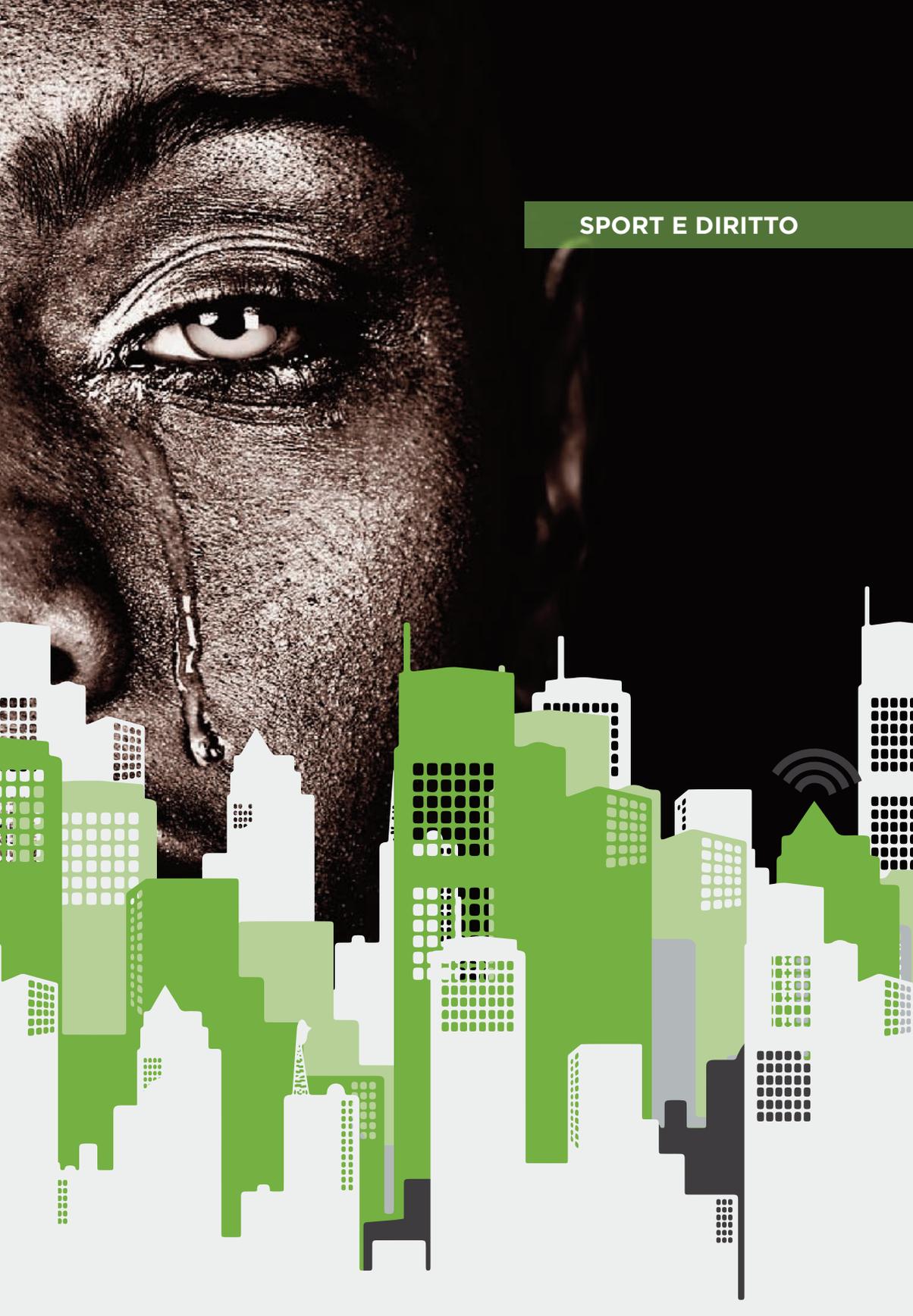


SPORT E DIRITTO





## IL DIRITTO ANTIDISCRIMINATORIO NELL'AMBITO DELLO SPORT

---

a cura di **Manuel Ranieri**, avvocato ed esperto legale della task force del progetto

### Riferimenti normativi

L'universo sportivo costituisce a tutti gli effetti un ordinamento giuridico autonomo, governato da proprie leggi e regolamenti. Tuttavia, lo stesso soggiace ai principi ed ai limiti stabiliti dalla normativa statale e sovranazionale posti a tutela dei diritti e degli *status* soggettivi inalienabili e indisponibili della persona. Tra questi rientra senz'altro il principio di parità di trattamento ed il conseguente divieto di discriminazione, in quanto principio cardine di tutti gli ordinamenti democratici e presupposto inderogabile del rispetto della dignità umana.





La produzione normativa che riconosce e declina il principio di parità di trattamento e di uguaglianza risulta copiosa e, spesso, di non facile lettura, a motivo delle difficoltà di coordinamento sistematico che spesso l'interprete è chiamato ad operare.

Senza pretesa di esaustività, viene in rilievo anzitutto l'art. 3 della Costituzione italiana, a norma del quale *“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”*.

Un ruolo fondamentale in tema di uguaglianza è svolto dalla Comunità internazionale. Merita anzitutto di essere richiamata la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo approvata e proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni il 10 dicembre 1948, la quale riconosce che a tutti gli uomini devono essere garantiti una serie di diritti fondamentali, sulla premessa per cui *“Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza”* (art. 1); *“Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione”* (art. 2). Sulla stessa base di uguaglianza e libertà di tutti gli esseri umani, l'Assemblea Generale dell'ONU, in data 21 dicembre 1965, ha adottato la Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione Razziale.

Con riferimento all'azione svolta in sede europea viene in rilievo anzitutto la Convenzione europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, adottata a Roma il 4 novembre del 1950, la quale, all'art. 14 vieta ogni discriminazione fondata *“sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle d'altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione”*.

L'azione comunitaria ha avuto un'accelerazione, a partire dalle Risoluzioni del Consiglio d'Europa del 1985 e dalla Dichiarazione Interistituzionale contro il Razzismo e la Xenofobia del giugno 1986.

Tale percorso ha portato all'esplicitazione del divieto di discriminazione con il Trattato di Amsterdam del 1997 che, entrato in vigore il primo maggio 1999, ha riformato il Trattato istitutivo della Comunità europea. L'art. 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce che *“nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”*.

Importanza fondamentale riveste poi l'art. 13 del Trattato, in base al quale, *“fatte salve le altre disposizioni del presente trattato e nell'ambito delle*

*competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali"*.

Sulla scorta di tale articolo sono state adottate le c.d. direttive di seconda generazione: la direttiva 2000/43 CE e la 2000/78 CE.

La prima direttiva, attuata in Italia dal D.lgs. 215/2003, *"reca le disposizioni relative all'attuazione della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, disponendo le misure necessarie affinché le differenze di razza o di origine etnica non siano causa di discriminazione"*; la stessa prevede che *"il principio di parità di trattamento senza distinzione di razza ed origine etnica si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato"* (art. 3); fornisce una definizione di discriminazione, distinguendo tra discriminazione diretta: *"quando, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga"*; discriminazione indiretta: *"quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone"*. Equipara alle discriminazioni *"anche le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi di razza o di origine etnica, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante e offensivo"* e l'ordine di discriminare. Il D.lgs. 215/2003, recependo ed ampliando la previsione dell'art. 44 Testo Unico sull'Immigrazione (v. *infra*), contempla inoltre una speciale azione civile contro la discriminazione, la quale può essere esperita da chiunque si ritenga leso da un comportamento discriminatorio, posto in essere indifferentemente da soggetti privati o della pubblica amministrazione; la stessa si propone con ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale ove ha la residenza l'istante e prevede un'attenuazione del principio dell'onere della prova in capo a chi si ritiene vittima di una condotta discriminatoria, potendo questi avvalersi anche dell'ausilio di dati statistici.

Il D.lgs 216/2003, attuativo della direttiva 2000/78/CE, mira all'attuazione della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione, dalle convinzioni personali, dagli handicap, dall'età e dall'orientamento sessuale, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro. Il decreto *de quo* ripropone pedissequamente le nozioni di discriminazione diretta, indiretta, di molestie e di ordine di discriminare già fornite dal D.lgs. 215 del 2003 e richiama lo speciale strumento di tutela giurisdizionale dell'azione civile contro la discriminazione.

Nel 2000 poi l'Unione europea ed i suoi stati membri hanno proclamato la *Carta dei Diritti Fondamentali*, la quale, all'art. 21, 1° comma, vieta *“qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali”*. La Carta



dei Diritti Fondamentali non trova applicazione diretta nei rapporti tra privati cittadini; tuttavia, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2009 la Carta è divenuto uno strumento giuridicamente vincolante per le istituzioni dell'Unione europea, le quali sono chiamate a darvi attuazione. Nell'ambito del diritto interno il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico sull'Immigrazione) costituisce una vera e propria pietra angolare in materia. Esso ha per oggetto la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero relativamente all'ingresso, al soggiorno, all'iter relativo al rilascio del permesso di soggiorno e all'allontanamento dal territorio dello Stato del cittadino straniero in condizione di irregolarità. L'art. 44 del T.U. prevede anche una speciale azione la c.d. azione civile contro la discriminazione, successivamente recepita ed ampliata con i decreti legislativi 215/2003 e 216/2003 attuativi rispettivamente delle direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE (v. *supra*).

### La normativa statale avente ad oggetto lo sport

Come si è detto, anche l'ordinamento sportivo è soggetto alla normativa statale e sovranazionale che riconosce e garantisce l'applicazione del principio di uguaglianza ed i conseguenti divieti di discriminazione.

Al riguardo viene in rilievo anzitutto l'“*International Convention Against Apartheid in Sports*” adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU con la risoluzione 40/64 del 10 dicembre 1985, in cui viene esplicitato il principio di non discriminazione e viene proclamato che l'unico metodo di selezione nello sport è costituito dal merito.

Particolare importanza riveste poi la *Carta europea dello Sport* approvata dai Ministri europei dello Sport nel 1992, la quale stabilisce espressamente un divieto di discriminazione in relazione all'accesso agli impianti sportivi, prevedendo che “1) *L'accesso agli impianti o alle attività sportive sarà garantito senza alcuna distinzione di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o qualsiasi altra opinione, origine nazionale o sociale, appartenenza ad una minoranza nazionale, ricchezza, nascita o qualsiasi altro status.* 2) *Saranno presi provvedimenti affinché tutti i cittadini abbiano la possibilità di praticare lo sport; altre misure supplementari saranno prese – ove necessario – al fine di consentire sia ai giovani più dotati, sia ai disabili e ai gruppi più svantaggiati, di beneficiare realmente di tali possibilità”.*

Con la presentazione del *Libro bianco sullo Sport* nel 2007 si ribadisce con forza il ruolo di inclusione sociale dello sport e la sua funzione di prevenzione contro la discriminazione e la xenofobia, esortandosi gli Stati membri ad adottare politiche attive che rendano effettivi tali principi.

A seguito dell'approvazione del Trattato di Lisbona, l'Unione europea ha ampliato le proprie competenze anche alle iniziative volte a sostenere ed integrare l'azione degli Stati membri nel campo dello sport. L'art. 124 del Trattato prevede infatti che *"l'Unione europea dovrà contribuire alla promozione delle attività sportive, tenendo conto della specifica natura dello sport, delle sue strutture basate sull'attività volontaria e della sua funzione sociale ed educativa. La dimensione europea va sviluppata anche nello sport, promuovendo l'imparzialità nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili del settore sportivo e proteggendo l'integrità fisica e morale degli atleti e delle atlete, specialmente tra i più giovani"*.

A livello di diritto interno si segnala in particolare il D.lgs. n. 242 del 23 luglio 1999, con il quale si è provveduto al riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI). All'art. 2 del citato decreto è stabilito che il Comitato Olimpico *"assume e promuove le opportune iniziative contro ogni forma di discriminazione e di violenza nello sport"*.

Al CONI viene pertanto attribuito un ruolo attivo nella lotta ad ogni forma di discriminazione in ambito sportivo, anche e soprattutto attraverso la vigilanza sulla corretta applicazione della normativa antidiscriminatoria nazionale e sovranazionale.

### La normativa endogena all'ordinamento sportivo

Come detto, "l'universo sportivo" pur dovendosi uniformare alla normativa statale e sovranazionale posta a tutela dei diritti e degli *status* soggettivi inalienabili e indisponibili della persona, viene regolamentato e disciplinato mediante una copiosa "normativa endogena", proveniente cioè dalle stesse istituzioni sportive.

Viene in primo luogo in rilievo la *"Carta Olimpica"*, documento ufficiale del Comitato Olimpico Internazionale (CIO), la cui prima redazione risale al 1908 e che è giunta all'attuale denominazione nel 1978. La Carta Olimpica rappresenta la codificazione dei principi fondamentali dell'olimpismo, nonché delle norme che presiedono al funzionamento del CIO.



Secondo la Carta, l'olimpismo si ispira ai principi etici fondamentali ed universalmente riconosciuti (art. 1) e si pone come obiettivo quello di porre lo sport al servizio di uno sviluppo armonioso dell'uomo al fine di promuovere una società pacifica basata sul rispetto della dignità umana (art. 2). Noto risulta poi l'affermazione secondo cui lo sport rappresenta un diritto umano, la cui pratica deve essere garantita a tutti, senza discriminazione di alcun tipo (art. 4). Il principio di non discriminazione assume in tal modo a principio fondante dello sport, tanto che qualunque forma di discriminazione contro una persona od una nazione, fondata su motivi razziali, religiosi, politici, sessuali o di altro tipo, risulta incompatibile con l'appartenenza al movimento olimpico (art. 5). Ed infatti la violazione dei principi sopra riportati è suscettibile di sanzioni, sia per i singoli che per le Federazioni responsabili di condotte non conformi ai principi espressi nella Carta; le sanzioni vanno dall'ammonizione sino all'espulsione per i singoli; per le Federazioni internazionali si va dalla esclusione di uno

sport o di una disciplina sportiva dal programma olimpico fino alla revoca del riconoscimento del CIO; per i Comitati Olimpici Nazionali è prevista la perdita del riconoscimento ad organizzare giochi olimpici.

Il divieto di ogni forma di discriminazione proclamato dalla Carta Olimpica è rafforzato dal *Codice Etico*, alla cui osservanza i nuovi membri del CIO sono tenuti a prestare giuramento e che li impegna a combattere ogni forma di discriminazione, con particolare riferimento a quella motivata da ragioni etniche e/o religiose.

All'interno dell'ordinamento sportivo italiano il CONI riveste un ruolo apicale ed il relativo Statuto - il quale recepisce i principi fondamentali dettati dal CIO ed espressi nella Carta Olimpica - rappresenta l'atto fondamentale di tutto lo sport nazionale. L'art. 2, comma 4, dello Statuto, raccordandosi con quanto stabilito dal d.lgs. del 23 luglio 1999, n. 242 stabilisce che *"Il CONI, nell'ambito dell'ordinamento sportivo, detta principi contro l'esclusione, le disuguaglianze, il razzismo e la xenofobia e assume e promuove le opportune iniziative contro ogni forma di violenza e discriminazione nello sport"*. Il CONI detta poi gli indirizzi cui devono attenersi le Federazioni sportive e che devono essere *"ispirate al principio democratico e al principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità. Le Federazioni devono svolgere l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi della rispettiva Federazione internazionale, purché non siano in contrasto con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI"*. Analoghi principi ispirati al principio di uguaglianza ed al divieto di discriminazione sono riferiti anche agli altri soggetti sportivi: alle discipline associate, agli enti di promozione sportiva ed alle associazioni benemerite.

Di conseguenza, quasi la totalità degli statuti delle Federazioni sportive, discipline associate, degli enti di promozione sportiva e delle associazioni benemerite riproducono al loro interno le disposizioni dello Statuto del CONI sul rispetto del principio di uguaglianza e sul principio della partecipazione all'attività sportiva da parte di tutti, senza discriminazione alcuna. Senonché, al di là delle dichiarazioni di principio, nel concreto si pongono delle questioni che lasciano non pochi dubbi in ordine al pieno rispetto del principio di uguaglianza nell'ambito delle singole federazioni sportive

## CASI DI STUDIO E GIURISPRUDENZA IN AMBITO SPORTIVO

In questa sede ci si occuperà dell'analisi di alcune criticità emerse nell'ambito degli Statuti Federali, con particolare attenzione agli sviluppi normativi e giurisprudenziali che ne hanno caratterizzato il percorso. Pur dandosi atto degli indubbi progressi realizzati nell'ottica di un adeguamento della disciplina sportiva alla normativa antidiscriminatoria, si analizzeranno le perduranti problematiche che ancora caratterizzano alcuni settori, nell'auspicio di un loro rapido e deciso superamento.

### Lo Statuto della FIGC alla luce delle recenti modifiche relative al tesseramento dei calciatori stranieri

Lo statuto della **FIGC (Federazione Italiana Gioco Calcio)** ha subito di recente una importante modifica proprio nell'ottica di un adeguamento alla normativa ed ai principi che delincono il diritto antidiscriminatorio. Ed invero, l'art. 40 comma 11 del NOIF (Norme Organizzative Interne della FIGC) prevedeva che *“i calciatori di cittadinanza non italiana, di età non superiore ai 16 anni che non siano mai stati tesserati per Federazione estera e che richiedono il tesseramento per Società della Lega Nazionale Dilettanti, devono presentare dichiarazione di non essere mai stati tesserati per Federazione estera, il certificato di residenza anagrafico attestante la residenza in Italia da almeno 12 mesi e qualora fossero di nazionalità extracomunitaria, devono presentare anche il permesso di soggiorno valido fino al termine della stagione sportiva corrente”*.

Proprio la previsione del possesso del permesso di soggiorno valido sino al termine della stagione in corso appariva requisito non in linea con la normativa antidiscriminatoria, in quanto, con tale disposizione, si introduceva un requisito temporale ulteriore - rispetto alla mera regolarità del permesso di soggiorno al momento della presentazione della domanda di tesseramento - che appariva non supportato da alcuna giustificazione ragionevole. Ed infatti, la Giurisprudenza che ha avuto modo di occuparsi della questione ne ha decretato la natura discriminatoria, giudicandolo requisito *“privo di qualunque logica e giustificazione apprezzabile. Alcun interesse pubblico né della FIGC né delle società sportive è tutelato da una restrizione siffatta, né qualsivoglia altro interesse - di giuridico apprezzamento - rischia di essere pregiudicato dal tesseramento di un gio-*

*catore regolarmente soggiornante sul territorio dello Stato, ma con un permesso di soggiorno non valido fino al termine del campionato". Sulla scorta di tali considerazioni il Tribunale adito ha accertato la natura discriminatoria dell'art. 40 NOIF sopra descritto ed ha ordinato alla F.I.G.C. di tesserare il ricorrente di nazionalità congolese privo di permesso di soggiorno sino al termine della stagione in corso (cfr. Tribunale di Lodi 28 aprile 2010).*

Grazie alla spinta determinata dalle pronunce giurisprudenziali succedutesi nel corso del tempo e grazie all'attività delle numerose associazioni operanti nel settore, nel giugno del 2013 la FIGC ha modificato l'art. 40 NOIF, prevedendo, ai fini del tesseramento del calciatore extracomunitario, *la residenza o il permesso di soggiorno per un periodo non inferiore ad un anno o che comunque sia valido per l'intero periodo di tesseramento".* Di fatto, anche a seguito di tale modifica, permanevano delle criticità legate all'esclusione di un cospicuo numero di richiedenti il tesseramento il cui permesso di soggiorno scadeva prima della fine dell'anno in corso o comunque, prima della fine della stagione calcistica.

Con il comunicato ufficiale 117/L del 19 ottobre 2017, la FIGC ha ulteriormente modificato l'art. 40, comma 11 NOIF, abolendo qualsiasi riferimento alla durata temporale del permesso di soggiorno, richiedendosi esclusivamente che lo stesso risulti valido al momento della presentazione della richiesta di tesseramento.

Tale risultato è stato ottenuto grazie alla pressante azione svolta da associazioni, enti e polisportive che si sono battute per estendere il diritto allo sport a tutti i richiedenti in possesso di un valido titolo di soggiorno, senza ulteriori ed ingiustificate restrizioni. Si segnala la campagna "We want to play", a cui hanno aderito decine di organizzazioni e che si è battuta strenuamente, con numerose iniziative, per la modifica dell'art. 40 NOIF.

La questione relativa al possesso del permesso di soggiorno ai fini della richiesta di tesseramento non esaurisce le criticità riscontrabili nell'ambito della Federazione Italiana Gioco Calcio.

Altra questione rilevante ed assai controversa è quella relativa ai calciatori minori stranieri sottoposti a tutela, per i quali, la FIGC ne ha disposto il divieto di tesseramento in applicazione della normativa FIFA posta a tutela del traffico internazionale di minori.

Al riguardo, pare opportuno evidenziare che il tesseramento suddetto è sottoposto all'autorizzazione della Sottocommissione FIFA, che decide in base all'art. 19 comma 2 del Regolamento FIFA. Tale disposizione prevede che i trasferimenti internazionali di minori siano consentiti solo in presenza dei seguenti requisiti:

- ▶ se i genitori del calciatore richiedente il tesseramento si trasferiscono nel paese della nuova società per motivi indipendenti dal calcio;
- ▶ qualora il trasferimento avvenga all'interno del territorio dell'Unione europea o dell'area economica europea e il giocatore ha un'età compresa tra i 16 e i 18 anni;
- ▶ se il ragazzo vive entro 50 km dal confine del territorio dove deve essere tesserato.

A questi requisiti la giurisprudenza della Sottocommissione FIFA ne ha aggiunto un quarto, il caso dei ragazzi residenti da almeno 5 anni sul territorio dove intendono essere tesserati.



Le suddette limitazioni, seppur ispirate dall'intento di tutelare i minori stranieri dal traffico internazionale di minori, appaiono comprimere irragionevolmente i diritti dei minori stessi, limitandone fortemente l'opportunità di praticare sport, il quale, oltre che espressione fondamentale della personalità, risulta essere anche un importantissimo strumento di integrazione sociale. Al riguardo appare logico e coerente attribuire al tutore e/o comunque al soggetto affidatario, la funzione di presentare, in vece dei genitori, richiesta di tesseramento del minore alla Federazione sportiva. Tale attribuzione si andrebbe solo ad aggiungere alle ulteriori importantissime funzioni già svolte dall'affidatario, senza impedire di fatto al minore di svolgere attività sportiva regolamentata.

Non a caso, di recente, il Tribunale di Palermo (Sentenza del 28.12.2015) ha riconosciuto il diritto al tesseramento di un minore straniero sottoposto a tutela, sulla base del principio di parità di trattamento con i minori i cui genitori sono presenti sul territorio italiano. Nello specifico, il Tribunale siciliano ha stabilito che *“costituisce discriminazione il mancato tesseramento da parte della FIGC di un minore straniero extracomunitario in affido in quanto la ratio di evitare il traffico internazionale di minori extracomunitari - e la conseguente applicazione degli art. 19 e 19 bis del Regolamento FIFA al fine di verificare la regolarità della documentazione - non può spingersi al punto di giustificare un silenzio prolungato della federazione, avente l'effetto di escludere il minore dalla stagione calcistica”*.

Analogo diritto è stato riconosciuto ad un minore straniero in tutela al comune di Perugia che ha ottenuto il tesseramento a seguito di una complessa azione legale (si veda <https://www.asgi.it/notizie/sesamo-sport-cittadinanza-italiana/>).

### **Il tesseramento alla Federazione Italiana Pallavolo**

La pratica della pallavolo in Italia è subordinata al tesseramento presso una società sportiva affiliata alla **FIPAV (Federazione Italiana Pallavolo)**. Ai fini del tesseramento rileva in particolare il c.d. RAT (Regolamento Affiliazione e Tesseramento), il quale, all'art. 20, opera una distinzione tra atleti italiani ed atleti stranieri. Al riguardo, si considerano atleti italiani anzitutto i cittadini italiani provenienti da federazione straniera. Vengono poi considerati atleti italiani i cittadini stranieri che non siano mai stati

tesserati per una federazione straniera, a condizione che siano in possesso della residenza italiana, ad eccezione del permesso di soggiorno per motivi turistici (art. 43 RAT). I cittadini stranieri che sono invece stati già tesserati per una federazione straniera potranno ottenere lo status di atleta italiano qualora non abbiano partecipato all'attività sportiva con la federazione di provenienza nelle ultime quattro annate agonistiche, purché in possesso della residenza italiana, ad eccezione del permesso di soggiorno per motivi turistici (art. 44 RAT).

L'ottenimento dello *status* di atleta italiano riveste particolare importanza, in quanto gli atleti italiani possono essere utilizzati in qualsiasi campionato senza limitazioni di numero; mentre gli atleti stranieri possono partecipare solo al campionato di serie A e, per di più, il Consiglio e le Leghe determinano il numero massimo di giocatori stranieri utilizzabili in ogni gara. La complessa disciplina del tesseramento degli atleti stranieri nell'ambito della FIPAV pone non pochi interrogativi circa la conformità della stessa alla normativa antidiscriminatoria.

In primo luogo il tesseramento dell'atleta straniero avviene solo al momento dell'emanazione del provvedimento di omologazione da parte dell'Ufficio Tesseramenti, mentre il tesseramento dell'atleta italiano avviene sin dal momento della presentazione della domanda. Tale disparità dovrebbe essere giustificata da esigenze effettive e "ragionevoli" che, allo stato, appaiono difficilmente individuabili.

Anche alcune specifiche limitazioni all'utilizzo di atleti stranieri appaiono poi difficilmente conciliabili con il diritto antidiscriminatorio: si pensi al divieto di tesserare più di due atlete provenienti dalla medesima Federazione sportiva straniera nel campionato di Serie A Femminile; o il divieto di impiegare atleti stranieri nel ruolo di secondo libero in alcuni campionati.

Ed infatti, seppur formalmente qualificati dalla stessa Federazione alla stregua di atleti dilettanti, gli sportivi in questione prestano con continuità attività lavorativa remunerata e, pertanto, andrebbero a tutti gli effetti tutelati alla stregua dei lavoratori professionisti, con conseguente applicazione della normativa posta a tutela della libertà di prestazione di servizi e dell'attività lavorativa subordinata. Ed invero la giurisprudenza ha già avuto modo di pronunciarsi al riguardo, accogliendo il ricorso presentato dal giocatore di nazionalità bulgara Tsevan Socolov, contro il rigetto della



sua domanda di tesseramento da parte della FIPAV, sulla base del divieto di tesseramento di giocatori stranieri under 23 previsto dalla delibera del Consiglio Federale del 2008. Nella pronuncia di accoglimento il Tribunale rileva come *“anche nell’ambito delle discipline sportive qualificate come dilettantistiche è configurabile un rapporto di lavoro sportivo quando l’attività dell’atleta sia remunerata e le somme allo stesso erogate non siano semplici rimborsi spese. Stante tale premessa “Il divieto di tesseramento previsto dalla delibera FIPAV per gli atleti stranieri under 23 viola una libertà fondamentale in campo economico quale è quella di esercitare una attività lavorativa in condizioni di parità ed avendo tale divieto portata discriminatoria, alla fattispecie sarà applicabile l’azione contro la discriminazione di cui all’art. 44 del d. lgs. 286/98”* (Così Tribunale Trento 27 ottobre 2008). Tuttavia la decisione veniva riformata dallo stesso Tribunale in sede di reclamo, sull’assunto per cui la competenza a decidere della questione sarebbe spettata al Tribunale Amministrativo Regionale e non già

all'autorità giudiziaria ordinaria (per una compiuta analisi dei regolamenti FIPAV e della loro compatibilità con il diritto antidiscriminatorio si veda F. Zoli, *La condizione degli atleti stranieri alla stregua dei regolamenti della federazione italiana pallavolo. Il caso Asystel Novara under 22*, in Rivista di Diritto ed Economia dello Sport, Vol. VIII, Fasc. 1, 2012).

### **Il tesseramento nell'ambito della Federazione Italiana Nuoto: il caso Hernandez e il limite all'utilizzo di stranieri nella pallanuoto**

Nell'ambito della **Federazione Italiana Nuoto (FIN)** vasta eco ha avuto il c.d. caso Hernandez. Il giocatore spagnolo Gabriel Hernandez Paz adiva il competente Tribunale di Pescara, avvalendosi della speciale azione civile antidiscriminatoria prevista dall'art. 44 del D.lgs. 286/98 (Testo Unico Immigrazione), al fine di ivi veder riconoscere la natura discriminatoria della normativa federale che prevedeva un limite massimo all'utilizzo di stranieri nel campionato italiano di pallanuoto, richiedendo al contempo al Giudice di ordinare alla Federazione di procedere al suo tesseramento. In una prima fase il Tribunale di Pescara aveva dato ragione allo sportivo, stabilendo che il "*divieto imposto dalla Federazione Italiana Nuoto di tesserare più di tre atleti non italiani per ciascuna squadra di pallanuoto viola il principio di ordine pubblico di non discriminazione*". Tuttavia, in sede di reclamo e con motivazione molto discutibile, lo stesso Tribunale riformava la proprio decisione, stabilendo che "*l'interesse a far pratica sportiva non rientra tra le libertà fondamentali*", e pertanto "*la sua eventuale lesione non legittima il ricorso alla tutela prevista dagli articoli 43 e 44 d. lgs. n.286 del 1998*". Invero, la decisione appare criticabile sotto diversi profili: in primo luogo appare tutt'altro che condivisibile l'affermazione secondo cui la pratica sportiva esulerebbe dal novero delle libertà fondamentali. Basti ricordare che la Carta Olimpica riconosce allo sport addirittura il rango di diritto umano. Inoltre la pronuncia *de qua* non sembra porre sufficiente attenzione sul fatto che il principio di uguaglianza rappresenta un cardine fondamentale dell'intero assetto democratico e che la sua violazione, *in re ipsa*, legittima il ricorso alla tutela civile antidiscriminatoria, a prescindere dai singoli aspetti o contesti in cui lo stesso si realizza. Ed infatti la decisione si pone in contrasto con un'altra vicenda affrontata dal Tribunale di Bolzano (caso Khazari).

Nel 2011, proprio con riferimento alle limitazioni previste nel campionato di Pallanuoto Serie A1, dove era prevista la possibilità di tesserare sino ad un massimo di 2 giocatori non italiani, l'Unione europea ha aperto una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia, ritenendo tale limitazione contraria al principio della libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione. L'Unione europea è intervenuta anche in merito ai regolamenti vigenti nell'ambito della **Federazione Italiana Pallacanestro (FIP)** negli anni 2011-2012. Nello specifico si prevedeva l'obbligo di schierare in campo almeno 5 giocatori di formazione italiana. La Commissione europea ritiene che detta previsione costituisca *“una chiara discriminazione basata sulla nazionalità”* e pertanto la stessa si ponga in contrasto con la *“normativa UE in tema di libera circolazione dei lavoratori ed in particolare all'art. 45TFEU e al regolamento 492/2001 del 5/4/2001 sulla libera circolazione dei lavoratori nell'Unione quale interpretato dalla Corte di giustizia.”*.



## La problematica legata alla residenza quale requisito per il tesseramento in alcune Federazioni

Ai fini del tesseramento, molte Federazioni equiparano il possesso della cittadinanza italiana alla residenza nel territorio dello Stato: è il caso della **Federazione Scacchistica Italiana (FSI)**; della **Federazione Italiana Biliardo Sportivo (FIBS)**; della **Federazione Italiana Arrampicata Sportiva (FASI)**, la quale “*promuove ed agevola l’attività sportiva dei cittadini comunitari ed extracomunitari, legalmente residenti in Italia*”; della **Federazione Italiana Sport Bowling (FISB)**; dello **Statuto delle Sezioni di Tiro a Segno Nazionale**, che prevede che possano far parte della Sezione, tra gli altri, “*Gli stranieri residenti in Italia non appartenenti all’U.E.*”, in possesso dei requisiti prescritti per i cittadini italiani e comunitari, sempre che analoga facoltà di esercizio del tiro a segno sia riconosciuta nel loro Stato ai cittadini italiani” (v. Laura Santoro, *La legge 20 gennaio 2016, n. 12: un’occasione perduta*, in [www.rivistadirittosportivo.coni.it](http://www.rivistadirittosportivo.coni.it)).

Il requisito legato alla residenza pone un’ampia problematica, soprattutto con riferimento agli atleti minori i cui genitori si trovano in condizione di irregolarità. Questi, infatti, in assenza del certificato di residenza dei genitori, si vedono precludere l’opportunità di svolgere attività sportiva a livello agonistico (per la tematica relativa al tesseramento degli atleti stranieri minori v. *infra*).

Altre Federazioni distinguono gli atleti non già in base alla nazionalità, bensì sulla base dell’esercizio in concreto dell’attività sportiva del richiedente il tesseramento. Così, ad esempio, la **Federazione Italiana Rugby** distingue tra “*giocatori di formazione italiana*” e “*giocatori di formazione non italiana*”. L’appartenenza ad una delle due categorie non è data dalla cittadinanza, bensì dalla provenienza del tesserato da Federazione italiana senza essere stato affiliato ad una Federazione straniera ed aver giocato per almeno due stagioni sportive nei settori propaganda e/o juniores di società italiane, ovvero, se non formato nei vivai giovanili italiani, l’aver vestito la maglia della squadra nazionale assoluta in almeno dieci incontri ufficiali. Analogamente, per la **Federazione Italiana Football Americano**, vengono considerati “atleti di scuola straniera” coloro che a prescindere dalla cittadinanza, abbiano iniziato il loro percorso formativo al di fuori dell’Italia; mentre sono “atleti di scuola italiana” coloro che, a

prescindere dalla cittadinanza, abbiano iniziato la loro attività formativa in Italia tramite tesseramento ufficiale.

Anche la **Federazione Italiana Baseball Softball** (art. 25.5 del Regolamento Organico in vigore dal 27/4/2016) stabilisce che sono considerati “atleti di scuola Italiana”, oltre agli atleti italiani nati e residenti in Italia, anche i giocatori stranieri che hanno acquisito lo status di “scuola italiana”, lo hanno acquisito con il tesseramento dell’anno 2005”, mentre sono equiparati agli atleti di scuola Italiana gli atleti stranieri che hanno iniziato a giocare in Italia dalla Categoria Cadetti, o Categorie inferiori, pur essendo tesserati come atleti stranieri (si veda Laura Santoro, *La legge 20 gennaio 2016, n. 12: un’occasione perduta*, in [www.rivistadirittosportivo.coni.it](http://www.rivistadirittosportivo.coni.it)). La tecnica dell’equiparazione tra giocatori italiani e giocatori stranieri che abbiano iniziato la propria attività sportiva presso una società italiana, attenua ma non elide del tutto la problematica relativa al tesseramento dei giocatori stranieri. Del resto, se un atleta non risulta attualmente in possesso dei requisiti utili al tesseramento, appare difficile che lo stesso li abbia posseduti in precedenza, tanto da consentirgli di iniziare a svolgere attività sportiva per una società italiana.

### Il tesseramento dei minori stranieri e l’approvazione del c.d. *ius soli sportivo*

Specifiche problematiche sono emerse poi in relazione al tesseramento dei minori stranieri presenti sul territorio nazionale.

Al riguardo, prima della legge n. 12 del 2016 (di cui si dirà di seguito), quasi tutte le Federazioni sportive stabilivano delle limitazioni al tesseramento dei minori non in possesso della cittadinanza italiana, ancorché ivi residenti, anche da molti anni.

Alcuni casi ebbero vasta eco mediatica, tanto da costituire oggetto di interrogazioni parlamentari. Si fa riferimento, nello specifico, al caso di una bambina di 10 anni, figlia di una coppia di coniugi di nazionalità tunisina e regolarmente residente in Italia per motivi di lavoro, alla quale la **FIN (Federazione Italiana Nuoto)** aveva negato il tesseramento con la società di nuoto sincronizzato con la quale la minore si allenava (l’interrogazione venne presentata dal deputato Alessandro Zan al Ministro dell’Interno ed al Ministro per l’Integrazione nella seduta del 10 giugno 2013 e si concludeva

con un invito al Governo affinché venisse modificata in tempi rapidi la normativa in materia, nella direzione dell'accoglienza e dell'integrazione). Facevano eccezione a tale indirizzo restrittivo alcune Federazioni, le quali equiparavano gli atleti stranieri nati in Italia agli atleti italiani, quali: la **Federazioni Italiana Hockey**, la **Federazione Pugilistica Italiana**, la **Federazione Italiana Tennistavolo** (la quale prevede che *"l'atleta che, pur in possesso di cittadinanza non italiana, sia nato e sia regolarmente residente nel territorio italiano, è considerato atleta italiano a tutti gli effetti"*). La situazione di forte limitazione, se non addirittura di impossibilità di praticare sport a livello agonistico, relativamente ad un gran numero di minori presenti sul territorio nazionale, ha posto l'esigenza di operare una vera e propria svolta in materia.



Tale fondamentale innovazione si è avuta con l'approvazione del c.d. "*Ius Soli sportivo*".

La legge 20 gennaio 2016, n. 12 - Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva - dispone che "1) *I minori di anni diciotto che non sono cittadini italiani e che risultano regolarmente residenti nel territorio italiano almeno dal compimento del decimo anno di età possono essere tesserati presso società sportive appartenenti alle federazioni nazionali o alle discipline associate o presso associazioni ed enti di promozione sportiva con le stesse procedure previste per il tesseramento dei cittadini italiani.* 2) *Il tesseramento di cui al comma 1 resta valido, dopo il compimento del diciottesimo anno di età, fino al completamento delle procedure per l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte dei soggetti che, ricorrendo i presupposti di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, hanno presentato tale richiesta.*

L'approvazione della legge sullo *Ius Soli sportivo* rappresenta sicuramente un notevole passo in avanti nell'ottica dell'opportunità offerta ai minori stranieri residenti in Italia di praticare sport e ciò, anche alla luce di un percorso sempre più inclusivo nell'ambito del tessuto sociale in cui gli stessi si trovano a vivere ed operare. Tuttavia, l'applicazione pratica dei principi e delle disposizioni previste dalla legge *de quo* determina ancora delle situazioni di rilevante criticità. Si pensi ad esempio al requisito della "regolarità" della residenza in Italia almeno dal compimento del decimo anno di età del minore. L'applicazione rigorosa di tale disposizione può determinare l'esclusione dalla pratica sportiva di tutti quei minori che, ancorché residenti da molti anni sul territorio nazionale, non siano tuttavia in possesso della relativa, completa certificazione. L'esclusione appare tanto più grave se letta alla luce dell'art. 19, comma 2, lett. A, T.U. Immigrazione, il quale stabilisce che, indipendentemente dalla posizione giuridica dei genitori, il minore non possa mai essere considerato giuridicamente irregolare.

Alla luce delle suesposte considerazioni, destano non pochi dubbi le disposizioni di alcune Federazioni sportive che, ai fini del tesseramento del minore, richiedono il possesso di una formale documentazione attestante la sua presenza ininterrotta sul territorio nazionale dal compimento del

decimo anno di età: la **Federazione Italiana Giuoco Handball (FIGH)**, col modulo di primo tesseramento degli atleti di cittadinanza sportiva italiana richiede il certificato storico di residenza in Italia al fine di dimostrare di “essere ininterrottamente residenti nel territorio italiano almeno dal compimento del decimo anno di età”. Analogamente, l’art. 32- bis del Regolamento Esecutivo della **Federazione Italiana Pallacanestro (FIP)**, stabilisce che “*gli atleti aventi cittadinanza straniera che siano residenti sul territorio italiano prima del compimento del decimo anno di età, possono essere tesserati presentando, tra l’altro, il certificato di residenza storica che attesti la residenza sul territorio italiano prima del compimento del decimo anno di età*” (per un’attenta analisi sulle problematiche inerenti il tesseramento degli sportivi cfr. G. Liotta, *Il tesseramento nei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in <http://www.coni.it/it/rivista-di-diritto-sportivo-dottr/dottrina/13742-2-%20il-tesseramento-nei-rapporti-tra-ordinamento-sportivo-e-ordinamento-statale-di-giuseppe-liotta.html>; con particolare riferimento allo *ius soli* sportivo si veda Laura Santoro, *La legge 20 gennaio 2016, n. 12: un’occasione perduta*, in [www.rivistadirittosportivo.coni.it](http://www.rivistadirittosportivo.coni.it)).

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Dal rapido *excursus* svolto emerge la persistente sussistenza di numerose criticità relativamente alla regolamentazione vigente nell’ambito di numerose Federazioni sportive. In particolare, viene in rilievo il settore relativo al tesseramento degli atleti stranieri.

Le modifiche apportate di recente ad alcune norme federali vanno nella direzione di una auspicata liberalizzazione nell’accesso alla pratica sportiva: si pensi all’approvazione dello c.s. *ius soli* sportivo, che ha rivoluzionato la materia dell’accesso allo sport dei minori stranieri residenti in Italia; si fa riferimento inoltre alle recenti modifiche apportate all’art. 40 NOIF nell’ambito della FIGC.

Permangono tuttavia nell’ambito delle singole Federazioni delle limitazioni difficilmente conciliabili con la normativa antidiscriminatoria vigente.

Come detto, infatti, l’ordinamento sportivo soggiace ai principi stabiliti dalla normativa statale e sovranazionale che tutela i diritti e gli status

soggettivi inalienabili e indisponibili della persona. Tra questi principi rientra sicuramente il principio di parità di trattamento ed i conseguenti divieti di discriminazione a motivo dell'etnia e della cittadinanza. Tale principio riveste carattere cogente e non può in alcun modo essere derogato nell'ambito del diritto sportivo. Non a caso sono numerose le sentenze emesse dalla giustizia ordinaria in cui è stato riconosciuto il carattere discriminatorio di alcune limitazioni dettate dagli statuti federali ed in cui è stato ordinato il tesseramento dell'atleta straniero ingiustamente escluso dalla pratica agonistica.

Del resto, lo stesso ordinamento sportivo annovera tra i suoi principi ispiratori la lotta ad ogni forma di discriminazione e di disparità di trattamento tra le persone, a cui deve essere data piena ed incondizionata attuazione.

Si ritiene pertanto che la questione relativa al tesseramento degli atleti



stranieri non debba più essere lasciata alla discrezionalità delle singole Federazioni sportive. Pare auspicabile un intervento risolutivo del CONI in grado di uniformare l'intero ordinamento sportivo, eliminando le numerose ed ingiustificate limitazioni ancora presenti all'interno nell'ambito delle singole Federazioni. Tale intervento consentirebbe peraltro all'ordinamento sportivo di salvaguardare la propria indipendenza, sottraendolo all'inevitabile intervento delle autorità statali - giudiziaria e legislativa - chiamate a far rispettare i principi fondamentali della persona umana.

Particolare attenzione merita poi la questione relativa ai "vivai" ed al tesseramento degli sportivi minorenni. Al riguardo, posto l'imprescindibile principio di salvaguardia dei minori stranieri da attività legate al traffico ed allo sfruttamento degli stessi, deve rilevarsi come le limitazioni tutt'ora sussistenti - soprattutto se giustificate dal fine di salvaguardare la competitività dello sport nazionale - appaiono ingiustificate e non tengono in considerazione il fondamentale ruolo svolto dallo sport nell'ambito dello sviluppo della persona umana e dell'integrazione sociale dell'atleta straniero.

Si richiede in conclusione all'ordinamento sportivo di dare attuazione ai principi che esso stesso proclama e, in particolare, al principio per cui **"lo sport rappresenta un diritto umano, la cui pratica deve essere garantita a tutti, senza discriminazione di alcun tipo"** (art. 4 della Carta Olimpica).



