesi di tutela esclusivamente risarcitoria per equivalente non sono certo ignote all’ordinamento. Infatti – ed il riferimento è pertinente in quanto si verte in tema di giurisdizione esclusiva –, è proprio una disposizione del codice civile, vale a dire l’art. 2058, richiamata dall’art. 30 del recente d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell’articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), a prevedere il risarcimento in forma specifica come un’eventualità («qualora sia in tutto o in parte possibile»), peraltro sempre sottoposta al potere discrezionale del giudice («tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore»).*

*In questo caso, secondo il “diritto vivente” cui il rimettente fa riferimento, il legislatore ha operato un non irragionevole bilanciamento che lo ha indotto, per i motivi già evidenziati, ad escludere la possibilità dell’intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull’autonomia dell’ordinamento sportivo”.*

La posizione assunta dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 49/2011 delinea, pertanto, un sistema in cui - ferma restando la sussistenza di una giurisdizione “piena”, anche di tipo demolitorio, del Giudice Amministrativo in materie non “riservate” alla Giustizia Sportiva (area delle questioni c.d. “amministrative”, quali affiliazione, tesseramento, ammissione ai campionati ecc.) - per le tipologie di questioni, invece, “riservate” alla Giustizia Sportiva dall’art. 2 della legge n. 280/2003 (con specifico riferimento all’area delle questioni disciplinari, ma verosimilmente estendibile anche all’area delle questioni tecniche), la tutela in sede giurisdizionale innanzi al Giudice Amministrativo non è del tutto preclusa, ma è limitata agli profili meramente risarcitori.

Tale soluzione apre nuove “frontiere” e nuove questioni per la esplicazione della giurisdizione del Giudice Amministrativo con riferimento al settore sportivo e soprattutto con riferimento alla (correlativa “altra faccia della medaglia”) individuazione dell’ampiezza della tutela giurisdizionale in materia disciplinare sportiva, che, allo stato attuale, appare “ristretta” ad una tutela meramente risarcitoria, difficilmente compatibile con i principi di effettività e di pienezza della tutela giurisdizionale sanciti, come “pietre miliari” del Processo Amministrativo, dall’art. 1 del Codice del Processo Amministrativo (<sup>77</sup>).

#### e) **Critica alla soluzione adottata dalla Corte Costituzionale.**

La soluzione adottata dalla Corte Costituzionale, a parere dello scrivente, non risulta condivisibile nei presupposti e nelle conseguenze, per una serie di ragioni; in particolare:

- a) la “riserva” prevista dall’art. 2 della legge n. 280/2003 in favore della Giustizia Sportiva si fondava esclusivamente su una sorta di “presunzione assoluta” di irrilevanza giuridico-economica della materia tecnica (lett. a) e della materia disciplinare (lett. b), come risultava dall’*incipit* dello stesso art. 2, che giustificava le successive “riserve” in base alla presunta “*applicazione dei principi di cui all’articolo 1*”, ovvero dei principi di “*autonomia*” dell’ordinamento sportivo, salvi i casi di “*rilevanza*” di situazioni giuridico-soggettive;
- b) non sono, pertanto, non condivisibili le altre ragioni giustificatrici della “riserva” individuate dalla Corte, ovvero:
  - b1) la presunta tardività “fisiologica” dell’intervento demolitorio del Giudice Amministrativo in materia disciplinare sportiva, oggettivamente smentita dalla realtà dei fatti, costituita dalla “pronta risposta” fornita in questi anni dal Giudice Amministrativo anche nella materia disciplinare sportiva (<sup>78</sup>);
  - b2) la asserita esistenza di una giurisprudenza, anteriore anche alla legge n. 280/2003, nel senso della esclusione della “*rilevanza*” delle questioni disciplinari sportive,

---

<sup>77</sup> Per completezza, si riporta il dato testuale della norma richiamata.

“1. *Effettività.*

1. *La giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo*”:

<sup>78</sup> In particolare, tutte le questioni dedotte innanzi al Giudice Amministrativo hanno sempre trovato una “risposta di giustizia” tempestiva, anche mediante la fissazione di Camere di Consiglio straordinarie ed in ragione del fatto che il Consiglio di Stato, con sentenza n. 5025/2004, aveva sancito il limite di legittimità della c.d. “pregiudiziale sportiva” nella misura in cui la Giustizia Sportiva fosse stata capace di fornire una risposta in tempi adeguati a garantire la situazione giuridica dedotta.

Con tale decisione il Consiglio di Stato ha infatti, chiarito che tutto il sistema di giustizia sportiva in genere, e la Camera di Conciliazione e di Arbitrato per lo Sport (ultimo grado di Giustizia Sportiva) in particolare, avrebbe dovuto prevedere dei termini molto “stretti” per la conclusione dei relativi procedimenti innanzi ad essa, “*in modo da esaurire i gradi della giustizia sportiva con sufficiente anticipo rispetto all’inizio del campionato senza pregiudicare l’effettività dell’eventuale tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo; solo in tal modo, il previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva, previsto dall’art. 3 della legge n. 280/2003, può essere ritenuto compatibile con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale*” (cfr. sent. pag. 29).

oggettivamente smentita dalla realtà dei fatti, costituita, invece, dall'esistenza di una giurisprudenza (anteriore e posteriore alla legge n. 280/2003, sopra ampiamente riportata) tutta nel senso della potenziale rilevanza (e, quindi, "giustiziabilità") delle questioni disciplinari sportive;

- c) in sostanza, dovendo necessariamente attenersi alla lettera ed alla *ratio* della norma in questione (riserva per presunta irrilevanza giuridico-economica delle questioni disciplinari), la Corte avrebbe potuto, più semplicemente, valutare la legittimità o meno di tale riserva e dichiarare la norma costituzionalmente legittima o meno (in particolare, a parere dello scrivente, essa avrebbe dovuto dichiararne l'illegittimità costituzionale, stante la oggettiva potenziale rilevanza giuridico-economica delle questioni disciplinari, come unanimemente riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa richiamata), senza cercare necessariamente una soluzione (piuttosto "forzata") per salvare comunque la norma in questione;
- d) inoltre, la soluzione "individuata" dalla Corte Costituzionale non ha considerato il fatto che la tutela di ordine risarcitorio costituisce un "rimedio" peggiore dello stesso male (illegittimità del provvedimento) e dovrebbe essere considerata, quindi, solo come una sorta di *extrema ratio*, da scongiurare quanto più possibile, stante il "carattere dannoso" del risarcimento dei danni per tutti gli interessi dell'intero "sistema" ("casse federali" peraltro sovvenzionate con "soldi pubblici"; interesse al ripristino della legalità e della regolarità agonistica, che resta frustrato mediante l'irrogazione di un provvedimento disciplinare poi riconosciuto come illegittimo, ma non più "rimovibile" ecc.), come ben evidenziato dalla dottrina<sup>79</sup>;
- e) infine, la soluzione della tutela meramente risarcitoria risulta inadeguata a soddisfare gli interessi in gioco ed, anzi, si pone in termini negativi, con riferimento ai vari interessi contrapposti nelle questioni disciplinari sportive:
  - e1) sia per i soggetti condannati in esito ai relativi procedimenti disciplinari, ai quali è preclusa la possibilità di ottenere la "demolizione" dei relativi provvedimenti, spesso lesivi anche, e soprattutto, dal punto di vista della dignità personale (insuscettibile di tutela mediante la mera forma risarcitoria), oltre che della sfera professionale, imprenditoriale ed economica;
  - e2) sia per le Istituzioni dell'ordinamento sportivo (Federazioni sportive), le quali si trovano ad essere esposte al rischio di condanna al risarcimento dei danni (ben più gravoso del semplice rischio di annullamento del provvedimento impugnato);

---

<sup>79</sup> Su tale aspetto, si veda, in particolare, R. CAPONIGRO, *Annullamento dell'aggiudicazione ed effetti del contratto*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) - che, seppure riferito alla materia degli appalti, ha una valenza senz'altro generale, per la universalità delle considerazioni esposte dall'Autore - e, in particolare, nelle conclusioni di tale articolo, laddove l'Autore evidenzia il "carattere dannoso" del risarcimento dei danni per tutti gli interessi dell'intero sistema (casse erariali, interesse alla legalità, interesse allo svolgimento del servizio da parte del migliore ecc.).

Si riporta una parte testuale del tale articolo.

*"La considerazione che la norma comunitaria è strutturata in modo da riconoscere il risarcimento del danno per equivalente patrimoniale solo ove non sia possibile soddisfare l'interesse sostanziale del concorrente illegittimamente pretermesso con il bene della vita al quale aspira conferma, a mio avviso, che il risarcimento dei danni non è la panacea per tutte le situazioni patologiche e che non può essere affatto posto sullo stesso piano della soddisfazione in forma specifica dell'interesse sostanziale, rispetto alla quale si pone in rapporto di sussidiarietà e non di alternatività.*

*In proposito, occorre rilevare che la soddisfazione in forma specifica dell'interesse sostanziale, vale a dire l'attribuzione del bene della vita, costituisce un effetto "naturale" dell'esecuzione della sentenza di annullamento e che il risarcimento del danno, di contro, contrasta con l'interesse pubblico che l'amministrazione aggiudicatrice è chiamata ontologicamente a perseguire sia perché determina che la prestazione venga eseguita da chi non è il "giusto" ed il "miglior" contraente sia perché comporta per la finanza pubblica un aggravio di spesa dovendo la stazione appaltante compensare le prestazioni rese dall'illegittimo aggiudicatario e risarcire il danno, ricorrendone i presupposti, all'imprenditore che sarebbe stato legittimo aggiudicatario o legittimo concorrente e contrasta altresì con l'interesse del ricorrente vittorioso in giudizio che perde comunque la possibilità di conseguire le qualificazioni ed i titoli professionali relativi all'esecuzione dell'appalto".*

- e3) sia per i componenti di tutti gli organismi di Giustizia Sportiva ad ogni livello, i quali corrono il rischio di vedersi condannati in prima persona (o di vedersi richiedere dalle relative Federazioni o dal CONI in rivalsa) a pagare il risarcimento dei danni determinati dall'emanazione dei provvedimenti emanati (sotto tale profilo, sarà quantomeno opportuno che tali soggetti stipulino un'assicurazione professionale per l'attività svolta come Giudice Sportivo).

**f) Conseguenze e prospettive di “sistema”.**

La decisione della Corte Costituzionale apre, inoltre, varie questioni relative alla sua applicazione ed alle relative conseguenze nel “sistema” della tutela giurisdizionale in materia sportiva, con specifico riferimento a:

- 1) la vincolatività o meno di tale nuova impostazione;
- 2) la proponibilità dell'azione risarcitoria anche con riferimento alle questioni tecniche;
- 3) l'ammissibilità o meno dell'azione di risarcitoria di reintegrazione in forma specifica;
- 4) l'esigenza di considerare la colpa “*in re ipsa*”.

**f1) Il carattere non vincolante della sentenza della Corte Costituzionale (in quanto interpretativa di rigetto).**

La sentenza della Corte Costituzionale in questione – in quanto decisione interpretativa di rigetto – risulta priva di carattere vincolante (se non per il singolo caso, in relazione al quale è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dal TAR Lazio con l'ordinanza n. 241/2010).

Infatti, la giurisprudenza, facendo leva sul fatto che l'interpretazione autentica (come tale, vincolante) della legge è consentita al solo legislatore, ha rilevato il carattere non vincolante delle decisioni interpretative di rigetto della Corte Costituzionale, nonché il fatto che le stesse assumono, pertanto, il carattere di meri “precedenti”<sup>(80)</sup>.

---

<sup>80</sup> Particolarmente interessante risulta, sotto tale profilo, Cass., SS.UU, 17 maggio 2004, n. 23016, della quale si riportano alcuni “stralci” particolarmente significativi.

“5. È unanime in dottrina l'opinione che esclude il valore vincolante delle decisioni interpretative di rigetto, in quanto sprovviste dell'efficacia erga omnes attribuita dall'articolo 136, comma 1, della Costituzione alle sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale di una norma di legge. Per rendersi conto dell'incontrovertibilità dell'affermazione basta osservare che se a dette decisioni dovessero riconoscersi effetti vincolanti per i giudici, la Corte costituzionale sarebbe investita di un potere di interpretazione autentica che, nel sistema vigente, è riservato in via esclusiva al legislatore, La stessa posizione è stata ripetutamente espressa dalle Su Penali di questa Corte”.

...omissis...

“ Le Su intendono riaffermare tali principi, rilevando che tutti i propri reiterati interventi sono univocamente orientati nel senso dell'esclusione dell'efficacia vincolante delle sentenze interpretative (cfr. Cassazione, Su, 15 dicembre 1998, Alagni; 13 luglio 1999, Gallieri; 23 febbraio 2000, D'Amuri). L'ordinamento vigente non permette, in definitiva, di configurare un limite più rigido di quello negativo o indiretto testé delineato, tanto più che sarebbe veramente incoerente ipotizzare nei confronti degli altri giudici condizionamenti più incisivi di quelli che sorgono a carico del giudice che ha sollevato l'incidente di costituzionalità.

In conclusione, in risposta al quesito relativo agli effetti delle decisioni interpretative di rigetto, deve essere enunciato il seguente principio di diritto: «Le decisioni interpretative di rigetto della Corte costituzionale non hanno efficacia erga omnes, a differenza di quelle dichiarative dell'illegittimità costituzionale di norme, e pertanto determinano solo un vincolo negativo per il giudice del procedimento in cui è stata sollevata la relativa questione. In tutti gli altri casi il giudice conserva il potere-dovere di interpretare in piena autonomia le disposizioni di legge a norma dell'articolo 101, comma 2, Costituzione purché ne dia una lettura costituzionalmente orientata, ancorché differente da quella indicata nella decisione interpretativa di rigetto».

6. Le decisioni interpretative di rigetto sono divenute sempre più frequenti ponendosi quale fattore di impulso delle dinamiche evolutive dell'ordinamento verso un sempre più completo adeguamento delle leggi alla Costituzione: in tale direzione la Corte costituzionale è stata seguita dalla giurisprudenza, tant'è che, in non poche occasioni, anche queste Su Penali hanno fatto propria l'interpretazione adeguatrice (cfr. Cassazione, Su, 24 gennaio 1996, Panigoni; 17 dicembre 1997, Pm in proc. Schillaci; Su, 23 febbraio 2000, D'Amuri; 30 ottobre 2002, Vottari).

---

Tuttavia, per preservare l'equilibrio del sistema e per salvaguardare il valore della certezza del diritto, deve essere ben chiaro che quel tipo di decisioni richiede, da parte di entrambe le Corti e degli altri giudici, la piena consapevolezza dei rispettivi ruoli e il "rispetto delle reciproche attribuzioni", al quale motivatamente si sono richiamate le Su nell'ordinanza del 15 luglio 2003, D'Agostino. E, non a caso, il presidente della Corte costituzionale dell'epoca, nell'illustrare l'attività svolta dalla Corte nell'anno 1999, ha segnalato i rischi insiti nelle decisioni interpretative di rigetto, le quali possono «far assumere alla Corte una funzione nomofilattica che non le appartiene».

Il meccanismo teso a prevenire contrasti interpretativi va identificato, anzitutto, nella collaudata dottrina del "diritto vivente", applicata dalla Corte costituzionale nei casi nei quali l'effettività e la stabilità dell'interpretazione giurisprudenziale sono tali da fare riconoscere che la norma vive ormai nell'ordinamento in modo così radicato che è difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore o di questa Corte" (sentenza 350/97). In presenza di un diritto vivente, pur potendo attribuire alla disposizione impugnata una diversa dimensione normativa, in varie occasioni il Giudice delle leggi, nell'esercizio della propria insindacabile discrezionalità, ha ritenuto preferibile adottare una pronuncia di incostituzionalità anziché una decisione interpretativa di infondatezza, che avrebbe potuto non essere condivisa dai giudici a causa del rifiuto di abbandonare interpretazioni giurisprudenziali consolidate. È utile precisare che, in tali situazioni, la Corte costituzionale ha seguito non soltanto il criterio quantitativo legato alla costanza e all'uniformità della giurisprudenza, ma ha tenuto conto anche della posizione del giudice da cui promana la scelta interpretativa, privilegiando gli orientamenti della giurisprudenza della Corte di cassazione, titolare della funzione di nomofilachia (cfr. sentenza 110/95 e 355/96), ed attribuendo particolare valenza alle decisioni delle Su, che hanno il compito di risolvere contrasti interni alla giurisprudenza di legittimità e di suggellare la prevalenza di una soluzione interpretativa sulle altre (sentenza 260/92, 292/85, 34/1977).

L'allineamento al diritto vivente è il risultato di una scelta di politica giudiziaria rimessa al prudente apprezzamento della stessa Corte costituzionale e corrisponde ad una linea di condotta che è stata qualificata in dottrina, di volta in volta, come "atteggiamento di self restraint", "compromesso", "autolimita" o "una sorta di inesperto patto istituzionale".

Un ulteriore mezzo di prevenzione dei conflitti derivanti dalle decisioni interpretative di rigetto è rappresentato dalla via indicata dall'orientamento della giurisprudenza di questa Corte, secondo cui - conformemente ad una risalente e tuttora accreditata dottrina - i giudici, pur non essendo vincolati da decisioni di questo tipo, non possono, però, applicare la norma nel significato ritenuto contrario alla Costituzione, sicché, in caso di dissenso, sono tenuti a ricercare una diversa soluzione ermeneutica o, se ciò sia impossibile, a sollevare incidente di costituzionalità, rimettendo nuovamente la questione alla Corte. Quest'ultima, poi, dovrà autonomamente scegliere se ribadire la precedente interpretazione o, re melius perpensa, modificarne la portata, ovvero dichiarare l'incostituzionalità della norma".

...omissis...

"Ma se le decisioni interpretative di rigetto non hanno efficacia erga omnes e non vincolano i giudici, deve necessariamente concludersi che all'interpretazione prescelta dalla Corte costituzionale può attribuirsi soltanto il valore proprio di un precedente autorevole, sempreché, ovviamente, questo sia sorretto da argomentazioni persuasive, tali da indurre i giudici, nell'esercizio delle loro autonome funzioni, a condividerlo e a farlo proprio. In definitiva, non basta che il Giudice delle leggi definisca una certa interpretazione come costituzionalmente obbligata e la sola compatibile con le norme della Costituzione perché questa possa imporsi all'osservanza dei giudici, essendo questi tenuti autonomamente a verificare, con l'uso di tutti gli strumenti ermeneutici dei quali dispongono, se la norma possa realmente assumere quel significato e quella portata. E, qualora le premesse ermeneutiche della soluzione proclamata costituzionalmente obbligata travalichino i limiti dell'interpretazione letterale-logico-sistematica, i giudici hanno il dovere di non attenersi a quella soluzione, per la decisiva ragione che, in caso contrario, disapplicherebbero una norma vigente e arrecherebbero un vulnus ai principi di legalità e di soggezione alla legge".

\*

Tale impostazione risulta consolidata in giurisprudenza.

In particolare, si vedano, in giurisprudenza (oltre alla decisione sopra ampiamente richiamata):

- a) Cass., SS.UU., n. 574/2007: "l'interpretazione che, di una norma sottoposta a scrutinio di costituzionalità, offre la Corte costituzionale in una sentenza di non fondatezza non costituisce un vincolo per il giudice successivamente chiamato ad applicare quella norma", pur riconoscendo che "quella interpretazione, se non altro per l'autorevolezza della fonte da cui proviene, rappresenta un fondamentale contributo ermeneutico che non può essere disconosciuto senza l'esistenza di una valida ragione";
- b) Cass., SS.UU., n. 22601/2004: "nella giurisprudenza del giudice delle leggi e di questa Corte, si è di frequente verificato un reciproco adeguamento di ciascun ordine di giudici alle soluzioni adottate dall'altro ordine", ha fatto riferimento alla "recente sentenza delle Sezioni unite penali di questa Corte (31 marzo 2004, n. 23106: recte 23016), la quale nega l'esistenza di un vincolo erga omnes derivante da pronunce costituzionali interpretative di rigetto o d'inammissibilità, fatto salvo il loro valore di precedente autorevole";
- c) Consiglio di Stato n. 1292/1996: "L'ordinanza di rimessione non è identificabile come un giudicato interno, al punto di precludere allo stesso giudice, una volta tornato in possesso del fascicolo su rinvio della Corte, la

Alla luce di tale principio di non vincolatività della sentenza della Corte Costituzionale n. 49/2011 e del “coro” (pressochè unanime) di critiche sollevatosi in dottrina nei confronti della stessa (<sup>81</sup>), è, pertanto, auspicabile che la giurisprudenza amministrativa:

- a) valuti l’opportunità di considerare nuovamente l’interpretazione costituzionalmente orientata originariamente propugnata dal TAR Lazio, unica interpretazione che consentiva (e che potrebbe ancora consentire), limitatamente alle questioni disciplinari di rilevanza giuridico-economica, una tutela giurisdizionale piena ed effettiva;
- b) oppure valuti l’opportunità di rimettere nuovamente alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, lett. b, della legge n. 280/2003, in quanto comunque potenzialmente illegittima per violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost., laddove (pur ammettendosi l’azione meramente risarcitoria, secondo l’interpretazione datane dalla Corte Costituzionale) esclude comunque una tutela demolitoria, in maniera ingiustificata ed in palese violazione dei principi di effettività e pienezza della tutela giurisdizionale, sanciti dall’art. 1 C.P.A. come corollario indefettibile dell’art. 24 della Costituzione.

## **f2) La proponibilità dell’azione risarcitoria anche per le questioni tecniche.**

Al di là della vincolatività o meno della nuova impostazione fornita da parte della Corte Costituzionale, ove essa si dovesse consolidare anche nella giurisprudenza amministrativa, si rileva come la stessa interpretazione della riserva (come esclusione della giurisdizione del Giudice

---

*riconsiderazione integrale sulla manifesta infondatezza o meno della questione pregiudiziale suaccennata. L’irriducibilità a giudicato è desumibile non soltanto dalla natura di ordinanza dell’atto che solleva la questione, ma anche dalla circostanza che lo stesso atto ha proposto, come di regola, una questione, appunto, pregiudiziale rispetto all’oggetto del giudizio instaurato davanti al giudice a quo, consistente, nel caso, nella pretesa creditoria dedotta dai conservatori dei registri immobiliari, essendo noto che sulle questioni pregiudiziali di costituzionalità non si forma vincolo nemmeno dopo la pronuncia di merito della Corte. Vale a dire, che, tornata al giudice remittente la « materia legislativa », perfino con le innovazioni introdotte dalla Corte costituzionale, il medesimo giudice è di nuovo libero di rivedere la vicenda in contesa anche trascurando, con adeguata motivazione, l’applicabilità alla controversia di base delle fonti normative da lui da principio censurate con il dubbio di costituzionalità”.*

<sup>81</sup> Con riferimento a tale sentenza della Corte Costituzionale, la dottrina ha assunto una posizione piuttosto critica, evidenziando come la configurazione di un sistema a giurisdizione meramente risarcitoria - laddove non giustificato da ragioni eccezionali, quali, ad esempio, la disciplina dell’art. 125 del Codice del Processo Amministrativo (C.P.A.), che prevede l’unico caso di giurisdizione meramente risarcitoria per diretta previsione legislativa, in materia di infrastrutture strategiche (nell’ottica di evitare che la realizzazione di tali infrastrutture possa essere “ritardata” dalla presentazione di ricorsi avverso l’aggiudicazione delle relative gare) - possa concretare una irragionevole limitazione della “pienezza” ed “effettività” della tutela giurisdizionale, sancite dall’art. 1 del C.P.A..

Per un approfondimento della dottrina relativa alla sentenza della Corte Costituzionale in questione, si veda, in particolare, il Primo Numero della nuova Rivista di Diritto dello Sport del CONI: i relativi articoli in essa contenuti (scaricabili su <http://www.coni.it/rivista-di-diritto-sportivo.html>) sono i seguenti (secondo lo stesso ordine riportato nella Rivista indicata): F. BLANDO, *Finale di partita. La Corte Costituzionale "salva" l'autonomia dell'ordinamento sportivo italiano*; S. FANTINI, *La soluzione di compromesso della Sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale*; T.E. FROSINI, *La Giustizia sportiva davanti alla giustizia costituzionale*; A. SCALA, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, diritto d'azione ex art. 24 Cost., effettività della tutela giurisdizionale: una convivenza impossibile?*; M.R. SPASIANO, *La sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale: un'analisi critica e un tentativo di "riconduzione a sistema"*; A. PALMIERI, *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la consulta crea un ibrido*; A.E. BASILICO, *La tutela esclusivamente risarcitoria contro i provvedimenti sanzionatori del Coni e delle Federazioni*.

Per una specifica disamina dei vari “passaggi” motivazionali della decisione della Corte Costituzionale richiamata, nonché per una lettura critica della stessa ed un’analisi delle prospettive successive a tale decisione, si consenta di richiamare E. LUBRANO, *La Corte Costituzionale n. 49/2011: “nascita” della giurisdizione meramente risarcitoria o “fine” della giurisdizione del Giudice Amministrativo in materia disciplinare sportiva..?..*, pubblicato sulle Riviste telematiche [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), [www.rdes.com](http://www.rdes.com) e su *Diritto e Formazione* n. 2/2011.

Amministrativo dal punto di vista meramente “demolitorio”, ferma restando la sussistenza di una giurisdizione meramente risarcitoria) sancita dalla lett. b dell’art. 2 della legge n. 280/2003 - ovvero nell’area delle questioni di natura disciplinare - dovrebbe parallelamente essere applicata anche alla riserva prevista dalla lett. a dell’art. 2 della legge n. 280/2003 (c.d. area delle questioni di “natura tecnica”).

In sostanza - se la riserva di cui alla lett. b (materia disciplinare), secondo l’impostazione della Corte Costituzionale, non si giustifica giuridicamente per una sorta di “presunzione di irrilevanza” giuridico-economica di tutte le questioni disciplinari sportive, ma in ragione dell’esigenza di garantire il principio di autonomia dell’ordinamento sportivo (e cioè, al fine di evitare che le decisioni della Giustizia Sportiva possano essere “sovvertite”, a distanza di tempo, dalla Giustizia Amministrativa) - nello stesso senso, simmetricamente, dovrebbe essere letta la riserva di cui alla lett. a (materia tecnica), ovvero dando atto del fatto che l’esclusione della giurisdizione demolitoria del Giudice Amministrativo non sia dovuta alla “irrilevanza giuridico-economica” delle questioni tecniche (alcune delle quali possono, invece, avere una notevole rilevanza giuridico-economica, come, ad esempio, la mancata concessione, per “svista arbitrale” rilevata dalle telecamere, di un goal decisivo in una partita decisiva per l’assegnazione dello “Scudetto” o della qualificazione in Champions League), ma all’esigenza di garantire l’autonomia dell’ordinamento sportivo (e cioè, al fine di evitare che le decisioni degli Arbitri di gara possano essere “sovvertite”, a distanza di tempo, dalla Giustizia Amministrativa).

Ne consegue che, così come le questioni disciplinari, anche le questioni tecniche, pur non essendo possibile chiedere al Giudice Amministrativo la “demolizione” delle decisioni degli Arbitri assunte sul campo di gioco, potrebbero essere oggetto di richieste risarcitorie secondo il “parametro interpretativo” individuato dalla Corte Costituzionale<sup>(82)</sup>.

### **f3) La questione della ammissibilità o meno dell’azione risarcitoria di reintegrazione in forma specifica.**

Ulteriore questione che è stata posta, innanzi alla Giustizia Amministrativa, è costituita dalla ammissibilità della azione di risarcimento dei danni mediante reintegrazione in forma specifica, ai sensi dell’art. 2058, prima parte, c.c., espressamente richiamato dall’art. 30 C.P.A..

Tale questione è stata, in particolare, sollevata dalla Società Cagliari Calcio, in relazione alla contestazione di un provvedimento disciplinare, con la quale la stessa era stata destinataria di un provvedimento disciplinare dell’omologazione di una gara di Campionato di calcio di Serie A 2012-2013 (gara Cagliari-Roma) di sconfitta “a tavolino” con il risultato di 0-3. In relazione a tale sanzione disciplinare, la Società Cagliari ha presentato ricorso alla Giustizia Amministrativa, chiedendo di ordinare lo svolgimento della gara prima della conclusione del Campionato di Serie A 2012-2013, concretante una forma di risarcimento dei danni mediante reintegrazione in forma specifica, costituente la forma risarcitoria principale prevista dall’art. 2058 c.c.: tale richiesta sembrava porsi, pertanto, pienamente in linea con i principi sanciti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 49/2011, che ha sancito che, in materia disciplinare sportiva, gli interessati possono esperire innanzi alla Giustizia Amministrativa soltanto un’azione risarcitoria.

<sup>82</sup> In tale possibile scenario dell’immediato futuro, potrebbe essere opportuno:

- a) che lo sport “apra” alla tecnologia, al fine di “correggere” eventuali errori umani sul campo di giuoco (in tal modo, evitando “danni milionari” che poi potrebbero essere oggetto di richieste risarcitorie);
- b) che i singoli Arbitri (o le relative Associazioni di Arbitri) stipulino un’assicurazione professionale per i danni che essi possono determinare nell’esercizio della relativa attività (così come già “suggerito” per i vari componenti della Giustizia Sportiva a tutti i livelli), al fine di garantirsi comunque dal rischio di richieste risarcitorie “milionarie”.

In particolare, secondo la Società ricorrente:

- 1) la lettura della sentenza della Corte Costituzionale n. 49/2011 evidenzia come la stessa, in materia disciplinare sportiva, abbia configurato un'azione risarcitoria, da intendersi in forma piena, ovvero come comprensiva di entrambe le forme risarcitorie previste dall'art. 2058 c.c. (ovvero risarcimento mediante reintegrazione in forma specifica e risarcimento in forma monetaria), richiamato dall'art. 30 C.P.A., tanto è che la stessa sentenza in questione richiama anche testualmente sia la reintegrazione in forma specifica (per ben due volte), sia gli artt. 2058 c.c. e 30 C.P.A. (cfr., in particolare, penultimo paragrafo della sentenza in questione, ove si legge testualmente quanto segue: *“infatti – ed il riferimento è pertinente in quanto si verte in tema di giurisdizione esclusiva -, è proprio una disposizione del codice civile, vale a dire l'art. 2058, richiamata dall'art. 30 del recente D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, ... a prevedere il risarcimento in forma specifica ...”*);
- 2) in ogni caso - anche laddove vi fossero dei dubbi interpretativi del *“dictum”* di tale sentenza della Corte Costituzionale - l'interpretazione del suo contenuto andrebbe condotta secondo i principi generali (logica, teleologica, sistematica, costituzionalmente e comunitariamente orientata): in tale ottica - in assenza di alcuna chiara e specifica restrizione alla sola figura del risarcimento in forma monetaria ed alla luce dei principi generali dell'ordinamento (art. 24 Cost., effettività e pienezza della tutela giurisdizionale ecc.) - la stessa non può che essere interpretata come riferita all'ammissibilità dell'azione risarcitoria in generale (comprensiva di reintegrazione in forma specifica e del risarcimento per equivalente) e non certo come riferita all'ammissibilità della sola azione risarcitoria in forma monetaria; infatti, in tale seconda ipotesi, si darebbe alla stessa un'interpretazione restrittiva, non ragionevole e non giustificata alla luce del giusto temperamento degli interessi in gioco; sarebbe, infatti, assolutamente adeguata a garantire il perseguimento di tutti gli interessi in gioco (autonomia dell'ordinamento sportivo da una parte e effettività e pienezza della tutela giurisdizionale dall'altra) la configurazione, in materia disciplinare sportiva, di un *“sistema”* che:
  - a) da un lato, precluda l'azione demolitoria, in tale modo evitando che provvedimenti disciplinari sportivi (ad esempio, penalizzazioni in classifica) possano essere annullati dal Giudice Amministrativo dopo la conclusione della stagione agonistica, in un momento (nella stagione agonistica successiva) nel quale non sarebbe più materialmente possibile correggere le classifiche finali della relativa stagione agonistica, che ormai avrebbero determinato tutte le loro conseguenze (promozioni, retrocessioni, qualificazioni per competizioni europee ecc.): in questa ottica, pertanto, la Corte Costituzionale riconosce come giustificabile l'esclusione della tutela demolitoria, proprio per evitare *“intromissioni non armoniche”* nell'ordinamento sportivo;
  - b) dall'altro lato, consenta l'esercizio di una tutela *“ristretta”*, ovvero meramente risarcitoria, ma comunque in forma effettiva e piena, ovvero come comprensiva delle due forme previste dall'art. 2058 c.c. (forma della reintegrazione in forma specifica e forma monetaria), in considerazione del fatto che, in tale modo, laddove la richiesta di tutela pervenga al Giudice Amministrativo prima della fine della stagione agonistica (come nel caso della questione relativa alla gara Cagliari-Roma), quando ancora le classifiche finali delle competizioni agonistiche non si sono definitivamente *“cristallizzate”*, sia consentita una tutela risarcitoria anche mediante reintegrazione in forma specifica, che permetta, senza alcuna *“intromissione non armonica”*, di tutelare tutti gli interessi in gioco (e, *in primis*, quello della regolarità delle competizioni agonistiche), evitando il definitivo consolidarsi dei danni, successivamente risarcibili soltanto in forma monetaria; è, infatti, evidente, sia in base all'art. 2058 c.c., sia in base alla giurisprudenza amministrativa recente, che l'ordinamento della Giustizia Amministrativa si pone come obiettivo primario quello della restituzione del *“bene*

della vita” leso, mediante ripristino della legalità violata e, soltanto in via sussidiaria (ove non sia più materialmente ripristinabile la legalità violata), l’obiettivo di fornire una tutela residuale in forma monetaria <sup>(83)</sup>.

Con riferimento a tale questione, la giurisprudenza amministrativa ha risposto negativamente, attenendosi ad un’interpretazione restrittiva della sentenza della Corte Costituzionale n. 49/2011, ovvero limitando l’ammissibilità della tutela risarcitoria in materia disciplinare sportiva al solo risarcimento per equivalente (forma sussidiaria prevista dalla seconda parte dell’art. 2058 c.c.) ed escludendo l’ammissibilità della relativa tutela risarcitoria mediante reintegrazione in forma specifica (forma principale prevista dalla prima parte dell’art. 2058 c.c.) <sup>(84)</sup>.

---

<sup>83</sup> La giurisprudenza amministrativa si è soffermata a più riprese a sottolineare il fatto che la tutela processuale mira in via principale a tutelare direttamente il bene della vita oggetto del ricorso, costituendo il risarcimento del danno (tutela per equivalente) una misura puramente residuale, limitato ai casi estremi in cui sia impossibile od estremamente difficile, la tutela in forma specifica.

In tale senso, a titolo esemplificativo, si vedano, da ultimo: Cons. Stato, Sez. V, 27 marzo 2013, n. 1833, e Cons. Stato, Sez. V, 8 novembre 2012, n. 5686 (testualmente identiche sul punto, proprio a sancire il carattere ormai pacifico di tali principi: *“di norma, la via del risarcimento per equivalente viene percorsa qualora risulti preclusa quella della tutela in forma specifica; la reintegrazione in forma specifica rappresenta, peraltro, in ambito amministrativo l’obiettivo tendenzialmente primario da perseguire e il risarcimento per equivalente costituisce invece una misura residuale, di norma subordinata all’impossibilità parziale o totale di giungere alla correzione del potere amministrativo, come dimostra, d’altra parte, anche la vicenda giurisprudenziale e normativa relativa alla dichiarazione di inefficacia del contratto d’appalto, come da ultimo risolta per effetto del d. lgs. n. 53-2010, le cui previsioni sono confluite nel Codice del processo amministrativo agli artt. 121 e ss.”*).

<sup>84</sup> Per completezza, si riporta il dato testuale delle ordinanze cautelari del TAR Lazio e del Consiglio di Stato, relative alla questione Cagliari-Roma.

\*

TAR Lazio, Sez. Terza Quater, ordinanza 24 aprile 2013, n. 1783.

*“Vista la richiesta di risarcimento danni in forma specifica;*

*Considerato che nella citata sentenza n. 49 del 2011 il giudice delle leggi - nel dichiarare non fondata la questione relativa alla legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lett. b) e comma 2, d.l. 19 agosto 2003, n. 220, nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la decisione di controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo - ha posto in rilievo che la mancata praticabilità della tutela impugnatoria non toglie che le situazioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo siano adeguatamente tutelabili innanzi al giudice amministrativo mediante la tutela risarcitoria per equivalente;*

*Considerato, pertanto, che alla luce dei principi dettati dal giudice delle leggi il giudice amministrativo può conoscere, nonostante la riserva a favore della “giustizia sportiva”, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, solo in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria per equivalente proposta dal destinatario della sanzione;*

*Considerato invero che l’intero tessuto argomentativo della sentenza della Corte costituzionale, nonché gli espressi richiami al risarcimento del danno per equivalente, portano ad escludere la possibilità che il giudice amministrativo possa pronunciare anche sulla domanda di condanna al risarcimento in forma specifica;*

*Considerato infatti che il giudice delle leggi ha chiarito espressamente che il ristoro che può essere riconosciuto dal giudice amministrativo è “una forma di tutela, per equivalente” e che “non può certo affermarsi che la mancanza di un giudizio di annullamento” viola quanto previsto dall’art. 24 Cost.;*

*Considerato che il risarcimento in forma specifica – che costituisce, in uno a quello per equivalente, una delle modalità di ristoro del danno ingiustamente subito – è caratterizzato dalla rimozione della fonte e delle sue conseguenze pregiudizievoli, essendo volto a ristabilire la situazione giuridica esistente al momento in cui si è verificato il danno, con l’attribuzione al danneggiato della medesima utilità giuridico-economica lesa dalla condotta illecita o, comunque, delle stesse utilità garantite dalla legge, non già quindi, come per l’altra forma di risarcimento, di utilità solo equivalenti;*

*Considerato dunque che la necessità, per ottenere la reintegra in forma specifica, di annullare l’atto lesivo esclude la possibilità di far rientrare tale forma di risarcimento tra quelle ammesse dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 49 del 2011;*

*Ritenuto, ad avviso del Collegio, che l’annullamento – anche se ai soli fini di riconoscere il risarcimento in forma specifica – della sanzione della perdita a tavolino della partita Cagliari-Roma comporterebbe quella “forma di intromissione non armonica rispetto all’affermato intendimento di tutelare l’ordinamento sportivo” che il giudice delle*

Considerato il carattere cautelare delle decisioni della Giustizia Amministrativa emanate in ordine alla questione in oggetto, non è irrealistico (ed è, anzi, senz'altro auspicabile) che tale questione possa essere, in un prossimo futuro, "ripensata" dalla giurisprudenza ("*re melius perpensa*"), nel senso dell'apertura all'ammissibilità dell'azione di risarcimento dei danni in tutte le forme previste dall'art. 2058 c.c., ivi compresa la reintegrazione in forma specifica.

#### **f4) L'esigenza di "sistema" di considerare la colpa "*in re ipsa*".**

---

leggi, con la sua pronuncia di manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, ha voluto espressamente evitare;

Considerato altresì che non c'è spazio per rimettere – come richiesto dalla ricorrente – la questione alla Corte costituzionale perché valuti la conformità, ai principi della Carta costituzionale, della possibilità di riconoscere il solo risarcimento per equivalente, avendo il giudice delle leggi già motivatamente affermato che "nell'ambito di quella forma di tutela che può essere definita come residuale viene, quindi, individuata, sulla base di una argomentata interpretazione della normativa che disciplina la materia, una diversificata modalità di tutela giurisdizionale"; che "le ipotesi di tutela esclusivamente risarcitoria per equivalente non sono certo ignote all'ordinamento. Infatti – ed il riferimento è pertinente in quanto si verte in tema di giurisdizione esclusiva –, è proprio una disposizione del codice civile, vale a dire l'art. 2058, richiamata dall'art. 30 del recente d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 ..., a prevedere il risarcimento in forma specifica come un'eventualità («qualora sia in tutto o in parte possibile»), peraltro sempre sottoposta al potere discrezionale del giudice («tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore») e che "in questo caso, secondo il diritto vivente cui il rimettente fa riferimento, il legislatore ha operato un non irragionevole bilanciamento che lo ha indotto, per i motivi già evidenziati, ad escludere la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo";

Considerato dunque che la richiesta di risarcimento in forma specifica è inammissibile;

Considerato di dover rinviare alla fase del merito l'esame della domanda di risarcimento danni per equivalente, non essendo configurabile, rispetto alla stessa, un danno grave e irreparabile che giustifichi la pronuncia cautelare;

Ritenuto per tutto quanto detto che non sussistono i presupposti previsti per l'accoglimento dell'istanza cautelare.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater)  
Pronunciando sull'istanza cautelare, come in epigrafe proposta, la respinge".

\*

Consiglio di Stato, Sez. Sesta, ordinanza 7 maggio 2013, n. 1628.

"Considerato che nella controversia in esame viene in rilievo la richiesta dei danni consequenziali all'applicazione di una sanzione disciplinare, irrogata da un organo dell'ordinamento sportivo;

considerato che la cognizione delle cause relative a sanzioni disciplinari è riservata dalla legge (art. 2 del d.-l. 19 agosto 2003 n. 220) agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo, in applicazione del principio di autonomia, riconosciuto a tale ordinamento quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale;

considerato che, sia pure in sede di cognizione sommaria, propria di questa fase cautelare, non appare assistita da *fumus boni iuris* la pretesa della società appellante ad ottenere, in via interinale ed urgente, un ordine di rinnovazione della partita Cagliari-Roma, quale forma di reintegrazione in forma specifica della lesione asseritamente prospettata in relazione all'illegittimità della sanzione della sconfitta "a tavolino";

considerato, infatti, che nella delicata materia dei limiti esterni della giurisdizione statale, rispetto all'ordinamento sportivo, l'assetto degli interessi venuto a delinearsi, in particolare, a seguito della sentenza di questa sezione n. 5782 del 2008 e di quella della Corte costituzionale n. 49 del 2011, è nel senso che nelle materie "riservate" all'ordinamento sportivo (come appunto quella delle sanzioni disciplinari) l'azione esperibile dinanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, può consistere (nell'ambito della tutela aquiliana) solo nel risarcimento del danno per equivalente (pena, altrimenti, il *vulnus al suindicato principio autonomistico dell'ordinamento sportivo*);

considerato, in definitiva, che l'appello cautelare va respinto, per difetto di *fumus boni iuris* e che, anche in ordine al *periculum in mora*, appaiono prevalenti, nella comparazione dei contrapposti interessi propria di questa fase, quelli prospettati dalle parti appellate, anche in rapporto alle posizioni di classifica delle squadre in oggetto;

Considerato che gli oneri del presente grado cautelare possono essere compensati tra le parti, avuto riguardo alla particolarità della vicenda trattata.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione VI, respinge l'appello cautelare (r.g.n. 3209/2013)".

Alla luce del nuovo “sistema” messo “a punto” dalla Corte Costituzionale, lo stesso potrà dirsi “effettivamente” funzionante, secondo i principi della pienezza e della effettività della tutela sanciti dall’art. 1 del Codice del Processo Amministrativo, soltanto se la giurisprudenza amministrativa ammetterà - in questo “segmento” del sistema di tutela giurisdizionale costituito dal “disciplinare sportivo” ed in ragione del carattere di “eccezionalità” della tutela risarcitoria come unica forma di tutela - di considerare l’elemento soggettivo della “colpa” come elemento sussistente “*in re ipsa*” nell’eventuale accertamento di illegittimità del provvedimento disciplinare, come indicato, in materia di appalti, dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia della U.E. con decisione in data 30 settembre 2010 (causa n. 314) <sup>(85)</sup>.

Secondo tale impostazione della Corte di Giustizia U.E., infatti, laddove l’interessato si veda preclusa l’azione demolitoria ed ammessa la sola azione risarcitoria - per ragioni di diritto (come nel caso della disciplina italiana sulle infrastrutture strategiche, sancita dall’art. 125 C.P.A., che preclude, a priori, l’ammissibilità di un’azione demolitoria <sup>(86)</sup>) o per ragioni di fatto (come nel caso in cui il giudizio amministrativo abbia avuto tempi più lunghi rispetto all’esecuzione del contratto e si arrivi, quindi, a sentenza in una situazione di ormai avvenuta esecuzione del relativo contratto) - lo stesso non deve avere l’onere di dimostrare (oltre all’elemento oggettivo, costituito dalla prova dell’illegittimità del provvedimento contestato) anche l’elemento soggettivo (costituito dalla “colpa” dell’Amministrazione).

---

<sup>85</sup> Nella nuova impostazione giurisprudenziale, sancita dalla Corte di Giustizia dell’Unione Europea, con sentenza 30 settembre 2010, n. 314, seppure con riferimento alla materia degli appalti, la prova dell’elemento soggettivo non è più richiesta ai fini del riconoscimento del risarcimento del danno, in quanto esso sarebbe insito *in re ipsa* nell’illegittimità del provvedimento.

La Corte di Giustizia Europea, nella sentenza 30 settembre 2010, n. 314 (Stadt Graz C. Strabag), ha, infatti, statuito che (segue il dispositivo): “*La direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all’applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale, la quale subordini il diritto a ottenere un risarcimento a motivo di una violazione della disciplina sugli appalti pubblici da parte di un’amministrazione aggiudicatrice al carattere colpevole di tale violazione, anche nel caso in cui l’applicazione della normativa in questione sia incentrata su una presunzione di colpevolezza in capo all’amministrazione suddetta, nonché sull’impossibilità per quest’ultima di far valere la mancanza di proprie capacità individuali e, dunque, un difetto di imputabilità soggettiva della violazione lamentata*”.

<sup>86</sup> Per completezza, si riporta il dato testuale dell’art. 125 C.P.A..

“125. *Ulteriori disposizioni processuali per le controversie relative a infrastrutture strategiche*

1. *Nei giudizi che riguardano le procedure di progettazione, approvazione, e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi e relative attività di espropriazione, occupazione e asservimento, di cui alla parte II, titolo III, capo IV del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, oltre alle disposizioni del presente Capo, con esclusione dell’articolo 122, si applicano le seguenti previsioni.*

2. *In sede di pronuncia del provvedimento cautelare, si tiene conto delle probabili conseguenze del provvedimento stesso per tutti gli interessi che possono essere lesi, nonché del preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell’opera, e, ai fini dell’accoglimento della domanda cautelare, si valuta anche la irreparabilità del pregiudizio per il ricorrente, il cui interesse va comunque comparato con quello del soggetto aggiudicatore alla celere prosecuzione delle procedure.*

3. *Ferma restando l’applicazione degli articoli 121 e 123, al di fuori dei casi in essi contemplati la sospensione o l’annullamento dell’affidamento non comporta la caducazione del contratto già stipulato, e il risarcimento del danno eventualmente dovuto avviene solo per equivalente. Si applica l’articolo 34, comma 3.*

4. *Le disposizioni del comma 3 si applicano anche alle controversie relative:*

a) *alle procedure di cui all’articolo 140 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;*

b) *alle procedure di progettazione, approvazione e realizzazione degli interventi individuati nel contratto istituzionale di sviluppo ai sensi dell’articolo 6 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88;*

c) *alle opere di cui all’articolo 32, comma 18, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111”.*

Tale impostazione si giustifica in base alla considerazione che - laddove la presentazione di un'azione meramente risarcitoria non sia frutto di una libera scelta da parte dell'interessato, ma costituisca l'unica forma di tutela dallo stesso concretamente esplicabile (per ragioni di diritto o anche soltanto di fatto, come sopra evidenziato) - l'ordinamento non può onerare l'interessato di una prova ulteriore (ovvero quella relativa anche all'elemento soggettivo della colpa), che lo stesso non avrebbe dovuto fornire laddove l'ordinamento (o la situazione di fatto) gli avesse consentito la presentazione di un'azione anche demolitoria (si vedano, in particolare, i paragrafi nn. 38-45 della richiamata decisione della Corte di Giustizia, che contengono le ragioni esplicative della posizione assunta dalla stessa <sup>(87)</sup>).

---

<sup>87</sup> Per completezza, si riportano testualmente i paragrafi nn. 38-45 della richiamata sentenza della Corte di Giustizia, che chiariscono, in termini di estrema chiarezza (in particolare, il punto n. 39), come l'assunto che la colpa debba essere riconosciuta *in re ipsa* nell'illegittimità del provvedimento sia determinato dall'esistenza di una tutela limitata ai profili esclusivamente risarcitori e dalla correlativa esigenza di garantire comunque l'effettività della tutela giurisdizionale (esattamente come avviene nel settore del disciplinare sportivo).

“38 *Inoltre, l'art. 2, n. 6, secondo comma, della direttiva 89/665 riconosce agli Stati membri la facoltà di prevedere che, dopo la conclusione del contratto successiva all'aggiudicazione dell'appalto, i poteri dell'organo responsabile delle procedure di ricorso siano limitati alla concessione di un risarcimento.*

39 *In tale contesto, il rimedio risarcitorio previsto dall'art. 2, n. 1, lett. c), della direttiva 89/665 può costituire, se del caso, un'alternativa procedurale compatibile con il principio di effettività, sotteso all'obiettivo di efficacia dei ricorsi perseguito dalla citata direttiva [v. in tal senso, in particolare, sentenza Uniplex (UK), cit., punto 40], soltanto a condizione che la possibilità di riconoscere un risarcimento in caso di violazione delle norme sugli appalti pubblici non sia subordinata – così come non lo sono gli altri mezzi di ricorso previsti dal citato art. 2, n. 1 – alla constatazione dell'esistenza di un comportamento colpevole tenuto dall'amministrazione aggiudicatrice.*

40 *Come rilevato dalla Commissione europea, poco importa al riguardo che, a differenza della normativa nazionale esaminata nella citata sentenza 14 ottobre 2004, Commissione/Portogallo, la disciplina in questione nel presente procedimento non faccia gravare sul soggetto leso l'onere della prova dell'esistenza di una colpa dell'amministrazione aggiudicatrice, bensì imponga a quest'ultima di vincere la presunzione di colpevolezza su di essa gravante, limitando i motivi invocabili a tal fine.*

41 *Infatti, quest'ultima normativa genera anch'essa il rischio che l'offerente pregiudicato da una decisione illegittima di un'amministrazione aggiudicatrice venga comunque privato del diritto di ottenere un risarcimento per il danno causato da tale decisione, nel caso in cui l'amministrazione suddetta riesca a vincere la presunzione di colpevolezza su di essa gravante. Orbene, secondo quanto risulta dalla presente domanda di pronuncia pregiudiziale, e così come confermato dalle discussioni svoltesi all'udienza, una simile eventualità non risulta esclusa nel caso di specie, tenuto conto della possibilità per la Stadt Graz di invocare il carattere scusabile dell'errore di diritto da essa asseritamente commesso, a motivo dell'intervento della decisione 10 giugno 1999 del Vergabekontrollsenat des Landes Steiermark, che ha rigettato il ricorso delle società Strabag e a.*

42 *Quanto meno, l'offerente suddetto corre il rischio, in virtù di questa stessa normativa, di ottenere un risarcimento soltanto tardivamente, considerata la lunghezza dei tempi che possono rendersi necessari per un procedimento civile inteso all'accertamento del carattere colpevole della violazione lamentata.*

43 *Orbene, nell'uno e nell'altro caso, la situazione sarebbe contraria all'obiettivo della direttiva 89/665, enunciato all'art. 1, n. 1, ed al terzo 'considerando' di quest'ultima, consistente nel garantire l'esistenza di mezzi di ricorso efficaci e quanto più rapidi possibile contro le decisioni prese dalle amministrazioni aggiudicatrici in violazione della normativa sugli appalti pubblici.*

44 *Va poi sottolineato che, anche supponendo che, nel presente caso, la Stadt Graz possa aver ritenuto, nel giugno 1999, di essere obbligata, in considerazione dell'obiettivo di efficacia inerente allo svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, a dare immediatamente esecuzione alla decisione 10 giugno 1999 del Vergabekontrollsenat des Landes Steiermark, senza attendere la scadenza del termine previsto per l'impugnazione di tale decisione, resta il fatto che, come evidenziato dalla Commissione all'udienza, l'accertamento della fondatezza di una domanda di risarcimento proposta dall'offerente pretermesso a seguito dell'annullamento di tale decisione da parte di un giudice amministrativo non può, per parte sua, essere subordinato – in contrasto con il tenore, l'economia sistematica e la finalità delle disposizioni della direttiva 89/665 contemplanti il diritto ad ottenere tale risarcimento – ad una valutazione del carattere colpevole del comportamento dell'amministrazione aggiudicatrice chiamata in causa.*

45 *Tenuto conto delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la prima questione dichiarando che la direttiva 89/665 deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, la quale subordini*

Orbene, ragionando per analogia tra la materia degli appalti ed il disciplinare sportivo - visti l'identico "minimo comune multiplo" costituito dall'esistenza di una tutela giurisdizionale limitata al solo risarcimento dei danni e l'identico "massimo comune denominatore" costituito dall'esigenza di garantire comunque una tutela in forma di "effettività" (principio previsto non solo dalla Direttiva comunitaria n. 89/665, ma anche dall'art. 1 C.P.A.) - quanto "prescritto" dalla Corte di Giustizia in materia di appalti deve ritenersi vincolante per i Giudici Nazionali (<sup>88</sup>) anche in materia di disciplinare sportivo, con la conseguenza che, anche in tale settore, l'elemento della "colpa dell'Amministrazione" dovrà ritenersi sussistente "in re ipsa" nell'accertamento dell'illegittimità del provvedimento.

In alternativa – laddove la giurisprudenza decidesse di "by-passare" le indicazioni (vincolanti) della Corte di Giustizia – essa dovrà comunque considerare, nell'eventuale accertamento

---

*il diritto ad ottenere un risarcimento a motivo di una violazione della disciplina sugli appalti pubblici da parte di un'amministrazione aggiudicatrice al carattere colpevole di tale violazione, anche nel caso in cui l'applicazione della normativa in questione sia incentrata su una presunzione di colpevolezza in capo all'amministrazione suddetta, nonché sull'impossibilità per quest'ultima di far valere la mancanza di proprie capacità individuali e, dunque, un difetto di imputabilità soggettiva della violazione lamentata".*

<sup>88</sup> Il carattere vincolante di tale decisione della Corte di Giustizia – stante anche il carattere ormai "derivato" dell'ordinamento nazionale da quello comunitario – è stato già riconosciuto dalla giurisprudenza nazionale che, in materia di appalti, ha ritenuto di fare applicazione dei principi sanciti dalla Corte di Giustizia nella sentenza richiamata.

In particolare, si vedano:

- a) TAR Lazio, Roma, Sez. III, 2 febbraio 2011, n. 974: *"In materia di appalti pubblici, in presenza di una norma puntuale non osservata si configura la colpa dell'amministrazione, in quanto, come è stato chiarito dalla Corte di Giustizia (sentenza 30 settembre 2010, n. 314), la direttiva 92/50/CEE osta a una normativa nazionale, la quale subordini il diritto a ottenere un risarcimento al carattere colpevole di tale violazione, anche nel caso in cui l'applicazione della normativa in questione sia incentrata su una presunzione di colpevolezza in capo all'amministrazione, nonché sull'impossibilità per quest'ultima di far valere la mancanza di proprie capacità individuali e, dunque, un difetto di imputabilità soggettiva della violazione lamentata"*;
- b) TAR Lazio, Latina, Sez. I, 14 gennaio 2011, n. 21: *"Il risarcimento del danno per condotta illecita della Pubblica Amministrazione richiede la sussistenza del fatto, la sua anti giuridicità e la colpevolezza, quest'ultima, tuttavia, destinata a perdere la sua iniziale consistenza. Il fatto consiste, in particolare, nella condotta commissiva o omissiva produttiva - attraverso il rapporto di causalità - dell'evento dannoso (nella specie costituito dalla illegittima attribuzione dell'aggiudicazione quale conseguenza della indeterminatezza dei criteri previsti dal bando), mentre l'anti giuridicità deve ravvisarsi nella violazione delle regole giuridiche e specificamente nell'illegittimità del bando. Quanto al profilo della colpa, in seguito alla emanazione della direttiva comunitaria n. 89/665 il rispetto del principio di effettività del rimedio risarcitorio da essa perseguito può intendersi rispettato nella sola ipotesi in cui la possibilità di riconoscere il risarcimento del danno non sia subordinata alla constatazione dell'esistenza di un comportamento colpevole tenuto dall'amministrazione aggiudicatrice. In tal senso, non è accettabile neanche la inversione dell'onere della prova a carico dell'amministrazione aggiudicatrice, poiché genera il rischio che l'offerente pregiudicato da una decisione illegittima di un'amministrazione aggiudicatrice venga comunque privato del diritto di ottenere un risarcimento per il danno causato da tale decisione, nel caso in cui l'amministrazione suddetta riesca a vincere la presunzione di colpevolezza su di essa gravante"*;
- c) TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 4 novembre 2010, n. 4552: *"Non è possibile subordinare la concessione di un risarcimento al riconoscimento del carattere colpevole della violazione della normativa sugli appalti pubblici commessa dall'amministrazione aggiudicatrice. Nel caso in cui, a seguito dell'intervenuta esecuzione di un appalto di fornitura oggetto di gara pubblica, non sia possibile riconoscere all'impresa, illegittimamente esclusa dall'aggiudicazione, il risarcimento in forma specifica, spetta comunque ad essa il risarcimento per equivalente, essendo irrilevante a questo effetto, secondo principi enunciati dal giudice comunitario, ogni verifica sul comportamento colposo o non tenuto nella vicenda dalla stazione appaltante"*.

dell'illegittimità del provvedimento disciplinare, quantomeno una "presunzione di colpa", secondo i principi espressi, in via generale, dalla giurisprudenza nazionale <sup>(89)</sup>.

La "risposta" a tale fondamentale questione non risulta essere stata ancora fornita dalla giurisprudenza, in conseguenza del fatto che, successivamente all'emanazione della richiamata sentenza della Corte Costituzionale, i (pochi) giudizi amministrativi aventi ad oggetto provvedimenti disciplinari sportivi sono stati tutti dichiarati inammissibili (laddove i relativi ricorsi contenevano domande di annullamento dei provvedimenti disciplinari sportivi impugnati) o rigettati (per mancato previo riconoscimento della sussistenza dell'elemento oggettivo, ovvero della illegittimità dei provvedimenti contestati).

L'auspicio è, ovviamente, che si affermi la prima soluzione ipotizzata (colpa *in re ipsa*), in ragione del fatto che, soltanto in tale modo, si potrebbe garantire una tutela giurisdizionale (per quanto limitata ai profili meramente risarcitori) ad un intero settore, ovvero l'area del c.d. "disciplinare sportivo", nel quale, indiscutibilmente - per espresso riconoscimento di tutta la

---

<sup>89</sup> Sulla non configurabilità di un onere della prova dell'esistenza dell'elemento soggettivo a carico del privato (con conseguente inversione del relativo onere della prova in capo all'Amministrazione, nel senso che sarà questa a dovere provare l'assenza di colpa ed il proprio errore scusabile), si vedano, a titolo meramente esemplificativo:

- a) Cons. Stato, Sez. V, 17 settembre 2010, n. 6979: "*Nel giudizio di risarcimento del danno, il vizio dell'atto costituisce un indizio presuntivo della colpa, restando a carico dell'amministrazione l'onere di dimostrare la scusabilità dell'errore, che dovrà essere valutata dal giudice per escludere la colpevolezza, non potendo l'imputazione avvenire sulla base del dato meramente oggettivo dell'illegittimità del provvedimento*"
- b) Cons. Stato, Sez. V, 23 giugno 2010, n. 3965: "*In sede di giudizio per il risarcimento del danno derivante da provvedimento amministrativo illegittimo, il privato danneggiato può limitarsi ad invocare l'illegittimità dell'atto quale indice presuntivo della colpa restando, poi, a carico dell'Amministrazione l'onere di dimostrare che si è trattato di un errore scusabile dell'ente (per contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione della norma, per la complessità del fatto ovvero per l'influenza di altri soggetti)*";
- c) Cons. Stato, Sez. VI, 21 maggio 2009, n. 3144: "*Non è richiesto al privato danneggiato da un provvedimento amministrativo illegittimo un particolare impegno probatorio per dimostrare la colpa della p.a. Infatti, pur non essendo configurabile, in mancanza di un'espressa previsione normativa, una generalizzata presunzione relativa di colpa dell'Amministrazione per i danni conseguenti ad un atto illegittimo o comunque ad una violazione delle regole, possono invece operare regole di comune esperienza e la presunzione semplice, di cui all'art. 2727 c.c., desunta dalla singola fattispecie. Il privato danneggiato può, quindi, invocare l'illegittimità del provvedimento quale indice presuntivo della colpa o anche allegare circostanze ulteriori, idonee a dimostrare che si è trattato di un errore non scusabile. Spetterà a quel punto all'Amministrazione dimostrare che si è trattato di un errore scusabile, configurabile in caso di contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione di una norma, di formulazione incerta di norme da poco entrate in vigore, di rilevante complessità del fatto, di influenza determinante di comportamenti di altri soggetti, di illegittimità derivante da una successiva dichiarazione di incostituzionalità della norma applicata (nel caso di specie, è stato violato un principio fondamentale relativo alla qualificazione delle imprese in materia di appalti - quello della corrispondenza tra quote di qualificazione e quote di esecuzione - e, pertanto, considerando anche che l'Amministrazione non ha allegato circostanze tali superare la presunzione di colpa che nasce dall'illegittimità, deve ritenersi integrata la prova dell'elemento soggettivo)*";
- d) Cons. Stato, 23 marzo 2009, n. 1732: "*fermo restando l'inquadramento della maggior parte delle fattispecie di responsabilità della p.a., all'interno della responsabilità extracontrattuale, non è comunque richiesto al privato danneggiato da un provvedimento amministrativo illegittimo un particolare sforzo probatorio sotto il profilo dell'elemento soggettivo. Infatti, pur non essendo configurabile, in mancanza di un'espressa previsione normativa, una generalizzata presunzione (relativa) di colpa dell'amministrazione per i danni conseguenti ad un atto illegittimo o comunque ad una violazione delle regole, possono invece operare regole di comune esperienza e la presunzione semplice, di cui all'art. 2727 c.c., desunta dalla singola fattispecie. Il privato danneggiato può, quindi, invocare l'illegittimità del provvedimento quale indice presuntivo della colpa o anche allegare circostanze ulteriori, idonee a dimostrare che si è trattato di un errore non scusabile. Spetterà, di contro, all'amministrazione dimostrare che si è trattato di un errore scusabile, configurabile, ad esempio, in caso di contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione di una norma, di formulazione incerta di norme da poco entrate in vigore, di rilevante complessità del fatto, di influenza determinante di comportamenti di altri soggetti, di illegittimità derivante da una successiva dichiarazione di incostituzionalità della norma applicata*".

giurisprudenza che si è pronunciata in materia (in particolare, le richiamate decisioni di T.A.R. Lazio, Consiglio di Stato e Corte Costituzionale) - si “agitano” interessi sicuramente rilevanti anche nell’ambito dell’ordinamento statale, che sarebbero “degni” di potere avere una tutela anche in sede giurisdizionale, se non proprio “piena”, almeno in forma “relativamente effettiva”.

### 1.C. Questioni amministrative.

Alla luce dei principi sanciti dalla legge n. 280/2003 (soppressione delle lettere c e d dell’art. 2 del Decreto Legge n. 220/2003), le questioni amministrative (relative al mantenimento dello status di associato e del livello di tale status, quali sono le questioni relative all’affiliazione, al tesseramento, all’ammissione ai campionati ecc.) sono pacificamente riconosciute come rilevanti per l’ordinamento generale, con la conseguenza che in ordine ad esse non si può negare la giurisdizione da parte del Giudice statale.

Tale profilo risulta pacificamente confermato dalla giurisprudenza (oltre che anteriore) anche successiva alla legge n. 280/2003, la quale ha evidenziato come proprio la soppressione delle lettere c e d dell’art. 2 di tale legge abbia eliminato ogni dubbio sulla rilevanza delle questioni amministrative e, in particolare - oltre che sulle questioni relative al mantenimento dello status di associato all’ordinamento sportivo (an), ovvero sulle questioni di affiliazione e tesseramento - anche sulle questioni relative al mantenimento del livello di tale status (quantum e quomodo), quali, in particolare, le questioni relative alle ammissioni ai campionati (<sup>90</sup>) ed al tesseramento degli atleti e degli arbitri (<sup>91</sup>).

---

<sup>90</sup> Sotto tale profilo, in particolare, il Consiglio di Stato, con la sentenza 9 luglio 2004, n. 5025, ha sancito che la stessa soppressione (da parte della legge n. 280/2003) delle lettere c e d dell’art. 2 del D.L. n. 220/2003 “*costituisce un chiaro indice della volontà del legislatore di non considerare indifferenti per l’ordinamento statale controversie, quali quelle inerenti l’affiliazione delle società e i provvedimenti di ammissione ai campionati, trattandosi di provvedimenti di natura amministrativa in cui le Federazioni esercitano poteri di carattere pubblicistico in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del C.O.N.I.; del resto una assoluta riserva all’ordinamento sportivo anche di tale tipologia di controversie avrebbe determinato seri dubbi sulla costituzionalità della disposizione sotto il profilo della lesione del principio della tutela giurisdizionale, sancito dall’art. 24 della Costituzione*” (cfr. pag. 14 sent. cit.).

La conferma di tale impostazione è data non soltanto dalla semplice lettura dell’art. 2 (che non comprende più, tra le materia riservata all’ordinamento sportivo, le questioni di carattere amministrativo), ma anche da un’interpretazione dello stesso in termini logici e teleologici: dal punto di vista logico, infatti, si osserva che tale materia non poteva rientrare nel novero di quelle “riservate”, in quanto manifestamente rilevante anche per l’ordinamento statale, dato che i relativi provvedimenti hanno sicuramente efficacia potenzialmente lesiva su situazioni giuridiche soggettive, qualificabili come diritti soggettivi o come interessi legittimi, rilevanti anche per l’ordinamento statale, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa ben prima della legge n. 280/2003 (per tutti Cons. Stato, Sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050)”.

Per un approfondimento su tutte le questioni relative all’ammissione ai campionati di calcio, si consenta di richiamare E. LUBRANO, *Ammissione ai campionati di calcio e titolo sportivo: un sistema da rivedere?!*, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, vol. n. 2/2005, Il calcio professionistico, a cura di G. MEO, U. MORERA e A. NUZZO.

<sup>91</sup> In particolare, la piena rilevanza delle questioni amministrative relative alla posizione degli Arbitri di calcio (nel caso di impugnazione di provvedimenti di “collocamento fuori ruolo” degli stessi) è stata riconosciuta dal Consiglio di Stato, Sezione VI, 14 novembre 2006, n. 6377, di conferma della decisione emanata in primo grado dal TAR Puglia, Bari, Sez. I, 11 settembre 2001, n. 3477: con tale decisione (Lo Russo / FIGC e AIA), il TAR ha sancito quanto segue: “*Orbene, appare davvero arduo negare che atti e norme regolamentari che attengono ad aspetti rilevanti dell’organizzazione e gestione di un settore essenziale per l’organizzazione e lo svolgimento delle competizioni sportive agonistiche, esplicando sulle medesime una decisiva incidenza in funzione della garanzia della regolarità e correttezza delle gare -quali sono gli atti di organizzazione intesi alla selezione degli arbitri nelle diverse categorie (direttori di gara, assistenti arbitrali, osservatori arbitrali, osservatori tecnici) che saranno designati, volta a volta, per l’intera stagione sportiva a svolgere i diversi compiti concorrenti ad assicurare in ciascuna gara il rispetto delle regole di giuoco, con tutti i connessi riflessi diretti e indiretti (sul risultato della gara, sulle classifiche, sui concorsi pronostici, sull’ordine pubblico)-, non integrino profili di quella “...disciplina procedimentale...attraverso atti amministrativi emessi dai competenti organi (dell’ordinamento settoriale sportivo, la cui violazione)...concreta la lesione degli*

## 1.D. Questioni patrimoniali tra pariordinati.

Per quanto riguarda, infine, le questioni di carattere patrimoniale tra pariordinati (ovvero quelle relative alle controversie patrimoniali tra tesserati in ambito sportivo) si evidenzia come esse non sono menzionate nell'ambito delle materia riservate all'ordinamento sportivo; a tale proposito, anzi, l'art. 3, primo comma, della legge in questione riconosce specificamente "la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra Società, associazioni e atleti", ovvero su tutte le questioni economiche tra pariordinati, sia che esse intercorrano tra Società o associazioni sportive, sia che esse intercorrano tra una Società ed un atleta o tra una Società ed un proprio tesserato (tecnico o direttore sportivo) (<sup>92</sup>).

## 1.E. Considerazioni conclusive con riguardo al principio di rilevanza.

---

*interessi legittimi dei soggetti destinatari di tali provvedimenti, la cui conoscenza è riservata al giudice amministrativo" (Cons. Stato, Sez. VI, 12 dicembre 2000, n. 6564)".*

Veramente sorprendente (e del tutto erronea) è risultata, invece, la posizione espressa dal TAR Lazio, Sezione III Ter, che, con due decisioni emanate in data 5 novembre 2007, nn. 10894 (Dattilo/FIGC) e 10911 (Mazzoleni/FIGC), poi confermata dal Consiglio di Stato, Sezione Sesta, con sentenza 17 aprile 2009, n. 2333, ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione in relazione ad impugnazioni di provvedimenti con i quali due arbitri della CAN A e B erano stati destituiti e retrocessi (per presunti demeriti) al gradino più basso dell'AIA (ovvero a dirigere gare dei campionati giovanili e scolastici), ritenendo che – pur guadagnando tali arbitri la cifra di circa 150.000 euro annui sotto forma di indennità – la loro posizione non fosse rilevante né dal punto di vista giuridico (non trattandosi di lavoro vero e proprio), né dal punto di vista economico (non trattandosi di stipendi, ma di indennità). La motivazione di tale decisioni costituisce veramente un passo indietro nella strada della tutela giurisdizionale nel mondo dello sport: "manca nella specie il connotato della rilevanza esterna all'ordinamento sportivo degli effetti dei provvedimento impugnati, che si esauriscono all'interno del predetto ordinamento non avendo alcun riflesso, né diretto né indiretto, nell'ordinamento generale..... Occorre infatti considerare che gli arbitri non sono dipendenti del C.O.N.I. e della F.I.G.C. e non percepiscono, quindi, una retribuzione ma una mera indennità, a nulla rilevando che questa, in una stagione, possa raggiungere i 120.000 euro e che, proprio in considerazione del suo rilevante ammontare, il ricorrente possa aver deciso di fare dell'attività arbitrale l'unica fonte di guadagno". Con riferimento a tale decisione, si veda: DE MARCO M.G., *La sentenza-Mazzoleni: un grave passo indietro per la tutela giurisdizionale nello sport?!*, in *Diritto dello Sport*, n. 6/2007, Bonomia Editore.

<sup>92</sup> Ne consegue che deve ritenersi ancora applicabile, anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 280/2003, il principio, già sancito in precedenza dalla giurisprudenza, della c.d. "alternatività", ovvero della esistenza di una doppia facoltà dei soggetti interessati, di rivolgersi, alternativamente, agli organi previsti dalla giustizia sportiva (Commissioni Vertenze Economiche o Collegi Arbitrali) oppure agli organi di giustizia statale competenti (Tribunali ordinari in caso di questioni tra più Società oppure Giudici del Lavoro, in caso di questioni tra Società e tesserati derivanti dall'applicazione del contratto di lavoro sportivo).

Sotto un diverso profilo si rileva l'improprietà del dettato legislativo, laddove l'art. 3 fa salva la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie patrimoniali tra "società, associazioni ed atleti": si ritiene, infatti, che tale riferimento avrebbe dovuto avere una portata più ampia, comprendendo anche le eventuali controversie tra società e tutti i soggetti con esse tesserati (non solo gli atleti, ma anche tutti gli "sportivi", così come definiti dall'art. 2 della legge n. 91/1981, ovvero anche "gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi ed i preparatori atletici"); tale dettato normativo, pertanto, se interpretato in senso meramente letterale si pone in contrasto sia con l'art. 3 della Costituzione, in quanto è manifestamente discriminatorio ammettere soltanto per le controversie patrimoniali tra società ed atleti (e non per quelle tra società e direttori tecnico-sportivi, tra società ed allenatori, tra società e preparatori atletici) la configurabilità di una giurisdizione del giudice statale ordinario, sia con l'art. 24 della Costituzione, in quanto priva le categorie di sportivi diverse dagli atleti del diritto di tutelare i propri interessi innanzi agli organi di giustizia statale. Si ritiene, pertanto, che la norma vada interpretata (in senso logico e presuntivamente teleologico) nel senso (estensivo) di riconoscere la stessa come applicabile anche alle controversie tra società e sportivi complessivamente intesi (allenatori, direttori tecnico-sportivi e preparatori atletici); in caso contrario non si potrebbe che dubitare fortemente della legittimità costituzionale della stessa.

Alla luce di tutto quanto sopra chiarito, si ritiene che il legislatore sia incorso in un grave errore, concretizzatosi in una vera e propria “invasione di campo”, ovvero della sfera di competenza riservata alla valutazione del Giudice, laddove - dopo avere correttamente delineato il quadro dei rapporti tra Sport e Stato in termini di “autonomia, salvo rilevanza” - non si è limitato a codificare tali principi, lasciando al Giudice l’individuazione della rilevanza delle singole situazioni dedotte in giudizio, ma ha preteso di individuare, in via generale, la rilevanza o meno delle situazioni giuridico soggettive con riferimento a ciascuna delle quattro macro-aree di questioni sportive (“tecniche” “disciplinari”, “amministrative” e “patrimoniali”).

L’errore del legislatore (verosimilmente determinato dalla fretta di dovere convertire un Decreto Legge recante un contenuto palesemente incostituzionale) è stato di non avere considerato che, invece, nella realtà, ciò che deve essere valutata (ai fini della configurabilità o meno della giurisdizione del Giudice statale) è la rilevanza delle singole fattispecie, non potendosi assumere come regola generale la rilevanza o meno di aree di questioni, tanto che può ben verificarsi che singole fattispecie rientranti nell’area delle questioni tecniche e disciplinari assumano una rilevanza giuridico-economica (<sup>93</sup>).

In sostanza, il principio di autonomia andrebbe interpretato dai Giudici in termini rigorosamente ristretti, in quanto esso costituisce semplicemente l’applicazione all’ordinamento settoriale dello sport dei principi normalmente sanciti (per tutti gli ordinamenti settoriali) dall’art. 5 della Costituzione (autonomia e decentramento); del resto, l’ordinamento sportivo è derivato ed è “sostanziosamente” finanziato dallo Stato per perseguire i fini pubblicistici di organizzazione dell’attività sportiva e di gestione di un settore in cui prestano la propria unica attività professionale ed imprenditoriale decine di migliaia di cittadini ed imprese ai quali deve essere garantita la tutela giurisdizionale dei propri interessi personali, professionali ed economici (<sup>94</sup>).

---

<sup>93</sup> Tale aspetto è stato immediatamente evidenziato dai primi commentatori della legge: in particolare, si veda *La Giustizia sportiva: analisi critica alla legge 17 ottobre 2003, n. 280*, MORO P., DE SILVESTRI A., CROSETTI BERNARDI E., LUBRANO E., Edizioni Esperta 2003: tali autori hanno, infatti, evidenziato (in particolare, Moro a pag. 27, De Silvestri a pag. 87 e Lubrano a pag. 170) come la “pretesa” del legislatore di stabilire a priori quali questioni fossero rilevanti e quali invece irrilevanti, nonché la indicazione di tutte le questioni disciplinari come questioni irrilevanti, risultava del tutto vana e si sarebbe dovuta “scontrare” presto con le valutazioni dei giudici amministrativi in ordine alla rilevanza delle singole questioni e, in particolare, alla potenziale rilevanza delle questioni disciplinari (ed eventualmente anche delle questioni tecniche).

<sup>94</sup> In sostanza, nel nostro sistema policentrico, il “padre” (ordinamento statale) decentra ai propri “figli” (ordinamenti settoriali, costituiti da Ministeri, Enti pubblici, Autorità indipendenti, soggetti privati cui sono devoluti compiti pubblici ecc.), attribuendogli una robusta “paghetta”, lo svolgimento di tutti gli interessi generali appartenenti ai propri “nipoti” (i cittadini), la cui attività professionale ed imprenditoriale si svolge all’interno delle Istituzioni-figlie dell’ordinamento statale.

In tale sistema è assolutamente pacifico il fatto che – poiché autonomia e decentramento non sono assoluti, ma limitati e sottoposti al controllo dello Stato, che mantiene la sua supremazia – tutti i provvedimenti emanati dalle varie Istituzioni pubbliche o private che gestiscono interessi pubblicistici (soprattutto se sovvenzionati dallo Stato), laddove siano lesivi di interessi giuridicamente rilevanti dei cittadini, possono essere da questi impugnati innanzi ai Giudici dello Stato.

Per lo Sport il discorso (fatto a proposito degli ordinamenti settoriali in genere) non può e non deve mutare: la codificazione dell’autonomia dello Sport operata dalla legge n. 280/2003 deve essere intesa esclusivamente come mera applicazione di un principio generale (al pari, dell’autonomia dell’ordinamento giudiziario, dell’ordinamento universitario e di tutti gli altri ordinamenti) in quanto, laddove si riconoscesse allo sport un diverso livello di autonomia rispetto agli altri ordinamenti settoriali, si determinerebbe una grave aporia di sistema, di estremamente dubbia legittimità costituzionale, poiché si realizzerebbe all’interno dello Stato un sistema palesemente discriminatorio di “figli” e “figliastri”.

Del resto la tanto rivendicata autonomia si giustifica esclusivamente in ragione delle peculiarità dello sport, quali la necessità di avere decisioni rapide e da parte di soggetti competenti (rapidità e competenza tecnica dimostrate, in larga parte dei casi, dai Giudici amministrativi in questi anni di vigenza della legge n. 280/2003) e non ha, pertanto,

## 2. La giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo in materia sportiva.

Il primo comma dell'art. 3 della legge n. 280/2003 prevede che - ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario esclusivamente per le questioni patrimoniali tra pariordinati - tutte le controversie (questioni rilevanti) aventi ad oggetto atti del C.O.N.I. e delle federazioni sportive siano devolute alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo <sup>(95)</sup>.

L'attribuzione della materia sportiva alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo trova la propria *ratio* giuridica nel riconosciuto carattere pubblicistico dell'attività posta in essere dalle federazioni sportive (organizzazione dei campionati delle varie discipline sportive alle quali sono preposte), quali articolazioni del C.O.N.I. (ente pubblico) <sup>(96)</sup>: essa prescinde dalla natura formalmente di diritto privato attribuita alle stesse dall'art. 15 del Decreto Legislativo 23 marzo 1999, n. 242 (Decreto Melandri, come modificato poi dal D.Lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, c.d. Decreto Pescante), che riconosce comunque la valenza pubblicistica dell'attività svolta dalle federazioni <sup>(97)</sup> (cfr. poi par. 2.A).

---

alcun senso riconoscere allo Sport un grado più ampio di autonomia rispetto agli altri ordinamenti settoriali, negando (come si è verificato anche in recenti occasioni) il sindacato giurisdizionale e dichiarando l'irrelevanza di questioni che invece erano determinanti per la vita professionale o imprenditoriale di tesserati sportivi.

In sostanza, lo Sport Italiano (ovvero tutto il sistema di CONI e Federazioni) - essendo un "figlio" che riceve una "paghetta" di circa 500 milioni di euro dallo Stato (esattamente 450 milioni, come stanziati in Legge Finanziaria del 2007), "paghetta" che il CONI distribuisce tra le sue articolazioni (le federazioni) per l'espletamento delle proprie funzioni di organizzare le singole discipline sportive - non può certo essere trattato come un "piccolo principe" (che prende la paghetta e pretende di fare ciò che vuole, rivendicando la propria autonomia) e deve, pertanto, essere sottoposto al sindacato giurisdizionale nella stessa misura di tutti gli altri ordinamenti settoriali; ne consegue che è obbligo dei Giudici, in quanto garanti della supremazia dello Stato e degli interessi dei cittadini, quello di attribuire al concetto di "rilevanza" il corretto significato giuridico, senza restringere impropriamente tale concetto (come invece ogni tanto ancora succede) in favore di un erroneo ed incostituzionale ampliamento dei confini dell'autonomia dell'ordinamento sportivo.

<sup>95</sup> Art. 3, primo comma, legge n. 280/2003: *"Esauriti i gradi della giustizia sportiva, ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato Olimpico Nazionale Italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'art. 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo"*.

Tale indicazione – giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo in materia sportiva – è stata confermata dal nuovo Codice del Processo Amministrativo (D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104), il cui art. 133 sancisce testualmente che *"sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge: ... (omissis)..."*

z) *le controversie aventi ad oggetto gli 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 tra società, associazioni ed atleti"*.

<sup>96</sup> L'art. 1 del Decreto Legislativo 23 marzo 1999, n. 242 (Decreto Melandri, come modificato poi dal D.Lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, c.d. Decreto Pescante) stabilisce testualmente che *"Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano, di seguito denominato CONI, ha personalità giuridica di diritto pubblico, ha sede in Roma ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali"* (oggi sotto il Ministero dello sport, n.a.).

<sup>97</sup> L'art. 15 del Decreto Legislativo 23 marzo 1999, n. 242, stabilisce testualmente che *"le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, delle federazioni internazionali e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del CONI; ad esse partecipano società ed associazioni sportive e, nei soli casi previsti dagli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate in relazione alla particolare attività, anche singoli tesserati"* (primo comma) e che *"le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato; esse non perseguono fini di lucro e sono soggette, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione"* (secondo comma).

Stante la natura pubblicistica dell'attività svolta dalle federazioni sportive, ne consegue che tale attività:

- a) dal punto di vista processuale, è assoggettata al controllo giurisdizionale del Giudice amministrativo, ai sensi del richiamato art. 3 della legge n. 280/2003 (cfr. par. 2.B);
- b) dal punto di vista sostanziale, è assoggettata all'applicazione dei principi stabiliti dalla legge n. 241/1990 in materia di esercizio di attività amministrativa (cfr. par. 2.C).

## 2.A. Natura pubblicistica dell'attività svolta dal C.O.N.I. e dalle Federazioni.

Nella moderna impostazione del diritto amministrativo - con l'affermarsi dei fenomeni delle "privatizzazioni" e del concreto svolgimento di attività di interesse pubblico da parte di soggetti privati (ad esempio i c.d. "soggetti di diritto pubblico") - ciò che rileva, ai fini dell'individuazione dei principi processuali e sostanziali da applicare, è la natura dell'attività svolta e non la natura del soggetto agente.

La "scelta di campo" del legislatore in favore dell'attribuzione di tutta la materia sportiva rilevante alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo (anziché del Giudice Ordinario) deve essere apprezzata per il fatto di essere tecnicamente corretta dal punto di vista giuridico, in quanto, effettivamente, tutta l'attività posta in essere dalle federazioni sportive (organizzazione e garanzia della regolarità delle competizioni delle varie discipline sportive) ha natura pubblicistica

La scelta del legislatore si fonda, infatti, sul fatto che l'intera organizzazione sportiva nazionale facente capo al C.O.N.I. (ente pubblico), nell'ottica dell'autonomia e del decentramento dell'azione amministrativa (art. 5 Cost.), ha il compito di carattere pubblicistico di organizzare e promuovere l'attività sportiva in generale (ovvero l'insieme delle varie discipline sportive), nonché tutte quelle attività istituzionali volte a garantire la migliore organizzazione dell'attività sportiva: in particolare, poi, all'interno del C.O.N.I., tutte le federazioni sportive ad esso affiliate (circa una quarantina, una per ogni singola disciplina sportiva riconosciuta) hanno il compito (pubblicistico) di svolgere l'attività di organizzazione della singola disciplina sportiva (calcio, basket, tennis) alla quale esse sono istituzionalmente preposte (<sup>98</sup>).

---

<sup>98</sup> Una serie di elementi di fatto e di diritto consentono di individuare tutto il settore dello sport come settore di interesse pubblico e, di conseguenza, lo svolgimento della funzione di organizzazione dello sport e delle competizioni sportive (sia in generale, sia con riferimento ad ogni singolo sport) come svolgimento di funzioni pubblicistiche (delegate di fatto dallo Stato alle Istituzioni sportive) mediante esercizio di poteri autoritativi (su affiliati e tesserati), ovvero:

- a) l'elemento normativo: il fatto che la legge n. 280/2003 sia nata proprio come conversione di Decreto Legge n. 220/2003, emanato proprio al fine di garantire il regolare avvio dei campionati 2003-2004 (e lo stesso era avvenuto con l'emanazione della serie di Decreti Legge, l'ultimo dei quali convertito in legge n. 91/1981) dimostra oggettivamente come il "*regolare svolgimento dei campionati*" in Italia sia un interesse pubblico, la cui soddisfazione è di tale importanza che, laddove sia a rischio, viene a costituire un "*caso straordinario di necessità ed urgenza*", tale da consentire l'intervento di urgenza del Governo e l'emanazione di un apposito Decreto Legge ai sensi degli artt. 76 e 77 della Costituzione.
- b) l'elemento patrimoniale: il fatto che il CONI riceva una sovvenzione pubblica di circa 500 milioni di euro l'anno - che il CONI distribuisce poi alle federazioni (si veda, in particolare, da ultimo, il Comunicato-stampa in data 14 novembre 2007, sul sito [www.coni.it](http://www.coni.it), che indica le cifre distribuite ad ogni singola federazione) - erogata proprio al fine di gestire un settore di particolare rilievo economico-sociale (lo sport in generale e le singole discipline sportive in particolare), dimostra oggettivamente come organizzare le attività sportive e garantirne il loro regolare svolgimento sia un'attività di natura pubblicistica;
- c) l'elemento monopolistico: il fatto che tali attività di interesse pubblico (organizzazione delle competizioni sportive ufficiali) siano esercitate dalle federazioni "in esclusiva" - in virtù di un monopolio di fatto (il CONI riconosce solo una federazione per ogni disciplina sportiva), costituito all'interno di una più ampia organizzazione nazionale (CONI) ed internazionale (federazioni internazionali) - dimostra come il settore

In sostanza, l'organizzazione del settore dello sport (di indiscutibile interesse pubblicistico) è decentrata di fatto dallo Stato al C.O.N.I. e da questo alle singole Federazioni sportive. Per tale ragione, gli atti emanati dalle federazioni sportive che abbiano una c.d. "rilevanza esterna" all'ordinamento sportivo (in quanto possano ledere interessi non solo sportivi, ma anche economicamente e quindi giuridicamente rilevanti), stante la loro natura di carattere pubblicistico (in quanto volti ad espletare il compito pubblicistico dell'organizzazione della relativa attività sportiva, compito "delegato" dallo Stato al C.O.N.I. per lo sport in generale e dal C.O.N.I. alle singole federazioni per le varie discipline sportive) assumono portata e natura di provvedimenti amministrativi, tanto è che tali atti vengono assunti in posizione pubblicistico-autoritativa sovraordinata da parte della federazione nell'interesse (pubblicistico-collettivo) del miglior perseguimento della propria attività istituzionale nei confronti di soggetti tesserati sottoordinati (con la conseguenza che la posizione di questi ultimi assume carattere di interesse legittimo).

Tali principi sono validi oggettivamente per quanto riguarda tutte le federazioni sportive (pur essendo le stesse formalmente qualificate come soggetti di diritto privato dall'art. 15 del D.Lgs. n. 242/1999, integrato dal D.Lgs. n. 15/2004, che comunque riconosce anche la "valenza pubblicistica" dell'attività delle stesse), per la loro natura sostanziale di "soggetto o (organismo) di diritto pubblico" (in quanto ciò che rileva, al fine della determinazione della giurisdizione in generale, non è più la natura del soggetto, ma la natura dell'attività dallo stesso svolta).

## **2.B. Impugnabilità degli atti dell'ordinamento sportivo al Giudice Amministrativo.**

In base a tali considerazioni, il legislatore ha attribuito la materia dello Sport alla giurisdizione del Giudice Amministrativo e, proprio al fine di evitare equivoci - anche nell'ottica di garantire certezza nella individuazione della giurisdizione e della competenza territoriale in materia di controversie sportive rilevanti anche per l'ordinamento statale - ha assegnato al Giudice Amministrativo la "giurisdizione esclusiva" in materia.

Il fatto che la giurisdizione del Giudice Amministrativo in materia sia espressamente stata qualificata come "esclusiva" dal legislatore - ovvero sia relativa a questioni nelle quali possa rinvenirsi la lesione di posizioni giuridiche soggettive aventi il carattere non solo di interesse legittimo ma anche di diritto soggettivo - determina l'attribuzione onnicomprensiva della materia al

- 
- dello sport organizzato (quello che ha rilevanza pubblicistica) sia stato integralmente "delegato" dallo Stato all'ordinamento sportivo; ciò determina il fatto che un soggetto che voglia svolgere attività professionale o imprenditoriale nello sport debba svolgerla necessariamente nell'ambito della relativa federazione e secondo i limiti dalla stessa impostigli (ad esempio, un soggetto squalificato non potrà svolgere la propria professione di atleta in altro modo, in quanto gli sarebbe precluso di farlo in tutto il mondo per il periodo di durata della squalifica);
- d) l'elemento della generalità dell'interesse allo sport: il fatto che l'organizzazione dello sport coinvolge non solo i soggetti del mondo sportivo, ma anche i soggetti ad esso esterni (pubblico da stadio e televisivo, scommettitori ecc.), con notevoli conseguenze di ordine "emotivo", sociale, economico e soprattutto di notevole ordine pubblico per l'intera Nazione, conferma il carattere di interesse pubblico e generale dello Sport;
  - e) l'elemento della natura pubblica delle Istituzioni sportive: il CONI è, infatti, ente pubblico, ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. n. 242/1999 ("il C.O.N.I., ha personalità giuridica di diritto pubblico, ha sede in Roma ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali.") e, al tempo stesso, "Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate" (ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 242/1999 e dell'art. 1 dello Statuto del CONI stesso), con la conseguenza che le Federazioni costituiscono una sorta di articolazioni, di "dipartimenti" del CONI, alle quali è devoluta la "frazione" di interesse pubblico all'organizzazione dello sport con riferimento alla singola disciplina sportiva alla quale sono istituzionalmente poste.

Giudice Amministrativo, anche quando si abbia riguardo a questioni nelle quali si lamenta la presunta lesione di diritti soggettivi: tale scelta risulta, oltre che corretta (per le ragioni sopra chiarite), estremamente apprezzabile, in quanto garantisce la certezza del diritto in ordine all'individuazione della giurisdizione competente in materia sportiva (<sup>99</sup>).

La volontà del legislatore di conferire l'intera materia sportiva al Giudice Amministrativo risulta anche dal fatto che l'art. 3, primo comma, citato, nell'attribuire alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la materia sportiva, ha (intenzionalmente) utilizzato una formula testuale particolarmente ampia, attribuendo allo stesso non la materia dell'impugnazione dei "provvedimenti" emanati dalle varie federazioni sportive (come in genere viene indicato dal legislatore anche nei casi in cui lo stesso abbia previsto una giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo), ma "ogni controversia" in cui si contrappongano il C.O.N.I. o una federazione sportiva da un lato (in posizione autoritativa-sovrordinata) ed un proprio tesserato o affiliato dall'altra (in posizione sottoordinata) (<sup>100</sup>).

---

<sup>99</sup> La scelta del legislatore deve essere "salutata" con grande apprezzamento perché garantisce la necessaria "certezza del sistema" in ordine all'individuazione della giurisdizione competente, laddove, invece, il criterio ordinario di riparto della giurisdizione nei confronti degli atti amministrativi (giudice ordinario se lesivi di diritti soggettivi e giudice amministrativo se lesivi di interessi legittimi) non è ormai più adeguato - né in via generale, né in particolare nella materia sportiva (nella quale la "commistione" di diritti soggettivi e interessi legittimi può verificarsi ancor di più che negli altri settori) - a dare certezze sotto tale profilo.

Nella complessa realtà pratica moderna, infatti, la operazione di "classificazione" delle situazioni giuridico soggettive come "diritti soggettivi" o come "interessi legittimi" risulta sempre più difficile, essendo ormai sempre più "sfumata" tale distinzione (un po' come, nella complessa realtà sociale moderna, risulta sempre più "sfumata", nell'individuazione delle caratteristiche personali e fisiche, la "classificazione" delle persone come "maschio" o come "femmina"); in sostanza, nella pratica, non sempre (rectius mai) ci si trova di fronte a diritti-soggettivi-Mike-Tyson e ad interessi-legittimi-Sharon-Stone, ma, si fa sempre più difficoltà a operare tale classificazione, in quanto ci si trova innanzi a situazioni giuridiche molto più sfumate del tipo di "diritti-legittimi-Elton-John" o "interessi-soggettivi-Wladimir-Luxuria".

In tale situazione, a parere di chi scrive, il sistema di ripartizione della giurisdizione "per blocchi di materie" (applicato anche alla materia sportiva con la legge n. 280/2003) deve essere invece "santificato", in quanto garantisce comunque la certezza del diritto almeno in ordine all'individuazione del Giudice da adire, anche in un sistema costituzionale come il nostro, a "doppia giurisdizione" ordinaria ed amministrativa (pensato quando i diritti soggettivi erano diritti soggettivi e gli interessi legittimi erano interessi legittimi, i maschi erano maschi e le femmine erano femmine), sistema oggi "sbagliato", in quanto ormai anacronistico e poco funzionale a garantire la certezza del diritto almeno in ordine all'individuazione del Giudice da adire (sarebbero ormai maturi i tempi per una riforma costituzionale che preveda un sistema giurisdizionale a giurisdizione unica, con un unico Tribunale, con sezioni ordinarie ed amministrative).

In ogni caso (abbandonando i "sogni" di improbabili "fantascientifiche" riforme costituzionali di sistema a giurisdizione unica e tornando alla "grama" realtà attuale) si rileva come l'attribuzione della giurisdizione amministrativa in materia sportiva "regga" anche il "colpo" inferto al sistema della giurisdizione esclusiva dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 204/2004 (che ha comunque riconosciuto la legittimità della giurisdizione esclusiva in relazione a provvedimenti espressione di poteri autoritativo-pubblicistici), in quanto non vi sono dubbi che, nell'esercizio di tutte le proprie funzioni (tutte volte alla realizzazione del fine pubblicistico di garantire il regolare svolgimento dei campionati), le Federazioni esercitano dei poteri autoritativo-pubblicistici in posizione sovraordinata rispetto a quella sottoordinata (e quindi, tendenzialmente qualificabile come interesse legittimo) dei propri tesserati ed affiliati (così è sia nell'emanazione dei provvedimenti disciplinari e nell'emanazione dei provvedimenti c.d. amministrativi, tutti volti a garantire o a ripristinare la "regolarità" del gioco).

<sup>100</sup> Sorprende non poco il fatto che - nonostante la legge abbia attribuito il controllo giurisdizionale sull'ordinamento sportivo, "in esclusiva", alla Giustizia Amministrativa - continua a sussistere, ancora oggi, una situazione in cui vi è una "forte commistione" tra Sport e Giustizia Amministrativa, stante il rilevante numero di magistrati amministrativi (alcuni anche componenti di TAR Lazio e di Consiglio di Stato, ovvero degli organi istituzionalmente deputati al controllo di legittimità sui provvedimenti emanati dagli ordinamenti sportivi, e seduti su "poltrone vertiginose" all'interno di essi) presenti nell'ambito dei più importanti organi di giustizia sportiva.

Tale situazione, infatti, potrebbe comunque non dare un'ottima immagine della Giustizia Amministrativa (e c'è chi dice che "a pensare male, si fa peccato, ma ci si azzecca sempre"... ) per due ragioni:

- a) perché la Giustizia Amministrativa (in particolare, TAR Lazio e Consiglio di Stato) ha un arretrato di centinaia di migliaia di ricorsi da "smaltire" (e, quindi, potrebbe sembrare opportuno che i magistrati

In realtà, poi, la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo si estende alle controversie relative agli atti emanati da tutte le Istituzioni sportive complessivamente costituenti l'ordinamento sportivo, ovvero non solo dal C.O.N.I. e dalle federazioni, ma anche (per quanto non espressamente indicate dalla legge) tutte le articolazioni federali (Leghe, Associazioni Arbitri ecc.)<sup>(101)</sup> e le Discipline Sportive Associate<sup>(102)</sup>, nonché anche alle controversie relative all'esecuzione materiale degli atti emanati da tali soggetti<sup>(103)</sup>.

La correttezza giuridica della scelta di attribuzione onnicomprensiva della materia al Giudice Amministrativo risulta confermata anche dal fatto che essa ha "tenuto", laddove contestata in

---

amministrativi si occupassero di svolgere la loro funzione in maniera esclusiva, anziché profondere le proprie importanti energie in "dopolavoro" impegnativi presso le Amministrazioni dello Stato);

- b) perché "*chi voglia giudicare del vero nel modo dovuto ha da essere piuttosto arbitro che parte in causa*" (Aristotele, *Il cielo*, I (A) 10, 279, 10-12).

Stupisce, pertanto, il fatto che - mentre nel maggio 2006, alle prime "avvisaglie" di quella che sarebbe poi diventata la nota "calciopoli", il C.S.M. (forse "fiutando" possibili imbarazzi che ne sarebbero potuti derivare) ha frettolosamente (e, si ritiene, molto opportunamente) ritirato tutti i propri magistrati dalla giustizia sportiva, precludendo loro di farne parte - allo stato attuale, il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa non è intervenuto per rimuovere "i suoi" dalle sedi di giustizia sportiva, mantenendo una "commistione" tra Giustizia Amministrativa e giustizia sportiva, che potrebbe non giovare all'immagine ed al prestigio della prima.

<sup>101</sup> Non soltanto le Federazioni, infatti, svolgono compiti pubblicistici (organizzazione campionati), ma anche le loro articolazioni interne (Leghe, associazioni Arbitri ecc.) svolgono funzioni volte a garantire il regolare svolgimento delle competizioni; tale profilo è specificamente chiarito, con riferimento all'AIA (Associazione Italiana Arbitri), dal Consiglio di Stato, Sezione Sesta, 14 novembre 2006, n. 6673.

*"La sentenza che si impugna ha posto in rilievo, anche nel quadro delle linee di riforma del predetto ente di cui al d.lgs. 23.07.1999, n. 242, lo stretto rapporto di correlazione che intercorre fra il C.O.N.I., le Federazioni Sportive Nazionali e le associazioni di settore ad esse affiliate, nel cui ambito rientra l'Associazione Italiana Arbitri (A.I.A.) affiliata alla F.I.G.C.*

*L' A.I.A., in particolare, assolve compiti in materia di selezione e reclutamento dei soggetti abilitati a svolgere le funzioni arbitrali nelle competizioni agonistiche del settore del calcio, oltreché di garanzia del regolare svolgimento di gare e di campionati. Si tratta di funzioni essenziali per il perseguimento degli interessi primari inerenti all'organizzazione ed al potenziamento dello sport nazionale' che l' art. 2 del d.lgs. n. 242/1999 demanda al C.O.N.I. e ciò giustifica, indipendentemente dalla veste di autorità resistente, la presenza in giudizio dell'Ente predetto".*

<sup>102</sup> Le Discipline Sportive Associate, disciplinate dagli artt. 24 e 25 dello Statuto del CONI, sono una sorta di "sotto-federazioni" o di "federazioni minori", ovvero organizzazioni affiliate al CONI o in via diretta o per il tramite di una federazione sportiva alla quale sono affiliate, le quali svolgono gli stessi identici compiti delle federazioni sportive (organizzazione delle competizioni sportive) con riferimento a sport minori (il Kendo, il Turismo equestre, ecc.).

L'impostazione di ritenere che, in quanto pienamente assimilabili alle federazioni sportive, anche i loro provvedimenti siano devoluti alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo è confermata:

- a) dall'art. 2, primo comma, del D.Lgs. 23 luglio 1999, n. 242 (c.d. "Decreto Melandri", poi integrato dal D.Lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, c.d. "Decreto Pescante"), che stabilisce che "*Il C.O.N.I. è la Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate*";
- b) dall'art. 1, primo comma, dello Statuto del C.O.N.I. (liberamente scaricabile sul sito [www.coni.it](http://www.coni.it)), che, nel dare la "*definizione*" del C.O.N.I., stabilisce che "*il Comitato Olimpico Nazionale Italiano, di seguito denominato 'CONI', è la Confederazione delle Federazioni sportive nazionali (FSN) e delle Discipline sportive associate (DSA)*".

<sup>103</sup> Proprio l'ampiezza della materia devoluta al Giudice amministrativo - riferita ad ogni controversia relativa a provvedimenti emanati da CONI o Federazioni sportive - ha determinato l'ammissibilità di un ricorso (poi accolto) proposto da una Federazione (nella specie, l'UITIS) nei confronti di un proprio tesserato (nella specie, una Sezione locale di tiro a segno) per la nomina di un Commissario ad acta, da parte del Giudice amministrativo, ai fini della materiale esecuzione del provvedimento emanato dalla Federazione (nella specie, commissariamento della Sezione per gravi irregolarità di gestione e contestuale nomina di un Commissario federale) e non spontaneamente ottemperato dal soggetto destinatario dello stesso (si vedano, in proposito, in primo grado: TAR Lazio, Sez. Terza Ter, ord. 19 febbraio 2009, n. 278; in appello: Cons. Stato, Sez. Sesta, ord. 31 marzo 2009, n. 1578).

giudizio (come si è verificato nel noto “caso-Genoa”, che, nell’estate del 2005, ha invano “tentato” la strada del Giudice ordinario per l’impugnazione di provvedimenti emanati dalla F.I.G.C. nei suoi confronti) <sup>(104)</sup>.

## 2.C. L’applicazione dei principi del diritto amministrativo alle Istituzioni sportive.

Dal punto di vista sostanziale, l’attività svolta da tutte le Istituzioni sportive, proprio in ragione del proprio carattere pubblicistico, è assoggettata all’applicazione dei principi stabiliti dalla legge n. 241/1990 in materia di esercizio di attività amministrativa: l’art. 1, comma 1 ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 - oltre ad ammettere l’attribuzione a soggetti privati di funzioni pubblicistiche - prevede che, in tal caso, allo svolgimento delle relative attività si applichino i principi di diritto amministrativo.

L’art. 1, comma 1 ter, della legge n. 241/1990, infatti – stabilendo che “*i soggetti privati preposti all’esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1*”

---

<sup>104</sup> La indiscutibile correttezza dell’impostazione di cui sopra risulta, infine, confermata, dalla giurisprudenza formatasi nell’estate 2005 in ordine al c.d. “caso-Genoa”: come noto, il Genoa ha impugnato provvedimenti assunti nei propri confronti dalla FIGC (retrocessione in Serie C1 per illecito sportivo) - anziché innanzi al T.A.R. Lazio - innanzi al Tribunale ordinario di Genova, il quale ha inevitabilmente dichiarato il proprio difetto di giurisdizione per essere la questione devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza territoriale funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio, “*anche per le misure cautelari*”.

In particolare, nelle decisioni relative al caso-Genoa, è stato evidenziato quanto segue:

- a) “*ritenuto che, a tutto concedere, nella materia de qua, ove non ravvisabile il difetto assoluto del giudice statale, sussisterebbe comunque, in via residuale, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo secondo quanto stabilito dall’art. 3 del D.L. n. 220/2003, come convertito dalla legge n. 280/2003, con competenza funzionale inderogabile di questo Tribunale*” (TAR Lazio, Sezione Terza Ter, decreto presidenziale dott. Corsaro emanato in data 12 agosto 2005”);
- b) “*il dato letterale della norma stabilisce che, per ogni altra controversia rispetto a quelle riservate agli organi di giustizia sportiva nell’art. 2, è competente in via esclusiva il giudice amministrativo; ...si rileva infine che anche la dottrina – sia pure da un diverso punto di vista – non ha mancato di rilevare come l’attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva in questa materia risponda ad esigenze di economia processuale e razionalità della materia; .... appare artificiosa una costruzione volta a ritagliare un margine di intervento del giudice ordinario rispetto a controversie che, avendo sostanzialmente ad oggetto atti degli organi della federazione e a prescindere dalla violazione che detti atti facciano di diritti soggettivi o interessi legittimi, il legislatore ha voluto attribuire alla giurisdizione amministrativa esclusiva, alla quale i ricorrenti avrebbero quindi potuto/dovuto denunciare gli stessi profili di merito sollevati in questa sede, tenuto conto che la condotta antigiuridica di una P.A. ben può derivare dal carattere provvedimentale della sua attività, se assunta in violazione di legge; ... sembra quindi al Tribunale di potere affermare che la materia del contendere non esorbita da quelle controversie relative ad atti del CONI o delle federazioni che l’art. 3 della legge n. 280/2003 attribuisce alla giurisdizione esclusiva del TAR Lazio, P.Q.M. dichiara il difetto di giurisdizione del giudice ordinario per essere la controversia devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*” (Tribunale Civile di Genova, Giudice Designato dott. Vigotti, decisione 18 agosto 2005, c.d. “Vigotti-2”, in quanto, in precedenza, in data 9 agosto 2005, con la c.d. “Vigotti-1”, lo stesso Giudice, inaudita altera parte, aveva riconosciuto la propria giurisdizione e competenza ed aveva accolto le richieste della Società);
- c) “*il Tribunale ritiene che con la legge n. 280/2003 il legislatore abbia effettivamente voluto escludere l’intervento del giudice ordinario in tutti i casi in cui la controversia abbia ad oggetto atti del CONI o delle federazioni sportive; ... proprio gli atti del CONI o delle federazioni costituiscono esplicito oggetto dell’intervento legislativo, che viene articolato su due opzioni: da una parte vi sono gli atti riservati all’ordinamento sportivo, in quanto non di rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica, dall’altra parte ogni altra controversia avente comunque ad oggetto gli atti del CONI o delle federazioni; per ogni altra controversia è sempre prevista, con una sorta di clausola di chiusura, la giurisdizione del TAR Lazio; anche per l’actio nullitatis sarebbe quindi giudice naturale, se la norma attribuisce alla giurisdizione esclusiva ogni azione comunque relativa agli atti del CONI e delle federazioni sportive, il TAR Lazio; ... ritiene naturalmente di dovere confermare la decisione declinatoria di giurisdizione qui reclamata, PQM, respinge il reclamo*” (Tribunale Civile di Genova, Collegio dott.ri Martinelli-Basoli-Casale, decisione 26 agosto 2005)

– ha “codificato” il principio (già da tempo affermato in diritto amministrativo) in base al quale anche soggetti privati (come le federazioni) possono svolgere funzioni pubblicistiche con esercizio di poteri autoritativi e garantisce che tali soggetti operino secondo i normali principi che regolano lo svolgimento dell’attività amministrativa, ovvero nel rispetto dei principi di “*buon andamento e di imparzialità*” (art. 97 della Costituzione <sup>(105)</sup>), nonché di “*economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza*” e di tutti “*i principi dell’ordinamento comunitario*”, ai sensi dell’art. 1, primo comma, della legge n. 241/1990 <sup>(106)</sup>.

L’applicazione dei principi di trasparenza e del diritto comunitario impone, inoltre, rispettivamente l’applicazione degli obblighi legati al diritto di accesso <sup>(107)</sup> e la regolamentazione della propria attività nel rispetto dei principi della concorrenza <sup>(108)</sup>.

La legge n. 280/2003, dunque - inquadrando la sostanza dell’attività svolta dalle Istituzioni sportive come attività sostanzialmente amministrativa - postula la necessaria applicazione a tali attività degli stessi schemi fondamentali dell’azione amministrativa.

Ne deriva che l’ordinamento sportivo può essere complessivamente riconoscibile, alla luce di tale impostazione, come una sorta di Autorità Amministrativa Indipendente per lo Sport, dotato di un’autonomia (come, del resto, ogni soggetto che svolga funzioni pubblicistiche) che si esplica in un ambito comunque limitato e nei limiti del necessario rispetto della supremazia dello Stato.

### **3. La competenza funzionale del T.A.R. Lazio.**

Il secondo comma dell’art. 3 prevede, inoltre, nel caso di giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo, la competenza territoriale funzionale, anche per le misure cautelari, del T.A.R. Lazio con sede in Roma <sup>(109)</sup>, precisando che essa è rilevabile anche d’ufficio <sup>(110)</sup>.

---

<sup>105</sup> L’art. 97, primo comma, della Costituzione stabilisce che “*i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell’amministrazione*”.

<sup>106</sup> L’art. 1, primo comma della legge n. 241/1990 stabilisce che “*l’attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell’ordinamento comunitario*”.

<sup>107</sup> Si veda, per tutti, TAR Calabria, 18 settembre 2006, n. 984 (pubblicata in Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2006, Vol. II, Fasc. 3, con il titolo “*quid iuris per l’accesso agli atti delle federazioni sportive?*”): tale decisine evidenzia come l’obbligo per la federazione di garantire il diritto di accesso ai propri atti da parte degli interessati deriva proprio dal fatto che la stessa svolge funzioni di tipo pubblicistico; ovviamente il diritto di accesso può essere esercitato nei limiti in cui lo stesso sia previsto dalla legge n. 241/1990, come anche sancito dal TAR Lazio, Sez. Terza Ter, 21 aprile 2009, n. 3996 (che ha rigettato la richiesta della Società Orlandina Basket di ottenere gli atti relativi all’ammissione al campionato di altre società, in quanto non avente un interesse diretto ed attuale tale da potere essere ritenuto preminente rispetto all’interesse opposto delle altre società al rispetto della riservatezza con riferimento alla documentazione riguardante le stesse).

<sup>108</sup> Con riferimento all’applicazione della normativa sulla concorrenza per l’attività svolta dalle federazioni sportive, si veda, da ultimo, la decisione della Corte di Giustizia UE 18 luglio 2006, causa C-519/2004.; in dottrina, si veda COLUCCI M., *L’autonomia e la specificità dello sport nell’Unione Europea; alla ricerca di norme sportive, necessarie, proporzionali e di buon senso*, in Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2006, Vol. II, Fasc. 2.

<sup>109</sup> Art. 3, secondo comma, della legge n. 280/2003: “*La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l’emanazione delle misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d’ufficio*”.

Tale indicazione – competenza territoriale funzionale del T.A.R. Lazio con sede in Roma in materia sportiva – è stata confermata dal nuovo Codice del Processo Amministrativo (D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104), il cui art. 135 sancisce

---

testualmente che “sono devolute alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, salvo ulteriori previsioni di legge: ... (omissis)...

g) *le controversie di cui all'art. 133, comma 1, lett. z*” (ovvero “*le controversie aventi ad oggetto gli 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 tra società, associazioni ed atleti*”).

<sup>110</sup> L'eventuale adizione di un Giudice diverso dal T.A.R. Lazio è stata finora “sanzionata” con decisioni che hanno dichiarato l'incompetenza *tout court*, senza rimessione degli atti al T.A.R. Lazio. In tal senso, si vedano le decisioni:

- a) TAR Puglia, Sez. Bari, 9 febbraio 2007, n. 401: “*Occorre verificare quali siano le conseguenze nel caso in esame dell'applicazione dell'art. 3 L. 280/03 e, segnatamente, del comma 2, il quale fissa la competenza esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, in capo al Tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma, stabilendo che la relativa questione è rilevabile d'ufficio. Il Collegio ritiene tale competenza di carattere inderogabile, sia in quanto avente carattere esclusivo sia in quanto rilevabile d'ufficio. Ciò premesso resta indifferente qualificare la competenza come di tipo territoriale o funzionale, atteso che anche nella prima ipotesi resta inapplicabile il meccanismo ordinariamente previsto per le questioni di competenza tra organi giurisdizionali di primo grado, in virtù della speciale previsione di cui alla citata disposizione. Ne consegue che va dichiarato sic et simpliciter l'incompetenza del T.A.R. di Bari. Ulteriori statuizioni - in particolare quella di trasmettere gli atti al giudice competente, come richiesto in via subordinata dal ricorrente - sarebbero palesemente irrituali, non essendo previste dall'anzidetta norma speciale*”;
- b) TAR Basilicata, 26 giugno 2007, n. 481: “*Da tale disposizione si evince, con sufficiente chiarezza, che la giurisdizione esclusiva del TAR in materia di atti e provvedimenti del C.O.N.I. e delle Federazioni Sportive è esercitata in primo grado dal T.A.R. Lazio, sede di Roma, anche per l'emanazione delle misure cautelari. Il Collegio ritiene tale competenza di natura funzionale ed a carattere inderogabile sia in quanto avente carattere esclusivo sia in quanto rilevabile d'ufficio (cfr. T.A.R. Puglia, Bari, II, 9/2/07 n. 401)*”.

La possibilità comunque di riassumere il giudizio innanzi al TAR Lazio deve comunque riconoscersi a chi abbia proposto il ricorso ad un TAR diverso dal TAR Lazio, anche in omaggio al principio della “translatio iudicii” sancito di recente dalla Corte Costituzionale, con sentenza 12 marzo 2007, n. 77, e dalla Cassazione a Sezioni Unite, con sentenza 22 febbraio 2007, n. 4109: tali decisioni hanno sancito il principio in base al quale, in caso di presentazione dell'azione ad un Giudice privo di giurisdizione, la parte non perde gli effetti sostanziali e processuali derivanti dall'avvenuta proposizione dell'azione (ovvero, in sostanza, può riproporre la stessa innanzi al Giudice avente giurisdizione sulla fattispecie anche se, nel frattempo, siano scaduti i termini). Ne consegue che tali principi, seppure sanciti con riferimento al caso di errore sulla giurisdizione, dovrebbero, a maggior ragione, applicarsi al caso di errore sulla competenza funzionale, con conseguente diritto alla riassunzione del giudizio per la parte attrice; su tali profili, si veda, in particolare, C. STEFANIZZI, *La competenza del TAR Lazio in materia sportiva: un principio inderogabile?*, in *Diritto dello Sport*, 2007, n. 2, Bonomia University Press.

L'unica possibilità per i ricorrenti che abbiano presentato ricorso innanzi ad un TAR diverso dal TAR Lazio è quella di riassumere il ricorso innanzi allo stesso TAR Lazio; tale riassunzione è espressamente prevista ai dal quarto comma dell'art. 3 della legge n. 280/2003: tale norma dispone, infatti, testualmente che “*le norme di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano anche ai processi in corso e l'efficacia delle misure cautelari emanate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2 è sospesa fino alla loro conferma, modifica o revoca da parte del tribunale amministrativo regionale del Lazio, cui la parte interessata può riproporre il ricorso e l'istanza cautelare entro il termine di cui all'articolo 31, comma undicesimo, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto e ridotto alla metà ai sensi del comma 3*”.

Per quanto tale norma avesse chiaramente carattere transitorio, il TAR Lazio, con ordinanza n. 1664/2007, ha ritenuto che la stessa avesse carattere generale: “*considerato che l'applicazione dell'istituto della riassunzione al contenzioso ora all'esame del Collegio non può essere messa in dubbio in ragione della natura transitoria della norma, atteso che la stessa - pur essendo espressamente dettata per disciplinare le sorti dei provvedimenti cautelari adottati, prima dell'entrata in vigore della novella del 2003, dai giudici divenuti poi incompetenti - è espressione di un principio di carattere generale teso ad accentrare inderogabilmente le questioni relative alla materia sportiva dinanzi ad uno stesso giudice (in primo grado, appunto, il Tar del Lazio con sede in Roma) e deve quindi ragionevolmente intendersi estesa a tutte le ipotesi in cui un ricorso in materia sportiva sia stato erroneamente proposto dinanzi a giudice incompetente; ritenuto pertanto che l'art. 3, quarto comma, D.L. n. 220 del 2003 deve ritenersi applicabile non solo dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina in materia di giustizia sportiva, ma tutte le volte in cui il ricorso in suddetta materia sia stato erroneamente proposto dinanzi a giudice di primo grado diverso da quello individuato a regime dal secondo comma dello stesso art. 3, id est il Tar Lazio con sede in Roma*”.

Per quanto il TAR Lazio, nella ordinanza n. 1664/2007 non abbia posto il problema del termine per la riassunzione innanzi ad esso del ricorso proposto innanzi ad un TAR territorialmente incompetente, deve comunque ritenersi che tale termine scada non oltre quindici giorni dopo l'emanazione della sentenza di incompetenza da parte del TAR adito, in analogia con il fatto che la norma (transitoria) applicata in via generale (art. 3, quarto comma) prevedeva

L'attribuzione della competenza territoriale al T.A.R. Lazio costituisce il frutto di una scelta ben precisa del legislatore, che trova la propria *ratio* (giuridicamente corretta) nel fatto che la sede del C.O.N.I. e delle varie federazioni è proprio a Roma e che i loro provvedimenti hanno normalmente un'efficacia ultraregionale, in quanto essi hanno quasi sempre, oltre ad un destinatario diretto, anche uno o più destinatari indiretti aventi un interesse opposto a quello del destinatario del provvedimento (controinteressati), e ciò in ragione del naturale "gioco della concorrenza agonistica"<sup>(111)</sup>.

Tale "centralizzazione" della competenza è stata verosimilmente prevista (ratio extragiuridica) per evitare "campanilismi" da parte dei giudici locali (indicativa, sotto tale profilo, è la precisazione costituita dall'inciso "*anche per l'emanazione delle misure cautelari*", volta ad evitare, anche nella fase cautelare, un aggiramento della norma attributiva della competenza territoriale) e per garantire progressivamente una sempre maggiore specializzazione di un Giudice statale (il T.A.R. Lazio, Sezione Terza Ter, appunto) in una materia, quale quella sportiva, per natura "densa" di aspetti e di problematiche peculiari.

La giurisprudenza ha avuto modo di precisare che la "centralizzazione" della competenza territoriale in questione riguarda tutti i casi di impugnazione di provvedimenti emanati dal C.O.N.I. o da federazioni sportive non solo da parte di soggetti dell'ordinamento sportivo, ma anche laddove il ricorso sia proposto da soggetti non appartenenti all'ordinamento sportivo<sup>(112)</sup>.

---

la riassunzione entro 15 giorni dall'entrata in vigore della legge n. 280/2003; sarebbe, pertanto, palesemente illogico consentire l'applicazione in via generale di tale norma con un termine superiore a quello prescritto in via transitoria.

<sup>111</sup> In sostanza, poiché lo sport è, per natura, disciplina agonistica, il "naturale gioco della concorrenza agonistica" comporta il fatto che i vari concorrenti, singoli o squadre, giocano tutti uno contro l'altro per conquistarsi una migliore posizione nella classifica finale; ne consegue che ogni provvedimento (favorevole o sfavorevole) emanato nei confronti di un tesserato (ad esempio, retrocessione nella categoria inferiore per ragioni disciplinari, come nel caso della Juventus nella vicenda "calciopoli") ha un effetto inverso (quindi rispettivamente sfavorevole o favorevole) nei confronti di uno o più tesserati (nell'esempio della Juventus retrocessa in Serie B, il provvedimento di retrocessione ha comportato effetti positivi per l'Inter, che, giunta seconda in classifica, si è vista assegnare lo scudetto, e per il Messina, che, seppur retrocesso sul campo, è stato "ripescato" in conseguenza della "vacatio" di un posto nel Campionato di Serie A lasciato libero dalla Juventus).

Tale scelta non costituisce, del resto, una novità, in quanto essa è già stata posta in essere dal legislatore in materia di impugnazione dei provvedimenti emanati dalle Autorità Amministrative Indipendenti, in particolare con riferimento all'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato ed all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

Del resto, come già rilevato dalla dottrina (cfr. *Diritto dello Sport*, AA.VV., Le Monnier 2004, pag. 108), con riferimento all'art. 3, secondo comma, della legge n. 280/2003, "*considerata l'ubicazione delle federazioni, la competenza del TAR Lazio con sede a Roma era già stabilita dalle norme processuali vigenti, risolvendosi l'unica novità nella rilevanza d'ufficio della carenza del potere decisorio da parte dei TAR periferici, come del resto ha successivamente riconosciuto lo stesso Consiglio di Stato, con sentenza della Sesta Sezione, 7 ottobre 2003, n. 5930, il quale ha indicato come 'il ricorso della società calcio Catania, all'atto del suo radicamento, fosse indubbiamente devoluto alla competenza del T.A.R. Lazio in applicazione delle regole di riparto stabilite dagli artt. 2 e 3 della legge n. 1034/1971'*".

<sup>112</sup> La questione della "centralizzazione" della competenza anche per il caso di impugnazione di provvedimenti federali da parte di soggetti esterni all'ordinamento sportivo si è posta con l'azione di un gruppo di abbonati del Catania calcio per l'annullamento dei provvedimenti federali con i quali è stata disposta la squalifica del campo del Catania per sei mesi a seguito degli incidenti in esito ai quali ha perso la vita l'Ispettore Raciti.

In particolare, il TAR Lazio, Sez. III Ter, con ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664, ha precisato che "*il ricorso - proposto da soggetti che, in quanto abbonati, hanno titolo ad assistere alle partite casalinghe del Catania avverso la sanzione disciplinare della squalifica dello stadio Massimino di Catania sino al 30 giugno 2007 e dell'obbligo di giocare in campo neutro e a porte chiuse le gare casalinghe - rientra nella competenza funzionale del Tar Lazio con sede in Roma ex art. 3, secondo comma, D.L. n. 220 del 2003...atteso che ciò che rileva, al fine di radicare la competenza funzionale dinanzi a questo Tribunale, è la provenienza dell'atto impugnato dal C.O.N.I. o dalle Federazioni sportive*" ed ha "*ritenuto pertanto inconferente che i ricorrenti non siano soggetti interni al mondo sportivo,*

#### 4. La pregiudiziale sportiva.

L'art. 3 della legge n. 280/2003 prevede poi la c.d. "pregiudiziale sportiva", ovvero una condizione di ammissibilità dei ricorsi in sede giurisdizionale amministrativa (nei casi di rilevanza di situazioni giuridico soggettive dedotte) soltanto dopo avere esaurito tutti i gradi di giustizia sportiva ("esauriti i gradi di giustizia sportiva").

Tale disposizione trova la propria *ratio* nella ricostruzione di sistema sopra evidenziata, ovvero nel fatto che - poiché (parafrasando il modello dell'"insiemistica") i singoli ordinamenti federali si trovano all'interno dell'ordinamento sportivo complessivo che fa capo al C.O.N.I., che si trova, a sua volta, all'interno dell'ordinamento statale - risulta logico adire il Giudice dell'ordinamento statale sovraordinato soltanto una volta esauriti i gradi di giustizia degli ordinamenti subordinati (singolo ordinamento federale prima e ordinamento C.O.N.I. poi): l'*iter* di giustizia impone, pertanto, prima l'espletamento di tutti i gradi di giustizia federale (nell'ambito della singola federazione di appartenenza), poi la possibilità di adire gli organi di giustizia istituiti presso il C.O.N.I. ed infine di ricorrere ai Giudici Amministrativi.

Il termine per presentare ricorsi al Giudice Amministrativo decorre, pertanto, dalla pubblicazione (e a prescindere dalla comunicazione individuale al diretto interessato) della decisione (o, eventualmente, del solo dispositivo, laddove questo venga emanato (<sup>113</sup>)) dell'organo di ultimo grado della giustizia sportiva.

---

*essendo fattore determinante all'applicazione del secondo comma dell'art. 3 cit. la circostanza che oggetto del gravame sia una sanzione disciplinare inflitta da un organo della F.I.G.C."*

Sotto tale profilo, nessuna valenza assume, allo stato attuale, la diversa posizione assunta dal TAR Sicilia, Sezione di Catania, in relazione alla questione sottoposta dagli abbonati del Catania-calcio, prima con decreto presidenziale 4 aprile 2007, n. 401, e poi con la successiva sentenza 19 aprile 2007, n. 679 (che aveva, invece, ribadito come, in caso di impugnazione di provvedimenti federali da parte di soggetti non appartenenti all'ordinamento sportivo, non si applicasse la norma della competenza funzionale del TAR Lazio), essendo stata poi tale decisione annullata dal consiglio di Giustizia Amministrativa per la regione Siciliana in sede di appello, con la già richiamata sentenza n. 1048/2007.

<sup>113</sup> Si tenga, infatti, presente che la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che:

- a) il termine di impugnazione decorre già dalla pubblicazione sul sito della decisione dispositivo (a prescindere dalla avvenuta comunicazione individuale al diretto interessato);
- b) il termine decorre dalla pubblicazione del solo dispositivo (a prescindere dal deposito delle motivazioni), in quanto, sin da tale momento, il soggetto leso avrebbe piena coscienza della portata lesiva del provvedimento.

Si vedano, per tutti, TAR Lazio, Sez. III Ter, 21 aprile 2005, n. 2801, e Cons. Stato, Sez. VI, 22 ottobre 2007, n. 5081, relative entrambe alla questione Guardiola/FIGC ("*nella specie, la conoscenza del dispositivo consentiva di percepire appieno la portata della lesione; portata vieppiù evidenziata dalla concreta attuazione della misura sospensiva. Soccorre quindi il condivisibile orientamento pretorio secondo cui la conoscenza della motivazione integrale rileva ai soli fini della proposizione di motivi aggiunti e non ai fini della decorrenza dei termini per l'impugnativa*").

Seppure tali principi risultino estremamente discutibili (in quanto si osserva che, in relazione al principio di cui sopra alla lett. a, nei provvedimenti lesivi degli interessi di un soggetto specifico, il termine dovrebbe decorrere dalla comunicazione individuale e non da una generica pubblicazione sul sito, e che, in relazione al principio di cui sopra alla lett. b, per valutare appieno la portata lesiva di un provvedimento e le ragioni di esso, è necessario il deposito della motivazione), è senz'altro opportuno che gli interessati propongano ricorso al TAR Lazio nel termine di 60 giorni dalla pubblicazione del dispositivo (anche sui soli siti internet federali, da tenere, pertanto, in costante "monitoraggio" nel caso si sia in attesa di una decisione), senza attendere le motivazioni della decisione; in caso contrario, è sicuramente alto il rischio di inammissibilità del ricorso per tardività.

- Legittimati ad agire nei confronti di un provvedimento federale possono essere:
- a) i soggetti tesserati dell'ordinamento sportivo e, in particolare:
    - a1) i destinatari diretti (ad esempio, la Società destinataria di un diniego di ammissione al campionato);
    - a2) i destinatari indiretti di esso (ad esempio, la Società che avrebbe diritto ad essere "ripescata" in caso di mancata ammissione al campionato di un'altra Società dovrebbe essere legittimata a ricorrere contro il provvedimento di ammissione dell'altra Società, avendovi un interesse diretto, concreto ed attuale)<sup>(114)</sup>;
  - b) i soggetti esterni all'ordinamento sportivo, ovvero tutti coloro che vengano comunque lesi da un provvedimento federale avente come destinatario un soggetto dell'ordinamento sportivo (ad esempio, la giurisprudenza ha riconosciuto la legittimazione degli abbonati di una Società, ma ha, in passato, negato quella degli sponsor e dei soci<sup>(115)</sup>): il soggetto

---

<sup>114</sup> In teoria, infatti, dovrebbero, ritenersi impugnabili non solo i provvedimenti di diniego di ammissione (da parte della società non ammessa), ma anche i provvedimenti di ammissione delle altre società (da parte delle società che rivestano un interesse qualificato e differenziato, in quanto in posizione "utile" nella graduatoria dei ripescaggi), dovendosi teoricamente riconoscere, in base ai principi generali del diritto amministrativo, legittimazione ad agire anche agli aspiranti al ripescaggio.

Si ritiene, pertanto, non corretta la "risposta di giustizia" (forse inevitabilmente "sommara", trattandosi di giudizi in fase cautelare) fornita nell'estate 2005 a tale nuova questione (ammissibilità dei ricorsi contro l'ammissione delle altre società), risposta concretizzata nelle decisioni del TAR Lazio e del Consiglio di Stato con riferimento ai ricorsi presentati dal Napoli Soccer, i quali hanno rispettivamente "posto in dubbio" (TAR Lazio) ed addirittura escluso radicalmente la sussistenza di un interesse a ricorrere (Consiglio di Stato) in tali casi: in particolare, il TAR Lazio, Sezione Terza Ter, con ordinanze 2 agosto 2005, nn. 4533-4537 ha posto il dubbio (pur non risolvendolo) sulla questione dell'"ammissibilità relativamente all'attualità dell'interesse ai fini concreti dell'eventuale ripescaggio della ricorrente", mentre il Consiglio di Stato (in modo assai discutibile) ha addirittura rilevato "la non attualità dell'interesse del Napoli al ripescaggio" (Sezione Sesta, ordinanze 9 agosto 2005, nn. 3858 e 3859).

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

<sup>115</sup> In particolare, la giurisprudenza:

- a) ha riconosciuto la legittimazione attiva degli abbonati di una Società (Catania) nei confronti dei provvedimenti di squalifica del campo emanati nei confronti della Società: si veda, a tale riguardo, TAR Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664 ("Ritenuto di dover disattendere anche l'eccezione di difetto di legittimazione attiva dei ricorrenti, sollevata sempre dalle parti resistenti, essendo indubbia la posizione qualificata che gli stessi, in quanto titolari di abbonamenti per seguire le partite di calcio giocate nello stadio dalla soc. Catania, rivestono nell'ordinamento; Considerato infatti che, a fronte di una lesione, di carattere patrimoniale e non, che i ricorrenti affermano di subire dal provvedimento impugnato non può dubitarsi della loro legittimazione ad adire questo giudice per la tutela non tanto del diritto di natura patrimoniale, che nasce dalla stipula del contratto di abbonamento, quanto sicuramente dell'interesse a vedere le partite casalinghe di calcio della soc. Catania allo stadio, atteso che, diversamente opinando e premessa la giurisdizione di questo giudice, una tale situazione giuridica soggettiva non potrebbe trovare altra forma di tutela; Ritenuto a tal proposito inconferente il richiamo, effettuato dalla F.I.G.C. ai precedenti di questa stessa Sezione (1 settembre 2006 n. 7909, ecc.), che attengono alla diversa ipotesi in cui i ricorrenti erano soci di società sportive, ai quali era stata negata la legittimazione attiva sul rilievo - non estensibile alla fattispecie in esame - che la società commerciale, quale persona giuridica, assomma in sé e compone tutti gli interessi dei soggetti partecipanti, secondo le norme della organizzazione interna disposta con il contratto sociale e lo statuto, nei limiti dell'oggetto e dello scopo sociale, con la conseguenza che tali interessi sono unitariamente individuati dagli organi aventi legittimazione ad esprimerli");
- b) ha negato la legittimazione ad agire dei soci di una Società (Juventus) nei confronti dei provvedimenti disciplinari emanati nei confronti di essa: in particolare, si veda TAR Lazio, Sez. III Ter, 1 settembre 2007, n. 7910 ("Considerato che il ricorso, in quanto proposto da alcuni azionisti della Juventus Football Club s.p.a., è inammissibile per difetto di legittimazione attiva, e ciò in quanto secondo un costante indirizzo giurisprudenziale, la qualità di socio è inidonea ad individuare la titolarità di una posizione giuridica differenziata da quella della società in presenza di atti lesivi degli interessi sociali (T.A.R. Lazio, Sez. III ter, 30 luglio 2004 n. 7551; Il Sez., 19 febbraio 2001 n. 1300; T.A.R. Liguria 13 settembre 2000 n. 925); Considerato,

esterno all'ordinamento sportivo non ha, in tal caso, l'obbligo di esperire la pregiudiziale sportiva (non potendo lo stesso adire gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo, non essendo tesserato di esso) <sup>(116)</sup>.

Allo stato attuale - essendo stata soppressa prima la Camera di Conciliazione e di Arbitrato presso il C.O.N.I. <sup>(117)</sup> e poi le due distinte nuove Istituzioni di Giustizia Sportive costituite in sostituzione di essa (denominate rispettivamente Alta Corte di Giustizia per lo sport e Tribunale

---

*infatti, che la società commerciale, quale persona giuridica, assomma in sé e compone tutti gli interessi dei soggetti partecipanti, secondo le norme della organizzazione interna disposta con il contratto sociale e lo statuto, nei limiti dell'oggetto e dello scopo sociale, con la conseguenza che tali interessi sono unitariamente individuati dagli organi aventi legittimazione ad esprimerli; Ritenuto pertanto, che soltanto la società, e non anche i singoli soci, è titolare di una posizione soggettiva giuridicamente rilevante in ordine a tutti gli atti ed i provvedimenti concernenti la sua attività istituzionale (C.sì 13 luglio 1999 n. 339; Cons. Stato, Sez. IV, 14 gennaio 1997 n. 10)");* nello stesso senso, si vedano anche TAR Lazio, Sez. III Ter, 30 luglio 2004, n. 7551 (relativa alla questione Serao/FIGC, in base alla quale "nel processo amministrativo, l'azionista di una società sportiva è carente di legittimazione ad impugnare il diniego di iscrizione della società al campionato di competenza, poiché la qualità di socio è inadeguata ad individuare la titolarità di una posizione giuridica differenziata da quella della società in presenza di atti lesivi degli interessi sociali"), nonché, con riferimento all'azionista di società già fallita, Cons. Stato, Sez. VI, 22 novembre 2004, n. 7664 (relativa alla questione Società Regal / FIGC, in base alla quale "in caso di dichiarazione di fallimento, il socio della società fallita non è abilitato ad agire in via surrogatoria per la tutela del patrimonio della stessa, in quanto l'inammissibilità delle azioni esecutive individuali o della loro prosecuzione sui beni del debitore discendente dagli artt. 51 e 52 della legge fallimentare si traduce nell'inammissibilità anche delle azioni ad esse strumentali, quali quelle cautelari, la cui esperibilità resta pertanto riservata al potere decisionale del solo curatore"); in ordine a tale sentenza, si consenta di richiamare la nota di LUBRANO E., *La sentenza Cecchi Gori*, ovvero la definitiva conferma del pacifico assoggettamento dell'attività svolta dalle federazioni sportive ai principi del diritto amministrativo, pubblicata in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it) nel dicembre 2004);

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

<sup>116</sup> In tal senso si è già pronunciata la giurisprudenza amministrativa, la quale ha precisato che, in caso di presentazione del ricorso avverso provvedimenti emanati da Federazioni sportive nazionali o da loro articolazioni, da parte di soggetti non facenti parte del sistema dell'ordinamento sportivo stesso, il giudizio deve essere proposto direttamente innanzi al T.A.R. Lazio, non avendo essi l'obbligo di esperire i gradi di giustizia dell'ordinamento sportivo: in particolare, si veda per tutti Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025 ("Innanzitutto, deve ritenersi infondata la censura relativa al mancato esperimento dei rimedi interni della giustizia sportiva, come previsto dall'art. 3 della legge n. 280/2003 e, in particolare, all'omessa attivazione del rimedio residuale del ricorso alla Corte Federale. In assenza di uno specifico ricorso interno alla F.I.G.C. avverso il provvedimento di decadenza dall'affiliazione, non può infatti ritenersi azionabile in via residuale lo strumento del ricorso alla Corte Federale, che può essere adita "per la tutela dei diritti fondamentali personali e associativi che non trovino altri strumenti di garanzia nell'ordinamento federale" da "ogni tesserato o affiliato" (art. 32, comma 5, Statuto F.I.G.C. e art. 22, comma 3, Codice di Giustizia sportiva F.I.G.C.). Il Cosenza proprio a seguito del provvedimento di decadenza non è più soggetto affiliato alla Federazione e, come tale, non era legittimato a ricorrere alla Corte Federale. Parimenti la perdita dell'affiliazione ha impedito al Cosenza di ricorrere alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport, competente appunto a pronunciarsi sulle controversie tra soggetti affiliati e federazioni").

<sup>117</sup> Tale avvenuta soppressione risulta dal Comunicato Ufficiale apparso sul sito del CONI ([www.coni.it](http://www.coni.it)) in data 8 novembre 2007, avente il seguente tenore testuale. "Si è passato poi ad esaminare il nuovo Statuto del CONI con le modifiche proposte dalla Commissione dei saggi, formata da Andrea Manzella, Franco Frattini, Lamberto Cardia e Giulio Napolitano. La Giunta ha espresso unanime apprezzamento per il lavoro dei saggi ed ha approvato le modifiche che verranno sottoposte all'approvazione definitiva domani al Consiglio Nazionale del CONI. Tra le principali novità, la soppressione della Camera di Conciliazione e Arbitrato dello Sport che viene sostituita dal Tribunale dello Sport, il quale potrà dirimere solo le controversie tra Federazioni e soggetti affiliati qualora la Federazione abbia inserito nel proprio Statuto questa possibilità. Nasce l'Alta Corte di Giustizia dello Sport, alla quale ci si potrà rivolgere per un ultimo grado di giudizio solo in alcuni casi particolari. Inoltre, il Giudice di Ultima Istanza cambia la denominazione in Tribunale Nazionale Antidoping. Tutte queste nuove regole sono state definite tenendo in grande considerazione il rafforzamento del concetto di terzietà degli organi di Giustizia Sportiva presso il CONI."

Arbitrale Nazionale dello Sport presso il C.O.N.I., c.d. “T.N.A.S.”) ed essendo stato ora costituito un unico organismo di ultimo grado della Giustizia Sportiva presso il CONI, denominato Collegio di Garanzia per la Giustizia Sportiva (introdotto con il nuovo Regolamento di Giustizia Sportiva del CONI, entrato in vigore dalla stagione agonistica 2014-2015) - si sono superate le incongruenze di sistema che le precedenti Istituzioni di ultimo grado di Giustizia Sportiva avevano determinato:

- a) sia con riferimento alla originaria previsione di una fase di conciliazione autonoma obbligatoria (in particolare, vigente nel “sistema” della Camera di Conciliazione e di Arbitrato), che imponeva delle “lungaggini” processuali incompatibili con le esigenze di celerità della Giustizia Sportiva (<sup>118</sup>);
- b) sia con riferimento alla “auto-attribuzione” di una presunta natura arbitrale - in particolare, in relazione alle decisioni emanate dalla Camera di Conciliazione ed di Arbitrato dello Sport prima (<sup>119</sup>) e dal T.N.A.S. poi - che aveva messo in discussione la loro impugnabilità innanzi al Giudice Amministrativo (<sup>120</sup>);

---

<sup>118</sup> Del resto, come riconosciuto dal Consiglio di Stato con la sentenza 9 luglio 2004, n. 5025 (prima decisione in materia sportiva da parte del massimo consesso di Giustizia Amministrativa dopo l’emanazione della legge n. 280/2003), la tenuta costituzionale della pregiudiziale sportiva può “reggere” soltanto laddove la Giustizia Sportiva riesca, nell’emanazione delle proprie decisioni, a garantire una tempistica tale da non compromettere la possibilità per gli interessati di soddisfare i propri interessi dedotti in giudizio (anche perché il diritto alla tutela giurisdizionale sancito dall’art. 24 della Costituzione deve essere garantito in termini di “effettività” e, soprattutto con riferimento alle questioni sportive, la tempistica è fondamentale).

Con tale decisione, il Consiglio di Stato ha, infatti, chiarito che tutto il sistema di Giustizia Sportiva in genere, e la Camera di Conciliazione in particolare, avrebbe dovuto prevedere dei termini molto “stretti” per la conclusione dei relativi procedimenti innanzi ad essa, soprattutto con riferimento alle questioni in materia di diniego di ammissione a campionati, “*in modo da esaurire i gradi della giustizia sportiva con sufficiente anticipo rispetto all’inizio del campionato senza pregiudicare l’effettività dell’eventuale tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo; solo in tal modo, il previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva, previsto dall’art. 3 della legge n. 280/2003, può essere ritenuto compatibile con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale*” (cfr. sent. pag. 29).

<sup>119</sup> Sulla questione della natura delle decisioni della Camera di Conciliazione, si veda, in dottrina: CALCERANO G., *Il lodo arbitrale della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport presso il CONI quale sostanziale provvedimento amministrativo: il Consiglio di Stato si interroga*, in *Rassegna Di Diritto ed Economia dello sport*, n. 3/2006, pagg. 532 e segg.; FERRARA L., *L’ordinamento sportivo e l’ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport*, in *Foro amm.* – Cons. Stato – n. 4/2005, pagg. 1218 e segg.; GOISIS F., *La natura del vincolo di giustizia sportiva nella più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione: alcune considerazioni critiche*, in *Dir. Proc. Amm.*, n. 1/2007, pagg. 261 e segg.; GOISIS F., *Le funzioni della giustizia delle federazioni sportive e della Camera arbitrale del CONI nelle controversie che la legge n. 280/2003 affida al Giudice Amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2005, pagg. 997 e segg.; MARCHETTO P., *La natura del lodo sportivo alla luce della decisione del Consiglio di Stato, 9 febbraio 2006, n. 527*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); NAPOLITANO G., *Caratteri e prospettive dell’arbitrato sportivo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2004, pagg. 1153 e segg.; PONTE D., *Autonomia dell’ordinamento sportivo in abbinata a regole giurisdizionali*, in *Guida al Diritto*, 3 marzo 2007, n. 9, pagg. 95 e segg.; TORTORELLA F., *Ultimo giro di valzer del TAR Lazio: la pronuncia della Camera di Conciliazione e di Arbitrato per lo Sport ha natura di provvedimento amministrativo*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello sport*, n. 3/2007.

<sup>120</sup> Il tentativo di chiudere la via al ricorso giurisdizionale, autodefinendo “arbitrale” la decisione della Camera di Conciliazione, è “naufragato” di fronte alla giurisprudenza del Giudice Amministrativo che ha negato radicalmente la natura di lodo arbitrale delle decisioni della Camera di Conciliazione e ne ha riconosciuto la natura di atti amministrativi, come tali sindacabili in forma piena (ovvero per vizi di legittimità e non solo per vizi di nullità) dal Giudice Amministrativo.

Tale assunto del Consiglio di Stato, oggettivamente da condividersi in pieno, è stato determinato da due considerazioni, ovvero – oltre che per il fatto che non può avere natura arbitrale una decisione emanata da soggetti non indipendenti (ma tutti nominati dal CONI) – anche per il fatto che non può avere natura arbitrale una decisione assunta in una materia indisponibile, in quanto relativa all’esplicazione del potere pubblicistico autoritativo federale di organizzazione dei campionati sui sottoordinati interessi legittimi delle società affiliate (“*secondo la giurisprudenza di questa Sezione, prima richiamata, sono configurabili posizioni di interesse legittimo rispetto ai provvedimenti di non ammissione di una società ad un determinato campionato, in quanto si tratta di atti adottati in applicazione di norme che perseguono finalità di interesse pubblico, quali il controllo sulla gestione economica delle leghe e delle società*”).

- c) sia con riferimento al riparto di competenza interno (in particolare, tra Alta Corte e T.N.A.S.), che aveva determinato una seria incertezza nell'individuazione dell'organismo competente (<sup>121</sup>).

---

*professionistiche delegato dal C.O.N.I. alla federazione (omissis); la conseguenza di tale qualificazione è costituita anche dalla indisponibilità della res litigiosa e dalla impossibilità di devolvere ad arbitri le relative controversie (omissis); pertanto, l'impugnata decisione della camera di conciliazione e arbitrato per lo sport del C.O.N.I. non costituisce un vero e proprio lodo arbitrale, ma rappresenta la decisione di ultimo grado della giustizia sportiva, avente quindi il carattere sostanziale di provvedimento amministrativo, benché emesso con le forme e le garanzie tratte dal giudizio arbitrale”* (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025, pagg. 17-18)).

L'assunto del Consiglio di Stato sulla natura di provvedimenti amministrativi delle decisioni emanate dalla Camera di Conciliazione (per la prima volta affermato con la richiamata sentenza n. 5025/2004, relativa alla prima questione tra Cosenza e FIGC) – seppur inizialmente contestato dal TAR Lazio (con le decisioni nn. 2987/2004, 526-529/2005, 2571/2005), che ha inizialmente continuato a riconoscere il carattere di lodo arbitrale alle decisioni della Camera di conciliazione – si è, negli anni, ampiamente consolidato con la successiva giurisprudenza dei Giudici di Palazzo Spada (ordinanze 9 agosto 2005, nn. 3853, 3856, 3857, 3860 e 3865 e sentenze nn. 527/2006 (Cosenza/FIGC), 3559/2006 (SPAL/FIGC), n. 268/2007 (Salernitana/FIGC)), fino ad essere riconosciuta anche dal TAR Lazio, il quale, con la sentenza n. 5645/2007 ne ha riconosciuto anche esso la natura di atti amministrativi (“*Spettando al giudice d'appello la funzione nomofilattica, strumentale rispetto al valore imprescindibile della certezza del diritto, in assenza di elementi nuovi, che diano alimento all'attività ermeneutica, ritiene il Collegio di dover conformarsi al dictum del Consiglio di Stato in ordine alla natura amministrativa della decisione della Camera arbitrale*”).

La questione della non impugnabilità delle decisioni di ultimo grado della Giustizia Sportiva, in quanto aventi presunta natura arbitrale si era poi riproposta con l'istituzione del TNAS.

Sotto tale profilo, la giurisprudenza di primo grado aveva escluso l'impugnazione innanzi al Giudice Amministrativo delle decisioni del T.N.A.S., riconoscendone la natura arbitrale (l'unica decisione al riguardo è costituita dalla sentenza del TAR Lazio, Sezione Terza Quater, 21 giugno 2013, n. 6258, mentre non vi sono state decisioni del Consiglio di Stato sulla natura del TNAS e delle relative decisioni).

La soluzione fornita dal TAR Lazio nella sentenza indicata era estremamente discutibile, in quanto aveva riproposto un “vecchio tema”, ovvero la chiusura dell'accesso alla Giustizia Amministrativa, mediante configurazione dell'organismo di Giustizia Sportiva di ultimo grado come organismo di carattere asseritamente arbitrale, con conseguente non impugnabilità delle relative decisioni innanzi al Giudice Amministrativo.

Tale impostazione (che aveva “riesumato la salma” della precedente giurisprudenza dello stesso TAR Lazio con riferimento alla Camera di Conciliazione e di Arbitrato del CONI, giurisprudenza da tempo “seppellita” dalla pacifica interpretazione data dal Consiglio di Stato) risultava, infatti, in palese contrasto con i principi di non arbitrabilità dei poteri autoritativi pubblicistici (quali sono quelli espressi dalle Federazioni Sportive) e dei correlati interessi legittimi ad essi sottostanti, nonché con il principio generale di divieto di obbligatorietà dell'arbitrato, principi la cui applicazione aveva, invece, determinato la giurisprudenza amministrativa a riconoscere il carattere amministrativo della “vecchia” Camera di Conciliazione e di Arbitrato e delle relative decisioni.

La manifesta irragionevolezza di tale soluzione risultava, inoltre, evidente nella semplice constatazione che la stessa determinava, di fatto, un “blocco” nell'accesso alla Giustizia Amministrativa, in quanto:

- a) laddove l'interessato non avesse previamente adito il T.N.A.S., il ricorso proposto innanzi al Giudice Amministrativo sarebbe dichiarato improcedibile per mancato esperimento della c.d. “pregiudiziale sportiva”;
- b) laddove l'interessato avesse previamente adito il T.N.A.S., il ricorso proposto innanzi al Giudice Amministrativo sarebbe dichiarato improcedibile per non impugnabilità della decisione del T.N.A.S. (in quanto asserito “lodo arbitrale”) innanzi alla Giustizia Amministrativa.

Con la soppressione del TNAS, tutte le questioni di “burocrazia” nell'accesso alla Giustizia Amministrativa in materia Sportiva, dovrebbero essere, a questo punto, definitivamente superate, non essendovi dubbi che il nuovo Collegio di Garanzia della Giustizia Sportiva istituito presso il CONI abbia natura amministrativa, con la conseguenza che le relative decisioni sono impugnabili in forma piena innanzi al Giudice Amministrativo.

<sup>121</sup> Una “criticità” rilevante, nel precedente “sistema dualistico” (con Alta Corte di Giustizia e TNAS), è stata, infatti, costituita dalla scarsa chiarezza del riparto di giurisdizione in ambito di Giustizia Sportiva presso il CONI, tra i due organismi previsti, ovvero tra Alta Corte di Giustizia Sportiva e T.N.A.S.: in teoria, alla prima spettavano le questioni relative ad interessi indisponibili qualificabili come di notevole rilevanza per l'ordinamento sportivo, mentre al secondo spettavano le questioni relative ad interessi disponibili; in pratica, la distinzione tra la giurisdizione dell'una e dell'altro era estremamente sottile e non chiaramente identificabile, al punto che, in materia disciplinare sportiva, le questioni di una certa importanza risultavano attribuite alla giurisdizione della prima, mentre quelle di minore importanza risultavano attribuite alla giurisdizione del secondo.

#### 4.A. L'ipotesi di ricorso presentato direttamente al Giudice Amministrativo.

Laddove la Giustizia Sportiva non garantisca la definizione delle controversie in tempo utile per garantire una piena tutela degli interessi degli affiliati, deve ritenersi che, questi siano legittimati a presentare “*per saltum*” ricorso direttamente al Giudice Amministrativo in ragione della natura provvedimentale (ovvero direttamente lesiva) dei provvedimenti anche non di ultimo grado della giustizia sportiva (in quanto tutti i provvedimenti emanati dalle federazioni sportive sono immediatamente efficaci non appena emanati ed a prescindere dal fatto che non si sia formato su di essi il “giudicato sportivo”).

Ne consegue che, in tali casi, l'eventuale proposizione di un ricorso innanzi al T.A.R. Lazio avverso provvedimenti non di ultimo grado emanati dagli ordinamenti sportivi dovrebbe essere riconosciuta come ammissibile, al contrario di quanto il T.A.R. Lazio ha (erroneamente) disposto finora <sup>(122)</sup>: l'azione diretta al T.A.R. Lazio, pertanto, dovrebbe determinare soltanto una automatica rinuncia a percorrere tutti i gradi di giustizia sportiva che l'interessato abbia implicitamente e volontariamente deciso di “saltare” con l'immediata proposizione del ricorso al T.A.R. Lazio <sup>(123)</sup>.

#### 4.B. Il principio del c.d. “vincolo dei motivi”.

Come corollario della “pregiudiziale sportiva” si è, inoltre, affermato il principio del c.d. “vincolo dei motivi”, in base al quale - essendo i ricorsi in sede di giustizia sportiva necessariamente

---

<sup>122</sup> Nonostante tale evidente aporia del sistema (preclusione ad impugnare direttamente al TAR atti non di ultimo grado della giustizia sportiva, pur avendo essi natura provvedimentale, in quanto immediatamente efficaci e lesivi), in palese violazione degli artt. 103 e 113 della Costituzione, la proposizione di un ricorso in sede giurisdizionale amministrativa prima del definitivo esaurimento di tutti i gradi della giustizia sportiva è stata, finora - in tutti i casi di presentazione di ricorsi innanzi al T.A.R. Lazio senza avere esaurito i gradi della giustizia sportiva - sempre rigidamente sanzionata dalla giurisprudenza del T.A.R. Lazio con pronunce di inammissibilità e/o di improcedibilità dei relativi ricorsi o comunque con il rigetto della richiesta di misure cautelari, con l'effetto che i ricorrenti sono stati obbligati a tornare (laddove ancora in termini) innanzi agli organi di giustizia sportiva per ultimarne i relativi gradi; ciò è avvenuto, in particolare, con le seguenti decisioni:

- a) “sentenza-breve” 29 luglio 2004, n. 7550 (Soc. Napoli Sportiva / FIGC);
- b) sentenza 31 maggio 2005, n. 4284 (Fallimento Brindisi / FIGC);
- c) “sentenza-breve” 14 dicembre 2005, n. 13616 (Matteis / FIGC);
- d) sentenza 15 giugno 2006, n. 4604 (Nuova Nardò / FIGC);
- e) ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666 (Moggi / FIGC);
- f) ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671 (Girauda / FIGC).

L'auspicio è, ovviamente, che il Giudice Amministrativo riveda questa propria linea interpretativa e che ammetta l'impugnazione diretta anche senza previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva, almeno nei casi in cui la giustizia sportiva “stenti” ad emanare una decisione in tempi “utili” a soddisfare l'interesse del soggetto leso; in caso contrario, si assisterebbe a situazioni paradossali ed anti-giuridiche (come è già avvenuto nel caso della Juventus in occasione di “calciopoli”), in cui un soggetto leso da un provvedimento amministrativo (ad esempio, retrocessione in Serie B), da una parte non si veda garantita la necessaria tempistica delle decisioni della giustizia sportiva (che, nel caso della Juventus, in relazione ad un'azione di annullamento del provvedimento di retrocessione e di conseguente accertamento del titolo a partecipare al campionato di Serie A, decise in via definitiva soltanto alla metà di novembre, quando ormai i campionati erano iniziati da oltre due mesi) e, dall'altra parte, si veda precluso il diritto di adire immediatamente la giustizia amministrativa, in ragione dell'esistenza della pregiudiziale sportiva.

<sup>123</sup> Tale soluzione sarebbe, del resto, in linea con il c.d. “principio di “prevalenza” del ricorso giurisdizionale sul ricorso amministrativo; in tal senso, si veda, per tutti, VIRGA P., cit., pag. 208: “*il ricorso giurisdizionale proposto dopo la proposizione del ricorso gerarchico contro il medesimo provvedimento, prima della decisione di questo e prima del decorso del termine di novanta giorni dalla data di presentazione, è da considerarsi ammissibile e ciò in base alla considerazione che, nel comportamento di colui che, dopo avere proposto il ricorso gerarchico, adisce il tribunale amministrativo, è da ravvisare una rinuncia implicita al ricorso amministrativo precedentemente proposto*”; sul punto, si veda anche Cons. Stato, Ad. Plen., 27 gennaio 1978, n. 2 (con nota adesiva di ANTONUCCI).

propedeutici al successivo ricorso in sede giurisdizionale - possono essere presentati innanzi al Giudice Amministrativo soltanto i motivi già proposti innanzi alla giustizia sportiva, mentre risulta preclusa la proposizione di motivi nuovi (<sup>124</sup>).

Tale principio - considerato il fatto che innanzi agli organi di giustizia sportiva i termini di impugnazione sono necessariamente molto ristretti - risulta di dubbia legittimità, in quanto riduce di fatto i termini per l'individuazione dei motivi di ricorso, con conseguente compressione dell'effettività del diritto alla tutela giurisdizionale (<sup>125</sup>).

Esso comunque non dovrebbe essere applicato nel caso in cui il motivo nuovo proposto per la prima volta innanzi al Giudice Amministrativo consista nell'impugnazione della normativa sportiva come atto presupposto, non essendo possibile impugnare la norma sportiva innanzi alla giustizia sportiva (il quanto il Giudice dell'ordinamento sportivo non ha il potere di sindacare la legittimità delle norme del proprio ordinamento), ma soltanto (per la prima volta, innanzi al Giudice statale, che ha invece il potere di sindacare la legittimità, oltre che dei provvedimenti lesivi, anche delle norme sportive dagli stessi applicate, laddove impugunate dall'interessato come atti presupposti) (<sup>126</sup>).

---

<sup>124</sup> Conseguenza diretta di tale impostazione di sistema (pregiudiziale sportiva) è, infatti, il fatto che - poiché le azioni innanzi alla giustizia sportiva vengono ad assumere la qualificazione di ricorsi amministrativi gerarchici, obbligatori ai fini della successiva proposizione del ricorso in sede giurisdizionale - nei rapporti tra ricorso nell'ambito della giustizia sportiva e successivo ricorso giurisdizionale dovrebbero trovare applicazione le regole e i principi costantemente affermati anche dalla giurisprudenza amministrativa, in tema di rapporti tra ricorso amministrativo e ricorso giurisdizionale.

Ne deriva che - come sancito da risalente, ma costante giurisprudenza - potrebbero essere ritenuti inammissibili, in sede di ricorso giurisdizionale contro la decisione assunta dalla Camera di Conciliazione assunta in ordine ad un ricorso amministrativo, i motivi non dedotti (ma deducibili) in sede amministrativa (cfr. Cons. Stato, Sez. IV 22 aprile 1975, n. 432; idem, Sez. VI, 28 aprile 1978, n. 517; T.A.R. Lazio, Sez. II, 3 novembre 1984, n. 1534); tale principio è, infatti, stato ribadito anche dalla giurisprudenza amministrativa più recente (Cons. Stato, Sez. IV, 19 marzo 1996, n. 355; idem, 2 marzo 2004, n. 962; idem, 10 giugno 2004, n. 3756).

Il principio in questione è stato in parte già affermato dal Consiglio di Stato anche con riferimento specifico alla materia sportiva, nella già richiamata decisione della Sezione Sesta, 19 giugno 2006, n. 3559 (SPAL/FIGC), con la quale è stata *“accolta l'eccezione di inammissibilità, formulata dalla F.I.G.C., per la quale rileva la mancata impugnazione delle disposizioni federali innanzi alla Camera Arbitrale”*; ciò in quanto *“l'art. 2 della legge n. 280/2003 ha previsto che gli atti delle Federazioni sportive possano essere impugnati in sede giurisdizionale solo dopo la preventiva impugnazione – quale condizione di procedibilità – innanzi alla Camera Arbitrale”*; tale principio è stato, inoltre, ribadito dal TAR Lazio con le decisioni nn. 5280/2007 (De Santis/FIGC) e 5645/2007 (Arezzo/FIGC).

<sup>125</sup> In relazione, alla proposizione di nuovi motivi innanzi al T.A.R. (rispetto a quelli già fatti valere in sede di giustizia sportiva) - considerato che la legge n. 280/2003 impone l'obbligo di esaurire prima i gradi di giustizia sportiva e che i termini di impugnazione in sede sportiva sono estremamente ridotti (talvolta il termine per proporre ricorso innanzi alla Camera di Conciliazione era addirittura di soli 2 giorni, mentre, innanzi agli organi di giustizia federale esso è di 7-10 giorni, e comunque non è mai superiore a 30 giorni) - il principio del vincolo dei motivi non dovrebbe ritenersi applicabile, in quanto l'applicazione di esso determinerebbe una illegittima compressione del diritto alla difesa giurisdizionale (art. 24 della Costituzione) conseguente alla (drastica) riduzione dei termini per elaborare i motivi (dai normali 60 giorni di tempo per elaborare tutti i motivi da addurre innanzi al T.A.R. a soltanto pochi giorni di tempo per elaborare tutti i motivi da proporre innanzi alla giustizia sportiva e quindi successivamente innanzi al T.A.R.); ne consegue che tale principio del *“vincolo dei motivi”* non dovrebbe essere applicato in materia sportiva o, al limite, non dovrebbe essere applicato in maniera rigorosa, ovvero quantomeno riconoscendo l'ammissibilità di motivi sufficientemente indicati nei gradi di giustizia sportiva, come riconosciuto dalla giurisprudenza.

<sup>126</sup> Nel caso di impugnazione di atti normativi regolamentari dell'ordinamento sportivo (ovvero di atti presupposti generali), il principio del vincolo dei motivi non dovrebbe trovare applicazione per la semplice ragione che l'impugnazione di tali atti non può essere presentata in sede di giustizia sportiva (o sarebbe comunque *“matematicamente”* inutile perché inammissibile), in quanto gli organi di giustizia sportiva non hanno alcun potere di annullare (o di disapplicare) la normativa regolamentare dell'ordinamento sportivo del quale fanno parte (anzi, il loro compito è proprio quello di applicare e di fare rispettare le norme dell'ordinamento sportivo); mentre l'impugnazione di atti normativi regolamentari dell'ordinamento sportivo (ovvero di atti presupposti generali) può essere presentata, per la

Al di là della correttezza o meno di tale impostazione, sarà, pertanto, opportuno che i legali delle Società o dei tesserati sportivi focalizzino, sin dal momento della presentazione delle azioni innanzi alla giustizia federale prima ed agli organi di giustizia presso il C.O.N.I. poi, tutti gli atti da impugnare e tutti i motivi di diritto che potranno essere fatti valere successivamente in sede giurisdizionale, in modo da non precludersi, sin dall'inizio, l'impugnazione di alcuni atti o la proposizione di alcuni motivi.

#### **4.C. L'illegittimità del vincolo di giustizia.**

Il primo comma dell'art. 3 prevede, inoltre, una "salvezza" delle clausole compromissorie previste nel settore sportivo: tale disposizione è stata interpretata in senso restrittivo da parte della giurisprudenza amministrativa, nel senso di ritenere fatte salve soltanto le clausole compromissorie in senso tecnico (ovvero quelle che devolvono ad arbitri la cognizione di questioni patrimoniali tra pari ordinati all'interno dell'ordinamento sportivo, che, in alternativa, sarebbero devolute alla giurisdizione del giudice ordinario), mentre ha ritenuto di non estendere tale salvezza al c.d. vincolo di giustizia (ovvero a quelle norme federali che precludono l'impugnazione di provvedimenti federali innanzi agli organi di giustizia statale) <sup>(127)</sup>.

Ad oggi, infatti, la portata effettiva del c.d. "vincolo di giustizia" - costituito dalla normativa regolamentare (generalmente presente nei regolamenti interni delle varie federazioni), in base alla quale ai tesserati ed agli affiliati sarebbe precluso il diritto di adire gli organi giurisdizionali statali per la tutela dei propri interessi, se non previa autorizzazione rilasciata dalla federazione - risulta

---

prima volta, soltanto innanzi al T.A.R., in quanto soltanto il Giudice dell'ordinamento statale ha il potere di annullare (o di disapplicare in sede cautelare) gli atti regolamentari degli ordinamenti settoriali in genere e dell'ordinamento settoriale sportivo in particolare, avendo essi il carattere, per quanto riguarda il livello normativo, di fonte regolamentare e, per quanto riguarda la natura giuridica, di atto amministrativo.

Gli atti normativi regolamentari degli ordinamenti settoriali in genere e dell'ordinamento sportivo in particolare sono, infatti, atti amministrativi generali, corrispondenti esattamente ad un bando di concorso o ad un capitolato di appalto o ad un qualsiasi atto amministrativo generale emanato da un soggetto facente funzioni amministrative, come le federazioni sportive o il C.O.N.I..

<sup>127</sup> L'art. 3, comma primo, della legge stabilisce, inoltre, che "è fatto salvo quanto eventualmente disposto dalle clausole compromissorie previste da statuti e regolamenti del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive": tale disposizione si ritiene che debba essere interpretata nel senso (restrittivo) di riconoscimento da parte dello Stato, con legge, della legittimità esclusivamente delle clausole compromissorie intese in senso proprio, ovvero come clausole in base alle quali i tesserati delle federazioni sportive si impegnano ad adire gli organi di giustizia sportiva per la risoluzione delle questioni derivanti dallo svolgimento dell'attività sportiva (clausole, peraltro, già riconosciute implicitamente come legittime dall'art. 2 della legge, che riserva alcune questioni alla giustizia sportiva, e dall'art. 3, comma primo, della stessa, che impone comunque, anche per le materie non riservate alla giustizia sportiva, l'onere per gli interessati di rivolgersi prima ad essa e di esaurire i relativi gradi della stessa prima di rivolgersi al giudice amministrativo); ma la norma in questione non pone senz'altro alcun riconoscimento da parte dello Stato della legittimità delle clausole compromissorie intese in senso ampio, ovvero come comprensive anche del c.d. "vincolo di giustizia" (divieto per i tesserati di adire gli organi di giustizia statale e previsione, in caso contrario, di sanzioni disciplinari fino all'espulsione dall'ordinamento sportivo): il vincolo di giustizia (così come le eventuali sanzioni irrogate per violazione dello stesso) resta infatti un istituto di dubbia legittimità per lo Stato (in quanto esso concreta una potenziale violazione degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, oltre che adesso anche della stessa legge n. 280/2003, che, in certi limiti, ammette e disciplina il ricorso al giudice statale da parte dei soggetti dell'ordinamento sportivo); tale conclusione è confermata non solo dalla semplice lettura della norma in questione (che parla testualmente solo di "clausole compromissorie" e non di "vincolo di giustizia"), ma anche dall'interpretazione logica e teleologica della stessa (sarebbe veramente un controsenso pensare che il legislatore statale abbia previsto e dettagliatamente disciplinato la facoltà per i tesserati in ambito sportivo di adire il giudice amministrativo e poi abbia, nell'ambito della stessa legge, riconosciuto espressamente la legittimità di un istituto, il vincolo di giustizia, che prevede il divieto di adire il giudice statale e gravi sanzioni per la violazione di tale divieto).

ormai svuotata dall'avvenuta emanazione della legge 17 ottobre 2003, n. 280 (che ha riconosciuto anche ai tesserati sportivi il pieno diritto di adire gli organi di giustizia statale per la tutela dei propri interessi) e dalla successiva interpretazione resa dalla giurisprudenza: in particolare, il T.A.R. Lazio, Sezione Terza Ter, con ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244 (Cosenza/FIGC), ha riconosciuto l'illegittimità di un provvedimento disciplinare (3 punti di penalizzazione in classifica) irrogato dalla Federazione nei confronti della Società per il fatto di avere questa presentato precedentemente un ricorso innanzi al T.A.R. Lazio senza previamente chiedere la (prescritta) autorizzazione alla Federazione (<sup>128</sup>).

Sarebbe, pertanto, opportuno che il "legislatore sportivo" eliminasse dalle varie "Carte Federali" (ovvero le normative di ogni singola federazione, in genere integralmente pubblicate sui relativi siti) l'istituto del "vincolo di giustizia" e, con l'occasione - in una seria "riscrittura delle regole" - facesse "sparire" da esse una serie di "tyrannosauri reges" "giurassici", quali sono (per citare solo i più rilevanti) gli istituti del "vincolo sportivo" (<sup>129</sup>), del "Lodo Petrucci" (<sup>130</sup>), della

---

<sup>128</sup> Su tale tema si consenta di richiamare: LUBRANO E., *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia: la FIGC si adegua*, pubblicato sul sito internet [www.globalsportslaw.com](http://www.globalsportslaw.com) e sulla Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2005, Vol. n. 2.

Tale vincolo di giustizia costituisce di fatto, ad oggi, un vero e proprio "monstrum" giuridico a tutela del mondo degli ordinamenti sportivi, una sorta di cartello "cave canem", al quale fa però riscontro un guardiano-cerbera capace esclusivamente di "abbaiare", ma del tutto incapace di "mordere" e di "azzannare" gli sportivi e le Società che (proponendo ricorso al T.A.R. Lazio) violino (uscendone) i confini dell'"antro federale", in quanto il "mostro" è stato ormai privato di tutta la propria dentatura (e della propria efficacia repressiva) dal grave colpo inferto dal T.A.R. Lazio con l'ordinanza n. 2244/2005.

Nonostante ciò le Federazioni continuano a mantenere nei propri regolamenti tale "monstrum iuris", talvolta, si "dilettano" anche di applicarlo (di recente, con decisione in data 11 ottobre 2007, la Commissione Disciplinare della FIGC ha sanzionato l'Arezzo con tre punti di penalizzazione per avere proposto in precedenza ricorso al TAR Lazio avverso la penalizzazione di sei punti irrogata per le vicende di "calciopoli" (allo stato attuale, è in corso l'impugnazione di tale decisione innanzi alla Corte di Giustizia Federale): tale decisione è stata poi annullata dalla Corte di Giustizia Federale, con provvedimento in data 5 dicembre 2007, n. 56/CGF, che ha riconosciuto "*l'errore scusabile*" commesso dall'Arezzo nel presentare ricorso al TAR.

In senso contrario (per l'attualità del vincolo di giustizia), si veda M. SFERRAZZA, *Il vincolo di giustizia sportiva: natura ed effetti alla luce dell'attuale quadro normativo*, in Riv. Dir. Econ. Sport., 2009, fasc. 3, vol. V.

<sup>129</sup> Il "vincolo sportivo" è un istituto in base al quale l'atleta dilettante rimane legato a vita alla Società con la quale sottoscrive (anche se minorenni ed in assenza di genitore o tutore) il c.d. "cartellino", con la conseguenza che lo stesso può tesserarsi con un'altra Società soltanto se questa paga alla precedente la cifra da essa arbitrariamente richiesta (esattamente come avveniva per gli "schiavi" circa 2000 anni fa): in ordine alla illegittimità di tale istituto il TAR Lazio si è espresso (Sezione Terza Ter, sentenza 12 maggio 2003, n. 4103) nei seguenti termini: "*la pretesa della società ricorrente al mantenimento del vincolo sportivo con l'interessata successivamente alla scadenza del contratto (che si fonda su una arcaica concezione che considerava l'atleta come "proprietà" della società) appare recessiva proprio sul piano dei valori costituzionali*".

Deve darsi atto del fatto che molte federazioni (tra le quali il calcio, in particolare, si vedano gli artt. 32 bis e ter delle NOIF della FIGC) hanno posto un limite di età (in genere, 25 anni), oltre il quale l'atleta è automaticamente "svincolato" dal "vincolo sportivo": tale riforma, anche se meritoria, non elimina (ma riduce soltanto) il problema della sottoposizione di atleti dilettanti (e spesso solo formalmente dilettanti, ma sostanzialmente professionisti), ad un istituto che limita gravemente il diritto di espletare attività agonistica.

Per approfondimenti su tale argomento si consenta di richiamare E. LUBRANO, *Vincolo sportivo pluriennale: verso una fine annunciata...?!..*, in [www.giustizasportiva.it](http://www.giustizasportiva.it), dicembre 2005.

<sup>130</sup> Il c.d. "Lodo Petrucci" è un istituto previsto nel calcio dall'art. 52, sesto comma, delle NOIF, in base al quale una società non ammessa ad un campionato di calcio professionistico (Serie A, B, C1, C2) per ragioni di disequilibrio finanziario si vede automaticamente "espropriata a zero euro", oltre che dei rapporti contrattuali in essere con i propri atleti (art. 110 delle NOIF), anche del c.d. "titolo sportivo", in quanto viene retrocessa all'ultimo livello dei campionati (Terza Categoria dei Dilettanti), mentre il proprio titolo sportivo, ridotto di una categoria, viene assegnato all'asta ad un'altra Società e i proventi di tale asta vengono versati sul "Fondo di garanzia per allenatori e calciatori" presso la FIGC.

Non è necessario di essere degli "scienziati" di diritto commerciale o fallimentare per capire che, costituendo il titolo sportivo l'"avviamento" della Società di calcio (come riconosciuto dallo stesso TAR Lazio, con sentenza n.

“responsabilità oggettiva” e della “responsabilità presunta” (<sup>131</sup>), tutti viziati da illegittimità per violazione rispettivamente dei principi del diritto del lavoro, del diritto di impresa e della personalità della responsabilità.

---

4284/2002), risulta illegittima l’appropriazione di esso “a zero euro” (con conseguente automatico fallimento della Società “con zero euro in cassa” e l’impossibilità di pagare i propri creditori): sarebbe, pertanto, sufficiente una piccola modifica di tale normativa (che ha il grande merito, non si deve negarlo, di “salvare” il titolo sportivo della città, seppure ridotto di una categoria), nel senso di prevedere che i proventi dell’asta vadano alla Società “espropriata” del titolo sportivo, in modo da consentirle un “fallimento sano” che le permetta di pagare, quantomeno in parte, i propri creditori.

Per approfondimenti su tale argomento si consenta di richiamare E. LUBRANO, *Ammissione ai campionati di calcio e titolo sportivo: un sistema da rivedere?!*, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, vol. n. 2/2005, Il calcio professionistico, a cura di G. MEO, U. MORERA e A. NUZZO.

<sup>131</sup> La responsabilità oggettiva e la responsabilità presunta sono forme di responsabilità, previste dalla normativa sportiva a carico delle Società (cfr. art. 4, rispettivamente commi 4e 5, del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC), che esulano del tutto da un benché minimo grado di “colpa” (neanche “in vigilando”) delle stesse.

In particolare:

- a) in base all’istituto della responsabilità oggettiva, le Società sono responsabili del comportamento tenuto dai propri sostenitori (anche “in trasferta” e dunque al di fuori di ogni possibile controllo da parte della Società), con la conseguenza che queste “pagano” dal punto di vista disciplinare (ammende, penalizzazioni in classifica ecc.) per il comportamento dei propri “tifosi”, ai quali l’ordinamento sportivo conferisce, pertanto, un “favoloso” strumento di “ricattazione”, tra l’altro molto utilizzato dagli stessi, nei confronti delle Società (art. 4, comma 4, del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC: “*Le società rispondono oggettivamente anche dell’operato e del comportamento delle persone comunque addette a servizi della società e dei propri sostenitori, sia sul proprio campo, intendendosi per tale anche l’eventuale campo neutro, sia su quello delle società ospitanti, fatti salvi i doveri di queste ultime*”);
- b) in base all’istituto della responsabilità presunta, le Società sono responsabili (salvo prova contraria) di comportamenti di soggetti ad esse estranei che abbiano determinato un possibile vantaggio a favore di esse: (art. 4, comma 5, del Codice di Giustizia Sportiva della FIGC: “*Le società sono presunte responsabili degli illeciti sportivi commessi a loro vantaggio da persone a esse estranee. La responsabilità è esclusa quando risulti o vi sia un ragionevole dubbio che la società non abbia partecipato all’illecito o lo abbia ignorato*”).

La illegittimità di tali disposizioni, a parere di chi scrive, risulta manifesta per il fatto che prevedono forme di responsabilità che prescindono del tutto dalla colpevolezza delle Società e dalla effettiva imputabilità ad esse dei comportamenti tenuti da soggetti esterni ad esse (sarebbe sicuramente più opportuno, modificare la normativa sulla responsabilità, nel senso di prevedere una responsabilità “integrale” della Società che ospita la gara per tutto quanto avvenga all’interno del proprio impianto, all’ingresso del quale le Società hanno la possibilità ed il dovere di garantire la sicurezza, ed a prescindere da quali tifosi, di casa o ospiti, pongano in essere atti pericolosi per la pubblica sicurezza).

- a) Con riferimento alla responsabilità oggettiva, il TAR Sicilia, Catania - con la sentenza n. 679/2007 del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia), relativa alla questione tra gli abbonati del Catania e la FIGC – ha dichiarato l’illegittimità di tale istituto: le ragioni sono assolutamente condivisibili (“*Giustamente si sottolinea, poi, l’evidente contrasto tra i provvedimenti impugnati e gli inderogabili principi dell’ordinamento, consacrati in apposite norme di rango costituzionale (art. 2 e 27, comma 1, della Costituzione) o di legge ordinaria (artt. 1 e 134, ultimo comma, T.U.L.P.S.), palesandosi, in particolare, il principio della responsabilità oggettiva, specie alla luce della rigida applicazione che ne viene praticata, come contrario ai principi dell’ordinamento giuridico vigente. Qualunque sia la teoria preferita in ordine alla pluralità degli ordinamenti giuridici, resta fermo che l’ordinamento sportivo, per funzionare normalmente, deve godere di un notevole grado di autonomia. Tuttavia quest’ultima, per quanto ampia e tutelata, non può mai superare determinati confini, che sono i confini stessi dettati dall’ordinamento giuridico dello Stato. E tali fondamentali principi valgono non solo per l’ordinamento sportivo, ma anche per l’autonomia di ogni formazione sociale, pur se riconosciuta dalla Costituzione: confessioni religiose, università, accademie, istituzioni di cultura, sindacati...Né potrebbe, in senso contrario, sostenersi che la F.I.G.C., in quanto assoggettata alle direttive impartite dalla U.E.F.A., organismo che opera in sede internazionale, sia tenuta a recepire pedissequamente ed acriticamente tali direttive medesime, atteso che alla U.E.F.A. non è comunque considerata un “soggetto di diritto internazionale” e che, in ogni caso, ogni recepimento normativo o regolamentare va comunque inquadrato all’interno delle norme di legge e dei principi costituzionali vigenti. Tali principi si stanno affermando anche all’estero: il Tribunale Amministrativo di Parigi, adito dalla locale squadra di calcio del Paris Saint Germain, con decisione del 16 marzo 2007, ha annullato la sanzione della squalifica del campo di gioco, comminata alla squadra medesima da tutti gli Organi di giustizia sportiva della Federazione francese, statuendo che “la responsabilità oggettiva di cui all’art. 129, c. 1, del regolamento Federale viola il principio costituzionale della personalità della pena”. Inoltre, è fondamentale rilevare che, nel caso di specie, mancano*

## 5. Disposizioni processuali specifiche.

L'art. 3, terzo comma, della legge in questione ha, infine, previsto due disposizioni specifiche di carattere processuale (<sup>132</sup>), ovvero:

- 1) l'applicazione delle disposizioni previste dall'art. 23 bis della legge n. 1034/1971, ovvero, fondamentalmente: la "dimidiazione" di tutti i termini processuali, salvo quelli per la proposizione del ricorso di primo grado (<sup>133</sup>);
- 2) la definizione dei giudizi innanzi al T.A.R. con "sentenza succintamente motivata", ai sensi dell'art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (<sup>134</sup>).

---

*alcuni requisiti integranti l'ipotesi della responsabilità oggettiva, quale delineata da dottrina e giurisprudenza; ed invero, tra la condotta e l'evento dannoso deve essere rinvenibile un nesso di causalità materiale ben individuato e, inoltre, l'agente deve avere volontariamente tenuto una condotta che di per sé costituisce illecito, in ossequio al noto principio "qui in re illicita versatur tenetur etiam pro casu". Nel caso di specie, come è evidente, manca qualsiasi nesso di causalità tra i fatti dannosi verificatisi ed il comportamento tenuto dai ricorrenti. In sostanza, i ricorrenti sono stati colpiti dalla sanzione non perché abbiano fatto o non abbiano fatto alcunché, ma solo in quanto appartenenti ad una categoria generale ed astratta. Quindi, ben può affermarsi che, nel caso di specie, non si sono applicate delle pesanti sanzioni per un caso di responsabilità oggettiva, bensì per una forma di responsabilità "per fatto altrui". Pertanto, si appalesano illegittimi non soltanto gli impugnati provvedimenti sanzionatori per i "vizi" evidenziati, ma anche le stesse norme del regolamento "Codice di giustizia sportiva" della F.I.G.C., nella misura in cui, introducendo una tale forma di "responsabilità oggettiva" si pongono, fra l'altro, in contrasto con l'art. 27 della Costituzione. Conseguentemente, vanno annullati sia l'art. 9, commi 1 e 2 (che sostanzialmente pongono a carico delle società sportive un onere di vigilanza non consentito dal T.U.L.P.S.), sia l'art. 11 di tale regolamento").*

- b) Con riferimento alla responsabilità presunta, il TAR Lazio (sentenza n. 5645/2007, relativa alla questione Arezzo / FIGC) ha evidenziato la possibile illegittimità di tale istituto, ma non si è pronunciato poi su tale punto, ritenendo tale questione inammissibile in base al c.d. "vincolo dei motivi", in quanto non proposta in precedenza innanzi alla Camera di Conciliazione del CONI (*"Le considerazioni espresse nel punto sub 3) della presente motivazione inducono invece a ritenere inammissibile la censura obiettivamente più delicata del gravame, e cioè il quarto motivo mediante il quale si contesta, impugnandosi la prescrizione regolamentare che la prevede, la legittimità della responsabilità presunta, deducendosi che nessuna relazione esisteva tra l'Arezzo ed i "soggetti intercettati", ed, ancora, l'impossibilità, per la società, di fornire una prova negativa. Non può negare il Collegio come tale ipotesi di responsabilità ponga (ben più della responsabilità oggettiva, comunque fondata sul rapporto di causalità) problemi di compatibilità con i principi che governano i procedimenti sanzionatori, e forse anche con i modelli di responsabilità conosciuti dall'ordinamento giuridico statale. Va però aggiunto come proprio tali ragioni, che attengono, in definitiva, all'enucleazione dei limiti di relazione sistemica tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale, imponevano che della relativa questione fosse investito l'organo arbitrale, a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, e nel rispetto della clausola compromissoria accettata dai soggetti dell'ordinamento federale quale parte integrante del vincolo associativo. Come si è già osservato, si desume tanto dalla disamina del lodo arbitrale, quanto dalla lettura dell'istanza di arbitrato, che la società ricorrente in sede arbitrale non ha impugnato, od almeno contestato la legittimità dell'art. 9, III comma, del codice di giustizia sportiva (alla cui stregua "le società sono presunte responsabili degli illeciti sportivi a loro vantaggio, che risultino commessi da persone ad esse estranee"), ma ha solamente dedotto l'insussistenza in concreto di una siffatta responsabilità").*

Sull'istituto della responsabilità oggettiva, si veda FORTI V., *Riflessioni in tema di diritto disciplinare sportivo e responsabilità oggettiva*, in Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, 2007, Vol. III, Fasc. 2.

<sup>132</sup> Tale terzo comma dell'art. 3 della legge n. 280/2003 dispone testualmente che "davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e si applicano i commi 2 e seguenti dell'articolo 23-bis della stessa legge".

<sup>133</sup> Tale indicazione – abbreviazione dei termini alla metà, per i giudizi amministrativi in materia sportiva – è stata confermata dal nuovo Codice del Processo Amministrativo (D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104), il cui art. 119 (intitolato "rito abbreviato comune a determinate materie", che sancisce la riduzione dei termini alla metà) sancisce testualmente che "le disposizioni di cui al presente articolo si applicano nei giudizi aventi ad oggetto le controversie relative a: ... (omissis) ... g) i provvedimenti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle federazioni sportive".

L'introduzione di tali disposizioni è legata proprio alla peculiarità della materia sportiva, in quanto, come ribadito anche nella Relazione Governativa al Decreto Legge n. 220/2003, *“il mondo sportivo ha bisogno di decisioni adottate in tempi brevissimi”*: pertanto, come indicato nella Relazione Governativa al decreto legge, in tale materia, innanzi al Giudice Amministrativo, *“si prevedono modalità accelerate di definizione del giudizio nel merito quali la sentenza in forma abbreviata e la riduzione di tutti i termini processuali alla metà”*

## CONCLUSIONI

In conclusione, la legge n. 280/2003 ha avuto il grande merito di garantire una (relativa) certezza quantomeno degli aspetti fondamentali del rapporto tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale: in particolare, da una parte (sposando la tesi dei fautori della supremazia dell'ordinamento statale) ha inquadrato il sistema sportivo come ordinamento settoriale posto all'interno dell'ordinamento statale, riconoscendone l'autonomia e soprattutto i limiti di essa, dall'altra parte (“sposando” i fautori della tesi pubblicistica), ha riconosciuto la natura pubblicistica dell'attività posta in essere da tutte le istituzioni sportive (C.O.N.I. e federazioni); in tale modo, la legge ha risolto, una volta per tutte, le questioni relative alla riconoscibilità di una giurisdizione statale in materia sportiva (espressione del potere di controllo della supremazia dell'ordinamento statale) e del riparto della giurisdizione (tra giustizia sportiva, giustizia ordinaria e giustizia amministrativa) e dell'individuazione del giudice territorialmente competente.

Il fatto di avere poi messo nero su bianco tali principi a livello di fonte legislativa - con una soluzione di giusta mediazione (compatibile con i principi costituzionali in gioco) tra le esigenze di autonomia del sistema sportivo e le contrapposte esigenze di garantire comunque la supremazia dell'ordinamento statale e la tutela delle proprie posizioni giuridico-soggettive di coloro che, nell'ordinamento dello sport, espletano la propria attività, soprattutto se a livello imprenditoriale o professionale - ha garantito la “protezione” ed il rispetto di essi da parte di tutti gli operatori nel settore, portando i giudici “disconosciuti” dalla legge (ovvero i Tribunali locali) ad esimersi dal porre in essere interventi in passato contestati aspramente per campanilismo e gli esponenti delle

---

<sup>134</sup> In via teorica, l'analisi della norma in questione (da ogni punto di vista: letterale, logico e teleologico) sembrerebbe imporre l'applicazione dell'istituto della sentenza-breve alla materia del contenzioso sportivo innanzi al Giudice amministrativo (con ciò rendendo obbligatorio per il Giudice l'utilizzo di uno strumento processuale di carattere facoltativo); nella realtà pratica, la giurisprudenza di questi anni ha evidenziato come il giudice amministrativo ha interpretato la disposizione in esame come meramente programmatica e non precettiva (in sostanza, come “suggerimento” e non come “imposizione” da parte del legislatore), con la conseguenza, anche nella materia sportiva, lo strumento della sentenza-breve viene utilizzato soltanto laddove ci siano i presupposti previsti, in via generale, dall'art. 26 della legge n. 1034/1971.

L'art. 26 della legge n. 1034/1971 (come modificato dalla legge 21 luglio 2000, n. 205), ha introdotto l'istituto della c.d. “sentenza-breve” disponendo quando segue: *“Nel caso in cui ravvisino la manifesta fondatezza ovvero la manifesta inammissibilità, improcedibilità o infondatezza del ricorso, il Tribunale amministrativo regionale e il Consiglio di Stato decidono con sentenza succintamente motivata. La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero se del caso, ad un precedente conforme. In ogni caso, il giudice provvede anche sulle spese di giudizio, applicando le norme del codice di procedura civile”* (quarto comma).

*“La decisione in forma semplificata è assunta, nel rispetto della competenza del contraddittorio, nella camera di consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare ovvero fissata d'ufficio a seguito dell'esame istruttori previsto dal secondo comma dell'art. 44 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 e successive modificazioni”* (quinto comma),

*“Le decisioni in forma semplificata sono soggette alle medesime forme di impugnazione previste per le sentenze”*. (sesto comma).

Istituzioni sportive a non negare più l'esistenza della superiore giustizia statale e la necessaria esecuzione alle decisioni da questa assunte in materia sportiva.

In sostanza, la legge n. 280/2003, seppure nata in una situazione “surreale” (come conversione di un Decreto Legge tutto in favore di una eccessiva e sproporzionata autonomia dell'ordinamento sportivo sancita solo per risolvere circostanze transitorie), ha costituito quella “codificazione di certezze” attesa da tempo dagli operatori del settore, quale giusta espressione di uno Stato di diritto che, pur riconoscendo il pluralismo e le esigenze di autonomia dello Sport, garantisce oggi la piena tutela degli interessi di tutti gli operatori del settore sportivo (<sup>135</sup>).

---

<sup>135</sup> Per completezza, si fa presente che tutte (o quasi) le decisioni emanate da organi di giustizia amministrativa richiamate sono liberamente accessibili ed integralmente scaricabili dal sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) (“cliccando” prima sull'icona del relativo organo giurisdizionale, poi su quella “sentenze/dispositivi” o “ordinanze” e, infine, digitando numero e anno della decisione).

**DECRETO LEGGE 19 agosto 2003, n. 220**

**LEGGE 17 ottobre 2003, n. 280**

PREAMBOLO DEL DECRETO LEGGE	LEGGE DI CONVERSIONE
<p>Il Presidente della Repubblica;</p> <p>Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere all'adozione di misure idonee a razionalizzare i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento giuridico dello Stato;</p> <p>Vista le deliberazione del Consiglio de Ministri adottata nella riunione del 19 agosto 2003;</p> <p>Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per i beni e le attività culturali;</p> <p>Emana il seguente decreto legge</p>	<p><b>Art. 1</b></p> <p><b>1. Il decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge.</b></p> <p><b>2. Restano salvi gli effetti prodottisi fino alla data di entrata in vigore della presente legge sulla base dell'art. 3 comma quinto del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220.</b></p> <p><b>3. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.</b></p>

TESTO ORIGINARIO DEL DECRETO LEGGE	TESTO DEL DECRETO LEGGE COORDINATO CON LA LEGGE DI CONVERSIONE
------------------------------------	--

<p>Art. 1 – Principi generali</p> <p><b>1. La repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale.</b></p> <p><b>2. I rapporti tra gli ordinamenti di cui al comma 1 sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di effettiva rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive, connesse con l'ordinamento sportivo.</b></p>	<p><b>Art. 1 – Principi generali</b></p> <p><b>1. Convertito senza modifiche</b></p> <p><b>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.</b></p>
<p>Art. 2 – Autonomia dell'ordinamento sportivo.</p> <p><b>1. In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:</b></p> <p><b>a) il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche;</b></p> <p><b>b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive;</b></p> <p><b>c) l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società di associazioni sportive e di singoli tesserati;</b></p>	<p><b>Art. 2 – Autonomia dell'ordinamento sportivo</b></p> <p><b>1. Convertito senza modifiche</b></p> <p><b>a) l'osservanza e l'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 ed agonistiche</b></p> <p><b>b) Convertito senza modifiche</b></p> <p><b>c) Soppresso</b></p>

<p>d) <i>l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti.</i></p> <p>2. <b>Nelle materie di cui al comma 1, le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e i regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui agli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo.</b></p>	<p><b>d) Soppresso</b></p> <p><b>2. Convertito senza modifiche</b></p> <p><b>2-bis Ai fini di cui al comma 1, lettera a) e allo scopo di evitare l'insorgere di contenzioso sull'ordinato e regolare andamento delle competizioni sportive, sono escluse dalle scommesse e dai concorsi pronostici connessi al campionato italiano di calcio le società calcistiche, di cui all'articolo 10 della legge 23 marzo 1981, 91, che siano controllate, anche per interposta persona, da una persona fisica o giuridica che detenga una partecipazione di controllo in altra società calcistica. Ai fini di cui al presente comma, il controllo sussiste nei casi previsti dell'articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile.</b></p>
---	--

<p>Art. 3 - Norme sulla giurisdizione e disciplina transitoria</p> <p>1. Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91.</p> <p>2. La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio.</p> <p>3. Davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 e si applicano i commi 2 e seguenti dell'articolo 23-bis della stessa legge.</p> <p>4. Le norme di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano anche ai processi in corso e l'efficacia delle misure cautelari emanate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2 è sospesa fino alla loro conferma modifica o revoca da parte del tribunale amministrativo regionale del Lazio, cui la parte interessata può riproporre il ricorso e l'istanza cautelare entro il termine di cui all'articolo 31, comma undicesimo, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto e ridotto alla metà ai sensi del comma 3.</p> <p>5. <i>Alla luce del disposto di cui all'articolo 1, in applicazione dell'articolo 2, comma 1, tenuto conto dell'eccezionale situazione determinatasi per il contenzioso in essere, il Comitato olimpico nazionale italiano, su proposta della Federazione competente, adotta i provvedimenti di carattere straordinario transitorio, anche in deroga alle vigenti disposizioni dell'ordinamento sportivo, per assicurare l'avvio dei campionati 2003 – 2004.</i></p>	<p><b>Art. 3 - Norme sulla giurisdizione e disciplina transitoria</b></p> <p><b>1. Convertito senza modifiche</b></p> <p>2. La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale <b>del Lazio</b> con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio.</p> <p><b>3. Convertito senza modifiche</b></p> <p>4. Le norme di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano anche ai processi in corso e l'efficacia delle misure cautelari emanate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2 è sospesa fino alla loro conferma modifica o revoca da parte del tribunale amministrativo regionale del Lazio <b>con sede in Roma</b>, cui la parte interessata può riproporre il ricorso e l'istanza cautelare entro il termine di cui all'articolo 31, comma undicesimo, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, decorrente dalla data di entrata in vigore del presente decreto e ridotto alla metà.</p> <p><b>5. soppresso</b></p>
<p>Art. 4 - Entrata in vigore</p> <p>1. <i>Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la</i></p>	

<i>conversione in legge. Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.</i>	
---	--

N.B.: il testo attualmente vigente è quello riportato nella colonna di destra (testo di legge);  
il testo della colonna di sinistra (testo del decreto legge) è **in grassetto nelle parti in cui è stato convertito in legge**, mentre è *in corsivo nelle parti che sono state soppresse o modificate dalla legge di conversione*;  
il testo della colonna di destra (testo di legge) è **in grassetto nelle parti che sono state aggiunte nella conversione in legge**, mentre è in carattere normale nelle parti già previste dal decreto legge e che sono state confermate nella conversione in legge.



# **DIRITTO DELLO SPORT**

## **INDICE**

### **PARTE SECONDA: L'ORDINAMENTO SPORTIVO NAZIONALE.**

- 1. L'ORDINAMENTO SPORTIVO NAZIONALE (Musumarra L.).**



# **L'ORDINAMENTO SPORTIVO NAZIONALE.**

**Lina Musumarra**

## **PREMESSA**

- I. Il CONI: natura giuridica, funzioni e compiti.**
  
- II. Gli organi del CONI**
  - 1. Il Consiglio Nazionale**
  - 2. La Giunta Nazionale**
  - 3. Il Presidente**
  - 4. Il Segretario Generale**
  - 5. Il Collegio dei Revisori dei Conti**
  
- III. L'organizzazione periferica.**
  
- IV. La società "CONI Servizi s.p.a." ed i rapporti con l'Ente.**
  
- V. Le Federazioni sportive: natura giuridica, disciplina, funzioni.**
  
- VI. Le Discipline sportive associate.**
  
- VII. Gli enti di promozione sportiva.**

## L'ORDINAMENTO SPORTIVO NAZIONALE

Lina Musumarra

### Premessa

Dopo un consistente periodo di sostanziale stabilità, la disciplina dei soggetti che operano nel mondo dello sport ha ricevuto, negli ultimi anni, molte e incisive modifiche. In particolare, i processi di riforma hanno interessato, in primo luogo, il CONI e le Federazioni sportive nazionali.

Il CONI trova il proprio originario riconoscimento con la legge 16 febbraio 1942 n. 426 (*“Costituzione e ordinamento del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI”*), la quale ha ad esso attribuita la natura di ente pubblico, con la funzione di organizzare e potenziare lo sport nazionale. La disciplina dell'Ente è stata successivamente integrata dalle disposizioni del D.p.r. 28 marzo 1986 n. 157, recante *“Nuove norme di attuazione della legge 16 febbraio 1942 n. 426”*.

In tempi più recenti, l'ordinamento sportivo in generale, e l'ente CONI in particolare, sono stati interessati da sensibili interventi di modifica, che di seguito si riportano:

- a) il D.Lgs. 23 luglio 1999 n. 242 (cd. decreto Melandri), recante *“Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997 n. 59”*;
- b) lo Statuto del CONI, adottato sulla base dell'art. 2 del citato D.Lgs. n. 242/1999, nella seduta del Consiglio nazionale del 15 novembre 2000;
- c) la Legge 8 agosto 2002 n. 178, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 8 luglio 2002 n. 138, il cui art. 8, recante *“Riassetto del CONI”*, provvede, tra l'altro, alla costituzione di una società per azioni denominata *“CONI Servizi s.p.a.”*;
- d) la Legge 27 dicembre 2002 n. 289 (Finanziaria 2003), il cui art. 90 - modificato dall'art. 4 del decreto legge 22 marzo 2004 n. 72, convertito con Legge 21 maggio 2004 n. 128 - ha introdotto nuove disposizioni, sotto il profilo civilistico e fiscale, per lo sport dilettantistico;
- e) la Legge 17 ottobre 2003 n. 280, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 19 agosto 2003 n. 220, recante *“Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva”*;
- f) il D.Lgs. 8 gennaio 2004 n. 15 (cd. decreto Urbani-Pescante), recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 23 luglio 1999 n. 242, ai sensi dell'art. 1, della legge 6 luglio 2002 n. 137;
- g) il nuovo Statuto CONI, il cui ultimo testo è stato adottato dal Consiglio Nazionale l'11 giugno 2014.

\*\*\*\*

Il D.Lgs. n. 242/1999, in particolare, costituisce un intervento che apporta profonde modifiche all'ordinamento del CONI (**abroga, infatti, la L. n. 426/1942** e dichiara applicabili le disposizioni del D.p.r. n. 157/1986 fino all'approvazione del nuovo Statuto dell'Ente, di fatto, quindi, anche quest'ultima fonte risulta oggi abrogata); ai rapporti tra CONI e Federazioni sportive e all'assetto complessivo delle relazioni tra i soggetti operanti nel settore dello sport. E' opportuno ricordare che tale riordino normativo è stato effettuato in esercizio di deleghe legislative, conferite al Governo per una più generale riforma dell'organizzazione del Governo, dei Ministeri e

dell'amministrazione centrale dello Stato, nonché per la riforma e/o trasformazione degli enti pubblici nazionali.

## **I. Il CONI: natura giuridica, funzioni e compiti**

L'art. 1 del decreto n. 242/1999 attribuisce al CONI "*personalità giuridica di diritto pubblico*", specificando che la sede del medesimo è in Roma, e che esso è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali (ma dal 2006 all'aprile 2008 la vigilanza è stata esercitata dal Ministero per le Politiche Giovanili e l'Attività Sportiva e, attualmente, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport).

L'art. 2, comma 1 afferma altresì che "*il CONI è la Confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate*". Queste ultime vengono sostanzialmente equiparate alle Federazioni, quali componenti della base associativa dell'ente pubblico.

Tali definizioni si completano con l'art. 1 dello Statuto, che definisce il CONI "*autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive, intese come elemento essenziale della formazione fisica e morale dell'individuo e parte integrante dell'educazione e della cultura nazionale*".

Mentre la prima delle disposizioni legislative riportate appartiene al testo originario del decreto, la seconda risulta introdotta dal decreto n. 15/2004. L'innovazione non è di poca importanza e costituisce una riforma profonda della natura e della configurazione complessiva dell'ente pubblico.

Alla luce della disciplina vigente, il CONI costituisce:

- per un verso, un ente pubblico nazionale, caratterizzato dai compiti e funzioni pubbliche attribuitigli dalla legge;
- per altro verso, esso rientra nella categoria degli "enti pubblici di servizi", e, in particolare, in quella dei cosiddetti "enti pubblici a base associativa", quegli enti, cioè, che si presentano come esponenti di gruppi, sono portatori di interessi collettivi ed hanno un disegno organizzativo tipico delle associazioni.

Nel caso del CONI, la base associativa è composta da soggetti aventi personalità giuridica privata (Federazioni sportive e discipline sportive associate). La natura "associativa" dell'ente è ora espressamente affermata, proprio attraverso la sua definizione quale "Confederazione". Vengono, quindi, in luce fin dalla definizione della natura giuridica dell'Ente due impostazioni nettamente diverse, che hanno dato luogo alla prima e alla seconda versione del decreto n. 242/1999:

- a) la prima impostazione, che ha portato al testo originario del decreto n. 242/1999, ha disciplinato il CONI confermandone la natura di ente pubblico di servizi, ma attenuando fortemente (se non eliminando) la sua natura di ente pubblico associativo. Tale impostazione appare chiaramente non solo dalla mancanza di qualunque riferimento alla base associativa, ovvero al CONI stesso come Confederazione (riferimenti ora invece presenti), ma anche dalla netta distinzione tra ente pubblico e federazioni sportive, per la prima volta espressamente definite come "*associazioni con personalità giuridica di diritto privato*" (art. 15, comma 2, testo originario);
- b) la seconda impostazione, che ha portato al testo attuale introdotto dal decreto n. 15/2004, recupera la natura associativa dell'ente pubblico, già riconosciuta prima delle recenti

riforme, ed anzi la esalta attraverso la sua espressa definizione in legge, laddove si afferma la natura di “confederazione” del CONI.

La diversità delle impostazioni si ripercuote sulla tipologia di rapporti tra CONI e Federazioni sportive (ed ora anche con le Discipline sportive associate). Infatti:

- mentre, nella prima ipotesi, l’attenuazione/eliminazione della base associativa dell’Ente porta alla introduzione di una pluralità di principi di distinzione netta tra la persona giuridica pubblica CONI e le Federazioni sportive, quali associazioni private (distinzione che appare nella previsione di ineleggibilità dei Presidenti e componenti degli organi direttivi delle Federazioni sportive alla Giunta nazionale del CONI e alla carica di Presidente dello stesso);
- al contrario, il forte riconoscimento della base associativa del CONI inteso come Confederazione, costituisce la *ratio* di una pluralità di rapporti incrociati tra ente pubblico e Federazioni sportive, con interscambio e cumulo di ruoli in ambedue le realtà.

Ai sensi dell’art. 2, comma 1 del decreto n. 242/1999 (nuovo testo), il CONI:

- *“cura l’organizzazione ed il 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 e internazionali”*;
- adotta misure di prevenzione e repressione dell’uso di sostanze che alterino le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività sportive, e ciò anche di intesa con la Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la salute nelle attività sportive, di cui alla legge n. 376/2000;
- cura la promozione della massima diffusione della pratica sportiva, sia per i normodotati che per i disabili, nei limiti di quanto previsto dal D.p.r. n. 616/1977;
- *“assume e promuove le opportune iniziative contro ogni forma di discriminazione e di violenza nello sport”*.

In via generale, l’attività del CONI si conforma *“ai principi dell’ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale”* (CIO).

L’indicazione dei compiti del CONI, effettuata in via generale, ma non generica, dal decreto n. 242, viene fortemente specificata dallo Statuto, che, per questa parte, può essere considerato indicativo, anche dopo le recenti innovazioni legislative.

Gli articoli 2 e 3 definiscono le funzioni dell’ente, distinguendole in *“funzioni di disciplina e regolazione”* (art. 2) e *“funzioni di gestione”* (art. 3). A tali funzioni, devono essere aggiunte quelle – che possono essere definite di *“promozione”* – previste dall’art. 12-bis del decreto n. 242/1999 (tale articolo è stato aggiunto nel D.Lgs. n. 242/1999 dall’art. 3, L. 15 luglio 2003 n. 189, e successivamente modificato dal D.Lgs. n. 15/2004).

Le funzioni di disciplina e di regolazione sono le seguenti:

- a) definizione dei *“principi fondamentali per la disciplina delle attività sportive e per la tutela della salute degli atleti, anche al fine di garantire il regolare e corretto svolgimento delle gare, delle competizioni e dei campionati”* (comma 2). In particolare, tali principi sono volti a *“prevenire e reprimere l’uso di sostanze o di metodi che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività agonistico-sportive”* (comma 7). Questa funzione deve esser coordinata con la Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping, prevista dall’art. 3, L. n. 376/2000;

- b) definizione dei principi *“per promuovere la massima diffusione della pratica sportiva in ogni fascia di età e di popolazione, con particolare riferimento allo sport giovanile, sia per i normodotati che, di concerto con il Comitato Italiano Paralimpico, per i disabili, ferme le competenze delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano in materia”* (comma 3);
- c) definizione, nell’ambito dell’ordinamento sportivo, di principi *“per la lotta dello sport contro l’esclusione, le diseguaglianze, il razzismo, la xenofobia e ogni forma di violenza”* (comma 4), nonché in tema di *“tesseramento e utilizzazione degli atleti di provenienza estera al fine di promuovere la competitività delle squadre nazionali, di salvaguardare il patrimonio sportivo nazionale e di tutelare i vivai giovanili”* (comma 4-bis);
- d) definizione, nell’ambito dell’ordinamento sportivo, di *“principi per conciliare la dimensione economica dello sport con la sua inalienabile dimensione popolare, sociale, educativa e culturale”* (comma 5);
- e) definizione di principi volti ad assicurare che i giovani atleti ricevano una formazione educativa o professionale complementare alla loro formazione sportiva (comma 6);
- f) definizione di *“giusti procedimenti per la soluzione delle controversie nell’ordinamento sportivo”* (comma 8: su tale aspetto, si veda la L. n. 280/2003).

Le funzioni di gestione sono le seguenti:

- a) promozione della diffusione della pratica sportiva, tenendo conto delle competenze delle Regioni e degli Enti locali (art. 3, comma 1);
- b) promozione e tutela dello sport giovanile, fin dall’età prescolare (comma 2);
- c) prevenzione e repressione dell’uso di sostanze e metodi che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti (comma 3);
- d) cura della preparazione degli atleti, dello svolgimento delle manifestazioni ed approntamento dei mezzi necessari alla partecipazione della delegazione italiana ai giochi olimpici e ad altre manifestazioni sportive;
- e) gestione di *“attività connesse e strumentali all’organizzazione e al finanziamento dello sport”* (comma 5);
- f) cura, anche in collaborazione con le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate, le attività di formazione e aggiornamento dei quadri tecnici e dirigenziali, nonché le attività di ricerca applicata allo sport (art. 4-bis).

Come è facile osservare, per i primi quattro casi, le funzioni di gestione costituiscono la proiezione di altrettante funzioni di disciplina e regolazione affidate al CONI.

Occorre, però, osservare anche che l’art. 8 del D.L. 8 luglio 2002 n. 138 (convertito in L. 8 agosto 2002 n. 178), dispone che *“l’ente pubblico CONI [...] per l’espletamento dei suoi compiti si avvale di una società per azioni denominata CONI Servizi s.p.a.”*.

Le funzioni di promozione (art. 12-bis del D.Lgs. n. 242/1999) riguardano l’impegno del CONI *“presso il CIO, presso ogni organo istituzionale competente in materia di sport e presso le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate”*, per ottenere una migliore considerazione dello sport dei disabili. La disposizione in esame costituisce attuazione di quanto indicato nell’art. 2, comma 1, del decreto citato e, in particolare, prevede che il CONI si impegni a:

1. promuovere e sviluppare, di concerto con il Comitato Italiano paralimpico, lo sport dei disabili;
2. riconoscere agli atleti disabili che partecipano alle Paralimpiadi lo stesso trattamento premiale ed economico riconosciuto agli atleti che partecipano alle Olimpiadi;

3. riconoscere agli atleti che costituiscono guida degli atleti disabili “*il diritto di accompagnarli sul podio in occasione delle premiazioni*”;
4. riconoscere uno specifico ambito ed uno specifico ruolo a *Special Olympics Italia*.

Anche al CONI, come in genere agli enti pubblici, è riconosciuto il potere di adottare il proprio statuto, in attuazione della sfera di autonomia riconosciuta all'ente pubblico.

Secondo l'art. 2, comma 2, del decreto n. 242/1999, lo Statuto è proposto dalla Giunta nazionale ed adottato dal Consiglio nazionale. Viene, quindi, approvato con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali (ora, come già ricordato, Presidenza del Consiglio dei Ministri), di concerto con il Ministro dell'economia.

Sono riservate allo Statuto alcuni importanti aspetti della vita e della organizzazione dell'ente:

- a) l'organizzazione periferica (art. 2, comma 3);
- b) le procedure per l'elezione del Presidente e della Giunta nazionale (art. 2, comma 4-*bis*). Questa attribuzione costituisce una innovazione introdotta dal D.Lgs. n. 15/2004; in precedenza, infatti, le procedure per l'elezione erano disciplinate dall'art. 9 D.Lgs. n. 242/1999 (ora abrogato);
- c) le procedure per l'elezione dei membri elettivi (non di diritto) del Consiglio nazionale (art. 4, comma 1-*bis*);
- d) la partecipazione a singole sedute del Consiglio nazionale di soggetti, diversi dai componenti, ma senza diritto di voto (art. 4, comma 5).

Gli atti del CONI soggetti al controllo dell'organo vigilante sono i seguenti:

- a) le delibere concernenti norme di funzionamento e di organizzazione e quelle che concernono l'ordinamento dei servizi;
- b) le delibere di adozione del regolamento organico e del regolamento di amministrazione e di contabilità;
- c) le delibere di modifica delle dotazioni organiche del personale e dei dirigenti e di determinazione del relativo trattamento economico;
- d) i provvedimenti “concernenti indirizzo e controllo, relativi all'attuazione dei compiti attribuiti al Comitato dalla normativa vigente”. Per espresso richiamo normativo, rientrano in tale categoria gli atti di indirizzo e controllo relativi ai compiti di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 242/1999, e gli atti di cui all'art. 12 della L. n. 91/1981. Nel primo caso, occorre osservare come l'indicazione fornita dal legislatore sia estremamente generica, e pertanto può solo evidenziarsi, in via generale, che non rientrano nella categoria degli atti assoggettati a controllo (sempre che non rientrino in una delle altre previsioni sopra elencate) gli atti di gestione, afferenti all'attuazione dei compiti predetti. Quanto agli atti previsti dall'art. 12, L. n. 91/1981, si tratta degli atti che esprimono “modalità e principi” dei controlli che le Federazioni sportive sono tenute a compiere sulle società sportive, al fine di verificarne l'equilibrio finanziario, “al solo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi”;
- e) il bilancio preventivo e consuntivo ed i rendiconti, nonché (laddove ritenuti da adottarsi) gli atti di approvazione dei programmi di attività (art. 13, comma 1, lett. c), D.Lgs. n. 419/1999).

La legge prevede che gli atti non assoggettati a controllo preventivo sono immediatamente esecutivi (art. 1, comma 8, L. n. 138/1992), mentre prevede due distinti procedimenti di controllo:

- a) gli atti indicati *sub a*) e d) sono approvati con decreto del Ministro competente e da tale momento diventano esecutivi. Tali atti conseguono egualmente l'esecutività se,

nel termine di venti giorni dalla data di ricezione, il Ministro non formula motivati rilievi per vizi di legittimità. Nel caso in cui i rilievi vengano formulati, “devono essere espressamente indicate le disposizioni che si ritengono violate”.

- b) gli atti indicati *sub* b) e c) sono approvati con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali (*rectius*, Presidenza del Consiglio dei Ministri), di concerto con il Ministro dell’economia e del Ministro della funzione pubblica, entro sessanta giorni dalla ricezione degli atti.

## II. Gli organi del CONI

In base all’art. 3 del decreto n. 242/1999, sono organi del CONI:

- a) il Consiglio nazionale;
- b) la Giunta nazionale;
- c) il Presidente;
- d) il Segretario generale;
- e) il Collegio dei Revisori dei conti

Il previgente testo dell’art. 3 prevedeva tra gli organi anche il “Comitato nazionale per lo sport per tutti”, disciplinato dall’art. 10 del D.Lgs. n. 242/1999 (ora abrogato) e dall’art. 10 dello Statuto, anch’esso abrogato.

Mentre i primi tre organi costituiscono organi di indirizzo politico-amministrativo dell’ente e l’ultimo di essi svolge funzioni di vigilanza, l’organo “segretario generale” svolge compiti e funzioni riferibili all’ambito dell’attività gestionale.

Gli organi restano in carica per quattro anni, con la precisazione che, qualora un componente subentri in corso di quadriennio, scade insieme a tutti gli altri, al termine dei quattro anni computati dall’insediamento dell’organo.

I componenti degli organi sono, in linea generale, rieleggibili per più mandati (art. 5, comma 2, Statuto), salvo i casi del “*Presidente, dei rappresentanti delle Federazioni sportive nazionali e Discipline sportive associate, del rappresentante nazionale degli Enti di promozione sportiva e dei rappresentanti delle strutture periferiche del CONI facenti parte della Giunta Nazionale, i quali non possono restare in carica oltre due mandati. È consentito un terzo mandato consecutivo, se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni e un giorno, per causa diversa delle dimissioni volontarie*”.

L’art. 5 dello Statuto prevede che, per essere componente o titolare di organi del CONI, occorra possedere, oltre ai requisiti specifici previsti per l’accesso alle singole cariche, anche i seguenti requisiti generali:

- a) cittadinanza italiana;
- b) non aver riportato condanne definitive per reati non colposi a pene detentive superiori ad un anno ovvero a pene che comportino l’interdizione dai pubblici uffici superiore ad un anno;
- c) non aver riportato, nell’ultimo decennio, salva riabilitazione, squalifiche o inibizioni sportive definitive complessivamente superiori ad un anno, da parte delle Federazioni sportive nazionali, delle Discipline sportive associate e degli Enti di promozione sportiva, del CONI o di organismi sportivi internazionali riconosciuti;

- d) è ineleggibile, infine, chiunque abbia subito una sanzione a seguito dell'accertamento di una violazione delle Norme Sportive Antidoping del CONI o delle disposizioni del Codice Mondiale Antidoping WADA.

## 1. Il Consiglio nazionale

Il Consiglio nazionale costituisce l' "assemblea" dell'Ente, nell'ambito della quale sono rappresentati, in differente misura, le varie componenti del mondo dello sport.

Secondo l'art. 5, comma 1, decreto n. 242/1999, il Consiglio nazionale "nel rispetto delle deliberazioni e degli indirizzi emanati dal CIO, opera per la diffusione dell'idea olimpica e disciplina e coordina l'attività sportiva nazionale, armonizzando a tal fine l'azione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive nazionali" (*rectius*, discipline sportive associate).

In base all'art. 4, comma 1 (come riformulato dal D.Lgs. n. 15/2004), sono componenti del Consiglio nazionale:

- a) il presidente del CONI, che lo presiede;
- b) i presidenti delle Federazioni sportive nazionali;
- c) i membri italiani del CIO;
- d) atleti e tecnici sportivi in rappresentanza delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate (queste ultime non erano rappresentate nel previgente testo), a condizione che non abbiano subito sanzioni di sospensione dall'attività sportiva conseguente all'utilizzo di sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche nelle attività sportive;
- e) tre membri in rappresentanza dei presidenti delle strutture territoriali di livello regionale e tre membri in rappresentanza delle strutture territoriali di livello provinciale del CONI. Nel previgente testo erano invece previsti un membro per ciascuno dei livelli dell'organizzazione periferica dell'ente;
- f) cinque membri in rappresentanza degli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI;
- g) tre membri in rappresentanza delle Discipline sportive associate;
- h) un membro in rappresentanza delle associazioni benemerite riconosciute dal CONI.

Occorre osservare che i componenti di cui alle lettere f), g) e h) sono stati previsti *ex novo* dal decreto n. 15/2004.

In particolare, va sottolineato che le Discipline sportive associate sono ora rappresentate nell'ambito del Consiglio nazionale sia attraverso propri atleti e tecnici, sia attraverso tre rappresentanti (non necessariamente atleti e tecnici), realizzandosi in tal modo una certa (sia pure imperfetta) simmetria con le società sportive.

Infine, il comma 5 dell'art. 4 dispone che lo "Statuto può prevedere la partecipazione a singole sedute di altri soggetti senza diritto di voto".

Il Consiglio nazionale deve riunirsi almeno due volte l'anno in via ordinaria, per l'approvazione del bilancio preventivo e di quello consuntivo. Ciò secondo lo Statuto (art. 6, comma 4).

Può essere convocato dal Presidente, ogni volta che sia necessario, ovvero, in seduta straordinaria, nel caso in cui ne facciano richiesta almeno un terzo dei componenti del Consiglio con diritto di voto. In tal caso, il Consiglio deve essere convocato entro quaranta giorni dalla richiesta.

Il Consiglio è convocato dal Presidente, mediante comunicazione, anche telematica, dell'ordine del giorno almeno dieci giorni prima (per le sedute ordinarie) e cinque giorni prima (per le sedute straordinarie). Per la validità delle sedute, occorre la presenza della maggioranza dei componenti con diritto di voto e le deliberazioni sono approvate a maggioranza.

Unica eccezione è rappresentata dallo Statuto, per l'approvazione del quale l'art. 2, comma 2, decreto n. 242, prevede un *quorum* più alto, pari alla maggioranza dei componenti (e non dei presenti).

L'art. 5 del decreto n. 242 precisa i compiti del Consiglio nazionale, tra i quali, a titolo non esaustivo:

- a) adotta lo statuto e gli altri atti normativi di competenza, nonché i relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;
- b) stabilisce i principi fondamentali ai quali devono uniformarsi, allo scopo del riconoscimento ai fini sportivi, gli statuti delle Federazioni sportive nazionali, delle Discipline sportive associate, degli Enti di promozione sportiva e delle associazioni e società sportive (il previgente testo si riferiva alle sole Federazioni sportive) ed emana il Codice di giustizia sportiva;
- c) delibera in ordine ai provvedimenti di riconoscimento, ai fini sportivi, delle Federazioni sportive nazionali, delle società ed associazioni sportive, degli Enti di promozione sportiva, delle associazioni benemerite e di altre discipline sportive associate al CONI e alle federazioni, sulla base dei requisiti fissati dallo Statuto, tenendo conto a tal fine anche della rappresentanza e del carattere olimpico dello sport, dell'eventuale riconoscimento del CIO e della tradizione sportiva della disciplina;
- d) stabilisce, in armonia con l'ordinamento sportivo internazionale e nell'ambito di ciascuna Federazione sportiva nazionale o della Disciplina sportiva associata, criteri per la distinzione dell'attività sportiva dilettantistica da quella professionistica;
- e) stabilisce i criteri e le modalità per l'esercizio dei controlli sulle Federazioni sportive nazionali, sulle Discipline sportive associate e sugli Enti di promozione sportiva riconosciuti. In questo caso, l'innovazione apportata dal decreto n. 15/2004 è importante, in quanto il Consiglio nazionale, nel testo previgente, stabiliva i criteri e le modalità per l'esercizio dei controlli da parte del CONI sulle Federazioni sportive nazionali "e dei controlli da parte di queste sulle società sportive", ai sensi dell'art. 12 L. n. 91/1981. L'attuale testo, invece, consente ora che il controllo sia esercitato anche direttamente dal CONI sugli altri soggetti indicati, oltre che sulle Federazioni sportive; a conferma di tale interpretazione, si veda la successiva lettera *e-bis*);
- e-bis*) stabilisce i criteri e le modalità di esercizio dei controlli da parte delle Federazioni sportive nazionali sulle società sportive di cui all'articolo 12 della legge 23 marzo 1981, n. 91. Allo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi, il controllo sulle società di cui alla citata legge n. 91/1981 può essere svolto in via sostitutiva dal CONI in caso di verificata inadeguatezza dei controlli da parte della Federazione sportiva nazionale;
- e-ter*) delibera, su proposta della Giunta nazionale, il commissariamento delle Federazioni sportive nazionali o delle Discipline sportive associate, in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, o nel caso in cui non siano garantiti il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali. Si tratta di una funzione del tutto nuova, ora attribuita al CONI, e che rende più stretto il legame tra ente pubblico e federazioni sportive (oltre che con

- le discipline associate), sostituendosi la nuova disciplina speciale all'ordinaria disciplina civilistica per i casi riportati;
- f) approva gli indirizzi generali sull'attività dell'ente, il bilancio preventivo e il bilancio consuntivo; ratifica le delibere della giunta nazionale relative alle variazioni di bilancio;
  - g) esprime parere sulle questioni ad esso sottoposte dalla giunta nazionale;
  - h) svolge gli altri compiti previsti dal presente decreto e dallo Statuto.

Ma il compito fondamentale del Consiglio nazionale, che attribuisce un ruolo affatto diverso all'organo (e che costituisce la più marcata differenza tra precedente e nuova disciplina) è rappresentato dalla "elezione del Presidente e dei componenti della Giunta nazionale".

Il Consiglio nazionale è quindi organo di indirizzo; assemblea elettiva degli "organi di gestione" rappresentati dal Presidente e dalla Giunta Nazionale; organo titolare del potere statutario e normativo; organo, infine, attraverso il quale si snoda il rapporto, sul piano fisiologico e patologico, con le Federazioni sportive e le discipline sportive associate, oltre che con altri soggetti del mondo dello sport (quali, ad esempio, gli enti di promozione sportiva).

## 2. La Giunta nazionale

Come afferma l'art. 7 dello Statuto, la Giunta nazionale è l'organo di indirizzo, esecuzione e controllo dell'attività gestionale del CONI; in particolare, la Giunta è l'organo di controllo – sulla base degli indirizzi deliberati dal Consiglio nazionale – delle Federazioni sportive nazionali, delle Discipline sportive associate e degli Enti di promozione sportiva riconosciuti. L'art. 7, comma 5, lett. e) precisa che tale controllo si riferisce "*al regolare svolgimento delle competizioni, alla preparazione olimpica e all'attività sportiva di alto livello e all'utilizzo dei contributi finanziari*" erogati dall'ente. Essa – come prescrive l'art. 7 del decreto n. 242/1999 – "*esercita le funzioni di indirizzo generale dell'attività amministrativa e gestionale*" dell'ente, definendone gli obiettivi e i programmi e verificando la rispondenza dei risultati agli indirizzi impartiti.

L'art. 6 del decreto n. 242/1999 prevede che sono componenti della Giunta:

- a) il presidente del CONI, che la presiede;
- b) i membri italiani del CIO;
- c) dieci rappresentanti delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate. Tra questi, ai sensi del comma 1-*bis*, almeno tre sono eletti tra gli atleti e i tecnici sportivi, mentre i restanti sono eletti tra coloro che abbiano uno dei seguenti requisiti: a) Presidenti di Federazioni sportive nazionali o Discipline sportive associate, in numero non superiore a cinque; b) componenti in carica o ex componenti dell'organo direttivo del CONI, di una Federazione sportiva nazionale o di una Disciplina sportiva associata. Occorre ricordare che l'elezione della Giunta nazionale è compito del Consiglio nazionale, in luogo del collegio elettorale costituito *ad hoc*, secondo quanto stabilito dall'abrogato art. 9. Sembrerebbe quindi conseguire che anche gli atleti e tecnici, oltre i restanti componenti, devono essere eletti dal Consiglio nazionale;
- d) un rappresentante nazionale degli Enti di promozione sportiva;
- e) due rappresentanti delle strutture territoriali del CONI.

Le novità introdotte dal decreto n. 15/2004 nella composizione della Giunta sono rappresentate, innanzi tutto, dalla reintrodotta possibilità per i Presidenti di Federazioni sportive in attività di far parte della Giunta, laddove il previgente comma 5 dell'art. 6 prevedeva espressamente

che essi non potessero farne parte (unitamente ai componenti del Consiglio nazionale e gli altri componenti degli organi direttivi delle federazioni sportive).

Ulteriori novità sono costituite dalla presenza, quali componenti, del rappresentante degli Enti di promozione sportiva e dai due rappresentanti delle strutture territoriali del CONI.

La Giunta Nazionale, ai sensi dell'art. 7, comma 5, lett. i) dello Statuto, elegge tra i suoi componenti due Vice presidenti, dei quali uno con funzioni vicarie.

L'organo si riunisce, di regola, una volta al mese, su convocazione del Presidente, di iniziativa ovvero su richiesta di almeno cinque componenti.

Per la validità delle sedute, occorre la maggioranza dei componenti con diritto di voto, mentre per l'adozione delle deliberazioni occorre la maggioranza dei presenti con diritto di voto (art. 7, comma 7 Statuto).

L'art. 7 del decreto n. 242/1999 elenca i compiti della Giunta. Essa, più precisamente:

- a) formula la proposta di statuto dell'ente;
- b) definisce annualmente i criteri e i parametri fondamentali cui deve attenersi il contratto di servizio di cui all'articolo 8, comma 8, del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178; la delibera è trasmessa al Ministero vigilante per l'approvazione. Si tratta del contratto con la società "CONI Servizi s.p.a.";
- c) delibera sull'ordinamento e sull'organizzazione dei servizi e degli uffici e sulla consistenza degli organici;
- d) esercita i poteri di controllo sull'organizzazione generale dei servizi e degli uffici dell'ente;
- e) delibera lo schema di bilancio preventivo e di bilancio consuntivo da sottoporre all'approvazione del Consiglio nazionale, e approva le variazioni di bilancio da sottoporre alla ratifica del Consiglio nazionale. In precedenza, era riconosciuto alla Giunta il potere di approvazione del bilancio preventivo, proprio per non conferire tale potere al Consiglio nazionale, di cui erano e sono componenti i Presidenti di Federazioni sportive, atteso che, nell'ambito del bilancio dell'ente, vi sono anche i trasferimenti di fondi alle Federazioni. Anche in questo caso il testo previgente si ispirava alla netta distinzione dei ruoli.
- f) esercita, sulla base dei criteri e modalità stabilite ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera e), il potere di controllo sulle Federazioni sportive nazionali, sulle Discipline sportive associate e sugli Enti di promozione sportiva riconosciuti in merito al regolare svolgimento delle competizioni, alla preparazione olimpica e all'attività sportiva di alto livello e all'utilizzo dei contributi finanziari di cui alla lettera d) del presente comma;
- g) propone al Consiglio nazionale, il commissariamento delle Federazioni sportive nazionali o delle Discipline sportive associate, in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, o nel caso in cui non siano stati ottemperati gli adempimenti regolamentari al fine di garantire il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali. Anche in questo caso il potere di commissariamento era dal testo previgente attribuito alla Giunta Nazionale "sentito il Consiglio nazionale";
- h) nomina il segretario generale;
- i) svolge gli altri compiti previsti dal presente decreto e dallo Statuto;

- l) approva, ai fini sportivi, gli statuti, i regolamenti per l'attuazione dello statuto, i regolamenti di giustizia sportiva e i regolamenti antidoping (...) valutandone la conformità alla legge, allo Statuto del CONI, ai principi fondamentali, agli indirizzi e ai criteri deliberati dal Consiglio nazionale ...);
- m) si pronuncia, previo acquisizione del parere dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva, sui ricorsi proposti avverso le deliberazioni delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate, in tema di revoca o diniego dell'affiliazione di società sportive;
- n) approva il Regolamento del Garante del Codice di Comportamento sportivo, ai sensi dell'art. 13-*bis*;
- o) propone al Consiglio Nazionale l'approvazione del Codice di comportamento sportivo nonché la nomina del Garante del Codice stesso, ai sensi dell'art. 13 *bis*;
- p) propone al Consiglio Nazionale la nomina del Presidente e dei Componenti del Collegio di Garanzia dello Sport, di cui all'art. 12 *bis*, del Procuratore Generale dello Sport, di cui all'art. 12 *ter*, e dei tre componenti della Commissione di Garanzia degli organi di giustizia, di controllo e di tutela dell'etica sportiva, di cui all'art. 13 *ter*;
- q) propone al Consiglio nazionale la nomina dei cinque giuristi componenti dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva di cui all'art. 12-*bis* e dei tre componenti della Commissione di Garanzia degli organi di giustizia, di controllo e di tutela dell'etica sportiva, di cui all'art. 13-*ter*;  
(...).

### 3. Il Presidente

Ai sensi dell'art. 8 del decreto n. 242/1999, il Presidente del CONI *“ha la rappresentanza legale dell'Ente, anche nell'ambito delle organizzazioni sportive internazionali, svolge i compiti previsti dall'ordinamento sportivo ed esercita le altre attribuzioni”*, previste dal medesimo decreto legislativo e dallo Statuto.

A tali attribuzioni (rimaste sostanzialmente immutate tra la prima e la seconda versione del decreto n. 242/1999), l'art. 8 dello Statuto ne aggiunge di ulteriori, alcune delle quali costituiscono senz'altro legittima esplicazione di facoltà o esplicitazione di compiti insiti nella stessa natura dell'organo:

- a) il compito di convocare e presiedere il Consiglio nazionale e la Giunta nazionale (compiti espressamente previsti dagli articoli 4 e 6 del decreto);
- b) la facoltà di formulare proposte alla Giunta nazionale sui provvedimenti di competenza della stessa. La circostanza che analoga facoltà non sia riconosciuta nei confronti del Consiglio costituisce riprova del fatto che, nei confronti del Consiglio, la facoltà di proposta deve intendersi riservata alla Giunta nazionale nel suo complesso;
- c) il compito di trasmettere al Ministro per i beni e le attività culturali (*rectius*, Presidenza del Consiglio dei Ministri) le modifiche dello Statuto adottate dal Consiglio nazionale.

Un ulteriore particolare potere conferito dallo Statuto, in assenza di indicazioni legislative, è rappresentato dal potere del Presidente di adottare *“nei casi di necessità ed urgenza i provvedimenti di competenza della Giunta nazionale con obbligo di sottoporli a ratifica nella prima riunione successiva alla loro adozione”* (art. 8, comma 1, lett. f) Statuto).

Attualmente, mentre il comma 2 dell'art. 8 del decreto n. 242/1999 prevede che il Presidente del CONI è eletto dal Consiglio nazionale, il successivo comma 3-*ter* dispone che possono essere

eletti a tale carica soggetti che siano tesserati o ex tesserati alle Federazioni sportive nazionali o alle Discipline sportive associate per almeno quattro anni in possesso di uno dei seguenti requisiti:

- a) aver ricoperto la carica di Presidente o vice presidente di una Federazione sportiva nazionale o di una Disciplina sportiva associata o di membro della Giunta nazionale del CONI o di una struttura territoriale del CONI;
- b) essere stato atleta chiamato a far parte di rappresentative nazionali;
- c) essere stato dirigente insignito dal CONI delle onorificenze del Collare o della Stella d'oro al merito sportivo.

Il comma 3-*bis* prevede l'incompatibilità della carica di Presidente del CONI con altre cariche sportive in seno alle Federazioni sportive nazionali e alle Discipline sportive associate.

Infine, il decreto di nomina del Presidente del CONI è emesso dal Presidente della Repubblica (comma 3).

#### **4. Il Segretario generale**

Il Segretario generale è l'organo di vertice della struttura burocratica dell'ente e provvede alla sua gestione amministrativa.

È nominato dalla Giunta nazionale "*tra soggetti in possesso di adeguati requisiti tecnico-professionali*" (art. 12, comma 1) e, in quanto organo dell'Ente, dura in carica quattro anni. In virtù di quanto previsto dall'art. 3, comma 2, occorre ritenere che, nel caso in cui il Segretario generale sia nominato dalla Giunta in corso di mandato, la cessazione dalla carica di Segretario generale coincida con la cessazione della Giunta che ne ha disposto la nomina.

Il Segretario generale non può essere componente del Consiglio nazionale del CONI, né di organi delle Federazioni sportive nazionali, delle Discipline sportive associate e degli Enti di promozione sportiva riconosciuti. L'incompatibilità della carica di Segretario generale con quelle negli organi delle Discipline associate e degli enti di promozione sportiva è stata introdotta nell'art. 12, comma 3, D.Lgs. n. 242/1999, dal D.Lgs. n. 15/2004, e si spiega come conseguenza del diverso ruolo riconosciuto a tali soggetti nell'ambito del CONI. Ancorché la legge non li citi espressamente, appare evidente che la carica di Segretario generale è incompatibile altresì con quella di Presidente e componente della Giunta nazionale.

In base all'art. 12 del decreto n. 242/1999, il Segretario generale:

- a) provvede alla gestione amministrativa dell'ente in base agli indirizzi generali della Giunta nazionale e cura l'organizzazione generale dei servizi e degli uffici per la funzionalità dell'ente;
- b) predispose il bilancio dell'ente;
- c) espleta i compiti ad esso affidati dall'ordinamento sportivo internazionale ed esercita le altre attribuzioni previste dal presente decreto e dallo Statuto.

Una ulteriore specificazione di compiti del Segretario generale, comunque implicitamente ricompresi nelle responsabilità gestionali già previste dalla legge, è effettuata dallo Statuto (art. 9), che prevede tra l'altro:

- a) la predisposizione dei bilanci preventivo e consuntivo e l'effettuazione degli adempimenti connessi;
- b) la verifica, sulla base delle direttive della Giunta Nazionale di quanto stabilito dal contratto di servizio di cui all'art. 8 del D.L. n.138/2002, convertito dalla L. n.178/2002;

- c) attuazione delle deliberazioni del Consiglio nazionale e della Giunta nazionale.

La nuova configurazione del Segretario generale tende a rendere operativo, anche nell'ambito del CONI, il principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo ed attività gestionale.

## 5. Il Collegio dei Revisori dei conti

Il Collegio dei Revisori dei conti, nominato con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali (*rectius*, Presidenza del Consiglio dei Ministri), ogni quattro anni, è composto da tre membri, rispettivamente designati:

- a) uno in rappresentanza dell'organo vigilante;
- b) uno in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze;
- c) uno scelto dal CONI tra iscritti al registro dei revisori contabili o tra persone in possesso di specifica professionalità.

## 6. Sistema di giustizia e di arbitrato per lo sport

L'art. 12 dello Statuto prevede l'istituzione presso il CONI, “in piena autonomia e indipendenza”, del Collegio di Garanzia dello Sport e della Procura Generale dello Sport.

L'art. 13 prevede l'istituzione del Tribunale Nazionale Antidoping quale organismo di giustizia per le decisioni in materia di violazione delle Norme Sportive Antidoping o del Codice Mondiale Antidoping.

L'art. 13 *bis* istituisce la figura del Garante del Codice di comportamento sportivo (cfr, testo vigente del Codice deliberato dal Consiglio Nazionale CONI il 30 ottobre 2012, in [www.coni.it](http://www.coni.it)).

L'art. 13 *ter* istituisce una Commissione di garanzia degli organi di giustizia, di controllo e di tutela dell'etica sportiva.

## III. L'organizzazione periferica

Il CONI, oltre a presentarsi come ente a base associativa, si articola in un livello di organizzazione centrale (sinora esaminata), ed in un livello di organizzazione periferica, articolata in tre livelli, due strutturali (livello regionale e provinciale) ed uno eventuale (livello locale).

Il decreto n. 242/1999 non dedica molte disposizioni alla organizzazione periferica dell'ente, salvo per ciò che riguarda le forme di rappresentanza della stessa negli organi centrali del CONI, e ne rimette la disciplina allo Statuto (art. 2, comma 3).

Quest'ultimo dedica alla organizzazione periferica il proprio Titolo III (articoli 14-19), affermando che questa è costituita da:

- Comitati regionali, istituiti in ogni Regione;
- Delegati provinciali, per ogni Provincia;
- Fiduciari locali, nominati dal Presidente regionale, su proposta del Delegato provinciale, “con il compito di assicurare i rapporti a livello locale con le società sportive e di collaborare con le amministrazioni locali per il perseguimento dei fini istituzionali del CONI” (art. 17 Statuto).

#### **IV. La società “CONI Servizi s.p.a.” ed i rapporti con l’Ente**

L’art. 8 del decreto-legge 8 luglio 2002 n. 138, convertito in L. 8 agosto 2002 n. 178 prevede l’affiancamento al CONI di una società di servizi, che lo coadiuva “*per l’espletamento dei suoi compiti*” (comma 1).

A tale duplicazione di soggetti, corrisponde inoltre una diminuzione dei compiti dell’ente, il quale, in virtù dell’art. 4 del medesimo decreto, non gestisce più direttamente i giochi connessi a manifestazioni sportive (come il totocalcio), in quanto viene ora disposta la concentrazione dei compiti in tema di giochi, scommesse e concorsi pronostici in capo all’Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato. Resta ferma la corresponsione all’ente di una somma derivante dai giochi connessi a manifestazioni sportive, pari all’attuale, e la possibilità di definire convenzionalmente l’erogazione di somme ulteriori.

La “CONI Servizi s.p.a.” è, dunque, una società per azioni costituita *ex lege*, avente un capitale sociale pari ad un milione di euro.

Inoltre, la disciplina della società prevede:

- la attribuzione delle azioni al Ministero dell’Economia, con esercizio dei diritti dell’azionista da parte del medesimo Ministero;
- la designazione del Presidente della società e dei componenti del Consiglio di Amministrazione ad opera del CONI;
- la designazione “mista” dei componenti del Collegio sindacale;
- il passaggio del personale del CONI alla CONI Servizi s.p.a. (con decorrenza 8 luglio 2002), fermi i regimi contributivi e pensionistici in godimento;
- la successione in tutti i rapporti attivi e passivi già facenti capo al CONI, ivi inclusa la successione “nella titolarità dei beni facenti capo all’ente pubblico”.

Il comma 8 dell’art. 8 D.L. n. 138/2002 prevede che i rapporti, anche finanziari, tra il CONI e la società sono disciplinati da un contratto di servizio annuale. La società può tuttavia autonomamente stipulare convenzioni con Regioni, Province Autonome di Trento e Bolzano ed altri enti locali.

La costituzione della CONI Servizi s.p.a. ha suscitato numerose perplessità, relativamente ai suoi rapporti con l’ente e al fenomeno di “svuotamento” di quest’ultimo, che si è in tal modo ottenuto, non avendo il legislatore provveduto ad una trasformazione dell’ente pubblico CONI in persona giuridica privata (cfr., sul punto, AA.VV., *Diritto dello sport* (a cura di L. Musumarra), Le Monnier Università, seconda edizione, ottobre 2008).

#### **V. Le Federazioni sportive: natura giuridica, disciplina, funzioni**

Le Federazioni sportive sono state, a lungo, fonte di incertezza, quanto alla ricostruzione della loro natura giuridica, sia per la dottrina, sia per la giurisprudenza.

Ed infatti le Federazioni, nate effettivamente come associazioni di diritto privato, vengono qualificate dall’art. 2 del D.p.r. n. 157/1986 come “organi del CONI” e, come tali, partecipano della natura pubblica dell’ente. A tali conclusioni, è pervenuta anche la giurisprudenza civile (Cass. civ.,

sez. un., sent. n. 2725/1979), che ha confermato la natura pubblicistica delle Federazioni in quanto aventi veste di organi di un ente pubblico.

D'altra parte, la giurisprudenza amministrativa ha talvolta sostenuto la natura pubblica delle Federazioni sportive (cfr. Cons. St., sez. VI, 18 gennaio 1996 n. 108); in altri casi, ha più specificamente affermato la propria giurisdizione sulle controversie, presupponendo la duplice natura delle Federazioni (TAR Marche, sent. 30 gennaio 1998 n. 87, in Foro Amm. 1998, p. 2523)

Tale ambiguità delle Federazioni sportive, unitamente alla difficoltosa definizione del rapporto giuridico intercorrente tra esse ed il CONI, ha avuto termine con il decreto legislativo n. 242/1999. La nuova disciplina, nel confermare la personalità giuridica pubblica del CONI (art. 1), ha espressamente dichiarato di diritto privato la personalità giuridica delle Federazioni sportive. In tal modo, si è anche reciso il legame strutturale tra CONI e Federazioni, impedendo ogni possibile ricostruzione di una duplice natura delle Federazioni, ovvero un loro incardinamento nell'ente pubblico in qualità di organi del medesimo.

Secondo l'art. 15 del D.Lgs. n. 242/1999, le Federazioni sportive “*hanno natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato*” (comma 2); personalità che acquisiscono *ex lege*, ai sensi dell'art. 18, comma 3, qualora già riconosciute come tali alla data del 20 gennaio 1999.

A fronte del chiaro riconoscimento della natura privatistica delle Federazioni, il comma 1 dell'art. 15 prevede:

- in primo luogo, che l'attività delle Federazioni sportive si svolga “in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI” (d'altra parte, è all'ente pubblico che spetta il riconoscimento ai fini sportivi delle Federazioni);
- in secondo luogo, che l'attività delle Federazioni può avere, in relazione a specifici suoi aspetti, “valenza pubblicistica” (ed anche per questo la legge prevede che essa si svolga in armonia con gli indirizzi di CONI e CIO).

La previsione di una “valenza pubblicistica” di specifici aspetti dell'attività delle Federazioni non sembra comportare conseguenze in ordine alla configurazione giuridica delle medesime. La natura privatistica è chiaramente affermata, né, in generale, singoli aspetti della attività istituzionale possono porre in discussione la natura, pubblica o privata, della persona giuridica. È del tutto evidente, infatti, che un soggetto privato può svolgere funzioni pubbliche.

Sul punto, tuttavia, occorre effettuare ancora due osservazioni. In primo luogo, la “valenza pubblicistica” di aspetti dell'attività delle Federazioni non riconduce di per sé tali aspetti di attività a pubblica funzione. Potrà, infatti, trattarsi di attività private cui l'ordinamento pubblicistico riconnette un particolare interesse e per questo, se del caso, vengono regolate dai poteri pubblici. In secondo luogo, il decreto legislativo non definisce quali “specifici aspetti” dell'attività delle Federazioni avrebbero valenza pubblicistica, né è di ausilio il richiamo agli indirizzi del CIO e del CONI, e peraltro solo nel secondo caso vi è, per quel che può incidere, una relazione con un ente pubblico.

Anche dopo la modifica apportata dal decreto n. 15/2004, le Federazioni sportive sono riconosciute come “*associazioni con personalità giuridica di diritto privato*”, che non perseguono fini di lucro. Le Federazioni hanno composizione mista, in quanto ad esse possono essere associate sia società o associazioni sportive, sia – qualora lo Statuto lo preveda – singoli tesserati, dei quali sarà lo stesso Statuto a dover fissare i requisiti.

Tuttavia, nonostante la riconferma della natura di persone giuridiche private e la previsione nello Statuto del Coni delle attività a cd. “valenza pubblicistica”, il nuovo comma 3 dell’art. 15, in modo del tutto improprio con tale natura giuridica, sottopone i bilanci delle Federazioni sportive (già approvati annualmente dall’organo di amministrazione federale) alla approvazione della Giunta nazionale del CONI. Nel caso in cui quest’ultima non intervenga, ciò comporta la convocazione dell’assemblea della associazione perché deliberi sulla approvazione del bilancio.

La legge mantiene inoltre il regime del cosiddetto “doppio riconoscimento” delle Federazioni sportive:

- un primo riconoscimento “ai fini sportivi”, da parte del Consiglio nazionale del CONI (art. 15, comma 5);
- un secondo riconoscimento, quello cioè propriamente inerente alla concessione della personalità giuridica di diritto privato, a norma del D.p.r. n. 361/2000, previo riconoscimento ai fini sportivi (art. 15, comma 6).

In definitiva, può affermarsi che le modifiche introdotte dal decreto n. 15/2004 rendono sicuramente meno netta la distinzione tra CONI e Federazioni sportive. Queste ultime, pur riconfermate nella loro natura di soggetti privati, ricevono una disciplina e assistono ad una osmosi di componenti dei propri organi direttivi presenti a vario titolo negli organi degli enti pubblici, che rende sicuramente meno percepibile la distinzione e che comporta indubbi aspetti di sovrapposizione, non corrispondenti ad un criterio di chiara distinzione tra ente pubblico e soggetti privati.

Le Federazioni sportive, quali associazioni riconosciute, devono essere rette da uno Statuto, oltre che da regolamenti interni. L’art. 16, comma 1, definisce i principi cui deve ispirarsi lo Statuto, cioè:

- il principio di democrazia interna;
- il principio di partecipazione all’attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità e in armonia con l’ordinamento sportivo nazionale e internazionale;
- il principio di “equa rappresentanza” di atlete e atleti negli organi direttivi.

Dalla disciplina di taluni compiti, prevista dagli articoli 15 e 16 del decreto n. 242/1999, si ricavano anche gli organi necessari della Federazione sportiva, organi che peraltro, se pur diversamente denominati, corrispondono a quelli prescritti dal codice civile. Tali organi, che restano in carica per quattro anni, sono:

- a) il Presidente;
- b) l’organo di amministrazione federale;
- c) l’assemblea (definita “assemblea elettiva degli organi direttivi” dall’art. 15, comma 4).

Occorre richiamare, per quanto concerne, più in generale, i principi cui devono attenersi le Federazioni sportive, il testo vigente dei “*Principi Fondamentali degli Statuti delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate*”, approvato dal Consiglio Nazionale del Coni con deliberazione n. 1510-1511 dell’11 giugno 2014 (consultabile sul sito [www.coni.it](http://www.coni.it)).

## **VI. Le Discipline sportive associate**

Le Discipline associate sono state regolamentate come organizzazioni sportive nel 1986, quando una delibera del Consiglio nazionale del CONI ha fissato procedure e criteri per il loro

riconoscimento, fornendo anche le motivazioni della scelta, effettuata per consentire ad alcune discipline emergenti dal carattere ludico e ricreativo, e non ancora considerate sport nazionale, di *“possedere una specifica identità giuridica sia sotto l’aspetto sportivo che ordinamentale”*. Sempre il CONI, nel 1995, è intervenuto nuovamente sulla materia, indicando ulteriori criteri per il riconoscimento, ma si è dovuto attendere il 1999 perché esse fossero espressamente previste a livello legislativo. Infatti le Discipline associate, divenute Discipline sportive associate con il D.Lgs. n. 242/1999, risultano da questo indicate tra i soggetti che il Consiglio nazionale del Coni riconosce a fini sportivi, e con il decreto legislativo n. 15 dell’8 gennaio 2004 le stesse sono state ulteriormente valorizzate in quanto il legislatore, nel definire il CONI quale *“Confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate”* (art. 2, comma 1), ha riconosciuto ad esse lo stesso *status* di associazioni con personalità giuridica di diritto privato (art. 15, comma 2). Che il legislatore abbia inteso operare un’equiparazione formale tra le due realtà associative lo si desume, anche, dalla rappresentanza degli atleti in seno al Consiglio nazionale del CONI (art. 4, comma 1, lett. d), dalla composizione della Giunta Nazionale (art. 6, comma 1, lett. c), dal sistema dei controlli esercitati dall’ente (art. 7, comma 2, lett. e) e f), dall’elezione del Presidente del CONI (art. 8, comma 3-ter) e dall’essere infine i loro Statuti assimilati a quelli delle Federazioni sportive (art. 16), ed il procedimento di avvicinamento risulta completato dai Principi Fondamentali degli Statuti delle Federazioni sportive, sopra richiamati ed estesi anche alle Discipline associate (il CONI, con deliberazione n. 1454 del 30 novembre 2011, ha approvato il Regolamento dei riconoscimenti ai fini sportivi delle DSA)

Tuttavia la distinzione tra Federazioni sportive nazionali e Discipline sportive associate continua a permanere in relazione alla composizione del Consiglio nazionale (art. 4, comma 1), ove sono presenti i Presidenti di tutte le Federazioni (lett. b), mentre per quanto concerne le Discipline sportive associate è prevista invece la presenza di tre rappresentanti (lett. g), eletti dall’ *“Assemblea dei Presidenti, con il sistema della preferenza unica”* (art. 34-quater Statuto CONI).

Le “analogie” tra queste due organizzazioni sportive non si esauriscono in riferimento a quanto previsto dal citato decreto legislativo. Infatti le Discipline associate sono associazioni strutturate come federazioni, sono preposte, con funzione esclusiva, al “governo” e all’organizzazione di una determinata disciplina sportiva non olimpica, e qualora lo sport da loro organizzato dovesse essere in futuro ricompreso tra quelli presenti nel programma olimpico, esse acquisiscono il diritto ad essere riconosciute come FSN, purché in possesso dei requisiti previsti dall’art. 24 dello Statuto CONI.

Tale procedimento si è verificato per la Federazione Italiana Badminton, per la Federazione Italiana Taekwondo e per la Federazione Italiana Triathlon le quali, pur non avendo acquisito direttamente la personalità giuridica di diritto privato non essendo federazioni sportive nazionali alla data del 20 gennaio 1999, sono state riconosciute come tali con successive deliberazioni del Consiglio nazionale (31 ottobre 2000 la prima, e 22 dicembre 2000 le altre).

Le associazioni che aspirano ad essere riconosciute come Discipline sportive associate devono (art. 24 St. CONI):

- svolgere sul territorio nazionale un’attività sportiva, anche di rilevanza internazionale, che non sia già oggetto di una Federazione sportiva nazionale, “ivi inclusa la partecipazione a competizioni e l’attuazione di programmi di formazione di atleti e tecnici”;
- avere “tradizione sportiva e consistenza quantitativa del movimento sportivo e della struttura organizzativa”;
- prevedere un ordinamento statutario e regolamentare rispettoso dei principi di democrazia interna, delle condizioni di uguaglianza e di pari opportunità tra donne e uomini nella partecipazione all’attività sportiva e “conforme alle deliberazioni e agli indirizzi del CONI”;

- essere un'associazione senza fini di lucro.

Il Consiglio Nazionale riconosce una sola Disciplina sportiva associata per ciascuno sport che non sia già oggetto di una Federazione sportiva nazionale. 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 Disciplina sportiva associata composta dai soli soggetti che vi hanno aderito.

Nel delineare l'ordinamento delle Discipline sportive associate, lo stesso Statuto prevede, all'art. 25, che la Giunta Nazionale:

- stabilisca l'erogazione di contributi in favore di tali soggetti, prevedendo anche l'eventualità di specifici vincoli di destinazione;
- possa prevedere l'istituzione e la regolamentazione di un organismo di coordinamento tra dette discipline sportive associate.

Le Discipline sportive associate, attualmente riconosciute dal CONI, sono le seguenti: Federazione Arrampicata Sportiva Italiana (FASI), Federazione Italiana Sport Bowling (FISB), Federazione Italiana Biliardo Sportivo (FIBiS), Federazione Italiana Gioco Bridge (FIGB), Federazione Italiana Canottaggio Sedile Fisso (FICSF), Federazione Cricket Italiana (FcrI), Federazione Italiana Dama (FID), Federazione Italiana di American Football (FIDAF), Federazione Italiana Giochi e Sport tradizionali (FIGEST), Federazione Italiana Sport Orientamento (FISO), Federazione Italiana Pallapugno (FIPAP), Federazione Italiana Pallatamburello (FIPT), Federazione Scacchistica Italiana (FSI), Federazione Italiana Twirling (FITw), Federazione Italiana Tiro Dinamico Sportivo (FITDS), Federazione Italiana Wushu Kung Fu (FIWuK), Federazione Italiana Kickboxing Muay Thai, Savate e Shoot Boxe (FIKBMS), Federazione Italiana Turismo Equestre Trec-Ante (FITETREC-ANTE): Federazione Italiana Rafting (FIRaft).

## **VII. Gli enti di promozione sportiva**

Gli Enti di promozione sportiva sono associazioni a livello nazionale nate, in gran parte negli anni Cinquanta e Sessanta, con lo scopo di promuovere l'attività sportiva tra i giovani e di organizzare l'attività amatoriale.

Già l'articolo 6 della legge 16 febbraio 1942 n. 426 prevedeva la possibilità per questo di riconoscere, quali "enti di propaganda sportiva", quelle organizzazioni di interesse nazionale che svolgevano, con proprie società sportive, attività di propaganda e di diffusione dello sport sull'intero territorio nazionale, anche se sarà necessario attendere oltre trent'anni perché, sulla base del D.p.r. 530/74, il Consiglio nazionale del CONI riconosca in concreto nove enti di promozione sportiva, "*organizzazioni sportive di importanza nazionale che svolgono attività di diffusione e di promozione*", quali Enti di propaganda sportiva (delibera n. 27 del 24 giugno 1976).

In particolare il riconoscimento venne concesso alle seguenti associazioni: l'Associazione Centri Sportivi Italiani (ACSI), l'Associazione Italiana Cultura e sport (AICS), il Centro Nazionale Sportivo Fiamma, il Centro Nazionale Sportivo Libertas, il Centro Sportivo Educativo Nazionale (CSEN), il Centro Sportivo Italiano (CSI), l'Ente Nazionale Democratico di Azione Sociale (ENDAS), l'Unione Italiana Sport Popolare (UISP), l'Unione Sportiva ACLI. Con successive deliberazioni il Consiglio nazionale ha riconosciuto, inoltre, il Centro Universitario Sportivo

Italiano (CUSI), le Polisportive Giovanili Salesiane (PGS), il Centro Sportivo Aziende Industriali (CSAIn), il Movimento Sportivo Popolare (MSP), l'Alleanza sportiva Italiana (ASI).

In origine gli Enti sono nati come organizzazioni promosse o vicine da/ad altre realtà religiose, politiche e sociali. Un ruolo particolare hanno svolto le associazioni sportive di matrice cattolica – il CSI è sorto nel 1944 come Opera della Gioventù Italiana di Azione cattolica ed è riconosciuto dalla Conferenza Episcopale Italiana come associazione ecclesiale; il PGS raggruppa le realtà impegnate negli oratori e l'U.S. ACLI costituisce il settore sportivo di una grande associazione del mondo del lavoro – e di ispirazione socialista, come la UISP, che nel momento della sua costituzione è inserita come organizzazione sportiva nell'ambito dell'ARCI, Associazione Ricreativa Culturale Italiana, e l'AICS. Nel tempo si è assistito a una differenziazione delle loro finalità, ed alcuni di essi sono diventati associazioni di sport per tutti. La UISP, il primo ente per consistenza organizzativa con oltre un milione di associati, ha anche modificato la propria denominazione, diventando nel 1990 Unione italiana sport per tutti; altri continuano ad avere un ruolo prevalente di promozione sportiva, ed altri ancora svolgono, come la Libertas o il CUSI, un ruolo significativo nell'ambito dell'alta prestazione, con numerose società affiliate impegnate a gareggiare anche nei campionati di vertice nazionale.

Ad oggi gli ESP registrano oltre 4 milioni di tesserati e circa 25.000 società affiliate (per un loro elenco aggiornato si rinvia a [www.coni.it](http://www.coni.it)).

Si è spesso discusso sulla natura di tali enti, sull'effettivo ruolo da essi svolto nell'organizzazione e nella promozione dello sport e sulla necessità di introdurre una normativa *ad hoc* che consentisse, al tempo stesso, il riconoscimento del ruolo sociale della promozione sportiva e l'attribuzione di tale funzione sulla base di criteri e parametri certi e verificabili. Nonostante il Parlamento fosse arrivato alla definizione di un testo unificato e alla presentazione in aula nella seduta del 18 dicembre 2000, il disegno di legge non è stato approvato nel corso della XIII Legislatura, ed anche se molti degli orientamenti previsti da tale disegno di legge sono stati recepiti dall'art. 90 della L. 289/2002 (Disposizioni per le società sportive dilettantistiche), il legislatore non ha però a tutt'oggi previsto alcuna norma di regolamentazione della promozione sportiva.

Va infine ricordato come il D.Lgs. n. 15/2004 preveda un nuovo sistema per l'esercizio dei controlli su alcuni soggetti dell'ordinamento sportivo, tra cui appunto gli Enti di promozione, in quanto la Giunta nazionale esercita il potere di controllo anche su di essi, sulla base di criteri e modalità stabiliti dal Consiglio nazionale, relativamente all'utilizzo dei contributi finanziari che ricevono annualmente dal CONI (art. 7, comma 2, lett. e), sulla scorta di parametri individuati tramite uno specifico regolamento, che si fonda sia sulla consistenza organizzativa che sull'attività svolta dalle diverse associazioni. La scelta del legislatore di non disciplinare direttamente gli Enti di promozione sportiva, e di delegarla invece all'ordinamento sportivo appare senz'altro discutibile, in quanto le caratteristiche di tali soggetti ne fanno realtà più complesse, spesso impegnate anche nel campo dell'associazionismo di promozione sociale, in quello ambientale, in quello educativo e formativo e che, come tali, hanno già ottenuto uno specifico riconoscimento da parte dello Stato. Non a caso, infatti il D.Lgs. n. 15/2004 prevede, tra i compiti del Consiglio nazionale del CONI, il riconoscimento ai fini sportivi degli Enti di promozione sportiva, mentre quello ad altri fini, ad esempio, quali associazioni di promozione sociale e/o ambientaliste, è demandato invece ai rispettivi Ministeri competenti.

Per ottenere il riconoscimento, gli Enti di promozione, oltre ad essere associazioni non riconosciute o riconosciute ai sensi degli artt. 12 e seguenti del codice civile ed avere uno statuto conforme a quanto previsto dall'art. 26 dello Statuto CONI, devono essere altresì in possesso dei

seguenti requisiti da cui si desumere elementi di «garanzia» sulla realtà organizzativa e sull'esperienza maturata:

- avere una presenza organizzata in almeno quindici Regioni e settanta Province;
- avere un numero di società o associazioni sportive dilettantistiche di cui all'art. 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, affiliate non inferiore a mille, con un numero di iscritti non inferiore a centomila;
- aver svolto attività nel campo della promozione sportiva da almeno quattro anni (art. 27, comma 1, lett. c), d), e).

Quanto agli Enti di promozione sportiva su base regionale (Sport Padania), regolati dallo stesso articolo al successivo comma 1 *bis*, lo Statuto prevede per essi requisiti indicati per gli Enti nazionali, oltre che una presenza organizzata in ognuna delle province e nella medesima regione di riferimento e con un numero di società e associazioni dilettantistiche affiliate come stabilito dal regolamento approvato dal Consiglio nazionale del CONI. Un regime particolare è stato infine previsto per il CUSI, riconosciuto ai fini sportivi dal CONI, ma che trova il suo fondamento come ente dotato di personalità giuridica in una specifica norma, il D.p.r. 30 aprile 1968, n. 770, in considerazione del ruolo che esso svolge nell'ambito dello sport universitario.

Gli Enti di promozione sportiva devono attenersi al Regolamento CONI approvato con deliberazione n. 1427 del 17 dicembre 2010.



# **DIRITTO DELLO SPORT**

## **INDICE**

### **PARTE TERZA: DIRITTO DEL LAVORO SPORTIVO.**

- 1. L'EVOLUZIONE DELLA POSIZIONE DEL CALCIATORE PROFESSIONISTA (Lubrano E.).**
- 2. LA LEGGE 23 MARZO 1981, N. 91 (Lubrano E.).**
- 3. IL DOPO-BOSMAN E IL MODELLO SPORTIVO EUROPEO. LA CONDIZIONE GIURIDICA DEGLI SPORTIVI STRANIERI (Musumarra L.).**



## **L'EVOLUZIONE DELLA POSIZIONE DEL CALCIATORE PROFESSIONISTA.**

### **I. INTRODUZIONE.**

### **II. ANALISI DELLE VARIE FASI STORICHE.**

- 1. Fase storica antecedente alla legge n. 91/1981.**
- 2. Legge 23 marzo 1981, n. 91.**
- 3. La sentenza Bosman (1995).**
- 4. La normativa U.E. in materia di trasferimenti (2001).**

### **III. CONCLUSIONI.**

## L'EVOLUZIONE DELLA POSIZIONE DEL CALCIATORE PROFESSIONISTA.

### I. INTRODUZIONE.

L'evoluzione storica della posizione del calciatore professionista, dagli albori sino ad oggi, può sostanzialmente distinguersi in quattro ben distinti periodi, come sarà meglio analizzato nei paragrafi seguenti.

In realtà, ancora prima di individuare i vari periodi di tale processo evolutivo, è opportuno chiarire che le modifiche di carattere normativo e giurisprudenziale intervenute in tale materia costituiscono lo specchio dell'evoluzione della categoria in senso innanzitutto culturale e sociale prima ancora che economico e normativo: il calciatore, in sostanza, è "cresciuto" in modo corrispondente e direttamente proporzionale con la crescita del proprio ambiente professionale, ovvero di quel "mondo-calcio" che ha visto trasformarsi negli anni la propria importanza economica e sociale, passando dal dilettantismo dopolavoristico dei primi del Novecento all'attuale professionismo miliardario ed esasperato.

L'aspetto che più di tutti ha contribuito all'evoluzione del "pianeta-calcio" ed alla sua crescita esponenziale è sicuramente costituito dallo svilupparsi dell'interesse prima popolare e poi economico a tale mondo: l'intervento di forti interessi economici, incentivati dalle potenzialità immense del "business-calcio" - i cui introiti non sono più rimasti legati agli incassi delle partite (il c.d. "botteghino"), ma sono stati decuplicati dall'avvento della Televisione (pay-tv e pay-per-view) e dallo sfruttamento delle potenzialità comunicative di tale mondo (contratti di sponsorizzazione commerciale e tecnica, pubblicità non più esclusivamente "cartellonistica" ma anche "virtuale", sviluppo del massimo sfruttamento del marchio, del marketing sportivo e del merchandising ecc.) - ha modificato radicalmente la struttura di tale mondo.

Tutto ciò è avvenuto in un periodo di tempo relativamente breve, ovvero fondamentalmente negli ultimi venti anni, nei quali il calcio ha subito un'accelerazione vertiginosa sotto ogni profilo, sia tecnico-agonistico, che soprattutto socio-economico (<sup>136</sup>).

L'analisi del pianeta-calcio sotto il profilo storico e normativo degli ultimi venti anni attesta la vertiginosa l'evoluzione di tale mondo e, conseguentemente ed inevitabilmente, della figura del calciatore, prima di tutto sotto il profilo personale e culturale e poi sotto il profilo economico e giuridico: il calciatore si è, in sostanza, trovato ad essere il protagonista, il centro di un mondo che ha assunto rapidamente le fattezze di una macchina di produzione economica inimmaginabile; in questa situazione, il calciatore ha preso coscienza delle sue potenzialità socio-economiche e si è

---

<sup>136</sup> Si pensi, tanto per dare un'idea "in soldoni" di tale evoluzione, che soltanto 25 anni fa, nel 1982, i calciatori della Juventus, campione d'Italia in carica, i quali avevano "in blocco" appena trionfato al Mundial di Spagna, ricevevano uno stipendio pari a L. 125 milioni annui netti (con l'unica eccezione di Platini che si vide pattuito un ingaggio di 400 milioni) nettamente inferiore rispetto agli ingaggi multimiliardari delle "star" attuali. Uno dei primi episodi di presa di posizione dei calciatori si ebbe proprio quando tre dei sei juventini Campioni del Mondo - ovvero Cabrini, Tardelli e Rossi - chiesero un "ritocco" dell'ingaggio e si "impuntarono" nel ritiro precampionato dell'agosto 1982, rifiutandosi di giocare le partite amichevoli fino a quando la Società riconobbe loro un ingaggio di 185 milioni. Cose che attualmente sono all'ordine del giorno, con l'unica differenza che le cifre sono ben diverse.

profondamente evoluto in modo da organizzarsi per essere capace di tutelare i propri interessi sia economici, sia di ogni altro profilo (<sup>137</sup>).

## **II. ANALISI DELLE VARIE FASI STORICHE.**

L'evoluzione della figura del calciatore professionista può sinteticamente distinguersi in quattro periodi storici, ovvero:

- a) periodo antecedente alla legge 23 marzo 1981, n. 91;
- b) periodo dal 1981 (legge n. 91/1981) al 1995 (sentenza Bosman);
- c) periodo dal 1996 (sentenza Bosman) al 2001 (normativa U.E.);
- d) periodo successivo alla introduzione della normativa U.E..

E' evidente che, pur potendosi la "vita storica" del calciatore professionista distinguere nelle quattro fasi sopra indicate, in realtà l'evoluzione di tale figura professionale, nel senso dell'acquisizione di una sempre maggiore "forza contrattuale" nei rapporti con le società professionistiche, è stata ovviamente progressiva: le modificazioni intervenute con le normative e la giurisprudenza sopra indicate, infatti, non sono state mai improvvisate o casuali, ma hanno soltanto sancito la "codificazione" di posizioni giuridiche che si erano maturate nel tempo.

Alla luce di tali premesse, si analizzerà, quindi, come è avvenuta l'evoluzione giuridica della figura del calciatore professionista, e conseguentemente dei rapporti dello stesso con le società sportive, nelle varie fasi sopra indicate.

### **1. Fase storica antecedente alla legge n. 91/1981.**

Storicamente, fino all'emanazione della legge n. 91/1981, il calciatore era sempre stato legato alla "società di appartenenza" dal c.d. "vincolo sportivo" a tempo indeterminato (previsto dai regolamenti federali): il calciatore firmava un vincolo "a vita" (dal quale egli non aveva alcuna possibilità di recedere) con la propria società, la quale diventava in tal modo proprietaria del suo "cartellino" ed arbitra assoluta del destino del calciatore con essa tesserato.

E' evidente che, in tale fase storica, la forza contrattuale del giocatore nei rapporti con le società è assolutamente pari a zero, in quanto il calciatore è completamente assoggettato alla volontà della propria società, la quale può liberamente decidere se cederlo ed a che prezzo cederlo, mentre il calciatore non può in alcun modo entrare nell'eventuale trattativa tra la propria società ed un'eventuale altra società interessata al suo acquisto; è anzi ben possibile - essendo in tale fase storica, la determinazione del "prezzo" di cessione del calciatore assolutamente discrezionale e soggettiva (ovvero a totale appannaggio del "Presidente-padrone") - che la trattativa non vada in porto per l'esosa richiesta economica da parte della società proprietaria del cartellino, alla quale il calciatore, in tale fase storica, rimane pertanto "vincolato".

---

<sup>137</sup> Si è, in sostanza, passati dal modello di "calciatore-medio anni Settanta" - quando il calciatore (raramente in possesso di un diploma di scuola media superiore) non era quasi in grado di raccontare neanche una propria prodezza tecnica (e comunque ogni congiuntivo era "bandito") - al calciatore attuale, ricco e famoso, in possesso di una preparazione culturale sufficiente per affrontare il proprio ruolo sociale (ovviamente con le dovute eccezioni) e soprattutto molto attento a tutelare direttamente o indirettamente ogni proprio interesse.

Con il passare degli anni però il calciatore incomincia a prendere coscienza del suo ruolo e nel 1968 nasce l'Associazione Italiana Calciatori (A.I.C.), ovvero il sindacato di categoria, che acquisirà sempre maggior forza negli anni a venire.

## **2. Periodo successivo alla legge 23 marzo 1981, n. 91.**

Una prima, e fondamentale, svolta nell'evoluzione della posizione giuridica del calciatore professionista si realizza con l'introduzione della legge n. 91/1981 (intitolata "*Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti*"), la quale ha il merito di abolire il vincolo sportivo (cfr. poi par. 2.1.), di inquadrare il rapporto società-tesserato come rapporto di lavoro subordinato (cfr. poi par. 2.2.) e di prevedere una normativa per la tutela dei "vivai" (cfr. poi par. 2.3.).

2.1. La legge n. 91/1981 ha, in primo luogo, il grande merito di realizzare "*l'abolizione del vincolo sportivo*" (art. 16), ovvero del sistema dei rapporti tra calciatore e società precedentemente vigente e sopra delineato (<sup>138</sup>).

Si passa così - non solo nel sistema-calcio, ma in tutto il sistema dei vari ordinamenti sportivi facenti capo alle singole Federazioni (<sup>139</sup>) - da un sistema di "vincolo" (con tutte le conseguenze sopra descritte specie in tema di trasferimenti del calciatore da una società all'altra) ad un sistema di abolizione del vincolo e di previsione di un rapporto contrattuale a tempo determinato (da uno a cinque anni di durata ai sensi dell'art. 5 della legge n. 91/1981).

Pertanto, in tale fase storica:

- a) durante la vigenza di tale rapporto contrattuale, il prezzo di cessione del calciatore è soggettivamente determinato dalla propria società e viene pagato come prezzo della "cessione del contratto" da una società all'altra, cessione ammessa (prima della scadenza dello stesso), ma soltanto con il consenso dell'atleta, dall'art. 5 della legge n. 91/1981;
- b) una volta terminato tale rapporto contrattuale, il prezzo di eventuale cessione del calciatore viene determinato in maniera oggettiva, ovvero in base ad un "parametro" economico (variabile secondo quanto stabilito dalla singola Federazione, ma comunque legato a criteri oggettivi prestabiliti dalla legge, quali l'età dell'atleta, la durata ed il contenuto patrimoniale del proprio rapporto contrattuale con la sua società, come indicato dallo stesso art. 16 della legge n. 91/1981).

Tale sistema ha senz'altro facilitato il regime dei trasferimenti, in quanto ha ancorato a criteri oggettivi (c.d. "parametro") il "prezzo" di cessione del calciatore il cui contratto sia scaduto (anche se talvolta, in casi specifici, i criteri generali previsti in base a dati oggettivi hanno portato ad inevitabili aberrazioni consistenti in valutazioni economiche di singoli giocatori in modo enormemente difforme dal valore effettivo degli stessi).

---

<sup>138</sup> L'art. 16 della legge citata (intitolato "*abolizione del vincolo sportivo*") prevede infatti che "*le limitazioni alla libertà contrattuale dell'atleta professionista, individuate come 'vincolo sportivo', saranno gradualmente eliminate entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, secondo modalità e parametri stabiliti dalle federazioni sportive nazionali e approvati dal CONI, in relazione all'età degli atleti, alla durata ed al contenuto patrimoniale del rapporto con le società*".

<sup>139</sup> La legge n. 91/1981, infatti - pur essendo una legge nata specificamente per il calcio ed anche per il contributo della Associazione Italiana Calciatori - regola in via generale i rapporti tra le società e gli sportivi professionisti (non solo i calciatori, ma anche tutti gli atleti che praticano la propria disciplina sportiva nell'ambito di una società o di un'associazione sportiva).

In sostanza, in tale fase storica, il prezzo di trasferimento del giocatore può essere stabilito insindacabilmente nella sua entità dalla società che ha stipulato un contratto con lo stesso soltanto per quanto riguarda i calciatori sotto-contratto con tale società; una volta scaduto il contratto, invece, la società con la quale il calciatore è tesserato può chiedere alla società che chiede di acquistarlo soltanto, al massimo, una c.d. “indennità di preparazione e promozione” stabilita secondo i criteri oggettivi previsti dalle norme Federali (ovvero il c.d. “parametro”).

In ogni caso, una volta scaduto il contratto, la società che aveva stipulato il contratto con il calciatore, qualora non gli abbia rinnovato il contratto e non lo abbia ceduto (a prezzo di parametro) ad un'altra società, deve comunque corrispondergli per un periodo di due anni il corrispettivo “minimo federale” (circa 50 milioni lordi annuali di vecchie lire) e, al termine di tali due anni, il calciatore è libero di andare “a parametro zero” in qualsiasi società che lo richieda (come previsto dall'appendice delle Norme Organizzative Interne della Federazione al paragrafo “indennità di mancata occupazione”).

2.2. La legge n. 91/1981 ha previsto inoltre - accanto alla possibilità di configurare la prestazione sportiva dell'atleta professionista come oggetto di lavoro autonomo (ma solo nei casi specificamente indicati dall'art. 3) - la “disciplina del lavoro subordinato sportivo” (art. 4), prevedendo la costituzione del rapporto tra società ed atleta professionista per l'esecuzione della propria prestazione sportiva a titolo oneroso, mediante la stipulazione di un contratto a tempo determinato in forma scritta (a pena di nullità) tra lo sportivo e la società destinataria delle prestazioni sportive, secondo un contratto-tipo predisposto conformemente ad un Accordo collettivo stipulato ogni tre anni dalla Federazione sportiva nazionale e dai rappresentanti delle due categorie interessate (società e atleti), ovvero rispettivamente Leghe ed A.I.C..

Gli Accordi collettivi stipulato tra le associazioni di categoria delle società (Lega Nazionale Professionisti di serie A e B o Lega Professionisti di serie C) e dei calciatori (Associazione Italiana Calciatori) costituisce, pertanto, la base normativa regolante i rapporti tra atleti professionisti e società sportive; infatti, i rapporti tra il calciatore e la propria società sportiva sono regolati sotto un duplice profilo, ovvero:

- a) la durata del contratto e gli aspetti economici del rapporto sono regolati (in modo diverso per ogni singolo calciatore a seconda del proprio “valore tecnico-agonistico”) dal contratto individuale del singolo calciatore <sup>(140)</sup>;
- b) gli aspetti giuridici del rapporto sono invece regolati in modo uniforme per tutti i calciatori professionisti di Serie A e B e per tutti i calciatori professionisti di Serie C rispettivamente dai relativi Accordi collettivi stipulati dall'A.I.C. con la Lega Nazionale Professionisti di Serie A e B e con la Lega Pro <sup>(141)</sup>.

---

<sup>140</sup> Nel contratto individuale sono previsti unicamente la durata del contratto (ad es. annuale o biennale o triennale ecc.) (art. 1 del contratto individuale), il relativo stipendio annuo lordo spettante al calciatore per ogni singola stagione agonistica di validità del contratto (art. 2 lett. a), eventuali premi collettivi lordi (art. 2 lett. b) e l'eventuale quota lorda spettante al calciatore quale partecipazione ad eventuali iniziative promopubblicitarie della Società; tale contratto individuale rinvia, inoltre, espressamente (art. 3 dello stesso), per quanto riguarda la regolamentazione dei rapporti giuridici, all'Accordo collettivo e sancisce l'obbligo di entrambe le parti (società e giocatore) di accettare la normativa dell'ordinamento della F.I.G.C. e le decisioni dei relativi organi di giustizia sportiva (art. 4).

<sup>141</sup> Tali Accordi Collettivi regolano aspetti di modulistica contrattuale, retributivi, di qualificazione culturale del calciatore, aspetti relativi ai diritti ed agli obblighi contrattuali delle parti nell'esecuzione della prestazione sportiva (in sostanza le modalità degli allenamenti), di risoluzione contrattuale, aspetti di tutela sanitaria, assicurativa e previdenziale, aspetti relativi alle ferie del calciatore e, infine, alla soluzione delle eventuali controversie tra calciatore e la sua Società, le quali sono previamente devolute alla competenza esclusiva di un Collegio Arbitrale, costituito da un Arbitro nominato dalla A.I.C., un Arbitro nominato dalla Lega Calcio ed un Presidente di nomina alternativamente A.I.C. o Lega Calcio.

2.3. In terzo luogo, per quanto riguarda la tutela dei giovani talenti e della attività di formazione di essi (c.d. “vivaì”), la legge n. 91/1981 prevede (art. 6) “*un premio di addestramento e di formazione tecnica*” per la società che, dopo avere cresciuto calcisticamente l’atleta, lo ceda ad un’altra società (<sup>142</sup>) e comunque un diritto di prelazione a stipulare con il calciatore il suo primo contratto da professionista per la società che lo ha “cresciuto” (<sup>143</sup>).

La legge n. 91/1981 costituisce, pertanto, un momento di svolta nell’evoluzione della posizione del calciatore professionista nei rapporti con le società, in quanto, con tale normativa, il calciatore, in sostanza, smette di essere una vera e propria “*res*” della società proprietaria del suo “*cartellino*” e diventa, a tutti gli effetti, un lavoratore subordinato della stessa, con tutti i relativi diritti (e doveri): con la legge n. 91/1981, pertanto, la società può rivendicare per la cessione del proprio giocatore un prezzo del trasferimento (determinandolo soggettivamente a totale discrezione della stessa) soltanto durante la vigenza del contratto con lo stesso, mentre, una volta scaduto il contratto, la società può ottenere soltanto una c.d. “*indennità di preparazione e promozione*” (ovvero il c.d. “*parametro*” oggettivamente predeterminato).

Tale situazione dei rapporti tra calciatore professionista e società sportive, per quanto evolutasi in tale fase storica in senso notevolmente favorevole al calciatore, era comunque viziata, sotto il profilo giuridico, da un’anomalia: se, infatti, il pagamento di un prezzo (soggettivamente determinato) per il trasferimento di un calciatore sotto-contratto può giustificarsi come corrispettivo per la “*cessione del contratto*” (art. 5), non vi sono ragioni, dal punto di vista giuridico, per le quali, anche dopo la avvenuta scadenza del contratto, una società interessata ad un calciatore, il cui contratto con la propria precedente società sia scaduto, non possa liberamente proporgli un nuovo contratto, ma sia costretta a pagare comunque un corrispettivo (seppure predeterminato in base ai criteri oggettivi ovvero il parametro) alla società con la quale tale calciatore era legato da un rapporto contrattuale.

Tale “*anomalia*” costituisce, in realtà, una sorta di “*retaggio*” della precedente disciplina (ovvero quella anteriore alla legge n. 91/1981) e trova la propria unica ratio e giustificazione nella transitorietà della disciplina di cui all’art. 16 della legge n. 91/1981 (che prevedeva un regime transitorio quinquennale di vigenza del “*parametro*”), destinata, sin dal momento della sua previsione, ad attutire l’impatto dell’effettivo passaggio ad un regime contrattuale “*puro*”, nel quale, una volta scaduto il contratto con la propria società, il calciatore diventa assolutamente libero di stipulare un nuovo contratto con un’altra società senza che questa debba pagare alcunché alla società che aveva precedentemente un rapporto contrattuale (ormai scaduto) con quel calciatore (tale regime contrattuale “*puro*” diventerà, in realtà, effettivo solo dopo quindici anni con la sentenza Bosman).

---

<sup>142</sup> Ai sensi dell’art. 6, primo comma, della legge n. 91/1981 “*nel caso di primo contratto deve essere stabilito dalle Federazioni sportive nazionali un premio di addestramento e formazione tecnica in favore della società o associazione sportiva presso la quale l’atleta ha svolto la sua ultima attività dilettantistica o giovanile*”.

<sup>143</sup> Ai sensi dell’art. 6, secondo comma, della legge n. 91/1981 “*alla società o associazione sportiva che, in virtù di tesseramento dilettantistico o giovanile, ha provveduto all’addestramento e formazione dell’atleta, viene riconosciuto il diritto di stipulare il primo contratto professionistico con lo stesso atleta; tale diritto può essere esercitato in pendenza del precedente tesseramento nei tempi e con le modalità stabilite dalle diverse Federazioni sportive nazionali in relazione all’età degli atleti ed alle caratteristiche delle singole discipline sportive*”.

### 3. La sentenza Bosman (1995).

Il vero e proprio spartiacque dell'evoluzione della figura del calciatore e dei suoi rapporti con le società sportive è rappresentato dall'emanazione da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea della nota "sentenza Bosman"<sup>(144)</sup>: tale decisione ha, infatti, radicalmente modificato la disciplina dei trasferimenti dei calciatori professionisti.

Con sentenza 15 dicembre 1995<sup>(145)</sup>, la Corte di Giustizia C.E.E., dando ragione a Bosman, ha stabilito due principi-cardine dell'ordinamento sportivo attuale ovvero:

- a) l'illegittimità delle norme dei regolamenti federali che prevedevano limiti al tesseramento ed all'utilizzazione di un certo numero di calciatori comunitari (e ciò in quanto i calciatori comunitari non potevano essere considerati "stranieri" nei Paesi comunitari), per violazione del principio di cui all'art. 48 del Trattato C.E.E. (principio della "libera circolazione dei lavoratori" all'interno dell'Unione Europea)<sup>(146)</sup>;
- b) l'illegittimità delle norme dei regolamenti federali che prevedevano che le società avevano diritto all'indennità di preparazione e promozione derivante dalla cessione di un proprio calciatore ad un'altra società, anche dopo la scadenza del rapporto contrattuale che legava il calciatore alla propria società, per violazione del principio di libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della C.E.E., previsto dall'art. 48 del Trattato C.E.E.<sup>(147)</sup>.

---

<sup>144</sup> La questione che Bosman (giocatore di Serie B Belga) ha proposto al massimo organo giurisdizionale comunitario era legata al fatto pratico delle difficoltà di trasferimento dello stesso da una società ad un'altra.

Il problema che Bosman si trovò di fronte era costituito, in sostanza, dalla propria difficoltà, alla scadenza del rapporto contrattuale con la sua società, di trovare un'altra società disposta a tesserarlo: da una parte, Bosman non aveva garanzie da parte della propria società, la quale, scaduto il contratto, non gli assicurava il rinnovo dello stesso, dall'altra parte il calciatore si trovava in serie difficoltà a trovare una nuova società stante l'alto prezzo del "parametro" che la nuova società avrebbe dovuto retribuire alla sua vecchia società; il tutto era, inoltre, reso ancora più difficile dal fatto che la società straniera a lui interessata non avrebbe potuto acquistarlo (a meno che non avesse contestualmente ceduto un proprio giocatore straniero) stante la presenza di norme regolamentari federali limitative del numero dei calciatori stranieri (sia comunitari che extracomunitari) tesserabili.

Con il proprio ricorso Bosman chiese perciò alla Corte di Giustizia di dichiarare l'illegittimità delle norme dei regolamenti federali che prevedevano:

- a) limiti al tesseramento ed all'utilizzazione di giocatori comunitari;
- b) il pagamento di un corrispettivo per il trasferimento da una società all'altra di un calciatore anche quando il contratto che lo legava alla propria società fosse scaduto.

Per un approfondimento dei contenuti e degli effetti della sentenza-Bosman si veda il primo capitolo alle note nn. 33 e 45.

<sup>145</sup> La sentenza Bosman è stata attuata, in Italia, con le modificazioni apportate alla legge 23 marzo 1981, n. 91, prima con il decreto legge 20 settembre 1996, n. 485, e poi con la legge (di conversione, con modificazioni, del sopracitato decreto) 18 novembre 1996, n. 586 (cfr. più ampiamente il capitolo relativo alla legge n. 91/1981).

<sup>146</sup> In particolare la Corte ha sancito che "sono illegittime per violazione dell'art. 48 del Trattato C.E. tutte le norme emanate da Federazioni sportive in forza delle quali, nelle partite che esse organizzano, le società calcistiche possono tesserare e schierare solo un numero limitato di calciatori professionisti cittadini di altri Stati membri".

<sup>147</sup> Sotto tale profilo la Corte ha sancito che "sono illegittime per violazione dell'art. 48 del Trattato C.E. tutte le norme emanate da Federazioni sportive in forza delle quali un calciatore professionista, cittadino di uno Stato membro, alla scadenza del contratto che lo vincola ad una società può essere ingaggiato da un'altra società solo se questa ha versato alla società di provenienza un'indennità di trasferimento, formazione e promozione".

Della portata innovativa di tali norme si è discusso ampiamente a livello tecnico-giuridico e a livello giornalistico; pertanto, ciò che è importante sottolineare in questa sede sono proprio gli aspetti pratici di tale decisione sulla posizione del calciatore e sui suoi rapporti con le società.

La sentenza in questione, oltre a garantire la libera circolazione dei calciatori comunitari in ambito comunitario (principio di cui sopra alla lettera a), ha soprattutto determinato quella che storicamente è stata l'innovazione di maggiore portata nella evoluzione della figura del calciatore, in quanto - dichiarando l'illegittimità delle norme federali che prevedevano il pagamento di un'indennità per i trasferimenti tra società del calciatore anche dopo la scadenza del relativo contratto (principio di cui sopra alla lettera b) - ha sostanzialmente sancito il passaggio ad un "regime contrattuale puro", garantendo un effettivo "svincolo" al calciatore il cui contratto con la propria società sia scaduto, con l'effetto per questo, a scadenza di contratto, di potersi liberamente trasferire (senza che avvenga alcuna cessione) alla società che gli fa l'offerta migliore (la quale deve soltanto pagare l'ingaggio al calciatore e non deve invece pagare alcun prezzo del trasferimento, né soggettivamente né oggettivamente determinato, alla sua precedente società).

Effetto diretto di tali innovazioni è stato (almeno negli anni immediatamente successivi) inevitabilmente il concretizzarsi di una vera e propria "corsa" delle società a rivedere i contratti dei propri giocatori e ad allungarne la durata al fine sostanzialmente di "blindare" i propri calciatori (almeno quelli con un certo "valore di mercato"): ciò in quanto, finché il calciatore è sotto contratto, la società ne ha, in pratica, una sorta di "proprietà", in quanto, se tale giocatore le fosse richiesto da un'altra società, la società che ha con il calciatore un rapporto contrattuale in corso può chiedere un'indennità soggettivamente determinata per rilasciare il proprio "nulla-osta al trasferimento" ai fini della cessione del relativo contratto (ma soltanto se il calciatore è ancora "sotto contratto" con essa).

Indennità "miliardarie" che costituiscono in realtà il "prezzo" pagato per la cessione del calciatore, con la differenza che, in questa fase storica, la posizione contrattuale del calciatore è inevitabilmente molto più forte di prima, in quanto, durante la vigenza del contratto, egli si trova "garantito" da tale contratto pluriennale (con tutti i benefici anche in ordine alla propria tranquillità economica almeno fino alla scadenza del contratto), mentre, alla scadenza di tale contratto, egli può andare liberamente (cioè senza problemi di accordo tra le società sul prezzo del suo trasferimento) alla società che gli propone la migliore offerta contrattuale. Pertanto, l'avvicinarsi della scadenza del contratto non può evidentemente preoccupare il calciatore che ha un certo "valore di mercato", che troverà facilmente una nuova società, mentre deve preoccupare la sua società, la quale, alla scadenza del contratto, perderà ogni diritto sul calciatore, sia in ordine alla possibilità di continuare ad usufruire delle sue prestazioni agonistiche, sia in ordine alla possibilità di ricavare denaro dal suo eventuale trasferimento ad altre società.

La crescita esponenziale degli ingaggi dei calciatori di maggior prestigio soprattutto negli ultimi anni novanta è stata perciò dovuta - oltre all'avvento di nuove forme di "entrate" nelle casse delle società (pay-tv, pay-per-view, marketing, merchandising ecc.) - anche alla maggiore forza contrattuale acquisita dagli stessi a seguito della sentenza Bosman, la quale ha sostanzialmente determinato il fatto che le società, per assicurarsi le prestazioni dei propri campioni, li abbiano dovuti "allettare" con offerte contrattuali tali da reggere la potenziale concorrenza delle altre società, concorrenza "esplosa" proprio per questa sorta di parziale "liberalizzazione" della posizione del calciatore in scadenza di contratto e conseguentemente del mercato dei trasferimenti.

#### 4. La normativa U.E. in materia di trasferimenti.

Si arriva, infine, alla cronaca degli ultimi anni.

I Sindacati dei calciatori nelle varie nazioni premono per una totale “liberalizzazione” della posizione giuridica dei calciatori: essi chiedono in sostanza che il calciatore possa in qualsiasi momento (anche in piena stagione agonistica) liberarsi da un vincolo contrattuale (anche se non ancora scaduto) con la propria società ed andare ad un’altra società che gli offra un contratto migliore, senza che la sua vecchia società possa chiedere alcuna indennità per il proprio nulla-osta al trasferimento neanche durante la vigenza del contratto.

Gli effetti sarebbero evidenti: il calciatore diventerebbe il “dominus” assoluto del mondo del calcio, in quanto, da una parte, egli potrebbe contare sulla tranquillità economica datagli dal fatto di avere un contratto di una certa durata con la propria società, mentre, dall’altra parte, la società non avrebbe alcun mezzo per “trattenere” il proprio tesserato, se non quello di offrirgli contratti sempre più allettanti economicamente rispetto a quelli che potrebbero offrirgli altre società. E’ chiaro che tale meccanismo porterebbe inevitabilmente ad uno scatenarsi di una vera e propria asta continua all’accaparramento dei calciatori migliori, i quali vedrebbero proporsi contratti ancora più ricchi rispetto ai contratti attuali, e ciò fondamentalmente in conseguenza del fatto che, se le società non dovessero più pagare alcun prezzo di trasferimento per acquisire un calciatore, anche durante la vigenza del contratto di questo con un’altra società, ed avessero come unico mezzo per accaparrarsi (o tenersi) un giocatore quello di offrirgli un contratto più “ricco” di quello ipoteticamente offertogli da altre società, esse sarebbero automaticamente disponibili ad offrire ai calciatori migliori contratti veramente “faraonici”.

A fronte di tale pressione dei Sindacati-calciatori nazionali ed internazionali (F.I.F.Pro.)<sup>148</sup>, vi è chiaramente la “resistenza” delle società (che vogliono garantirsi invece la possibilità di “vincolare” il proprio tesserato almeno durante la vigenza del contratto) e delle Federazioni (che vogliono evitare modificazioni regolamentari che potrebbero esporre il sistema-calcio, già economicamente esasperato, al rischio di “scoppiare”, ovvero di non riuscire più a coprire i costi soprattutto degli ingaggi dei calciatori).

Si arriva, pertanto, in una soluzione “transattiva” di tali esigenze contrapposte, alla previsione del recente “Accordo di Bruxelles”, approvato dall’Unione Europea (sancito il 5 marzo 2001), vincolante per tutti gli Stati della U.E., e che prevede fondamentalmente:

- a) la previsione di un’indennità di formazione a favore di tutti i club (e non solo l’ultimo club in ordine cronologico) che hanno contribuito alla formazione dei giovani calciatori nel

---

<sup>148</sup> “La F.I.F.Pro., fondata a Parigi nel 1965, raccoglie le più importanti associazioni calciatori europee ed extraeuropee (oltre 30), tra cui anche l’A.I.C.. E’ un’organizzazione a struttura permanente nella quale vengono riunite le conoscenze e le attività degli associati e si prefigge di promuovere, in modo diretto o indiretto, gli interessi generali in campo professionale dei propri iscritti. Finalità primaria dell’associazione è quella di seguire nelle diverse sedi internazionali l’evoluzione delle normative riguardanti lo status giuridico del calciatore professionista e “giovane” (contratto unico europeo, tutela dei vivai, diritti tv, problematiche concernenti i trasferimenti ecc.)” (testo tratto dal sito internet dell’A.I.C. [www.assocalciatori.it](http://www.assocalciatori.it)).

periodo che va tra i 12 ed i 23 anni: l'indennità viene calcolata in base ad un parametro calcolato sui costi effettivi medi sostenuti dalle società per le attività di formazione (c.d. "vivai"); la congruità della specifica indennità del singolo trasferimento può essere valutata, su richiesta della società cedente o di quella acquirente, dalla Camera Arbitrale competente;

- b) l'introduzione di un principio di "stabilità dei contratti", a norma del quale innanzitutto è assolutamente vietata la rottura dei contratti in corso della stagione agonistica: la durata dei contratti è prevista in cinque anni, distinti in due periodi: un "periodo protetto", della durata di tre anni per i contratti conclusi con calciatori "under 28" e della durata di due anni per i calciatori "over 28", ed un "periodo non protetto" per gli anni restanti (rispettivamente due anni per gli under 28 e tre anni per gli over 28); nei "periodi protetti" la risoluzione del contratto è vietata e sanzionata gravemente con sanzioni sportive a carico della società acquirente (interdizione al tesseramento di nuovi calciatori per un periodo fino a 12 mesi, esclusione da competizioni internazionali, penalizzazione di punteggio, ammende ecc.) e per il calciatore (squalifica da 4 a 6 mesi), e soprattutto con la previsione di "indennità di rottura" di entità tale da costituire vero e proprio risarcimento del danno per inadempimento contrattuale (indennità che, in caso di disaccordo, può essere stabilita dalla competente Camera Arbitrale); mentre nei "periodi non protetti" è prevista una tutela del vincolo contrattuale molto meno rigorosa (con sanzioni economiche e sportive di minore entità);
- c) l'istituzione della "giusta causa sportiva" di risoluzione del contratto, richiedibile dal calciatore che vede il suo impiego nell'ambito della partecipazione al lavoro di squadra drasticamente ridotto oppure che è addirittura escluso dagli allenamenti con la prima squadra (c.d. "giocatori fuori rosa"): in tal caso il calciatore ha la possibilità di chiedere alla competente Camera Arbitrale la risoluzione del contratto ed il risarcimento dei danni subiti e valutati secondo equità (<sup>149</sup>);
- d) ultimo aspetto di rilievo è costituito dalla previsione della competenza di una Camera Arbitrale, formata di Arbitri nominati dalle Associazioni-calciatori e dalle Leghe, in materia di controversie tra calciatori e società: la novità è costituita dal fatto che, per la prima volta nella storia del Calcio, la normativa prevede espressamente la possibilità comunque di potersi rivolgere alternativamente anche alla magistratura statale ordinaria, senza subire pregiudizio alcuno (<sup>150</sup>).

Questa è, in sostanza, la nuova normativa in materia di trasferimenti dei calciatori, la quale però, prima ancora di entrare in vigore, era già stata oggetto di critiche pesanti proprio dall'Associazione Internazionale Calciatori (F.I.F.Pro.): essa è stata poi ratificata dal Comitato Esecutivo della F.I.F.A. il successivo 7 luglio 2001, con l'emanazione delle nuove norme in materia di trasferimenti internazionali (c.d. "Regolamento F.I.F.A. sullo Status e sui trasferimenti dei calciatori", poi modificato, a più riprese, negli anni successivi) (<sup>151</sup>).

---

<sup>149</sup> Tale previsione riproduce in sostanza quanto in Italia già previsto dalla normativa dell'Accordo Collettivo stipulato tra società sportive e calciatori professionisti.

<sup>150</sup> Tale previsione riproduce in sostanza quanto in Italia già previsto prima dalla giurisprudenza (la quale aveva pacificamente ammesso, in materia di controversie economiche, la possibilità di rivolgersi, in alternativa al Collegio arbitrale previsto dall'Accordo Collettivo, anche alla magistratura ordinaria) e poi dalla stessa legge n. 280/2003, che prevede espressamente la giurisdizione del Giudice Ordinario per i rapporti patrimoniali tra pariordinati.

<sup>151</sup> La attuale disciplina di tale Regolamento F.I.F.A. sullo Status ed i trasferimenti dei calciatori sarà specificamente analizzata nel relativo capitolo.

### **III. CONCLUSIONI.**

La storia normativa dell'evoluzione della posizione giuridica del calciatore nell'ambito dell'ordinamento federale, statale e comunitario racconta, come si è visto, la progressiva presa di coscienza del calciatore dei suoi diritti all'interno del proprio mondo e la relativa "codificazione" di tali diritti, con la conseguente acquisizione di una sempre maggiore forza contrattuale nei rapporti con le società sportive.

I calciatori continuano a premere per la totale liberalizzazione della propria posizione contrattuale, che consentirebbe loro di cambiare, senza alcun limite, più società nel corso della medesima stagione e di essere ceduti sempre a "parametro zero" anche in costanza di un contratto non ancora scaduto, con l'effetto di ottenere contratti sempre più ricchi.

Nel sostenere tali proprie pretese i calciatori si scontrano con le società - già sull'orlo del "collasso" per la difficoltà di fare quadrare i loro bilanci, vista l'enorme incidenza delle "uscite" (acquisto di calciatori e pagamento dei loro contratti) spesso maggiori delle "entrate" ("botteghino", sponsorizzazioni, diritti-TV, marketing e merchandising) - e soprattutto con il "Palazzo", ovvero con le Istituzioni del calcio - F.I.G.C. (in Italia), U.E.F.A. (Confederazione Europea) e F.I.F.A. (Federazione Internazionale) - preoccupate di non stravolgere un mondo sempre a rischio di "implodere" in un grande "flop" economico, e perciò sempre piuttosto caute nel decidere modificazioni normative ed istituzionali del Sistema.

La storia di domani dirà il resto...

## SISTEMA DEI TRASFERIMENTI DEI CALCIATORI

	<b>PREZZO SOGGETTIVAMENTE DETERMINATO</b>	<b>PREZZO OGGETTIVAMENTE DETERMINATO (PARAMETRO)</b>	<b>PREZZO = 0 (PARAMETRO ZERO)</b>
<b>PERIODO ANTE LEGGE N. 91/1981: SISTEMA DEL VINCOLO SPORTIVO (1900-1981)</b>	<b>Sempre</b>	<b>Mai</b>	<b>Mai</b>
<b>PERIODO POST LEGGE N. 91/1981: SISTEMA CONTRATTUALE IMPURO (1981 – 1995)</b>	Soltanto durante la vigenza del contratto tra calciatore e società	Soltanto alla scadenza del contratto tra calciatore e società	Soltanto dopo 2 anni d scadenza del contratto calciatore e società
<b>PERIODO POST SENTENZA BOSMAN: SISTEMA CONTRATTUALE PURO (1996 – 2001)</b>	Soltanto durante la vigenza del contratto tra calciatore e società	<b>Mai</b>	Soltanto dopo la scadenza del contratto tra calciatore e società
<b>PERIODO POST NORMATIVA U.E.: SISTEMA CONTRATTUALE PURO (2001 - )</b>	Soltanto durante la vigenza del contratto tra calciatore e società	Soltanto dopo la scadenza del “periodo protetto”	Soltanto dopo la scadenza del contratto tra calciatore e società

## LA LEGGE 23 MARZO 1981, N. 91.

### **I. LA TUTELA DELLO SPORTIVO PROFESSIONISTA (artt. 1-9).**

- 1. Il principio di libero esercizio dell'attività sportiva (art. 1).**
- 2. La definizione dello sportivo professionista (art. 2).**
- 3. La prestazione dello sportivo professionista come prestazione di lavoro autonomo (art. 3).**
- 4. La prestazione dello sportivo professionista come prestazione di lavoro subordinato (art. 4).**
- 5. Durata e cessione del contratto di lavoro sportivo (art. 5).**
- 6. La tutela dei "vivai" (art. 6).**
- 7. La tutela sanitaria, assicurativa e previdenziale dello sportivo professionista (artt. 7-9).**

### **II. LE SOCIETA' SPORTIVE ED I LORO RAPPORTI CON LE FEDERAZIONI (artt. 10-14).**

- 1. La struttura ed il funzionamento delle società sportive (art. 10).**
- 2. I rapporti tra società sportive e Federazioni (artt. 11-13).**
- 3. Le Federazioni sportive (art. 14).**

### **III. DISPOSIZIONI DI CARATTERE TRIBUTARIO (art. 15).**

### **IV. DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI (artt. 16-18).**

## LA LEGGE 23 MARZO 1981, N. 91.

La legge 23 marzo 1981, n. 91 (intitolata "*norme in materia di rapporti tra società sportive e professionisti*") costituisce un momento fondamentale nell'ambito della definizione dei rapporti tra sportivi professionisti e società sportive: con la legge n. 91/1981, infatti, lo sportivo professionista si libera finalmente del "vincolo sportivo" (espressamente abolito dall'art. 16 della stessa) - che ne aveva fatto per decenni una vera e propria "merce di scambio" - e viene riconosciuto come "lavoratore", autonomo o subordinato secondo le diverse ipotesi previste rispettivamente dagli artt. 3 e 4<sup>(152)</sup>.

La legge 91/1981 è articolata fondamentalmente in quattro parti:

- 1) definizione dei rapporti tra società sportive e sportivi professionisti (Capo I);
- 2) disciplina dell'attività e del funzionamento delle società sportive (Capo II);
- 3) disposizioni di carattere tributario (Capo III);
- 4) disposizioni finali (Capo IV).

---

<sup>152</sup> L'iter parlamentare della legge n. 91/1981 è interamente pubblicato sulla Rivista di Diritto Sportivo, 1981, 492. Storicamente la necessità di una legge statale in materia di rapporti tra sportivi professionisti e società sportive fu "violentemente" sollevato dal c.d. "blocco del calcio-mercato" disposto il 4 luglio 1978 dal pretore di Milano Costagliola al fine di accertare eventuali violazioni della disciplina di cui alla legge 29 aprile 1949, n. 264, che prevedeva il divieto di intermediazione in materia di collocamento.

Nell'imminenza di tali fatti, e nel panico generale scatenatosi, il "calcio-mercato" ed il conseguente inizio del campionato successivo furono "salvati" con l'emanazione del decreto legge 14 luglio 1978, n. 367 ("*interpretazione autentica in tema di disciplina giuridica dei rapporti tra enti sportivi ed atleti iscritti alla Federazione di categoria*") - poi convertito in legge 4 agosto 1978, n. 430 - che stabilì che "*gli atti relativi all'acquisto ed al trasferimento del titolo sportivo dei giocatori di calcio o degli atleti praticanti altri sports, nonché le assunzioni dei tecnici da parte di società od associazioni sportive, devono intendersi non assoggettati alla disciplina in materia di collocamento prevista dalla legge 29 aprile 1949, n. 264 e successive modificazioni*".

Ma il problema relativo alla definizione della natura giuridica dell'attività dello sportivo professionista - spinto soprattutto dall'esigenza di liberare lo sportivo professionista dal regime del "vincolo sportivo" (ormai divenuto obsoleto ed anacronistico) - era ormai "esploso" in tutta la propria dimensione reale ed effettiva davanti non solo agli "addetti ai lavori" ma anche all'opinione pubblica: occorreva, pertanto, intervenire con legge statale per disciplinare in maniera organica una serie di principi relativi al rapporto trilatero tesserato-società-Federazione.

*"Il 4 marzo rimarrà sicuramente una data storica per il mondo professionistico: il Senato approvava infatti una legge (che secondo l'ordine progressivo sarà la n. 91) che regolava finalmente i rapporti tra Società e sportivi professionisti. E' inutile dire che tra i "beneficiari" di tale normativa un posto di primo piano spetta proprio ai calciatori che non per niente furono i "responsabili" di questa vera e propria rivoluzione nel mondo del calcio. Tutto partì nell'estate del 1978, esattamente il 4 luglio, quando a seguito di un esposto del presidente Campana, il pretore Costagliola bloccò, a Milano, il cosiddetto "calcio-mercato". I carabinieri fecero irruzione nei saloni dell'albergo milanese Leonardo da Vinci, allora sede delle contrattazioni, per accertare eventuali violazioni di norme che vietano l'intervento di mediatori nello svolgimento delle pratiche comunque attinenti al trasferimento di calciatori che sono da considerare lavoratori subordinati a tutti gli effetti. Esattamente una settimana dopo, l'allora sottosegretario alla Presidenza del Consiglio del Governo-Andreotti, onorevole Evangelisti, si fece promotore di una riunione dei ministri competenti per studiare il problema. Da quel momento serviranno oltre due anni di consultazioni e riunioni prima di arrivare all'emanazione di una legge che, dopo dubbi, perplessità, incertezze, e speranze in precedenza sempre deluse, definiva finalmente lo status giuridico dello sportivo professionista. Una conquista determinante per la categoria, certamente una delle tappe più importanti del cammino dell'Associazione: lo sport professionistico, calcio in primis, si trovava ad avere finalmente delle certezze giuridiche, delle tutele ben precise. Ovviamente la legge 91/1981 è stata la base di partenza per molte conquiste che l'A.I.C. è riuscita ad ottenere negli anni: con la nuova normativa il calciatore da quel momento diventava infatti lavoratore subordinato, le cui prestazioni a titolo oneroso costituivano oggetto di contratto di lavoro subordinato. Venivano introdotte la tutela sanitaria, l'indennità di preparazione e promozione, abrogata in data 7 giugno 1996 a seguito dell'applicazione in Italia della "sentenza-Bosman", le assicurazioni infortuni, il trattamento pensionistico e soprattutto veniva abolito il vincolo sportivo, che fino a quel momento aveva fatto del calciatore un'autentica 'merce di scambio'". (testo tratto dal sito dell'Associazione Italiana Calciatori [www.assocalciatori.it](http://www.assocalciatori.it)).*

La definizione dei rapporti tra società sportive e sportivi professionisti (cui è dedicato il Capo I della legge in questione, intitolato "*sport professionistico*") - che costituisce l'oggetto principale della normativa di cui alla legge n. 91/1981 (prevista proprio per garantire la figura dello sportivo professionista nei propri rapporti con le società sportive, liberandolo dall'ormai obsoleto istituto del "vincolo sportivo") - ha infatti imposto, come necessario corollario del regime di tutela previsto per gli sportivi professionisti, anche una disciplina dell'attività e del funzionamento delle società sportive, sia per quanto riguarda la loro struttura commerciale e societaria, sia per quanto riguarda i loro rapporti con le Federazioni sportive nazionali nel cui ambito esse svolgono la propria attività (a tale aspetto sono dedicati sia il Capo II, intitolato "*società sportive e Federazioni sportive nazionali*", sia il Capo III intitolato "*disposizioni di carattere tributario*"); da ultimo il Capo IV regola invece gli aspetti di carattere transitorio derivanti dall'emanazione della legge stessa (in particolare gli aspetti relativi all'abolizione del vincolo sportivo ed alle sue conseguenze e gli aspetti relativi alla necessaria trasformazione delle società sportive in società per azioni o in società a responsabilità limitata).

L'evoluzione dei rapporti tra società sportive e sportivi professionisti è stata segnata, in un primo momento, proprio dall'emanazione della legge n. 91/1981 (con l'abolizione, seppure sostanzialmente ancora parziale, del vincolo sportivo) e, in un secondo momento, dall'emanazione della sentenza-Bosman da parte della Corte di Giustizia della Comunità Europea (che ha sancito l'abolizione effettiva e totale di ogni forma di vincolo sportivo)<sup>(153)</sup>: tale modificazione dei rapporti tra sportivi e società sancita dalla sentenza-Bosman (sentenza del 15 dicembre 1995) ha imposto una radicale modifica della legge n. 91/1981, soprattutto nella parte in cui essa regolava l'attività delle società sportive (Capo II). Tale modifica della legge n. 91/1981 è stata realizzata con l'emanazione della legge 18 novembre 1996, n. 586 (c.d. "legge-Veltroni" o "legge-Bosman") che - pur non toccando quasi affatto la prima parte della legge (ad eccezione delle modifiche introdotte all'art. 6) - ha radicalmente modificato la seconda parte della legge in questione (ovvero la parte relativa alle società sportive).

## **I. LA TUTELA DELLO SPORTIVO PROFESSIONISTA.**

Scopo principale della legge in questione è stato proprio quello di garantire allo sportivo professionista un regime normativo di tutela della propria posizione nei confronti delle società sportive mediante l'abolizione del vincolo sportivo (istituto a quel tempo ancora largamente presente in quasi tutti i Regolamenti interni delle varie Federazioni sportive nazionali), che in sostanza conferiva alla società con la quale lo sportivo era tesserato un vero e proprio diritto di proprietà (con diritto di esclusiva a vita) sull'atleta.

### **1. Il principio di libero esercizio dell'attività sportiva (art. 1).**

Proprio nell'ottica di assicurare un'effettiva tutela dello sportivo nei propri rapporti con le società sportive, la legge n. 91/1981 sancisce, in primo luogo, il principio di libero esercizio dell'attività sportiva, svolta sia in forma individuale che in forma collettiva e non solo in forma professionistica ma anche in forma dilettantistica (art. 1).

In realtà, per quanto il principio di libero esercizio dell'attività sportiva sia stato astrattamente riferito dall'art. 1 sia agli sportivi professionisti che a quelli dilettanti, la legge in

---

<sup>153</sup> Per una più completa esposizione relativa all'evoluzione dei rapporti tra calciatori professionisti e società sportive si veda il terzo capitolo.

questione ha previsto un regime di tutela effettivo - costituito dall'”abolizione del vincolo sportivo” di cui all'art. 16 (innovazione tale da garantire concretamente ed effettivamente il principio di libero esercizio dell'attività sportiva da parte dell'atleta) - soltanto per gli sportivi professionisti (<sup>154</sup>).

## **2. La definizione dello sportivo professionista (art. 2).**

L'art. 2 ha previsto la definizione dello sportivo professionista, chiarendo che tale qualifica viene rivestita soltanto da coloro che presentino tutti gli elementi indicati dalla legge, ovvero:

- a) rivestire la qualifica di "sportivo", ovvero essere atleti, allenatori, direttori tecnico-sportivi o preparatori atletici (<sup>155</sup>);
- b) esercitare l'attività sportiva a titolo oneroso;
- c) esercitare l'attività sportiva con carattere di continuità;
- d) conseguire la qualificazione di "professionista" da parte della Federazione sportiva nazionale di appartenenza (<sup>156</sup>).

---

<sup>154</sup> La legge n. 91/1981, pur proclamando in astratto il principio di libero esercizio dell'attività sportiva esercitata sia in forma professionistica che in forma dilettantistica, ha in realtà realizzato tale principio, mediante la c.d. “abolizione del vincolo sportivo”, soltanto per gli sportivi professionisti, mentre il regime di “vincolo sportivo”, è rimasto in vigore per gli sportivi dilettanti: è, pertanto, assai discutibile la legittimità della normativa di rango regolamentare (fonte secondaria) in materia di “vincolo” per gli atleti dilettanti, prevista dalle norme regolamentari delle varie Federazioni, per potenziale violazione del principio di libero esercizio dell'attività sportiva anche in forma dilettantistica, principio sancito della superiore normativa statale di rango legislativo (fonte primaria) di cui all'art. 1 della legge n. 91/1981.

La potenziale illegittimità del vincolo sportivo, previsto ancora oggi a carico degli atleti dilettanti dai Regolamenti delle varie Federazioni sportive nazionali, rileva in maniera particolare laddove esso costringe a tale regime giuridico (ed alle conseguenze che ne derivano, prima tra tutte l'impossibilità di essere ceduto dalla società di appartenenza ad altra società, se non previo pagamento da parte della seconda di un prezzo soggettivamente determinato dalla società cedente) anche atleti formalmente inquadrati come “dilettanti”, ma che sostanzialmente svolgono attività di professionisti, ricevendo per le proprie prestazioni emolumenti anche di notevole entità (si pensi ai calciatori della “Serie D” oppure ai pallavolisti ed alle giocatrici di pallacanestro di “Serie A”, tutti atleti formalmente dilettanti soltanto perché inquadrati come tali dalle rispettive Federazioni).

Di grande importanza è in questo senso la recente riforma emanata dalla F.I.G.C. (Comunicato Ufficiale 14 maggio 2002, n. 34/A) nel senso di abolire il “vincolo a vita” per i giocatori non professionisti, consentendo agli stessi di liberarsi dal vincolo al compimento del 25° anno di età (artt. 32bis e 32ter delle N.O.I.F.: tale argomento sarà ampiamente trattato nel capitolo relativo alle N.O.I.F.).

Con riferimento al problema del vincolo sportivo, si veda A. OLIVERIO, *I limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo: lo svincolo dell'atleta*, in Riv. Dir. e Econ. Sport, 2007, Vol. III; si consenta di richiamare anche E. LUBRANO, *Vincolo sportivo pluriennale: verso una fine annunciata*, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it).

<sup>155</sup> Tale specifica individuazione delle figure professionali soggette all'applicazione della disciplina prevista dalla legge n. 91/1981 deve ritenersi come esaustiva e non meramente esemplificativa, con l'effetto che essa determina l'esclusione dall'ambito dell'applicazione di tale normativa per tutte le altre categorie professionali, seppure operanti in ambito sportivo: si veda, in proposito, Cass. Civ., Sez. Lav., 11 aprile 2008, n. 9551, che ha escluso l'applicazione della legge n. 91/1981 alla figura del massaggiatore sportivo (pubblicata in Rivista di Diritto dello Sport, 2008, Fascicolo n. 2, Bonomia University Press Editore).

<sup>156</sup> L'art. 2 prevede specificamente, per essere definito come professionista, la necessità che l'atleta consegua “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”.

Tale disciplina – che prevede un requisito di carattere puramente formale per essere riconosciuto come “sportivo professionista”, ovvero la necessaria qualificazione come tale da parte della Federazione nella quale l'atleta svolge la propria attività – crea delle situazioni paradossali, in cui vi sono atleti che, pur svolgendo un'attività retribuita in maniera anche “sostanziosa” (ad esempio calciatori di serie D), sono formalmente inquadrati come “non professionisti”, con l'effetto non solo di non potere ricevere alcuna “retribuzione ufficiale” (salvi i c.d. “rimborsi spese”), ma anche di trovarsi “imbrigliati” dal “vincolo sportivo”.

### **3. La prestazione dello sportivo professionista come oggetto di lavoro autonomo (art. 3).**

Per quanto riguarda invece l'inquadramento della natura della prestazione a titolo oneroso dell'atleta professionista come oggetto di contratto di lavoro, la legge n. 91/1981 ha preferito non vincolare normativamente l'espletamento dell'attività sportiva professionistica come oggetto di lavoro subordinato ed ha lasciato aperta la possibilità di configurare tale attività come oggetto di lavoro autonomo in alcuni casi specifici.

Tale situazione si realizza soltanto nel caso in cui la prestazione dell'atleta abbia delle caratteristiche tali da potere giuridicamente essere considerata come oggetto di lavoro autonomo, ovvero in particolare quando si realizzi alternativamente uno dei tre casi specificamente previsti dall'art. 3 della legge, ovvero:

- a) quando l'attività sportiva sia svolta dall'atleta per una singola manifestazione sportiva o più manifestazioni tra loro collegate e che si svolgono tutte in un breve periodo di tempo;
- b) quando l'atleta non sia contrattualmente vincolato alla frequenza a sedute di preparazione o allenamento;

---

La F.I.G.C. è intervenuta recentemente per dare una disciplina in senso più conforme alla realtà dei fatti e delle situazioni concrete, consentendo ai "non professionisti" che disputino campionati nazionali organizzati dalla Lega Nazionale Dilettanti di percepire una sorta di stipendio annuo (comunque non superiore a 25.822 euro), in modo da riconoscere la posizione di "sostanziali professionisti" a tali calciatori formalmente inquadrati come "non professionisti" (si veda l'art. 94 ter delle N.O.I.F., introdotto con Comunicato Ufficiale 14 maggio 2002, 34/A, che sarà ampiamente analizzato nel capitolo relativo alle N.O.I.F.).

A prescindere dalla "toppa" apportata dalla FIGC con la normativa sopra indicata, la previsione dell'art. 2 della legge n. 91/1981, che rimette il riconoscimento dello status di "professionista" alla qualificazione delle relative federazioni sportive nazionali, anziché fare riferimento alla reale situazione di fatto (in base alla quale è professionista chiunque guadagni e tragga i mezzi per il proprio sostentamento dallo svolgimento dell'attività sportiva, come del resto previsto dalla normativa F.I.F.A. su status e trasferimenti dei calciatori), costituisce una vera e propria "aberratio iuris": essa, infatti, determina la possibilità concreta che un soggetto che di fatto svolga attività sportiva a livello professionistico guadagni anche cifre dignitose (si pensi ai calciatori della Serie D o a tutto il movimento della pallavolo femminile) sia qualificato dalla propria Federazione come formalmente "dilettante", con una serie di conseguenze pregiudizievoli sotto il profilo dell'esercizio del proprio diritto al lavoro (tra le quali la sottoposizione al sistema del vincolo sportivo).

Sotto tale profilo, la giurisprudenza comunitaria e la dottrina hanno più volte ribadito il fatto che la corretta qualificazione dello status di sportivo professionista deve desumersi esclusivamente dalla situazione di fatto (ovvero verificando se lo sportivo sia retribuito come un vero e proprio lavoratore) e a prescindere dalla qualificazione formalmente indicata dalla relativa federazione.

Si veda in particolare, il testo Diritto dello sport, AA.VV., Le Monnier, 2009, pag. 167. *"In più occasioni, la dottrina ha sottolineato che, quando si tratta dello sport-spettacolo, si deve prescindere dal requisito della qualificazione, attribuendo rilevanza alla sostanza dei rapporti (REALMONTE 1997, pp. 374 ss.). Tale insegnamento ci viene dalla stessa giurisprudenza comunitaria che, quasi trenta anni fa (Corte di Giustizia 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Dujn / Home office), già affermava come l'individuazione della nozione di lavoratore prescinde del tutto da qualificazioni eteronome, quali devono ritenersi quelle dei vari Stati membri e come in sede interpretativa debbano privilegiarsi criteri favorevoli piuttosto che restrittivi. Nel noto caso-Bosman ..., la Corte ha ulteriormente precisato come essa consideri, da un lato, non dilettante, e quindi professionista, ogni calciatore che abbia percepito indennità superiori all'importo delle spese sostenute per l'esercizio della sua attività, e come, dall'altro, debba essere ritenuta economica, ai sensi dell'art. 2 del Trattato, l'attività svolta dai calciatori professionisti o che comunque 'effettuano prestazioni di servizi retribuite', a prescindere dalla qualità di imprenditore del datore di lavoro. Principi successivamente richiamati dalla Corte nel caso Deliege (sentenza 11 aprile 2000, cause riunite C-51/96 e C-191/97 in Lavoro nella giurisprudenza n. 3/2001, pp. 236 e segg.), ove si afferma che 'la semplice circostanza che un'associazione o federazione sportiva qualifichi unilateralmente come dilettanti gli atleti che ne fanno parte non è di per sé tale da escludere che questi ultimi esercitino attività economiche ai sensi dell'art. 2 del Trattato'".*

- c) quando la prestazione oggetto del contratto sia limitata nel tempo nel senso che essa non superi i limiti di carattere temporale previsti dalla legge (ovvero di otto ore a settimana, di cinque giorni al mese o di trenta giorni l'anno) <sup>(157)</sup>.

#### **4. La prestazione dello sportivo professionista come oggetto di lavoro subordinato (art 4).**

L'art. 4 della legge in questione ha poi previsto, proprio in un'ottica garantistica della posizione dell'atleta professionista nei rapporti con le società sportive, una dettagliata disciplina del lavoro subordinato sportivo, prevedendo che il rapporto di prestazione sportiva a titolo oneroso si costituisce mediante assunzione diretta e con la stipulazione di un contratto tra lo sportivo e la società destinataria delle prestazioni sportive dello stesso.

Tale contratto, in particolare, deve avere le seguenti caratteristiche.

- 4.1. Sotto il profilo procedurale, il contratto di prestazione sportiva:
  - a) deve essere stipulato in forma scritta a pena di nullità;
  - b) deve essere depositato, da parte della società sportiva, presso la Federazione sportiva nazionale per l'approvazione <sup>(158)</sup>;
- 4.2. Per quanto riguarda, invece, il proprio contenuto, il contratto di prestazione sportiva:
  - a) deve essere conforme ad un contratto-tipo predisposto in base ad un Accordo Collettivo stipulato ogni tre anni dalla Federazione sportiva e dai rappresentanti delle parti in

---

<sup>157</sup> Nel rispetto di tali previsioni, si potrebbe ipotizzare un calciatore che eserciti la propria attività professionale come oggetto di lavoro autonomo, ponendosi a disposizione della società soltanto per alcune gare e tornei e senza l'obbligo di allenarsi con essa: l'ipotesi è teoricamente possibile, anche se la natura della stessa del giuoco del calcio come "gioco di squadra" sembra sostanzialmente costituire una preclusione alla stipula da parte delle società di contratti di lavoro autonomo con alcuni calciatori, i quali poi potrebbero allenarsi per proprio conto e mettersi a disposizione della società per un certo periodo o un certo numero di gare.

L'ipotesi di un futuro con calciatori professionisti di prima grandezza, che si vincolino alle società soltanto per brevi periodi ed al fine di partecipare ad alcune competizioni non è quindi del tutto utopistica (un'operazione del genere è già stata di fatto realizzata dal Milan con l'acquisto delle prestazioni di Beckham per pochi mesi, anche se realizzata formalmente sul "binario" del prestito e dalla stipula di contratto da professionista sebbene per pochi mesi, poi "convertito" in contratto di durata più lunga a seguito della "risposta" positiva data dall'"affaire-Beckham" non solo in termini commerciali, ma anche in termini agonistici); tale ipotesi, infatti, risulta formalmente consentita dall'art. 3 della legge n. 91/1981 nei limiti previsti dallo stesso, anche se, al momento attuale, risulta limitata dal Regolamento della F.I.F.A. in materia di status e trasferimenti dei calciatori (si veda il relativo capitolo), che prevede che i trasferimenti dei calciatori debbano essere realizzati soltanto in due periodi dell'anno fissati dalla F.I.F.A. stessa.

<sup>158</sup> Gli Accordi collettivi tra calciatori professionisti e società sportive specifica che il contratto individuale sia depositato a cura della società presso la Lega competente. In ordine alla natura giuridica di tale deposito, la Cassazione ha stabilito che esso costituisce una condizione di efficacia del contratto, precisando che *"la disposizione dell'art. 4 legge 20 marzo 1981 n. 91 – oltre ad imporre la forma scritta ad substantiam (a pena di nullità) del contratto per la costituzione del rapporto di prestazione sportiva a titolo oneroso, secondo il contratto tipo predisposto conformemente all'accordo stipulato dalla Federazione sportiva nazionale e dai rappresentanti delle categorie interessate – prescrive anche (in funzione di controllo) l'approvazione da parte della Federazione medesima del contratto stesso che la società datrice di lavoro è tenuta (seppure senza alcun termine prestabilito) a depositare presso gli organi federali, onere al quale può peraltro provvedere anche direttamente il prestatore. Tale approvazione costituisce una "condicio iuris" che condiziona il perfezionamento della fattispecie contrattuale e quindi la produzione degli effetti voluti dalle parti, sicchè in sua mancanza è negata qualsiasi efficacia al vincolo contrattuale"* (Cass., Sez. Lav., 12 ottobre 1999, n. 11462).

- questione (ovvero dai sindacati degli sportivi, da una parte, e dalle associazioni, comunemente denominate "Leghe", delle società sportive, dall'altra) <sup>(159)</sup>;
- b) non può prevedere clausole con deroghe peggiorative rispetto alle condizioni previste dall'Accordo collettivo (nel qual caso è prevista l'automatica sostituzione di diritto delle clausole contenenti deroghe peggiorative con le clausole contenute nel contratto tipo);
  - c) non può contenere clausole di non concorrenza o comunque limitative della libertà professionale dello sportivo per il periodo successivo alla risoluzione del contratto stesso;
  - d) può prevedere una clausola compromissoria per il deferimento delle eventuali controversie tra le parti ad un Collegio arbitrale <sup>(160)</sup>;
  - e) deve prevedere una clausola che obblighi lo sportivo al rispetto delle istruzioni tecniche e delle prescrizioni impartite dalla società per il conseguimento degli scopi agonistici <sup>(161)</sup>.

Orbene, è evidente che la normativa relativa al rapporto contrattuale di lavoro subordinato di cui all'art. 4 citato, pur cercando di contemperare le contrapposte esigenze delle parti (con il rinvio, per gli aspetti di carattere normativo del rapporto contrattuale, alla normativa di cui agli Accordi Collettivi stipulati tra i rappresentanti delle due categorie e con la previsione della c.d. clausola compromissoria) si concreta in una tutela volta a garantire la posizione soprattutto dello sportivo (ad esempio, laddove prevede l'obbligo a carico della società di depositare il contratto presso la Federazione, l'automatica sostituzione delle clausole peggiorative rispetto a quelle previste dal contratto-tipo, il divieto di clausole limitative della libertà professionale dello sportivo dopo la risoluzione del contratto); la posizione delle società viene, invece, specificamente tutelata soltanto con la previsione dell'obbligo per lo sportivo di rispettare le prescrizioni dalla stessa impartite per il conseguimento degli scopi agonistici (norma che comunque si pone, tra l'altro, a garanzia anche della libertà personale e professionale dello sportivo, in quanto essa postula il fatto che allo stesso non possa essere imposta alcuna forma di limitazione della propria libertà se non giustificata dalla necessità di limitazione della stessa per il conseguimento degli scopi agonistici).

Lo stesso art. 4 (comma settimo) prevede inoltre che le Federazioni possano istituire un fondo, gestito dai rappresentanti degli sportivi e delle società, per la corresponsione dell'indennità di anzianità al termine dell'attività sportiva ai sensi dell'art. 2123 c.c. <sup>(162)</sup>.

---

<sup>159</sup> Tale disposizione è stata applicata con la stipulazione degli Accordi Collettivi tra calciatori professionisti e Società sportive, sottoscritti dall'Associazione Italiana calciatori (AIC) e ciascun Accordo dalla relativa Lega professionistica (rispettivamente l'Accordo per la Serie A e B dalla Lega di Serie A e B, mentre l'Accordo per la Serie C dalla Lega Pro (la normativa di tali Accordi Collettivi sarà analizzata nel relativo capitolo).

<sup>160</sup> Tale prescrizione è stata recepita all'art. 21 dell'Accordo Collettivo per la Serie A e B, il quale testualmente dispone che *"in conformità a quanto previsto dall'art. 4, comma quinto, della legge 23 marzo 1981, n. 91 e successive modificazioni, nonché dall'art. 3, primo comma, (ultimo periodo) della legge 17 ottobre 2003, n. 280, il contratto individuale di prestazione sportiva deve contenere una clausola compromissoria in forza della quale la soluzione di tutte le controversie aventi ad oggetto l'interpretazione, l'esecuzione o la risoluzione di detto contratto o comunque riconducibili alle vicende del rapporto di lavoro da esso nascente sia deferita alla risoluzione del Collegio Arbitral, che si pronuncerà in modo irrituale"*.

<sup>161</sup> Per quanto riguarda l'Accordo collettivo sopra citato, tale disposizione è stata sostanzialmente recepita all'art. 10 dello stesso che testualmente dispone che *"il calciatore deve adempiere la propria prestazione sportiva nell'ambito dell'organizzazione predisposta dalla società e con l'osservanza delle istruzioni tecniche e delle altre prescrizioni impartite per il conseguimento degli scopi agonistici"*.

Ultima previsione dell'art. 4 in materia di disciplina del lavoro subordinato sportivo è infine costituita dal riconoscimento della "specialità" del rapporto di lavoro subordinato sportivo rispetto all'ordinario rapporto di lavoro subordinato disciplinato dalle leggi statali - ovvero in particolare dalla legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori), dalla legge 15 luglio 1966, n. 604, e dalla legge 18 aprile 1962, n. 230 - mediante l'espressa indicazione della non applicabilità di alcune norme di tali leggi statali al lavoro subordinato sportivo.

## **5. Durata e cessione del contratto di lavoro sportivo (art. 5).**

Altra fondamentale disposizione a tutela della posizione dello sportivo è costituita dalla norma di cui all'art. 5 della legge n. 91/1981, che regola gli aspetti relativi alla durata (cfr. par. 5.1.) ed alla cessione del contratto sportivo (cfr. par. 5.2.).

5.1. Per quanto riguarda la durata del contratto sportivo, la norma prevede la possibilità (ma non l'obbligo) di configurare il rapporto in questione come oggetto di contratto di lavoro a tempo determinato, mediante apposizione di un termine risolutivo (non superiore a cinque anni dall'inizio del rapporto) del contratto individuale; è comunque ammessa la successione del contratto a termine tra gli stessi soggetti (sportivo e società) che lo hanno stipulato (ovvero, in sostanza, il c.d. "rinnovo" o "prolungamento" del contratto).

5.2. L'art. 5 ammette, inoltre, la possibilità per le società di effettuare la cessione del contratto di prestazione sportiva (stipulato tra sportivo e società), prima della scadenza dello stesso, da una società sportiva ad un'altra: tale possibilità è però condizionata alla presenza congiunta di due elementi:

- a) sussistenza del consenso a tale cessione di contratto da parte dello sportivo (<sup>163</sup>);
- b) osservanza delle modalità previste dalla Federazione in tema di cessione del contratto (<sup>164</sup>).

## **6. La tutela dei "vivai".**

---

<sup>162</sup> Tale previsione è stata attuata dall'art. 20 dell'Accordo Collettivo tra calciatori professionisti e società sportive di Serie A e B, ai sensi del quale " *in base all'art. 4, settimo comma, della legge 23 marzo 1981 n. 91, la società verserà al Fondo di accantonamento dell'indennità di fine carriera, acceso presso la F.I.G.C., un contributo a suo carico del 6,25% sul compenso globale annuo e sui premi percepiti dal calciatore ed un contributo dell'1,25% a carico dello stesso (che sarà trattenuto in rivalsa) nel limite del massimale previsto per i calciatori dagli enti previdenziali competenti*".

<sup>163</sup> La necessità di tale consenso dell'atleta ceduto da una società ad un'altra, tramite cessione del contratto stipulato tra lo stesso e la società cedente, costituisce applicazione del proprio generale di cui all'art. 1406 c.c. (necessità del consenso del contraente ceduto in caso di cessione di contratto).

Con riferimento alle peculiarità della cessione di contratto in ambito sportivo, si veda R. STINCARDINI, *La cessione del contratto: dalla disciplina codicistica alle peculiari ipotesi d'applicazione in ambito calcistico*, in Riv. Dir. e Econ. Sport, 2008, Vol. IV.

<sup>164</sup> Per quanto riguarda la cessione del contratto stipulato tra calciatore professionista e Società sportiva, le modalità di tale cessione sono specificamente indicate dagli artt. 95 – 105 delle N.O.I.F. e sono costituite da:

- a) cessione a titolo definitivo (c.d. "vendita");
- b) cessione a titolo temporaneo (c.d. "prestito");
- c) accordo di compartecipazione (c.d. "comproprietà").

Per un approfondimento di tali aspetti, si veda oltre il capitolo sulle N.O.I.F..

Al fine di garantire anche una effettiva tutela dei “vivai” delle società (ed un sistema di incentivazione per le società, sia professionistiche che dilettantistiche, alla cura dei propri “settori giovanili”), la legge n. 91/1981 (art. 6) ha inoltre previsto in favore delle società presso le quali gli atleti abbiano svolto la loro ultima attività dilettantistica o giovanile:

- a) un diritto a stipulare con l’atleta il primo contratto professionistico, anche in pendenza del precedente tesseramento (come giovane o dilettante), nei tempi e nei modi da stabilirsi dalle singole Federazioni a seconda dell’età degli atleti e delle singole discipline sportive (cfr. artt. 29-32 delle N.O.I.F.);
- b) la corresponsione di un “*premio di addestramento e formazione tecnica*” (previsto poi come premio oggettivamente predeterminato dall’art. 97 delle N.O.I.F.) in favore dell’ultima società presso la quale l’atleta è stato tesserato, in caso di stipula da parte dello stesso del primo contratto da professionista con una nuova società (cfr. artt. 97 – 99 delle N.O.I.F.);
- c) l’art. 6, comma terzo, prevede inoltre, ma soltanto a carico delle società che svolgono attività giovanile o dilettantistica (<sup>165</sup>), l’obbligo di integrale reinvestimento di tale premio di addestramento e formazione tecnica per il perseguimento esclusivo di fini sportivi da parte delle società stesse.

## **7. La tutela sanitaria, assicurativa e previdenziale dello sportivo professionista (artt. 7-8).**

Sempre infine in un’ottica garantistica degli interessi degli sportivi professionisti, la legge in questione ha previsto un’articolata normativa in modo da garantirne la tutela sotto i profili di carattere sanitario, assicurativo e previdenziale.

7.1. La tutela sanitaria dello sportivo professionista è garantita (art. 7) dalla previsione di controlli medici che dovranno essere previsti dalla normativa regolamentare delle singole Federazioni, con l’istituzione di una scheda sanitaria per ciascuno sportivo professionista da aggiornarsi semestralmente con gli accertamenti clinici e diagnostici fissati con decreto del Ministro della Sanità; l’istituzione e l’aggiornamento di tale scheda sanitaria (i cui oneri, salvo che per gli sportivi inquadrati come lavoratori autonomi, sono a carico delle società) costituiscono condizioni necessarie per l’ottenimento dell’autorizzazione da parte della Federazione allo svolgimento dell’attività professionistica.

7.2. La tutela assicurativa dello sportivo professionista è invece garantita (art. 8) dall’obbligo posto a carico della società sportiva di stipulare una polizza assicurativa individuale in favore di ciascuno sportivo professionista con essa tesserato contro il rischio di morte e di infortuni che possano pregiudicare il proseguimento della carriera professionistica: la legge ha rinviato alla potestà regolamentare delle singole Federazioni, d’intesa con i rappresentanti delle categorie

---

<sup>165</sup> Tale prescrizione, nella versione originaria della legge n. 91/1981 (ovvero prima delle modifiche alla stessa apportate dalla legge n. 586/1996), riguardava tutte le società sportive, non solo quelle che svolgono attività a livello esclusivamente giovanile o dilettantistico, ma anche quelle professionistiche: la legge n. 586/1996, che ha previsto la possibilità per le società professionistiche di perseguire lo scopo di lucro, ha pertanto limitato l’obbligo di integrale investimento degli utili nello svolgimento di attività sportiva soltanto alle società che svolgono attività a livello dilettantistico o giovanile, consentendo, invece, alle società professionistiche la piena libertà nell’investimento degli utili, salvo l’obbligo di reinvestire il 10% a centri di formazione giovanile (cfr. oltre art. 10).

interessate, la definizione dei limiti assicurativi massimi che dovranno comunque essere parametrati all'età dello sportivo ed al contenuto patrimoniale del contratto (<sup>166</sup>).

7.3. La tutela previdenziale dello sportivo professionista è stata invece garantita (art. 9) estendendo a tutti gli sportivi professionisti l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti (già prevista dalla legge 14 giugno 1973, n. 366, soltanto per i giocatori e gli allenatori di calcio) e prevedendo dei precisi criteri per il calcolo dei contributi massimali annui e la ripartizione di tale onere contributivo tra società sportive ed assicurati nella misura rispettivamente di due terzi e di un terzo (salvo il caso di sportivi professionisti inquadrati come lavoratori autonomi che si accollano invece interamente i propri oneri contributivi), con possibilità per gli sportivi di riscattare a domanda (previo pagamento dei relativi oneri contributivi) anche i periodi di attività sportiva professionistica svolta precedentemente all'entrata in vigore della legge: in tale modo gli sportivi professionisti, iscritti al fondo speciale istituito con la legge n. 366/1973, a cui favore siano stati versati (o che abbiano essi stessi versato) i contributi per almeno venti anni, conseguono il diritto alla pensione al compimento dei 45 anni di età per gli uomini ed al compimento dei 40 anni di età per le donne (<sup>167</sup>).

## **II. LE SOCIETÀ SPORTIVE ED I LORO RAPPORTI CON LE FEDERAZIONI.**

Il Capo II della legge n. 91/1981 (artt. 10-14) regola invece la struttura ed il funzionamento delle società sportive ed i loro rapporti con le Federazioni sportive nazionali: la normativa originariamente prevista da tale Capo II è stata radicalmente modificata dalla legge 18 novembre 1996, n. 586, la quale è stata emanata proprio nell'ottica di garantire le società dai potenziali effetti "distorsivi" del nuovo sistema dei trasferimenti dei calciatori imposto dalla sentenza Bosman (in particolare l'abolizione del pagamento del "parametro" per la cessione dei calciatori il cui contratto sia scaduto).

Tale legge n. 586/1996, modificando il testo originario della legge n. 91/1981, ha quindi previsto una diversa configurazione:

- a) della struttura e del funzionamento delle società sportive, introducendo il riconoscimento dello scopo di lucro delle stesse (cfr. poi par. 1);
- b) del precedente regime di controlli delle attività delle società da parte delle Federazioni, rendendo tale sistema di minore rigore rispetto al regime previsto dalla legge n. 91/1981 nella propria formulazione originaria (cfr. poi par. 2).

### **1. La struttura ed il funzionamento delle società sportive (art. 10).**

---

<sup>166</sup> Tale prescrizione è stata recepita dall'art. 16 dell'Accordo Collettivo tra calciatori professionisti e società sportive per la Serie A e B (*"la società è tenuta ad assicurare presso Compagnia di primaria importanza il calciatore contro infortuni con massimali integrativi rispetto all'assicurazione-base, secondo le condizioni di polizza, le modalità, i termini ed i limiti stabiliti annualmente dagli organi preposti all'attività agonistica, in accordo con l'associazione di categoria"*).

<sup>167</sup> Tale norma è stata attuata all'art. 21 dell'Accordo Collettivo tra calciatori professionisti e società Sportive (*"la società effettuerà all'ENPALS ed all'INPS i versamenti contributivi previsti dalla legge per l'assicurazione contro l'invalidità, vecchiaia e superstiti e quella contro le malattie, anche per la parte a carico del calciatore ed i relativi saranno trattenuti in rivalsa dai compensi e dagli emolumenti versati allo stesso"*).

L'art. 10 della legge n. 91/1981 ha innanzitutto prescritto per tutte le società sportive professionistiche la forma giuridica di società per azioni (s.p.a.) o di società a responsabilità limitata (s.r.l.) (trasformazione da compiersi entro il 31 dicembre 1994, così come imposto dall'art. 17 della legge stessa) <sup>168</sup>).

L'art. 10 della legge n. 91/1981, nella versione modificata dalla legge n. 586/1996 (con l'aggiunta degli attuali secondo e terzo comma), ha inoltre ammesso la possibilità per le società sportive professionistiche di perseguire lo scopo di lucro; esso ha inoltre conseguentemente imposto alle stesse:

- a) la nomina obbligatoria di un collegio sindacale;
- b) la svolgimento esclusivo di attività sportive o di attività ad esse connesse o strumentali;
- c) l'obbligo di destinare almeno il 10% degli utili a centri giovanili di formazione tecnico-sportiva (mentre, nella formulazione originaria della legge n. 91/1981, essa prevedeva, anche per le società professionistiche, l'obbligo di integrale reinvestimento degli utili nel perseguimento dei fini sportivi).

## **2. I rapporti tra le società sportive e le Federazioni (artt. 11-13).**

Per quanto riguarda invece i rapporti tra le società sportive e le Federazioni sportive, la legge n. 91/1981, ha previsto:

- 1) sia degli obblighi in capo alle società (in particolare l'obbligo di ottenere l'affiliazione dalla Federazione e di depositare presso la sede di essa il proprio atto costitutivo) (cfr. poi par. 2.1);
- 2) sia dei poteri di controllo da parte delle Federazioni sportive nei confronti delle società (in particolare il potere di controllarne l'equilibrio finanziario ed il potere di denuncia al Tribunale di cui all'art. 2409 c.c.) (cfr. poi par. 2.2.).

2.1. In particolare, per quanto riguarda gli obblighi a carico delle società nei confronti delle Federazioni:

- a) l'art. 10 ha previsto l'obbligo per le società di ottenere, ancora prima del deposito del proprio atto costitutivo presso la Federazione, l'affiliazione da parte di una o più Federazioni sportive, al fine di potere svolgere la propria attività sportiva all'interno della Federazione stessa; l'eventuale provvedimento di revoca dell'affiliazione della società da parte della Federazione (provvedimento che può essere emanato solo per gravi infrazioni all'ordinamento sportivo da parte della società) determina l'inibizione allo svolgimento dell'attività sportiva (avverso tale provvedimento è ammesso ricorso alla Giunta Esecutiva, ora c.d. "Giunta Nazionale", del C.O.N.I.);
- b) l'art. 11 ha inoltre previsto che le società, una volta ottenuta l'affiliazione da parte della Federazione, devono inoltre richiedere l'iscrizione nel Registro delle imprese (depositando il proprio atto costitutivo presso l'ufficio del Registro delle imprese nella cui circoscrizione esse hanno la propria sede sociale) e, una volta ottenuta tale iscrizione, devono depositare il proprio atto costitutivo presso la Federazione alla quale sono affiliate (alla quale poi devono comunicare ogni variazione del proprio Statuto e le modificazioni relative ai propri amministratori e revisori dei conti).

2.2. Per quanto riguarda invece i poteri di controllo da parte delle Federazioni sportive nei confronti delle società:

---

<sup>168</sup> Tale prescrizione è stata recepita dall'art. 6, comma terzo, dello Statuto della F.I.G.C..

- a) l'art. 12 ha previsto la sottoposizione delle società ai controlli (ed eventuali conseguenti provvedimenti) stabiliti dalle Federazioni sportive (per delega del C.O.N.I. e secondo i principi ed i modi da esso indicati), precisando però (nella versione modificata dalla legge n. 586/1996) che tali controlli devono avere ad oggetto soltanto la verifica dell'equilibrio finanziario delle stesse e devono essere posti in essere *“al solo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi”* (in sostanza, tali controlli trovano la propria ratio esclusivamente nella necessità di evitare che l'eventuale sottoposizione di una società sportiva a procedure fallimentari comprometta la possibilità per tale società di portare a termine il campionato e conseguentemente determini la possibilità che il campionato venga ad essere *“falsato”* dal ritiro di una società nel corso dello stesso <sup>(169)</sup>);
- b) l'art. 13 (nella versione modificata dalla legge n. 586/1996) ha invece riconosciuto alle Federazioni sportive nei confronti delle società sportive il potere di denuncia al Tribunale, ai sensi dell'art. 2409 c.c., nel caso di *“fondato sospetto di gravi irregolarità nell'adempimento dei doveri degli amministratori e dei sindaci”* (con la conseguenza che il Tribunale potrà disporre un'ispezione dell'amministrazione della società e, se le irregolarità denunciate sussistono effettivamente, disporre gli opportuni provvedimenti cautelari e convocare l'assemblea per le conseguenti deliberazioni, o, nei casi più gravi, nominare un amministratore giudiziario che potrà proporre azione di responsabilità contro gli amministratori ed i sindaci e convocare l'assemblea per la nomina dei nuovi amministratori o sindaci e proporre, eventualmente, la messa in liquidazione della società) <sup>(170)</sup>.

### **3. Le Federazioni sportive (art. 14).**

L'art. 14 della legge n. 91/1981, che regolamentava la struttura ed il funzionamento delle Federazioni sportive, riconoscendo loro una sfera di autonomia tecnica, organizzativa e di gestione sotto la vigilanza del C.O.N.I., è stato abrogato dall'art. 19 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 (c.d. *“Decreto-Melandri”*), poi a sua volta riformato, ma non nell'art. 19 richiamato, dal D.Lgs. 9 gennaio 2004, n. 15, c.d. *“Decreto-Pescante”*).

Esso è stato sostanzialmente sostituito dall'art. 15 del Decreto-Melandri (poi Decreto-Pescante), il quale, pur riconoscendo la natura privatistica delle Federazioni sportive nazionali, ha comunque imposto che la loro attività debba svolgersi in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi

<sup>169</sup> L'art. 12 della legge n. 91/1981 prevedeva invece, nella propria versione originaria, la possibilità per le Federazioni di disporre di tali controlli senza che essi dovessero essere necessariamente volti a garantire al regolarità dei campionati sportivi; esso prevedeva inoltre la necessità che ogni atto di straordinaria amministrazione delle società fosse sottoposto ad approvazione della Federazione.

Il Decreto Legislativo 8 gennaio 2004, n. 15 (c.d. *“decreto-Pescante”*) ha disposto che spetta al Consiglio Nazionale del C.O.N.I. determinare i criteri e le modalità di esercizio dei controlli federali sulle società sportive ai sensi dell'art. 12 della legge n. 91/1981, e che, in caso di verificata inadeguatezza dei controlli da parte della federazione sportiva nazionale, i controlli di cui all'art. 12 della legge n. 91/1981 possono essere posti in essere dal C.O.N.I.

Per un'ampia *“panoramica”* di tutte le questioni relative al problema del controllo delle federazioni sull'equilibrio finanziario delle società sportive ed al problema dell'ammissione delle Società ai campionati di calcio, si consenta di richiamare l'Articolo *“Ammissione ai campionati e titolo sportivo: un sistema da rivedere?!”*, di LUBRANO E., in Rivista di Analisi Giuridica dell'Economia, 2005, n. 2, *Il calcio professionistico: evoluzione e crisi tra 'football club' e impresa lucrativa*.

<sup>170</sup> L'originaria formulazione dell'art. 13 della legge n. 91/1981 prevedeva la facoltà per le Federazioni di proporre direttamente esse stesse ricorso al Tribunale per richiedere la messa in liquidazione delle società nel caso di gravi irregolarità di gestione.

del C.I.O. e del C.O.N.I., anche in considerazione della “*valenza pubblicistica*” di specifici aspetti delle attività poste in essere dalle Federazioni sportive (<sup>171</sup>).

### **III. DISPOSIZIONI DI CARATTERE TRIBUTARIO.**

Il Capo III della legge prevede invece tutta una serie di disposizioni di carattere tributario (alcune già presenti nel testo originario della legge, altre aggiunte successivamente dalla legge n. 586/1996) volte anche a garantire delle “*facilitazioni*” per gli sportivi professionisti e per le società sportive, in particolare:

- a) l’applicabilità del regime di tassazione previsto per i redditi da lavoro autonomo (dall’art. 49, terzo comma, lett. a, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 597) ai redditi derivanti da prestazioni sportive oggetto di contratto di lavoro autonomo;
- b) la sottoposizione dell’indennità di anzianità al termine dell’attività sportiva (prevista dall’art. 4, settimo comma, della legge n. 91/1981) al regime previsto per i redditi a tassazione separata dall’art. 12 del D.P.R. n. 597/1973;
- c) la limitazione all’8% per l’I.V.A. (ai sensi della tabella A, parte III, allegata al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633) sulle cessioni di contratto previste dall’art. 5 della legge n. 91/1981;
- d) l’esenzione totale dall’I.V.A. (ai sensi dell’art. 10 del D.P.R. n. 633/1972) per le somme versate a titolo di premio di addestramento e formazione tecnica ai sensi dell’art. 6 della legge n. 91/1981;
- e) l’applicazione della sola imposta di registro in misura fissa per la trasformazione in s.p.a. o in s.r.l. prevista obbligatoriamente dall’art. 10 della legge stessa per le società che abbiano operato tale trasformazione nel termine (entro un anno dall’entrata in vigore della legge) previsto dall’art. 17;
- f) la non valutabilità come cessione di beni agli effetti dell’applicazione dell’I.V.A. delle cessioni di diritti alle prestazioni sportive degli atleti effettuate prima del 31 dicembre 1994.

### **IV. DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI.**

Da ultimo il Capo IV della legge ha previsto alcune disposizioni transitorie e finali (alcune già presenti nel testo originario della legge, altre aggiunte successivamente dalla legge n. 586/1996), relative, in particolare, soprattutto all’abolizione del vincolo sportivo ed agli aspetti conseguenziali di tale abolizione. Esso ha infatti previsto, nel termine di cinque anni dall’entrata in vigore della legge stessa, la graduale eliminazione di tutte le limitazioni alla libertà contrattuale dell’atleta, individuate come “*vincolo sportivo*” e previste dall’ordinamento sportivo (ovvero dai regolamenti interni delle varie Federazioni), secondo le modalità ed i parametri previsti dalle Federazioni ed approvati dal C.O.N.I., in relazione all’età, alla durata ed al contenuto patrimoniale del contratto stipulato tra il singolo sportivo professionista e la società sportiva (<sup>172</sup>).

---

<sup>171</sup> Per quanto riguarda le varie teorie sull’interpretazione della natura delle Federazioni sportive, anche dopo l’emanazione del decreto-Melandri (poi Decreto-Pescante), si veda la relativa nota nell’ambito del primo capitolo; al momento attuale comunque la determinazione della natura delle Federazioni sportive è divenuta una questione di puro esercizio dottrinario, in quanto ormai priva di risvolti pratici sulla determinazione della giurisdizione in caso di impugnazione di provvedimenti federali al giudice statale: la legge n. 280/2003 ha, infatti, stabilito che l’eventuale impugnazione dei provvedimenti federali (nei limiti dalla stessa previsti) è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (su tale aspetto si veda più ampiamente il primo capitolo).

<sup>172</sup> Per quanto riguarda i risvolti derivanti dall’abolizione del vincolo sportivo, si veda il Capitolo Terzo, relativo all’evoluzione della posizione del calciatore professionista nei rapporti con le società sportive.

La legge n. 586/1996 ha poi aggiunto tre successivi commi all'art. 16 della legge n. 91/1981, consentendo alle società di iscrivere tra le componenti attive del proprio bilancio un importo massimo pari al valore delle indennità di preparazione e promozione maturate alla data del 30 giugno 1996 e di procedere ad ammortamento entro tre anni (con decorrenza dal 15 maggio 1996) sia delle indennità di preparazione e di promozione sopra indicate, sia (ma soltanto per le società appartenenti a Federazioni sportive che abbiano introdotto il settore professionistico successivamente all'entrata in vigore della legge n. 91/1981) delle immobilizzazioni iscritte in sede di trasformazione del vincolo sportivo.

L'art. 17 ha sancito l'applicazione della disciplina prevista dagli artt. 3 (relativa al riconoscimento della prestazione sportiva a titolo oneroso dell'atleta come contratto di lavoro autonomo o subordinato, a seconda delle proprie caratteristiche), 4 (relativa alla disciplina del lavoro subordinato sportivo) e 5 (relativa alla cessione del contratto di lavoro subordinato sportivo) con decorrenza dal 1 luglio 1981 e senza effetto retroattivo.

L'art. 18 ha infine riconosciuto nei confronti dei membri degli organi di amministrazione del C.O.N.I. per i quali è prevista la designazione elettiva, l'applicazione dell'articolo unico della legge 8 luglio 1977, n. 406, in base al quale essi, alla scadenza del proprio mandato, possono essere confermati anche più di una sola volta.

Con decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282 - convertito poi (con modificazioni) nella legge 21 febbraio 2003, n. 301 (norma introdotta come art. 18 bis della legge n. 91/1981) - sono state infine previste alcune "*disposizioni in materia di bilancio delle società sportive professionistiche*" (art. 3, comma primo bis), in modo da consentire alle stesse società la possibilità, con il consenso del proprio collegio sindacale, di procedere all'ammortamento delle minusvalenze di valore dei propri calciatori (valore calcolato in base a perizia giurata) nell'arco di dieci anni, iscrivendo la relativa somma annuale tra le componenti attive di bilancio quali oneri pluriennali da ammortizzare<sup>(173)</sup>.

---

<sup>173</sup> L'art. 3, comma primo bis, del decreto in questione (c.d. "decreto-salvacalcio" o "decreto spalma-ammortamenti") ("*disposizioni urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità*") dispone che "*dopo l'art. 18 della legge 23 marzo 1981, n. 91, è aggiunto il seguente: art. 18 bis (disposizioni in materia di bilanci): le società sportive previste dalla presente legge possono iscrivere in apposito conto, nel primo bilancio successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione, tra le componenti attive quali oneri pluriennali da ammortizzare, con il consenso del collegio sindacale, l'ammontare delle svalutazioni dei diritti pluriennali delle prestazioni sportive degli sportivi professionisti determinato sulla base di un'apposita perizia giurata; le società che si avvalgono della facoltà di cui al comma precedente devono procedere, ai fini civilistici e fiscali, all'ammortamento della svalutazione iscritta in dieci rate annuali di pari importo*".

L'emanazione di tale decreto, come è stato ampiamente riportato anche dalla stampa, ha dato luogo ad un vivace dibattito sulla legittimità giuridica ed anche "morale" dello stesso (ribattezzato anche "decreto della rottamazione dei calciatori" dai critici più arguti): si è, in sostanza, aspramente rimproverato al Governo di avere realizzato un illegittimo "aiuto di Stato" ad un sistema (quello del calcio), in crisi come tanti altri sistemi, ma da salvare assolutamente per ragioni ed interessi di carattere economico e demagogico; a tali critiche il Governo ha risposto specificando che l'emanazione del "decreto-salvacalcio" non costituirebbe alcun "aiuto di Stato", in quanto lo stesso non comporterebbe alcun aggravio per le Casse dello Stato, né alcun beneficio economico diretto a favore delle società di calcio, ma soltanto la possibilità per le stesse di procedere all'ammortamento delle minusvalenze del valore dei propri calciatori in tempi più lunghi (dieci anni) rispetto a quelli previsti in via ordinaria (il tempo corrispondente alla durata dei singoli contratti con i vari calciatori), con l'effetto per le stesse - notoriamente "sprofondate" in uno stato di crisi economica generale nel quale rischia di "collassare" l'intero sistema-calcio - di avere più tempo per "riparare" i propri bilanci.

In data 8 settembre 2003, la Commissione U.E. ha aperto una procedura per valutare l'effettiva legittimità di tale decreto in relazione alle norme comunitarie sulla contabilità e sulla concorrenza.

La questione si è risolta, con un accordo in data 25 maggio 2005, tra Governo Italiano e Unione Europea, con il quale è stato deciso di limitare a cinque (anziché a dieci, come inizialmente previsto dal Decreto) gli anni per l'ammortamento delle svalutazioni.

**LEGGE 23 MARZO 1981, n. 91: VERSIONE INIZIALE E MODIFICHE SUCCESSIVE.**

Lo specchio di confronto che segue permette di apprezzare le modifiche al testo originario della legge n. 91/1981 (cfr. tabella di sinistra) operate prima dalla legge n. 586/1996 (cfr. tabella centrale) e poi da normative successive (cfr. tabella di destra).

N.B.: le norme attualmente vigenti sono in grassetto

Versione originaria	Versione dopo legge n. 586/1996	Ulteriori modifiche
---------------------	---------------------------------	---------------------

<p><b>Art. 1: attività sportiva</b></p> <p>L'esercizio dell'attività sportiva, sia essa svolta in forma individuale o collettiva, sia in forma professionistica o dilettantistica, è libero.</p>	<p><b>Art. 1</b></p> <p>Invariato</p>	<p><b>Art. 1</b></p> <p>Invariato</p>
<p><b>Art. 2: professionismo sportivo</b></p> <p>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 dell'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.</p>	<p><b>Art. 2</b></p> <p>Invariato</p>	<p><b>Art. 2</b></p> <p>Invariato</p>
<p><b>Art. 3: prestazione sportiva dell'atleta</b></p> <p>La prestazione a titolo oneroso dell'atleta costituisce oggetto di contratto di lavoro subordinato, regolato dalle norme contenute nella presente legge.</p> <p>Essa costituisce, tuttavia, oggetto di contratto di lavoro autonomo quando ricorra almeno uno dei seguenti requisiti:</p> <p>a) L'attività sia svolta nell'ambito di una singola manifestazione sportiva o di più manifestazioni tra loro collegate in un breve periodo di tempo;</p> <p>b) L'atleta non sia contrattualmente vincolato per ciò che riguarda la frequenza a sedute di preparazione od allenamento;</p> <p>c) La prestazione che è oggetto del contratto, pur avendo carattere continuativo, non superi otto ore settimanali oppure cinque giorni ogni mese ovvero trenta giorni ogni anno.</p>	<p><b>Art. 3</b></p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p>	<p><b>Art. 3</b></p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p>
<p><b>Art. 4: disciplina del lavoro subordinato sportivo.</b></p> <p>Il rapporto di prestazione sportiva a titolo oneroso si costituisce mediante assunzione diretta e con la stipulazione di un contratto in forma scritta, a pena di nullità, tra lo</p>	<p><b>Art. 4</b></p> <p>Invariato</p>	<p><b>Art. 4</b></p> <p>Invariato</p>

<p>sportivo e la società destinataria delle prestazioni sportive, secondo il contratto tipo predisposto, conformemente all'accordo stipulato ogni tre anni dalla federazione sportiva nazionale e dai rappresentanti delle categorie interessate.</p>		
<p>La società ha l'obbligo di depositare il contratto presso la federazione sportiva nazionale per l'approvazione.</p>	<p>Invariato</p>	<p>Invariato</p>
<p>Le eventuali clausole contenenti deroghe peggiorative sono sostituite di diritto da quelle del contratto tipo.</p>	<p>Invariato</p>	<p>Invariato</p>
<p>Nel contratto individuale dovrà essere prevista la clausola contenente l'obbligo dello sportivo al rispetto delle istruzioni tecniche e delle prescrizioni impartite per il conseguimento degli scopi agonistici.</p>	<p>Invariato</p>	<p>Invariato</p>
<p>Nello stesso contratto potrà essere prevista una clausola compromissoria con la quale le controversie concernenti l'attuazione del contratto e insorte fra la società sportiva e lo sportivo sono deferite ad un collegio arbitrale. La stessa clausola dovrà contenere la nomina degli arbitri oppure stabilire il numero degli arbitri e il modo di nominarli.</p>	<p>Invariato</p>	<p>Invariato</p>
<p>Il contratto non può contenere clausole di non concorrenza o, comunque, limitative della libertà professionale dello sportivo per il periodo successivo alla risoluzione del contratto stesso né può essere integrato, durante lo svolgimento del rapporto, con tali pattuizioni.</p>	<p>Invariato</p>	<p>Invariato</p>
<p>Le federazioni sportive nazionali possono prevedere la costituzione di un fondo gestito da rappresentanti delle società e degli sportivi per la corresponsione dell'indennità di anzianità al termine dell'attività sportiva a norma dell'art. 2123 del codice civile.</p>	<p>Invariato</p>	<p>Invariato</p>
<p>Ai contratti di cui al presente articolo non si applicano le norme contenute negli articoli 4, 5, 13, 18, 33, 34 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e negli articoli 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604. Ai contratti di lavoro a termine non si applicano le norme della legge 18 aprile 1962, n. 230.</p>	<p>Invariato</p>	<p>Invariato</p>
<p>L'art. 7 della legge 20 maggio 1970, n. 300, non si applica alle sanzioni disciplinari irrogate dalle federazioni sportive nazionali.</p>	<p>Invariato</p>	<p>Invariato</p>

<p><b>Art. 5: cessione del contratto.</b></p> <p><b>Il contratto di cui all'articolo precedente può contenere l'apposizione di un termine risolutivo, non superiore a cinque anni dalla data di inizio del rapporto.</b></p> <p><b>E' ammessa la successione del contratto a termine fra gli stessi soggetti.</b></p> <p><b>E' ammessa la cessione del contratto, prima della scadenza, da una società sportiva ad un'altra, purché vi consenta l'altra parte e siano osservate le modalità fissate dalle federazioni sportive nazionali.</b></p>	<p><b>Art. 5</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p>	<p><b>Art. 5</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p>
<p>Art. 6: indennità di preparazione e promozione.</p> <p><i>Cessato comunque un rapporto contrattuale, l'atleta professionista è libero di stipulare un nuovo contratto. In tal caso, le federazioni sportive nazionali possono stabilire il versamento da parte della società firmataria del nuovo contratto alla società sportiva titolare del precedente contratto di una indennità di preparazione e di promozione dell'atleta professionista, da determinare secondo coefficienti e parametri fissati dalla stessa federazione in relazione alla natura ed alle esigenze dei singoli sport.</i></p> <p><i>Nel caso di primo contratto, l'indennità prevista dal comma precedente può essere dovuta alla società o all'associazione sportiva presso la quale l'atleta ha svolto la sua ultima attività dilettantistica.</i></p> <p><i>Alla società o all'associazione sportiva che, in virtù di un tesseramento dilettantistico o giovanile, ha provveduto all'addestramento tecnico dell'atleta, viene riconosciuto il diritto di stipulare il primo contratto professionistico con lo stesso atleta. Tale diritto può essere esercitato in pendenza del precedente tesseramento, nei tempi e con le modalità stabilite dalle diverse federazioni sportive in relazione all'età degli atleti e alle caratteristiche dei singoli.</i></p> <p><i>L'indennità di preparazione e di promozione dovrà essere reinvestita, anche dalle società o</i></p>	<p><b>Art. 6: premio di addestramento e di formazione tecnica.</b></p> <p><b>Abrogato</b></p> <p><b>Nel caso di primo contratto deve essere stabilito dalle Federazioni sportive nazionali un premio di addestramento e formazione tecnica in favore della società od associazione sportiva presso la quale l'atleta ha svolto la sua ultima attività dilettantistica o giovanile.</b></p> <p><b>Alla società od alla associazione sportiva che, in virtù di tesseramento dilettantistico o giovanile, ha provveduto all'addestramento e formazione tecnica dell'atleta, viene riconosciuto il diritto di stipulare il primo contratto professionistico con lo stesso atleta. Tale diritto può essere esercitato in pendenza del precedente tesseramento, nei tempi e con le modalità stabilite dalle diverse federazioni sportive nazionali in relazione all'età degli atleti ed alle caratteristiche delle singole discipline sportive.</b></p> <p><b>Il premio di addestramento e formazione tecnica dovrà essere</b></p>	<p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p>

<p><i>associazioni che svolgono attività dilettantistica, nel perseguimento di fini sportivi.</i></p>	<p><b>reinvestito, dalle società od associazioni che svolgono attività dilettantistica o giovanile, nel perseguimento di fini sportivi.</b></p>	
<p><b>Art. 7: tutela sanitaria.</b></p> <p><b>L'attività sportiva professionistica è svolta sotto controlli medici, secondo norme stabilite dalle federazioni sportive nazionali ed approvate, con decreto del Ministro della sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.</b></p> <p><b>Le norme di cui al precedente comma devono prevedere, tra l'altro, l'istituzione di una scheda sanitaria per ciascuno sportivo professionista, il cui aggiornamento deve avvenire con periodicità almeno semestrale.</b></p> <p><b>In sede di aggiornamento della scheda devono essere ripetuti gli accertamenti clinici e diagnostici che sono fissati con decreto del Ministro della sanità.</b></p> <p><b>La scheda sanitaria è istituita, aggiornata e custodita a cura della società sportiva e, per gli atleti di cui al secondo comma dell'art. 3, dagli atleti stessi, i quali devono depositarne duplicato presso la federazione sportiva nazionale.</b></p> <p><b>Gli oneri relativi all'istituzione e all'aggiornamento della scheda per gli atleti professionisti gravano sulle società sportive. Per gli atleti di cui al secondo comma dell'art. 3, detti oneri sono a carico degli atleti stessi.</b></p> <p><b>Le competenti federazioni possono stipulare apposite convenzioni con le regioni al fine di garantire l'espletamento delle indagini e degli esami necessari per l'aggiornamento della scheda.</b></p> <p><b>L'istituzione e l'aggiornamento della scheda sanitaria costituiscono condizione per l'autorizzazione da parte delle singole federazioni allo svolgimento dell'attività degli sportivi professionisti.</b></p> <p><b>Per gli adempimenti di cui al presente articolo le regioni potranno eventualmente istituire appositi centri di medicina sportiva.</b></p>	<p><b>Art. 7</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p>	<p><b>Art. 7</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p>

<p><b>Art. 8: assicurazione contro i rischi.</b></p> <p>Le società sportive devono stipulare una polizza assicurativa individuale a favore degli sportivi professionisti contro il rischio della morte e contro gli infortuni, che possono pregiudicare il proseguimento dell'attività sportiva professionistica, nei limiti assicurativi stabiliti, in relazione all'età ed al contenuto patrimoniale del contratto, dalle federazioni sportive nazionali, di intesa con i rappresentanti delle categorie interessate.</p>	<p><b>Art. 8</b></p> <p>Invariato</p>	<p><b>Art. 8</b></p> <p>Invariato</p>
<p><b>Art. 9: trattamento pensionistico.</b></p> <p>L'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, prevista dalla legge 14 giugno 1973, n. 366, per i giocatori e gli allenatori di calcio è estesa a tutti gli sportivi professionisti di cui all'art. 2 della presente legge.</p> <p>I contributi per il finanziamento dell'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia dovuti per gli assicurati di cui al presente articolo sono calcolati sul compenso globale annuo, nei limiti del massimale mensile e nelle misure previste dalla legge 14 giugno 1973, n. 366, per i giocatori e gli allenatori di calcio.</p> <p>Ai fini del calcolo del contributo e delle prestazioni, l'importo del compenso mensile degli sportivi professionisti titolari di contratto di lavoro autonomo è determinato convenzionalmente con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro del turismo e dello spettacolo, sentite le federazioni sportive nazionali.</p> <p>I contributi sono ripartiti tra società sportive e assicurati nella proporzione di due terzi e un terzo; sono interamente a carico degli assicurati i contributi riguardanti gli sportivi titolari di contratto di lavoro autonomo.</p> <p>Del comitato di vigilanza previsto dall'art. 5 della legge 14 giugno 1973, n. 366, fanno parte anche due rappresentanti dei professionisti sportivi previsti dal presente articolo designati dalle organizzazioni sindacali di categoria a base nazionale. In mancanza di tali organizzazioni, i due rappresentanti sono nominati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro del turismo e dello spettacolo, su proposta del presidente del CONI.</p>	<p><b>Art. 9</b></p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p>	<p><b>Art. 9</b></p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p>

<p>Ai fini della determinazione del diritto alla pensione e della misura di essa, i professionisti sportivi di cui al presente articolo possono riscattare, a domanda, i periodi di attività svolta anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge con le norme e le modalità di cui all'art. 13 della legge 12 agosto 1962, n. 1338.</p> <p>Gli sportivi professionisti iscritti al fondo speciale, istituito con legge 14 giugno 1973, n. 366, possono conseguire il diritto alla pensione al compimento del quarantacinquesimo anno di età per gli uomini ed al quarantesimo anno di età per le donne, quando risultino versati o accreditati in loro favore contributi per almeno venti anni, compresi quelli versati per prosecuzione volontaria.</p> <p>La contribuzione di cui al comma precedente deve risultare versata per lavoro svolto con la qualifica di professionista sportivo.</p>	<p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p>	<p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p>
<p><b>Art. 10: costituzione e affiliazione.</b></p> <p>Possono stipulare contratti con atleti professionisti solo società sportive costituite nella forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata.</p> <p><i>L'atto costitutivo deve prevedere che gli utili siano interamente reinvestiti nella società per il perseguimento esclusivo dell'attività sportiva.</i></p> <p>Prima di procedere al deposito dell'atto costitutivo, a norma dell'art. 2330 del codice civile, la società deve ottenere l'affiliazione da una o da più federazioni sportive nazionali riconosciute dal CONI.</p>	<p><b>Art. 10</b></p> <p>Invariato</p> <p>In deroga all'articolo 2488 del codice civile è in ogni caso obbligatoria, per le società sportive professionistiche, la nomina del collegio sindacale.</p> <p>L'atto costitutivo deve prevedere che la società possa svolgere esclusivamente attività sportive ed attività ad esse connesse o strumentali.</p> <p>L'atto costitutivo deve prevedere che una quota parte degli utili, non inferiore al 10 per cento, sia destinata a scuole giovanili di addestramento e formazione tecnico-sportiva.</p> <p>Invariato</p>	<p><b>Art. 10</b></p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p>

<p><b>Gli effetti derivanti dall'affiliazione restano sospesi fino all'adempimento degli obblighi di cui all'art. 11.</b></p> <p><b>L'atto costitutivo può sottoporre a speciali condizioni l'alienazione delle azioni o delle quote.</b></p> <p><b>L'affiliazione può essere revocata dalla federazione sportiva nazionale per gravi infrazioni all'ordinamento sportivo.</b></p> <p><b>La revoca dell'affiliazione determina l'inibizione dello svolgimento dell'attività sportiva.</b></p> <p><b>Avverso le decisioni della federazione sportiva nazionale è ammesso ricorso alla giunta esecutiva del CONI, che si pronuncia entro sessanta giorni dal ricevimento del ricorso.</b></p>	<p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p>	<p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p>
<p><b>Art. 11: deposito degli atti costitutivi.</b></p> <p><b>Le società sportive, entro trenta giorni dal decreto del tribunale previsto dal quarto comma dell'art. 2330 del codice civile, devono depositare l'atto costitutivo presso la federazione sportiva nazionale alla quale sono affiliate. Devono, altresì, dare comunicazione alla federazione sportiva nazionale, entro venti giorni dalla deliberazione, di ogni avvenuta variazione dello statuto o delle modificazioni concernenti gli amministratori ed i revisori dei conti.</b></p>	<p><b>Art. 11</b></p> <p><b>Invariato</b></p>	<p><b>Art. 11</b></p> <p><b>Invariato</b></p>
<p><i>Art. 12: norme sul controllo e sulla responsabilità delle federazioni sportive nazionali.</i></p> <p><i>Le società sportive di cui alla presente legge sono sottoposte all'approvazione ed ai controlli sulla gestione da parte delle federazioni sportive nazionali cui sono affiliate, per delega del CONI e secondo modalità approvate dal CONI.</i></p> <p><i>Tutte le deliberazioni delle società concernenti esposizioni finanziarie, acquisto o vendita di beni immobili, o, comunque, tutti gli atti di straordinaria amministrazione, sono soggetti ad approvazione da parte delle federazioni</i></p>	<p><b>Art. 12: garanzia per il regolare svolgimento dei campionati sportivi.</b></p> <p><b>Al solo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi, le società di cui all'art. 10 sono sottoposte, al fine di verificarne l'equilibrio finanziario, ai controlli ed ai conseguenti provvedimenti stabiliti dalle federazioni sportive, per delega del CONI, secondo modalità e principi da questo approvati.</b></p> <p><b>Abrogato</b></p>	<p><b>Invariato</b></p> <p><b>Invariato</b></p>

<p>sportive nazionali cui sono affiliate.</p> <p><i>Nel caso di società affiliata a più federazioni sportive nazionali, l'approvazione ed i controlli sono effettuati dalla federazione competente per l'attività cui la deliberazione si riferisce.</i></p> <p><i>In caso di mancata approvazione è ammesso ricorso alla giunta esecutiva del CONI, che si pronuncia entro sessanta giorni dal ricevimento del ricorso.</i></p>	<p><b>Abrogato</b></p> <p><b>Abrogato</b></p>	
<p><i>Art.13: liquidazione della società.</i></p> <p><i>La federazione sportiva nazionale, per gravi irregolarità di gestione, può richiedere al tribunale, con motivato ricorso, la messa in liquidazione della società e la nomina di un liquidatore.</i></p> <p><i>Compiuta la liquidazione, i liquidatori devono redigere il bilancio finale a norma dell'art. 2453 del codice civile, indicando la parte spettante, in misura non superiore al loro valore nominale, a ciascuna azione o quota nella divisione dell'attivo. Il residuo attivo viene assegnato al CONI.</i></p>	<p><b>Art. 13: potere di denuncia al tribunale.</b></p> <p><b>Le federazioni sportive nazionali possono procedere, nei confronti delle società di cui all'articolo 10, alla denuncia di cui all'articolo 2409 del codice civile.</b></p> <p><b>Abrogato</b></p>	<p><b>Invariato</b></p>
<p><i>Art. 14: federazioni sportive nazionali.</i></p> <p><i>Le federazioni sportive nazionali sono costituite dalle società e dagli organismi ad esse affiliati e sono rette da norme statutarie e regolamentari sulla base del principio di democrazia interna.</i></p> <p><i>Alle federazioni sportive nazionali è riconosciuta l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del CONI.</i></p> <p><i>Per l'espletamento delle attività di amministrazione da parte degli uffici centrali, le federazioni sportive nazionali si avvalgono di personale del CONI, il cui rapporto di lavoro è regolato dalla legge 20 marzo 1975, n. 70.</i></p> <p><i>Per le attività di carattere tecnico e sportivo e presso gli organi periferici, le federazioni sportive nazionali possono avvalersi, laddove ne ravvisino la esigenza, dell'opera di personale, assunto, pertanto, in base a rapporti di diritto privato. La spesa relativa graverà sul bilancio delle federazioni sportive nazionali.</i></p> <p><i>Le federazioni sportive nazionali devono</i></p>	<p>Art. 14</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p>	<p><b>Art. 14</b></p> <p><b>L'art. 14 è stato integralmente abrogato dall'art. 19 del Decreto Legislativo 23 marzo 1999, n. 242 (Decreto-Melandri)</b></p>

<p><i>adeguare il loro ordinamento alle norme della presente legge entro sei mesi dalla dall'entrata in vigore della legge stessa.</i></p>		
<p><b>Art. 15: trattamento tributario.</b></p> <p>Ai redditi derivanti dalle prestazioni sportive oggetto di contratto di lavoro autonomo si applicano le disposizioni dell'art. 49, terzo comma, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, e successive modificazioni ed integrazioni.</p> <p>L'indennità prevista dal settimo comma dell'art. 4 della presente legge è soggetta a tassazione separata, agli effetti dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, a norma dell'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, e successive modificazioni e integrazioni.</p> <p>L'imposta sul valore aggiunto per le cessioni dei contratti previste dall'articolo 5 della presente legge si applica esclusivamente nei modi normali ed in base all'aliquota dell'8% di cui alla tabella A, parte III, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni e integrazioni. Per l'attività relativa a tali operazioni le società sportive debbono osservare le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni e integrazioni, distintamente dalle altre attività esercitate, tenendo conto anche del rispettivo volume di affari.</p> <p><i>Le somme versate a titolo di indennità di preparazione e promozione, ai sensi dell'art. 6, sono equiparate alle operazioni esenti dall'imposta sul valore aggiunto ai sensi dell'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633.</i></p> <p>Le trasformazioni, compiute nel termine di cui al primo comma dell'art. 17, in società per azioni o in società a responsabilità limitata delle associazioni sportive che abbiano per oggetto esclusivo l'esercizio di attività sportive sono soggette alla sola imposta di registro in misura fissa.</p> <p>E' fatta salva l'applicazione delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 598, recante istituzione e disciplina dell'imposta</p>	<p><b>Art. 15</b></p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Le somme versate a titolo di premio di addestramento e formazione tecnica, ai sensi dell'articolo 6, sono equiparate alle operazioni esenti dall'imposta sul valore aggiunto ai sensi dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633.</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p>	<p><b>Art. 15</b></p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p>

<p><b>sul reddito delle persone giuridiche.</b></p> <p><i>Le cessioni di diritti alle prestazioni sportive degli atleti effettuate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, in applicazione di norme emanate dalle federazioni sportive non costituiscono cessione di beni agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto.</i></p>	<p><b>Le cessioni di diritti alle prestazioni sportive degli atleti effettuate anteriormente alla data del 31 dicembre 1994, in applicazione di norme emanate dalle federazioni sportive non costituiscono cessione di beni agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto.</b></p>	<p><b>Invariato</b></p>
---	--	-------------------------

<p><b>Art. 16: abolizione del vincolo sportivo.</b></p> <p>Le limitazioni alla libertà contrattuale dell'atleta professionisti, individuate come "vincolo sportivo" nel vigente ordinamento sportivo, saranno gradualmente eliminate entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, secondo modalità e parametri stabiliti dalle federazioni sportive nazionali e approvati dal CONI, in relazione all'età degli atleti, alla durata ed al contenuto patrimoniale del rapporto con le società.</p>	<p><b>Art. 16</b></p> <p>Invariato</p> <p>Le società sportive previste dalla presente legge possono iscrivere nel proprio bilancio tra le componenti attive, in apposito conto, un importo massimo pari al valore delle indennità di preparazione e promozione maturate alla data del 30 giugno 1996, in base ad una apposita certificazione rilasciata dalla Federazione sportiva competente conforme alla normativa in vigore.</p> <p>Le società che si avvalgono della facoltà di cui al comma precedente debbono procedere ad ogni effetto all'ammortamento del valore iscritto entro tre anni a decorrere dalla data del 15 maggio 1996, fermo restando l'obbligo del controllo da parte di ciascuna federazione sportiva ai sensi dell'articolo 12.</p> <p>Le società appartenenti a federazioni sportive che abbiano introdotto nei rispettivi ordinamenti il settore professionistico in epoca successiva alla data di entrata in vigore della presente legge, oltre che avvalersi della facoltà prevista dal secondo comma, possono altresì provvedere ad un ammortamento delle immobilizzazioni, iscritte in sede di trasformazione o di prima applicazione del vincolo di cui al primo comma, entro un periodo non superiore a tre anni a decorrere dalla data del 15 maggio 1996.</p>	<p><b>Art. 16</b></p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p> <p>Invariato</p>
<p><b>Art. 17: trasformazione delle società e decorrenza degli artt. 3, 4 e 5.</b></p> <p>Le società di cui all'art. 10 devono adeguare il loro ordinamento alle norme della</p>	<p><b>Art. 17</b></p> <p>Invariato</p>	<p><b>Art. 17</b></p> <p>Invariato</p>

<p>presente legge entro un anno dall'entrata in vigore della legge stessa.</p> <p>La disciplina prevista dagli articoli 3, 4 e 5 si applica dal 1° luglio 1981 e non ha effetto retroattivo.</p>	<p>Invariato</p>	<p>Invariato</p>
<p><b>Art. 18:</b> applicazione della legge 8 luglio 1977, n. 406, agli organi del CONI.</p> <p>Nei confronti dei membri degli organi di amministrazione del CONI per i quali è prevista la designazione elettiva, si applica l'articolo unico della legge 8 luglio 1977, n. 406, ancorché siano nominati con decreto ministeriale.</p>	<p><b>Art. 18</b></p> <p>Invariato</p>	<p><b>Art. 18</b></p> <p>Invariato</p>
		<p><b>Art. 18 bis: disposizioni in materia di bilanci.</b></p> <p>Le società previste dalla presente legge possono iscrivere in apposito conto nel primo bilancio da approvare successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione tra le componenti attive quali oneri pluriennali da ammortizzare, con il consenso del collegio sindacale, l'ammontare delle svalutazioni dei diritti pluriennali delle prestazioni sportive degli sportivi professionisti, determinato sulla base di un apposita perizia giurata. Le società che si avvalgono della facoltà di cui al comma primo devono procedere, ai fini civilistici e fiscali, all'ammortamento della svalutazione iscritta in dieci rate annuali di pari importo (1).</p> <p>(1: norma introdotta dall'art. 3, comma primo bis, della legge 21 febbraio 2003, n. 27).</p>



# **IL DOPO-BOSMAN E IL MODELLO SPORTIVO EUROPEO. LA CONDIZIONE GIURIDICA DEGLI SPORTIVI STRANIERI**

**Lina Musumarra**

## **Premessa**

### **I. La specificità dello sport**

### **II. La condizione giuridica degli atleti extracomunitari nell'ordinamento sportivo**

- 0. Il caso Ekong**
- 1. Il caso Sheppard**
- 2. Il caso Hernandez Paz**
- 3. I casi Gato e Dennis**
- 4. I casi Rivero, Mayeta e Borges**
- 5. Il caso Amine Khazari**
- 6. Il caso Sokolov**
- 7. I casi De Jesus, Salas e Gargo**
- 8. Il caso Nadarevic**
- 9. Il caso Gueye**

### **III. La disciplina degli ingressi degli sportivi stranieri**

### **IV. Accordi di cooperazione e libera circolazione degli sportivi extracomunitari**

- 1. Il caso Malaja**
- 2. Il caso Kolpak**
- 3. Il caso Simutenkov**
- 4. Il caso Kahveci**

## IL DOPO-BOSMAN E IL MODELLO SPORTIVO EUROPEO. LA CONDIZIONE GIURIDICA DEGLI SPORTIVI STRANIERI

Lina Musumarra

### Premessa

La breccia aperta dalla sentenza *Bosman* nel sistema sportivo, ma ancor di più in quello calcistico, come era facilmente prevedibile si è rivelata tutt'altro che risolutiva in materia di rapporti tra l'Unione europea e le organizzazioni sportive (sul punto, le critiche avanzate da R. Prelati, *La prestazione sportiva nell'autonomia dei privati*, Giuffrè, 2003, pp. 447 ss., secondo il quale “non pare in tutta obiettività che, in sede comunitaria, in omaggio all'idea dominante di una patrimonializzazione generalizzata dei valori, si sia dato convenientemente calco alla reale incidenza del fenomeno sportivo sul piano sociale”).

La circostanza che l'intervento del diritto comunitario sia avvenuto in via giurisprudenziale (cioè in relazione all'esame e decisione di determinati casi particolari) e per di più solo in attuazione della funzione interpretativa delle norme del Trattato CE rimessa dai giudici nazionali alla Corte di Giustizia *ex art. 177* del Trattato medesimo (come modificato in seguito all'entrata in vigore, dal 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona) ha portato a statuizioni di portata limitata ed ha alimentato tra i soggetti interessati la pericolosa illusione che fosse sufficiente il solo adeguamento a quanto da esse espressamente deciso.

Non si è compreso o forse non si è voluto comprendere che le statuizioni della sentenza *Bosman*, pur se circoscritte a due specifiche questioni, presupponevano l'applicazione di principi che impongono una riforma incisiva di tutto il sistema dell'attività calcistica professionista. Il mondo dello sport europeo, dopo il caso *Bosman*, è stato infatti investito di una nuova vicenda, meglio nota come caso Ronaldo, la quale ha rappresentato la concretizzazione di molteplici aspetti non risolti dalla sentenza *Bosman*, in particolare il tema dei trasferimenti in pendenza di contratto, a seguito di recesso.

La procedura aperta dalla Commissione, in seguito a tale vicenda, ha pertanto determinato la modifica delle norme sui trasferimenti dei giocatori professionisti, sollecitata, altresì, dalla pressione dell'Associazione Internazionale Calciatori (FIF Pro.), volta ad ottenere una totale “liberalizzazione” della posizione giuridica dei giocatori. Al fine di mediare le rispettive posizioni, il 5 marzo 2001 viene approvato dall'Unione europea il cosiddetto Accordo di Bruxelles, vincolante per tutti gli Stati membri, successivamente ratificato il 7 luglio 2001 dal Comitato esecutivo della FIFA, con l'emanazione del cosiddetto Regolamento FIFA sullo *status* ed i trasferimenti dei calciatori, entrato in vigore il 1° settembre 2001, e successivamente modificato (consultabile in [www.rdes.it](http://www.rdes.it)) mediante un'opera di consolidamento, in unico testo, dei regolamenti del 2001, delle circolari interpretative emanate dalla FIFA in materia, nonché della giurisprudenza della sua Camera per la Risoluzione delle Controversie (CRC).

## I. La specificità dello sport

L'esigenza di salvaguardare l'autonomia dello sport non può, come già rilevato, sempre e comunque prevalere su quella di rispettare i principi comunitari in tema di libera circolazione dei lavoratori e di liberalizzazione dell'attività professionale all'interno dell'Unione europea. Nel *"Rapporto Indipendente sullo Sport in Europa 2006"* (commissionato, nel 2005, dalla Presidenza del Regno Unito dell'Unione europea, in [www.independentsportreview.com](http://www.independentsportreview.com)) si afferma, infatti, che *"gli eventi recenti hanno dimostrato che è sempre più urgente un intervento chiaro da parte delle autorità politiche per stabilizzare e migliorare il Modello Europeo di Sport. Non possiamo ignorare la rapida ed apparentemente inarrestabile ipercommercializzazione dello sport ed il fatto che tali sviluppi hanno avuto luogo nell'ambito della trasformazione dell'Unione europea in una struttura più ampia dal punto di vista politico, economico e – in particolare – giuridico che ora si estende a 25 paesi membri"*.

Nel Rapporto si cerca di spiegare il significato di "specificità" dello sport, utilizzando, come esempio di studio, il mondo del calcio europeo, al fine di stabilire quali misure pratiche devono essere attuate, sia a livello europeo che nazionale, per riconoscere le particolari caratteristiche dello sport, rispettando, ove possibile, la discrezionalità delle autorità sportive.

Il numero sempre crescente di controversie riguardanti i rapporti tra ordinamenti sportivi e ordinamento comunitario sorte dopo la sentenza Bosman testimonia, come visto, il grado di profonda incertezza che ancora esiste in merito a tale rapporto. La Corte di Giustizia ha cercato di evidenziare la necessità di intervenire secondo un processo di lavoro ed una metodologia costruttiva e concordata. Afferma infatti che *"nel verificare se un'attività sportiva possa essere considerata come attività economica e quindi rientrare nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, la Commissione europea e il tribunale di primo grado sono tenuti a verificare se i singoli aspetti di un regolamento adottato dal Comitato internazionale olimpico rientrino nelle disposizioni del trattato. Anche se, in termini astratti, la regolamentazione può riguardare aspetti puramente sportivi, non si può escludere in via automatica che alcune disposizioni adottate ricadano nella sfera del trattato Ce. Le regole disposte da una Federazione sportiva possono, quindi, da un lato non costituire una restrizione alla libera circolazione delle persone, ma dall'altro lato possono, al tempo stesso, per alcuni aspetti, configurare una violazione delle regole di concorrenza. Se tuttavia l'obiettivo perseguito è legittimo e le restrizioni sono proporzionate è possibile ammettere una limitazione all'applicazione delle regole di concorrenza"* (Causa C-519/2004 – Meca-Medina, in Guida al Diritto, n. 36, 2006, pp. 93 ss.).

Anche se la Corte apre la strada all'ammissibilità di una possibile esenzione in funzione dell'obiettivo legittimo perseguito, il presupposto da cui muovono ancora una volta i giudici lussemburghesi è che l'attività sportiva si sostanzia, in generale, in una normale attività economica, con la possibilità, però, di verificare se gli aspetti economici siano del tutto assenti e quindi consentire la sottrazione all'applicazione delle regole comunitarie (*amplius*, L. Musumarra, *Il rapporto di lavoro dello sportivo nel diritto comunitario*, in AA.VV., *Il rapporto di lavoro dello sportivo*, a cura di L. Musumarra e E. Crocetti Bernardi, Expert edizioni, 2007, pp. 115-116).

Sul tema in esame interviene anche il Parlamento europeo, il quale, con la Risoluzione del 29 marzo 2007 sul "Futuro del calcio professionistico in Europa", *"sottoscrive il principio essenziale secondo il quale gli aspetti economici dello sport professionistico ricadono nel campo di applicazione del Trattato CE, tenuto conto della specificità degli sport quale sancita nella Dichiarazione di Nizza"*; a tal proposito ritiene, in armonia con quanto affermato dalla Corte di Giustizia nella citata sentenza, che *"gli effetti restrittivi di una norma sportiva siano conformi al diritto dell'UE, a condizione che la norma persegua un obiettivo legittimo connesso alla natura e*

*allo scopo dello sport e che i suoi effetti limitativi siano intimamente legati al raggiungimento di tale obiettivo e proporzionati ad esso”.*

La Commissione europea, sollecitata dallo stesso Parlamento nella ricerca di un quadro normativo più chiaro e certo, ha adottato nel luglio 2007 il “Libro bianco sullo Sport”, nell’ambito del quale dedica un approfondimento al tema della specificità dello sport europeo, vista sotto due angolazioni:

- la specificità delle attività e delle regole sportive, come le gare distinte per uomini e donne, la limitazione del numero dei partecipanti alle competizioni e la necessità di assicurare un risultato non prevedibile in anticipo, nonché di mantenere un equilibrio fra le società che partecipano alle stesse competizioni;
- la specificità della struttura sportiva, che comprende in particolare l’autonomia e la diversità delle organizzazioni dello sport, una struttura a piramide delle gare dal livello di base a quello professionistico di punta e meccanismi organizzati di solidarietà tra i diversi livelli e operatori, l’organizzazione dello sport su base nazionale e il principio di una federazione unica per sport.

La Commissione europea, in linea con la giurisprudenza comunitaria, evidenzia che la specificità dello sport *“continuerà a essere riconosciuta, ma non può essere intesa in modo da giustificare un’esonazione generale dall’applicazione del diritto dell’UE”* (la cd. *sporting exception*).

Sotto questo profilo si richiama l’intervento operato dalla Commissione in seguito alla denuncia relativa a presunte irregolarità nella disciplina del campionato di pallacanestro femminile (proc. di infrazione n. 2006/4366). Il regolamento prevedeva, infatti, quote basate sulla nazionalità a sfavore delle giocatrici provenienti da altri Stati membri dell’Unione europea, in violazione dell’art. 39, par. 2 del Trattato CE e dell’art. 4 del regolamento 1612/68/CEE. La FIP, con la delibera n. 90/2007 (consultabile in [Giustiziasportiva.it](http://Giustiziasportiva.it), 2007, n. 2/3), al fine di recepire quanto indicato dalla Commissione europea, con decorrenza dalla stagione sportiva 2008/2009, ha abolito i limiti di tesseramento per le atlete provenienti da un paese dell’Unione europea per la serie A1 e A2 femminile; ha introdotto il concetto di “atleta di formazione italiana” nel settore femminile, intendendo con tale nozione ogni giocatrice, anche di cittadinanza straniera, che abbia partecipato ai campionati giovanili FIP; ha eliminato i limiti di iscrizione a referto delle atlete provenienti da un paese dell’Unione europea per la serie A1 e A2 femminile, introducendo, contestualmente, l’obbligo di iscrizione a referto di una quota minima di atlete di “formazione italiana”; ha eliminato, per la serie A1 femminile, i limiti massimi di schieramento in campo di atlete di cittadinanza straniera, obbligando, le società a schierare contemporaneamente in campo un numero minimo di atlete di formazione italiana (in dottrina si segnala il contributo di L. Amico, *I regolamenti FIP in tema di atleti <<formati>> alla luce del diritto europeo*, in [www.rdes.it](http://www.rdes.it), 1/2012; in giurisprudenza cfr. sent. TAR Lazio n. 8135/2011, con nota di commento di S. Rigazio consultabile in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it)- sez. interessi protetti/sport, 26 luglio 2012).

Il Parlamento europeo è nuovamente intervenuto sul tema della dimensione europea dello sport con la Risoluzione del 2 febbraio 2012, nella quale evidenzia come lo sport *“non è equiparabile ad una normale attività economica, in ragione delle sue specificità e del suo modello organizzativo basato sulle federazioni, il cui funzionamento non è simile a quello delle aziende commerciali e che occorre operare una distinzione tra interessi sportivi e interessi commerciali”*. In tal senso invita la Commissione europea ad elaborare *“orientamenti sull’applicazione del diritto dell’UE allo sport, in modo da correggere le numerose incertezze giuridiche esistenti”* (cfr., in dottrina, J. Tognon, *Lo sport e il Trattato di Lisbona: l’irrisolto problema della specificità*, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), n. 3/2012; L. Musumarra, *La dimensione europea dello sport*, eBook Altalex, 2012).

\*\*\*\*

Occorre ricordare, inoltre, che la Corte di Giustizia dell'Unione europea, con la sentenza pronunciata il 16 marzo 2010 nel procedimento che ha coinvolto il calciatore francese Olivier Bernard e le società Olympique Lyonnais e Newcastle UFC sul tema dell'indennità di formazione (consultabile in Riv. Dir. Ec. Sport, Sports Law and Policy Centre, vol. 6, n. 1, 2010, 141-152), ribadisce, ancora una volta, che *“considerati gli obiettivi dell'Unione europea, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto dell'Unione solo in quanto sia configurabile come attività economica”*. *“Conseguentemente, quando un'attività sportiva riveste il carattere di una prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizi retribuita, come nel caso dell'attività degli sportivi professionisti o semiprofessionisti, essa ricade, in particolare, nell'ambito di applicazione degli artt. 45 o 56 TFUE”* (Trattato di Lisbona).

Ma come conciliare l'applicabilità del diritto dell'Unione europea con le regole dell'ordinamento sportivo? Quando può dirsi “giustificato” un sistema che, come nel caso di specie, preveda un'indennità di formazione nel caso in cui un giovane giocatore concluda, al termine della propria formazione, un contratto come giocatore professionista con una società diversa da quella che ne abbia curato la formazione?

Quesiti ai quali gli eurogiudici rispondono richiamando il principio della specificità dello sport, espressamente considerata e riconosciuta dal Trattato di Lisbona, in vigore dal 1 dicembre 2009. Secondo l'art. 165 del TFUE, *“l'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa. L'azione dell'Unione è intesa a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi”*.

Per contribuire alla realizzazione di tali obiettivi *“il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando in conformità della procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adottano azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”*.

Il tema della specificità dello sport è strettamente connesso con quello dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, la quale, come più volte sottolineato dalla giurisprudenza nazionale, *“non può significare impermeabilità totale rispetto all'ordinamento statale quando si tratta di garantire l'osservanza e il rispetto di valori e principi aventi fondamento in convenzioni internazionali, in norme costituzionali e in norme primarie dell'ordinamento italiano”*.

Sotto tale profilo, come di seguito esaminato, il valore dell'autonomia dell'ordinamento sportivo non può sempre e comunque prevalere rispetto al diritto di azione o di difesa in giudizio, ove gli atti e le pronunce intervenute nell'ambito sportivo non esauriscano in esso i propri effetti, ma investono con immediatezza i diritti e le libertà fondamentali della persona (sul punto si richiama TAR Lazio-Roma, sez. terza ter, ordinanza 28 gennaio - 11 febbraio 2010, n. 241, ricorso Cirelli c. Federazione Italiana Pallacanestro e a., in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Corte Cost. 11 febbraio 2011 n. 49, in [www.rdes.it](http://www.rdes.it)., a tenore della quale *“la possibilità o meno di essere affiliati a una federazione sportiva, così come la possibilità o meno di essere abilitati allo svolgimento di attività agonistica non danno luogo a situazioni che possano ritenersi irrilevanti per l'ordinamento generale, dato che costituiscono l'estrinsecazione di fondamentali diritti di libertà, quali sono il diritto allo svolgimento della propria personalità e il diritto di associazione”*, sottolineando, altresì, che *“l'autonomia dell'ordinamento sportivo recede qualora siano coinvolte situazioni, pur connesse con esso, che siano rilevanti per l'ordinamento generale”* (in dottrina si rimanda a L. Musumarra, Sport e pari opportunità, in *L'indennità di formazione nel mondo dello sport*, a cura di M. Colucci, Sports Law and Policy, 2011).

Il giudice europeo, partendo dalla premessa che le sanzioni sportive, specie se interdittive dell'attività, sono suscettibili in concreto di ledere le libertà economiche degli atleti e di coloro che operano negli organismi sportivi, conclude nel senso che *“la circostanza che sia indiscussa una regola eminentemente sportiva non può precludere in via automatica l'accertamento da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria della violazione delle libertà e dei diritti garantiti dal Trattato e del contesto nel quale si colloca il fatto o il comportamento sanzionato”* (cfr. Corte di Giustizia, sentenza 18 luglio 2006, cit.).

La norma disciplinare dell'ordinamento sportivo non ha sempre una mera rilevanza interna, ma è suscettibile di incidere su posizioni soggettive riconosciute e tutelate sia dall'ordinamento statale che da quello dell'Unione europea atteso che, *“diversamente opinando, l'autonomia e la riserva di giurisdizione del giudice sportivo si tradurrebbero in una ingiustificata riduzione del diritto ad una effettiva e completa tutela giurisdizionale”* (cfr. TAR Lazio-Roma, sez. terza ter, ordinanza 28 gennaio-11 febbraio 2010, n. 241, cit.; più in generale, sul punto, si richiama, Cass., sez. un., ordinanza 17 marzo 2010, n. 6529, in Guida al diritto, Il Sole 24 Ore, n. 15, 10 aprile 2010, 54-59, a tenore della quale il principio della tutela giurisdizionale dei diritti può essere limitato solo espressamente e tale limitazione deve essere adeguatamente giustificata. Per effettuare tale verifica la Corte di Cassazione utilizza i parametri di compatibilità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), la quale può consentire che le controversie siano riservate a organismi diversi da quelli comuni, purché anche per essi siano garantite le condizioni di precostituzione, imparzialità e indipendenza).

## **II. La condizione giuridica degli atleti extracomunitari nell'ordinamento sportivo**

Il carattere settoriale e frammentario delle norme comunitarie concernenti il diritto di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione europea è stato superato tramite l'adozione della direttiva 2004/38/CE del 29 aprile 2004 (in GU L n. 158 del 30 aprile 2004) – recepita, in Italia, con il D.Lgs. 6 febbraio 2007 n. 30 (come modificato dal D.Lgs. n. 32/2008) – la quale, nel preambolo, rileva come *“la cittadinanza dell'Unione dovrebbe costituire lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri quando essi esercitano il loro diritto di libera circolazione e di soggiorno. E' pertanto necessario codificare e rivedere gli strumenti comunitari esistenti che trattano separatamente di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi [...] al fine di semplificare e rafforzare il diritto di libera circolazione e soggiorno di tutti i cittadini dell'Unione”*.

Per quanto concerne, in particolare, il problema dei diritti degli atleti stranieri (da intendersi, secondo la predetta direttiva, quali persone non aventi la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea), sia professionisti che dilettanti, e della loro efficacia nell'ambito dell'ordinamento sportivo, esso è stato oggetto di numerosi ricorsi dinanzi al giudice ordinario grazie alla speciale azione civile contro la discriminazione fondata sulla nazionalità, come disciplinata dall'art. 44 del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, successivamente modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189. Secondo tale disposizione, *“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”*.

In particolare, una vasta risonanza nel mondo dello sport hanno avuto i casi *Ekong*, *Sheppard* e *Hernandez Paz*, i quali presentano evidenti analogie con le vicende che, per effetto della giurisprudenza comunitaria, hanno condotto alla rimozione di ogni limite al numero di giocatori comunitari tesserabili e schierabili in campo. Naturalmente, sono diversi i parametri di

riferimento, trattandosi, in un caso, delle disposizioni contenute nel Trattato comunitario, che affermano il principio della libera circolazione dei lavoratori e vietano intese restrittive della libertà di concorrenza; nell'altro, di normative, nazionali ed internazionali, che vietano discriminazioni fondate sulla razza e sulla nazionalità, ma contestualmente salvaguardano e disciplinano il potere delle autorità pubbliche di limitare gli ingressi di lavoratori stranieri attraverso una programmazione dei relativi flussi. In ogni caso, il tipo di rapporto giuridico generatore delle prestazioni è irrilevante, posto che il principio di non discriminazione ha portata generale, valendo per tutte le prestazioni di lavoro o di servizi, senza potersi accordare rilevanza alla qualifica, prettamente formale, di professionista (*amplius*, L. Musumarra, cit., 2007, pp. 128 ss., nonché L. Musumarra, *Il rapporto di lavoro sportivo*, in AA.VV., *Diritto dello Sport*, cit., 2008; N. Saccon, *Sulla miopia della F.I.G.C. in tema di discriminazione nell'accesso all'attività sportiva*, in [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org), 28 novembre 2012; L. Musumarra, *Ancora un caso di discriminazione nell'accesso all'attività sportiva*, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it) – sez. interessi protetti/sport, 15 marzo 2013; si segnala sul punto che la FIGC, con C.U. n. 194/A del 13 giugno 2013 ha abrogato i commi 11 e 11bis dell'art. 40 NOIF in tema di limitazioni del tesseramento calciatori nell'ambito delle società dilettantistiche, introducendo l'art. 40 quater, a tenore del quale, a partire dalla stagione agonistica 2012/2013, *“Le società della Lega Nazionale Dilettanti possono tesserare, entro il 31 dicembre, e schierare in campo due soli calciatori extra-comunitari, ovvero due sole calciatrici extra-comunitarie, un numero illimitato di calciatori/calciatrici di cittadinanza comunitaria, che siano stati tesserati per società appartenenti a Federazioni estere, purché in regola con le leggi vigenti in materia di immigrazione, ingresso e soggiorno in Italia omissis”*)”

## **1. Il caso Ekong**

Sulla base della speciale azione civile contro la discriminazione, il 27 settembre 2000 il calciatore nigeriano Ekong conveniva in giudizio la FIGC per il comportamento discriminatorio consistente nel diniego di tesseramento, con la conseguente impossibilità di svolgere l'attività di calciatore, pur avendo stipulato un regolare contratto di lavoro con l'A.C. Reggiana S.p.A. Tale diniego si basava sull'art. 40, 7 co., NOIF, il quale, nel consentire alle società di serie A e B il tesseramento di calciatori extracomunitari nella misura massima, rispettivamente, di cinque e uno, non attribuiva la medesima facoltà alle squadre di serie C, come appunto la A.C. Reggiana. Con ordinanza del 2 novembre 2000, il giudice dichiarava, incidentalmente, l'illegittimità della predetta norma, perché in contrasto con l'art. 43 del D.Lgs. n. 286/1998, in tema di divieto di ogni forma di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, riconoscendo altresì al calciatore il diritto di ottenere dalla FIGC il tesseramento quale calciatore professionista. Nel provvedimento veniva sottolineato, in particolare, che *“l'autonomia dell'ordinamento sportivo non può significare impermeabilità totale rispetto all'ordinamento statale ove, come nel caso di specie, il soggetto legittimato in via esclusiva ad abilitare all'esercizio del gioco del calcio (id est la FIGC) impedisca tale facoltà solo sulla base di un ingiustificato (rectius, vietato) elemento di differenziazione”*, come quello – l'autorizzazione della Federazione sportiva di provenienza – richiesto ai lavoratori sportivi extracomunitari. Su tale argomento già in precedenza la giurisprudenza transnazionale ha affermato che sebbene esista, e sia persino auspicabile, una stretta relazione tra le federazioni sportive internazionali e quelle nazionali, e le norme delle prime possano bensì costituire un modello per le seconde, le norme degli organismi sportivi internazionali non costituiscono una fonte di diritto, potendo gli organismi sportivi nazionali adeguarsi a tali norme solo nei limiti in cui sono compatibili con l'ordinamento giuridico nazionale (Trib. prima ist. n. 23 di Barcellona, 18 novembre 1991; Corte d'Appello prov., 23 marzo 1992 in RDS 1992, pp. 392 ss.).

## **2. Il caso Sheppard**

Anche le decisioni che riguardano il giocatore di basket americano, tesserato nella società di Roseto Basket militante nel campionato di serie A/1, sono chiarificatrici della problematica in esame. Secondo la prima ordinanza del Tribunale di Teramo, pronunciata il 4 dicembre 2000, *“il diniego al tesseramento del giocatore Sheppard da parte della Federazione Italiana Pallacanestro costituisce comportamento che produce una discriminazione per motivi di nazionalità in violazione di quanto previsto dall’art. 43 D.Lgs. n. 286 del 1998”*. Al giocatore veniva, quindi, consentito il tesseramento, quale terzo giocatore extracomunitario, ma nella stessa delibera della FIP si negava alla società sportiva la possibilità di *“fare entrare in campo contemporaneamente più di due atleti extracomunitari”*. Con successiva ordinanza del 30 marzo 2001, il Tribunale ha pertanto dichiarato l’illegittimità anche di tale delibera, per il suo *“contenuto discriminatorio, in quanto ancorato esclusivamente a ragioni attinenti alla nazionalità degli atleti”*.

### **3. Il caso Hernandez Paz**

Degne di nota sono poi le due pronunce del Tribunale di Pescara in relazione al ricorso proposto dal giocatore spagnolo di pallanuoto, già campione olimpico e mondiale, al quale era stata preclusa la possibilità di essere tesserato da una squadra del massimo campionato, poiché già dotata di tre giocatori non italiani. Con ordinanza del 18 ottobre 2001, veniva dichiarata l’illegittimità del divieto imposto dalla FIN attesa la violazione del principio di ordine pubblico di non discriminazione, di immediato rilievo costituzionale. Secondo il giudice, *“il tenore volutamente universale scelto dal legislatore consente, poi, di ritenere che ogni attività di rilievo sociale costituisca oggetto di protezione, e non soltanto quella che rivesta un preminente significato economico-professionale. La distinzione (peraltro assai sfuggente nell’agonismo del nostro tempo) tra professionismo e dilettantismo nella prestazione sportiva si mostra, pertanto, priva di ogni rilievo, non comprendendosi per quale via potrebbe mai legittimarsi una discriminazione del dilettante. Del resto l’art. 16 D.Lgs. 242/1999 impone alle singole federazioni sportive nazionali il principio statutario di partecipazione all’attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità; principio recepito dall’art. 1 dello Statuto della Federazione Nuoto. Deve, quindi, concludersi che l’odierno ricorrente – cittadino comunitario, titolare del diritto di stabilirsi in ogni paese UE senza limiti di sorta (omissis) non può essere escluso dall’attività agonistica”*.

Particolarmente sorprendente è la successiva decisione dei giudici pescaresi emessa in sede di reclamo il 14 dicembre 2001, a tenore della quale *“posto che l’interesse a far pratica sportiva non rientra tra le libertà fondamentali, la sua eventuale lesione non legittima il ricorso alla tutela prevista dagli artt. 43 e 44 D.Lgs. 286/98, per far cessare comportamenti discriminatori nei riguardi di cittadini stranieri anche comunitari [...] Nè l’interesse tutelato dal ricorrente può poi dirsi ricompreso nel diritto al lavoro e quindi facente parte dei diritti fondamentali perché dalla normativa di settore esibita non si ricava in alcun modo che il campionato nazionale di pallanuoto sia stato organizzato in Italia su base professionistica”*.

È di tutta evidenza che tali motivazioni non possono essere condivise. Innanzitutto perché una discriminazione dovuta a ragioni di sesso, razza, etnia, colore della pelle, credo religioso viola per definizione il diritto umano a non essere discriminato per queste stesse ragioni: non è, dunque, possibile una discriminazione così configurata che non leda almeno questo diritto fondamentale (cfr., La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione, proclamata il 7 dicembre 2000 in occasione del Consiglio europeo di Nizza, il cui nuovo testo è stato approvato il 14 dicembre 2007 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea). Il richiamare, poi, la natura dilettantistica della pallanuoto non può certo qualificare l’attività svolta da un campione olimpico e mondiale come semplice modo di impiegare il tempo libero. La giurisprudenza comunitaria ritiene, infatti,

necessario l'approfondimento concreto della natura, professionistica o dilettantistica, dell'attività svolta dall'atleta, prescindendo dalla qualificazione unilateralmente data dalla federazione ad una determinata disciplina sportiva. L'*amateur* è comunque impegnato in un'attività di rilievo economico, escludendosi solo quelle ipotesi nelle quali vengono in rilievo attività sportive svolte solo ed esclusivamente per finalità ricreative e di divertimento, prive, in quanto tali, del corrispettivo di una retribuzione.

#### 4. I casi Gato e Dennis

Trattasi di giocatori della nazionale di pallavolo cubana che hanno chiesto asilo politico in Italia, al fine di poter svolgere l'attività sportiva in condizioni migliori. Il diniego della FIPAV di ammettere il tesseramento per la mancata autorizzazione (il cosiddetto *transfer*) da parte della Federazione internazionale, veniva impugnato dinanzi ai giudici italiani, ex art. 44 D.Lgs. n. 286/1998, ritenendo discriminatorio siffatto comportamento. Gli atleti avevano, infatti, un regolare permesso di soggiorno, per di più per ragioni umanitarie, e un accordo con una società italiana, essendo privi di altri vincoli contrattuali. Il Tribunale di Verona, con ordinanza del 23 luglio 2002, affermava *“la sussistenza di un comportamento discriminatorio a danno di Ramon Ismael Gato Moya e lesivo del diritto di questi al lavoro (prive di pregio appaiono le considerazioni di parte convenuta circa un minor rango del dilettantismo rispetto al professionismo e circa una conseguente inconfigurabilità e non tutelabilità di un diritto al lavoro del giocatore dilettante: le norme contenute nel D.Lgs. 286/98 non legittimano alcuna discriminazione del dilettante e, comunque, seppur formalmente dilettanti, i giocatori come l'odierno ricorrente prestano la loro attività in favore delle società sportive italiane in virtù di un rapporto contrattuale che presenta tutte le caratteristiche proprie di un rapporto di lavoro la cui esatta natura, subordinata o parasubordinata, è irrilevante nel presente giudizio). Quindi la necessaria e preventiva autorizzazione delle federazioni sportive di appartenenza, richiesta per i lavoratori sportivi extracomunitari, costituisce un ingiustificato e pertanto vietato, ai sensi degli artt. 43, lett. d) e 44 D.Lgs. 286/98, elemento di differenziazione rispetto ai lavoratori italiani ed extracomunitari tale da compromettere il godimento o l'esercizio in condizioni di parità dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica. L'autonomia dell'ordinamento sportivo non può infatti significare l'impermeabilità totale dello stesso rispetto all'ordinamento statale quando si tratti di garantire l'osservanza e il rispetto di valori e principi aventi fondamento in convenzioni internazionali – Convenzione di New York del 16/12/1966, in norme costituzionali, quale l'art. 3 comma 1 della Costituzione e in norme primarie dell'ordinamento italiano, quale l'art. 2 comma 1, 2 e 3 del D.Lgs. 286/98”*.

Nell'altro caso, analogo, del pallavolista cubano Angel Dennis, di diverso avviso è il Tribunale di Roma, che, con decisione del 10 luglio 2002, ha ritenuto non applicabili alla fattispecie le disposizioni della legge n. 91/1981, che prevedono il divieto di limiti alla libertà contrattuale del giocatore professionista, essendo il gioco della pallavolo qualificato dal CIO e dal CONI come sport dilettantistico. In questa vicenda, peraltro, vi è una disposizione di carattere internazionale, che prevede il nulla osta ad atleti stranieri da parte della Federazione Internazionale, disposizione che è fatta propria dalla Federazione Italiana; *“è evidente la ratio di detta disposizione, nel voler lasciare l'ultima parola nel passaggio di atleti ad altre Federazioni Nazionali, alla Federazione di provenienza; vi è la volontà di impedire che, contro la volontà delle singole Federazioni Nazionali, il gioco al più alto livello finisca con l'essere monopolizzato dalle Nazioni che hanno più mezzi economici”*.

#### 5. I casi Rivero, Mayeta e Borges

Anche in questa vicenda giudiziaria sono coinvolti tre giocatori di pallavolo, cittadini cubani, con regolare permesso di soggiorno in Italia e con contratto di lavoro sportivo concluso con la società Copra Volley Piacenza.

Il Tribunale di Piacenza, con provvedimenti del 23 ottobre e del 15 novembre 2003, ha ordinato alla FIPAV di *“cessare il comportamento pregiudizievole e discriminatorio”*, ordinando alla medesima federazione di *“procedere immediatamente ed incondizionatamente al tesseramento”*, allo scopo di consentire la partecipazione dei giocatori al campionato italiano 2002/2003. Il giudice piacentino ha ritenuto che il comportamento discriminatorio si sostanzia, in primo luogo, *“nell'imposizione dell'obbligo del preventivo rilascio – per i lavoratori sportivi extracomunitari – dell'autorizzazione delle federazioni sportive di appartenenza, ai fini del tesseramento alla FIPAV”*; ha rilevato, altresì, che tale comportamento si traduce *“nella violazione dell'art. 2 Cost. nonché dei principi contenuti nella L.881/77 (Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali) e nell'art.2 L.286/98”*.

## **6. Il caso Amine Khazari**

Il Tribunale di Bolzano, con ordinanza del 24 febbraio 2004, ha dichiarato il diritto dei ricorrenti, in qualità di genitori esercenti la potestà sul minore Amine Khazari, di *“ottenere dalla Federazione Italiana Giuoco Calcio e dalla Lega Professionisti Serie C il tesseramento per il minore [...] quale ‘calciatore giovane di serie’ per la società [...] e ordina la cessazione del comportamento discriminatorio denunciato in ricorso”*. Nella motivazione si osserva che *“il mancato tesseramento del minore trova reale ed unico fondamento, come nel caso analogo deciso dal Tribunale di Reggio Emilia (ord.2.11.2000), nel disposto dell'art. 40, comma 7, delle NOIF, il quale non ammette che le società partecipanti ai campionati professionisti diversi dalla Serie A e B, tra cui quelle della serie C come la società sportiva [...], possano tesserare calciatori cittadini di Paesi non aderenti all'U.E. (indipendentemente dal fatto che l'atleta extracomunitario provenga direttamente dall'estero o sia domiciliato a qualsiasi titolo in Italia) e non direttamente nel dettato normativo dell'art. 27 comma V del D.Lgs. 286/1998 (che si limita a prescrivere la possibilità in ambito sportivo di fissare annualmente criteri generali per il tesseramento di sportivi stranieri, come ben messo in risalto nel C.U. n. 133/A della FIGC)”*.

Il minore Khazari Amine è quindi stato escluso solo sulla base della sua origine nazionale, essendo cittadino marocchino e quindi di un Paese non aderente all'U.E. Tale esclusione rientra nel novero della condotta discriminatoria così come definita dal legislatore nell'art. 43 del D.Lgs. 286/98, in quanto la condotta in rilievo ha comportato indirettamente un'esclusione basata sull'origine nazionale e ha avuto l'effetto di compromettere l'esercizio di una libertà fondamentale in campo economico. Infatti al minore è precluso, solo per la sua origine nazionale, lo svolgimento di attività sportiva per una società associata in una Lega professionistica e quindi di addestrarsi, di potere giocare nel campionato della Serie C e di potere percepire un'indennità determinata annualmente dalla Lega cui appartiene la sua società sportiva (irrilevante ai fini del decidere è l'erronea classificazione del minore effettuata dai ricorrenti avendo considerato dilettante anziché giocatore “giovane di serie”, come invece risulta dalla stessa richiesta di tesseramento). *“A nulla vale obiettare che tale preclusione non avrebbe alcun riflesso negativo sul suo permesso di soggiorno in Italia, e che il medesimo potrebbe continuare a svolgere attività sportiva quale ‘giovane dilettante’, in quanto il soggetto interessato a diventare giocatore professionista vuole mettere in mostra la propria abilità non nei campionati riservati ai dilettanti ma soprattutto nei campionati espletati da società professionistiche, società dotate di maggiori attrezzature e mezzi: difatti solo in questi ultimi campionati è possibile coltivare e sviluppare le doti sportive, migliorare*

*le proprie capacità tecniche, oltre che percepire una retribuzione. Né la specialità e l'autonomia dell'ordinamento sportivo possono essere invocati quali esimenti di tale condotta discriminatoria, in quanto l'ordinamento sportivo, come ben messo in risalto in altre pronunce di giurisprudenza di merito (vedi Tribunale di Teramo, ord. 04/12/2000), non può derogare a fondamentali principi di ordine pubblico internazionale, quali desumibili dalla Costituzione e dagli accordi internazionali in materie attinenti alla libertà, uguaglianza, rispetto delle origini nazionali (vedi Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, ratificata dall'Italia con la L. 654/75). Né rileva il fatto che l'art. 40, comma 7, delle NOIF, non abbia uno scopo riconducibile di per sé ad una volontà discriminatoria, essendo ricomprese nel novero delle condotte discriminatorie anche i comportamenti che siano causa di discriminazione indipendentemente dalle finalità perseguite”.*

Il Tribunale di Bolzano, con sentenza del 26 gennaio 2006, nel confermare in ogni sua parte quanto statuito nella predetta ordinanza, ha affermato che *“il diniego al tesseramento del minore costituisce condotta discriminatoria e quindi illecito”, accogliendo, altresì, la domanda di risarcimento del danno non patrimoniale, il cui riconoscimento, in forza del disposto normativo dell'art. 44 del D.Lgs. n. 286/1998, prescinde dalla commissione di un fatto di reato, richiedendo il mero accertamento di una condotta discriminatoria. Al riguardo il giudice ha rilevato che “il rigetto del tesseramento ha impedito del tutto ingiustificatamente al minore di esercitare una sua libertà tutelata dal nostro ordinamento; in particolare, tale diniego non ha al medesimo permesso nella stagione sportiva 2003/2004 né di confrontarsi a livello nazionale con squadre di suoi coetanei per almeno 6 mesi, né di effettuare un anno di formazione agonistica, provocando al minore uno stato d'animo di grave sconforto”.*

## **7. Il caso Sokolov**

Il Tribunale di Trento, con ordinanza del 27 ottobre 2008 (successivamente revocata in data 4 dicembre 2008, stante la ritenuta inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria), ha accolto il ricorso proposto, ex art. 44 del D.Lgs. n. 286/1998, dal giocatore di pallavolo bulgaro, il quale lamentava che la richiesta di tesseramento inoltrata il 31 luglio 2008 alla Federazione Italiana di Pallavolo era stata respinta con richiamo al divieto di tesseramento degli atleti stranieri under 23, introdotto con delibera del 9 febbraio 2008.

Tale provvedimento impediva la partecipazione del giocatore alle competizioni nazionali e internazionali nelle file del sodalizio di Trento, ponendosi, quindi, in contrasto con le norme comunitarie e con quelle statali per la natura discriminatoria del medesimo.

Il Tribunale, nel richiamare il concetto di discriminazione contenuto nell'art. 43 del predetto Decreto, ha rilevato la piena applicabilità di tale disposizione anche agli atti discriminatori compiuti nei confronti di cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea, quale appunto la Bulgaria.

Nel caso di specie, il mancato tesseramento dell'atleta, ostativo all'esercizio dell'attività sportiva remunerata (*“alla stregua di un giocatore professionista”*), come evidenziato dal giudice), costituisce *“un atto discriminatorio perché dettato esclusivamente dalla sua nazionalità straniera”*.

*“E' priva di fondamento”, secondo il Tribunale, “l'obiezione della resistente secondo cui essendo la pallavolo un'attività sportiva dilettantistica non potrebbe configurarsi un rapporto di lavoro con la conseguente inoperatività delle disposizioni anti discriminatorie che non tutelano il diritto alla pratica sportiva tout court. Tale soluzione, che attribuisce una valenza dirimente alla qualificazione dell'attività (professionistica o dilettantistica) dei propri tesserati da parte delle singole federazioni sportive, non è condivisibile e si scontra con l'orientamento formatosi nella giurisprudenza della Corte di Giustizia CE.”*

*“La conseguenza è che il divieto di tesseramento previsto per gli atleti stranieri under 23 viola una libertà fondamentale in campo economico qual è quella di esercitare un'attività*

*lavorativa in condizioni di parità e pertanto il diniego opposto dalla FIPAV ha portata discriminatoria”.*

## **8. I casi De Jesus Silva, Salas, Gargo**

Il problema dei diritti degli atleti extracomunitari e della loro efficacia nell’ambito dell’ordinamento sportivo, oltre ad essere stato sollevato dinanzi al giudice ordinario con la speciale azione civile contro le discriminazioni fondate sulla nazionalità, ha avuto una significativa risonanza anche nell’ambito della giustizia sportiva.

Il 4 aprile 2001, infatti, diversi calciatori extracomunitari tesserati presso società professionistiche che militano nel campionato di serie A, si sono rivolti alla Corte federale della FIGC, chiedendo l’annullamento dell’art. 40, 7° comma, delle NOIF, secondo il quale *“le società che disputano il campionato di serie A possono [...] tesserare non più di cinque calciatori provenienti o provenuti da federazioni estere, se cittadini di paesi non aderenti all’Unione europea”* e che *“solo tre di essi potranno [...] essere utilizzati nelle gare ufficiali in ambito nazionale”*. Tale disposizione violerebbe i diritti dei lavoratori extracomunitari, ponendosi, altresì in contrasto sia con la norma imperativa di cui all’art. 43 del D.Lgs. n. 286/98, sia con l’art. 16 del D.Lgs. n. 242/99.

La Corte federale, adita in base alla nuova disposizione di cui all’art. 32, 5° comma dello Statuto della FIGC, secondo cui *“ogni tesserato od affiliato alla FIGC può ricorrere alla corte federale per la tutela dei diritti fondamentali personali o associativi che non trovino altri strumenti di garanzia nell’ordinamento federale”*, ha dichiarato, da una parte, l’illegittimità e il conseguente annullamento della norma federale, nella parte in cui prevede che soltanto tre dei calciatori tesserati e provenienti da paesi diversi dall’Unione europea possano essere utilizzati nelle gare ufficiali in ambito nazionale; dall’altra, ha statuito che le restanti disposizioni di cui all’art. 40, 7° comma, delle NOIF, che pongono limiti (a cinque) al tesseramento dei cittadini di paesi non aderenti all’Unione europea, avranno efficacia fino a quando il CONI non avrà formulato i propri indirizzi e criteri relativi alla dichiarazione di assenso al lavoro dei calciatori extracomunitari (Corte Federale FIGC, decisione 4 maggio 2001, in Foro it. 2001, cc. 529 ss.). La rilevanza di questa decisione, al di là del clamore giornalistico suscitato perché resa agli “sgoccioli” del campionato, è data soprattutto dalla complessa e, per alcuni profili, contraddittoria interpretazione della normativa statale in materia d’immigrazione e condizione giuridica dello straniero. Mentre i giudici ordinari nei casi Ekong e Sheppard hanno ritenuto che le regole sullo schieramento in campo degli stranieri si risolvono in una limitazione dei diritti attinenti all’esercizio di un’attività economica o all’esecuzione di una prestazione di lavoro, la Corte sembra aver privilegiato la prospettiva dei “diritti civili sportivi” (G. Napolitano, *La condizione giuridica degli stranieri extracomunitari nell’ordinamento sportivo: divieto di discriminazione e funzione di programmazione del Coni*, in Il Foro. It, 2001, p. 534). Non può assumere rilievo, infatti, soltanto il momento della costituzione del rapporto (la sottoscrizione del contratto di lavoro e il conseguente tesseramento), ma anche quello relativo all’inquadramento e alle modalità di esecuzione della prestazione. Il Tribunale di Reggio Emilia ha infatti rilevato che *“a nulla vale obiettare che (lo straniero extracomunitario) percepisca egualmente la retribuzione del proprio datore di lavoro in quanto chi esercita l’attività di calciatore ha un evidente interesse ad eseguire la prestazione contrattuale: è infatti notorio che solo giocando il calciatore può mettere in mostra la propria abilità e che, viceversa, periodi di forzata inattività possono comportare una perdita di valore sul mercato”*. Significativo è comunque lo sforzo operato dalla giustizia sportiva nel riconoscere che *“l’ordinamento sportivo, pur essendo dotato di autonomia, si pone comunque in posizione di subordinazione rispetto agli ordinamenti*

*sovraordinati, cioè quelli internazionale, comunitario e statale*” (Commissione Disciplinare FIGC, adita in pendenza del procedimento dinanzi alla Corte Federale, ord. 19-20 aprile-3 maggio 2001).

### **Il caso Nadarevic**

Il Tribunale di Varese, con ordinanza del 2 dicembre 2010, ha accolto il ricorso presentato da un calciatore bosniaco Enis Nadarevic che si è visto negare dalla Figc il tesseramento per il Varese Calcio, militante in Serie B, stante il regolamento federale che vieta alle società che militano nel predetto campionato il tesseramento di calciatori di paesi non aderenti all’Unione europea o allo Spazio Economico Europeo, ad eccezione di quelli svizzeri. Secondo il Tribunale *“l’introduzione di uno sbarramento assoluto giustificato solo ed esclusivamente in ragione della condizione di straniero ricade inevitabilmente nell’ambito di quei comportamenti (mediati da provvedimenti amministrativi o sportivi) che producono un effetto discriminatorio”*. La deliberazione della FIGC è quindi incompatibile con la norma contenuta nel T.U. in materia di immigrazione (art. 27, comma 5-bis d.lgs. n. 286/1998), la quale, a tutela dei vivai giovanili, dispone per l’ingresso di sportivi professionisti un limite massimo di tesseramento ma non anche un divieto di tesseramento senza alcuna quota (almeno minima) di accesso. L’esclusione fondata sulla mera condizione di straniero, come nella controversia in esame, *“produce l’effetto di compromettere l’esercizio del diritto al lavoro sportivo”*. Norme speciali dell’ordinamento sportivo limitanti l’esercizio dell’attività sportiva in forma professionistica da parte di cittadini stranieri extracomunitari possono avere efficacia solo in relazione a nuovi ingressi di sportivi stranieri e, dunque, in sede di primo tesseramento, mentre non possono essere fatte valere nei confronti di stranieri già regolarmente residenti in Italia ad altro titolo, i quali debbono beneficiare del principio di parità di trattamento in materia di accesso all’attività lavorativa (artt. 2 e 43 T.U. immigrazione). Se è vero, infatti, in linea di principio, che la condizione dello straniero può costituire ragione per differenziare il trattamento serbato al medesimo dalla legge, rispetto a quello offerto al cittadino, è altrettanto vero, come osservato dalla Corte Costituzionale (sentenza 2 dicembre 2005, n. 432), che i trattamenti normativi per gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia devono essere differenziati a loro volta, attesa la loro equiparazione, per diversi aspetti, ai cittadini italiani (ad es., ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale). Ciò significa che un eventuale trattamento deteriore deve essere accompagnato da *“una specifica, trasparente e razionale causa giustificatrice, idonea a spiegare, sul piano costituzionale, le ragioni poste a base della deroga”*. Nel caso di specie, secondo il giudice varesino, la discriminazione operata nei confronti del cittadino bosniaco non poteva trovare giustificazione dall’asserita esigenza di tutelare i vivai giovanili, in quanto quest’ultimo, avendo fatto ingresso in Italia oramai da diversi anni e avendovi risieduto durante la giovane età, necessariamente faceva parte lui stesso di tali vivai oggetto di tutela, senza che potesse avere rilevanza alcuna la sua condizione di cittadino straniero. In questo senso l’ordinanza del Tribunale di Varese costituisce un ulteriore importante precedente a favore dell’integrazione, attraverso l’attività sportiva, dei cittadini stranieri di *“seconda generazione”*. Considerazioni analoghe erano state già espresse dal Tribunale di Lodi (ordinanza 13 maggio 2010), per il quale la dedotta necessità - secondo la tesi difensiva della FIGC - di *“tutela dei vivai nostrani”* non può costituire una giustificazione oggettiva e ragionevole, rappresentando, invero, *“un sostanziale fenomeno di etnocentrismo”*, impedendo ai giovani giocatori, pur regolarmente residenti in Italia (e spesso anche nati in Italia) di sviluppare *“la capacità di condivisione e convivenza nel contesto sportivo, nonché nel più ampio contesto sociale”*. La pratica sportiva costituisce infatti un diritto fondamentale, espressione della propria personalità, strumento di integrazione sociale così come possibile fonte di reddito e di accesso al lavoro.

### **Il caso Gueye**

Il Tribunale di Brescia, con ordinanza del 28 marzo 2011, ha respinto il ricorso presentato da un calciatore di origine senegalese, Thiam Silmon Gueye, regolarmente soggiornante in Italia - con il quale era stato impugnato il diniego di tesseramento per la società sportiva Lumezzane - richiamando, in tal senso, la disciplina fissata dalla Figc con il comunicato ufficiale n. 6/A del 5 luglio 2010, in base al quale l'accesso dei calciatori professionisti extracomunitari per le società di serie B e Lega Pro è limitato esclusivamente a coloro che abbiano già lo *status* di calciatori professionisti, venendo invece esclusi coloro che richiedono tale status per la prima volta, anche a prescindere se siano già regolarmente residenti sul territorio italiano. Secondo il giudice, tale disciplina, pur presentando un contenuto discriminatorio rispetto ai principi contenuti nel D.lgs. n. 286/1998, in quanto penalizza i cittadini extracomunitari in relazione all'accesso al lavoro sportivo professionistico nelle serie calcistiche minori, nel complesso, però, viene giustificata *“nel momento in cui occorre fissare dei limiti all'ingresso in Italia di lavoratori stranieri, nel campo dello sport così come in tutti gli altri campi, e soprattutto dovendosi nel contempo tutelare i vivai nazionali, giacché attraverso le squadre calcistiche di serie B e Lega Pro i talenti calcistici vengono selezionati e promossi”*. Con riguardo alla specifica posizione del ricorrente, quale soggetto regolarmente presente sul territorio dello Stato e già tesserato con una società calcistica italiana, il giudice bresciano rileva che lo stesso non è mai stato un calciatore professionista, *“bensì e al più un semplice ‘giovane di serie’”*. La predetta normativa *“introduce un limite per i soggetti i quali vogliono per la prima volta assumere nel nostro paese lo status di professionista (quest'ultimo, viceversa, non subisce alcuna restrizione, potendo giocare in qualsiasi serie e per qualsiasi club), ma si tratta di un ‘sacrificio’ accettabile alla luce della citata esigenza di tutelare i vivai nazionali. Ecco allora che la posizione del Thiam non può affatto ritenersi discriminata rispetto a quella degli altri atleti extracomunitari non professionisti, i quali invero si trovano tutti nella medesima condizione di non poter giocare nelle serie minori”*. Il ragionamento del giudice di Brescia appare erroneo in quanto nella vicenda in questione si tratta di un caso di discriminazione direttamente fondata sulla cittadinanza, per la quale la normativa non ammette disparità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro dei lavoratori migranti regolarmente soggiornanti rispetto ai cittadini italiani (Convenzione OIL n. 143/75, richiamata espressamente anche dall'art. 2, comma 3 del D.lgs. n. 286/98). Le deliberazioni degli organi di diritto sportivo interno non possono derogare ad un principio definito da norme di diritto internazionale, le quali hanno una posizione sovraordinata rispetto alle norme di diritto interno (Corte Cost. n. 348 e 349/2007). Non appare, altresì, fondata la tesi che vorrebbe che una decisione regolamentare della Figc possa ritenersi prevalente su una norma di legge, quale il citato art. 2, comma 3 del D.lgs. n. 286/98. Secondo la difesa della federazione, il comunicato della Figc del 5 luglio 2010 avrebbe copertura legislativa per effetto dell'art. 27, comma 5 bis del T.U. immigrazione. Ma tale norma, nel suo significato letterale, si riferisce esclusivamente ai *“nuovi ingressi di sportivi extracomunitari ai fini dello svolgimento dell'attività professionistica”* e non può certo estendere il suo ambito di applicazione agli stranieri già regolarmente residenti in Italia e, dunque, protetti dal principio di parità di trattamento. Poco convincente è infine il giudizio sulla *“ragionevolezza”* delle disposizioni federali che limitano l'accesso dei calciatori extracomunitari all'impiego professionistico presso le società calcistiche italiane al fine della tutela dei vivai nazionali. Il calciatore senegalese, come ricordato, possedeva già il titolo di *“giovane di serie in addestramento tecnico”* presso una società calcistica italiana di livello professionistico; pertanto, a tutti gli effetti, faceva parte di un vivaio di una società calcistica italiana. Peraltro, l'iter argomentativo del giudice bresciano si pone in contrasto con le precedenti statuizioni giurisprudenziali che hanno invece accolto i ricorsi promossi dai giovani calciatori extracomunitari (ad. es., Tribunale di Varese, ordinanza 2.12.2010; Tribunale di Lodi, ordinanza 13.05.2010).

### **III. La disciplina degli ingressi degli sportivi stranieri**

Al fine di porre un freno al contenzioso insorto, adottando misure idonee a razionalizzare i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento giuridico statale, veniva approvata la nuova legge 30 luglio 2002, n. 189, sopra richiamata, recante modificazioni alla normativa in materia di immigrazione e di asilo (cosiddetta legge Bossi-Fini). In particolare, l'art. 27, comma 5-bis del D.Lgs. n. 286/98, nel testo novellato, ha stabilito che *“con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, su proposta del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), sentiti i Ministri dell'interno e del lavoro e delle politiche sociali, è determinato il limite massimo annuale d'ingresso degli sportivi stranieri che svolgono attività sportiva a titolo professionistico o comunque retribuita, da ripartire tra le federazioni sportive nazionali. Tale ripartizione è effettuata dal CONI con delibera da sottoporre all'approvazione del Ministro vigilante. Con la stessa delibera sono stabiliti i criteri generali di assegnazione e di tesseramento per ogni stagione agonistica anche al fine di assicurare la tutela dei vivai giovanili”*. La volontà del legislatore viene ribadita nel DPR 18 ottobre 2004 n. 334 (*“Regolamento recante modifiche ed integrazioni al Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999 n. 394, in materia di immigrazione”*), il cui art. 37, comma 16 dispone che *“per gli sportivi stranieri di cui all'art. 27, comma 1, lett. p) e comma 5-bis, del testo unico, il nullaosta al lavoro è sostituito dalla dichiarazione nominativa di assenso del C.O.N.I., sulla richiesta, a titolo professionistico o dilettantistico, della società destinataria delle prestazioni sportive, osservate le disposizioni della legge 23 marzo 1981 n. 91”*. Il successivo comma 17 esclude gli allenatori e i preparatori atletici dall'applicazione delle quote di ingresso stabilite per gli sportivi stranieri (per quanto riguarda il limite annuale degli ingressi stabilito dal CONI per le Federazioni sportive professionistiche e per quelle dilettantistiche si rinvia alle circolari consultabili in [www.coni.it](http://www.coni.it)). Pare utile sottolineare che il legislatore, nel configurare l'atleta straniero che svolge *“comunque”* attività sportiva retribuita, perviene al riconoscimento come lavoratore sportivo anche dello sportivo (straniero) dilettante. Al contrario, per l'atleta italiano, formalmente qualificato come dilettante, ma in realtà retribuito, non può affermarsi lo stesso principio.

#### **IV. Accordi di cooperazione e libera circolazione degli sportivi extracomunitari**

Il tema dei rapporti tra ordinamento comunitario, ordinamenti nazionali e ordinamenti sportivi in materia di libera circolazione degli sportivi si è riproposto, dopo la sentenza *Bosman*, con riferimento non solo, come esaminato, alla prestazione lavorativa svolta da un atleta straniero (extracomunitario), ma anche da quegli sportivi aventi la cittadinanza di un Paese con il quale la Comunità ha stipulato un accordo di associazione, ovvero di partenariato, ex art. 310 del Trattato, che afferma il principio di non discriminazione per i lavoratori.

##### **1. Il caso Malaja**

La Corte Amministrativa d'Appello di Nancy, con sentenza del 3 febbraio 2000 (in RDS 2000, pp. 325 ss.), ha accolto il ricorso di un'atleta di pallacanestro femminile, Lilia Malaja, di nazionalità polacca, alla quale era stato impedito il tesseramento a favore di un club di Strasburgo, poiché lo stesso aveva già tesserato due atlete extracomunitarie. Secondo il giudice francese, in virtù dell'art. 37 dell'accordo di cooperazione concluso tra la Comunità europea e la Polonia (all'epoca dei fatti non ancora tra i paesi dell'Unione europea), i lavoratori di nazionalità polacca legalmente assunti sul territorio di uno Stato membro non possono formare oggetto di discriminazioni in ragione della loro nazionalità, per quanto concerne le condizioni di lavoro, di retribuzione o di licenziamento in rapporto ai cittadini di tale Stato membro. Il fatto, quindi, che il

contratto di lavoro tra un club ed una giocatrice non sia stato omologato dalla Federazione nazionale di appartenenza non può avere per effetto di impedire che l'atleta sia considerata regolarmente assunta ai sensi del predetto art. 37. La Corte francese non prende posizione sulla questione pratica che si è immediatamente posta alla luce di tale sentenza, cioè se il divieto di non discriminazione fondato sulla nazionalità attribuisce anche ai cittadini degli Stati facenti parte dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) il diritto di spostarsi liberamente all'interno della Comunità. Dal tenore letterale degli Accordi di cooperazione non si rinviene alcun riferimento alla libertà di circolazione dei lavoratori, e quindi degli atleti, all'interno dell'Unione. Inoltre, mentre la libertà di circolazione implica automaticamente il divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità, quest'ultimo, allorché riferito a cittadini extracomunitari, non attribuisce il diritto di spostarsi liberamente all'interno della Comunità.

In dottrina è prevalsa la soluzione che non riconosce al cittadino di uno Stato legato alla Comunità da un accordo di cooperazione, regolarmente assunto in uno Stato membro, il diritto di spostarsi liberamente sul territorio dei singoli Stati membri, alla stregua dei cittadini comunitari. Si ritiene, infatti, che con l'espressione "condizioni di lavoro" contenuta nell'art. 37 dell'Accordo in parola non si sia inteso fare alcun riferimento ai presupposti che regolano l'ingresso di un cittadino extracomunitario sul territorio di uno Stato membro, ma unicamente alle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro. L'atleta extracomunitario, regolarmente ingaggiato, potrà in questo caso pretendere una parità di trattamento con i suoi compagni di tale Stato, ad esempio in relazione all'assistenza medica, alla retribuzione, ecc., ma non potrà pretendere, nel caso decida di giocare per una squadra di un altro Stato membro, l'applicazione della disciplina comunitaria sulla libera circolazione dei lavoratori. Dovrà quindi entrare legalmente nel nuovo Stato membro quale cittadino extracomunitario rispettando i limiti quantitativi ai flussi migratori fissati dai singoli Stati membri. Solo successivamente, qualora venga ingaggiato da una squadra del predetto Stato, nel rispetto delle norme imposte dalla legislazione nazionale in materia di lavoro, in presenza di un accordo di associazione con il suo paese di appartenenza, la squadra di appartenenza potrà pretendere di utilizzarlo in campo come cittadino comunitario senza discriminazione e, quindi, al di fuori dei limiti previsti per i giocatori extracomunitari (L. Musumarra, cit., 2007, p. 136).

Tale interpretazione è dettata dall'esigenza, da una parte, di rispettare la tradizione comunitaria di non garantire a cittadini di paesi non membri, se non in maniera espressa, gli stessi benefici spettanti a cittadini di paesi membri, dall'altra, di salvaguardare il rispetto delle politiche migratorie dei singoli Stati membri. Occorre, in ogni caso, ricordare, più in generale, che l'ampio margine di discrezionalità di cui godono gli Stati membri nel disciplinare, ad esempio, il diritto di soggiorno, trova un limite definito dagli obblighi assunti in sede internazionale e dal diritto comunitario. Gli eurogiudici hanno quindi statuito che lo Stato membro ospitante, ove abbia inizialmente concesso al lavoratore migrante precisi diritti afferenti all'esercizio di un'attività lavorativa, più estesi di quelli conferiti in materia di soggiorno, non può rimettere in discussione la situazione di tale lavoratore per motivi che non siano connessi alla tutela di un legittimo interesse dello Stato, quali l'ordine pubblico, la sicurezza e la sanità pubblica (Corte di Giustizia CE, causa C-97/2005, in Guida al Diritto 2007, n. 1, pp. 84 ss.).

## **2. Il caso Kolpak**

L'indirizzo interpretativo (restrittivo) seguito nel caso Malaja è stato successivamente confermato da un nuovo intervento della Corte di Giustizia in materia di libera circolazione degli sportivi, la quale, con sentenza dell'8 maggio 2003 (in Guida al Diritto 2003, pp.111 ss.), ha statuito che *"il riconoscimento, in un accordo di associazione tra la Comunità e uno Stato terzo (nella fattispecie, Repubblica slovacca, all'epoca non ancora nell'Unione europea) del principio di non*

*discriminazione relativamente alla circolazione dei lavoratori ha, come conseguenza, che una federazione sportiva non può porre limiti allo svolgimento dell'attività lavorativa di atleti professionisti provenienti dallo Stato con il quale sussiste tale accordo. Pur non incidendo sul diritto di accesso al lavoro, in presenza di un regolare contratto tra una società sportiva e un atleta di uno Stato associato, al giocatore deve essere garantito un trattamento, per quanto riguarda le condizioni lavorative, la retribuzione e il licenziamento, identico a quello previsto per i cittadini comunitari. La disposizione dell'accordo di associazione è direttamente applicabile anche alle federazioni sportive e può essere azionata dal singolo dinanzi ai giudici nazionali dello Stato nel quale intende svolgere l'attività sportiva".*

Per la Corte, quindi, la differenza con i cittadini europei riguarda unicamente il diritto a circolare nel territorio europeo per accedere al mercato del lavoro, riconosciuto ai soli comunitari: nella fattispecie il cittadino slovacco svolge attività subordinata come portiere in base ad un contratto di lavoro stipulato con una società sportiva tedesca di pallamano; avendo un titolo di soggiorno valido, non ha bisogno di alcun ulteriore permesso per svolgere la sua prestazione. La portata di tale sentenza (definita "Bosman 2") determina effetti rilevanti sulle regole stabilite dalle federazioni sportive degli Stati membri, le quali non possono porre condizioni differenti e limitative in ordine all'ingaggio e all'utilizzo di atleti dei paesi associati, laddove i relativi accordi contengano una norma nella quale si riconosce il principio di non discriminazione dei lavoratori.

La necessità che gli ordinamenti nazionali di ciascun Stato membro apportino le modifiche sufficienti ad estendere le tutele garantite dal diritto comunitario anche agli atleti di Stati associati, è resa ancor più pressante alla luce dell'efficacia diretta riconosciuta dalla Corte di Giustizia alla disposizione contenuta nell'accordo di associazione con la Slovacchia. Ma ancora prima la Corte aveva riconosciuto tale effetto ad analoga disposizione nell'accordo di associazione con la Polonia (cfr. sentenza 29 gennaio 2002, *Pokrzeptowicz-Meyer*, causa C-162/00). Gli atleti che si riterranno ingiustificatamente discriminati potranno infatti agire direttamente dinanzi al giudice nazionale per ottenere la tutela dei loro diritti.

### **3. Il caso Simutenkov**

Come Kolpak, anche il Sig. Simutenkov, cittadino russo, residente in Spagna e regolarmente assunto come calciatore non comunitario da un club spagnolo, aveva impugnato il regolamento sportivo, che imponeva un limite numerico ai giocatori stranieri schierabili in campo contemporaneamente, denunciandone l'incompatibilità con quanto disposto dall'art. 23, n. 1 dell'Accordo di cooperazione e partenariato tra la Comunità europea e la Federazione russa, a mente del quale: "conformemente alle leggi, condizioni e procedure applicabili in ciascuno Stato membro, la Comunità e i suoi Stati membri evitano che i cittadini russi legalmente impiegati sul territorio di uno Stato membro siano oggetto, rispetto ai loro cittadini, di discriminazioni basate sulla nazionalità per quanto riguarda le condizioni di lavoro, di retribuzione o di licenziamento". La Corte di Giustizia ha affermato, anche in questo caso, la diretta applicabilità della disposizione in esame, la quale conferisce al cittadino russo-lavoratore sportivo, legalmente occupato, un diritto alla parità di trattamento nelle condizioni di lavoro analogo a quello riconosciuto dal Trattato CE ai cittadini degli Stati membri. Tale principio, si legge in motivazione, "detta un obbligo di risultato preciso, e, per sua stessa natura, può essere fatto valere da un amministrato dinanzi all'autorità giudiziaria nazionale, affinché questa disapplichì le disposizioni discriminatorie, senza che risulti necessaria a tal fine l'adozione di misure di applicazione integrative" (sent. 12 aprile 2005, causa C-265/2003, in Guida al diritto com. e intern. 2005, n. 3, p. 66). Il fatto poi, che l'accordo in esame si limiti all'istituzione di un partenariato tra le parti, senza prevedere, come nei precedenti casi, un'associazione o una futura adesione delle Federazione russa alla Comunità, non è tale da

impedire, secondo gli eurogiudici, l'effetto diretto di alcune sue disposizioni. Risulta, infatti, dalla giurisprudenza della Corte che talune disposizioni di un accordo di cooperazione possono disciplinare direttamente la situazione giuridica dei privati, purché l'obbligo stabilito sia "*chiaro e preciso*" e non subordinato, nel suo adempimento o nei suoi effetti, all'intervento di alcun atto ulteriore. Gli Stati (ma anche le istituzioni sportive), come già rilevato, hanno, quindi, l'obbligo di rimuovere le norme interne che possono costituire un ostacolo al principio della parità di trattamento e configurare una discriminazione sulla base della nazionalità sia in presenza di accordi di associazione, sia in caso di accordi di partenariato che sanciscono il divieto di discriminazione (L. Musumarra, *La condizione giuridica degli sportivi stranieri*, in Giustiziasportiva.it, fasc. 2, 2006, p. 43).

#### **4. Il caso Kahveci**

Con la recente ordinanza del 25 luglio 2008 la Corte di Giustizia, confermando i principi sopra richiamati, ha statuito che la normativa regolamentare, con cui una federazione sportiva nazionale limita il numero dei calciatori non comunitari che possono essere utilizzati in gare ufficiali, non può applicarsi ai cittadini di quegli Stati che abbiano concluso accordi con l'Unione europea e nei quali sia prevista una equiparazione dei lavoratori di tale Stato terzo a quelli comunitari: nel caso di specie il calciatore turco Nihat Kahveci aveva stipulato un contratto con una squadra spagnola e la Federazione calcistica gli aveva quindi rilasciato la licenza di calciatore professionista in qualità di "calciatore non comunitario". Posto che l'ordinamento spagnolo limita il numero dei calciatori non comunitari che le singole squadre possono schierare in competizioni nazionali, il calciatore turco chiedeva alla Federazione di calcio spagnola di poter ottenere una licenza che lo parificasse ai calciatori comunitari e ciò sulla base del divieto di discriminazione tra lavoratori turchi e comunitari contenuto nell'Accordo di Associazione CEE-Turchia del 1963, il cui art. 7 dispone che "*qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità è vietata in conformità del principio enunciato nell'art. 7 del Trattato CEE*", specificando, altresì, nell'art. 37 del relativo Protocollo, che "*ciascun Stato membro accorda ai lavoratori di nazionalità turca occupati nella Comunità un regime caratterizzato dall'assenza di discriminazioni fondate sulla nazionalità (rispetto ai) lavoratori cittadini degli Stati membri della Comunità, per quanto riguarda le condizioni di lavoro e la retribuzione*". Ciò nonostante, dapprima la Federazione spagnola e poi l'Autorità amministrativa competente, rigettavano la domanda del calciatore, il quale adiva l'Autorità giudiziaria spagnola che decideva di sospendere il giudizio e di investire, in via pregiudiziale, la Corte di Giustizia sulla questione relativa alla compatibilità delle norme regolamentari calcistiche spagnole con il predetto Accordo di associazione. La Corte, come già rilevato, preso atto dell'esistenza di decisioni analoghe, ha ribadito che il divieto di discriminazione sancito in accordi tra Comunità e Paesi terzi impedisce che ai lavoratori di tali paesi possano essere applicate norme di diritto sportivo tese a limitare l'utilizzabilità di atleti non comunitari.

## **LIBRO BIANCO SULLO SPORT**

Commissione Europea – Bruxelles, 11.07.2007 <sup>(174)</sup>

### **INTRODUZIONE**

#### **I. IL RUOLO SOCIALE DELLO SPORT**

- I.1 Migliorare la salute pubblica attraverso l'attività fisica**
- I.2 Unire le forze per combattere il doping**
- I.3 Rafforzare il ruolo dello sport nel campo dell'istruzione e della formazione**
- I.4 Promuovere il volontariato e la cittadinanza attiva attraverso lo sport**
- I.5 Utilizzare il potenziale dello sport per l'inclusione sociale, l'integrazione e le pari opportunità**
- I.6 Rafforzare la prevenzione e la lotta contro il razzismo e la violenza**
- I.7 Condividere i nostri valori con le altre parti del mondo**
- I.8 Promuovere lo sviluppo sostenibile**

#### **II LA DIMENSIONE ECONOMICA DELLO SPORT**

- II.1 Creare una base più sicura per gli aiuti pubblici allo sport**

#### **III L'ORGANIZZAZIONE DELLO SPORT**

- III.1 La specificità dello sport**
- III.2 Libera circolazione e nazionalità**
- III.3 Trasferimenti**
- III.4 Agenti dei giocatori**
- III.5 Tutela dei minori**
- III.6 Corruzione, riciclaggio di denaro e altre forme di crimine finanziario**
- III.7 Mezzi di comunicazione**

#### **IV DIALOGO**

- IV.1 Dialogo strutturato**
- IV.2 Dialogo sociale**

#### **V CONCLUSIONI**

---

<sup>174</sup> Gli allegati del Libro Bianco sono disponibili in lingua inglese sul sito: [http://ec.europa.eu/sport/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/sport/index_en.html).

## LIBRO BIANCO SULLO SPORT

### INTRODUZIONE

*"Lo sport è parte del patrimonio di ogni uomo e di ogni donna e la sua assenza non potrà mai essere compensata."* – Pierre de Coubertin<sup>(175)</sup>

Lo sport<sup>(176)</sup> è un fenomeno sociale ed economico d'importanza crescente che contribuisce in modo significativo agli obiettivi strategici di solidarietà e prosperità perseguiti dall'Unione europea. L'ideale olimpico dello sviluppo dello sport per promuovere la pace e la comprensione fra le nazioni e le culture e l'istruzione dei giovani è nato in Europa ed è stato promosso dal Comitato olimpico internazionale e dai comitati olimpici europei.

Lo sport ha una forte attrattiva per i cittadini europei, la maggioranza dei quali pratica con regolarità un'attività sportiva. Esso è anche fonte di valori importanti come lo spirito di gruppo, la solidarietà, la tolleranza e la correttezza e contribuisce così allo sviluppo e alla realizzazione personali. Lo sport inoltre promuove il contributo attivo dei cittadini dell'UE alla società, aiutando in tal modo a rafforzare la cittadinanza attiva. La Commissione riconosce il ruolo essenziale dello sport nella società europea, particolarmente in questa fase in cui deve avvicinarsi maggiormente ai cittadini e affrontare i problemi che li interessano da vicino.

Anche lo sport però si trova ad affrontare le nuove minacce e sfide emerse nella società europea, come la pressione commerciale, lo sfruttamento dei giovani giocatori, il doping, il razzismo, la violenza, la corruzione e il riciclaggio del denaro.

L'iniziativa qui presentata segna la prima volta in cui la Commissione si occupa in modo così ampio delle questioni legate allo sport. Il suo obiettivo complessivo è dare un orientamento strategico sul ruolo dello sport in Europa, incoraggiare il dibattito su alcuni problemi specifici, migliorare la visibilità dello sport nel processo decisionale europeo e sensibilizzare il pubblico in merito alle esigenze e alle specificità del settore. L'iniziativa intende anche occuparsi di questioni importanti come l'applicazione del diritto dell'UE allo sport, e cerca di definire ulteriori azioni riguardanti lo sport a livello europeo.

Questo Libro bianco non parte da zero. Lo sport è soggetto all'applicazione dell'*acquis* comunitario, e le politiche europee realizzate in diversi settori hanno già un impatto considerevole e crescente sullo sport.

Il ruolo importante dello sport nella società europea e la sua natura specifica sono stati riconosciuti nel dicembre 2000 dalla dichiarazione del Consiglio europeo sulle caratteristiche specifiche dello sport e la sua funzione sociale in Europa, di cui si dovrebbe tener conto nell'attuazione delle politiche comuni (*"dichiarazione di Nizza"*). Essa precisa che le organizzazioni sportive e gli Stati membri hanno una responsabilità di primo piano nel gestire le questioni relative allo sport, con un ruolo centrale per le federazioni sportive, e chiarisce che le organizzazioni sportive devono onorare il proprio compito di organizzare e promuovere i loro sport *"nel rispetto delle normative nazionali e comunitarie"*.

Allo stesso tempo, essa riconosce che, *"Nell'azione che esplica in applicazione delle differenti disposizioni del trattato, la Comunità deve tener conto, anche se non dispone di competenze dirette in*

<sup>175</sup> Pierre de Coubertin (1863-1937), pedagogo e storico francese, fondatore dei Giochi olimpici moderni.

<sup>176</sup> Per chiarezza e semplicità, questo Libro bianco utilizza la definizione di *"sport"* stabilita dal Consiglio d'Europa: *"qualsiasi forma di attività fisica che, mediante una partecipazione organizzata o meno, abbia come obiettivo il miglioramento delle condizioni fisiche e psichiche, lo sviluppo delle relazioni sociali o il conseguimento di risultati nel corso di competizioni a tutti i livelli"*.

*questo settore, delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport, che ne costituiscono la specificità, al fine di rispettare e di promuovere l'etica e la solidarietà necessarie a preservarne il ruolo sociale".*

Le istituzioni europee hanno riconosciuto la specificità del ruolo svolto dallo sport nella società europea, mediante strutture gestite dal volontariato, in termini di salute, istruzione, integrazione sociale e cultura. Il Parlamento europeo ha seguito con vivo interesse le diverse sfide che lo sport europeo si trova ad affrontare, e si è occupato regolarmente di questioni sportive nel corso degli ultimi anni. (...).

## **I. IL RUOLO SOCIALE DELLO SPORT**

Lo sport è una sfera dell'attività umana che interessa in modo particolare i cittadini dell'Unione europea e ha un potenziale enorme di riunire e raggiungere tutti, indipendentemente dall'età o dall'origine sociale. Secondo un sondaggio Eurobarometro del novembre 2004 <sup>(177)</sup>, il 60% circa dei cittadini europei partecipa in modo regolare ad attività sportive, in modo autonomo o inquadrato in una delle 700 000 società sportive esistenti, le quali a propria volta fanno capo a tutta una serie di associazioni e federazioni.

La maggior parte delle attività sportive si svolge in strutture amatoriali. Lo sport professionistico ha un'importanza crescente e contribuisce anch'esso al ruolo sociale dello sport. Oltre a migliorare la salute dei cittadini europei, lo sport ha una dimensione educativa e svolge un ruolo sociale, culturale e ricreativo, e il suo ruolo sociale può anche rafforzare le relazioni esterne dell'Unione.

### **I.1 Migliorare la salute pubblica attraverso l'attività fisica**

La mancanza d'attività fisica aumenta la frequenza dei casi di sovrappeso e obesità e di una serie di disturbi cronici come le malattie cardiovascolari e il diabete, che riducono la qualità della vita, mettono a rischio la vita delle persone e rappresentano un onere per i bilanci sanitari e per l'economia.

Il Libro bianco della Commissione "*Una strategia europea per i problemi di salute legati all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità*" <sup>(178)</sup> sottolinea l'importanza di adottare misure preventive e dinamiche per arrestare il calo dell'attività fisica, e le azioni relative all'attività fisica suggerite nei due Libri bianchi si integreranno a vicenda.

Come strumento finalizzato all'attività fisica a vantaggio della salute, il movimento sportivo ha più influenza di qualsiasi altro: lo sport infatti attira l'attenzione della gente e ha un'immagine positiva. L'indubbia capacità del movimento sportivo di favorire l'attività fisica a vantaggio della salute però rimane spesso sottoutilizzata, e necessita di essere sviluppata.

L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) raccomanda un minimo di 30 minuti di attività fisica moderata (che include ma non si limita allo sport) al giorno per gli adulti e di 60 minuti per i bambini. Le autorità pubbliche e le organizzazioni private degli Stati membri dovrebbero tutte contribuire al raggiungimento di quest'obiettivo, ma gli studi più recenti mostrano in genere l'assenza di progressi degni di nota.

1. La Commissione propone di elaborare insieme agli Stati membri nuovi orientamenti sull'attività fisica prima della fine del 2008. Essa raccomanda di rafforzare la cooperazione a livello ministeriale tra i settori della salute, dell'istruzione e dello sport negli Stati membri, per definire ed attuare strategie coerenti volte a ridurre il sovrappeso, l'obesità e gli altri rischi per la salute. In questo contesto, la Commissione incoraggia gli Stati membri ad esaminare come promuovere il concetto di vita attiva tramite i sistemi

---

<sup>177</sup> Speciale Eurobarometro (2004): I cittadini dell'Unione europea e lo sport.

<sup>178</sup> COM(2007)279 def. del 30.5.2007.

- nazionali d'istruzione e formazione, compresa la formazione degli insegnanti.
2. La Commissione sosterrà una rete europea di Attività fisica a vantaggio della salute <sup>(179)</sup> e, se del caso, reti più piccole e mirate che si occuperanno degli aspetti specifici dell'argomento.
  3. La Commissione farà dell'attività fisica a vantaggio della salute un punto di riferimento delle sue attività relative allo sport e cercherà di tenere meglio conto di questa priorità negli strumenti finanziari pertinenti, che includono:
    - il Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico <sup>(180)</sup>;
    - il programma di sanità pubblica 2007-2013;
    - i programmi Gioventù e Cittadinanza <sup>(181)</sup>;
    - il programma di apprendimento permanente <sup>(182)</sup>.

## **I.2 Unire le forze per combattere il doping**

Il doping rappresenta una minaccia per lo sport in tutto il mondo, anche in Europa. Esso mina alla radice il principio di una competizione aperta e leale, costituisce un fattore demotivante per lo sport in generale, mette quello professionistico sotto una pressione eccessiva, nuoce gravemente all'immagine del settore e minaccia seriamente la salute degli individui. A livello europeo, la lotta contro il doping deve far leva su una dimensione repressiva e su una sanitaria e preventiva.

Si potrebbero stabilire collaborazioni tra le forze dell'ordine degli Stati membri <sup>(183)</sup>, i laboratori accreditati dall'Agenzia mondiale antidoping (WADA) e l'INTERPOL per scambiare in modo tempestivo e sicuro informazioni sulle nuove sostanze dopanti e sulle nuove pratiche. L'UE potrebbe sostenere tali sforzi attraverso corsi di formazione e costruendo una rete tra i centri di formazione per le forze dell'ordine.

La Commissione raccomanda che il commercio di sostanze dopanti illecite sia trattato nello stesso modo del commercio di droga in tutta l'UE.

Essa inoltre invita tutti i soggetti responsabili della sanità pubblica a tenere conto dei rischi per la salute dovuti al doping e si rivolge alle organizzazioni sportive affinché elaborino norme di buona pratica per garantire una migliore informazione ed educazione dei giovani sportivi per quanto riguarda le sostanze dopanti, i medicinali su ricetta che potrebbero contenere tali sostanze e i loro effetti sulla salute.

L'UE trarrebbe beneficio da un approccio meglio coordinato alla lotta contro il doping, in particolare se si definissero posizioni comuni nei confronti di Consiglio d'Europa, WADA e UNESCO e si procedesse a uno scambio di informazioni e buone pratiche tra governi, organizzazioni antidoping e laboratori nazionali. In questo contesto, è particolarmente importante che gli Stati membri diano un'attuazione corretta alla convenzione dell'UNESCO contro il doping nello sport.

## **I.3 Rafforzare il ruolo dello sport nel campo dell'istruzione e della formazione**

Grazie al suo ruolo nell'istruzione formale e non formale, lo sport rafforza il capitale umano dell'Europa. I valori veicolati dallo sport aiutano a sviluppare la conoscenza, la motivazione, le qualifiche

---

<sup>179</sup> Attività cosiddetta AFVS o HEPA: Health-Enhancing Physical Activity.

<sup>180</sup> Aspetti della salute connessi con lo stile di vita.

<sup>181</sup> Cooperazione tra organizzazioni sportive, scuole, società civile, genitori e altri soggetti a livello locale.

<sup>182</sup> Formazione degli insegnanti e cooperazione tra scuole.

<sup>183</sup> Guardie di confine, polizia nazionale e locale, dogane ecc.

e la disponibilità a compiere sforzi personali; il tempo trascorso praticando attività sportive a scuola e all'università produce benefici sanitari ed educativi che occorre promuovere.

Sulla base dell'esperienza acquisita nel 2004, Anno europeo dell'istruzione attraverso lo sport, la Commissione incoraggia a sostenere lo sport e l'attività fisica attraverso diverse iniziative nel campo dell'istruzione e della formazione, compreso lo sviluppo di competenze sociali e civiche in conformità della raccomandazione del 2006 sulle competenze chiave per l'apprendimento permanente<sup>(184)</sup>.

La Commissione ritiene importante che, per garantire il reinserimento degli sportivi professionisti nel mercato del lavoro alla fine delle loro carriere sportive, si consideri con tempestività l'esigenza di preparare i giovani sportivi a una "*duplice carriera*" e di istituire centri di formazione locali di alta qualità per tutelare i loro interessi morali, educativi e professionali.

La Commissione ha lanciato uno studio sulla formazione dei giovani sportivi in Europa, dei cui risultati si potrebbe tener conto per le politiche e i programmi di cui sopra.

Gli investimenti e la promozione della formazione dei giovani sportivi di talento nelle condizioni adeguate rappresentano un elemento fondamentale per uno sviluppo sostenibile dello sport a tutti i livelli. La Commissione sottolinea che i sistemi di formazione per i giovani sportivi di talento devono essere aperti a tutti e non possono ammettere discriminazioni basate sulla nazionalità tra i cittadini dell'UE.

Le regole che impongono alle squadre una quota di giocatori formati sul posto possono ritenersi compatibili con le disposizioni del trattato sulla libera circolazione delle persone se non causano una discriminazione diretta basata sulla nazionalità e se gli eventuali effetti discriminatori indiretti possono essere giustificati come proporzionati a un obiettivo legittimo perseguito, ad esempio potenziare e tutelare la formazione e lo sviluppo dei giovani giocatori di talento. Lo studio in corso sulla formazione dei giovani sportivi in Europa fornirà un contributo prezioso per quest'analisi.

#### **I.4 Promuovere il volontariato e la cittadinanza attiva attraverso lo sport**

La partecipazione a una squadra, principi come la correttezza, l'osservanza delle regole del gioco, il rispetto degli altri, la solidarietà e la disciplina rafforzano la cittadinanza attiva, e lo stesso si può dire dell'organizzazione dello sport a livello amatoriale, che si basa su società senza fini di lucro e sul volontariato. Il volontariato nelle organizzazioni sportive fornisce molte occasioni di istruzione non formale, che devono essere riconosciute e potenziate. Lo sport inoltre offre ai giovani possibilità interessanti di impegno e partecipazione alla società, e può aiutarli a rimanere lontani dal crimine.

Si registrano però nuove tendenze nel modo in cui le persone, e in particolare i giovani, praticano lo sport: lo si fa sempre più in modo individuale piuttosto che collettivo e in una struttura organizzata, con una conseguente diminuzione dei volontari attivi nelle società sportive amatoriali.

Per capire meglio le richieste e le esigenze specifiche del settore sportivo amatoriale nel processo decisionale nazionale ed europeo, la Commissione lancerà uno studio europeo sul volontariato nello sport.

#### **I.5 Utilizzare il potenziale dello sport per l'inclusione sociale, l'integrazione e le pari opportunità**

Lo sport contribuisce in modo significativo alla coesione economica e sociale e a una società più integrata. Tutti i componenti della società dovrebbero avere accesso allo sport: occorre pertanto tener conto delle esigenze specifiche e della situazione dei gruppi meno rappresentati, nonché del ruolo

---

<sup>184</sup> Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente (GU L 394 del 30.12.2006).

particolare che lo sport può avere per i giovani, le persone con disabilità e quanti provengono da contesti sfavoriti. Lo sport può anche facilitare l'integrazione nella società dei migranti e delle persone d'origine straniera, e sostenere il dialogo interculturale.

Lo sport promuove un senso comune di appartenenza e partecipazione e può quindi essere anche un importante strumento d'integrazione degli immigrati. Per questo, è importante mettere a disposizione spazi per lo sport e sostenere le attività relative allo sport, affinché immigrati e società di accoglienza possano interagire positivamente.

La Commissione ritiene possibile sfruttare meglio il potenziale dello sport come strumento per l'inclusione sociale nelle politiche, nelle azioni e nei programmi dell'Unione europea e degli Stati membri. Ciò vale anche per il contributo dello sport alla creazione di posti di lavoro e alla crescita e alla ripresa economica, in particolare nelle zone svantaggiate. Le attività sportive senza scopo di lucro che contribuiscono alla coesione sociale e all'inserimento sociale delle categorie vulnerabili possono essere considerate servizi sociali d'interesse generale.

La Commissione inoltre incoraggia gli Stati membri e le organizzazioni dello sport ad adattare le infrastrutture sportive per tener conto delle esigenze delle persone con disabilità. Gli Stati membri e le autorità locali dovrebbero garantire che le strutture e gli alloggi sportivi siano accessibili a tali persone. Occorre anche adottare criteri specifici per garantire la parità d'accesso allo sport per tutti gli allievi, e in modo specifico per i bambini con disabilità. Si promuoverà la formazione di educatori, volontari e personale di società e organizzazioni, affinché sappiano accogliere le persone con disabilità. Nelle sue consultazioni con le parti interessate del settore dello sport, la Commissione rivolge un'attenzione particolare al dialogo coi rappresentanti degli sportivi con disabilità.

Nel quadro della sua Tabella di marcia per la parità tra donne e uomini 2006-2010, la Commissione incoraggerà l'integrazione delle questioni di genere in tutte le sue attività relative allo sport, con un interesse specifico per l'accesso allo sport da parte delle donne immigrate e delle donne appartenenti a minoranze etniche, nonché per l'accesso delle donne alle posizioni decisionali nello sport e la copertura mediatica delle donne nello sport.

## **1.6 Rafforzare la prevenzione e la lotta contro il razzismo e la violenza**

La violenza in occasione delle manifestazioni sportive, in particolare sui campi di calcio, rimane un problema preoccupante e multiforme. Il fenomeno si è spostato dagli stadi al loro esterno, comprese le aree urbane. La Commissione si impegna a contribuire alla prevenzione dei disordini promuovendo e facilitando il dialogo con gli Stati membri, le organizzazioni internazionali<sup>(185)</sup>, le organizzazioni sportive, le forze dell'ordine e altre parti interessate<sup>(186)</sup>. Le forze dell'ordine non possono affrontare da sole le cause sottostanti alla violenza nello sport.

La Commissione incoraggia lo scambio di buone pratiche e di informazioni operative fra i servizi di polizia e/o le autorità sportive per quanto riguarda i tifosi pericolosi. Occorre curarsi in modo particolare anche della formazione della polizia in materia di gestione delle folle e di contrasto al teppismo.

Lo sport interessa tutti i cittadini indipendentemente da genere, razza, età, disabilità, religione e convinzioni personali, orientamento sessuale e provenienza sociale o economica. La Commissione ha condannato a più riprese tutte le manifestazioni di razzismo e di xenofobia, in quanto incompatibili coi valori dell'UE.

---

<sup>185</sup> Ad es. il Consiglio d'Europa.

<sup>186</sup> Come le organizzazioni dei tifosi e le autorità locali.

## **I.7 Condividere i nostri valori con le altre parti del mondo**

Lo sport può svolgere un ruolo per quanto riguarda vari aspetti delle relazioni esterne dell'UE: può fare da elemento dei programmi di assistenza esterna, da fattore di dialogo coi paesi *partner* e da componente della diplomazia pubblica dell'UE.

Lo sport ha un considerevole potenziale di promozione, attraverso azioni concrete, di istruzione, salute, dialogo interculturale, sviluppo e pace.

La Commissione promuoverà l'utilizzo dello sport come strumento nella sua politica di sviluppo, e in particolare:

1. promuoverà lo sport e l'educazione fisica come elementi essenziali di un'istruzione di qualità e come mezzi per rendere più interessante la scuola e migliorare la frequenza degli allievi;
2. individuerà le azioni utili a migliorare l'accesso delle ragazze e delle donne all'educazione fisica e allo sport, con l'obiettivo di aiutarle a sviluppare fiducia, migliorare l'integrazione sociale, superare i pregiudizi e promuovere stili di vita sani e l'accesso delle donne all'istruzione;
3. sosterrà campagne di sensibilizzazione e promozione della salute attraverso lo sport.

## **I.8 Promuovere lo sviluppo sostenibile**

Le attività, gli impianti e le manifestazioni sportive hanno un impatto significativo sull'ambiente. È importante promuovere una gestione ecologicamente razionale, che risulti adeguata fra l'altro a gestire gli appalti verdi, le emissioni di gas a effetto serra, l'efficienza energetica, l'eliminazione dei rifiuti e il trattamento dell'acqua e dei suoli.

Le organizzazioni sportive e gli iniziatori di eventi sportivi in Europa dovrebbero adottare obiettivi ambientali atti a rendere ecologicamente sostenibili le rispettive attività. Migliorando la propria credibilità sui problemi ambientali, le organizzazioni responsabili possono aspettarsi vantaggi specifici quando si candidano ad ospitare eventi sportivi, e vantaggi economici collegati a un uso più razionale delle risorse naturali.

## **II. LA DIMENSIONE ECONOMICA DELLO SPORT**

Lo sport è un settore dinamico e in rapida crescita, il cui impatto macroeconomico è sottovalutato, e che può contribuire agli obiettivi di Lisbona di crescita e creazione di posti di lavoro. Esso può servire da strumento di sviluppo regionale e locale, riqualificazione urbana e sviluppo rurale. Lo sport interagisce col turismo e può stimolare il miglioramento delle infrastrutture e l'inizio di nuove collaborazioni per il finanziamento delle strutture sportive e ricreative.

Sebbene manchino in generale dati affidabili e comparabili sul peso economico dello sport, la sua importanza è confermata dagli studi e dalle analisi su contabilità nazionali, aspetti economici degli eventi sportivi di vasta scala e costi fisici dell'inattività, anche per quanto riguarda l'invecchiamento della popolazione.

Uno studio presentato nel 2006 durante la presidenza austriaca afferma che lo sport in senso ampio ha generato un valore aggiunto di 407 miliardi di euro nel 2004, il che corrisponde al 3,7% del PIL dell'UE, e occupazione per 15 milioni di persone, pari al 5,4% della forza lavoro (<sup>187</sup>). Questo contributo dello sport dovrebbe essere reso più visibile e promosso nelle politiche dell'UE.

---

<sup>187</sup> D. Dimitrov / C. Helmenstein / A. Kleissner / B. Moser / J. Schindler: *Die makroökonomischen Effekte des Sports in Europa*, Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts, Sektion Sport, Wien, 2006.

Una parte crescente del valore economico dello sport è connessa coi diritti di proprietà intellettuale, come diritti d'autore, comunicazioni commerciali, marchi registrati e diritti d'immagine e di trasmissione. In un settore sempre più globalizzato e dinamico, l'efficace applicazione dei diritti di proprietà intellettuale in tutto il mondo sta diventando un elemento essenziale per la salute dell'economia sportiva. È anche importante che ai riceventi sia garantita la possibilità di accedere a distanza alle manifestazioni sportive che si tengono in un altro paese dell'UE.

Peraltro, nonostante l'importanza economica generale dello sport, la maggior parte delle attività sportive si svolge in strutture senza scopo di lucro, molte delle quali hanno bisogno di aiuti pubblici per poter dare accesso alle attività sportive a tutti i cittadini.

## **II.1 Creare una base più sicura per gli aiuti pubblici allo sport**

Le organizzazioni sportive hanno diverse fonti di reddito, comprese le quote di adesione e i proventi della vendita dei biglietti, la pubblicità e le sponsorizzazioni, i diritti di trasmissione, la redistribuzione degli utili all'interno delle federazioni, il *merchandising*, gli aiuti pubblici ecc., ma alcune organizzazioni hanno un accesso considerevolmente migliore di altre alle risorse provenienti dagli operatori economici, anche se in alcuni casi è in funzione un sistema efficace di redistribuzione.

Nello sport praticato a livello di base, pari opportunità e accesso aperto alle attività sportive possono essere garantiti soltanto attraverso una forte partecipazione pubblica. La Commissione capisce l'importanza degli aiuti pubblici allo sport di base e allo sport per tutti, ed è a favore di tale sostegno se fornito in conformità del diritto comunitario.

In molti Stati membri, lo sport è parzialmente finanziato attraverso una tassa o un tributo sul settore delle scommesse e delle lotterie autorizzate o gestite dalla mano pubblica. La Commissione invita gli Stati membri a riflettere su come mantenere e sviluppare al meglio un modello di finanziamento sostenibile per fornire un sostegno di lungo termine alle organizzazioni sportive.

## **III. L'ORGANIZZAZIONE DELLO SPORT**

Il dibattito politico sullo sport in Europa spesso attribuisce un'importanza considerevole al cosiddetto "*modello europeo dello sport*".

La Commissione ritiene che certi valori e tradizioni dello sport europeo debbano essere promossi. Data la diversità e la complessità delle strutture sportive europee essa ritiene però che non sia realistico provare a definire un modello unico di organizzazione dello sport in Europa. Inoltre, gli sviluppi economici e sociali comuni alla maggior parte degli Stati membri <sup>(188)</sup> hanno aperto nuove sfide per l'organizzazione dello sport in Europa. L'emergere di nuovi soggetti <sup>(189)</sup> apre nuovi problemi di gestione, democrazia e rappresentanza degli interessi all'interno del movimento sportivo.

La Commissione può intervenire per incoraggiare la condivisione delle buone pratiche nella gestione del settore sportivo e può contribuire a sviluppare un complesso di principi comuni di buona gestione dello sport, come trasparenza, democrazia, responsabilità e rappresentanza delle parti interessate (associazioni, federazioni, giocatori, società, leghe, tifosi ecc.). Facendo questo, la Commissione si baserà

---

<sup>188</sup> Crescente commercializzazione, oneri per la spesa pubblica, aumento del numero di partecipanti e ristagno del numero di lavoratori volontari.

<sup>189</sup> Chi pratica sport fuori dalle discipline organizzate, società sportive professionistiche ecc.

sul lavoro precedente<sup>190</sup>) e presterà attenzione alla rappresentanza delle donne nelle posizioni gestionali e dirigenziali.

La Commissione riconosce l'autonomia delle organizzazioni sportive e delle loro strutture rappresentative (come le leghe), e riconosce anche che la gestione dello sport è soprattutto di competenza degli enti sportivi preposti e, in una certa misura, degli Stati membri e delle parti sociali ma sottolinea che il dialogo con le organizzazioni sportive ha sottoposto alla sua attenzione una serie di questioni, di cui l'istituzione si occupa nel presente documento.

La Commissione ritiene che la maggior parte delle sfide possa essere affrontata attraverso un'autoregolamentazione rispettosa dei principi di buona gestione, purché il diritto dell'UE sia rispettato, ed è pronta a dare il suo appoggio o, se necessario, a prendere gli opportuni provvedimenti.

### III.1 La specificità dello sport

L'attività sportiva è soggetta all'applicazione del diritto dell'UE, come esposto dettagliatamente nel documento di lavoro dei servizi della Commissione e nei relativi allegati. Le disposizioni relative alla concorrenza e al mercato interno si applicano allo sport in quanto quest'ultimo costituisce un'attività economica.

Lo sport è anche soggetto ad altri aspetti importanti del diritto dell'UE, come il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, le norme relative alla cittadinanza dell'Unione e la parità uomo-donna per quanto riguarda il lavoro.

Allo stesso tempo, lo sport ha alcune caratteristiche specifiche, spesso definite "*la specificità dello sport*". La specificità dello sport europeo può essere vista sotto due angolazioni:

1. la specificità delle attività e delle regole sportive, come le gare distinte per uomini e donne, la limitazione del numero di partecipanti alle competizioni e la necessità di assicurare un risultato non prevedibile in anticipo, nonché di mantenere un equilibrio fra le società che partecipano alle stesse competizioni;
2. la specificità della struttura sportiva, che comprende in particolare l'autonomia e la diversità delle organizzazioni dello sport, una struttura a piramide delle gare dal livello di base a quello professionistico di punta e meccanismi organizzati di solidarietà tra i diversi livelli e operatori, l'organizzazione dello sport su base nazionale e il principio di una federazione unica per sport.

La giurisprudenza dei tribunali europei e le decisioni della Commissione europea indicano come la specificità dello sport sia stata riconosciuta e considerata e forniscono orientamenti sul modo di applicare il diritto dell'UE al settore sportivo. In linea con la giurisprudenza invalsa, la specificità dello sport continuerà a essere riconosciuta, ma non può essere intesa in modo da giustificare un'esenzione generale dall'applicazione del diritto dell'UE.

Come è spiegato dettagliatamente nel documento di lavoro dei servizi della Commissione e nei relativi allegati, ci sono norme organizzative dello sport che - in ragione dei loro obiettivi legittimi - non sembrano violare le disposizioni antitrust del trattato CE, purché i loro eventuali effetti contrari alla concorrenza siano pertinenti e proporzionati agli obiettivi perseguiti. Esempi di tali norme sono le "*regole del gioco*" (ad es. regole che fissano la lunghezza delle partite o il numero di giocatori sul campo), le norme relative ai criteri di selezione per le competizioni sportive, sulle gare "*in casa*" e "*fuori casa*", quelle che vietano il cumulo di proprietà di società, quelle sulla composizione delle squadre nazionali, sul doping e sui periodi di trasferimento.

---

<sup>190</sup> Ad es. sulla conferenza intitolata "*Le regole del gioco*" organizzata nel 2001 dalla FIA e dall'EOC e sulla Valutazione indipendente sullo sport europeo del 2006.

Tuttavia, se una certa regola sportiva sia compatibile con le norme UE in materia di concorrenza può essere valutato soltanto caso per caso, come recentemente confermato dalla Corte di giustizia europea nella sua sentenza sul caso Meca Medina <sup>(191)</sup>. La Corte ha fornito un chiarimento per quanto riguarda gli effetti del diritto dell'UE sulle regole sportive, respingendo la nozione di “*regole puramente sportive*” in quanto irrilevante per la questione dell'applicabilità al settore sportivo delle norme UE sulla concorrenza.

La Corte ha riconosciuto che la specificità dello sport deve essere presa in considerazione nel senso che gli effetti restrittivi per la concorrenza inerenti all'organizzazione e a uno svolgimento adeguato delle competizioni sportive non infrangono le norme UE sulla concorrenza, purché tali norme siano proporzionate all'interesse sportivo legittimo perseguito.

L'esigenza di accertarsi che tale proporzionalità sia rispettata implica la necessità di considerare le caratteristiche specifiche di ogni caso e non permette di formulare orientamenti generali sull'applicazione al settore dello sport delle norme relative alla concorrenza.

### **III.2 Libera circolazione e nazionalità**

L'organizzazione dello sport e delle gare su base nazionale fa parte dei dati storici e culturali dell'approccio europeo allo sport, e corrisponde alla volontà dei cittadini europei. In particolare, le squadre nazionali svolgono un ruolo essenziale non soltanto in termini identitari, ma anche perché garantiscono la solidarietà con lo sport di base, e dunque meritano di essere mantenute.

La discriminazione in base alla nazionalità è proibita dai trattati, che stabiliscono il diritto di tutti i cittadini dell'Unione di spostarsi e soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri. I trattati inoltre hanno lo scopo di eliminare qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità tra i lavoratori degli Stati membri per quanto riguarda l'occupazione, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro e d'impiego. Gli stessi divieti si applicano alla discriminazione basata sulla nazionalità nella prestazione di servizi. Inoltre, l'adesione alle società sportive e la partecipazione alle gare sono fattori pertinenti di promozione dell'integrazione di tutti i residenti nella società del paese di accoglienza.

La parità di trattamento riguarda anche i cittadini dei paesi firmatari di accordi con l'UE contenenti clausole di non discriminazione, e che lavorano legalmente sul territorio degli Stati membri.

La Commissione ribadisce il proprio consenso a restrizioni limitate e proporzionate <sup>(192)</sup> al principio della libera circolazione, in particolare per quanto riguarda:

1. il diritto di scegliere atleti nazionali per le gare cui partecipano le squadre nazionali;
2. la necessità di limitare il numero di partecipanti a una stessa gara;
3. la fissazione di termini per i trasferimenti di giocatori negli sport di squadra.

### **III.3 Trasferimenti**

In assenza di norme sui trasferimenti, la correttezza delle competizioni sportive potrebbe essere compromessa dalle società che reclutano giocatori in una data stagione per avere la meglio sui concorrenti. Allo stesso tempo, le regole sul trasferimento dei giocatori devono rispettare il diritto dell'UE <sup>(193)</sup>.

---

<sup>191</sup> Causa C-519/04P, *Meca Medina v. Commissione*, Racc. 2006, I-6991. Per ulteriori dettagli cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione.

<sup>192</sup> In linea con le disposizioni del trattato UE sulla libera circolazione e con le sentenze della Corte di giustizia europea.

<sup>193</sup> Disposizioni sulla concorrenza e sulla libera circolazione dei lavoratori.

Nel 2001, contestualmente alla trattazione di un caso di presunte infrazioni alle norme CE sulla concorrenza e dopo le relative discussioni con la Commissione, le autorità calcistiche si sono impegnate a rivedere i regolamenti della FIFA sui trasferimenti internazionali prevedendo una compensazione per i costi di formazione sostenuti dalle società sportive, l'istituzione di periodi di trasferimento, la tutela dell'istruzione scolastica dei giocatori minorenni e un accesso garantito ai tribunali nazionali.

La Commissione considera tale sistema un esempio di buone pratiche che assicura un equilibrio competitivo tra le società sportive e tiene conto delle norme del diritto dell'UE.

Il trasferimento di giocatori desta anche preoccupazioni per quanto riguarda la legalità dei relativi flussi finanziari. Per aumentare la trasparenza dei flussi di denaro connessi coi trasferimenti, un sistema di informazione e di verifica dei trasferimenti potrebbe rappresentare una soluzione efficace.

La Commissione è del parere che tale sistema dovrebbe avere soltanto una funzione di controllo, e che le transazioni finanziarie dovrebbero essere condotte direttamente fra le parti interessate. A seconda dello sport, il sistema potrebbe essere gestito dall'organizzazione europea competente per quel determinato sport, o dai sistemi d'informazione e di verifica degli Stati membri.

### **III.4 Agenti dei giocatori**

Lo sviluppo di un mercato dei giocatori veramente europeo e l'aumento del livello retributivo dei giocatori di alcuni sport hanno avuto come effetto una maggiore attività degli agenti dei giocatori. In un contesto giuridico sempre più complesso, molti giocatori (ma anche varie società sportive) ricorrono ai servizi di agenti per negoziare e firmare i contratti.

Si ha notizia di cattive pratiche nell'attività di alcuni agenti, che hanno dato luogo a casi di corruzione, riciclaggio di denaro e sfruttamento dei giocatori minorenni: pratiche del genere sono dannose per lo sport in generale e sollevano seri problemi di gestione. La salute e la sicurezza dei giocatori, in particolare di quelli minorenni, devono essere protette e le attività criminali combattute.

Gli agenti inoltre sono soggetti a norme diverse a seconda degli Stati membri: alcuni paesi hanno introdotto norme specifiche sugli agenti dei giocatori, mentre in altri il diritto applicabile è la legge generale riguardante i servizi di collocamento, ma con riferimenti agli agenti dei giocatori. Anche alcune federazioni internazionali (FIFA, FIBA) hanno introdotto normative proprie.

Per queste ragioni, l'UE è stata invitata a più riprese a regolamentare l'attività degli agenti dei giocatori, attraverso un'iniziativa legislativa europea.

### **III.5 Tutela dei minori**

Lo sfruttamento dei giovani giocatori è un fenomeno costante, e il problema più serio riguarda i bambini che non vengono selezionati per le gare e sono abbandonati in un paese straniero, e che così scivolano spesso in una posizione irregolare che ne favorisce l'ulteriore sfruttamento.

Sebbene nella maggior parte dei casi questo fenomeno non rientri nella definizione legale della tratta di esseri umani, si tratta comunque di un fenomeno inaccettabile alla luce dei valori fondamentali riconosciuti dall'UE e dai suoi Stati membri, oltre a essere contrario ai valori dello sport. Occorre quindi applicare con rigore le misure protettive per i minori non accompagnati inserite nelle leggi sull'immigrazione degli Stati membri, e si devono combattere gli abusi e le molestie sessuali sui minori nel mondo dello sport. (...)

### **III.6 Corruzione, riciclaggio di denaro e altre forme di crimine finanziario**

La corruzione, il riciclaggio di denaro e le altre forme di crimine finanziario toccano lo sport a livello locale, nazionale e internazionale. Visto l'alto grado d'internazionalizzazione del settore, la corruzione nello sport assume spesso aspetti transfrontalieri: i problemi di corruzione con una dimensione europea devono essere affrontati a livello europeo, e i meccanismi antiriciclaggio devono applicarsi efficacemente anche al mondo sportivo.

### **III.7 Mezzi di comunicazione**

Le questioni riguardanti il rapporto fra il settore dello sport e i mezzi di comunicazione che se ne occupano (<sup>194</sup>) sono diventate determinanti, perché i diritti televisivi sono la fonte primaria di reddito per lo sport professionale in Europa e, d'altro canto, i diritti di trasmissione degli eventi sportivi sono una rilevante fonte di contenuti per molti operatori del settore delle comunicazioni.

Lo sport è stato una forza propulsiva dell'emergere di nuovi mezzi di comunicazione e di servizi televisivi interattivi. La Commissione continuerà a sostenere il diritto all'informazione e un accesso ampio per i cittadini alla trasmissione di eventi sportivi, due elementi considerati di grande interesse e importanza per la società.

L'applicazione delle disposizioni del trattato CE sulla concorrenza alla vendita dei diritti di trasmissione degli eventi sportivi tiene conto di una serie di caratteristiche specifiche del settore. I diritti di trasmissione nel settore dello sport a volte vengono venduti collettivamente da un'associazione sportiva per conto delle singole società (<sup>195</sup>). Anche se la vendita collettiva dei diritti di trasmissione crea problemi di concorrenza, la Commissione l'ha accettata, a certe condizioni: essa infatti può essere importante per la redistribuzione del reddito, divenendo così uno strumento per arrivare a una maggiore solidarietà fra sport.

La Commissione riconosce l'importanza di una redistribuzione equa del reddito tra le società, anche quelle più piccole, e tra lo sport professionale e quello amatoriale.

## **IV DIALOGO**

### **IV.1 Dialogo strutturato**

Lo sport europeo è caratterizzato da un gran numero di strutture complesse e diversificate con vari tipi di status giuridico e livelli di autonomia a seconda degli Stati membri. A differenza di altri settori e per la natura stessa dello sport organizzato, le strutture sportive europee sono in genere meno sviluppate delle strutture sportive a livello nazionale e internazionale. Inoltre, lo sport europeo in genere è organizzato secondo strutture continentali, e non a livello di UE.

Le parti interessate convengono che la Commissione ha un ruolo importante nel contribuire al dibattito europeo sullo sport, e può mettere a disposizione una piattaforma per il dialogo con le parti interessate del settore dello sport. L'ampia consultazione con le parti interessate è uno degli obblighi della Commissione secondo i trattati.

Vista la complessità e diversità della cultura sportiva in Europa, la Commissione intende coinvolgere nel suo dialogo strutturato in particolare i seguenti soggetti:

1. le federazioni sportive europee;
2. le organizzazioni sportive europee, in particolare i Comitati olimpici europei (EOC), il Comitato paralimpico europeo (EPC) e le organizzazioni sportive europee non

---

<sup>194</sup> La televisione in particolare.

<sup>195</sup> Ma ci sono società che commercializzano individualmente questi diritti.

- governative;
3. le confederazioni sportive nazionali e i Comitati nazionali olimpico e paralimpico;
  4. altri soggetti attivi nel settore dello sport rappresentati a livello europeo, comprese le parti sociali;
  5. altre organizzazioni europee e internazionali, in particolare le strutture per lo sport del Consiglio d'Europa ed enti delle Nazioni Unite come l'UNESCO e l'OMS.

## **IV.2 Dialogo sociale**

Alla luce del crescente numero di sfide aperte per la gestione dello sport, il dialogo sociale a livello europeo può contribuire ad affrontare le preoccupazioni comuni di datori di lavoro e atleti, compresi gli accordi sul rapporto lavorativo e sulle condizioni di lavoro nel settore, in conformità delle disposizioni del trattato CE.

La Commissione ha sostenuto progetti per il consolidamento del dialogo sociale nel settore dello sport in generale e in quello del calcio in particolare. Questi progetti hanno creato una base per il dialogo sociale a livello europeo e il consolidamento di organizzazioni a livello europeo. La Commissione può istituire un Comitato di dialogo sociale settoriale sulla base di una richiesta congiunta delle parti sociali.

La Commissione ritiene che un dialogo sociale europeo nel settore dello sport o nei suoi sottosettori (ad es. il calcio) sarebbe uno strumento in grado di consentire alle parti sociali di contribuire all'organizzazione del rapporto lavorativo e delle condizioni di lavoro in modo attivo e partecipato. In questo settore, il dialogo sociale potrebbe anche portare a stabilire carte o codici di condotta condivisi da tutti e relativi alle questioni che riguardano la formazione, le condizioni di lavoro e la tutela dei giovani.

## **V. CONCLUSIONI**

Il presente Libro bianco contiene una serie di azioni che la Commissione intende realizzare o sostenere: esse nel loro insieme formano il piano d'azione "*Pierre de Coubertin*", che nei prossimi anni ispirerà la Commissione nelle sue attività riguardanti lo sport.



## PROFILI DI RESPONSABILITA' CIVILE E PENALE NELLO SPORT

Lina Musumarra

### Premessa

Il tema in esame, dal punto di vista giuridico-normativo, coinvolge molteplici profili, primo fra tutti quello della sicurezza, da intendersi nell'accezione più ampia del termine, comprendente tutti quegli interventi finalizzati a garantire la tutela della salute del cittadino/consumatore-utente sportivo – sia nella veste di praticante un'attività sportiva a livello amatoriale, dilettantistico o professionistico, sia in quella di spettatore di un evento sportivo, sia nella veste di operatore del settore (allenatore, istruttore, insegnante) – con riferimento, pertanto, non solo alla sua sanità personale, fisica e psichica, ma anche alla salubrità dell'ambiente e dei luoghi in cui si pratica l'attività sportiva o si svolge la manifestazione sportiva (cfr., per gli approfondimenti, AA.VV., *La gestione della sicurezza negli impianti sportivi*, a cura di L. Musumarra, Collana Lex, Expert Edizioni, 2009).

Occorre sottolineare, altresì, per quanto concerne le fonti normative che disciplinano il settore oggetto della presente dispensa, come la revisione operata dalla legge costituzionale n. 3/2001, nel riformare il titolo quinto della Costituzione, ha indicato, nell'art. 117, fra le materie di legislazione concorrente, quelle relative alla tutela e sicurezza del lavoro; tutela della salute; ordinamento sportivo. Al legislatore statale è attribuita in tal caso la formulazione dei principi cd. fondamentali, mentre alla normativa regionale la disciplina d'attuazione.

### I. Profili di responsabilità civile

Passando, quindi, ad esaminare, in generale, i profili di responsabilità civile, occorre preliminarmente richiamare la nozione di *rischio sportivo*, da intendere “*quale aumento del pericolo*”, ovvero quale “*maggior probabilità del verificarsi di un evento*”, la quale può essere limitata attraverso l'adozione di idonee cautele.

Infatti, tale elemento varia nella sua intensità a seconda della tipologia di sport praticato, distinguendosi tra:

- attività sportive in cui i rischi sono a carico dei partecipanti alla gara;
- attività sportive che possano determinare pericolo anche per il pubblico che assiste alla manifestazione.

Secondo una recente analisi della dottrina in materia, al fine di valutare le responsabilità che possono derivare dall'inosservanza di determinate regole, è stata operata una distinzione tra regole tecniche di organizzazione e regole tecniche di gioco e di gara. Le prime disciplinano il rapporto associativo tra gli enti e i soggetti appartenenti ad istituzioni dell'ordinamento sportivo, nonché organizzano il funzionamento degli organi ed istituti preposti a ciascuna disciplina sportiva. Le seconde disciplinano lo svolgimento della gara.

L'inosservanza delle prime regole può essere fonte di responsabilità civile in relazione a determinati comportamenti assunti durante l'organizzazione del gioco o comunque nella predisposizione dei mezzi tecnici (cfr. R. Mazzon, *Danni da cose in custodia e ambito sportivo: campi da calcio, tennis, bowling, piste da sci, etc.*, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it) - sez. interessi protetti/sport, 2 maggio 2013; G. Liotta, *Attività sportive e responsabilità dell'organizzatore*, Jovene editore, 2005; sul tema della responsabilità civile nello sport, si richiamano, altresì, F. Di Ciommo e V. Viti, *La responsabilità civile in ambito sportivo*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto sportivo* (a cura di L. Cantamessa, G.M. Riccio, G. Sciancalepore), Giuffrè, 2008; S. Salimbene, *Attività pericolosa e organizzatore di evento sportivo*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto sportivo*,

cit.; L. Musumarra, *Il rischio sportivo*, in AA.VV., *Diritto dello Sport* (a cura di L. Musumarra), Le Monnier Università – Mondadori Education, 2008; L. Musumarra, *Gli steward: la gestione della sicurezza negli impianti sportivi*, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it), 22.01.2008; L. Musumarra, *La gestione della sicurezza negli impianti sportivi*, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), n.1/2008; L. Musumarra, *Organizzazione e servizio degli Steward negli stadi: profili di responsabilità amministrativa* – Nota alle sentenze del tribunale di Verona del 4 marzo 2011 n. 586 e 590, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), n. 3/2011; S. Galligani, A. Piscini, *Riflessioni per un quadro generale della responsabilità civile nell'organizzazione di un evento sportivo*, in RDES, fasc. 3, 2007, pp. 113 ss.; M. Grassani, *La responsabilità risarcitoria dell'organizzazione dell'evento sportivo – Il caso Juventus*, in RDES, fasc. 2, 2005, pp. 119 ss.; A. Maietta, *La responsabilità civile delle società di calcio: osservazioni a margine del caso "Giampà"*, in RDES; fasc. 1, 2005, pp. 41 ss.; V. Mirra, *Attività sportiva: responsabilità civile, danni e rischio consentito*, in [www.overlex.com](http://www.overlex.com), 2005)

Con il termine organizzatore ci si riferisce alla “*persona fisica, giuridica, associazione, comitato che promuove, con conseguente assunzione di responsabilità civile, penale ed amministrativa, l'incontro di uno o più atleti al fine di raggiungere un risultato in una o più discipline sportive, prescindendo dalla presenza o meno di spettatori*”. In particolare, tra le incombenze svolte da tale figura, rientra: - la predisposizione di tutte quelle misure di protezione atte ad eliminare i rischi di danno nei confronti di atleti e spettatori; - il controllo delle attrezzature utilizzate nelle specifiche discipline sportive; - la verifica della idoneità dei luoghi in cui deve svolgersi la competizione sportiva; - la richiesta delle autorizzazioni e permessi necessari; - l'obbligo di comunicazione del regolamento di gioco all'autorità di pubblica sicurezza; - la verifica delle condizioni psico-fisiche dei gareggianti.

Di norma, sulla base della copiosa elaborazione giurisprudenziale sul tema, gli eventi di danno riferiti alle regole tecniche di organizzazione, vengono ricondotti alla disciplina giuridica della responsabilità fondata sulla colpa rilevante ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., il quale dispone che “*qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona a-d altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*”. Tra le sentenze più significative sul punto, il Tribunale di Cassino ha affermato che “*il gestore di un impianto sportivo e l'organizzatore della gara non rispondono dei danni subiti da un atleta (nella specie, calciatore colpito al volto da una pallonata), a meno che l'infortunato non deduca e dimostri che il danno è stato causato (o concausato) dalle concrete modalità di organizzazione o gestione dell'impianto, dalla mancanza di misure di sicurezza, o dal ritardo nell'intervento di sanitari*” (sentenza 18 aprile 2002, Cecovic c. Mantova e altro; cfr., altresì, Cass., sent. n. 21664/2005; cfr., in tempi più recenti, Cass. sent. 19 febbraio 2013 n. 4018, nella quale si ribadisce che la colpa del gestore di una pista da sci ex art. 2043 cod. civ. sussiste per la mancata adozione di protezioni e segnalazioni, “*solo quando sussistono condizioni particolari di pericolo, assumendo rilievo al riguardo anche la condotta colposa del danneggiato*”; Cass. sent. n. 13940/2012).

In particolare, secondo i giudici di legittimità (cfr. Cass., sent. 20 febbraio 1997, n. 1564) “*poiché l'attività agonistica implica da parte di coloro che vi partecipano, l'accettazione del rischio dei danni rientranti nell'alea normale del gioco, gli organizzatori, al fine di sottrarsi alla pretesa risarcitoria avanzata nei loro confronti, hanno il solo onere di dimostrare che hanno predisposto le normali cautele atte a contenere il suddetto rischio nei limiti confacenti alla specifica attività sportiva*”. A tale orientamento si conforma la sopra richiamata sentenza del Tribunale di Cassino.

Si rileva, in base alla giurisprudenza in materia, che l'osservanza delle disposizioni del regolamento di gara o dei comandi e/o divieti imposti dagli organi tecnici o dalla autorità di polizia, non è sufficiente ad escludere la responsabilità dell'organizzatore, dovendosi accertare se questi abbia avuto cura di predisporre le misure protettive necessarie per prevenire eventi dannosi per i competitori e per i terzi. La responsabilità della società sportiva quale organizzatore dell'evento sportivo, si atteggia diversamente a seconda che le potenziali “vittime” siano gli atleti o gli spettatori, e tale distinzione è importante ai fini della qualificazione dell'attività di organizzazione come “pericolosa”. Sul punto è necessario, altresì, evidenziare che la Corte di Cassazione, con la sentenza 27 ottobre 2005, n. 20908, ha statuito che “*in tema di responsabilità civile per lesioni cagionate nel contesto di un'attività agonistica non possono considerarsi partecipanti solo gli atleti in gara, ma anche tutti coloro che sono posti al centro o ai limiti del campo di gara per compiere una funzione indispensabile allo svolgimento della competizione*”. In tal caso “*dei danni eventualmente sofferti da questi ultimi ad opera di un concorrente, rientranti nell'alea normale, non rispondono gli organizzatori,*

*ove abbiano predisposto le normali cautele atte a contenere il rischio nei limiti confacenti alla specifica attività sportiva*” (trattasi, nel caso di specie, di sinistro occorso ad un guardaporte che durante una gara di sci di slalom gigante era stato investito e colpito al volto da un concorrente uscito di pista a grande velocità).

Per la Cassazione l'illecito sportivo presuppone il consenso dell'avente diritto e ricorre quando la condotta lesiva sia finalisticamente inserita nel contesto di un'attività sportiva; una responsabilità colposa si ha quando la condotta lesiva superi il cd. rischio consentito e *“trasmodi nel disprezzo per l'altrui integrità fisica, mentre una responsabilità per dolo sarà rilevata quando la gara sia soltanto l'occasione dell'azione lesiva”* (Cass. pen., 20 novembre 1973).

Il legislatore, sottraendosi ad una tipizzazione delle attività pericolose, ha rimesso al giudice la valutazione dei singoli casi, privilegiando le caratteristiche oggettive dell'attività svolta e la natura dei mezzi impiegati. Ciò ha indotto la giurisprudenza a parlare di *“fattispecie aperta”*, distinguendo tra attività pericolose tipiche, in quanto individuate da leggi o regolamenti, e atipiche, in quanto caratterizzate da una spiccata potenzialità offensiva (cfr. Cass., sent. n. 5341/1998; conforme, Cass., sent. n. 1160/2007, la quale precisa, in relazione ad un incidente occorso su una pista da sci, che *“ciò che è notoriamente pericolosa è l'attività sciistica in sé, ossia la pratica sportiva dello sci, che è, tuttavia, attività ben diversa e distinta da quella di gestione dei relativi impianti”*).

Le prime si ricollegano a quelle norme di carattere preventivo che esigono il rispetto di precise cautele per assicurare la tutela di coloro che vengono in contatto con lo svolgimento di determinati lavori. Indice di pericolosità è quindi la disciplina del settore da parte di leggi di pubblica sicurezza, di leggi speciali per la prevenzione dei sinistri, per la tutela della pubblica incolumità, per la sicurezza sul lavoro (si richiama, sul punto, il D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, come integrato dal D.lgs. 3 agosto 2009, n. 106), ovvero la presenza di un'autorizzazione amministrativa alla quale è subordinato l'esercizio dell'impresa stessa.

Nella seconda categoria la giurisprudenza tende a ricondurre tutte quelle attività che, in ragione della propria natura o dei mezzi adoperati, siano connotate da una pericolosità intrinseca superiore al normale. In tal caso l'accertamento della pericolosità, non potendo essere effettuato direttamente dalle singole disposizioni, come nel primo gruppo, è affidato all'apprezzamento del giudice di merito, il quale si dovrà avvalere dei parametri, particolarmente elastici, dettati dall'art. 2050 cod. civ., a mente del quale *“chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di un'attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento, se non prova di aver adottato tutte le misure idonee a evitare il danno”*. Trattasi di un giudizio *ex ante*, che prescinde dalla gravità ed entità del danno in concreto verificatosi, basandosi esclusivamente sulle caratteristiche astratte di rischio insite nell'attività e sulle *“leggi della miglior scienza e esperienza del momento storico”* (Cass., sent. n. 9205/1995).

In forza di tali principi sono state generalmente ritenute attività pericolose, nell'ambito sportivo, l'attività di noleggio di cavalli (Cass., sent. n. 3471/1999) e l'organizzazione di una gara motociclistica (Cass., sent. n. 749/2000). Si è invece negato che la pericolosità possa essere rimessa alla maggiore o minore diligenza impiegata nell'esercizio dell'impresa (Cass., sent. n. 1061/1998). Sotto tale profilo, la Corte di Appello di Milano, con sentenza del 18 maggio 2001 (Soc. Milan A.C. c. Berutti), ha affermato - con estrema attualità per i gravi episodi di violenza collegati al calcio - che *“agli effetti dell'art. 2050 c.c. è pericolosa non solo l'attività così qualificata dalle leggi di pubblica sicurezza o da altre leggi speciali, bensì anche quella che, per sua stessa natura, per le caratteristiche dei mezzi adoperati, o per la spiccata sua potenzialità offensiva, comporti la rilevante possibilità del verificarsi di un danno. Orbene, se il gioco del calcio in sé non può considerarsi pericoloso, più rigida valutazione va compiuta riguardo all'organizzazione di un incontro di calcio professionistico. Muta infatti radicalmente il quadro di insieme, che, pur avendo il suo nucleo nel gioco sportivo intorno al pallone, si sviluppa e si amplifica ben oltre tale ambito. La spiccata conflittualità che si viene frequentemente a creare fra i tifosi delle due squadre in competizione - e che ha gradualmente imposto l'adozione di misure sempre più severe al fine di prevenirne o quantomeno ridurne le conseguenze lesive - è purtroppo talmente scontata da doversi ritenere altamente prevedibile. E' sufficiente riflettere al crescendo di violenze adiacenti, per pervenire alla conferma del convincimento (espresso nel giudizio di primo grado) sulla intrinseca pericolosità dell'organizzazione agonistica di un incontro calcistico, nel corso della quale le intemperanze giovanili si manifestano con una virulenza sconosciuta ad altri settori sportivi. Non a sproposito è stato dal primo giudice citato il d.m. 25 agosto 1989 (Norme di*

*sicurezza per la costruzione e l'esercizio di impianti sportivi). (...) Innegabilmente, quindi, la normativa citata denota una particolare attenzione del legislatore per gli impianti sportivi, relativi in particolare alle 'manifestazioni calcistiche'. Né giova alla società calcistica invocare il fatto del terzo, ovvero il caso fortuito, in quanto, ove le cautele adottate fossero state davvero incisive e di copertura totale, l'eventuale lancio di oggetti, bloccato dalla rete di protezione oppure dallo schieramento di uomini all'uopo ingaggiati, non avrebbe raggiunto i tifosi della squadra ospite. Le svolte considerazioni prescindono dalla puntuale riflessione che individua la 'ratio' delle diverse previsioni di presunzione di responsabilità di cui agli artt. 2048-2054 c.c. nella necessità, fatta propria dal legislatore, di bilanciare contrapposti interessi meritevoli di tutela favorendo, sia sul piano sostanziale che processuale, le posizioni più deboli; peraltro in tale ottica, valutata la qualità degli interessi in gioco (quello all'integrità fisica degli spettatori, da una parte, quello economico degli organizzatori, dall'altra) la bilancia pende indubbiamente verso i primi, esposti al rischio di subire lesioni alla persona nel corso della partita, per assistere alla quale hanno corrisposto all'ente organizzatore il prezzo, certo non da poco, del biglietto d'ingresso allo stadio".*

Sul tema in esame, si è nuovamente pronunciata la giurisprudenza di legittimità. Nel primo caso, relativo alla gestione di un impianto per lo sci, i giudici hanno affermato che *"la pericolosità di un'attività va apprezzata, per gli effetti di cui all'art. 2050 del cc, esclusivamente in relazione alla probabilità delle conseguenze dannose che possano derivarne e non anche in riferimento alla diffusione delle modalità con le quali viene comunemente esercitata, che ben potrebbero essere tutte e sempre inadeguate, senza per questo elidere i presupposti per l'applicazione della norma"* (Cass., sent. 26 aprile 2004, n. 7916; sempre in tema di responsabilità nell'organizzazione e gestione dell'attività sciistica si richiamano Cass., sent. 10 febbraio 2005, n. 2706 e Cass., sent. 4 maggio 2005, n. 16695, entrambe oggetto di commento su Il Sole 24 Ore Sport, dicembre 2005; occorre però ricordare che trattasi di orientamento minoritario, atteso che, secondo la giurisprudenza, anche di legittimità, la responsabilità del gestore di un impianto sciistico ha natura contrattuale, qualificandosi il contratto tra utente e gestore come un contratto atipico di *"ski-pass"*, ravvisando talvolta anche un responsabilità extracontrattuale per cose in custodia, ex art. 2051 cod. civ.: cfr., Cass., sent. 6 febbraio 2007, n. 2563; Trib. Cuneo, 14 gennaio 2009, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it), con commento di E. Costa).

Nel richiamare sul punto l'espressione legislativa contenuta nell'articolo 2050 cod. civ. (ovvero *"l'adozione di tutte le misure idonee ad evitare il danno"*) i giudici ritengono che la norma individui un'ipotesi di responsabilità presunta, rilevando che tale disposizione comporta un ampliamento del contenuto del dovere di diligenza, poiché esige che chi pone in essere un'attività pericolosa deve organizzarla preventivamente secondo modalità idonee ad evitare che la pericolosità si traduca in danno (Trib. Prato, 12 dicembre 2011, n. 1438, per il quale *"l'attività di gestione del maneggio può essere considerata pericolosa e rientrare pertanto nell'ambito di applicazione dell'art. 2050 c.c. quando siano coinvolti cavalieri principianti e/o inesperti"*). Escludendo, pertanto, le ipotesi in cui sia la legge a indicare tali cautele (cd. attività pericolosa tipica), la congruità delle misure adottate deve necessariamente fondarsi sulle risorse tecnologiche, sulle regole di esperienza comune o di diligenza professionale normalmente richiesta; e ciò per evitare di ancorare la prova liberatoria al solo caso fortuito. Ai fini della qualificazione della pericolosità, quindi, se è corretto escludere la rilevanza delle modalità con cui un'attività viene comunemente organizzata, altrettanto non può affermarsi in sede di graduazione della responsabilità, configurandosi, diversamente, un'ulteriore ipotesi di responsabilità oggettiva. La Cassazione è poi intervenuta nell'ambito della fattispecie relativa all'organizzazione di una gara sciistica, affermando che *"l'organizzazione di una gara sportiva connotata secondo esperienza di elevata possibilità d'incidenti dannosi, non solo per chi vi assiste ma anche per gli atleti, è da riguardare come esercizio di attività pericolosa, ancorché in rapporto agli atleti nella misura in cui li esponga a conseguenze più gravi di quelle che possono essere prodotte dagli stessi errori degli atleti impegnati nella gara"* (sentenza n. 3528 del 13 febbraio 2009, in Guida al Diritto, n. 30 del 21 marzo 2009, commentata da E. Sacchetti, pp. 30 ss., il quale evidenzia *"il maturato rigore nei confronti dell'organizzazione delle gare in ordine alle cautele ritenute indispensabili: si mette in conto l'errore dell'atleta nel lasciare impregiudicata, ciò nonostante, la responsabilità dell'organizzazione di una gara sportiva, connotata secondo esperienza di elevata possibilità d'incidenti dannosi, non solo per chi vi assiste ma anche per gli atleti, è da riguardare come esercizio di attività pericolosa, ancorché in rapporto agli atleti nella misura in cui li esponga a conseguenze più gravi di quelle che possono essere prodotte dagli stessi errori degli atleti impegnati nella gara. Una presunzione di pericolosità dunque diversamente orientata: assoluta per i danni riportati dai soggetti estranei alla gara, quali gli spettatori, ma rapportata*

*all'aggravamento delle conseguenze dannose per i partecipanti alla gara*"; cfr., altresì, A. Cerbara, *Natura dell'attività di predisposizione del campo di gara*, in [www.rdes.it](http://www.rdes.it), 2009).

Con la sentenza del 22 luglio 2005, n. 27396, la Cassazione ha altresì statuito che: *“il responsabile di una società sportiva che gestisce una piscina è titolare di una posizione di garanzia in forza della quale è tenuto a garantire l'incolumità fisica degli utenti mediante l'idonea organizzazione dell'attività, vigilando sul rispetto delle regole interne e di quelle emanate dalla federazione italiana nuoto, le quali hanno valore di norme di comune prudenza, al fine di impedire che vengano superati i limiti del rischio connesso alla normale pratica sportiva”* (cfr., altresì, Cass. 19 marzo 2012, n. 10717, a tenore della quale il responsabile dell'impianto dove sia presente una piscina *“è titolare di una posizione di garanzia per i rischi che possono derivare dalla fruizione dei servizi prestati”*). Tale posizione non viene meno attraverso il contratto stipulato con l'utente del servizio, *“nemmeno in relazione a quei pericoli connessi ad un utilizzo corretto degli impianti di tale tipo”*).

In altri due casi, la Cassazione ha affermato che *“il responsabile di attrezzature sportive o ricreative è titolare di una posizione di garanzia a tutela dell'incolumità di coloro che le utilizzano, anche a titolo gratuito, sia in forza del principio del neminem laedere, sia nella sua qualità di 'custode' delle stesse attrezzature (come tale civilmente responsabile, per il disposto dell'art. 2051 del codice civile, fuori dall'ipotesi del caso fortuito, dei danni provocati dalla cosa), sia, infine, quando l'uso delle attrezzature dia luogo ad un'attività da qualificarsi pericolosa ai sensi dell'art. 2050 del codice civile, quale soggetto obbligato ad adottare tutte le misure idonee ad evitare l'evento dannoso”* (sentenza 31 marzo 2006, n. 11361).

Nella seconda pronuncia la Corte di legittimità statuisce che *“il responsabile di una società sportiva, avente quindi impianti e attrezzature per lo svolgimento dell'attività sportiva, è titolare di una posizione di garanzia, ai sensi dell'art. 40, comma 2 del Cp, ed è così tenuto, anche ai sensi dell'art. 2051 del codice civile, a garantire l'incolumità fisica degli utenti e ad adottare quelle cautele idonee al fine di impedire che vengano superati i limiti del rischio connesso alla normale pratica sportiva. Al riguardo, poiché l'attività sportiva è prevalentemente pericolosa (anche a non voler considerare gli 'sport estremi'), non può farsi discendere dalla posizione di garanzia un'automatica responsabilità per colpa, giacché la violazione dell'obbligo giuridico di impedire l'evento può discendere solo dalla violazione delle norme prescritte dalle singole federazioni in tema di sicurezza dell'esercizio dell'attività sportiva”* (sentenza 18 maggio 2006, n. 16998).

Sotto tale profilo, si richiama una sentenza della Corte di Cassazione (n. 858 del 17 gennaio 2008), la quale ha riconosciuto il risarcimento del danno (patrimoniale e non patrimoniale), ai sensi degli artt. 2050 e 2051 cod. civ. (il quale, ultimo, disciplina la responsabilità extracontrattuale derivante dai danni prodotti da cose in custodia) a favore di un socio di una palestra, infortunatosi a causa di una cyclette difettosa. In particolare, i giudici, nel confermare la sentenza della Corte di Appello, hanno rilevato che nella fattispecie sia stata correttamente applicata la disposizione di cui all'art. 2051 cod. civ., atteso che:

- il danno si è verificato nell'ambito del dinamismo connesso alla cosa o nello sviluppo di un agente dannoso sorto nella cosa;
- sussiste un potere fisico degli amministratori della società sportiva-palestra sull'attrezzo, al quale potere fisico inerisce il dovere di custodirlo e mantenerne il controllo, in modo da impedire che produca danni a terzi.

Il custode avrebbe potuto liberarsi da tale responsabilità dimostrando il caso fortuito, cioè il fatto estraneo alla sua sfera di custodia, prova che non è stata invece fornita dai gestori della palestra.

La pronuncia in esame presenta, inoltre, un ulteriore profilo di interesse con riferimento all'eccezione sollevata dagli amministratori della palestra, i quali ritengono che l'azione risarcitoria debba essere esercitata nei confronti dell'associazione sportiva e non nei loro confronti, invocando l'art. 38 cod. civ., ai sensi del quale *“per le obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'associazione i terzi possono far valere i propri diritti sul fondo comune. Delle obbligazioni stesse rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione”*. La Corte ha ritenuto tale riferimento erroneo, poiché la norma si riferisce alla responsabilità fideiussoria di colui che

agisce in nome e per conto dell'associazione non riconosciuta rispetto ai terzi e trovando l'art. 38 cod. civ. applicazione nella responsabilità contrattuale, mentre nel caso di specie il socio danneggiato ha agito sulla base di una responsabilità a contenuto extracontrattuale per l'omesso controllo sulla sicurezza degli attrezzi in uso nella palestra. Tale ultimo profilo rileva, altresì, anche con riferimento ai rapporti di lavoro tra il gestore di una palestra e gli allenatori/istruttori/insegnanti che ivi operano e che possono essere chiamati a risarcire un danno dai medesimi causato. La giurisprudenza, per quanto non sempre univoca sul punto, ha riconosciuto la responsabilità extracontrattuale nei confronti dell'associazione sportiva sia in virtù del cd. rapporto organico, che rende responsabili le persone fisiche e gli enti giuridici per l'operato dannoso di coloro che sono inseriti nell'organizzazione burocratica o aziendale, sia in base al disposto dell'art. 2049 cod. civ. (che disciplina la responsabilità dei cd. padroni o committenti per il fatto civilmente illecito compiuto dai propri ausiliari nell'esercizio delle incombenze a cui i medesimi sono stati adibiti). L'applicazione dell'art. 2049 cod. civ. è stata estesa non solo ai contratti di lavoro subordinato, ma a tutti i rapporti di preposizione fondati sul potere di direzione e vigilanza del preponente sul preposto: trattasi di una forma di responsabilità indiretta o oggettiva, per la cui operatività è necessario e sufficiente che l'incombenza abbia una qualsiasi relazione, sia pure marginale, con il predetto rapporto di preposizione, in modo tale che la condotta del preposto possa essere riferita all'ambito delle attività e quindi alla sfera giuridica del preponente. La responsabilità indiretta non richiede, pertanto, un comportamento colposo (cd. *culpa in eligendo* o *culpa in vigilando*) da parte del preponente, ma solamente che l'ausiliare, ricorrendone i presupposti soggettivi, ponga in essere un fatto dannoso, fermo restando che la responsabilità del committente ex art. 2049 cod. civ. non esclude la concorrente responsabilità diretta dell'autore dell'illecito (Cass., sent. n. 10213 del 7 marzo 2001, la quale evidenzia sul punto, trattandosi nella fattispecie di un ente sportivo costituito come associazione non riconosciuta, che le suddette forme di responsabilità extracontrattuale riguardano l'ente nel suo complesso e, quindi, tutti i suoi diversi livelli organizzativi e gestionali, indipendentemente da eventuali previsioni statutarie in tema di riparto di responsabilità nell'ambito dell'organizzazione sportiva; ne consegue che l'ente può essere legittimamente rappresentato nel relativo giudizio in persona del proprio presidente e legale rappresentante *pro tempore*; cfr., altresì, Cass., sent. n. 15394 del 13 luglio 2011, a tenore della quale "*l'associazione sportiva organizzatrice di un evento competitivo agonistico è responsabile per non aver predisposto un regolamento del torneo con la previsione dell'obbligo di visita medica o per non avere detta associazione sottoposto a visita medica il giocatore, o quantomeno chiesto idonea e adeguata certificazione medica ai fini della partecipazione a detto torneo. La responsabilità per l'omesso accertamento all'idoneità sportiva comporta il sorgere della responsabilità (anche ex art. 2049 c.c., per la condotta omissiva del proprio personale), qualora sia accertato che, ove tali adempimenti fossero stati eseguiti, con elevata probabilità il giocatore non avrebbe potuto partecipare alla gara e non sarebbe deceduto, con consequenziale obbligo al risarcimento dei danni, così come stabilito dalla Corte di merito*"). In un altro caso di lesioni subite da un'allieva in palestra, i giudici hanno invece ritenuto che la società sportiva risponde dei danni cagionati a titolo di responsabilità contrattuale, ex art. 1218 cod. civ. (in tema di inadempimento delle obbligazioni). Il Tribunale di Genova, con sentenza del 4 maggio 2000 ha affermato, infatti, che "*la società sportiva ha l'obbligo di garantire con mezzi organizzativi idonei l'incolumità fisica degli allievi e deve, pertanto, organizzare i corsi vigilando sull'attività degli istruttori e sull'andamento delle lezioni, al fine di impedire che vengano superati i confini del rischio connaturato all'attività sportiva stessa (...). Non possono esulare dai doveri organizzativi e di vigilanza altri fattori quali le condizioni fisiche degli allievi, l'età, il sesso, la preparazione e l'esperienza acquisita nella specifica disciplina che viene insegnata. E ciò in ordine alla formazione dei corsi per livelli il più possibile omogenei e per gli esercizi e, infine, per l'attività agonistica, vera o simulata che sia*". Viene in tal modo rivalutato l'aspetto obbligatorio del rapporto contrattuale fra sportivo dilettante ed associazione sportiva, sotto il profilo dell'*individuazione* del contenuto del contratto, per una migliore tutela dell'atleta/praticante, che è anche consumatore-utente sportivo (parimenti cfr. Cass., sent. n. 9437 dell'11 giugno 2012, per la quale "*in caso di danno cagionato dall'allievo a se stesso durante una lezione di sci, la responsabilità della scuola e dell'insegnante è di natura contrattuale, venendo in considerazione l'art. 2049 c.c. solo ove si ravvisi un concorso fra responsabilità contrattuale ed extracontrattuale*").

Sempre in tema di responsabilità ex art. 2051 cod. civ. si richiama la recente sentenza della Cassazione n. 19998 del 30 agosto 2013, a tenore della quale "*il proprietario o gestore di un campo di gioco (nella fattispecie di calcetto) è responsabile ex art. 2051 cod. civ. degli infortuni occorsi ai fruitori di quest'ultimo, ove non alleghi e non provi l'elisione del nesso causale tra la cosa e l'evento, quale può aversi in un contesto di rigoroso rispetto di eventuali normative esistenti o comunque di una concreta configurazione della cosa in condizioni tali da non essere in grado di nuocere normalmente ai suoi fruitori,*

*nell'eventualità di accadimenti imprevedibili ed ascrivibili al fatto del danneggiato stesso - tra i quali una sua imperizia o imprudenza - o di terzi".*

## II. Profili di responsabilità penale

Il tema della cd. colpa sportiva, sotto il profilo dell'illecito penale, è stato affrontato dalla giurisprudenza e dalla dottrina in relazione a numerose fattispecie. La tesi dominante è nel senso di *"qualificare l'esercizio di attività sportiva come una causa di giustificazione e cioè di esclusione dell'antigiuridicità in relazione a fatti che di per sé configurerebbero ipotesi di reato"* (Cass., *ex plurimis*, sent. n. 2765/2000, in Cass. pen., 2001, 215, 505). La questione successiva che si è posta è se il limite della punibilità dei fatti di attività sportiva violenta dovesse essere individuato con riferimento al consenso dell'avente diritto, ex art. 50 c.p., all'esercizio del diritto, ex art. 51 c.p., ovvero integrasse una causa di giustificazione non codificata. La prima tesi è stata ampiamente criticata, atteso che verrebbe forzato il limite normativo della tutela di un bene, per principio indisponibile, quale è appunto quello alla vita o all'integrità fisica (in tal senso, Cass., sent. n. 1951/2000, in Cass. pen., 2000, 1634, 3016). Il consenso dell'atleta, evidentemente anticipato, in relazione a possibili lesioni della sua vita o della sua integrità fisica, deve perciò ritenersi inefficace. Anche la seconda ipotesi, di cui all'art. 51 c.p. - giustificata in base al fatto che lo Stato promuove lo sport, riconoscendo allo stesso e al suo ordinamento non solo la liceità, ma anche l'importanza dell'attività (ad es. calcio e boxe), e quindi sarebbe irragionevole punire l'atleta che nell'esercizio di tale attività e nel rispetto delle regole del gioco, cagioni lesioni o danni all'avversario o a terzi - troverebbe un limite di operatività, essendo applicabile solo alle competizioni sportive ufficiali, svolte sotto l'egida del Coni o delle federazioni sportive ad esso affiliate, nonché delle discipline sportive associate e degli enti di promozione sportiva riconosciuti dal Coni stesso.

La tesi prevalente è quindi nel senso di ritenere che l'attività sportiva violenta costituisca una scriminante atipica, ovvero non codificata. Tale conclusione trova la sua ragion d'essere nel fatto che *"la competizione sportiva è non solo ammessa ed incoraggiata per gli effetti positivi che svolge sulle condizioni fisiche della popolazione, dalla legge e dallo Stato, ma è anche ritenuta dalla coscienza sociale come un'attività assai positiva per l'armonico sviluppo dell'intera comunità"* (Cass., sent. n. 1951/2000). Ciò significa, come è stato rilevato dalla dottrina, che *"viene a mancare nel comportamento dell'atleta, che, pur rispettando le regole del gioco, cagioni un danno fisico ad un avversario, l'antigiuridicità che legittima la pretesa punitiva dello Stato. L'azione che cagiona l'evento, in altri termini, non contrasta affatto con gli interessi della comunità, ma anzi, contribuisce a raggiungerli"* (V. Pezzella, *La colpa sportiva e il rischio consentito*, in D&G - diritto e giustizia, n. 44, 2005, pp. 60 ss.).

Non è agevole, però, individuare i comportamenti scriminati dalla causa di giustificazione in parola, né è facile stabilire quale sia la soglia del cd. rischio consentito per ciascuna disciplina sportiva. Si tratta di questioni prevalentemente di fatto la cui soluzione compete, quindi, al giudice di merito (M. Sferrazza, *La scriminante sportiva nel gioco del calcio*, in [www.rdes.it](http://www.rdes.it), n. 3/2008; M. Campagnaro, *La responsabilità per le lesioni cagionate durante l'attività sportiva*, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), n. 2, 2007).

L'opinione prevalente è quella di ritenere che il rischio consentito deve coincidere con il rispetto delle regole tecniche, le quali *"individuano, secondo una preventiva valutazione fatta dalla normazione secondaria (cioè dal regolamento sportivo), il limite della ragionevole componente di rischio di cui ciascun praticante deve avere piena consapevolezza sin dal momento in cui decide di praticare, in forma agonistica, un determinato sport"* (Cass. sent. n. 19473/2005, cit.). Poiché in ogni sport l'uso della forza fisica può essere causa di pregiudizi per l'avversario che cerchi di opporre regolare azione di contrasto, il rispetto delle regole segna il discrimine tra lecito ed illecito in chiave sportiva (Cass. sent. n. 22811 del 28 ottobre 2009). La dottrina si è chiesta, allora, quali sono i falli che, qualora producano delle lesioni all'avversario, sono fonte di responsabilità penale (ma anche civile). I giudici sono concordi nell'affermare che si tratta:

- a) di quelli dolosi o anche detti "intenzionali" rispetto all'altrui incolumità, cioè quelli realizzati con il preciso scopo di fare male all'avversario;

- b)** di quelli caratterizzati da dolo eventuale (in cui l'atleta che interviene fallosamente sull'avversario si è prospettata la possibilità di provocargli delle lesioni, ma ha effettuato comunque il fallo, accettandone il rischio);
- c)** di quelli caratterizzati da colpa con previsione (ipotesi vicina al dolo eventuale, ma che se ne differenzia in quanto il soggetto agente si è prospettato la possibilità di ledere nel fisico l'avversario, ma ha confidato sulla sua capacità di intervenire fallosamente senza fargli male);
- d)** di quelli caratterizzati da colpa grave.

Nessun dubbio si pone, invece, come abbiamo già ricordato, per quei falli che, pur realizzati nel corso della competizione, si svolgano in fasi totalmente avulse da quella e senza avervi alcun collegamento finalistico, non essendo, pertanto, riconducibili ad alcuna causa di giustificazione (Cass., sent. n. 5589/1993, riferita ad un atleta che, durante una partita di calcetto, aveva colpito l'avversario con un calcio a molta distanza dall'azione di gioco e senza alcun collegamento con quella; si richiama, altresì, Cass, pen. sent. n. 7536/2013, a mente della quale *“il colpo inferto alla giocatrice avversaria aveva finalità ritorsive, dal momento che la gara era ormai terminata e nulla autorizza a pensare che l'imputata si rappresentasse l'eventualità che l'avversaria intendesse ulteriormente colpirla o spintonarla”*).

## LA LOTTA AL DOPING NELLO SPORT

Lina Musumarra

### Premessa

Il fenomeno del doping nello sport ha assunto aspetti e dimensioni di estrema gravità, trovando un sempre maggiore coinvolgimento del mondo dei giovani sportivi, a livello non solo professionistico, ma soprattutto dilettantistico e amatoriale. Recenti studi hanno fornito dati drammatici: su diecimila ragazzi che fanno sport, tra i tredici e i diciotto anni, il 7% ha ammesso di fare uso di sostanze dopanti e di averle utilizzate dietro consiglio di amici o allenatori. In generale, sono stati stimati in circa 2 milioni gli europei che ricorrono a sostanze dopanti.

Dall'entrata in vigore, in Italia, della L. n. 376/2000, in tema di lotta contro il doping, l'assunzione e lo spaccio di sostanze dopanti sono in netta crescita: solo i sequestri di anabolizzanti sono passati dalle 23.637 confezioni del 2000 alle 988.955 del 2005, coinvolgendo oltre 600mila sportivi, per un valore di circa 800milioni di euro (cfr. [www.ministerosalute.it](http://www.ministerosalute.it), sezione Antidoping, 2006; L. Musumarra, *La dimensione internazionale della lotta al doping nello sport*, in [Giustiziasportiva.it](http://Giustiziasportiva.it), 2007, pp. 2 ss.; A. Lapertosa, *Un affare da 800mln*, in *Il Sole 24 Ore Sport*, settembre 2005). Sul punto è importante richiamare quanto emerso nella Relazione presentata al Parlamento dalla Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping istituita presso il Ministero della Salute sullo stato di attuazione della L. n. 376/2000 per l'anno 2007 (pubblicata su [www.salute.org.it](http://www.salute.org.it), sezione Prevenzione/Antidoping), nella quale si legge che *“le Forze di polizia e le diverse Procure della Repubblica hanno realizzato numerose ed importanti indagini sulla diffusione del doping all'interno delle palestre e nello sport amatoriale, che hanno consentito di comprendere meglio le caratteristiche e la portata di questo fenomeno, solo in parte confrontabile con quello riguardante lo sport di alto livello e per il resto caratterizzato da un abuso di farmaci ancora più incontrollato e pericoloso”*. La Commissione *“è consapevole che tale abuso va ben al di là dell'ambito sportivo – sia professionistico che dilettantistico – interessando altri ambiti, tra i quali ad esempio l'ambito del culturismo, del body building di palestra, dei body guard o dei ‘buttafuori’ delle discoteche”*. Allo stesso tempo, la Commissione *“tiene conto della crescente tendenza al poliabuso di sostanze documentato dalle più recenti ricerche e che rende superata la distinzione tra droga, abuso di farmaci a scopo di doping ed uso improprio degli psicofarmaci. Il concetto di doping non può essere enucleato dagli altri comportamenti devianti, né confinato nel solo ambito sportivo, altrimenti si rischia di non cogliere la complessità del suo significato”* (per maggiori approfondimenti si rinvia alle successive Relazioni annuali). La Commissione ha quindi definito una strategia operativa con i seguenti obiettivi:

- a) *“confrontare l'attuale situazione e le nuove tendenze del fenomeno doping in Italia e all'estero con i vigenti strumenti legislativi per provvedere ad un loro aggiornamento e perfezionamento, soprattutto al fine di rendere più efficace il contrasto ai traffici illeciti”*;
- b) *sviluppare “un progetto mirato alla costituzione del ‘Passaporto biologico’ del praticante sportivo, che potrebbe anche confluire nella tessera sanitaria elettronica individuale”*;
- c) *valorizzare il ruolo dei “Laboratori Regionali, previsti dalla Legge 376 come ausili fondamentali per il contrasto al doping, specie tra i giovani praticanti e tra i praticanti amatoriali”*.

Nel Libro Bianco sullo Sport la Commissione europea afferma che lo sport è un fenomeno sociale ed economico d'importanza crescente che contribuisce in modo significativo agli obiettivi strategici di solidarietà e prosperità perseguiti dall'Unione europea. Anche lo sport però si trova ad affrontare le nuove minacce e sfide emerse nella società europea, come la pressione commerciale, lo sfruttamento dei giovani giocatori, il doping, il razzismo, la violenza, la corruzione e il riciclaggio del denaro. Il doping, in particolare, *“rappresenta una minaccia per lo sport in tutto il mondo (...). Esso mina alla radice il principio di una competizione aperta e leale, costituisce un fattore demotivante per lo sport in generale, mette quello professionistico sotto una pressione eccessiva, nuoce gravemente all'immagine del settore e minaccia seriamente la salute degli individui”*. La Commissione invita, quindi, *“tutti i soggetti responsabili della sanità pubblica a tenere conto dei rischi per la salute dovuti al doping e si rivolge alle organizzazioni*

*sportive affinché elaborino norme di buona pratica per garantire una migliore informazione ed educazione dei giovani sportivi per quanto riguarda le sostanze dopanti, i medicinali su ricetta che potrebbero contenere tali sostanze e i loro effetti sulla salute” (si rinvia, sul punto, alla decisione del Giudice di ultima istanza in materia di doping – (ora TNA) n. 38 del 25 gennaio 2008 (caso dell’atleta minorenni di sci nautico M.P.).*

## **I. La dimensione europea ed internazionale della lotta al doping**

Il problema dell’utilizzo di sostanze o metodi artificiali per aumentare la prestazione atletica ha origini lontane: sin dai Giochi di Berlino del 1936 si parlò dell’uso di efedrina e stricnina nelle competizioni olimpiche; negli anni successivi, l’opinione pubblica fu scossa dalle morti del ciclista danese Jensen ai Giochi di Roma del 1960, del ciclista inglese Simpson nel Tour de France del 1967 e del calciatore francese Quadri nel 1968.

Risalgono a questi anni i primi interventi di rilevanza internazionale per combattere un fenomeno in costante diffusione.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, con una risoluzione adottata il 24 settembre 1966, invitava, infatti, i Governi dei Paesi membri a *“far riconoscere a tutti i livelli del processo educativo il valore dell’educazione fisica, dello sport e dell’attività di ambiente naturale, come parte integrante di tale processo”*. Con la successiva risoluzione del 29 giugno 1967 definiva il doping *“sommministrazione ad un soggetto sano o utilizzazione da parte dello stesso, per qualsiasi mezzo, di sostanze estranee all’organismo o di sostanze fisiologiche in quantità o per via anomala, e ciò al solo scopo di influenzare artificialmente e in modo sleale sulla prestazione sportiva di detto soggetto in occasione della sua partecipazione ad una competizione”*.

A distanza di pochi anni, con la risoluzione del 26 ottobre 1973, relativa alla creazione dei Centri di medicina dello sport, lo stesso Consiglio definisce tale medicina *“applicazione dell’arte e della scienza medica, dal punto di vista preventivo e terapeutico, alla pratica dello sport e delle attività fisiche, al fine di sfruttare le possibilità che offre lo sport di mantenere e di migliorare lo stato di salute e di evitare eventuali danni”*. Contestualmente invitava i Governi a promuovere la pratica, l’insegnamento e la ricerca nel campo della medicina dello sport; a incoraggiare e proporre le misure adeguate in materia di educazione fisica, di educazione sanitaria e di iniziazione alla sicurezza.

Con la risoluzione del 24 settembre 1976, il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa raccomandava ai Governi degli Stati membri di fondare la loro politica nazionale sui principi enunciati nella *“Carta Europea dello sport per tutti”*, approvata il 20 marzo 1975 a Bruxelles dalla Conferenza dei ministri europei responsabili dello sport, il cui art. 5 afferma che *“devono essere adottate misure per salvaguardare lo sport e gli sportivi da ogni sfruttamento a fini politici, commerciali o finanziari e da pratiche avvilenti e abusive come l’uso di droghe”*.

Ciò ha comportato l’adozione, nel 1978, in occasione della seconda Conferenza dei Ministri europei responsabili dello sport, di una risoluzione su *“Doping e salute”*, nella quale si raccomanda ai Governi di:

- 1) *“concedere tutto l’appoggio possibile agli organi direttivi dello sport, agli atleti e a tutti coloro che sono associati allo sport, nei loro sforzi per sopprimere il doping nello sport e incoraggiarli a prendere le misure necessarie per semplificare e armonizzare le varie regolamentazioni antidoping adottate dalle Federazioni sportive”*;
- 2) *“stabilire dei sistemi di controllo dell’utilizzazione di stimolanti artificiali nello sport e a tale scopo: a) incoraggiare la messa a punto e la sperimentazione di metodi efficaci che consentano di scoprire l’uso di sostanze illecite nello sport ed in particolare le sostanze il cui utilizzo è vietato sia dagli organi direttivi internazionali degli sport sia dalla legislazione nazionale, laddove esiste una legislazione del genere; b) aumentare il loro contributo alla cooperazione europea nel campo della ricerca sul doping (...); c) incoraggiare prioritariamente la creazione di laboratori adeguati che consentano di effettuare dei test e dei controlli seri degli sportivi” (...)*;

- 3) *“esaminare l’opportunità, laddove non è stato fatto, della creazione di una commissione nazionale antidoping allo scopo di garantire il raccordo necessario tra le parti interessate negli sforzi che mirano ad eliminare il doping nella pratica dello sport”*;
- 4) *“cercare i modi migliori per aiutare gli atleti e le Federazioni che, avendo deciso di opporsi all’uso di sostanze proibite nella pratica degli sport, sono in tal modo esposti a dei pregiudizi concreti”*.

Nel corso della quarta Conferenza dei Ministri europei responsabili dello sport tenutasi a Malta nel 1984 veniva adottata la *“Carta europea contro il doping nello sport”*, quale dichiarazione di principio sui ruoli di ogni partner per rilanciare gli sforzi della campagna antidoping, alla luce soprattutto della diffusione dell’uso di prodotti doping in nuovi sport e tra sportivi sempre più giovani, contravvenendo all’etica sportiva e primariamente nuocendo alla salute.

Il 21 giugno 1988 il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa adottava una raccomandazione concernente l’*“Istituzione di controlli antidoping senza preavviso e al di fuori delle gare”*.

La prima vera opportunità per i dirigenti sportivi e le autorità governative di discutere insieme il fenomeno del doping e di concordare una strategia comune a livello internazionale si è avuta con la *“I Conferenza mondiale permanente sul doping nello sport”*, svoltasi ad Ottawa dal 26 al 29 giugno 1988 per iniziativa del Governo canadese e del Comitato Internazionale Olimpico. Essa ha approvato quattro documenti:

- Principi sull’eliminazione del fenomeno doping nella pratica sportiva.
- Carta Olimpica Internazionale Antidoping (adottata dal CIO nel settembre 1988).
- Elementi e direttive da utilizzare per contribuire allo sviluppo di una strategia che consenta l’approvazione e l’adozione della Carta.
- Modello per un programma antidoping nazionale.

Nel corso della sesta conferenza, svoltasi a Reykjavik dal 30 maggio al 1° giugno 1989, i Ministri europei responsabili dello sport hanno adottato una risoluzione sul doping nello sport, approvando anche il progetto di convenzione europea contro il doping.

Mentre i documenti del Consiglio d’Europa sopra richiamati costituiscono semplicemente inviti ai Governi degli Stati membri ad adottare misure e comportamenti sulla base delle indicazioni e degli indirizzi contenuti nelle risoluzioni o raccomandazioni adottate dal Comitato dei Ministri, la *“Convenzione europea contro il doping nello sport”*, firmata a Strasburgo il 16 novembre 1989, vincola gli Stati firmatari, fra cui l’Italia, ad adottare le misure necessarie per dare effetto alle disposizioni in essa contenute.

Ratificata dall’Italia il 12 febbraio 1996, con legge 29 novembre 1995, n. 522, la Convenzione contiene, innanzitutto, la definizione di *“doping nello sport”*, da intendersi quale *“sommministrazione agli sportivi o uso da parte di questi ultimi di classi farmacologiche di agenti di doping o di metodi di doping”*.

Si prevede, quindi, l’impegno degli Stati firmatari ad incentivare la collaborazione con le organizzazioni sportive al fine di elaborare ed applicare ogni adeguato provvedimento per la lotta contro il doping nello sport, tramite, in particolare, l’*“armonizzazione”* dei regolamenti antidoping, sulla base di quelli adottati dalle organizzazioni sportive internazionali.

Nel documento *“Il modello europeo di sport”*, elaborato dalla Commissione europea nel novembre 1998, si richiama l’attenzione sul problema del doping e sulle possibili soluzioni per debellarlo, ricordando, però, che la Comunità non ha la competenza per promuovere una vera e propria politica antidoping. In ogni caso, l’azione dell’Unione europea in questo campo è stata rafforzata dalla risoluzione del Consiglio del 3 dicembre 1990, nella quale si sottolinea, tra l’altro, la necessità della cooperazione tra gli Stati membri ed il Consiglio d’Europa, nonché il coordinamento delle misure nazionali esistenti.

Nelle conclusioni adottate ad Olimpia nel maggio 1999, in occasione della Prima Conferenza europea sullo sport, le parti interessate, nel ribadire la volontà di creare una piattaforma di cooperazione basata su norme il più possibile uniformi per garantire agli atleti la certezza del diritto, hanno sottolineato la necessità di combattere le cause concrete che contribuiscono alla proliferazione del doping: la cultura della

droga; il permissivismo; l'eccessiva competitività; gli interessi in gioco troppo alti; la pressione degli sponsor, sia commerciali che istituzionali. In tale ambito uno degli obiettivi prioritari è rappresentato dalla tutela dei giovani, i quali vengono coinvolti troppo presto in gare ad alto livello e quindi sottoposti a pressioni psicologiche ed a manipolazioni fisiche.

Altrettanto importante è la lotta contro il doping nello sport al di fuori del contesto delle organizzazioni sportive, con riferimento all'uso ed al commercio di sostanze anabolizzanti e/o droghe, in base alla legislazione nazionale.

A Losanna, sotto la forte pressione dei mass-media, i responsabili dello sport di alcuni Governi particolarmente impegnati nella lotta al doping hanno partecipato, nello stesso anno, alla prima Conferenza Mondiale sul Doping promossa dal CIO, al fine di esaminare le modalità attraverso le quali attuare una più incisiva e sinergica lotta al doping. Viene così proposta la costituzione di una Agenzia Mondiale Antidoping (in sigla, AMA o WADA) composta in maniera paritetica, negli organi di vertice, da esponenti del mondo sportivo e rappresentanti governativi, al fine di *“creare una stretta sinergia tra la capacità del potere pubblico di intervenire giudiziariamente nei confronti dei responsabili del commercio illegale delle sostanze dopanti ed i poteri disciplinari della organizzazione sportiva”*. La WADA dovrà rappresentare la massima autorità di riferimento e fonte normativa per la lotta al doping, dovendosi adeguare ai suoi indirizzi lo stesso CIO, le Federazioni internazionali, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea.

L'Agenzia è stata costituita a Losanna il 10 novembre 1999 come fondazione privata secondo il diritto elvetico e sottoposta alla vigilanza delle autorità federali svizzere (cfr., [www.wada-ama.org](http://www.wada-ama.org)). La sede attuale è a Montreal.

Tra le principali funzioni svolte dall'Agenzia mondiale antidoping è opportuno ricordare:

- la promozione e il coordinamento, a livello internazionale, della lotta contro il doping. Tale azione viene svolta in riferimento all'insieme delle questioni relative al fenomeno, a partire dall'effettuazione di controlli antidoping in gara e fuori gara e, se necessario, in accordo con le realtà pubbliche e private competenti, fuori gara senza preavviso ;
- l'attivazione di rapporti di collaborazione con le organizzazioni intergovernative, i singoli Governi, le istituzioni pubbliche, altri organismi privati operanti nel settore, nonché le principali organizzazioni sportive internazionali (CIO, Federazioni internazionali, Comitati nazionali olimpici) e gli atleti;
- la pubblicazione, ogni anno, di una lista delle sostanze e dei metodi proibiti nella pratica sportiva, in accordo con gli organismi pubblici e privati interessati, tra cui le suddette organizzazioni sportive;
- un'azione volta a favorire a livello internazionale l'armonizzazione delle modalità e delle procedure scientifiche relative ai prelievi, alle metodologie di analisi e all'omologazione dei laboratori, nonché delle sanzioni previste in relazione ai singoli Paesi e alle diverse discipline sportive;
- la promozione e il coordinamento della ricerca in materia di lotta al doping e l'elaborazione di progetti e di programmi educativi finalizzati alla diffusione di una vera cultura per lo sport pulito, conforme ai valori etici dello sport.

L'Agenzia, nel perseguimento degli scopi precedentemente analizzati, elabora e pubblica ogni cinque anni un determinato programma d'azione. I programmi finora adottati, oltre ad aver descritto gli elementi necessari già adottati in occasione delle Olimpiadi di Atene del 2004 e quelli relativi all'implementazione e monitoraggio dell'effettiva applicazione del codice stesso, si caratterizzano per ulteriori importanti iniziative appartenenti alle seguenti aree tematiche:

1. ricerca scientifica: la WADA si impegna ad incrementare il volume di risorse dedicate non solo allo sviluppo di nuovi metodi per l'individuazione dell'utilizzo di sostanze (come l'epo o l'ormone della crescita) e metodi proibiti non rilevabili dai semplici test sulle urine, ma anche alla ricerca di nuovi prodotti e metodologie atti ad aumentare artificialmente le prestazioni agonistiche degli atleti (si ricorda che la lista delle sostanze e metodi il cui utilizzo integra il doping è modificata e pubblicata annualmente sul sito della WADA), con particolare attenzione alla nuova frontiera del doping genetico;
2. Test a sorpresa fuori dalle competizioni: rappresentano al tempo stesso il metodo di accertamento ed

il deterrente più efficace nei confronti di coloro che vogliono far ricorso all'utilizzo di sostanze vietate. Il programma disposto dall'Agenzia integra i regolamenti adottati dalle diverse federazioni internazionali. In particolare, si prevede che i test siano eseguiti dagli agenti dell'Agenzia di concerto con le Federazioni Internazionali ed in conformità a quanto da queste predisposto nei propri regolamenti in materia di test a sorpresa.

In conformità con quanto previsto dalla Dichiarazione di Losanna, la gestione dei risultati, inclusi gli accertamenti in occasione di risultati sospetti, rimane di esclusiva competenza delle Federazioni Internazionali (così come l'eventuale procedimento disciplinare). Si prevede, inoltre, l'estensione del programma sui test anche alle discipline sportive non inserite nel programma olimpico, di concerto con le rispettive Federazioni.

1. Educazione: ritenendo essenziale, ai fini di una lotta efficace al doping, aumentare la consapevolezza degli atleti (in particolare dei giovani) sulla minaccia rappresentata dal doping e sulle conseguenze, sia di tipo medico che disciplinare, dell'eventuale utilizzo di sostanze e metodi vietati, l'Agenzia ha finanziato numerosi progetti didattici (anche in accordo con i singoli governi nazionali) finalizzati al potenziamento della politica di prevenzione. Inoltre, in collaborazione con le agenzie anti-doping nazionali, le federazioni internazionali e la commissione atleti del CIO, è stato realizzato un programma interattivo che, sotto il nome di *"passaporto degli atleti"*, permette agli atleti ed ai dirigenti sportivi di reperire tutte le informazioni a disposizione sui controlli anti-doping attraverso l'utilizzo di semplici link telematici.
2. Organizzazioni anti-doping nazionali: un ruolo decisivo per ottenere l'armonizzazione delle strategie antidoping, è rappresentato dalla creazione e sviluppo di programmi anti-doping nazionali sufficientemente efficaci. L'Agenzia si è fatta promotrice di programmi di collaborazione e servizi di consulenza volti ad appoggiare le singole nazioni, ed in particolare i paesi in via di sviluppo, ad incrementare e sviluppare validi programmi anti-doping in applicazione del codice mondiale.

Le conclusioni adottate ad Olimpia, sopra richiamate, sono state successivamente presentate dalla Commissione dell'Unione europea nella Relazione di Helsinki del dicembre 1999. Nella Dichiarazione sullo sport adottata dal Consiglio europeo a Nizza (7-9 dicembre 2000), nella parte relativa alla *"Protezione dei giovani sportivi"*, si sono sottolineati i vantaggi della pratica sportiva per i giovani, insistendo sulla necessità che una particolare attenzione sia prestata all'educazione ed alla formazione professionale dei giovani sportivi di alto livello e, in particolare, alla prevenzione del doping.

In occasione del Forum europeo sullo sport svoltosi a Bruxelles il 17-18 ottobre 2001, il gruppo di lavoro che si occupa della lotta contro il doping nello sport, dopo aver sottolineato il preoccupante sviluppo delle pratiche di doping, quale espressione non più di un comportamento individuale, ma risultato di azioni organizzate, che mettono in pericolo la salute e la vita degli sportivi, soprattutto giovani, ha ribadito il problema della mancanza di armonizzazione delle liste, delle regole e delle procedure.

Inoltre, si è evidenziata l'importanza di *"combattere le ragioni strutturali"* che sono alla base della proliferazione del doping ed in particolare le *"esigenze economiche che esercitano una forte pressione sugli atleti. Si tratta dunque di prendere di mira il doping strutturale ed evitare di focalizzarsi esclusivamente sulla repressione individuale. Lo sportivo non è il solo colpevole. E' necessario identificare i fattori che creano un ambiente nell'ambito del quale l'atleta è talvolta spinto al doping. Va approfondito, inoltre, anche il ruolo dei medici, promuovendo, pertanto, un vero dialogo sociale a scala europea nell'ambiente sportivo"*.

Tali principi sono stati ribaditi in occasione del Seminario Euromediterraneo sul doping, svoltosi a Marrakech il 21-23 gennaio 2002, evidenziando, in particolare, che il doping costituisce un fenomeno internazionale, contro il quale si impone la cd. *"tolleranza zero"*.

Ciò comporta la necessità per tutti i soggetti coinvolti (Stati, CIO, WADA, Comitati nazionali olimpici e Federazioni sportive internazionali) di cooperare per promuovere e armonizzare la lotta contro il doping, adottando non solo sanzioni adeguate, ma anche misure di prevenzione, di educazione, di formazione e di informazione.

Il Parlamento europeo, con la Risoluzione del 2 febbraio 2012, *"insiste sulla necessità di lottare contro il doping, nel rispetto dei diritti fondamentali degli atleti, prestando particolare attenzione ai più giovani, attraverso campagne di prevenzione e informazione; esorta gli Stati membri a considerare il*

*traffico di sostanze dopanti nel mondo dello sport alla stessa stregua del traffico di droghe illegali e ad adottare legislazioni nazionali in tale direzione, nell'intento di migliorare il coordinamento europeo in questo settore; invita l'Agenzia mondiale antidoping a creare un sistema amministrativo di reperibilità di facile utilizzo, in linea con la normativa dell'UE e sottolinea la necessità di elaborare statistiche sull'utilizzo del doping e sui test mancati, per poter mettere a punto un approccio mirato alla lotta contro il doping".*

## **II. Il Codice Mondiale Antidoping**

Con la sottoscrizione della Dichiarazione di Copenhagen avvenuta al termine della Conferenza mondiale sul doping svoltasi dal 3 al 5 marzo del 2003, i quasi ottanta Governi firmatari, i rappresentanti di organizzazioni sovranazionali e la totalità delle Federazioni Internazionali e dei Comitati Olimpici Nazionali, hanno riconosciuto il ruolo della WADA come massima autorità di riferimento nella lotta al doping, e si sono impegnati nel suo supporto e finanziamento. Nel corso della stessa occasione l'Agenzia ha provveduto all'approvazione della bozza finale del Codice Mondiale Anti-doping che, sostituendo il precedente Codice del Movimento Olimpico adottato dal CIO, viene oggi a rappresentare il documento fondamentale ed universale su cui si basa il Programma Mondiale Antidoping.

Quest'ultimo costituisce il mezzo elaborato dall'Agenzia al fine del raggiungimento degli scopi attribuitigli.

In particolare, il Programma, al fine di *"tutelare il diritto fondamentale degli atleti alla pratica di uno sport libero dal doping e quindi promuovere la salute, la lealtà e l'uguaglianza di tutti gli atleti del mondo,"* e di *"garantire l'applicazione di programmi antidoping armonizzati, coordinati ed efficaci sia a livello mondiale che nazionale (...)"*, prevede la realizzazione ed utilizzazione di diversi strumenti:

- il Codice Mondiale Anti-doping;
- gli Standard Internazionali: documenti tecnicamente diversi dal Codice, ma a cui questo specificatamente rinvia, volti all'armonizzazione degli specifici aspetti tecnici ed operativi delle singole normative antidoping ed alla cui aderenza i soggetti firmatari del codice sono obbligati. Accanto alla lista delle sostanze e dei metodi vietati, gli Standard Internazionali elaborati dalla WADA riguardano le procedure relative all'esecuzione dei test, nonché all'accreditamento dei laboratori e alle esenzioni a fini terapeutici. Il codice stesso prevede che l'osservanza di uno Standard internazionale in opposizione a un altro standard o a una pratica o una procedura di natura diversa, è elemento sufficiente a concludere che le procedure – a cui lo Standard Internazionale si riferiscono – sono state eseguite correttamente.
- i cosiddetti *"Models of best practice"*: veri e propri modelli di regolamenti antidoping destinati ai soggetti che aderiranno al programma.

Il Codice rappresenta un nuovo *corpus* di regole finalizzato non solo a rafforzare l'armonia tra le politiche antidoping elaborate dalle singole Federazioni Internazionali riportate nel pregresso Codice del Movimento Olimpico, ma anche e soprattutto - per la prima volta - ad armonizzare la normativa antidoping elaborata dai singoli governi nazionali. In coerenza con tali finalità l'Agenzia ha elaborato un piano generale che ha portato il codice ad essere pienamente operativo per le Olimpiadi di Atene del 2004.

Inizialmente si è prevista una prima fase (iniziata nel giugno del 2002) di diffusione e circolazione della bozza del Codice presso Federazioni, Governi ed organismi internazionali, a cui ha fatto seguito la seconda fase dedicata all'approvazione da parte dell'Agenzia (avvenuta nella Conferenza di Copenhagen), della versione definitiva del Codice stesso redatta recependo le proposte di emendamento avanzate dagli organismi alla cui attenzione la bozza era stata precedentemente sottoposta. Infine, per quanto attiene la terza fase relativa all'operatività effettiva del codice, è questo stesso ad individuare le modalità di adesione ed attuazione dei provvedimenti in esso contenuti da parte dei soggetti interessati. In particolare, nella quarta parte del codice dedicata all' *"accettazione, osservanza e modalità di modificazione del Codice Mondiale Antidoping"*, si individua il termine per l'adesione da parte di tutti gli organismi interessati -sportivi e governativi - coincidente con la data d'inizio dei Giochi Olimpici di Atene del 2004. Il termine ultimo, invece, per l'attuazione del Codice (e quindi per l'adeguamento della propria normativa ai principi e obblighi

in questo previsti) è stato, per gli organismi sportivi, l'inizio delle Olimpiadi di Atene 2004, e per quelli governativi, l'inizio delle Olimpiadi Invernali di Torino del 2006.

Per ottenere il riconoscimento ufficiale del Codice Mondiale Antidoping e far nascere il conseguente obbligo positivo a carico degli Stati di assicurarne l'effettiva applicazione, adottando anche misure di ordine legislativo, occorre la ratifica, da parte dei singoli governi (per l'Italia, cfr. L. n. 230/2007), della Convenzione internazionale contro il doping, il cui testo, elaborato sotto l'egida dell'UNESCO, è stato approvato a Parigi il 19 ottobre 2005 ([www.unesco.org](http://www.unesco.org)) ed è entrato in vigore, a livello internazionale, il 1° febbraio 2007. La Convenzione diventa, quindi, il primo strumento giuridico a carattere obbligatorio, che aspira a dare una risposta ad un problema mondiale, una reazione strutturata ad un fenomeno che svilisce i valori etici e sociali dello sport, oltre a metter in pericolo la salute degli sportivi. *“Sottoscrivendo la Convenzione”*, infatti, gli Stati contraenti, al fine di realizzare gli obiettivi in essa previsti, *“si sono impegnati ad adottare a livello nazionale ed internazionale delle misure appropriate e coerenti con principi del Codice WADA, ad incoraggiare le forme di cooperazione internazionale volte alla protezione degli atleti e a condividere i risultati della ricerca scientifica”* (art. 3).

*“Tali misure potranno consistere in leggi, regolamenti, prassi amministrative, e dovranno riflettere i dettami del Codice WADA, che, pur in veste di appendice, forma parte essenziale ed integrante della Convenzione stessa”* (artt. 4 e 5) (cfr., L. Musumarra, *La lotta al doping nell'Unione europea. Le azioni di prevenzione*, in AA.VV., *Diritto comunitario dello sport* (a cura di J. Tognon), Giappichelli editore, 2009).

### **III. La legislazione italiana in materia di tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping**

La legge 28 dicembre 1950, n. 1055 è stata il primo provvedimento legislativo emanato in materia di *“Tutela sanitaria delle attività sportive”*. Essa affidava l'esercizio di tale tutela, limitata esclusivamente alle attività sportive agonistiche, alla Federazione medico-sportiva italiana, la quale ha incominciato a praticare i controlli antidoping durante i Giochi Olimpici di Roma nel 1960.

Con l'entrata in vigore, nel marzo del 1972, della legge 26 ottobre 1971, n. 1099, sulla *“Tutela sanitaria delle attività sportive”*, veniva abrogata la precedente legge, attribuendo alle Regioni l'esercizio della tutela in parola.

L'elemento caratterizzante della legge è costituito dalla qualificazione, come illecito penalmente perseguibile, della assunzione, della somministrazione e della detenzione di sostanze che possono risultare nocive per la salute degli atleti e che vengono assunte dagli stessi *“al fine di modificare artificialmente le loro energie naturali”* (artt. 3 e 4).

In generale, le disposizioni della L. n. 1099/1971 sono rimaste sostanzialmente inattuata, anche per il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario, con effetto dal 1° aprile 1972, delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza sanitaria, tra le quali la tutela sanitaria delle attività sportive (D.p.r. 14 gennaio 1972 n. 4).

Con l'Istituzione del Servizio sanitario nazionale (legge 23 dicembre 1978 n. 833), si prevedeva, poi, con una norma transitoria, che fino alla costituzione delle Unità sanitarie locali, nelle regioni prive di una normativa sulla tutela sanitaria delle attività sportive, dovevano essere applicati i principi generali contenuti nella L. n. 1099/1971, nonché le normative stabilite dalle singole federazioni sportive nazionali riconosciute dal CONI.

Occorre, inoltre, ricordare che la legge 24 novembre 1981 n. 689 ha disposto, tra l'altro, la depenalizzazione di alcuni delitti e contravvenzioni, rientrando tra questi i reati introdotti dalla legge 26 ottobre 1971 n. 1099, con la conseguenza che le violazioni a tale legge sono rimaste soggette solo a sanzioni amministrative, con evidente diminuzione della pressione psicologica verso il doping.

Nel 1988 venne poi previsto un fondo nazionale per le iniziative antidoping, ma tale disposizione non è stata mai attuata (legge 11 marzo 1988 n. 67).

In seguito all'iniziativa di alcuni magistrati, è stata ipotizzata l'applicazione anche ai casi di doping della legge 13 dicembre 1989 n. 401, concernente "*Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche*". In particolare, l'art. 1 punisce la "*frode in competizioni sportive*", mentre l'art. 3 ne prevede l'obbligo del rapporto all'autorità giudiziaria da parte delle istituzioni sportive previste dalla legge stessa. A tale indirizzo, si è contrapposto quello restrittivo, secondo il quale, posto che la *ratio* della norma di cui all'art. 1, L. 13 dicembre 1989, n. 401 è quella di evitare forme di corruzione e frode nelle gare agonistiche provenienti da individui estranei alle gare medesime, è da ritenersi che, nell'ambito della fattispecie di "*Frode in competizioni sportive*", la posizione di soggetto attivo del reato, nell'ipotesi di cui al comma 1, resti riservata a coloro che non rivestono la qualifica soggettiva di "*partecipanti alla competizione sportiva*". Non integra, pertanto, gli estremi del delitto *de quo* l'assunzione di sostanze stupefacenti realizzata, di comune accordo, da due calciatori in prossimità di un incontro agonistico, indipendentemente da condizionamenti di sorta ad opera di terzi estranei (Trib. Roma, sent. 21 febbraio 1992 n. 174, in RDS 1992, pp. 123-134). Negli stessi termini, la Corte di Cassazione ha affermato che l'ambito di applicazione della legge 13 dicembre 1989, n. 401 non si estende ai fenomeni autogeni di doping, che trovano adeguata sanzione negli ordinamenti sportivi (sez. VI pen., 26 marzo 1996 n. 3011, in RDS 2001, pp. 181 ss.). La problematica è stata successivamente oggetto di esame nell'ambito del noto "*Processo Juventus*", che si è concluso con la sentenza della Corte di Cassazione del 29 marzo 2007, la quale ha ritenuto non condivisibile l'interpretazione restrittiva sopra richiamata, seguita anche dal giudice di appello nel processo in parola (Corte di Appello di Torino, 14 dicembre 2005, in RDES 2006, pp. 37 ss.). Secondo la Cassazione, infatti, "*la stessa ratio della legge e il dolo specifico richiesto non consente certo di escludere la punibilità, con una inammissibile forzatura ermeneutica, proprio di quei soggetti che, partecipando alla competizione, possono, meglio e più direttamente di altri, alterarne il regolare svolgimento: la frode in competizioni sportive è, infatti, finalizzata all'alterazione del risultato naturaliter, alla modificazione artificiosa del leale confronto delle rispettive abilità*". Pertanto, "*poiché nulla autorizza a ritenere a priori che l'atleta dopato debba essere considerato la vittima della fattispecie incriminatrice, ne consegue che una rigorosa interpretazione della norma non consente di escludere, sempre a priori, la loro punibilità, salvo l'accertamento in fatto della consapevolezza della illecita assunzione e/o somministrazione*" (sez. II pen., 29 marzo-31 maggio 2007 n. 21324).

In taluni casi, il doping è stato ricondotto nell'ambito di applicazione delle sanzioni, penali e amministrative, previste dal "*Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza*", approvato con D.p.r. 9 ottobre 1990 n. 309.

Con la legge 14 dicembre 2000 n. 376 (in vigore dal 2 gennaio 2001), sulla "*Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping*", il legislatore introduce una regolamentazione organica volta ad affrontare le diverse problematiche inerenti tale fenomeno.

Infatti i dieci articoli che compongono il testo in esame definiscono la nozione di doping, regolamentano il sistema dei controlli, individuano specifiche competenze a livello delle Regioni, prevedono iniziative di prevenzione e il trattamento sanzionatorio di fattispecie, introducendo per la prima volta disposizioni penali in una realtà dove le sanzioni hanno avuto natura meramente disciplinare (L. Musumarra, *Il doping*, in AA.VV., *Diritto dello sport* (a cura di L. Musumarra), Le Monnier Università – Mondadori Education, 2008, pp. 293 ss.).

Occorre anche rilevare come la L. n. 376/2000 introduca numerosi elementi di innovazione, a cominciare dalla stessa definizione di doping.

L'intera materia viene quindi ridefinita, partendo, secondo i principi di cui all'art. 32 della Costituzione, proprio dalla individuazione della finalità dell'attività sportiva: "*promozione della salute individuale e collettiva*" e dal richiamo ai principi etici e ai valori educativi cui deve essere informata la stessa pratica sportiva. La nozione di doping non è però ancorata alla dannosità, seppure potenziale, di una qualsivoglia applicazione di tecniche, di metodologie o di sostanze, coincidendo con la "*somministrazione di farmaci o di sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e l'adozione o la sottoposizione a pratiche mediche non giustificate da condizioni patologiche e idonee a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti*" (R. Guariniello, *Reati*

*di doping: nuovi insegnamenti della Corte di Cassazione*, in Foro It, 2003, fasc. 5; G. Ariolli, V. Bellini, *Disposizioni penali in materia di doping*, Giuffrè, 2005).

Al doping viene inoltre equiparata la cosiddetta manipolazione farmacologica, chimica e fisica, la quale consiste nell'uso di sostanze e metodi che alterano, o si propongono di alterare, l'integrità e la validità dei campioni di urina utilizzati nei controlli antidoping (art. 1, comma 3).

È interessante far rilevare come, proprio sulla base di tale nozione di doping, la Corte di Cassazione abbia ritenuto non sanzionabile il commercio di dieci fiale di "nandrolone decanoato", in quanto all'imputato non è stato contestato il fine specifico "di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti, ovvero [...] a modificare i risultati dei controlli sull'uso di tali farmaci o sostanze [...] sicché manca, nel caso in esame, un elemento costitutivo della fattispecie criminosa" (Cass., sez. III pen., ordinanza 20 marzo 2002 n. 11277, in Guida al Diritto 2002, pp. 86 ss.). La scelta legislativa di punire, oltre alla somministrazione, anche l'assunzione diretta delle sostanze costituenti doping consente di affermare che il bene presidiato non può essere esclusivamente la tutela della salute dello sportivo, ma anche la regolarità e la correttezza delle competizioni sportive (Cass., sez. II pen., sent. 29 marzo-31 maggio 2007 n. 21324, cit.).

Conforme alla finalità primaria della tutela della salute degli atleti è, in ogni caso, la previsione di consentire a questi ultimi di essere sottoposti ad uno specifico trattamento, farmacologico o non, in "presenza di condizioni patologiche", purché comprovate (comma 4). L'esigenza terapeutica, la quale permette all'atleta di partecipare a competizioni sportive, è comunque condizionata al "rispetto dei regolamenti sportivi", atteso che il codice medico del CIO, come recentemente modificato, al quale fanno riferimento la maggior parte delle federazioni sportive nazionali e internazionali, è alquanto restrittivo circa l'ammissibilità di un uso terapeutico di sostanze di norma vietate.

La necessità del raccordo tra autonomia normativa statale e quella sportiva internazionale appare, altresì, con riferimento all'art. 2 sulla disciplina delle classi delle sostanze dopanti. Il Ministro della salute (cfr. Gazz. Uff. n. 217 del 27 novembre 2002) che, d'intesa con il Ministro per i beni e le attività culturali e su proposta della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive di cui all'art. 3, emana l'apposito decreto di approvazione delle classi, deve anche tener conto della disciplina classificatoria contenuta nella Convenzione di Strasburgo, nonché delle indicazioni del CIO e degli organismi internazionali preposti al settore sportivo (è il caso della lista WADA). Sotto tale profilo, occorre infatti evidenziare che la Commissione, in attuazione dell'art. 2, comma 3 della legge in esame, provvede ad aggiornare la lista dei farmaci e delle sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e delle pratiche mediche il cui impiego è considerato doping, adeguandola anche alla lista WADA, entrata in vigore il 1° gennaio 2005 (cfr. [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it), sezione Prevenzione/Antidoping).

L'istituzione della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive (artt. 3-4) costituisce un elemento di novità introdotto dalla L. n. 376/2000.

La *ratio* di tale scelta muove anche dalle citate considerazioni avanzate a livello europeo e in sede di confronto parlamentare sulla necessità di individuare un organismo terzo, e non una struttura sportiva o governativa, cui affidare, tra gli altri, il compito di predisporre le classi di sostanze e pratiche dopanti, l'effettuazione dei controlli, gli interventi nel campo della ricerca e della prevenzione.

Come visto per la WADA, la risposta a tale esigenza è data dalla particolare composizione degli organismi, prevedendo rappresentanze delle organizzazioni istituzionali e di quelle sportive. Una soluzione analoga è stata individuata dal nostro legislatore, anche se tale Commissione è istituita presso il Ministero della salute e gli atti fondamentali da essa emanati si sostanziano in un decreto ministeriale.

La Commissione, oltre ad approvare, come detto, la lista delle classi di sostanze e pratiche vietate, "determina, anche in conformità delle indicazioni del CIO e di altri organismi ed istituzioni competenti, i casi, i criteri e le metodologie dei controlli antidoping" e individua le occasioni, in competizione o fuori competizione, in cui effettuare tali controlli attraverso i laboratori "accreditati dal CIO o da altro organismo internazionale riconosciuto in base alle disposizioni dell'ordinamento internazionale vigente, sulla base di una convenzione stipulata con la Commissione" (art. 4).

La Commissione predispose, inoltre, programmi di ricerca sui farmaci, sostanze e pratiche che possono essere utilizzate a fine di doping; individua forme di collaborazione in tale materia con il Servizio sanitario nazionale; mantiene i rapporti operativi con l'Unione europea e gli altri organismi internazionali, come la WADA; può promuovere campagne di prevenzione e di informazione, in particolare presso le scuole, avvalendosi del contributo di soggetti pubblici e privati, nonché di specialisti di medicina dello sport (cfr., l'“*Atto di Intesa*” sottoscritto il 16 ottobre 2007 tra il Ministero della Salute, il Ministro per le Politiche giovanili e le Attività Sportive, il Coni, in [www.salute.org.it](http://www.salute.org.it), sezione Prevenzione/Antidoping). Dai dati riportati nella Relazione annuale della Commissione per l'anno 2006, si evidenzia come la stessa non si sia limitata ad un ruolo di mero recepimento rispetto a quanto stabilito a livello internazionale, ma ha svolto una continua attività di monitoraggio e valutazione, promuovendo ricerche su tematiche specifiche individuate come prioritarie. Le funzioni espletate dalla Commissione avvengono nel rispetto delle competenze delle Regioni, le quali, nell'ambito dei piani sanitari regionali, svolgono funzioni di programmazione delle attività di prevenzione e di tutela della salute nelle attività sportive, coordinando, altresì, l'attività dei laboratori utilizzati per i controlli sulle competizioni sportive a carattere locale (art. 5). Pare utile richiamare in tal senso il Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento della Commissione (D.M. 31 ottobre 2001, n. 440 e successive modifiche).

A tal proposito è opportuno rilevare come la L. n. 376/200 si ponga come obiettivo non solo quello di individuare strumenti di controllo e di contrasto del fenomeno del doping a livello dello “*sport-spettacolo*” e di quello federale, ma anche nell'ambito della pratica sportiva diffusa, ancorché finalizzata a prestazioni agonistiche da parte degli atleti (art.1, comma 2).

L'art. 4, commi 3 e 5 e l'art. 6, commi 1, 3, 5 affrontano tale problematica sia per quanto concerne la previsione di appositi laboratori, i cui requisiti organizzativi e funzionali sono stati stabiliti nel 2005, tramite l'Accordo sottoscritto tra il Ministro della salute e le Regioni, le quali devono garantire non solo l'effettuazione dell'attività di controllo antidoping, ma anche la tutela della salute dei praticanti l'attività sportiva (in G.U. n. 187 del 12 agosto 2005).

Il successivo art. 6, che dispone l'adeguamento dei regolamenti degli enti sportivi alle disposizioni contenute nella legge in parola, prevede un ruolo attivo degli Enti di promozione sportiva nella lotta al doping. E, come noto, tali associazioni si occupano prevalentemente di attività amatoriale e di promozione sportiva.

L'art. 7 introduce, poi, alcune prescrizioni da adottare per i farmaci contenenti sostanze dopanti, tra cui l'obbligo, per “*i produttori, gli importatori e i distributori di farmaci appartenenti alle classi farmacologiche vietate dal CIO*” e di quelli ricompresi nelle classi delle sostanze dopanti approvate con decreto del Ministro della Salute, di comunicare ogni anno al Ministero “*i dati relativi alle quantità prodotte, importate, distribuite e vendute alle farmacie, agli ospedali o alle altre strutture autorizzate di ogni singola specialità farmaceutica*”.

Ciò può servire, oltre che a monitorare la situazione del mercato di tali farmaci, anche a raccogliere dati al fine di avere elementi per contrastare il purtroppo già diffuso fenomeno del commercio clandestino di tali prodotti e per cercare di individuare l'uso di farmaci contenenti sostanze dopanti in relazione alle patologie realmente presenti (D.M. 24 settembre 2003, nonché D.M. 24 ottobre 2006).

Con l'art. 9 si reintroducono nell'ordinamento italiano disposizioni penali, atteso che quelle previste dagli artt. 3 e 4 della L. n. 1099/1971 erano state depenalizzate.

Il reato si configura, innanzitutto, nei confronti di “*chiunque procura ad altri, somministra, assume o favorisce comunque l'utilizzo di farmaci o di sostanze*”, ovvero di “*chi adotta o si sottopone alle pratiche mediche*”, ricadenti nella definizione di doping introdotta dalla legge in parola.

Per tali ipotesi la pena è della reclusione da tre mesi a tre anni, nonché la multa da 5 a 100 milioni delle vecchie lire, “*salvo che il fatto non costituisca più grave reato*” (ad es., omicidio colposo).

Un'ipotesi autonoma di reato è costituita dal commercio di farmaci al di fuori dei canali tradizionali, quali farmacie, anche ospedaliere, dispensari aperti al pubblico e altre strutture che detengono farmaci direttamente. In questo caso, la pena è quella della reclusione da due a sei anni e la multa da 10 a 150 milioni delle vecchie lire (comma 9).

Per quanto concerne i rapporti tra procedimento penale e disciplinare sportivo in materia di doping, si rinvia, tra le altre, alla decisione del Tribunale Nazionale Antidoping n. 91 del 13 novembre 2008 (caso Francesco Di Paolo), con nota di commento a cura di R. Santone, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), 2009.

Inoltre occorre segnalare una rilevante sentenza della Cassazione (n. 17496 del 23 agosto 2011) che ha sanzionato un medico, per abuso di medicalizzazione, in assenza di patologie, praticata per il mero miglioramento della prestazione. Si prescinde quindi dall'utilizzo di sostanze dopanti, rilevando per il giudice la lesione dell'etica sportiva.

#### **IV. I regolamenti e le principali iniziative degli enti sportivi in materia di doping**

Come già richiamato, la Federazione Medico Sportiva Italiana, mediante convenzioni con le federazioni sportive nazionali, ha iniziato i controlli antidoping fin dal 1960, in attesa dell'intervento del legislatore avvenuto undici anni dopo con la L. n. 1099/1971.

Il Consiglio nazionale del CONI, con la delibera n. 487 del 22 luglio 1988, ha emanato una direttiva allo scopo di uniformare le normative federali, relative alle sostanze vietate ed alle sanzioni sportive, a quelle emanate dal CIO. Infatti, secondo la Carta olimpica, il Comitato olimpico internazionale guida la lotta contro il doping nello sport, proibendo tale fenomeno e stabilendo un codice medico, il quale contiene l'elenco delle sostanze e dei metodi proibiti.

Parallelamente, il CONI ha sottoscritto un accordo internazionale multilaterale contro il doping tra undici organizzazioni sportive nazionali di altrettanti Paesi, entrato in vigore il 1° gennaio 1990.

Nel 1993 l'Ente ha approvato un nuovo regolamento per la lotta antidoping, dotandosi di strutture con il compito di prevenire e reprimere l'uso di sostanze vietate: la Commissione scientifica antidoping e la Commissione d'indagine sul doping (delibere nn. 674 e 675 del 24 novembre 1993).

Nel corso del 1995 il CONI ha recepito nell'ordinamento sportivo nazionale i seguenti principi:

- 1) l'organo inquirente è distinto da quello requirente;
- 2) il procedimento è equo, con la salvaguardia del principio del contraddittorio e della rappresentanza ed assistenza dell'interessato davanti all'organo di giustizia sportiva;
- 3) i provvedimenti disciplinari sono impugnabili dinanzi agli organi di seconda istanza;
- 4) la Commissione di indagine svolge sia la funzione di valutare le richieste formulate dalla Procura antidoping di deferimento degli indagati o di archiviazione del procedimento antidoping, sia la funzione preventiva e consultiva;
- 5) la Procura antidoping ha competenza esclusiva ad indagare sui casi di doping;
- 6) le procedure per l'effettuazione dei controlli antidoping sono regolamentate analiticamente.

Successivamente alla ratifica della Convenzione di Strasburgo contro il doping da parte dell'Italia, avvenuta il 12 febbraio 1996, il CONI e le federazioni sportive hanno adottato numerose iniziative sia in materia di prevenzione che di repressione del doping. Tra queste si ricorda il Progetto "*Io non rischio la salute*", rivolto principalmente a verificare l'esistenza di particolari condizioni di rischio, in grado di interferire con l'idoneità fisica degli atleti alla pratica di attività agonistica. Nell'ambito di tale progetto sono stati approvati i controlli incrociati ematici e delle urine, per i quali occorre il consenso dell'atleta (delibera n. 976 del 27 novembre 1997).

Occorre poi evidenziare l'apporto fornito dalla Commissione scientifica antidoping che ha elaborato alcune "*dichiarazioni di principio*", individuando vari parametri fisiologici (ematici e non), oltre i quali si impone la sospensione per l'atleta da ogni attività agonistica.

Nel corso del 1997 si è proceduto altresì a rielaborare l'intero quadro normativo-regolamentare per il settore della lotta al doping, ricostituendo, per il nuovo quadriennio olimpico, tutti gli organi che operano nel settore. In particolare, con delibera n. 944 del 30 aprile 1997, il CONI ha:

- precisato i compiti dell'Ufficio di Coordinamento centrale dell'attività antidoping, sia in ordine all'accertamento delle positività e della repressione del doping, sia a livello di prevenzione e promozione di programmi educativi e campagne informative;
- rifondato la Commissione per i controlli antidoping a sorpresa devoluti alla Federazione Medico Sportiva;
- precisato i compiti della Commissione scientifica antidoping;
- precisato il procedimento di analisi delle urine in sede di controllo antidoping.

Successivamente alla dichiarazione conclusiva approvata a Losanna il 4 febbraio 1999, nell'ambito della prima Conferenza mondiale sul doping, è stato approvato il nuovo regolamento dell'attività antidoping del CONI. Esso ha trovato applicazione trasversale in tutte le Federazioni sportive nazionali e le Discipline sportive associate, prevedendo a tal fine l'obbligo del recepimento della nuova disciplina nei singoli ordinamenti federali entro un termine perentorio (90 giorni) dalla notifica dell'avvenuta approvazione, trascorso il quale il regolamento trova applicazione automatica, eventualmente derogando alla difforme disciplina federale.

Il CONI si è assunto compiti essenzialmente propulsivi e di coordinamento della lotta al doping, tramite l'attività di accertamento della positività fino alla formulazione dell'atto di deferimento, mentre alle Federazioni sportive nazionali spetta l'adozione del provvedimento cautelare di sospensione dall'attività agonistica dell'atleta trovato positivo, nonché l'effettuazione del giudizio disciplinare, con l'eventuale irrogazione della sanzione.

La lotta al doping rientra altresì tra gli obiettivi indicati dal D.Lgs. n. 242/1999, come modificato e integrato dal D.Lgs. n. 15/2004, nonché tra le funzioni di disciplina e regolazione contenute nell'art. 2 dello statuto dell'ente.

Infatti, il 22 giugno 2000 il Consiglio nazionale del CONI (deliberazione n. 1122) ha approvato il nuovo testo del "*Regolamento dell'attività antidoping*", successivamente modificato (deliberazione n. 1165 del 22 dicembre 2000) al fine di renderlo armonico sia con le nuove disposizioni contenute nella legge n. 376/2000, nonché alla luce della ricostituzione della Commissione Scientifica e dell'inserimento di due atleti di entrambi i sessi nella stessa Commissione.

Per quanto riguarda l'Ufficio di Procura Antidoping, è stato attribuito al medesimo il compito di trasmettere alle Procure della Repubblica competenti le notizie di doping che possano fare riferimento ai reati individuati dalla nuova legge.

Con deliberazione n. 1187 del 5 giugno 2001 il Consiglio nazionale del CONI ha modificato ulteriormente il "*Regolamento dell'attività antidoping*", introducendo, tra le novità, l'istituzione del Comitato Etico, quale organo di consulenza delle Commissioni e delle strutture deputate all'attività antidoping, e sostanziali modifiche alle norme procedurali per l'effettuazione dei controlli antidoping. In particolare, negli artt. 9 e 10 del Regolamento in parola è stato sostituito l'esito di "*non negatività*" della prima analisi, con la nozione di "*positività*", rinviando all'atleta l'onere, anche economico, di richiedere l'analisi di revisione (o controanalisi). Viene, inoltre, prevista l'immediata sospensione, in via cautelare, dell'atleta trovato positivo alle prime analisi.

In data 22 ottobre 2003, il Consiglio nazionale del CONI ha approvato un nuovo regolamento - in attuazione delle disposizioni contenute nel Codice mondiale antidoping della WADA - modificato nel 2005 (Consiglio nazionale CONI, deliberazione n. 1311 del 30 giugno 2005 e n. 615 del 22 dicembre 2005), nel 2007 (deliberazione n. 292 del 21 agosto 2007), nel 2008 (deliberazione Giunta nazionale CONI n. 490 del 1° dicembre 2008) e nel 2009 (deliberazione Giunta nazionale CONI n. 425 del 15 dicembre 2009).

Il CONI svolge quindi il ruolo di Organizzazione Nazionale Antidoping (cd. NADO), con l'obbligo di adeguare la propria normativa al Codice mondiale antidoping.

Occorre evidenziare che, secondo le Norme Sportive Antidoping (ultimo testo in vigore dal 1° luglio 2013 (in [www.coni.it](http://www.coni.it), sezione Antidoping), è stata modificata la procedura relativa agli organi giudicanti: si prevede, infatti, l'attribuzione della competenza in via esclusiva al Tribunale Nazionale Antidoping (TNA) del procedimento disciplinare in tale materia; in precedenza il primo grado di giudizio era assicurato dal TNA (già GUI), il quale giudicava in secondo grado solo sulle decisioni in materia di doping prese nel previsto unico grado di giustizia sportiva federale per le violazioni riferite esclusivamente ai controlli disposti dalla Commissione ministeriale di cui alla L. n. 376/2000 sugli atleti tesserati alle Federazioni sportive o alle Discipline sportive associate. Completato il procedimento davanti al TNA, le parti possono presentare appello al Tribunale Arbitrale dello Sport di Losanna (TAS), in virtù del principio del doppio grado di giurisdizione contemplato dall'art. 4.4 dei "Principi di Giustizia Sportiva" approvati dal CONI. Fino al mese di ottobre 2002 era previsto invece l'appello dinanzi alla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport (in dottrina, cfr., A.G. Parisi, *Doping, diritto alla vita e diritto all'integrità fisica*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di L. Cantamessa, G.M. Riccio, G. Sciancalepore, cit.).

Nella Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 14 dicembre 2000, n. 376, presentata dal Ministero della Salute il 31 maggio 2012 con riferimento all'anno 2011 (consultabile sul sito [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it)), si evidenzia come la Commissione per la vigilanza e il controllo sul doping *"ha continuato a mantenere un alto livello di attenzione, finalizzato soprattutto alla lotta ed alla prevenzione della diffusione del fenomeno doping nelle fasce giovanili della popolazione e nei settori amatoriali, al fine di far fronte al fenomeno dell'uso ed abuso di sostanze e metodi vietati per doping e dell'abuso di assunzione di medicinali da parte dei praticanti attività sportive in tali ambiti"*.

Infine, nell'ambito delle iniziative a livello nazionale volte a promuovere nel mondo dello sport azioni informative/formative per la tutela della salute nelle attività sportive e di prevenzione e lotta al doping, si richiamano, tra quelle più recenti, la campagna formativa/informativa dal titolo *"Integratori quanto basta"*, con l'obiettivo di migliorare le conoscenze degli operatori del settore (farmacisti, medici di medicina generale, specialisti in medicina dello sport e preparatori atletici) sulle conseguenze dell'abuso degli integratori nella popolazione sportiva; il progetto pilota finalizzato alla *"Tutela della salute dell'atleta: nuovo modello di prevenzione e contrasto al doping nella popolazione sportiva giovanile ed in quella amatoriale"*, finanziato dalla Commissione per la vigilanza e il controllo sul doping in collaborazione con le Regioni e le Province autonome; la campagna denominata *"Io valgo più del doping"*, finanziata sempre dalla Commissione in collaborazione con l'Istituto superiore di sanità e le istituzioni sportive. Tale campagna, mediante l'utilizzo di un Tir, che fungeva da carovana itinerante, ha fatto tappa in diverse città italiane, sensibilizzando il pubblico giovanile attraverso la distribuzione di materiale informativo sul doping. La Commissione ha inoltre finanziato ed avviato sin dal 2006 una campagna di prevenzione del doping a favore degli Enti di promozione sportiva. E' importante, infine, segnalare, tra gli strumenti finalizzati al miglioramento della conoscenza del fenomeno del doping, il progetto denominato *"Reporting System Doping Antidoping"*, attraverso il quale la Commissione realizza un costante monitoraggio attraverso una banca dati centrale, alimentata con i dati trasmessi da tutti quei soggetti o istituzioni che sono coinvolti nella lotta al doping (il CONI, *in primis*, le Procure della Repubblica presso i Tribunali, il Comando Carabinieri per la tutela della salute (i NAS), gli Assessorati regionali, i responsabili dei laboratori antidoping, le professioni sanitarie).



# **I CONTRATTI DI SPONSORIZZAZIONE SPORTIVA E DI MERCHANDISING**

**Lina Musumarra**

## **Premessa**

- 1. Cenni storici sulla presenza dell'industria nello sport**
- 2. Il marketing sportivo**
- 3. La sponsorizzazione come strumento di comunicazione aziendale**
- 4. Caratteristiche della sponsorizzazione sportiva**
- 5. L'abbinamento**
- 6. La redazione del contratto di sponsorizzazione sportiva**
- 7. La natura giuridica del contratto di sponsorizzazione sportiva**
- 8. Le parti del contratto**
- 9. Il contratto di merchandising**
- 10. La tutelabilità dei segni distintivi di una società sportiva**

# I CONTRATTI DI SPONSORIZZAZIONE SPORTIVA E DI MERCHANDISING

Lina Musumarra

## Premessa

La società ha subito profonde mutazioni ed anche lo sport si è adattato ad un processo di modernizzazione imposto dalla crescente rilevanza economica assunta dallo stesso, dai mezzi di comunicazione e dalle diverse motivazioni che favoriscono la crescita della pratica e della partecipazione della popolazione all'attività sportiva e motorio-ricreativa: trasformazione degli stili di vita e di consumo delle famiglie; attenzione per la promozione della salute, per la cura del corpo, ricerca del benessere; esigenze di recupero terapeutico; una relazione positiva con la natura; ingresso nella pratica sportiva di fasce sociali rimaste a lungo al di fuori; percezione dell'attività sportiva come pratica educativa, dei valori universali dello sport, dei suoi principi costitutivi (lealtà, etica, *fair play*); incremento dell'associazionismo e del volontariato in materia di promozione sportiva; ampliamento del mercato della comunicazione sportiva.

Si è dilatata la cd. spettacolarizzazione mediatica dello sport di alta prestazione che impone livelli agonistici esasperati, una qualificazione eccessiva, precoce dei giovani praticanti, implica mutazioni di atleti e metodi di allenamento, determina l'aumento della massa di spettatori passivi. Ma si amplia la quantità di fruitori di sport inteso come attività motoria di base (ed anche agonistica), sintomo di un esteso e capillare risveglio della cultura fisica (si richiama, in tal senso, l'indagine Istat, secondo la quale sono oltre 5 milioni i praticanti attività sportive quali ginnastica, danza, aerobica, fitness e cultura fisica: cfr., *Il Sole 24 Ore Sport*, luglio-agosto 2007, p. 18).

Nello sport sembrano, quindi, convivere valori e tensioni diverse: il richiamo ad una primigenia funzione etica affiancato da una naturale evoluzione in senso economico-commerciale, che ha contribuito ad una "deformazione" del messaggio sportivo. Emerge una profonda contraddizione: da un lato lo sport è popolare, un'opportunità reale di ricchezza e di sviluppo; dall'altro appare esagerato, sovradimensionato, eccessivo.

La ricerca di nuovi equilibri non può prescindere dalla configurazione di sistemi di gestione e di allocazione delle risorse in cui l'iniziativa d'impresa e le politiche di prodotto siano ispirate ad una cultura sportiva condivisa, ad un approccio etico ai risultati economici e sportivi.

Si impone la necessità di ricercare una soluzione tra le due dimensioni essenziali dell'attività sportiva: la valenza culturale, sociale, educativa, ludica dello sport, con la dimensione industriale e commerciale. Valorizzare una concezione di sviluppo i cui tratti distintivi siano la qualità dei servizi, l'eticità del metodo, la responsabilità sociale, una migliore comunicazione ed attenzione nei confronti dei consumatori/utenti (cfr., sul punto, Commissione europea, *Libro Bianco sullo Sport*, luglio 2007; Parlamento europeo, *Risoluzione dell'8 maggio 2008 sul Libro bianco sullo Sport*, entrambi i documenti pubblicati su [www.rdes.it](http://www.rdes.it)).

## 1. Cenni storici sulla presenza dell'industria nello sport

Dalla natura ludica dell'agonismo occasionale, in cui predomina nell'atleta la qualifica di dilettante, si passa, con l'evolversi del fenomeno sportivo, alla natura, essenzialmente economica, dell'agonismo programmato, ed, in particolare, alla figura dell'atleta professionista (o del cd. dilettante retribuito), di colui che pratica lo sport traendone un profitto materiale.

Il progressivo aumento delle dimensioni dell'organizzazione e del numero degli atleti, la possibilità di perseguire lo scopo di lucro da parte delle società sportive professionistiche e la loro conseguente configurazione economico-gestionale, hanno portato, dunque, lo sport a stringere sempre di più i rapporti con

l'industria, realizzando nel corso degli anni forme particolari di attività, alcune di contenuto sociale, altre più strettamente legate alla ricerca di notorietà e pubblicità.

Nel primo caso si ricordano i “gruppi sportivi di fabbrica”, organizzati dai dipendenti, con finalità ricreative: un esempio è stato dato dal centro sportivo della FIAT creato nel 1923 e denominato Sisport-FIAT S.p.A. dal 1° gennaio 1978, con il fine di gestire l'attività agonistica in vari settori e, soprattutto, attraverso un'attività promozionale, di avvicinare i giovani allo sport.

Tra le iniziative adottate da questo Centro, da ricordare l'ingaggio di Merckx e della sua squadra da parte della filiale francese nel 1977 ed il successo ottenuto agli Europei di Praga con la sponsorizzazione della Simeoni e di Mennea.

A metà strada tra questo tipo di intervento e quello più propriamente pubblicitario si pone il mecenatismo sportivo, che consente all'imprenditore-tifoso, spinto inizialmente da cariche emotive e passionali verso il fatto sportivo, una promozione sociale, un aumento di notorietà propria e della sua azienda. Dal mecenatismo si passa, quindi, alla scoperta dello sport come veicolo della comunicazione pubblicitaria, a sua volta oggetto di veicolazione da parte dei media tradizionali (stampa, radio, televisione).

Il quadro dei rapporti instauratisi tra l'industria e lo sport, sostanzialmente positivo, ha avuto anche momenti di crisi, riconducibili per lo più alla mancanza di una vera e propria professionalità, che ha provocato stati di confusione, alterato il rapporto affettivo tra lo sportivo e il suo club, comportato disagi economici per la stessa società sportiva. Si è affermato più volte che per raggiungere una reciproca professionalità le industrie non dovrebbero mai interferire nelle scelte tecnico-sportive o almeno non devono subordinarle ad interessi prettamente economici dell'azienda, ma cercare di approfondire tutti i vari aspetti del complesso rapporto con apposite ricerche per giungere a colmare o integrare anche ciò che lo Stato o altri enti pubblici territoriali non riescono sufficientemente a dare. Parimenti, le organizzazioni sportive si devono impegnare direttamente nel rapporto con l'industria, sviluppando una cultura manageriale seria, che permetta di sfruttare al meglio le opportunità che il mondo dello sport offre, creando forme di partnership. Solo in questo modo si può progredire sul piano sia agonistico sia economico, garantendo una migliore qualità del servizio e del risultato sportivo. Si ricorda che nella Carta Europea dello sport, approvata a Bruxelles nel 1975, si conferma il valore dello sport come qualificato momento della politica di salvaguardia della salute, di protezione della natura e di promozione dell'educazione e dei rapporti sociali. Principi che ritroviamo ribaditi, dapprima, nella Dichiarazione del Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000, poi nell'art. 282 della cd. Costituzione europea dell'ottobre 2004 – mai ratificata – e, in tempi più recenti, dall'art. 124 del Trattato di Lisbona, sottoscritto a Bruxelles il 13 dicembre 2007 dai 27 Stati membri dell'Unione europea e in corso di ratifica (“*L'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale e educativa*”).

## 2. Il marketing sportivo

Il processo di trasformazione che in questi anni hanno subito le Federazioni sportive da una parte, e le società e associazioni sportive, professionistiche e dilettantistiche, dall'altra, ha determinato importanti riflessi e conseguenze anche sotto il profilo economico-gestionale di tali organismi.

In particolare, i club professionistici di calcio, in ritardo rispetto ad altre discipline nello sviluppare una politica di marketing sportivo - e ciò a causa dell'enorme popolarità che tale sport ha sempre avuto in Italia - hanno diversificato le attività e quindi le fonti di ricavo, meno correlate ai risultati conseguiti nell'esercizio delle attività più propriamente sportive.

Le società di calcio si trovano, infatti, ad operare con due mercati:

- il *mass market*, costituito dai praticanti e dai tifosi;
- il *business market*, nel cui ambito rientrano le aziende produttrici di beni e servizi per lo sport, quelle multimediali, gli sponsor, gli operatori pubblicitari (P. Zagnoli-E. Radicchi, *Sport Marketing. Il*

*nuovo ruolo della comunicazione*, Franco Angeli, 2007, pp. 349 ss.; S. Cherubini, *Il marketing sportivo*, Franco Angeli, 2006, pp. 33 ss.).

Spesso tali soggetti agiscono in sinergia tra loro nella produzione, distribuzione e promozione dell'evento sportivo, contribuendo, in tal modo, a sviluppare nelle società calcistiche iniziative di marketing, con conseguente diversificazione dei ricavi, come già avviene in altri paesi, come la Gran Bretagna (S. Cherubini, op. cit., p. 129; A.G. Mauri, *La gestione delle società di calcio: il portafoglio attività*, in *Economia e diritto del terziario*, 1999, pp. 811 ss.; R. Cafferata, *Tendenze strutturali della crescita dello sport come "business"*, in *Economia e diritto del terziario*, n. 1/1998, pp. 8-9).

Tra le fonti più tipiche di ricavo si annoverano:

- la vendita di biglietti ed abbonamenti;
- la cessione temporanea o definitiva di giocatori;
- il conseguimento di premi, legati ai risultati sportivi, a livello nazionale e internazionale;
- le sponsorizzazioni;
- la cessione dei diritti radio-televisivi in chiaro;
- i contributi della Lega Nazionale Professionisti;
- la cessione di spazi pubblicitari.

Tra le fonti relativamente nuove si ricordano, invece:

- il *merchandising*;
- la cessione dei diritti radio-televisivi criptati;
- la gestione dello stadio;
- la gestione di un canale televisivo dedicato alla squadra;
- l'attività immobiliare per lo sviluppo di strutture sportive e non;
- la gestione di proprie agenzie di viaggi;
- la trasmissione delle partite di calcio in diretta criptata sul sito *web*;
- il *naming right*.

Una particolare attenzione merita il recente sviluppo del co-marketing sportivo, intendendo con tale espressione una particolare forma di marketing cooperativo in cui "convergono" organizzazioni di vari settori, mediante il quale due o più operatori, privati o pubblici, di cui almeno uno sportivo, svolgono in partnership una serie di attività di marketing al fine di raggiungere obiettivi comuni o autonomi, ma tra loro compatibili, attraverso la soddisfazione del consumatore (P. Zagnoli-E. Radicchi, op. cit., pp. 173 ss.; S. Cherubini-M. Canigiani, *Campioni e co-marketing sportivo*, Franco Angeli, 2001, p. 13). Questo processo coinvolge sempre più frequentemente campioni dello sport che divengono così veri e propri "partner" del co-marketing sportivo, assumendo un ruolo di crescente rilevanza (cfr., S. Cherubini, *Lo sport tra marketing territoriale e bilancio sociale*, relazione al Convegno "Sport: società, territorio, marketing", Montichiari, 2 maggio 2005).

Secondo gli esperti del settore, "*i campioni sportivi possono dare un grande contributo al co-marketing sportivo se sono inseriti consapevolmente nel processo di sviluppo. In particolare questa convinzione si collega alla forte crescita del marketing relazionale, dove la comunicazione non ha solo un compito informativo e persuasivo, ma diviene parte integrante della fiducia che l'impresa vuole sviluppare nel suo rapporto con la clientela nel momento in cui intende, appunto, passare da una situazione transazionale ad una relazionale*" (S. Cherubini-M. Canigiani, op. cit., p. 17). In questo contesto lo sport e in particolare il campione, definito quale "*atleta eccellente di grande fama*", permettono alle imprese di generare e sviluppare sempre di più simboli e valori capaci di mantenere "un sentimento di fiducia e positività con la gente e, quindi, con la clientela attuale e potenziale" (S. Cherubini-M. Canigiani, op. cit., p. 17).

Questa strategia relazionale del co-marketing sportivo può assumere un significato ed un ruolo ancor più emergente se sviluppata nell'ambito del tema dell'eticità dell'impresa, per una credibile politica di responsabilità sociale dell'impresa stessa. Si ricordano, sotto tale profilo:

- 1) il progetto "*Telecom Alleniamoci alla Vita*", di carattere ludico-educativo sui valori dello sport, promosso da Telecom-Progetto Italia per le scuole primarie e secondarie. Tra il materiale distribuito,

vi è un filmato in cui grandi campioni sportivi (Stefania Belmondo, Manuela Leggeri, Eleonora Lo Bianco, Carlton Myers, Giovanni Soldini, Elisa Togut, Giovanna Trillini, Valentina Vezzali, Christian Vieri e il cavallo Varenne) “*si mettono in gioco*” per testimoniare cosa c’è dietro al gesto atletico e al risultato sportivo: l’importanza della concentrazione, dell’impegno, dello spirito di gruppo e di tutto ciò che allena allo sport come alla vita;

- 2) il “*Programma Sponsor e Sostenibilità*”, quale sistema volontario che ha inteso attestare e valorizzare l’aderenza delle aziende sponsor ai principi delle politiche ambientali del Toroc, concedendo alle stesse l’uso del Marchio Ambientale per le Olimpiadi di Torino 2006;
- 3) il progetto promosso dalla FIGC – Settore giovanile e scolastico, denominato “*I valori scendono in campo*”, il quale, per il triennio 2008-2011, coinvolgerà tutte le province italiane, portando nei circoli didattici (alunni delle scuole primarie, dell’infanzia e secondarie di primo grado) i miti, le regole, e i valori del calcio.

Tra gli esempi di co-marketing, si richiama l’accordo di sponsorizzazione tecnica sottoscritto tra la Federazione Italiana Scherma (FIS) e la società Telpress Italia, la quale contribuisce alla comunicazione della federazione con una serie di servizi (a costo zero), già sperimentati con successo durante i Campionati Mondiali di Torino 2006. Essi consistono, in particolare, in una rassegna radio televisiva, web e stampa quotidiana e periodica fornita ogni quindici giorni su dispositivi CD e DVD, nonché in linea su Piattaforma Telpress Tosca. In occasione, poi, dei maggiori eventi di rilevanza nazionale o internazionale, la FIS può disporre di una rassegna multimediale completa e in linea con l’avanzamento degli avvenimenti. Infine, Telpress mette a disposizione della federazione una troupe televisiva con regia mobile e la propria redazione, nonché le proprie reti distributive (cfr., *Il Sole 24 Ore Sport*, novembre 2007, p. 48).

Nell’ambito delle attività definibili di marketing territoriale e sociale, pare utile richiamare, a livello internazionale, le iniziative della società di calcio Amburgo, che milita nella prima divisione tedesca, la quale ha realizzato un piano denominato “*Der Hamburger Weg*”, ossia “*La Via Amburghese*”: tramite un accordo stipulato con nove aziende locali, è la prima squadra di calcio professionistica a promuovere pratiche virtuose dal punto di vista ambientale, tra le quali l’illuminazione del nuovo stadio e il riscaldamento del terreno di gioco (per maggiori approfondimenti si rinvia a P. Piani, *Idee geniali delle società sportive*, in *Il Sole 24 Ore Sport*, dicembre 2008). A ciò si aggiunga il recente accordo di partnership sottoscritto tra la Federazione Italiana Rugby e l’Aicig (Associazione Italiana Consorzi Indicazioni Geografiche), con l’obiettivo di promuovere uno stile di vita sano, che coniughi il consumo di prodotti di alta qualità, con una regolare attività sportiva. Il Presidente della Fir ha infatti dichiarato: “E’ con viva soddisfazione che accogliamo Aicig nel novero dei partner della Fir. I Consorzi di Tutela ricercano l’eccellenza come noi ricerchiamo l’alto livello della performance e sia Aicig che il rugby italiano rappresentano importanti e variegati espressioni del nostro territorio. E’ importante salvaguardare le singole espressioni della cultura gastronomica locale così come è fondamentale, per la crescita del rugby nel nostro Paese, preservare tutte le realtà, grandi e piccole, che praticano la nostra disciplina. Sono certo che da questo abbinamento tra Fir e Aicig potrà svilupparsi una proficua collaborazione”. Aicig affianca la Fir e la Nazionale Italiana Rugby per valorizzare l’immagine dei prodotti Dop (Denominazione origine protetta) e Igp (Indicazione geografica tipica) associandoli ad uno sport tradizionalmente legato al movimento all’aria aperta ed alla dimensione locale delle società. L’associazione, con la collaborazione del ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali e Buonitalia S.p.A., al fianco degli Azzurri del rugby già da tempo, ha realizzato con Fir e gli atleti della Squadra Nazionale una campagna di comunicazione che ha debuttato tra il primo e il secondo tempo della partita contro l’Inghilterra sul maxischermo dello Stadio Flaminio di Roma con uno spot di 30 secondi e su schermi posizionati fuori dallo stadio, con una versione di circa tre minuti.

Sempre più diffuse tra le aziende sono anche le cd. strategie di “*brand extension*”, attraverso le quali si cerca di ridurre il rischio finanziario mediante un aumento delle linee di prodotto. I movimenti evolutivi impressi alla marca possono essere, infatti, di due tipi. Un primo tipo consiste nella dilatazione (in senso orizzontale) della marca stessa, creando prodotti nuovi, anche se affini a quelli già esistenti (il cd. “*brand stretching*”): ad es. un produttore di calzature per il basket può sfruttare l’avviamento del brand per lanciare una linea dedicata al volley; oppure le linee d’abbigliamento promosse dalle squadre di calcio per i rispettivi tifosi. I rischi di tale strategia sono per lo più legati alla qualità tecnica del nuovo prodotto, che deve essere pari a quello precedente.

Diversi sono invece i movimenti di tipo verticale, dove la marca viene impegnata nell'acquisizione di nuovi clienti, fornendo una varietà di prodotti con lo stesso marchio: ad es. il merchandising della Ferrari; la catena del fitness Virgin Active, la quale include, con lo stesso marchio, dischi, linee aeree, viaggi e bevande gassate; il marketing mix di Oregon Scientific Italia; o ancora, la recente iniziativa della Fifa di usare il brand "Campionato del mondo" per lanciare nuovi prodotti, come la Coppa del mondo femminile (anche under 20), il Campionato del mondo giovanile, la Coppa del mondo interattiva.

### 3. La sponsorizzazione come strumento di comunicazione aziendale

Il termine sponsorizzazione, di derivazione latina (lo sponsor, nella sua accezione originaria è il padrino, garante), è adoperato nel linguaggio contemporaneo, in senso lato, per indicare l'intervento di colui che, per ricavarne pubblicità, finanzia l'attività di singoli atleti o di una squadra, di cantanti o artisti in generale, l'organizzazione di spettacoli pubblici e mostre d'arte, la diffusione di trasmissioni televisive e radiofoniche.

Si prospetta, quindi, come un fenomeno quanto mai complesso e in crescente aumento che i tecnici della pubblicità riconducono nell'ambito del "marketing mix", inteso quale insieme di tutti i fattori utilizzati per posizionare un determinato prodotto nel mercato (secondo l'indagine predittiva "Il Futuro della Sponsorizzazione", curata da StageUp e Ipsos, il mercato italiano delle sponsorizzazioni nel 2007 è stato stimato in 1.768 milioni di euro con una crescita dell'1,9 per cento rispetto al 2006, per il 2008 sono stati stimati investimenti per circa 1.147 milioni di euro, con una flessione, in negativo, della crescita, pari all'1,7 per cento rispetto al 2007; nel 2009 il mercato delle sponsorizzazioni si è attestato a circa 1.465 milioni di euro, con un calo, nel 2010, per l'Italia dell'8,9%; le sponsorizzazioni sportive rappresentano circa i due terzi del mercato complessivo, passando da 1.117 milioni a 1.126 milioni con un aumento dello 0,8 per cento; per un'ampia analisi dei fatturati dei principali club di calcio a livello mondiale, si rinvia alla ricerca annuale *Football Money League*, pubblicata su *Il Sole 24 Ore Sport*, n. 2, febbraio 2007; la Lega Nazionale Dilettanti di calcio ha dichiarato, nel mese di ottobre 2006, che gli introiti generati dalle sponsorizzazioni ammontano a circa 2 milioni di euro all'anno; in Italia il *beach soccer* ha un giro d'affari per sponsorizzazioni di circa 500mila euro all'anno).

Considerando, peraltro, la sponsorizzazione come un mezzo di comunicazione aziendale, la si può collocare più esattamente tra la propaganda o *publicity* e non tra la pubblicità propriamente detta o *advertising*. In particolare, lo sponsor persegue, attraverso lo strumento della sponsorizzazione, lo scopo di divulgare un proprio segno distintivo e di rafforzare l'immagine sul mercato. Le differenze quindi che esistono tra la pubblicità e la sponsorizzazione si basano esclusivamente sul diverso metodo di comunicazione. Nella prima, infatti, la durata del messaggio è breve, ma sempre a disposizione dell'azienda, nella sponsorizzazione, invece, tale durata può essere molto lunga, ma in ogni caso l'oggetto principale del messaggio non è la comunicazione dell'azienda, ma l'avvenimento trasmesso. Inoltre, nell'ambito della pubblicità, è sempre possibile per l'*audience*, cioè per il ricevente, sottrarsi alla comunicazione, mentre con la sponsorizzazione è impossibile fare questo, pena la perdita della trasmissione che interessa (N. Tomesani, *Molto più che filantropia*, in *Il Sole 24 Ore Sport*, 2002, p. 11).

La fonte, poi, della comunicazione del messaggio, nella pubblicità è costantemente identificabile da parte del pubblico (giornali, radio, televisione, cartelloni pubblicitari); nella sponsorizzazione, invece, non lo è sempre e questo la porta ad un grado di credibilità ed accettabilità superiore alla pubblicità.

In relazione a queste finalità, infatti, si è evidenziato come la pubblicità tenda sempre a privilegiare la cd. creazione delle vendite del prodotto identificato dal marchio divulgato, mentre la sponsorizzazione costituisce uno dei principali strumenti per creare condizioni più favorevoli per la vendita del prodotto.

All'interno di questo meccanismo lo sport svolge la funzione di un media, anche se atipico, attraverso il quale il messaggio pubblicitario viene divulgato. Tale atipicità è data dal fatto che lo sport è a sua volta veicolabile da parte dei media tradizionali e questo comporta come conseguenza principale la formazione di due distinte *audiences*: una diretta o principale, costituita dal pubblico dei tifosi che assiste ad

una determinata manifestazione; una indiretta o secondaria, costituita da un pubblico più vasto. Il media sport ha, inoltre, un'altra particolare caratteristica data dal fatto che, comunicando in maniera diretta alcuni valori suoi propri, quali, ad esempio, la dinamicità, la forza, la gioventù e trasferendoli direttamente sul segno distintivo che forma il messaggio dello sponsor, "l'interferenza d'immagine" tra media e messaggio è molto più accentuata rispetto ad altri media. Questo significa che il controllo sul messaggio, che è totale nell'ambito della pubblicità, proprio perché quanto viene trasmesso è stato preparato dall'azienda, è, invece, parziale nella sponsorizzazione, perché la comunicazione dipende sempre da elementi esterni all'azienda (ad esempio, i cameramen), ed è soprattutto collegata a fattori mai programmabili, quali l'andamento della comunicazione dal punto di vista sportivo. La correlazione, dunque, tra l'efficacia della comunicazione, attuata con la sponsorizzazione e il risultato sportivo dipende normalmente sia dal risultato tecnico, il quale influisce sull'immagine del soggetto sportivo e, di conseguenza, su quella dello sponsor, sia dall'interesse e dallo spazio che i media riservano all'avvenimento sportivo. In alcuni casi la popolarità di uno sport o di un determinato campione trascendono il contenuto tecnico della prestazione che viene realizzata.

Infine, possono verificarsi degli eventi non connessi al risultato sportivo, quali un incidente nel corso di un Gran Premio automobilistico o l'infortunio di un atleta, fotografati o ripresi dalla televisione, i quali permettono di "far vedere" il marchio dello sponsor (le cosiddette O.T.S., cioè *Opportunities to see*).

#### 4. Caratteristiche della sponsorizzazione sportiva

Prima di analizzare la natura giuridica del contratto di sponsorizzazione sportiva (per una disamina più ampia si rinvia a L. Musumarra, *La disciplina dei contratti di sponsorizzazione e di merchandising nello sport*, in AA.VV., Diritto dello Sport (a cura di L. Musumarra), Le Monnier Università – Mondadori Education, Firenze, 2008, pp. 310 ss.; B. Di Salvo, *La sponsorizzazione*, in AA.VV., Lo Sport e il Diritto (a cura di M. Colucci), Jovene editore, Napoli, 2004, pp. 277 ss.) si può affermare che la sua funzione principale consiste in una particolare forma di collaborazione a carattere promo-pubblicitario che si instaura tra un soggetto sportivo e un ente, denominato sponsor, avente di solito finalità ed oggetto sociale diversi, e che si estrinseca nella veicolazione di un segno distintivo dello sponsor da parte del soggetto sportivo, a fronte di un corrispettivo. In relazione, poi, allo specifico veicolo del media sport che viene utilizzato per diffondere il messaggio pubblicitario, si può parlare, in particolare, di:

- sponsorizzazione del club o sodalizio sportivo, quindi, in generale, della squadra della società;
- sponsorizzazione del singolo atleta;
- sponsorizzazione della manifestazione sportiva;
- sponsorizzazione delle Federazioni sportive nazionali, delle Discipline sportive associate, degli Enti di promozione sportiva.

Ne consegue, pertanto, che non rientrano nell'ambito della sponsorizzazione:

- a) gli interventi di tipo mecenatistico, in quanto il soggetto sportivo non è tenuto ad effettuare alcun tipo di prestazione;
- b) altre forme contrattuali a carattere promo-pubblicitario o di pubbliche relazioni instauratesi tra i soggetti sportivi e le imprese, poiché la divulgazione del messaggio avviene con modalità diverse da quelle della sponsorizzazione. In questo ambito si può ricondurre il co-marketing sportivo, sopra richiamato.

Si ritiene, inoltre, che non facciano parte della sponsorizzazione in senso proprio determinate attività, alcune delle quali costituiscono l'oggetto di obbligazioni accessorie. Tra di esse si richiamano:

- l'apposizione di striscioni a bordo campo nel contesto di una manifestazione sportiva;
- la diffusione di annunci sonori e di comunicati commerciali, sempre nel medesimo contesto;
- l'utilizzazione di atleti e di squadre quali *testimonial*, interpreti di spot pubblicitari o modelli di servizi fotografici;
- la concessione dei diritti di utilizzazione dei segni distintivi del soggetto sportivo a fini pubblicitari;

- l'attività di *merchandising*, concernente le tecniche d'acquisto dei diritti di sfruttamento dei segni distintivi di un soggetto sportivo allo scopo di valersene nel commercio di determinati prodotti.
- il cd. *naming right*, ovvero tecniche d'acquisto, da parte dello sponsor, del nome di stadi, infrastrutture viarie, centri culturali, ecc. (ad es., Emirates Stadium, Reebok Stadium, JJB Stadium, Allianz Arena, Montepaschi Arena; Idropark Fila, Palatrussardi).

## 5. L'abbinamento

Il primo sport a stringere rapporti pubblicitari con l'industria è stato il ciclismo. Esso offriva, infatti, rispetto agli altri sport, una maggiore possibilità di propaganda diretta: la scritta «Bianchi» sulla maglia di Bartali o di Coppi pubblicizzava la merce su cui correvano e non un prodotto qualsiasi.

Col tempo, però, la situazione all'interno delle case ciclistiche subì un peggioramento. Il 1949 vide al Giro d'Italia ben 15 marche italiane di biciclette, raggiungendo un record veramente sproportionato rispetto alle possibilità del mercato.

Tutto questo costituiva un elemento negativo per la pubblicità, riservata esclusivamente alla Casa del vincitore. Alle spese, quindi, non corrispondeva il relativo vantaggio pubblicitario. Di fronte ad una situazione così critica per l'industria ciclistica, l'allora famoso Fiorenzo Magni propose di portare al mondo del ciclismo le industrie «extrasettoriali», quelle cioè i cui prodotti non vengono utilizzati nell'attività sportiva sponsorizzata. Risale agli inizi degli anni Cinquanta il primo abbinamento sportivo tra lo stesso Magni e la Nivea-Fuchs. Dal ciclismo, poi, l'abbinamento si è diffuso in altre discipline sportive, quali la pallavolo, il rugby, il baseball, la pallacanestro.

Il contratto di abbinamento è quindi una forma peculiare di sponsorizzazione, avendo sempre la funzione di divulgare il messaggio, predisposto dallo sponsor, da parte del soggetto sportivo, attraverso le proprie squadre. La particolarità, però, dell'obbligazione principale della società sportiva risiede nella modificazione della propria denominazione, la quale si realizza o accostando la denominazione originaria della società alla ragione sociale o ad un marchio denominativo dello sponsor, oppure sostituendo la propria denominazione con quella indicata dallo sponsor (il “*cambio di denominazione*”).

Esistono, quindi, due differenze principali rispetto a quanto si verifica nella sponsorizzazione: la prima riguarda la capacità di diffusione del messaggio, la seconda il “ritorno” in pubblicità. Nell'abbinamento, infatti, la divulgazione del messaggio si realizza in maniera più penetrante proprio perché esso perviene non solo, in via diretta, agli spettatori delle gare, ma anche, in via indiretta, a tutti i potenziali interessati alla specifica disciplina sportiva, attraverso soprattutto il media stampa, raggiungendo un pubblico vasto ed eterogeneo di “consumatori sportivi”.

Per quanto concerne la seconda differenza, questa è evidente nel caso di un resoconto giornalistico su un avvenimento sportivo. Nell'ambito della sponsorizzazione, infatti, il nome dello sponsor non appare nella cronaca, se non volutamente; nell'abbinamento, invece, la squadra abbinata appare con il nome dello sponsor, con un notevole vantaggio per i potenziali contatti pubblicitari. Ne consegue che la pubblicità, in questo caso, risulta gratuita per l'azienda, perché questa non ha acquistato alcun spazio sulla stampa, e d'altronde la stampa non si può esimere dal citare la squadra e, quindi, il prodotto, nella cronaca sportiva, perché, in caso contrario, verrebbe meno al dovere di informazione.

Accanto comunque all'obbligazione principale della modificazione della denominazione sociale si riscontra un ulteriore obbligo a carico della società sportiva, consistente nella veicolazione del messaggio anche attraverso la stampigliatura del segno distintivo dello sponsor sui materiali sportivi usati dalle squadre della società abbinata.

## 6. La redazione del contratto di sponsorizzazione sportiva

Per quanto riguarda specificatamente la forma di tale contratto non esiste nessuna disposizione di legge che preveda l'uso della forma scritta, vigendo, quindi, il principio generale della libertà di forma.

Occorre, però, richiamare, a seconda della disciplina sportiva, anche la normativa federale, la quale prescrive, di norma, l'uso della forma scritta (si rinvia, per quanto concerne il giuoco del calcio, al Comunicato Ufficiale n. 16 del 6 agosto 2008 della Lega Nazionale Professionisti, il cui art. 6 definisce quale sponsor “*il nome, il marchio, il logo, il prodotto e/o il servizio di un'azienda*”).

La stipulazione del contratto nella forma scritta è comunque importante per due ordini di motivi:

- a) la formazione adeguata del documento, indicando in maniera precisa le documentazioni fiscali del soggetto sportivo, permette allo sponsor di giustificare la corresponsione del corrispettivo previsto nel contratto (si ricorda che l'art. 1, comma 7 del D.L. 2 ottobre 2006 n. 262, convertito, con modificazioni, in L. 24 novembre 2006 n. 286, prevede che le società di calcio professionistiche provvedano a trasmettere all'Agenzia dell'Entrate copia dei contratti di sponsorizzazione stipulati dagli atleti in relazione ai quali la società percepisce somme per il diritto di sfruttamento dell'immagine);
- b) la formalizzazione degli obblighi specifici di ciascun contraente evita alcuni equivoci sulla portata effettiva degli stessi e tutela le parti in relazione agli accordi posti in essere dall'altro contraente. Passando, poi, al contenuto del contratto, si prevedono alcuni elementi fondamentali, quali l'esatta indicazione delle parti contraenti; una dettagliata descrizione degli obblighi, siano questi principali o accessori, gravanti su ciascuna parte; l'indicazione della durata del contratto e delle modalità dell'eventuale rinnovo; la data e il luogo della sottoscrizione; la sottoscrizione dei legali rappresentanti delle parti stipulanti.

Il contratto di sponsorizzazione sportiva può contenere ulteriori pattuizioni aventi la funzione di disciplinare in maniera più articolata il rapporto. Da ricordare, in particolare:

- a) il patto di non concorrenza consistente nel divieto, posto a carico di una o entrambe le parti, di stipulare, al termine del contratto e per un determinato periodo di tempo, un contratto analogo con uno sponsor i cui prodotti appartengono alla medesima categoria di quelli della parte contraente, piuttosto che con un soggetto sportivo praticante un'analogo disciplina;
- b) la concessione da parte del soggetto sportivo del diritto di esclusiva (assoluta o relativa), consistente nell'impegno di quest'ultimo a non effettuare le prestazioni previste in contratto a favore di soggetti diversi dallo sponsor;
- c) la clausola di valorizzazione del corrispettivo pattuito, in relazione al verificarsi di alcuni eventi (ad esempio, il conseguimento di un risultato sportivo di notevole rilievo; la ripresa televisiva della manifestazione, ecc.);
- d) la clausola di tutela della reciproca immagine, consistente nell'obbligo, per entrambe le parti, di non rilasciare dichiarazioni, né tenere determinati comportamenti che possano ledere l'immagine dell'altra parte contraente;
- e) la clausola risolutiva espressa, che permette di risolvere il contratto anticipatamente rispetto alla sua naturale scadenza, qualora nel corso del rapporto si verificino determinate circostanze espressamente indicate nella clausola stessa (ad es., violazione delle norme sportive antidoping);
- f) la clausola compromissoria, la quale comporta il deferimento di ogni controversia relativa all'interpretazione, esecuzione e risoluzione del contratto ad organo giudicante diverso dall'autorità giudiziaria ordinaria, secondo le norme dell'arbitrato previste dagli artt. 806 e ss. c.p.c..

Occorre, infine, ricordare che la normativa federale impone, talvolta, l'inserimento nei contratti in parola di determinate clausole che subordinano l'efficacia o addirittura la validità del contratto alla ratifica da parte degli organi competenti.

## **7. La natura giuridica del contratto di sponsorizzazione sportiva**

Da un punto di vista tecnico-economico, si è osservato come la sponsorizzazione rientri nel *genus*, quanto mai vasto e complesso, dei contratti pubblicitari. Tale espressione non designa un particolare tipo di negozio o categoria di contratti aventi caratteristiche comuni, ma semplicemente dei negozi che vengono

stipulati dagli operatori del settore nell'esercizio di attività pubblicitarie. Ciò che pertanto accomuna la sponsorizzazione ai contratti pubblicitari non è la loro intrinseca natura, ma la loro relazione di fatto con la pubblicità (secondo Cass., 14 settembre 2004 n. 18431 *“l'attività di sponsorizzazione rientra in quella di propaganda pubblicitaria di cui alla L. n. 52 del 1983, giacché si concreta per l'appunto nella promozione ovvero nella incentivazione della penetrazione commerciale di un preciso prodotto”*; sul punto occorre, altresì, richiamare il D.Lgs. 16 dicembre 2004, n. 300, *“Attuazione della direttiva 2003/33/CE in materia di pubblicità e di sponsorizzazione dei prodotti del tabacco”*, il cui art. 1 definisce pubblicità *“ogni forma di comunicazione commerciale che abbia lo scopo o l'effetto, diretto od indiretto, di promuovere un prodotto del tabacco”*; mentre costituisce sponsorizzazione *“qualsiasi forma di contributo pubblico o privato ad un evento, un'attività o una persona che abbia lo scopo o l'effetto, diretto od indiretto, di promuovere un prodotto del tabacco”*; Cass., 18 dicembre 1999 n. 13931; Consiglio di Stato, 4 dicembre 2001 n. 6073).

La dottrina che ha rilevato l'emergere di questo tipo di contratto nella pratica degli affari, offrendo diversi schemi di classificazione, ha distinto la sponsorizzazione dal patrocinio, collocando la prima nell'ambito del processo evolutivo dell'attività pubblicitaria. In questo schema si iscrive la prima definizione della sponsorizzazione - data dal legislatore nell'art. 8, comma 12, della legge 6 agosto 1990, n. 223, sulla disciplina del sistema radiotelevisivo - secondo la quale: *“[...] per sponsorizzazione si intende ogni contributo di un'impresa pubblica o privata, non impegnata in attività televisive o radiofoniche o di produzione di opere audiovisive o radiofoniche, al finanziamento di programmi, allo scopo di promuovere il suo nome, il suo marchio, la sua immagine, la sua attività o i suoi prodotti”*. In tempi più recenti, ma con riferimento al contratto di sponsorizzazione di beni culturali, si richiama la definizione contenuta nell'art. 120 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio), coordinato con le modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 62/2008 e dal D.Lgs. n. 63/2008, secondo il quale *“è sponsorizzazione di beni culturali ogni contributo, anche in beni o servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione del patrimonio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante. Possono essere oggetto di sponsorizzazione iniziative del Ministero, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di altri soggetti pubblici o di persone giuridiche private senza fine di lucro, ovvero iniziative di soggetti privati su beni culturali di loro proprietà”*.

A livello regionale, attesa la competenza concorrente in materia sportiva, ex art. 117 Cost. - come modificato dalla legge cost. n. 3/2001 - troviamo, poi, diversi richiami al contratto di sponsorizzazione, quale strumento sempre più utilizzato dalle Regioni per promuovere, attraverso gli organismi sportivi, non solo l'attività sportiva dagli stessi esercitata, ma anche la conoscenza e valorizzazione del patrimonio culturale, turistico, paesaggistico ed economico del territorio (si ricordano, tra le altre, L. Regione Puglia 4 dicembre 2006 n. 33; L. Regione Valle d'Aosta 1° aprile 2004 n. 3; L. Regione Molise 5 aprile 2001 n. 7, espressamente dedicata agli *“Interventi per la promozione della Regione attraverso la sponsorizzazione di attività sportive”*). Definizioni del contratto di sponsorizzazione si rinvengono, altresì, nei regolamenti degli enti locali che disciplinano le procedure per la scelta degli sponsor nell'ambito di eventi promossi dall'Amministrazione comunale.

Rispetto alla sponsorizzazione, l'accordo di patrocinio si distingue per il fatto che il soggetto, pubblico o privato, il quale consente che l'attività di altri si svolga sotto il suo patrocinio, non è un imprenditore commerciale, sicché quand'anche egli si impegni a finanziarne l'attività, tale obbligazione non trova corrispettivo nel vantaggio atteso dalla pubblicizzazione della sua figura di patrocinatore. Il contratto si atterrebbe piuttosto come una donazione modale, che come un contratto a prestazioni corrispettive (Cass., 21 maggio 1998 n. 5086).

L'assenza di una disciplina codicistica e quindi di una tipicità legale cui ricondurre il contratto di sponsorizzazione si inquadra nella tendenza generale a regolare l'attività più che l'atto, valorizzando, comunque, la tipicità sociale del contratto in parola, come avviene anche con riferimento ad altri contratti *“atipici”*. Siffatta carenza normativa ha comportato quindi per l'interprete la difficoltà di individuare la disciplina applicabile al contratto di sponsorizzazione, ricorrendo ad accostamenti negoziali, che presentano forti limitazioni (cfr., tra gli altri, G. Vidiri, *Il contratto di sponsorizzazione: natura e disciplina*, in Giust. civ., 2001). Alcuni autori hanno, infatti, qualificato il contratto quale appalto, in particolare di servizi, qualificando come committente del servizio l'impresa sponsor e come appaltatore il soggetto sponsorizzato, individuando quindi l'oggetto del contratto di sponsorizzazione in una obbligazione di *facere* specifica

consistente nella prestazione di un servizio di tipo pubblicitario e la relativa causa nella divulgazione del messaggio pubblicitario verso un corrispettivo (A. Pascerini, *L'abbinamento delle associazioni sportive a scopo pubblicitario*, Tesi di Laurea, 1979; M. Fusi, *I contratti della pubblicità*, Utet, 1999). La soluzione proposta viene ad essere limitata al caso in cui sussista il requisito essenziale dell'organizzazione da parte dell'appaltatore, restando in questo modo esclusi i vari rapporti di sponsorizzazione che si instaurano con un singolo atleta privo di una propria organizzazione di mezzi per esercitare la sua attività e per il quale, al limite, sarebbe applicabile la figura sussidiaria del contratto d'opera (M.V. De Giorgi, *Sponsorizzazione e mecenatismo*, vol. I: Le sponsorizzazioni, Cedam, 1988). Inoltre, la fattispecie dell'appalto non riesce ad esprimere totalmente la complessità, la durata e l'intensità del vincolo che si viene ad instaurare con il contratto di sponsorizzazione. Nell'appalto, infatti, il committente affida il compimento di un'opera o di un servizio, già predeterminati in tutti i loro aspetti, all'appaltatore, il quale opera in condizioni di assoluta indipendenza, facendo salvo il diritto di controllo riservato al primo. Nel contratto di sponsorizzazione, invece, le parti si impegnano in un rapporto il cui contenuto è soltanto parzialmente predeterminato in contratto ed è destinato ad evolversi nel corso del tempo, comportando così una costante partecipazione alle sue possibili vicende, con reciprocità di impegni e di concessioni (A. Di Amato, *Impresa e nuovi contratti: materiali per un moderno diritto commerciale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 1998).

Altri autori hanno assimilato il contratto di sponsorizzazione a quello associativo, ritenendo che la causa del contratto in esame possa combaciare con quella tipica dei rapporti associativi: l'esercizio di un'attività in comune. Quattro, infatti, sarebbero i fattori ricorrenti nel contratto di sponsorizzazione:

- 1) l'elemento fiduciario che contraddistingue la posizione di entrambi i contraenti "inevitabilmente esposti a subire una certa ingerenza negli affari interni dell'altro" e che si pone come "elemento di coesione fra interessi economici ed interessi sportivi";
- 2) l'elemento associativo che si individua "nel perseguimento di uno stesso obiettivo", cioè l'esercizio di un'attività sportiva e nella "intensità del vincolo" che si traduce nella dipendenza tra l'immagine economica e commerciale dello sponsor e l'attività sportiva della società;
- 3) la durata nel tempo che conferisce al rapporto di sponsorizzazione i connotati della "continuità e di una certa stabilità";
- 4) la presenza costante del patto di esclusiva, il quale dovrebbe impedire la coesistenza di sponsor direttamente concorrenti tra loro (U. Dal Lago, *Aspetti giuridici nella sponsorizzazione dello sport*, (relazione al Convegno "La comunicazione aziendale attraverso la sponsorizzazione", 1981).

Tale tesi presenta l'innegabile pregio di avvertire la complessità del contratto di sponsorizzazione e, quindi, l'impossibilità di trovare uno schema che gli si possa adattare. Tuttavia non sembra propriamente corretto ravvisare la causa di tale contratto nell'esercizio in comune di una attività sportiva, per il fatto che l'attività delle parti è nettamente distinta, come pure le finalità perseguite.

L'indirizzo tuttora prevalente, confortato dalla stessa interpretazione giurisprudenziale (Cass. 18 dicembre 1999 n. 13931; Cass. 21 maggio 1998 n. 5086; Cass., 11 ottobre 1997 n. 9880) è quello di considerare il contratto di sponsorizzazione quale contratto atipico, a titolo oneroso ed a prestazioni corrispettive, la cui causa è individuata nella "utilizzazione a fini direttamente o indirettamente pubblicitari dell'attività, del nome o dell'immagine altrui verso un corrispettivo che può consistere in un finanziamento in denaro o nella fornitura di materiale o di altri beni" (cfr., tra gli altri, F. Rampone, *Proventi della sponsorizzazione e tutela del diritto "materiale" d'autore*, in Giust. civ., 2000, p. 1035; cfr., altresì, Agenzia delle Entrate, risoluzione n. 88/E dell'11 luglio 2005, in *Il Sole 24 Ore Sport*, settembre 2005, p. 13).

La Cassazione si è nuovamente pronunciata sul contratto in esame affermando che "il cosiddetto contratto di sponsorizzazione – figura non specificatamente disciplinata dalla legge – comprende una serie di ipotesi nelle quali un soggetto – il quale viene detto 'sponsorizzato' (ovvero, secondo la terminologia anglosassone, sponsee) – si obbliga, dietro corrispettivo, a consentire ad altri l'uso della propria immagine e del proprio nome per promuovere presso il pubblico un marchio o un prodotto; tale uso dell'immagine pubblica può anche prevedere che lo sponsee tenga determinati comportamenti di testimonianza in favore del marchio o del prodotto oggetto di commercializzazione. L'obbligazione assunta dallo sponsorizzato ha natura patrimoniale, ai sensi dell'art. 1174 c.c., e corrisponde all'affermarsi, nel costume sociale, della

*commercializzazione del nome e dell'immagine personale e viene accompagnata, di regola, da un diritto di esclusiva*" (Cass., 28 marzo 2006 n. 7083; in senso conforme, cfr., Cass., 29 maggio 2006 n. 12801, in Resp. civ. e prev. 2007, 3, p. 554).

La disciplina cui fare riferimento è quindi quella generale codicistica sul contratto, la cui applicabilità è comunque subordinata al giudizio sulla "meritevolezza" degli interessi perseguiti dalle parti, sulla base dell'art. 1322 cod. civ..

Nel settore dello sport, accanto alla disciplina privatistica, quale fonte del regolamento negoziale, occorre sempre richiamare, come già accennato, quella più specifica degli ordinamenti sportivi, in particolare, le norme emanate dalle Federazioni sportive nazionali e internazionali, le quali operano quale norma d'integrazione, finalizzata alla salvaguardia della singola disciplina sportiva in quanto tale.

## **8. Le parti del contratto**

La figura dello sponsor è rivestita, in genere, da un imprenditore singolo, da una società commerciale, da un ente a carattere associativo, oppure da un ente pubblico, Comuni e Regioni (si richiama sul punto, in tema di rapporti tra le sponsorizzazioni nella P.A. e tutela della privacy, Garante per la protezione dei dati personali, provvedimento del 20 settembre 2006, in Bollettino n. 75/settembre 2006).

Nelle "*sponsorizzazioni tecniche*", le quali hanno ad oggetto beni e servizi inerenti allo svolgimento delle manifestazioni delle società sportive sponsorizzate (ad esempio, impianti sportivi, cronometraggio, abbigliamento e attrezzature sportive, carburanti, lubrificanti, pneumatici, ecc.), e nelle "*forniture ufficiali*", aventi ad oggetto invece beni e servizi più generici, utilizzati in occasione dell'evento o della attività sportiva (ad esempio, prodotti alimentari, bevande, trasporti, ecc.), lo sponsor è rappresentato da un *pool* o consorzio di imprese, secondo la disciplina di cui all'art. 2612 cod. civ. (G. Vidiri, op. cit., 2001, p. 13).

Secondo la giurisprudenza il contratto di sponsorizzazione può essere concluso anche da un "*soggetto che, benché legato da un rapporto commerciale con il produttore, persegue un proprio distinto interesse commerciale*", nella fattispecie, il distributore esclusivo per l'Italia di un determinato prodotto (Cass., 11 ottobre 1997 n. 9880).

In tema di responsabilità dello sponsor per i danni derivati agli atleti o a terzi, si è affermato che, essendo lo sponsorizzato il titolare esclusivo dell'attività svolta, generalmente lo sponsor è esente da una responsabilità, sia a titolo contrattuale che extracontrattuale (Cass., 21 maggio 1998 n. 5086, cit.; Trib. Verona 13 luglio 1990), potendo essere chiamato a rispondere dei danni nelle ipotesi in cui si sia intromesso nella gestione dell'attività organizzativa, oppure abbia fornito attrezzature difettose (G. Vidiri, op. cit., 2001, p. 14).

Passando ad esaminare la figura del soggetto sponsorizzato o "sponsee", dopo aver già individuato i soggetti che possono rivestire tale ruolo, pare utile accennare, nell'ambito dei numerosi e articolati obblighi che gravano di norma sui medesimi, al tema della responsabilità per comportamenti "scorretti" ai danni dello sponsor.

La giustizia, anche ordinaria, si è dovuta occupare del problema della tutela aquiliana della reputazione economica dello sponsor, nei casi di inadempimento da parte dello "sponsee" del dovere di correttezza nell'esecuzione del contratto di sponsorizzazione. Si è affermato che il contratto di sponsorizzazione, specialmente ove stipulato nella forma del c.d. abbinamento, comporta una sostanziale coincidenza di interessi e quindi una compenetrazione, tra lo sponsor e il soggetto sponsorizzato. Pertanto il comportamento dello "sponsee" che renda agli organi di stampa e televisivi, dichiarazioni fortemente lesive del buon nome e dell'immagine dello sponsor, tali cioè da mettere in pericolo per quest'ultimo il ritorno commerciale sperato all'atto della stipulazione del contratto, oltre a venir meno ai fondamentali doveri di buona fede e correttezza nell'esecuzione del contratto, configura altresì un'ipotesi di illecito aquiliano, giustificando l'inibizione per il soggetto sponsorizzato dell'uso della denominazione o del marchio dello sponsor nelle successive manifestazioni e iniziative che vedano impegnata l'associazione sportiva

sponsorizzata (Trib. Rieti 19 marzo 1994). In altra fattispecie, relativa sempre all'ambito di diligenza dello "sponsee" - rappresentato, in questo caso, non dal gruppo sportivo, ma da una società di intermediazione pubblicitaria, titolare del diritto di esclusiva dell'immagine del veicolo pubblicitario identificato dall'attività del team – si qualifica come inadempimento grave, imputabile allo "sponsee", l'anticipata divulgazione, avvenuta in costanza di rapporto, del contratto intercorso con altro sponsor per le stagioni sportive successive [...] (Trib. Trento 29 novembre 1999). Entrambe le sentenze sono in linea con la tesi dottrinale secondo cui, anche se non previsto dal regolamento negoziale, incombe sullo "sponsee", attraverso il canone della correttezza o buona fede, ex artt. 1175 e 1375 cod. civ., l'obbligo di non frustare l'interesse dello sponsor, attribuendosi rilevanza anche a condotte di vita riprovevoli o all'uso di sostanze dopanti da parte dello "sponsee" (Cass., 29 maggio 2006 n. 12801, cit., a mente della quale *"dal contratto di sponsorizzazione nasce un rapporto di durata caratterizzato da un rilevante carattere fiduciario. In questo genere di rapporti assumono particolare importanza i doveri di correttezza e buona fede che gli artt. 1175 e 1375 c.c. pongono a carico delle parti nello svolgimento e nell'esecuzione del rapporto obbligatorio. Ne consegue che, pure se non sono richiamati espressamente nel contratto di sponsorizzazione, tali doveri entrano a far parte del regolamento negoziale come si è venuto a tipizzare nella prassi per effetto di un fenomeno di integrazione volto a tutelare gli interessi connessi alla prestazione principale"*). In tempi recenti si è nuovamente pronunciata la Cassazione (sentenza n. 8153 dell'8 aprile 2014), a mente della quale *"è vero che dal contratto di sponsorizzazione nasce un rapporto caratterizzato da un rilevante carattere fiduciario, nell'ambito del quale assumono particolare importanza i doveri di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 cod. civ., e che tali doveri possono indurre a individuare obblighi ulteriori o integrativi rispetto a quelli tipici del rapporto (Cass. civ. 29 maggio 2006 n. 12801). Ma non è sufficiente allo scopo richiamare generici doveri di salvaguardia degli interessi e dell'immagine dello sponsor, senza alcuna specificazione e prova dei comportamenti pregiudizievoli, della loro accessorietà rispetto all'accordo di sponsorizzazione e dei loro concreti effetti lesivi per lo sponsor, al fine di poterli considerare oggetto di obblighi di comportamento patrimonialmente valutabile ai sensi dell'art. 1174 cod. civ., tali da giustificare una richiesta di risarcimento dei danni"*.

Nel caso di specie, la società Como Calcio, con atto di citazione notificato il 26 maggio 2003, aveva convenuto davanti al Tribunale di Milano la società Temporary, quale azienda sponsor, chiedendone la condanna al pagamento di euro 178.218,67, a saldo del corrispettivo promessole tramite un contratto di sponsorizzazione. Quest'ultima ha resistito alla domanda, chiedendo in via riconvenzionale la risoluzione del contratto per inadempimento dell'attrice, alla quale imputava di *"avere ommesso di esporre il logo Temporary sui biglietti di ingresso e in una serie di altri luoghi pattuiti; di avere esposto il logo di altra impresa accanto al suo sulle maglie dei giocatori ed in servizi fotografici, e di avere dato pessima prova di sé nel corso del campionato 2002-2003, vanificando lo scopo da essa perseguito di ritrarre dalla sponsorizzazione anche vantaggi di immagine e di promozione dei suoi servizi"*. Per tale motivo veniva avanzata anche domanda di risarcimento dei danni. Nel corso del giudizio subentrava alla società Como Calcio, dichiarata fallita, il curatore del fallimento. Con sentenza n. 4903/2006 il Tribunale di Milano ha condannato l'azienda sponsor a pagare la somma richiesta, rigettando ogni altra domanda. Con successiva sentenza n. 518/2010 la Corte di appello di Milano confermava la sentenza di primo grado. Lo sponsor Temporary ricorreva, quindi, davanti alla Corte di Cassazione denunciando, tra i diversi motivi di censura, *"la violazione degli artt. 1175 e 1375 cod. civ., ed omessa od insufficiente motivazione, nel capo in cui la Corte di appello ha disatteso la domanda di risarcimento dei danni all'immagine conseguenti alla cattiva prova data dalla Como Calcio nella stagione 2001-2002, nel corso della quale il campo è stato squalificato per intemperanze dei tifosi ed il Presidente ha rilasciato ai giornali interviste discutibili, all'esito delle quali la squadra è stata retrocessa in serie B"*. Ha richiamato, altresì, l'art. 19 del contratto di sponsorizzazione, che attribuiva allo sponsor il diritto di recedere anticipatamente dalla sponsorizzazione in caso di ritiro o sospensione della società cedente dal campionato di serie A, e *"i doveri di correttezza e buona fede che impongono allo sponsee di astenersi da comportamenti sconvenienti e da dichiarazioni denigratorie della società sponsorizzata, tali da mettere in pericolo i vantaggi commerciali e di immagine che lo sponsor si ripromette di ritrarre dal rapporto"*. Ha rilevato inoltre che *"la gestione poco felice del Presidente P. ha comportato per la Como Calcio un buco di sei milioni di Euro, con il conseguente fallimento e l'imputazione di bancarotta fraudolenta, e che essa sponsor ha effettivamente subito un consistente calo dei profitti di impresa, a decorrere dal gennaio 2003, subito dopo la squalifica del campo del Como Calcio"*.

Tale motivo veniva dichiarato dalla Corte inammissibile sia perché non congruente con la motivazione della sentenza impugnata, sia perché non sufficientemente specifico. Secondo, infatti il giudice di legittimità *"la Corte di appello ha respinto la domanda di risarcimento dei danni non sulla base di considerazioni di*

*principio, ma perché ha ritenuto non dimostrati i fatti da cui deriverebbero i lamentati danni all'immagine dell'impresa sponsor. Le affermazioni del ricorrente circa i comportamenti del Presidente della squadra e le sorti del campionato possono costituire fatto notorio fra i tifosi di calcio, ma non necessariamente in altri ambiti. Né la ricorrente ha dedotto e dimostrato, nelle competenti sedi di merito, l'effettiva sussistenza ed entità delle sue perdite di profitti e soprattutto il nesso causale fra dette perdite e le vicende della Como Calcio: il mero diffondersi di notizie clamorose, anche in negativo, attinenti alla società sponsorizzata, non è detto che abbia sempre e necessariamente effetti negativi per lo sponsor, sul piano pubblicitario. Il clamore e la notorietà fanno comunque circolare il nome e i segni distintivi associati al soggetto di cui si parla, in un mondo – qual è quello della pubblicità – ove non rileva tanto che si parli bene, ma che si parli, di chi vuoi essere conosciuto e ricordato. La clausola 19 del contratto prevedeva il diritto di recesso in relazione ad una sola e specifica circostanza – la retrocessione della squadra dalla serie A – recesso che peraltro essa sponsor non ha esercitato” (cfr. L. Musumarra, *La violazione dei doveri di correttezza e buona fede nel contratto di sponsorizzazione sportiva secondo una recente pronuncia della Corte di Cassazione*, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), n. 1/2014).*

## **9. Il contratto di merchandising**

Il termine *merchandising* viene utilizzato, in ambito pubblicitario, per riferirsi a particolari tecniche di acquisto dei diritti di sfruttamento di un soggetto notorio (nel campo della moda, dello spettacolo, dello sport, ecc.), allo scopo di valersene nel commercio di determinati prodotti. Secondo alcuni studiosi della materia, costituiscono oggetto di *merchandising properties* le parole, i nomi, i titoli, le immagini di personalità, i disegni e le combinazioni di tutti questi elementi, i quali producono l'effetto di creare domanda da parte del pubblico dei consumatori di quei prodotti ai quali vengono collegati (L. Cantamessa, *Merchandising, sponsorizzazioni e diritti di immagine*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto sportivo* (a cura di L. Cantamessa, G.M. Riccio, G. Sciancalepore), cit.; E. Mazzilli, *Il merchandising*, in AA.VV., *Lo Sport e il Diritto* (a cura di M. Colucci), Jovene Editore, 2004, pp. 253 ss.).

Nel settore dello sport, una delle iniziative più importanti di *merchandising* è stata quella intrapresa dalle società di calcio, le quali, grazie alle norme emanate dalla Federcalcio nella stagione 1979-80, che autorizzavano tali forme di rapporti con l'industria extrasettoriale, hanno provveduto alla revisione grafica del loro emblema sociale, alla sua registrazione e, quindi, alla cessione dei relativi diritti di sfruttamento alle aziende interessate alla produzione ed alla commercializzazione dei prodotti più vari. La prima società calcistica a compiere un'operazione del genere è stata l'A.S. Roma, la quale, dopo aver creato il famoso “lupetto”, ed averlo registrato come marchio in diverse classi merceologiche, ha incominciato a stipulare contratti di “cessione di marchi sociali”. Uno dei modi, infatti, con cui un tifoso manifesta la sua fede ed il suo attaccamento alla squadra è l'acquisto del materiale su cui viene apposto il logo ed il nome della società (B. Bernardini, in *Il Sole 24 Ore Sport*, novembre 2007, p. 18).

Sono nati a tale scopo in questi ultimi anni anche in Italia, sulle orme dell'esempio offerto dal club calcistico Manchester United, i primi siti *web* per vendere *on line* una gamma ormai infinita di prodotti tesa a soddisfare i tifosi più accaniti: dalle pantofole agli addobbi natalizi, ai vetri di Murano, ai prodotti alimentari.

Sotto un profilo giuridico, il contratto di merchandising, secondo una definizione puntuale elaborata dalla dottrina, “*consiste nello sfruttamento del valore suggestivo acquisito da nomi, figure o segni o insieme di segni distintivi grazie alla loro utilizzazione nell'ambito di una certa attività consentendone l'utilizzazione per promuovere la vendita di prodotti o servizi non inerenti alla attività nella quale il nome, figura o segno è stato originariamente e viene principalmente utilizzato*” (P. Auteri, *Lo sfruttamento del valore suggestivo dei marchi di impresa mediante merchandising*, in *Contratto e Impresa*, 1989, p. 511).

Esso va distinto dal contratto di licenza di marchio e da quello di sponsorizzazione. Nel primo il marchio viene dato in licenza affinché venga apposto su prodotti o servizi identici o simili a quelli per cui è stato creato. Lo scopo primario è quindi quello di espandere la presenza del segno sul mercato, nell'ambito del settore di attività del titolare del marchio, tramite la commercializzazione di prodotti di aziende altrui. Nel contratto di merchandising, invece, il licenziante concede ad un terzo di utilizzare il marchio in un settore completamente diverso dal suo. Il marchio diventa così un bene autonomo, immateriale, assumendo una funzione suggestiva o evocativa, che determina il conferimento di pregi commerciali all'imprenditore e

ai suoi prodotti. Rispetto, poi, al contratto di sponsorizzazione, vi è una differenza di carattere economico nella posizione delle parti: nel merchandising è il *merchandisee* che versa una *royalty* al titolare del marchio, per acquisire il diritto di apporre il marchio stesso sui propri prodotti; nella sponsorizzazione, è, invece, il titolare del segno distintivo a versare allo *sponsee* un corrispettivo in denaro o in natura, affinché quest'ultimo possa veicolare il marchio attraverso un evento o un personaggio. Talvolta, i due contratti presentano un carattere misto, nel senso che viene concesso allo sponsor anche il diritto di far produrre, distribuire e commercializzare prodotti sui quali sono apposti i segni distintivi della società, del personaggio o dell'evento sponsorizzato. Il fabbricante di articoli sportivi, in questi casi, oltre a diventare lo sponsor tecnico della squadra, fornendo a titolo gratuito materiale vario (scarpe, maglie, tute, ecc.), versa al club contributi in denaro normalmente cospicui. In cambio di tale impegno finanziario, il fabbricante-sponsor mette in vendita maglie e *gadget* con i colori della squadra e con il proprio marchio. Questi diritti di merchandising vengono previsti di norma come un "benefit" aggiuntivo concesso dallo *sponsee* allo sponsor e sono regolamentati nello stesso contratto di sponsorizzazione. Di solito, non si prevede il pagamento separato di *royalties*, le quali costituiscono comunque un parametro per la definizione del corrispettivo dovuto dallo sponsor.

## 10. La tutelabilità dei segni distintivi di una società sportiva

La legittimità dei contratti in esame, prima della riforma legislativa della legge marchi (D.Lgs. n. 480/1992; D.Lgs. n. 198/1996; D.Lgs. n. 30/2005, "Codice della proprietà industriale", che sostituisce, abrogandola, la disciplina precedente, successivamente modificato dal D.Lgs. n. 140/2006), costituisce il risultato di un'attività di ricostruzione interpretativa, volta essenzialmente a superare gli ostacoli normativi ad un riconoscimento del marchio quale puro e semplice valore di scambio, registrabile al di fuori dei ristretti ambiti oggettivi in cui il marchio stesso è destinato ad essere utilizzato dal titolare ("marchio celebre" o marchio notorio).

Di tale fenomeno ha preso atto l'Unione europea con la direttiva 89/104/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1988 sui marchi di impresa, stabilendo, all'art. 5, n. 2 che i singoli Stati possono riconoscere al titolare del marchio il diritto di vietare ai terzi, salvo proprio consenso, di usare nel commercio un segno identico o simile al marchio di impresa per i prodotti o servizi che non sono simili a quelli per cui è stato registrato, se il marchio di impresa gode di notorietà nello Stato membro e se l'uso immotivato del segno consente di trarre indebitamente vantaggio dal carattere distintivo o dalla notorietà del marchio di impresa o reca pregiudizio agli stessi.

Come puntualmente osservato, si è in tal modo accordata protezione ultramerceologica al marchio celebre, pervenendo, altresì, al riconoscimento legislativo, tramite l'inciso "*salvo proprio consenso*", del contratto di merchandising (F. Galgano, *Diritto commerciale. L'imprenditore*, Zanichelli, 2003, p. 142).

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, la direttiva in parola è stata recepita ed attuata dal D.Lgs. 4 dicembre 1992, n. 480, abrogato e sostituito, come detto, dal D.Lgs. n. 30/2005, il quale, tra i molteplici riferimenti normativi al contratto in esame, attribuisce nell'art. 8, comma 3 al soggetto che ha determinato la notorietà di un nome, la possibilità di registrarlo come marchio e di sfruttare economicamente la notorietà dello stesso attraverso la manifestazione di un suo "*consenso*", escludendo che un qualsiasi altro terzo possa autonomamente sfruttare, a fini parassitari, la notorietà di un nome, registrandolo al di fuori di una legittimazione contrattuale da parte del titolare. Il successivo art. 19, comma 1, modificando le condizioni di titolarità dei marchi, ha reso possibile anche per le società sportive essere titolari di marchi di impresa, in settori diversi da quelli della produzione dell'evento sportivo, per il quale soltanto si riconosceva la qualità di imprenditore. Superata, quindi, la necessità di tale qualifica, si è ammessa la validità di una registrazione del marchio quando il richiedente si proponga di utilizzarlo, "*nella fabbricazione o commercio di prodotti o nella prestazione di servizi della propria impresa o di imprese di cui abbia il controllo o che ne facciano uso con il suo consenso*".

La giurisprudenza che si era pronunciata, prima della riforma del 1992, circa la legittimità e tutelabilità dei marchi delle società sportive, in particolare quelle di calcio professionistiche, aveva già riconosciuto alle stesse il diritto alla registrazione di un proprio segno distintivo (il cosiddetto marchioetto) in un settore nel quale la società non svolge, al momento del deposito della domanda, alcuna attività

commerciale o produttiva (App. Torino 16 marzo 1994 ha considerato valido il marchio “Juventus” depositato dalla stessa società calcistica per contraddistinguere prodotti cosmetici, di profumeria e farmaceutici; Trib. Milano 28 novembre 1994 (in *Il Diritto industriale* 1995, pp. 753 ss.) ha considerato valido il marchio “Inter” anche nel campo dell’editoria se la società risulta proprietaria di una rivista contraddistinta dallo stesso marchio di attuale pubblicazione). La protezione offerta dalla nuova legge è stata allargata anche a marchi registrati dalle società sportive prima dell’entrata in vigore della stessa, motivando sul punto che le stesse sono “pur sempre soggetti che svolgono attività imprenditoriale” (*ex plurimis*, Trib. Torino 15 gennaio 1998).

Recentemente la dottrina, in seguito alle note pronunce del Tribunale di Napoli sul marchio Salernitana (rispettivamente, ord. 15 febbraio 2006 e ord. coll. 18 aprile 2006, in RDES, 2006, pp. 55 ss.), ha approfondito il tema relativo alla tutelabilità del marchio geografico della società sportiva, di calcio in particolare. Nel caso di specie, mentre il giudice di prime cure ha riconosciuto, sia pure *incidenter tantum*, come “forte” il predetto marchio, il Collegio ne ha invece affermato la “debolezza”, escludendo, quindi, un diritto di privativa non solo ai sensi dell’art. 13, comma 1 del Codice della proprietà industriale - che esclude la registrabilità dei toponimi allorché indichino località geografiche già rinomate o note per la categoria di prodotti di cui si tratti - ma perché esiste “una profonda interazione tra denominazione, squadra di calcio e città” (G. Cortesi, *Marchio commerciale e società di calcio: idiosincrasia e mal celata passione*, in RDES, fasc. 3, 2006, pp. 62 ss., la quale esprime una posizione parzialmente critica verso quest’ultima decisione “ricordando che non è mai la squadra sic et simpliciter ad essere contraddistinta dal marchio, bensì il servizio di spettacolo sportivo”; contra, A. Maietta, *I segni distintivi delle società di calcio tra marchio forte, marchio debole e secondary meaning: il caso Salernitana*, in RDES, fasc. 2, 2006, p. 59, argomentando che nella vicenda in esame nessun elemento è stato fornito per dimostrare che il marchio Salernitana “sia ‘scollegato’ dal mero dato geografico di guisa che, in tale ultimo caso, potrebbe costituire valido marchio”). Pur escludendosi, quindi, la registrabilità per difetto di carattere distintivo dei segni di società calcistiche toponimi, ex art. 13 del D.Lgs. n. 30/2005, non si deve dimenticare quanto sopra richiamato, ovvero l’applicabilità dell’art. 8 del decreto che prevede espressamente, quale norma di chiusura del sistema, la registrabilità dei nomi e dei segni usati in campo sportivo qualora siano notori.

Pare utile, infine, richiamare sotto questo profilo alcune sentenze dei giudici penali, le quali hanno ritenuto che i marchi costituiti da segni notori in campo extra-commerciale, come appunto i simboli delle squadre di calcio, vanno protetti contro l’uso di segni eguali o simili anche quando questo uso non è effettuato in funzione distintiva, ma è comunque in grado di evocare per il pubblico dei consumatori il messaggio collegato al marchio (in questi termini, Trib. Torino 13 aprile 2000 ha statuito che “l’uso della parola ‘Juve’ nel titolo di una rivista non può ritenersi avvenuto in funzione meramente descrittiva del contenuto della rivista stessa, dedicata alla squadra di calcio della Juventus, e pertanto costituisce contraffazione del marchio forte consistente nella dicitura ‘Juventus’ registrato anche nella classe relativa ai prodotti editoriali”; nella stessa prospettiva, Trib. Torino 5 novembre 1999).

## LA DISCIPLINA DEI DIRITTI AUDIOVISIVI SPORTIVI

**Lina Musumarra**

### **Premessa**

In generale i rapporti tra diritto antitrust e sport si sono sviluppati in ambito europeo agli inizi degli anni Novanta, riguardando, tra i principali casi, le seguenti questioni:

- a. la vendita di diritti televisivi relativi agli eventi sportivi, con interventi da parte di istituzioni comunitarie e nazionali;
- b. la vendita di biglietti per eventi sportivi, con le condanne decise dalla Commissione europea in relazione ai Mondiali di calcio *Italia '90* (Commissione CE, 27 ottobre 1992) e *France '98* (Commissione CE, 20 luglio 1999), nonché i casi chiusi dalla Commissione a seguito di modifica da parte degli organizzatori delle modalità di vendita dei biglietti (Giochi Olimpici di Atene 2004 e Coppa del Mondo FIFA del 2006);
- c. la concorrenza tra organizzatori di manifestazioni sportive, come il caso *AICI-FIV*, deciso nel 1992 dall'Autorità garante italiana (Autorità Garante Concorrenza Mercato, 18 novembre 1992, n. 788);
- d. le regole delle federazioni sportive relative al trasferimento di calciatori professionisti, come nel caso *Bosman*, dove la Corte di giustizia non si è peraltro pronunciata sui profili antitrust della questione, o nel caso *Balog*, chiusosi senza una pronuncia della Corte di giustizia, e nella parallela procedura antitrust contro FIFA e UEFA in relazione alle regole sui trasferimenti dei giocatori sotto contratto, chiusasi nel marzo 2001 con un accordo tra la Commissione europea e le istituzioni calcistiche, da cui sono scaturite le nuove *FIFA Regulations for the Status and Transfer of Players* del 5 luglio 2001 e successivi emendamenti (in [www.rdes.it](http://www.rdes.it), n. 1/2008);
- e. le regole delle federazioni sportive sul controllo comune di più club calcistici partecipanti alla stessa competizione, con il caso *ENIC c. UEFA*, deciso in favore dell'UEFA sia dal Tribunale Arbitrale dello Sport di Losanna (TAS) con lodo 20 agosto 1999 (caso n. 98/200), sia dalla Commissione europea con decisione non impugnata del 27 giugno 2002;
- f. le regole anti-doping, con il caso relativo ai due nuotatori David Meca-Medina e Igor Majcen, per il quale si sono avute ben sei decisioni, tre a livello sportivo e tre a livello comunitario: il *Doping Panel* della Federazione internazionale di nuoto (FINA) in data 8 agosto 1999; il TAS con due lodi arbitrali del 29 febbraio 2000 e del 23 maggio 2001; la Commissione europea con la decisione del 1° agosto 2002; il Tribunale di primo grado con la sentenza del 30 settembre 2004, ed infine la Corte di giustizia con la sentenza del 18 luglio 2006.

I problemi di diritto antitrust insorgono soprattutto in relazione allo sport praticato a livello professionistico, in cui emerge, da parte delle organizzazioni, società ed associazioni sportive, il valore economico della competizione sportiva sul mercato (trattasi, tra gli altri, dei casi indicati *sub a, b, c*). Tuttavia, questioni di diritto antitrust si pongono anche in riferimento all'emanazione da parte delle istituzioni sportive di regolamentazioni che incidono sulle attività economiche dei club, degli

atleti, degli agenti o di altri operatori economici del settore sportivo (si richiamano i casi indicati *sub d, e, f*).

Nel “*Libro bianco sullo sport*” pubblicato l’11 luglio 2007, la Commissione ribadisce che “*la specificità dello sport continuerà a essere riconosciuta, ma non può essere intesa in modo da giustificare un’esonazione generale dall’applicazione del diritto dell’UE*”. Pur riconoscendo che “*ci sono norme organizzative dello sport che – in ragione dei loro obiettivi legittimi – non sembrano violare le disposizioni antitrust del trattato*”, la Commissione rammenta che ciò vale solo a condizione che gli “*eventuali effetti contrari alla concorrenza siano pertinenti e proporzionati agli obiettivi perseguiti*”, e conclude sottolineando che “*se una certa regola sportiva sia compatibile con le norme UE in materia di concorrenza può essere valutato soltanto caso per caso come recentemente confermato dalla Corte di Giustizia europea nella sua sentenza sul caso Meca-Medina*”.

In questa vicenda la Corte europea ha negato che sia possibile attribuire a determinate regole o condotte delle istituzioni sportive una natura puramente sportiva, tale da sottrarle all’ambito di applicazione del diritto comunitario della concorrenza, giudicando, in concreto, la regolamentazione antidoping impugnata dai due nuotatori – in particolare la soglia di 2 mg/nl per il nandrolone e le relative sanzioni – legittima, necessaria e proporzionata (anche per la carente presentazione di prove contrarie da parte dei due nuotatori), ma le conseguenze della sentenza vanno ben oltre il caso di specie. In effetti, con la sentenza *Meca-Medina*, la Corte avrebbe cancellato, secondo le istituzioni sportive, la possibilità di individuare una sorta di sporting *exception*, vale a dire un numero più o meno limitato di regole puramente sportive in riferimento alle quali i criteri di valutazione basati sul diritto comunitario non trovino applicazione. Anche regole che appaiono puramente sportive determinano invero ripercussioni economiche di qualche tipo: si pensi all’impatto delle regole sulla dimensione della palla di gioco rispetto alle imprese che la producono o alle regole sul numero di giocatori in campo rispetto ai posti di lavoro a disposizione degli atleti (TAS 98/200, AEK Atene e Slavia Praga c. UEFA) (sul punto, per maggiori approfondimenti, si rinvia a M. Coccia, *Il diritto antitrust e lo sport*, in AA.VV., *Diritto dello Sport* (a cura di L. Musumarra), Le Monnier Università – Mondadori education, 2008, cit.).

## **1. La disciplina dei diritti televisivi sugli eventi sportivi**

Passando al tema dei diritti televisivi sugli eventi sportivi, si richiama, innanzitutto, la casistica italiana e i recenti interventi normativi in questa materia (per maggiori approfondimenti si rinvia a J.F. Diaz. E V. Forti, *La disciplina antitrust della nuova legislazione sui diritti di trasmissione: quid novi sub sole?*, in [www.rdes.it](http://www.rdes.it), n. 2/2008)

Prima della riforma introdotta con la legge 19 luglio 2007 n. 106 e del successivo D.lgs. 9 gennaio 2008, n. 9 (di cui *infra*), l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha avviato diversi procedimenti sia nei confronti delle emittenti televisive, sia nei confronti della Lega Calcio di serie A e B. In particolare, dal lato della domanda, si segnalano i provvedimenti di condanna nei confronti degli operatori in chiaro e di quelli in criptato.

L’Autorità ha accertato che la RAI, Mediaset e Telemontecarlo avevano violato l’art. 2 della legge n. 287/1990 per aver concluso intese di ripartizione del mercato dei diritti televisivi su varie discipline sportive (cfr., provv. nn. 6633 e 6662 del 3 dicembre 1998, RAI-CGC e RAI-Mediaset-RTI-Mediatrade). L’Autorità Garante ha, altresì, riscontrato che Telepiù aveva commesso un abuso di posizione dominante sia per aver concordato un’esclusiva di sei anni con le principali società calcistiche italiane (con diritto di prelazione per il periodo successivo), sottraendo in tal modo alla concorrenza fra emittenti televisive a pagamento i contenuti di maggior rilievo per un periodo particolarmente lungo, sia poiché aveva incluso clausole di sfruttamento della propria posizione

dominante nel contratto di distribuzione via cavo di programmi e pacchetti calcio stipulato nel 1996 con l'emittente concorrente Stream (cfr., provv. n. 8386 del 14 giugno 2000, Stream/Telepiù).

Sotto il profilo dell'offerta, invece, l'Autorità Garante ha ritenuto che ogni singola partita sia un prodotto a sé di cui è titolare la società sportiva che gioca in casa, e ha reputato illegittima una intesa avente ad oggetto la vendita collettiva da parte della Lega Calcio dei diritti televisivi in chiaro e in criptato del campionato di calcio di serie A e B (cfr., provv. n. 7340 del 1° luglio 1999, Vendita diritti televisivi). L'Authority ha così imposto la vendita individuale dei diritti televisivi da parte delle diverse società, mentre ha concesso una esenzione triennale ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 287/1990 per la vendita collettiva dei diritti sui turni a eliminazione diretta della Coppa Italia. L'esenzione relativa alla Coppa Italia è stata motivata con la circostanza che la formula sportiva dell'eliminazione diretta impedisce alle emittenti di conoscere con sufficiente anticipo quali siano effettivamente i club titolari dei diritti.

Quanto alle sintesi filmate dei momenti salienti delle partite – i cosiddetti *highlights* – l'Autorità Garante ha ritenuto che la vendita collettiva da parte della Lega dei relativi diritti non presenti carattere restrittivo, in quanto tale prodotto non potrebbe essere commercializzato su base individuale da parte delle singole società. Tale posizione dell'Autorità è stata criticata in quanto contraddittoria rispetto all'approccio di base adottato, atteso che non vi sarebbero ostacoli per la vendita individuale anche degli *highlights*.

La riforma del mercato dei diritti audiovisivi sportivi introdotta dalla cd. legge delega n. 106/2007 (*“Delega al Governo per la revisione della disciplina relativa alla titolarità ed al mercato dei diritti di trasmissione, comunicazione e messa a disposizione al pubblico, in sede radiotelevisiva e su altre reti di comunicazione elettronica, degli eventi sportivi dei campionati e dei tornei professionistici a squadre e delle correlate manifestazioni sportive organizzate a livello nazionale”*) e dal D.lgs. n. 9/2008, di attuazione dei principi in essa contenuti, si caratterizza per le nuove regole in materia di commercializzazione di tali diritti, segnando il passaggio da un sistema incentrato sulla titolarità degli stessi in capo ai singoli organizzatori degli eventi, recepito nell'art. 2, comma 2, del decreto legge 30 gennaio 1999, n. 15, convertito, con modificazioni, nella legge 29 marzo 1999, n. 78, ad un nuovo sistema basato sulla contitolarità dei diritti in capo al soggetto preposto all'organizzazione della competizione e a tutti i soggetti partecipanti alla stessa, ispirato al modello della *Uefa Champions League*. Si tratta di una *“riforma strutturale, che va ad incidere sensibilmente sugli interessi di distinte categorie di soggetti privati – le società sportive professionistiche, gli operatori della comunicazione ed i sostenitori delle squadre, che sono gli utenti finali dei prodotti audiovisivi sportivi – con un comune obiettivo finale, chiaramente enunciato nel primo comma della legge delega: garantire l'equilibrio competitivo dei soggetti che partecipano alle competizioni sportive e realizzare un mercato trasparente ed efficiente dei diritti audiovisivi”* (cfr., Relazione illustrativa al decreto legislativo).

Le nuove regole si possono così sintetizzare:

- **Contitolarità dei diritti audiovisivi**

Si passa, come detto, dalla titolarità soggettiva dei diritti audiovisivi, che per effetto della legge n. 79/1999 era in capo alle singole società di calcio, alla contitolarità dei diritti tra l'organizzatore della competizione (la Lega Calcio su mandato della FIGC) ed i singoli organizzatori degli eventi, ovvero le società di calcio. Il diritto di archivio, uno degli strumenti più innovativi per generare nuovi ricavi, relativo a ciascun evento della competizione è riconosciuto in esclusiva al club organizzatore dell'evento, in condizione di reciprocità con il club ospitato.

- **Diritto di utilizzazione economica**

Il diritto di utilizzazione economica dei diritti audiovisivi è attribuito in via esclusiva all'organizzatore della competizione. Al fine di incrementare i ricavi complessivi per il calcio, l'organizzatore della competizione è tenuto ad offrire i diritti audiovisivi a tutti gli operatori della comunicazione di tutte le piattaforme, attraverso distinte procedure competitive relative al

mercato nazionale e, tenuto conto delle relative peculiarità, al mercato internazionale ed alla piattaforma radiofonica.

- **Commercializzazione dei diritti audiovisivi: le linee guida**

L'organizzatore della competizione è tenuto a predeterminare linee guida per la commercializzazione dei diritti audiovisivi che individuino regole in materia di offerta ed assegnazione dei diritti e formazione dei pacchetti. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato verificano la conformità delle linee guida ai principi ed alle disposizioni del decreto delegato e le approvano entro sessanta giorni dal ricevimento delle stesse.

- **Offerta dei diritti audiovisivi e formazione dei pacchetti**

L'organizzatore della competizione ha la possibilità ad offrire i diritti audiovisivi mediante più procedure competitive organizzate per singole piattaforme, ovvero mettendo in concorrenza le diverse piattaforme, ovvero con entrambe le modalità. Nell'ipotesi in cui vengano messe in concorrenza diverse piattaforme, l'organizzatore della competizione è tenuto a predisporre più pacchetti tra loro equilibrati. L'organizzatore della competizione deve predisporre pacchetti tra loro equilibrati in modo da garantire la presenza, in ciascuno di essi, di eventi della competizione di elevato interesse per gli utenti. L'organizzatore della competizione è libero di predisporre i pacchetti a sua discrezione, nel rispetto dei principi dei decreti delegati ed a condizione che a tutte le piattaforme sia data opportunità di accedere all'acquisto dei diritti audiovisivi.

- **Assegnazione dei diritti audiovisivi**

La partecipazione alle procedure per l'assegnazione dei diritti audiovisivi è consentita solo agli operatori della comunicazione in possesso del prescritto titolo abilitativo ed agli intermediari indipendenti.

Nell'ipotesi in cui vengano messe in concorrenza più piattaforme, la partecipazione alla procedura competitiva è consentita anche all'operatore della comunicazione in possesso del titolo abilitativo per una sola piattaforma, limitatamente alla piattaforma per la quale possiede il titolo abilitativo.

E' fatto divieto a chiunque di acquisire in esclusiva tutti i pacchetti relativi alle dirette, fermi restando i divieti di legge previsti in materia di formazione di posizioni dominanti. *Con questo complesso di disposizioni si intende assicurare la presenza di più operatori del settore della comunicazione, al fine di incrementare i ricavi complessivi per il calcio, ed evitare che si acquisiscano diritti che non vengono direttamente esercitati dal soggetto acquirente ma venduti a terzi a prezzi sovrastimati o fuori mercato.*

- **Contratti di licenza**

I contratti di licenza hanno una durata massima di tre anni. L'organizzatore della competizione deve comunque prevedere una durata massima dei contratti di licenza che garantisca la parità di trattamento di tutti gli operatori della comunicazione.

- **Piattaforme emergenti**

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni individua, periodicamente e con cadenza almeno biennale, le piattaforme emergenti. I diritti audiovisivi destinati alle piattaforme emergenti sono offerti su base non esclusiva.

L'organizzatore della competizione, al fine di sostenere lo sviluppo e la crescita delle piattaforme emergenti, è tenuto a concedere in licenza direttamente a tali piattaforme diritti audiovisivi, ivi inclusa una quota rilevante dei diritti relativi alla prima messa in onda, adatti alle caratteristiche tecnologiche di ciascuna di esse, a prezzi commisurati all'effettiva utilizzazione, da parte degli utenti di ciascuna piattaforma, dei prodotti audiovisivi. Al fine di evitare la formazione di posizioni dominanti, la commercializzazione dei diritti audiovisivi destinati alle piattaforme emergenti avviene per singola piattaforma.

- **Piattaforma radiofonica**

L'organizzatore della competizione, limitatamente alle trasmissioni in lingua italiana, può predisporre per i mercati nazionale ed internazionale un solo pacchetto, da assegnare ad un solo operatore della comunicazione.

- **Commercializzazione dei diritti audiovisivi sul mercato internazionale e comunità italiane all'estero**

L'organizzatore della competizione disciplina la commercializzazione dei diritti audiovisivi sul mercato internazionale, prevedendo modalità tese a consentire la fruizione degli eventi delle competizioni da parte delle comunità italiane residenti all'estero e a valorizzare l'immagine della competizione medesima.

- **Mutualità generale**

L'organizzatore della competizione destina una quota delle risorse economiche dei diritti audiovisivi, non inferiore al 4%, per sviluppare i settori giovanili delle società sportive professionistiche (*attualmente calcio e basket*), per valorizzare e incentivare le categorie dilettantistiche, per sostenere gli investimenti per la sicurezza, anche infrastrutturale degli impianti sportivi, nonché per finanziare, ogni anno, almeno due progetti di particolare rilievo sociale a sostegno di discipline sportive diverse da quelle calcistiche.

Per realizzare tali obiettivi, è istituita la “*Fondazione per la mutualità generale negli sport professionistici a squadre*”. Il Consiglio d'Amministrazione della fondazione è composto da 12 membri: 6, tra cui il Presidente, designati dall'organizzatore dei campionati di A e B, dalla FIGC, uno dalla Federazione Italiana Pallacanestro ed uno dall'organizzatore del campionato di pallacanestro di serie A ed uno dal CONI.

- **Mutualità per le categorie professionistiche inferiori**

L'organizzatore del campionato di calcio di serie A, per valorizzare e incentivare l'attività delle categorie professionistiche inferiori (serie B e C), destina alle società sportive delle categorie professionistiche inferiori una quota annuale non inferiore al 6% del totale delle risorse assicurate dalla commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi del campionato.

- **Ripartizione delle risorse fra i soggetti partecipanti alle competizioni**

La ripartizione delle risorse fra i soggetti partecipanti alle diverse competizioni è effettuata in modo da garantire l'attribuzione in parti uguali di una quota prevalente di tali risorse, nonché l'attribuzione delle restanti quote anche in base al bacino di utenza e ai risultati sportivi conseguiti da ciascuno di essi.

- **Ripartizione delle risorse del Campionato di calcio di serie A (dal Campionato 2010-2011)**

A partire dalla stagione sportiva 2010-2011 la ripartizione delle risorse del Campionato italiano di calcio di serie A - dedotte le quote di mutualità generale e per le categorie professionistiche inferiori - è effettuata con le seguenti modalità:

- una quota del 40% in parti uguali tra tutti i soggetti partecipanti al campionato di serie A;
- una quota del 30% sulla base dei risultati sportivi conseguiti;
- una quota del 30% secondo il bacino di utenza

La quota relativa al risultato sportivo è determinata nella misura del 10% sulla base dei “*risultati storici*”, cioè conseguiti da ciascuno dei partecipanti al Campionato a partire dalla stagione sportiva 1946/47, nella misura del 15% sulla base dei risultati conseguiti nelle ultime cinque stagioni sportive e nella misura del 5% sulla base del risultato conseguito nell'ultima competizione sportiva.

La quota relativa al bacino di utenza è determinata nella misura del 25% sulla base del numero di sostenitori di ciascuno dei partecipanti alla competizione, così come individuati da una o più società di indagini demoscopiche incaricate dall'organizzatore del campionato secondo i criteri dallo stesso fissati, e nella misura del 5% sulla base della popolazione del comune di riferimento (per una analisi dettagliata si rinvia a [www.tifosobilanciato.it](http://www.tifosobilanciato.it), 26.05.2014).

\*\*\*\*

Occorre ricordare che in data 22 luglio 2009 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha avviato un'istruttoria, ai sensi dell'art. 14 della L. n. 287/1990, nei confronti della Lega Calcio per accertare l'esistenza di violazioni dell'art. 82 del Trattato CE (ora art. 102 TFUE) nell'attività di vendita collettiva dei diritti audiovisivi relativi alla Competizione di Serie A delle stagioni agonistiche 2010-2011 e 2011-2012 e di serie B per le stesse stagioni. Il potenziale effetto distorsivo della concorrenza derivava dalle modalità di formazione dei pacchetti, suscettibile di condizionare l'allocazione dei diritti dei principali operatori della pay tv, ostacolando l'ingresso e la crescita di altre imprese. Tale procedimento si è concluso con il provvedimento adottato il 18 gennaio 2010, con il quale è stato deliberato, senza accertare l'infrazione, di “rendere obbligatori per la Lega Nazionale Professionisti gli impegni presentati”, con i quali ha ampliato le possibilità di accesso al mercato dei diritti audiovisivi (per gli approfondimenti si rinvia alla lettura del provvedimento pubblicato in [www.rdes.it](http://www.rdes.it)).

Sempre l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con provvedimento del 15 aprile 2013, ribadisce quanto affermato nell'indagine conoscitiva del 2006 sul calcio professionistico, auspicando l'individuazione di un organo terzo per la vendita dei diritti audiovisivi al fine di garantire una maggiore equità e imparzialità, dando peraltro maggior peso al merito sportivo ed eliminando del tutto la quota di distribuzione relativa al bacino d'utenza (per maggiori approfondimenti si rinvia a E. Carducci Arsenio, *Vendita diritti audiovisivi e criteri di ripartizione delle risorse*, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it) – sez. interessi protetti/sport, 19 giugno 2013).

Per quanto concerne la procedura di vendita centralizzata dei diritti audiovisivi relativa al Campionato di calcio delle stagioni sportive 2015-2018, la Lega Serie A, al termine della riunione svoltasi il 26 giugno 2014, ha proceduto all'assegnazione dei diritti audiovisivi secondo il seguente schema riferito ai pacchetti esclusivi previsti dall'invito a presentare offerte pubblicato in data 19 maggio:

- Pacchetto A:** Sky Italia
- Pacchetto B:** RTI Reti Televisive Italiane
- Pacchetto C:** non assegnato per offerte pervenute inferiori al minimo
- Pacchetto D:** RTI Reti Televisive Italiane
- Pacchetto E:** non assegnato per assenza di offerte

Tale procedura ha sollevato, però, alcune rilevanti questioni di ordine giuridico, ben sintetizzate dalla dottrina (L. Santoro, *La guerra dei diritti tv sul campionato di calcio ('15/'18)*, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it), 25.06.2014), che di seguito si riportano testualmente.

“A seguito della pubblicazione delle Linee Guida, approvate dall'Antitrust e dalla AGCOM, la Lega Serie A e InfrontItaly, in qualità di suo Advisor strategico, hanno pubblicato in data 19 maggio 2014 l'invito a presentare le offerte relative ai pacchetti contenenti i diritti audiovisivi delle dirette da trasmettere in esclusiva su canali a pagamento nel territorio italiano. Tali diritti sono distinti in cinque pacchetti, formati mediante le modalità di vendita sia per piattaforma che per prodotto. I pacchetti principali (pacchetto A e pacchetto B) comprendono entrambi i diritti TV sulle partite disputate in casa e in trasferta da otto squadre della serie A, individuate con le modalità espressamente previste nell'Allegato 6, con l'unica differenza che il primo pacchetto si riferisce alla piattaforma satellitare, oltre a piattaforme minori (internet, DVB-H, telefonia mobile e/o IPTV), mentre il secondo si riferisce alla piattaforma digitale terrestre (oltre alle piattaforme minori sopra dette). Le partite ricomprese nei pacchetti A e B ammontano a 248, rappresentando poco più del 65% del numero complessivo delle partite del campionato, pari a 380. Le restanti 132 partite formano oggetto del pacchetto D, e i relativi diritti TV possono essere esercitati su tutte le piattaforme audiovisive. Gli altri due restanti pacchetti

comprendono, l'uno, i diritti accessori, ad integrazione dei contenuti dei pacchetti A e B, e che, pertanto, possono essere aggiudicati esclusivamente ad un soggetto che sia assegnatario di uno dei suddetti pacchetti e, l'altro, i diritti TV su 114 partite scelte dall'aggiudicatario (salvo casi in cui la scelta deve essere concordata con la Lega), da esercitarsi sulle piattaforme internet, IPTV e/o su telefonia mobile. Il titolare del pacchetto C, inoltre, ha il diritto esclusivo di trasmettere le partite che sono oggetto dei pacchetti A e B sui treni, gli aerei e le navi battenti bandiera italiana, nonchè sugli aerei e le navi battenti bandiera straniera allorchè si trovino nel territorio italiano, e, infine, nelle basi militari italiane situate all'estero.

A differenza della procedura di vendita relativa al triennio 2012/2015, in cui le offerte provenienti dalle due principali pay tv operanti sul territorio italiano (Sky e Mediaset) si erano indirizzate l'una al mercato del satellitare e l'altra a quello del digitale terrestre, nella procedura in corso, invece, sono state presentate offerte da entrambe le emittenti sopra dette sia per il pacchetto A che per il pacchetto B. Mediaset, inoltre, ha presentato un'offerta per l'acquisto del pacchetto D, mentre Sky ha presentato un'offerta per il pacchetto C ad un prezzo inferiore a quello minimo prefissato nell'invito alla gara. A queste offerte si sono aggiunte, inoltre, quelle provenienti per i pacchetti A, B e C dalla emittente televisiva Fox, che è riconducibile alla stessa proprietà di Sky Italia.

Ciò posto, il quadro delle offerte di acquisto sul quale la Lega è chiamata a pronunciarsi sollecita una attenta riflessione. Il tessuto normativo, che si compone delle regole di fonte eteronoma (l. delega n. 106/2007, d.lgs. n. 9/2008) ed autonoma (Linee guida ed Invito a presentare offerte) si intreccia con quello economico, il cui ordito è rappresentato dal massimo ricavo atteso dalle società sportive, nel rispetto delle regole della concorrenza. Quanto sopra detto è in sintesi enunciato nell'indirizzo programmatico sul quale si struttura l'offerta dei pacchetti audiovisivi, là dove, all'art. 22 delle Linee Guida, è detto che "La Lega Calcio Serie A intende mantenere una strategia flessibile nel corso del processo di commercializzazione per favorire la concorrenza tra i diversi operatori della comunicazione e, nel contempo, perseguire il miglior risultato economico nella commercializzazione dei diritti audiovisivi". Si rammenti, in proposito, come i ricavi della vendita dei diritti TV rappresentino la voce più cospicua delle entrate nei bilanci delle società di calcio professionistiche italiane, a differenza di quel che accade in altre leghe europee, come, ad esempio, la *F.A. Premier League*, in cui un cospicuo gettito proviene anche da altre fonti di finanziamento, quale, *in primis*, il *merchandising*.

Le norme sulle quali occorre incentrare l'attenzione sono quelle contenute nell'art. 9, d.lgs. n. 9/2008, nell'art. 24, lett. f e g, delle Linee Guida, nell'art. 4.2.4. dell'Invito a presentare offerte.

In osservanza delle norme sopra citate è consentito acquistare i diritti di trasmissione in diretta su tutte le piattaforme relativamente a tutte le partite meno una, ovvero i diritti TV su tutte le partite da trasmettersi in diretta su tutte le piattaforme meno una, fatto salvo il divieto di formazione di posizioni dominanti, espressamente richiamato dalle stesse norme. Ciò che si vuol vietare, dunque, è la concentrazione della titolarità dei diritti TV per l'integralità di tutte le partite da trasmettersi sull'insieme delle varie piattaforme (c.d. *no single buyer rule*).

Ciò posto, se dal punto di vista meramente formale le offerte di Sky sui pacchetti A e B potrebbero giudicarsi accoglibili entrambe, giacché sul mercato residuerebbero altri due pacchetti relativi alle dirette (l'uno per 132 partite su tutte le piattaforme, e l'altro per 114 partite sulle piattaforme minori), dal punto di vista sostanziale non sembra potersi dire lo stesso. La ragione del dubbio poggia sulla considerazione di ordine pratico che le partite che formano oggetto dei pacchetti A e B, pur non rappresentando la totalità delle gare del campionato, tuttavia, dal punto di vista qualitativo concentrano il maggior, se non addirittura quasi esclusivo, appeal per gli spettatori televisivi interessati a seguire il Campionato di calcio. Va, peraltro, rammentato che la previgente disciplina legislativa contenuta nella l. n. 78/1999 (di conversione del d.l. n. 15/1999 recante disposizioni urgenti per lo sviluppo equilibrato dell'emittenza televisiva e per evitare la costituzione o il mantenimento di posizioni dominanti nel settore radiotelevisivo) prevedeva all'art. 2 il "divieto di acquisire, sotto qualsiasi forma e titolo, direttamente o indirettamente, anche attraverso soggetti controllati e collegati, più di sessanta per cento dei diritti di trasmissione in esclusiva in forma codificata di eventi sportivi del campionato di calcio di serie A". Tale disposizione, come è noto, era stata oggetto di forti critiche da parte della dottrina, poiché ritenuta a ragione inidonea a garantire il rispetto della ratio perseguita dal

legislatore, consistente nell'evitare posizioni dominanti nel mercato televisivo (di cui alla intitolazione dello stesso art. 2). Si osservava, in proposito, come la scelta, all'interno del 60%, delle partite delle squadre più forti del campionato e, come tali, di quelle con maggiore appeal televisivo, svuotava del tutto di valore economico il restante 40%. La via seguita dal legislatore, in occasione della riforma attuata con la l. delega n. 106/2007 ed il decreto di attuazione n. 9/2008, è stata, dunque, quella del definitivo abbandono del criterio di ordine quantitativo, e l'adozione del criterio sopra richiamato del divieto di acquisizione in esclusiva della totalità dei pacchetti relativi alla dirette, "fermi restando i divieti previsti in materia di formazione di posizioni dominanti". Le stesse osservazioni critiche che avevano allora sollecitato la modifica del sistema per evitare posizioni dominanti nel mercato televisivo si ripropongono ora identiche nei riguardi del nuovo sistema di assegnazione dei diritti audiovisivi, per come ne è fatta applicazione in concreto nella predisposizione dei pacchetti relativi ai diritti medesimi. I criteri per l'individuazione delle partite oggetto dei pacchetti A e B, sebbene a prima vista potrebbero apparire ispirati alla finalità di assicurare la presenza di squadre distribuite su tutte le posizioni della classifica, in concreto invece permettono di scegliere le squadre più forti e gettonate nel campionato di calcio italiano. Peraltro, la circostanza che le otto squadre, cui sono riferiti i diritti TV dei pacchetti principali, giocano di volta in volta anche con altre squadre diverse assicura comunque la possibilità di assistere alle partite di queste altre squadre minori, seppur non tutte.

Alla luce delle predette osservazioni, non appare legittima l'assegnazione dei diritti audiovisivi relativi ai pacchetti A e B ad uno stesso operatore, posto che si determinerebbe la concentrazione della totalità sostanziale dei diritti TV su tutte le piattaforme di trasmissione. Peraltro, la soluzione favorevole a riconoscere a favore di Mediaset l'acquisizione di uno dei pacchetti principali determinerebbe un significativo vantaggio in termini economici a favore della parte venditrice, la quale potrebbe così procedere all'assegnazione anche del pacchetto D, contenente i diritti accessori. Ciò è in linea con l'obiettivo, dichiarato all'art. 22 delle Linee Guida, sopra richiamato, di perseguire il miglior risultato economico nella commercializzazione dei diritti audiovisivi, favorendo al contempo la concorrenza tra i diversi operatori della comunicazione. Il medesimo obiettivo, pur non formalmente sancito dal legislatore, emerge, tuttavia, dalla lettura della Scheda esplicativa del d.lgs. n. 9/2008, là dove è detto che "al fine di aumentare i ricavi complessivi per il calcio, l'organizzatore della competizione è tenuto ad offrire i diritti televisivi a tutti gli operatori". Correlata alla questione sin qui trattata è quella in ordine alla ricevibilità dell'offerta presentata dall'emittente televisiva Fox relativamente al pacchetto B, il cui valore è inferiore al prezzo offerto da Sky ma superiore a quello offerto da Mediaset, in base all'osservazione che tale emittente fa parte dello stesso gruppo che indirettamente possiede anche Sky. A mente della previgente disciplina legislativa di cui alla l. n. 78/1999, non vi sarebbe stato alcun dubbio circa una risposta in termini negativi stante il tenore dell'art. 2, che, come si è già accennato, prevedeva la titolarità dei diritti "sotto qualsiasi forma e titolo, direttamente o indirettamente, anche attraverso soggetti controllati e collegati". La disciplina vigente, invece, come sopra visto, là dove prevede il divieto di acquisizione di tutti i pacchetti in diretta su tutte le piattaforme, fa riferimento al "singolo operatore", richiamando al contempo "i divieti previsti in materia di formazione di posizioni dominanti". Per risolvere la questione sopra posta, dunque, occorre prestare attenzione alla normativa antitrust alla luce delle decisioni della Commissione europea e dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato, che, ancor prima del riconoscimento legislativo della *no single buyer rule*, erano pervenute ad un identico risultato operando sul piano rimediabile. Un intervento di siffatta specie è espressione del potere di controllo affidato all'Antitrust in ordine al rispetto delle norme di legge da parte degli operatori commerciali, cui si correla anche un potere di regolamentazione, volto a "rendere dinamica ed aderente alle condizioni di mercato l'applicazione dei rimedi approntati dal legislatore, al fine di evitare posizioni dominanti nel mercato televisivo". Si rammenti in proposito la decisione della Commissione europea del 2 aprile 2003, relativa all'accordo di concentrazione comportante l'acquisizione del controllo esclusivo di Telepiù e Stream da parte di Newscorp. In questa occasione, infatti, la Commissione europea, pur riconoscendo che tale accordo di concentrazione era idoneo a "rafforzare su base duratura una posizione dominante sul mercato italiano della pay-TV", ne riconosceva la legittimità a condizione della assunzione da parte di Newscorp di una serie di impegni, tra cui, in particolare, quello di rinuncia ai propri

diritti esclusivi in relazione alle piattaforme televisive diverse dal satellitare. Importanti spunti di riflessione offre anche la recente decisione dell'AGCM relativa al procedimento avviato nel mese di maggio 2010 dalla RTI (società del Gruppo Mediaset che controlla le tre reti televisive in tecnica analogica e digitale terrestre Canale 5, Italia Uno e Rete Quattro, nonché fornitore del servizio di pay-tv *Mediaset Premium*) contro Sky Italia per presunta violazione dell'art. 102 del T.F.U.E. Oggetto di valutazione dell'Antitrust è stata l'acquisizione in esclusiva dei diritti TV sui Campionati mondiali di calcio del 2010 e 2014 in modalità a pagamento su tutte le piattaforme trasmissive, nonché dei diritti TV su tutte le partite, eccetto il migliore incontro del mercoledì, della UEFA *Champions League* per le stagioni dal 2012 al 2015. In questa occasione l'Antitrust ha precisato che, al fine del riconoscimento dell'abuso di posizione dominante, occorre dimostrare "l'esistenza di una strategia complessiva volta ad acquisire la disponibilità di tutti i diritti trasmissivi sportivi *premium* in modalità *pay* per tutte le piattaforme, e idonea a escludere i potenziali e attuali concorrenti attivi nell'offerta di servizi televisivi a pagamento". La decisione dell'Antitrust, nel senso di escludere la sussistenza di un abuso di posizione dominante, con riferimento alla detenzione sia dei diritti TV relativi ai Mondiali di calcio che di quelli relativi alla UEFA *Champions League*, si fonda su un duplice ordine di considerazioni. In primo luogo, con riguardo, in specie, ai diritti TV relativi ai Mondiali di calcio, l'abuso di posizione dominante è ritenuto escluso in base alla osservazione della loro breve durata di programmazione e della cadenza quadriennale. A ciò si accompagna il rilievo in ordine alla circostanza dell'obbligo di programmazione in chiaro degli incontri principali ai sensi della normativa di fonte comunitaria. In secondo luogo, con riguardo, invece, ai diritti TV relativi alla UEFA *Champions League*, i quali, invece, a differenza dei primi, sono idonei a determinare un significativo incremento del numero di abbonati in ragione della regolarità e frequenza della programmazione, a cadenza annuale, l'Antitrust pone in evidenza che l'acquisizione in esclusiva "è derivata da un confronto competitivo tra gli operatori televisivi interessati secondo un approccio a piattaforma neutrale, ossia con pacchetti di diritti trasmissivi esercitabili su tutte le piattaforme televisive". Ciò determina, quindi, che l'acquisizione dei diritti TV su tutte le piattaforme non è l'effetto di un disegno strategico del concorrente, bensì la necessaria risultante delle modalità della procedura di gara decise dall'offerente. Peraltro, tale procedura prevedeva, altresì, la possibilità per l'assegnatario dei diritti TV di concederli in sub-licenza ad altri operatori, con conseguente apertura del mercato a più concorrenti, così come, di fatto, è poi avvenuto con specifico accordo in tal senso tra Sky e RTI. Alla luce degli indirizzi interpretativi sopra richiamati, può trarsi ulteriore conferma della soluzione, sopra detta, secondo cui è da ritenersi non legittima l'assegnazione ad un singolo operatore dei diritti TV oggetto dei pacchetti principali, giacché essa sarebbe non già effetto necessario e ineludibile delle modalità di gara, bensì frutto di una strategia di acquisto specificamente diretta ad escludere i potenziali concorrenti con il controllo di tutte le piattaforme televisive (satellitare e digitale terrestre). Ove poi si dimostri che le offerte di Sky e Fox, pur riferite a due operatori televisivi differenti, siano tuttavia riconducibili ad uno stesso centro decisionale, le considerazioni sopra svolte varrebbero ad escludere la legittimità anche dell'assegnazione dei due pacchetti principali a favore delle emittenti suddette, con l'unica soluzione praticabile di assegnare uno dei due pacchetti principali alla diretta concorrente Mediaset".

## 2. Il quadro europeo

Nel settore del calcio, in campo europeo la situazione dei diritti tv si caratterizza per una utilizzazione piuttosto diffusa del sistema di vendita centralizzata degli stessi. In Francia, la legge "*Lamour*" del 2003 orienta verso la commercializzazione collettiva dei diritti da parte di federazioni sportive e leghe, confermando, peraltro, un sistema già in vigore. In Germania la "*Deutsche Fussball Liga*" detiene i diritti televisivi e li vende centralmente. In Inghilterra la "*Football Association of Premier League*" (FAPL) detiene e vende collettivamente i diritti di trasmissione in diretta (gli *highlights*, sopra richiamati); i diritti relativi ai nuovi media ed i diritti internazionali che rimangono, però, di proprietà dei club azionisti: la Commissione europea, con decisione del 22 marzo 2006, ha giudicato positivamente gli impegni assunti in modo vincolante dalla FAPL dal 2007 al 2013. La vendita avviene attraverso una ripartizione in pacchetti (6 complessivamente), con il divieto per un

singolo operatore di acquistarne più di 5. I club possono comunque trattare singolarmente la cessione sia dei diritti non ricompresi nei 6 pacchetti, sia di quelli acquistati da un'emittente, ma eventualmente non utilizzati. Solo in Spagna le società sportive vendono individualmente i propri diritti, anche se, dalla stagione 2003-2004, un gruppo di squadre minori della "Primera Liga" e tutte le squadre della "Segunda Liga" negoziano i propri diritti collettivamente. Le altre leghe europee maggiori vendono i propri diritti collettivamente, ad eccezione della Grecia e del Portogallo. La tendenza attuale in Europa tra i giudici e il legislatore appare, quindi, essere quella di ritenere legittima, ed anzi auspicabile, la vendita centralizzata dei diritti televisivi da parte delle leghe o delle federazioni sportive. *"L'accettazione in tutti i Paesi europei di un tale sistema di vendita dei diritti televisivi sportivi il quale, mediante una redistribuzione marcatamente mutualistica delle risorse, tenda a riequilibrare la forza economica e sportiva dei vari club, potrebbe salvaguardare l'interesse dei consumatori europei a mantenere diversi campionati nazionali di buon livello tecnico e spettacolare, oltre alle varie coppe europee"* (cfr., M. Coccia, *Il diritto antitrust e lo sport*, cit., p. 362).