



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

I RAPPORTI TRA L'ORDINAMENTO STATALE E L'ORDINAMENTO SPORTIVO. LA SITUAZIONE ITALIANA E PROFILI COMPARATIVISTICI

Relatore: Chiar.mo

Prof. Antonio Gambaro

Correlatore:

Dott. Alessio Reali

Tesi di Laurea di:

Andrea Jacopo Russo

Anno accademico 2015-2016

SOMMARIO

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO 1 - IL FENOMENO SPORTIVO.....	7
1.1. Definizione	7
1.2. Il fenomeno sportivo antecedente l'era moderna	8
1.3. Il fenomeno sportivo nell'era moderna.....	11
1.4. Il fenomeno sportivo nel periodo contemporaneo	13
1.5. Il modello sportivo italiano.....	16
1.6. Dimensione comunitaria dello sport	19
CAPITOLO 2 - GIURIDICITA' DEL FENOMENO SPORTIVO	22
2.1. L'ordinamento giuridico in generale	22
2.2. Il pluralismo giuridico.....	23
2.3. Giuridicità dell'ordinamento sportivo	26
2.4. Le peculiarità dell'ordinamento sportivo nazionale.....	30
CAPITOLO 3 - ORGANIZZAZIONE DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO	34
3.1. Carta olimpica, olimpismo e movimento olimpico.....	35
3.2. Istituzioni di governo dello sport	36
3.2.1. <i>Il Comitato Olimpico Internazionale (CIO)</i>	36
3.2.2. <i>Le Federazioni Sportive Internazionali (FSI)</i>	39
3.2.3. <i>I Comitati Nazionali Olimpici (CNO) ed il CONI</i>	40
3.2.4. <i>Le Federazioni Sportive Nazionali (FSN)</i>	45
3.3. Persone fisiche incluse nel movimento olimpico	47
3.4. Altri soggetti non inclusi nel movimento olimpico.....	49
3.4.1. <i>Le Discipline Sportive Associate e gli Enti di Promozione Sportiva</i>	49
3.4.2. <i>Enti di promozione sportiva</i>	50
3.4.3. <i>Le Leghe</i>	50
CAPITOLO 4 - I PROCEDIMENTI DI GIUSTIZIA INTERNI AL SISTEMA SPORTIVO.....	52
4.1. Strumenti di giustizia "privata" per le controversie in ambito sportivo.....	52
4.2. L'Arbitrato (cenni).....	55
4.3. Il Codice dell'Arbitrato dello Sport, il TAS ed il CIAS.....	60
4.3.1. <i>Consiglio Internazionale dell'Arbitrato in materia di Sport (CIAS)</i>	62
4.3.2. <i>Tribunale dell'Arbitrato dello Sport (TAS)</i>	65
4.4. L'Arbitrato in ambito nazionale	68
4.4.1. <i>Collegi arbitrali endofederali</i>	68
4.4.2. <i>L'arbitrato presso il CONI, presente e passato</i>	69
4.5. Organi di giustizia interni alle federazioni internazionali	71
4.6. Organi di giustizia interni all'ordinamento nazionale.....	72
4.6.1. <i>Organi di giustizia endofederali</i>	75
4.6.2. <i>Organi di giustizia in ambito CONI (esofederale)</i>	77
4.6.2.1 <i>Collegio di Garanzia dello Sport</i>	77
4.6.2.2. <i>La Procura Generale dello Sport</i>	78

4.6.3. <i>Prime valutazioni sul nuovo sistema di giustizia sportiva</i>	79
CAPITOLO 5 - IL BILANCIAMENTO DEI POTERI FRA GLI ORDINAMENTI A LIVELLO NAZIONALE	
5.1. il principio di autonomia	81
5.2. Gli strumenti interni per la tutela dell'autonomia	86
5.3. Il periodo di massima autonomia dell'ordinamento sportivo (1942-1978).....	90
5.4. Il secondo intervento dell'ordinamento sovraordinato (1978-1999)	93
5.5. Il completamento: autonomia compatibile o bilanciata (1999-2003)	101
CAPITOLO 6 - CONCLUSIONI: L'AUTONOMIA RESPONSABILE	111
BIBLIOGRAFIA	115
GIURISPRUDENZA	118

INTRODUZIONE

Il fenomeno sportivo proviene da lontano ed ha cominciato ad assumere la valenza di massa che oggi conosciamo grazie all'attivismo di persone mosse, a fine '800, da finalità etiche ed universalistiche tipiche del tempo; il loro impegno ha permesso di organizzare le prime Olimpiadi moderne e, soprattutto, di creare un movimento e una struttura a carattere internazionale (il Comitato Olimpico Internazionale), entrambi potenzialmente capaci di superare le barriere ideologiche e di poter attecchire in ogni nazione.

Nel primo capitolo si evidenzia come il significato originario predicato da de Coubertin si sia progressivamente modellato alle nuove caratteristiche della nostra società contemporanea, caratterizzata ora da finalità prevalentemente sociali ed economiche. Per lo sport la tecnologia si è rivelata un fattore di sviluppo molto importante. Essa ha permesso di estendere ad una grande massa di appassionati la fruibilità dello spettacolo sportivo, per giunta a costi nulli (o quasi) per gli stessi spettatori. Ciò è stato possibile in quanto i relativi oneri potevano essere sostenuti dai produttori di beni e servizi a fronte di adeguata contropartita rappresentata, in prevalenza, dal messaggio pubblicitario rivolto a spettatori che sono anche potenziali consumatori. A questo meccanismo tecnologico-economico si è aggiunto l'intervento dell'Unione Europea mirato a sviluppare un modello, c.d. "sport per tutti", incentrato sul ruolo sociale che lo sport può assumere per la formazione della persona, per la prevenzione sanitaria, per l'inclusione e coesione sociale.

Nel secondo capitolo si è provveduto a inquadrare l'aspetto giuridico di tale sistema, divenuto così complesso e articolato.

A esso non può non essere riconosciuta la connotazione di ordinamento giuridico di tipo settoriale che trova i presupposti costitutivi nella teoria del pluralismo. Mancando del requisito della sovranità tale ordinamento settoriale si configura come subordinato a quello statale che, forte della propria originarietà e sovranità, riconosce al primo un adeguato livello di autonomia relativamente alla normazione, all'organizzazione ed alla soluzione delle controversie. In particolare, quello sportivo si differenzia da altri ordinamenti settoriali per la sua peculiare "subordinazione" a due fonti originarie, quella statale e quella sovranazionale, ordinamenti questi ultimi che reciprocamente devono riconoscersi e quindi ratificare questo doppio legame.

Nel terzo e quarto capitolo l'analisi prosegue con la descrizione della complessità organizzativa delle istituzioni sportive, grazie alle quali è possibile garantire lo svolgimento ordinato dell'attività agonistica a programma illimitato; obiettivo questo, conseguibile sia tramite la definizione e l'applicazione di regole che i soggetti associati (tesserati e affiliati) sono vincolati a rispettare, sia con l'approntamento di adeguati strumenti sanzionatori in caso di mancato rispetto delle medesime.

Dopo aver descritto gli organi del sistema sportivo, soffermandosi sul sistema di giustizia privata offerto ai propri associati si è passati ad esaminare, nel quinto capitolo, il rapporto con l'ordinamento statale a cui spetta "dosare" il principio di autonomia. Non va dimenticato che la configurazione organizzativa e normativa di ogni ordinamento settoriale non va ipotizzata immutabile: non solo essa deve adattarsi alla metamorfosi a cui è sottoposto lo specifico fenomeno da coordinare, ma è anche condizionata dal concreto atteggiarsi dell'ordinamento sovraordinato in funzione

degli interessi generali che devono pure essere garantiti. Questi condizionamenti contraddistinguono il grado di autonomia che emerge dalle leggi in materia e, di norma, essi sono facilmente rilevabili attraverso i conflitti evidenziati dai rispettivi sistemi giudiziari. Per valutare come l'autonomia si è concretamente articolata nell'ordinamento sportivo italiano bisogna quindi passare in rassegna gli interventi legislativi statali e comunitari avvenuti a partire dal secondo dopoguerra ed evidenziare, per fasi storiche, quali tipologie di conflitti sono stati registrati tra le due giurisdizioni nonché come i medesimi sono stati risolti.

Nelle conclusioni viene delineata l'ipotesi secondo cui la poco "innovativa" legge n.280/2003, integrata dall'interpretazione fattane dalla Corte Costituzionale, sia giunta ad un concetto di autonomia responsabile che, da un lato, rappresenta un buon equilibrio fra chi rivendica l'autonomia e chi potrebbe risultare vittima del provvedimento sportivo; dall'altro, la tutela per equivalente costituisce una sollecitazione a far crescere la professionalità all'interno dell'ordinamento sportivo.

CAPITOLO 1

IL FENOMENO SPORTIVO

1.1. Definizione

La definizione dell'esercizio dell'attività fisica è intuitiva, trattandosi di una funzione naturale dell'essere umano. Meno intuitiva è la definizione del fenomeno sportivo inteso come ruolo da esso svolto all'interno di una collettività che tende ad esprimere valori e bisogni in continua evoluzione. La descrizione più rappresentativa del fenomeno sportivo è quella contenuta nella Carta Europea dello Sport emanata nel 1992 dal Consiglio d'Europa allo scopo di promuovere lo sport quale importante fattore di sviluppo umano.

All'art. 2 della Carta si afferma che *"si intende per "sport" qualsiasi forma di attività fisica che, attraverso una partecipazione organizzata o meno, abbia per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica o psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli¹".*

La Carta riconosce che nella pratica sportiva sono contenute tre potenziali finalità: benessere fisico-psichico; benessere sociale; realizzazione attraverso la competizione ovvero l'agonismo. Non necessariamente tutti questi obiettivi vanno perseguiti contestualmente; infatti, il benessere fisico-psichico può combinarsi con il benessere sociale oppure con il piacere della competizione.

Questa descrizione del fenomeno sportivo si adatta alle caratteristiche della nostra società contemporanea, a

¹ Carta Europea dello Sport, Consiglio d'Europa 1992.

differenza di quanto accaduto per le società del passato di cui vale la pena fare un excursus distinguendo tre momenti: il periodo antecedente l'era moderna (che all'incirca si conclude alla metà dell'ottocento); l'era moderna (che va dalla nascita delle Olimpiadi moderne alla seconda parte del secolo scorso); e l'era contemporanea.

1.2. Il fenomeno sportivo antecedente l'era moderna

Nelle società antiche l'esercizio dell'attività fisica ha assunto vari significati, non tutti contenuti nel concetto di fenomeno sportivo sopra descritto.

Per l'uomo primitivo l'attività fisica rappresenta la principale espressione della sua natura umana ed una condizione necessaria per avere la padronanza dell'ambiente che lo circonda e da cui trarre soddisfazione per i propri bisogni primari, come quello di procurarsi cibo, di difendersi dagli animali, di lottare contro le avversità naturali.

A questa concezione dell'attività sportiva in termini di sforzo/utilità subentra una visione caratterizzata dall'elemento di ritualità. Ritrovamenti archeologici e fonti storiche dimostrano un collegamento tra religione ed esercizio fisico presso numerosi popoli, come gli Etruschi, i Babilonesi, gli Assiri, i Persiani.

L'evoluzione prosegue nell'antica Grecia, la cui civiltà istituzionalizza l'attività sportiva e conferisce ad essa la connotazione di una manifestazione sia religiosa che politica e spettacolare. Il grado di considerazione che i Greci nutrono nei confronti della pratica sportiva lo si può desumere dalla popolarità raggiunta dalle Olimpiadi, la cui prima celebrazione

viene organizzata da Ifito, re dell'Elide nel 776 a.C.². Alcuni mesi prima dell'apertura dei giochi partivano da Olimpia gli Sphondiphori, sacri araldi che viaggiavano annunciando le feste e la tregua olimpica; per gli atleti ed i sacerdoti venivano messi a disposizione alloggi (i c.d. Leonidanion); inoltre a dirimere le controversie durante le competizioni intervenivano gli Hellanodikai, figura che aveva anche il compito di raccogliere il giuramento degli atleti, di giudicare secondo le regole delle gare ed di assegnare i premi. I giochi di Olimpia si svolgevano con cadenza quadriennale e all'iniziale disputa di una sola gara (la corsa, chiamata Stadion) si sono aggiunte nel tempo altre discipline quali il pugilato, la lotta, il pentathlon e via via altre che comportavano un allungamento della durata delle celebrazioni. Più ci si allontanava dalle prime edizioni dei giochi più il fenomeno assumeva importanza crescente e più affioravano episodi di corruzione, giochi di potere e manovre contrarie all'etica sportiva.

Con la sottomissione della Grecia all'impero romano i Giochi olimpici perdono gradualmente importanza in quanto i nuovi dominatori prediligono spettacoli come le corse delle bighe e i combattimenti fra gladiatori, manifestazioni in cui si esaltano la violenza e la conseguente brutalità dello scontro fisico, valori non contemplati nei Giochi ³.

Il Cristianesimo, diventata nel frattempo religione ufficiale dell'Impero, condanna apertamente le manifestazioni sportive,

² La fonte in questione è una lista dei vincitori redatta da Ippia di Elide. Nell'VIII secolo a.c., un'epidemia stava decimando la popolazione del Peloponneso e Ifito, si rivolse ad un oracolo per chiedere lumi su come fermare la strage. La risposta fu di organizzare dei giochi in onore degli Dei.

³ Il brocardo latino "panem et circenses" è la sintesi della coscienza sportiva romana, usata nell'antica Roma per indicare le aspirazioni della plebe, con riferimento ai metodi politici demagogici. Secondo Giovenale: « [...] [il popolo] due sole cose ansiosamente desidera: pane e i giochi circensi».

degenerate oramai in spettacoli troppo violenti. Una sanguinosa rissa scoppiata nello stadio di Tessalonica (e repressa duramente dall'imperatore Teodosio) diventa il *casus belli* per la richiesta di sospensione delle Olimpiadi da parte del vescovo di Milano Ambrogio. Poco dopo, nel 393 d.C., Teodosio emana un editto nel quale si ordinava l'abolizione dei giochi.

Le manifestazioni sportive, scomparse dal mondo occidentale, continuano in quello bizantino fino al 520 d.C. quando l'imperatore Giustiniano decreta la fine delle cosiddette "Olimpiadi di Antiochia".

L'esercizio dell'attività sportiva vera e propria ritorna in auge nel Medioevo con l'affermarsi delle accese rivalità comunali e del fenomeno cavalleresco che, in quanto attività di elite, tendeva anche a trasferire nelle competizioni i propri valori ⁴.

Questi valori cavallereschi vengono in parte sostituiti da quelli dei mercenari nel corso del Rinascimento, periodo nel quale viene disegnata una società caratterizzata da minore separazione tra le classi sociali e da cui emerge una nuova concezione dell'attività sportiva, intesa come mezzo pedagogico e di perfezionamento delle qualità fisiche e morali⁵.

Nel XVIII secolo il fenomeno riprende vigore in Inghilterra presso la nuova borghesia concomitante con la nascente organizzazione industriale. Non a caso in Inghilterra sono stati emanati i primi regolamenti per gli sport praticati all'epoca⁶ fra cui le prime distinzioni fra dilettanti e professionisti.

⁴ Colantuoni L., "Diritto sportivo", Torino, 2009, p. 3.

⁵ Bonadonna G., "Aspetti costituzionali dell'ordinamento sportivo", in Riv. Dir. Sport., 1965, p. 194 e ss.

⁶ Moretti A.-Pignata G.; "Sport, Grande dizionario enciclopedico", p.207.

Nel corso di questo periodo storico prende altresì forma la parola sport. Sotto il profilo etimologico si ritiene che essa derivi dal termine latino "*desportar*", il cui significato è quello di "uscire fuori porta", ossia uscire fuori dalle mura della città per praticare attività sportiva e svagarsi. Successivamente, la parola si afferma nella lingua francese come "*deportar*" e solo in un secondo momento viene mutata in "*desporter*", cioè divertimento, svago. A partire dal XIV secolo, per indicare le attività svolte durante il tempo libero gli inglesi utilizzavano la parola "*desport*" (anche nelle sue varianti di "*disport*" e "*dysport*") da cui deriva l'abbreviazione nell'attuale "sport".

1.3. Il fenomeno sportivo nell'era moderna

A partire dalla seconda metà del XIX secolo il consolidamento dell'organizzazione di tipo industriale, iniziata nel secolo precedente, segna una marcata trasformazione sociale ed economica, soprattutto nella comunità europea ed in quella nord americana; prende vigore il processo di inurbamento delle masse chiamate a lavorare nelle fabbriche e si amplia la dimensione della classe media; lo Stato da liberale evolve in democratico per allargare le funzioni di cui deve farsi carico, ivi inclusa quella della difesa degli interessi economici nazionali.

Il fenomeno sportivo comincia ad assumere la valenza di massa e si sviluppano differenti concezioni di sport nelle singole comunità nazionali; ad esempio, nel mondo anglosassone prevale il carattere ludico e pedagogico; in quello svedese la concezione si ispira a "preoccupazioni di carattere eugenetico e razzistico"; in quello tedesco l'attività sportiva è "legata a una impostazione che potremmo definire nazional-militare"⁷. Contestuale alla maturazione di queste

⁷ Bonini F., "Le istituzioni sportive italiane: storia e politica", Torino 2006. Sannoner V., "La Costituzione italiana e lo sport", in

visioni vengono avviati, a partire dalla metà dell'ottocento, progetti volti a ripristinare le Olimpiadi inclusive del nuovo contesto sociale e culturale. Il primo tentativo, datato 1859, fallisce⁸; ad esso segue l'iniziativa di Pierre de Coubertin⁹ del 1894 che, facendo una sintesi fra la concezione anglosassone e le "finalità etiche ed universalistiche" diffuse nelle classi dirigenti occidentali dell'epoca¹⁰, propone nel 1894 i Giochi Olimpici moderni. Con i Giochi viene anche inaugurato il passaggio all'agonismo programmatico, finalizzato cioè all'individuazione del miglior risultato non solo nelle singole competizioni (c.d. programma limitato), ma in occasione di gare collegate tra loro per il tramite di campionati e tornei anche su base internazionale (c.d. programma illimitato)¹¹. Questo nuovo agonismo richiede la predisposizione e l'applicazione di specifiche regole e di appropriati meccanismi organizzativi per il controllo, l'accertamento e l'archiviazione dei risultati.

Viene fondato il Comitato Olimpico Internazionale (CIO) che elabora la Carta Olimpica in cui sono trasfusi i principi

Mastrangelo D. (a cura di), "Aspetti giuspubblicistici dello sport", Bari, 1994, pp13 e ss.

⁸ Nel 1859 un tentativo di far rivivere le Olimpiadi antiche era stato compiuto ad Atene per impulso di due greci, Panayotis Soutas ed Evangelios.

⁹ Il Barone cercava una spiegazione alla sconfitta francese nella guerra franco-prussiana (1870-1871). Giunse alla conclusione che i francesi non avevano ricevuto un'educazione fisica adeguata, e si impegnò per migliorarla. De Coubertin voleva anche trovare un modo di avvicinare le nazioni, di permettere ai giovani del mondo di confrontarsi in una competizione sportiva, piuttosto che in guerra. E la rinascita dei Giochi Olimpici avrebbe permesso di raggiungere entrambi gli obiettivi.

¹⁰ Manfredi G., "Ordinamento Statale e ordinamento sportivo tra pluralismo giuridico e diritto globale". Dir. Amm., 2012.

¹¹ Per agonismo a programma illimitato si intende quel tipo di attività in cui gli esercizi sono eseguiti secondo un programma che collega i risultati ottenuti nel tempo e nello spazio e richiede quindi una organizzazione che fissi: regole scritte affinché non vi siano variazioni tali da rendere comparabili i risultati; meccanismi di controllo; procedure di validazione e di archiviazione dei risultati.

fondamentali del movimento, rimasti sostanzialmente immutati fino ad oggi. I principali sono: il ristabilimento dei giochi "su basi e a condizioni conformi alla necessità della vita moderna"; la partecipazione di atleti dilettanti; la necessità di preservare il prestigio dei giochi da chiunque possa nuocerli; lo svolgimento di prove ad eliminazione su base esclusivamente nazionale; la compresenza di sport "propriamente detti"; la rotazione delle sedi ospitanti i Giochi in varie parti del Mondo; l'ufficialità della manifestazione. L'olimpismo vuole essere, innanzitutto, una filosofia di vita che esalta le qualità del corpo, la volontà e lo spirito. Nell'associare lo sport alla cultura ed all'educazione, il movimento olimpico si propone di creare uno stile di vita basato sulla gioia dello sforzo, sul valore educativo del buon esempio e sul rispetto dei principi etici fondamentali e universali. Inoltre, lo sport rappresenta lo strumento per favorire la costruzione di un mondo più pacifico, dominato da spirito di amicizia, solidarietà e fair play.

In sintesi, de Coubertin ha inteso affidare allo sport una missione prevalentemente pedagogica, intesa come trasmissione di valori morali, battendosi altresì affinché le organizzazioni sportive mantenessero il loro status dilettantistico senza sfociare nel "professionismo sportivo" guidato dal denaro e reo di far venir meno la lealtà sportiva e un certo grado di moralità. Questa impostazione ha caratterizzato lo sport per buona parte del XX secolo.

1.4. Il fenomeno sportivo nel periodo contemporaneo

Nel corso del secolo scorso lo Stato democratico assume anche la connotazione di Stato sociale che pone maggiore attenzione

alle problematiche economico-sociali: si crea e si rafforza un'economia mista, in cui l'iniziativa pubblica si accompagna a quella privata; si rendono i diritti (all'istruzione, alla salute, alla cultura, ecc.) più funzionali alle istanze in chiave sociale e si orienta la politica nazionale verso una più equa ripartizione del prodotto nazionale.

In particolare, a partire dagli anni '70 del secolo scorso la tecnologia imprime un forte cambiamento al modo di produrre e di distribuire beni e servizi. Il susseguirsi di innovazioni nel campo dei computer, delle comunicazioni e della digitalizzazione ha reso il mondo globalizzato ed ha permesso di ridisegnare la mappa su cui i vari attori si muovono: le regole vigenti a livello nazionale sono state condizionate pesantemente da quelle internazionali; gli operatori economici hanno dovuto fronteggiare l'accresciuta concorrenza; i consumatori hanno potuto attingere a mercati più ampi; la piena occupazione è stata messa in discussione dall'introduzione di regole più flessibili; le politiche governative hanno dovuto continuare ad assicurare livelli di welfare, soprattutto in materia di salute dei cittadini, con soluzioni compatibili con la limitatezza delle risorse disponibili. Nel contempo, sul fronte sportivo gli ideali decoubertiani (spirito dilettantistico, "l'importante è partecipare, non vincere", l'etica, ecc.) si sono attenuati progressivamente rispetto alla formulazione originaria. L'attività sportiva diventa anche un fenomeno economico, cioè praticato a livello professionistico ed organizzato su base imprenditoriale, tant'è che negli anni novanta il Comitato olimpico internazionale ha consentito ufficialmente la partecipazione alle Olimpiadi -fino ad allora aperte ai soli sportivi dilettanti proprio in ossequio agli ideali decoubertiniani anche agli atleti professionisti.

In questo ampio e complesso processo di trasformazione la tecnologia e lo sport si sono aiutati a vicenda: il mezzo televisivo ha reso il fenomeno sportivo fruibile a livello globale in tempo reale e nel contempo lo sport ha fornito una grande spinta ad investire per far affermare nuovi mezzi di comunicazione. Televisioni, satelliti e web hanno ampliato enormemente la possibilità per gli spettatori di partecipare agli eventi sportivi senza dover essere presenti fisicamente all'evento. L'accresciuta visibilità ha inoltre favorito il reclutamento di un numero crescente di atleti e di praticanti che svolgono con regolarità una attività sportiva.

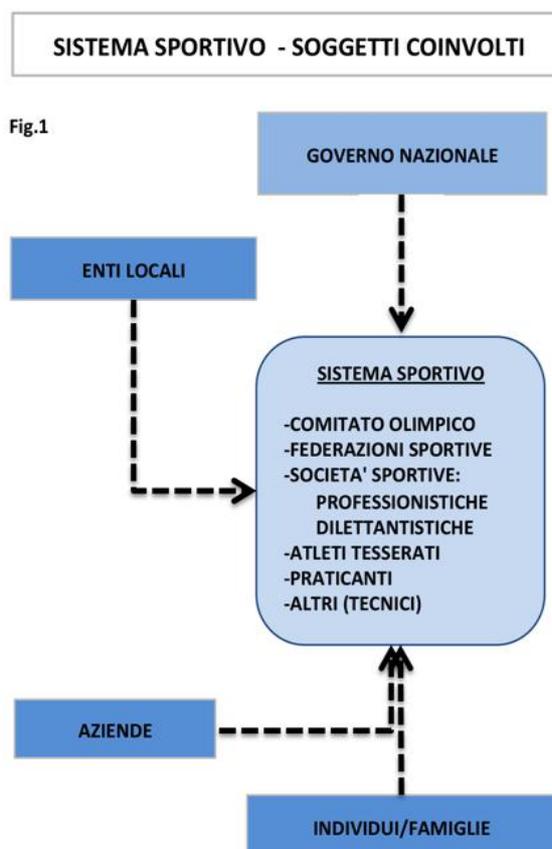
Secondo ricerche condotte a livello europeo¹², circa l'80% della popolazione svolge attività fisica e circa il 60% pratica attività sportiva. Una così ampia partecipazione, unita all'immagine positiva veicolata dallo sport, hanno consentito al fenomeno sportivo di assumere un ruolo importante ai fini dell'integrazione e aggregazione degli individui, della condivisione di valori positivi, quali il rispetto delle regole, della cura della salute tramite la prevenzione, della meritocrazia, dell'impegno per il risultato, ecc., tutti valori che, tra l'altro, giustificano il progressivo intervento dello Stato per favorire lo sviluppo della pratica sportiva anche attraverso la creazione delle infrastrutture.

La tecnologia ha pure dato valore economico allo sport, sia attraverso i diritti di proprietà intellettuale (come ad esempio diritti d'immagine, di trasmissione, ecc.), sia mettendo a disposizione strumenti in grado di incentivare nuovi business tra cui le sponsorizzazioni ed il merchandising. In sostanza, anche lo sport ha cominciato a dare il suo contributo alla crescita del Reddito nazionale e dell'occupazione.

¹² Riportate nel Libro bianco dello Sport Italiano pubblicato dal CONI nel 2012.

1.5. Il modello sportivo italiano

A partire dal dopoguerra in Italia si sono susseguiti due tipologie di modello sportivo, il primo basato sull'impianto legislativo della legge 426/1942 ed il secondo impostato sulla legge 242/1999 e successive modifiche¹³. Nella prima versione il sistema sportivo italiano si caratterizza per la centralità del CONI che, oltre ad essere deputato alla selezione ed alla preparazione degli atleti da inviare alle Olimpiadi, è stato delegato a seguire l'intero sport nazionale alla stregua di un "Ministero dello sport", grazie anche alla disponibilità di risorse proprie provenienti dalla gestione del Totocalcio e degli altri concorsi pure gestiti dal CONI. Questa impostazione ha favorito un indirizzo volto a privilegiare principalmente lo sport c.d. di "performance", cioè finalizzato alla selezione ed alla prestazione di eccellenza¹⁴ a



¹³ Si fa riferimento al d.lgs 15/2004 (decreto Pescante) ed alle decisioni in ambito comunitario che hanno preceduto e seguito il decreto 242/1999.

¹⁴ Il vantaggio quasi esclusivo dello sport di performance è testimoniato dalla ripartizioni da parte del CONI delle risorse disponibili: le Federazioni beneficiavano del 99,1% e solo il rimanente 0,9% veniva destinato all'associazionismo di sport per tutti.

scapito di ogni altra forma di sport, da quello scolastico a quello motorio o a quello di mera fruizione del tempo libero.

Con l'avanzare della nuova rilevanza sociale e economica dello sport e con la sopravvenuta crisi del gioco del Totocalcio (registrata nel corso dell'ultimo decennio del secolo scorso) si esaurisce il modello sportivo italiano incentrato sull'interesse per la performance, sulla delega ampia conferita al CONI e sull'autofinanziamento. Ad esso si è sostituito un modello c.d. di "sport per tutti" in cui il fine sociale della pratica sportiva è prevalente a quello della performance. Secondo questo modello il sistema sportivo deve svolgere vari ruoli sociali, in particolare quello formativo della persona (educazione, contrasto alla devianza, recupero dalla marginalità, ecc.)¹⁵; quello di prevenzione sanitaria (contrasto dei danni causati da stili di vita non corretti)¹⁶, quello dell'inclusione e coesione sociale (soprattutto per fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione); quello dell'educazione alla democrazia (cioè rispetto delle regole, del rispetto dell'altro, dell'assunzione di responsabilità, del senso della collettività, ecc.).

L'attuale configurazione del modello sportivo italiano è stato sintetizzato dal CONI con il suo Libro bianco del 2012 in cui viene descritto il sistema sportivo¹⁷ dal punto di vista dei soggetti coinvolti (fig. 1) e dei principali flussi finanziari (fig.2)

¹⁵ Così come raccomandato anche nel rapporto pubblicato nel 2001 dall'Osservatorio dei Minori, "Bambini e adolescenti nel 2000".

¹⁶ L'OMS ha indicato nella sedentarietà una delle maggiori cause di malattie cardiovascolari, di diabete e obesità.

¹⁷ In tale documento del CONI il sistema sportivo viene definito "il tessuto connettivo organizzativo di base che permette a milioni di cittadini di svolgere tutte le attività sportive a prezzi ragionevoli".

Fra i soggetti che operano all'interno del sistema l'elemento centrale è rappresentato dalle società sportive¹⁸ che "assicurano il collegamento tra domanda e offerta di sport", cioè, sia erogando servizi (addestramento, allenamento, competizioni, ecc.), sia trasmettendo valori (tolleranza, correttezza, rispetto delle regole, spirito di squadra.). Un ruolo complementare alle società sportive viene svolto dal CONI (che, rispetto al passato, ha ceduto ai Monopoli di Stato la gestione dei concorsi a premio e ad una società terza alcune funzioni operative) e dalle Federazioni che si occupano, rispettivamente, del coordinamento e della regolamentazione e organizzazione sotto il profilo tecnico.

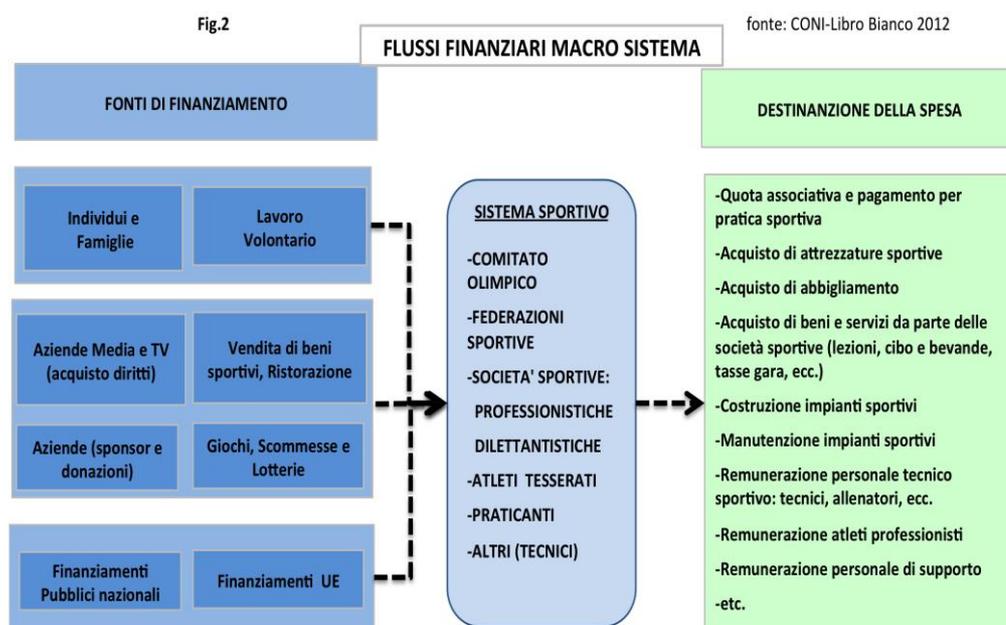
I componenti interni al sistema sportivo interagiscono verso l'esterno con tre categorie di portatori di interesse che, fra l'altro, assicurano il finanziamento del sistema. In particolare:

1. le Autorità pubbliche (Governo nazionale ed enti locali), interessati a finanziare lo sviluppo soprattutto dell'attività di base (quella motoria e dilettantistica) in quanto finalizzata all'istruzione, all'aggregazione, alla salute dei cittadini ed al loro benessere fisico;
2. le varie tipologie di aziende, dai produttori di beni e servizi connessi all'attività sportiva a quelle che acquistano diritti sportivi da sfruttare commercialmente, ai gestori di lotterie e scommesse;
3. gli individui/famiglie, considerati sia come fruitori di spettacoli sportivi, sia come volontari che facilitano

¹⁸ Secondo gli ultimi dati resi noti dall'ISTAT, nel 2015 le società sportive iscritte al CONI sono 119.000 e in Italia si contano 11,1 milioni di praticanti e atleti di cui 4,5 milioni tesserati delle Federazioni sportive nazionali (FSN) e delle discipline sportive associate (DSA) ed i rimanenti 6,6 milioni iscritti agli enti di promozione sportiva (EPS).

l'attuazione di progetti sportivi, sia come praticanti di discipline sportive.

Nella fig.2 sono riportati i flussi di finanziamento di cui beneficia il sistema sportivo nonché l'utilizzo che il sistema fa di queste risorse. Rispetto al passato l'autofinanziamento tramite il CONI è stato sostituito da una maggiore presenza del settore pubblico oltre che dalle imprese a vario titolo coinvolte nel business.



1.6. Dimensione comunitaria dello sport

A livello comunitario il fenomeno sportivo ha assunto progressiva importanza come rilevanza sia sociale che economica.

Un primo riconoscimento della funzione sociale dello sport è avvenuto con l'adozione da parte del Consiglio d'Europa della richiamata Carta Europea degli Sport nel 1992¹⁹, nella quale

¹⁹ All'art. 2 della Carta si afferma che "si intende per "sport" qualsiasi forma di attività fisica che, attraverso una partecipazione organizzata o meno, abbia per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica o psichica, lo sviluppo delle

viene fissato il principio di sport come attività sociale e culturale. La presa di coscienza della funzione sociale dello sport ha trovato la sua consacrazione nel 1998 quando la Commissione Europea, nell'elaborazione del documento in cui ha definito la propria politica in materia di sport, ha riconosciuto che la prestazione sportiva non è solo un'attività economica, ma è anche un elemento dell'identità europea²⁰. La Commissione Europea ha individuato diverse funzioni che lo sport riveste tra cui una funzione di carattere sociale, in quanto strumento appropriato per promuovere una società più solidale, per lottare contro l'intolleranza, il razzismo, la violenza e l'assunzione di sostanza stupefacenti²¹.

Durante il vertice dell'Unione Europea di Nizza (dicembre 2000) è avvenuto il riconoscimento dei caratteri peculiari dello sport: la specificità e la funzione sociale. Con la "Dichiarazione relativa alle caratteristiche dello sport e alle sue funzioni sociali in Europa di cui tener conto nell'attuazione delle politiche comuni", l'Unione Europea deve quindi tener conto delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport, le quali costituiscono la sua specificità, al fine di promuoverne l'etica e la solidarietà necessarie a preservarne il ruolo sociale²².

La rilevanza economica del fenomeno sportivo è stato ribadito in varie occasioni dalle istituzioni comunitarie. A tale proposito la Corte di Giustizia Europea ha sancito il principio secondo cui lo sport rientra nell'ambito di applicazione del diritto comunitario nella misura in cui esso costituisca un'attività economica. Ne discende quindi l'applicabilità di tutta la normativa che concerne i principi del Trattato CEE relativi

relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli".

²⁰ Tizzano A., "Il trattato di Amsterdam", Padova, 1998, p.72.

²¹ Le altre funzioni sono di carattere educativo, di sanità pubblica, culturale e ludica.

²² Colantuoni L., "diritto sportivo", Torino, 2009, p. 15.

alla concorrenza e al mercato interno, quali la libera circolazione dei lavoratori nei paesi CEE, la libera prestazione dei servizi, il divieto di discriminazione tra i cittadini degli stati membri²³ (artt. 48 e 59 CEE).

²³ Corte di Giustizia, causa 36/74, Walrave c. UCI; causa 13/76, Donà c. Mantero; in Raccolta delle sentenze della Corte di Giustizia, 1974, p. 1406 e 1976, p. 1333.

CAPITOLO 2

GIURIDICITA' DEL FENOMENO SPORTIVO

Dopo aver evidenziato, per larghe linee, il processo evolutivo del fenomeno sportivo sotto i profili storico, sociale ed economico va ora trattato l'aspetto strettamente giuridico. La prima questione riguarda il suo inquadramento o meno in un ambito ordinamentale avendo presente le fonti legislative, giurisprudenziali e dottrinarie disponibili.

2.1. L'ordinamento giuridico in generale

Il concetto di ordinamento giuridico è stato inquadrato secondo vari orientamenti dottrinali; quelli principali si rifanno alla teoria cosiddetta normativistica (o monista) ed alla teoria c.d. istituzionalista (o della pluralità di ordinamenti).

Secondo la teoria c.d. "normativistica" elaborata da Hans Kelsen²⁴. l'elemento fondante l'organizzazione sociale è costituito dalla norma e, pertanto, l'ordinamento giuridico è un insieme di norme ciascuna delle quali è legittimata da altre norme di livello superiore. Le norme sono disposte secondo un ordine gerarchico facente capo ad una unica norma fondamentale (c.d. *Grundnorm*) la quale costituisce l'elemento di coesione del sistema (ad esempio: *pacta sunt servanda*). In altre parole, le norme giuridiche non sono determinate dall'esigenza del gruppo sociale di darsi un determinato ordinamento, bensì esse sono derivate da una norma superiore, presupposta ed astratta, che si colloca fuori

²⁴ Kelsen H., "La teoria pura del diritto", Torino, 1966.

dall'ordinamento stesso. L'impostazione normativistica è monista, nel senso che l'ordinamento giuridico è uno solo, quello dello Stato, e che non vi è diritto al di fuori delle norme predisposte dal medesimo.

Questa dottrina è stata successivamente confutata dalla c.d. teoria "istituzionalistica" sostenuta da Santi Romano²⁵ secondo cui l'elemento della sola "normazione" non è sufficiente ad esprimere il concetto di ordinamento giuridico. In particolare l'autore, prendendo spunto dagli studi del giurista francese Maurice Hauriou²⁶, ha proposto un concetto di ordinamento giuridico basato sull'idea di una istituzione reale ed effettiva, cioè composta da un corpo sociale (plurisoggettività), dalla sua organizzazione gerarchica (che assicura la realizzazione degli scopi comuni) e da un sistema normativo disciplinante il funzionamento dell'istituzione stessa. Secondo questa concezione, ogni istituzione, in quanto ente avente una propria struttura e organizzazione, può essere qualificata come un ordinamento giuridico di cui la norma ne costituisce solo una sua estrinsecazione. Più specificamente, il fenomeno giuridico non si esaurisce nella norma, ma comprende anche la struttura della società: il diritto, sostiene Santi Romano, *«prima di essere norma, è organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si svolge e che esso costituisce come unità, come ente per se stante»*.

2.2. Il pluralismo giuridico

L'importanza della teoria istituzionalistica rispetto a quella monista risiede nel fatto che i singoli gruppi sociali sono

²⁵ Il nucleo centrale del pensiero di Santi Romano è contenuto nell'affermazione secondo cui *"ogni ordinamento giuridico è un'istituzione, e viceversa ogni istituzione è un ordinamento giuridico"* (Romano, "L'ordinamento giuridico", Torino, 1966).

²⁶ Hauriou è riportato da Cesarini Sforza in "Teoria della istituzione e della fondazione", Milano, 1967.

idonei a costituirsi in una "cerchia giuridica" indipendente ed a coniare un autonomo diritto, figlio delle concrete esigenze dell'organizzazione stessa; ciò comporta che ogni espressione associazionistica o formazione sociale, sia essa di tipo semplice (es. la famiglia) o complessa (es. lo Stato), può aspirare a diventare ordinamento giuridico.

Corollario quindi dell'impostazione "romana" è il riconoscimento dell'esistenza di una "pluralità di ordinamenti giuridici" o di istituzioni, fra loro coesistenti ma diversificabili per categorie in funzione di alcuni connotati specifici quali: l'originarietà, la derivazione e le finalità. Con l'espressione "originaria" si fa riferimento a quegli ordinamenti indipendenti da altri nella loro origine e nel rispettivo funzionamento, mentre "derivati" sono quegli ordinamenti la cui sovranità non è diretta e immediata, bensì è un riflesso della sovranità di un altro ordinamento che ne fa discendere la nascita ed il funzionamento. Con riferimento alla "finalità" l'ordinamento si qualifica per il perseguimento di un interesse generale o per il conseguimento di un interesse determinato di tipo particolare o settoriale.

Con riferimento a questa classificazione lo Stato si configura come un ordinamento giuridico avente finalità generali, nonché indipendente e originario, dotato di potere sovrano nell'ambito del proprio territorio. Rispetto all'ordinamento statale gli altri molteplici ordinamenti vengono a trovarsi in rapporti di varia natura che possono essere di riconoscimento, di indifferenza o di opposizione. Il caso di riconoscimento si verifica allorché l'ordinamento statale riconosce l'esistenza dell'altro ordinamento e nel contempo stabilisce, alternativamente: a) determinati limiti di efficacia alle norme dello stesso; b) un coordinamento reciproco paritario (ad esempio i rapporti fra Stati riguardo ad alcune materie); c)

assenza di forme di condizionamento fra i diversi ordinamenti. L'indifferenza si instaura quando un determinato ordinamento risulta del tutto irrilevante per l'ordinamento statale e quindi esiste come tale accanto a quello dello Stato. L'opposizione si stabilisce quando fra i diversi ordinamenti vi è una irriducibile contrapposizione sì che lo Stato vieta l'esistenza dell'altro ordinamento.

Laddove lo Stato riconosce rilevanza agli ordinamenti giuridici settoriali, ad essi vengono attribuiti dallo stesso Stato, in forza di una potestà normativa primaria, il potere sia di dettare regole vincolanti per gli affiliati nel settore di sua competenza, sia di affidare ad organi interni specializzati la funzione di applicare quelle regole nonché di risolvere le eventuali controversie scaturenti dall'applicazione delle stesse²⁷. Da ciò consegue che il rapporto tra i singoli ordinamenti settoriali e lo Stato non può certamente configurarsi in termini di "separazione", quanto piuttosto in termini di "autonomia". Tale autonomia, da un lato, non può essere massima al punto da configurare la totale autosufficienza rispetto all'ordinamento generale e, dall'altro, deve essere definita in modo da evitare il verificarsi di "vuoti"

²⁷ Nell'ambito dei rapporti tra l'ordinamento dello Stato e i vari ordinamenti settoriali, la "chiave di volta" per la corretta lettura, è costituita dalla necessaria applicazione del principio di "gerarchia delle fonti" e, conseguentemente, della "gerarchia delle Istituzioni" (art. 1 delle disposizioni sulla legge in generale,): nell'ambito della gerarchia 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 "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, poste in essere dallo Stato.

o di sovrapposizioni che finirebbero per creare incertezze nei soggetti ovvero conflitti fra gli organi giurisdizionali dell'ordinamento di livello superiore con quello di livello inferiore.

2.3. Giuridicità dell'ordinamento sportivo

Alla luce di quanto sopra esposto con riferimento al riconoscimento della esistenza di una pluralità di ordinamenti settoriali ed ai rapporti tra questi e lo Stato, è pacifico inquadrare il sistema sportivo nazionale come "ordinamento giuridico settoriale".

In dottrina l'attribuzione del carattere di giuridicità all'ordinamento sportivo è stata riconosciuta da Cesarini Sforza²⁸ il quale considera il diritto sportivo come manifestazione del "diritto dei privati", espressione che richiama "un'unione di persone caratterizzata dal fatto che cooperano per uno scopo comune"²⁹ al fine di "regolare determinati rapporti d'interesse collettivo in mancanza o nell'insufficienza della legge statale"³⁰. Il diritto sportivo, secondo l'autore, è regolato dal diritto privato della comunità sportiva alla cui attuazione provvedono gli organi giurisdizionali delle associazioni³¹. Per Cesarini Sforza l'ordinamento sportivo rientra in quelle organizzazioni la cui giuridicità non deriva da un riconoscimento della loro posizione entro la gerarchia del diritto statale, essendo queste

²⁸ Cesarini Sforza W., "Il diritto dei privati", Milano, ristampa, 1963, originariamente in Riv. it. sc. giur., 1929.

²⁹ Cesarini Sforza W., op. cit., 22-27.

³⁰ Cesarini Sforza W., op. cit., originariamente in Riv. it. sc. giur., 1929.

³¹ Cesarini Sforza W., "La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo", in Foro it., 1933, I, p.1394.

formazioni giuridiche non sottoposte, ma parallele all'ordinamento statale.

Ad una sistematizzazione giuridica più articolata del fenomeno è pervenuto successivamente Massimo Severo Giannini³², il quale, rifacendosi espressamente al pluralismo giuridico, inquadra il fenomeno sportivo come un vero e proprio ordinamento giuridico che viene ad esplicare le proprie funzioni e a perseguire le proprie finalità all'interno dello Stato, ma che allo stesso tempo si distingue da esso in quanto dotato di un proprio apparato organizzativo, di propri soggetti, sia persone fisiche che giuridiche, e di un proprio sistema normativo³³.

Ulteriori contributi alla teoria ordinamentale sono stati apportati da Inigo e Alberto Marani Toro i quali, nel passaggio dall'agonismo a programma limitato a quello a programma illimitato hanno individuato la ragione della nascita dell'ordinamento sportivo e della sua intrinseca giuridicità³⁴. Infatti, a seguito di questa trasformazione è diventato

³²Massimo Severo Giannini, "Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi", Riv. dir. sportivo 1949, 1, 10; dello stesso Autore anche "Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi", Riv. trim. dir. pubbl., 1996, 671.

³³ L'autore richiama i tre elementi propri degli ordinamenti giuridici come espresso dalla teoria istituzionalistica. In particolare, la plurisoggettività costituisce la ragion d'essere e di esistere di un ordinamento e si compone di un congruo numero di soggetti, persone fisiche o enti uniti dall'osservanza di norme, che reputano vincolanti. Quest'ultime formano, attraverso mutue interconnessioni, un sistema ordinato gerarchicamente culminante in alcuni principi fondamentali. L'organizzazione infine, è un complesso collegato di persone e di servizi, aventi carattere permanente e duraturo e capace di esercitare sui soggetti che compongono l'ordinamento un potere legittimato a limitare, in nome dell'interesse comune del gruppo, la libertà di ciascun individuo. È chiaro che corre uno stretto legame tra organizzazione e normazione, tale per cui è la prima a porre le norme, ma sono queste ultime a creare l'organizzazione. Giannini M. S., op.cit., in Riv. Dir. Sport., 1949, nn1-2.

³⁴ Marani Toro, A.I, "Gli ordinamenti sportivi", Milano, 1977, pagg 411ss., 446 ss.

indispensabile fissare principi e regole, al fine di coordinare i risultati di tutte le competizioni nello spazio e nel tempo, istituire organismi permanenti addetti al controllo della corretta applicazione delle regole e atti a disciplinare giuridicamente i soggetti interessati³⁵.

L'asserita giuridicità dell'ordinamento sportivo non ha registrato unanime consenso in dottrina. In particolare, Furno ha evidenziato come l'ordinamento sportivo debba essere esclusivamente riportato all'interno dei concetti dell'autonomia negoziale e quindi dello iure privatorum, tale da escludere il riferimento alla nozione di ordinamento giuridico: "il mondo del gioco è per eccellenza un mondo di azioni, comportamenti, situazioni, relazioni umane sciolte da ogni vincolo e da ogni impegno d'ordine economico-giuridico."³⁶

Su questo tema si è espresso anche Carnelutti che, pur non condividendo l'incompatibilità tra sport e diritto, dovendo comunque i competitori concordare le regole tecniche il cui mancato rispetto renderebbe non praticabile il gioco stesso, ha affermato la scarsa utilità del diritto in questo settore della vita sociale. Secondo l'autore, la non giuridicità del gioco è il risultato di una scelta effettuata dal diritto stesso che non vuole regolamentare tale fenomeno, nella convinzione che non ve ne sia la necessità, in quanto ambito retto dal principio del "fair play". In sostanza, secondo l'autore quest'ultimo principio è in grado regolare i conflitti interni al mondo sportivo in maniera più efficace rispetto alle tradizionali norme giuridiche³⁷.

³⁵ Marani Toro A. e I., op. cit., 73 e ss.

³⁶ Furno C., "Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi", in Rivista trimestrale diritto processuale civile, 1952, p. 638.

³⁷ Carnelutti F., "Figura giuridica dell'arbitrato sportivo", in Rivista dir. Proc., 1953, p.29.

In riferimento alla ricostruzione circa la non giuridicità del fenomeno sportivo, la teoria pluralistica viene criticata dall'orientamento dottrinale di Di Nella. Quest'ultimo, esponente della dottrina monista, osserva che la teoria pluralista si vuole "assumere una prospettiva paritaria nei rapporti tra ordinamenti laddove invece si descrive di fatto il rapporto tra gli stessi in modo asimmetrico: le posizioni di rilevanza o di irrilevanza vengono decise unilateralmente dallo Stato"³⁸. Più specificamente, per Di Nella la regola sportiva non potrebbe in alcun caso essere applicata senza un intervento delle norme statali. In sostanza, alla visione pluralistica, che afferma l'esistenza dell'ordinamento giuridico, sportivo accanto a quello statale, il monismo contrappone la visione secondo cui non può esistere un ordinamento giuridico ulteriore a quello statale, in quanto solo lo Stato ha la funzione di organizzare la collettività. Corollario di questa tesi è la possibilità, per lo sportivo, di adire sempre l'autorità giurisdizionale dello Stato per far valere le proprie ragioni³⁹.

Passando dalla dottrina alla giurisprudenza la giuridicità del fenomeno sportivo è stata affermata dalla Corte di Cassazione in linea con lo schema ordinamentale di tipo pluralistico, con la pronuncia n. 625 dell'11 Febbraio 1978⁴⁰. In seguito, altre

³⁸ Di Nella L., "Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico", Napoli, 1999, p. 86. Della stessa linea di pensiero è il Rescigno: "se i tre possibili rapporti tra Stato e altri ordinamenti (riconoscimento, indifferenza, opposizione) dipendono dallo stesso Stato, cessa ogni parità tra l'uno e gli altri". Corso di diritto pubblico, Bologna, 1994, p.204.

³⁹ Di Nella L., "La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo", in Riv.dir.sport., 1998, p. 5 ss.

⁴⁰ La Cassazione, nel delineare la struttura del fenomeno sportivo ed i rapporti con l'ordinamento generale, ha chiarito che "l'ordinamento giuridico sportivo è originario e dotato di potestà amministrativa e normativa". A proposito dell'originarietà la stessa sentenza precisa che "[l'ordinamento sportivo nazionale] è collegato all'ordinamento internazionale da cui attinge la sua fonte".

pronunce, sia delle Sezioni Unite⁴¹ che della giurisprudenza di merito⁴², si sono allineate alle sentenza n.625, fino al definitivo intervento legislativo avvenuto nel 2003.

Nella legislazione italiana la giuridicità dell'ordinamento sportivo trova la sua prima fonte nella Costituzione che sancisce la tutela delle formazioni sociali e riconosce la legittimità della molteplicità degli ordinamenti negli articoli 2⁴³, 5⁴⁴ e 18⁴⁵. L'inquadramento del fenomeno sportivo nell'ambito della teoria pluralista è stata ribadita in occasione dell'approvazione della legge 280/2003.

2.4. Le peculiarità dell'ordinamento sportivo nazionale

In quanto settoriale e derivato l'ordinamento sportivo nazionale presenta la peculiarità di dover agire in maniera

⁴¹ Cass., S.U., 26 ottobre 1989, n. 4399, in Foro it., I, 1990, c. 899. Le S.U. analizzando le situazioni soggettive coinvolte nelle vicende sportive, hanno affermato che esistono posizioni tutelabili dal giudice statale, ma esistono anche norme interne insuscettibili di inquadramento giuridico nell'ambito dell'ordinamento generale e di conseguenza di competenza esclusiva sportiva, come le c.d. questioni tecniche.

⁴² Trib. Ravenna, 14 settembre 1994, in Foro it., I, 1995, c. 766. "l'atteggiamento agnostico dell'ordinamento generale relativamente all'ambito di autonomia tecnica, guidato da norme interne, si spiega con il disinteresse o meglio, con l'interesse ad attribuire piena libertà ai protagonisti dell'ordinamento sportivo".

⁴³ Art. 2 Cost. "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità....."

⁴⁴ Art. 5 Cost. "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".

⁴⁵ Art. 18 Cost. " i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale".

conforme sia all'ordinamento statale sia a quello extrastatale"⁴⁶. Questa compresenza di fonti originarie pone la questione se la sovranità dell'ordinamento statale nazionale possa ritenersi affievolita. Nel caso italiano la legislazione circoscrive questa possibilità a sole tre situazioni regolate da trattati specifici, cioè a livello internazionale, comunitario e canonico, fermo restando che eventuali limitazioni non devono comunque ledere i principi inviolabili del nostro ordinamento. Mentre dal diritto comunitario varie decisioni maturate hanno influenzato, anche in misura rilevante, la giurisprudenza e la normativa nazionale, analoghe sollecitazioni non possono pervenire dall'ordinamento sportivo sovranazionale in quanto quest'ultimo non può qualificarsi come un vero e proprio ordinamento internazionale, categoria quest'ultima che presuppone la partecipazione di soggetti giuridici sovrani firmatari di trattati⁴⁷ mentre l'ordinamento sportivo extrastatale è costituito da persone fisiche e enti non assimilabili agli Stati. Più che di ordinamento internazionale, trattasi quindi di organizzazione non governativa "avente una dimensione internazionale"⁴⁸; esso presenta le caratteristiche dell'originarietà, non facendo dipendere la propria autonomia da altri ordinamenti, ma è mancante della sovranità in quanto non può imporre ai soggetti l'osservanza coattiva delle norme⁴⁹.

⁴⁶ La sentenza della Corte di Cassazione 625/78 ha pure affermato che l'ordinamento sportivo nazionale "è collegato all'ordinamento giuridico internazionale, da cui attinge la sua fonte Cassazione, 11 febbraio 1978, n. 625, in Foro it., I, 1978, c. 862 e ss.

⁴⁷ Il diritto internazionale è l'insieme delle leggi e delle norme che regolano il rapporto tra gli stati, creando diritti e doveri.

⁴⁸ Così la pronuncia della Corte Costituzione n.49/2011.

⁴⁹Giannini M. S., "Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi", in Riv. dir. sportivo, 1949, 18 ss.: "L'ordinamento sportivo, se è originario, non è però sovrano, ove per sovranità s'intenda la piena effettività della forza, per cui l'organizzazione dell'ordinamento impone ai soggetti l'osservanza coattiva delle norme, stabilisce la

A fronte dell'assenza di interferenze fra i due ordinamenti originari vi è però la riconosciuta codipendenza dell'ordinamento nazionale il quale giustifica l'assenza di originarietà, da un lato, per il fatto che in esso confluiscono interessi extrasportivi (in particolare economici) la cui soluzione non può non essere ricondotta che all'ordinamento statale; dall'altro, per la riconosciuta matrice internazionalista a cui lo stesso ordinamento sportivo nazionale è obbligato a fare riferimento e ad uniformarsi pena la sua autoesclusione⁵⁰.

L'altra peculiarità dell'ordinamento sportivo è riscontrabile nell'avvenuto arricchimento delle finalità del fenomeno sportivo nell'arco delle ultime tre/quattro decadi, passando dall'iniziale obiettivo di miglioramento continuo del risultato sportivo, definito "inutilitaristico" sotto il profilo giuridico, all'aggiunta di quelli di natura "utilitaristica", quali il fine economico ed il fine sociale. In questa evoluzione l'ordinamento statale non poteva rinunciare a disciplinare questa maggiore complessità foriera di potenziali contrasti fra le norme di tutela degli interessi settoriali e di quelli generali, fra cui i diritti fondamentali e indisponibili per ogni cittadino; e nell'intervenire non poteva non tener conto, da un lato, della normativa comunitaria applicabile (prevalente sulle disposizioni nazionali qualora queste si pongano in contrasto con quelle comunitarie) e, dall'altro, del grado di autonomia

rilevanza rispetto a se stesso di qualsiasi altro ordinamento, e può imporre tali sue determinazioni in modo effettivo. Del resto che l'ordinamento sportivo mondiale non sia sovrano, non può recar meraviglia, poiché di ordinamenti autenticamente sovrani oggi non vi sono che gli Stati: anche la Comunità internazionale, e alcuni ordinamenti delle religioni che si pretendono sovrani, in realtà sono tali solo rispetto a se stessi, mancando in essi l'effettività del potere sovrano."

⁵⁰ Questa dipendenza è stata da ultimo affermata nella legge 280/2003 che inquadra l'ordinamento sportivo come articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale.

organizzativa e normativa da riconoscere ad un ordinamento settoriale che deve comunque convivere con due fonti originarie.

CAPITOLO 3

ORGANIZZAZIONE DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO

Come già precisato, il sistema sportivo è composto da una dimensione sovranazionale (non essendo le proprie istituzioni di vertice soggetti di diritto internazionale) e da una articolazione a livello di singole nazioni i cui Stati sovrani riconoscono alle istituzioni sportive la legittimità di autonormarsi, di autorganizzarsi e di dotarsi di un proprio sistema di giustizia (autodichia). La pure descritta crescente rilevanza che il fenomeno sportivo ha progressivamente acquisito dal punto di vista sociale, culturale ed economico ha fatto registrare l'aumento della complessità ordinamentale delle istituzioni sportive. In Italia, questo processo è stato contrassegnato da pochi interventi normativi nazionali, da un consistente contributo giurisprudenziale e da crescenti imposizioni provenienti dal diritto comunitario⁵¹.

In questo capitolo si intende sinteticamente descrivere l'assetto organizzativo di questo ordinamento così come emerge dalla Carta Olimpica e dalle regole riguardanti il nostro ordinamento nazionale; nel successivo capitolo verranno trattati i processi di giustizia interni al sistema sportivo nel suo complesso.

⁵¹ Sanino M., Verde F., *Il Diritto Sportivo CEDAM*, pag.454.

3.1. Carta olimpica, olimpismo e movimento olimpico

La Carta olimpica rappresenta la fonte regolamentare primaria che sovrintende alla organizzazione ed al funzionamento del movimento olimpico; essa è una fonte originaria in quanto non soggetta ad alcuna approvazione da parte di istituzioni esterne al movimento olimpico. La vigente Carta⁵² definisce nove principi fondamentali prima di passare alla articolazione delle regole e delle relative norme applicative riguardanti i diritti e obblighi reciproci dei componenti il movimento olimpico e la disciplina dei giochi olimpici.

Il principio fondamentale n. 4 definisce lo sport come un diritto dell'uomo, da praticare con lo spirito dell'olimpismo con il sostegno del movimento olimpico, concetti pure esplicitati nei suddetti principi.

In particolare, l'olimpismo fa riferimento sia ad una filosofia di vita che esalta, in un insieme armonico, la qualità del corpo, la volontà e lo spirito, sia ad una proposta di stile di vita basata sulla gioia dello sforzo, sul valore educativo e del buon esempio e sul rispetto dei principi etici fondamentali universali (principio n.2).

Inoltre, il movimento olimpico è rappresentato dalle istituzioni di governo dello sport nonché dai soggetti aderenti a tali istituzioni (principio n.5). Rientrano nella prima categoria le istituzioni sia internazionali, quali il Comitato Olimpico Internazionale (CIO), le Federazioni Sportive internazionali (FSI), il Comitato organizzatore dei giochi olimpici (COJO) e le altre organizzazioni riconosciute dal CIO (associazioni di

⁵² L'attuale Carta Olimpica, approvata nel 1999, ha subito varie aggiornamenti che la fanno discostare non poco dal primo corpus "Regole Olimpiche" elaborate nel 1984.

CNO⁵³, e di FSI⁵⁴) sia nazionali, quali i Comitati Nazionali Olimpici (CNO) e le Federazioni Sportive Nazionali (FSN). Sono inclusi nella categoria degli aderenti a tali istituzioni le associazioni, le società e le persone, fra cui gli atleti, gli ufficiali di gara, gli allenatori, gli altri tecnici dello sport. Lo scopo del movimento olimpico è quello di contribuire alla costruzione di un mondo migliore e più pacifico educando la gioventù per mezzo delle sport, praticato senza discriminazioni di alcun genere e nello spirito olimpico, che esige mutua comprensione, spirito di amicizia, solidarietà e fair-play (principio n. 6).

L'insieme di questi soggetti, unitamente alle Istituzioni di giustizia sportiva (non esplicitati nella Carta olimpica) danno vita ad un vero e proprio diritto internazionale sportivo⁵⁵.

3.2. Istituzioni di governo dello sport

3.2.1. Il Comitato Olimpico Internazionale (CIO)

Il CIO, come stabilito dalla Carta olimpica, è un'organizzazione senza scopo di lucro con sede a Losanna. Sul piano giuridico, nel 1975 la Svizzera ha concesso al CIO la qualifica di

⁵³ Le Associazioni di CNO (Comitati Olimpici Nazionali) riconosciute sono: l'Associazione Comitati Nazionali Olimpici (AS.N.O.); l'Associazione dei comitati nazionali olimpici dell'africa (AC.N.O.A.); l'Olympic Council of Asia (OCA); l'Organización deportiva Panamericana (ODEPA), i Comitati Olimpici europei (CO..E.), l'Oceania National Olymic Committees (ONOC).

⁵⁴ Le associazioni di FSI riconosciute sono: l'associazione delle federazioni internazionali olimpiche estive (ASOIF), l'associazione delle federazioni olimpiche invernali (AIWF); l'associazione delle federazioni olimpiche riconosciute dal CIO (ARISF); l'associazione generale delle federazioni internazionali sportive (AGISF).

⁵⁵ Giannini M. S., "Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi", in Riv. Dir. Pub., 1996.

Organizzazione Internazionale Intergovernativa⁵⁶, che differisce dallo status di soggetto di diritto internazionale in quanto quest'ultimo è proprio di soggetti partecipati da Stati e da altri enti sovrani e attribuisce ha la capacità di dettare norme c.d. self-executing suscettibili di applicazione immediata all'interno dei singoli ordinamenti statali. Le norme emanate dal CIO, invece, non sono vincolanti per i soggetti che fanno parte del movimento olimpico per cui l'efficacia delle sue disposizioni risiede nella volontà dei destinatari di dar loro seguito⁵⁷.

Le principali funzioni affidate al CIO dalla Carta olimpica sono quelle di fissare il programma dei Giochi olimpici⁵⁸, designando i paesi organizzatori e decidendo sul "dilettantismo" degli atleti ammessi alle gare; quelle di modificare la Carta olimpica; quelle di dettare gli indirizzi al movimento olimpico nonché di verificarne il loro rispetto tramite il riconoscimento ed il coordinamento delle organizzazioni sportive, internazionali e nazionali. Inoltre, rientra nei compiti del CIO la lotta al doping e la collaborazione con le autorità pubbliche o private al fine di promuovere lo sport come servizio all'umanità.

L'art.21 della Carta olimpica individua gli organi di indirizzo e direzione del CIO, rappresentati dalla Sessione (o assemblea generale), dalla Commissione Esecutiva e dal Presidente.

La Sessione (art. 22) costituisce l'assemblea generale dei membri del CIO ed è dunque l'organo supremo chiamato a deliberare sulle questione proposte dal Comitato esecutivo. I

⁵⁶ Nella Carta Olimpica il CIO viene definita come una "associazione internazionale con personalità giuridica", non di diritto internazionale in quanto non trova il proprio fondamento costitutivo in un accordo internazionale tra Stati.

⁵⁷ Valori G., "Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione. Torino, 2005, p.15.

⁵⁸ Carta Olimpica, "Ruolo del CIO".

membri della Sessione vengono nominati per cooptazione, su proposta dal Comitato esecutivo.

Il Comitato esecutivo del CIO (art. 23 della Carta) ha la responsabilità amministrativa e gestionale del CIO in quanto esercita i seguenti principali poteri:

- ✓ di vigilanza affinché la Carta venga rispettata
- ✓ di emanare tutte le disposizioni necessarie all'applicazione della Carta e all'organizzazione dei Giochi olimpici (ivi incluso la direzione delle procedure di selezione delle candidature all'organizzazione dei giochi olimpici);
- ✓ di fissare l'ordine del giorno della Sessione del CIO, di preparare il rapporto annuale e di proporre alla Sessione ogni modifica di una Regola o di Norme applicative, nonché di raccomandare i nomi delle persone per l'elezione in seno al CIO;
- ✓ di approvare l'organizzazione interna del CIO, il suo organigramma (inclusi il Direttore generale ed il segretario generale) e tutti i regolamenti interni relativi alla propria organizzazione.

Il Comitato è composto dal Presidente del CIO, da quattro vice-presidenti e altri dieci membri. I membri vengono eletti dalla Sessione, con voto segreto espresso a maggioranza. Essi hanno un mandato quadriennale, rinnovabile una sola volta.

Il Presidente del C.I.O. (articolo 24) viene eletto dalla Sessione a scrutinio segreto e rimane in carica otto anni, rinnovabili per ulteriori quattro anni; è il rappresentante legale del CIO, presiede tutte le attività dell'organizzazione e può nominare commissioni specialistiche, con compiti consultivi, tra le quali:

- ✓ la commissione per il programma olimpico, che si occupa della analisi e della revisione del programma sportivo e del numero degli atleti in ogni sport per i giochi olimpici estivi e invernali;

- ✓ la commissione di studio sui Giochi Olimpici, con il mandato di studiare i Giochi passati e futuri, nonché di esaminare l'organizzazione anche infrastrutturale dei luoghi dove si disputeranno i giochi olimpici, al fine di assistere le città organizzatrici, anche con lo scopo di controllare e ridurre quanto possibile le spese per l'organizzazione dei Giochi;
- ✓ la commissione marketing, che ha responsabilità di studiare possibili fonti di finanziamento per il C.I.O. e per il movimento olimpico;
- ✓ la commissione medica, creata per affrontare il fenomeno del doping e preposta alla protezione della salute degli atleti, del rispetto dell'etica sportiva e medica, nonché dell'uguaglianza degli atleti in gara;
- ✓ la commissione etica, con il compito di controllare che i principi etici, sanciti dalla Carta olimpica e nel Codice etico, vengano rispettati dal C.I.O. e dai suoi membri;
- ✓ la commissione atleti, che funge da collegamento tra gli atleti in attività e il C.I.O.

3.2.2. Le Federazioni Sportive Internazionali (FSI)

Se al CIO fa capo la responsabilità di definire le *policies* per lo sport olimpico, alle Federazioni Sportive Internazionali (FSI) è riservato il compito di regolamentazione tecnica, ad esse attribuito in virtù del preliminare loro riconoscimento da parte del CIO, che ne attesta altresì l'avvenuto rispetto dei principi olimpici e dell'applicazione del Codice Antidoping⁵⁹.

Le Federazioni Sportive Internazionali sono associazioni private dotate di personalità giuridica nell'ambito dello Stato in cui è situata la loro sede⁶⁰. Tali organizzazioni sono definite di tipo

⁵⁹ Carta Olimpica, art. 29, "Riconoscimento delle FSI".

⁶⁰ Ad esempio, la FIFA (Federation International Football Association), che rappresenta il vertice dell'ordinamento giuridico internazionale del calcio, ha la sede legale a Zurigo ed è un'associazione di diritto

composto in quanto raggruppano in sé altri enti (Federazioni Sportive Nazionali) in una struttura federale.

L'articolo 30 della Carta olimpica attribuisce alle FSI una serie di compiti da espletare nella piena indipendenza e autonomia fra cui:

- ✓ stabilire regole dei rispettivi sport, metterle in pratica e vegliare sulla loro applicazione; stabilire i propri criteri di ammissione alle competizioni dei Giochi Olimpici la cui approvazione definitiva spetta al C.I.O;
- ✓ assumere la responsabilità della direzione tecnica e del controllo dei propri sport sia ai Giochi olimpici sia a quelli patrocinati dal C.I.O.;
- ✓ promuovere lo sviluppo del proprio sport in tutto il mondo e contribuire alla realizzazione degli scopi fissati dalla Carta olimpica;
- ✓ fornire assistenza tecnica ed esprimere pareri.

3.2.3. I Comitati Nazionali Olimpici (CNO) ed il CONI

Ai Comitati Nazionali Olimpici (CNO) la Carta olimpica assegna (articolo 31) i seguenti principali obiettivi:

- ✓ diffondere i principi fondamentali dell'olimpismo a livello nazionale incoraggiando, altresì, lo sviluppo dello sport di alto livello e dello sport per tutti;
- ✓ assicurare il rispetto della Carta olimpica nel proprio paese;
- ✓ lottare contro l'uso di sostanze e pratiche vietate dal CIO e dalle FSI, in particolare intervenendo affinché tutti i controlli medici possano essere effettuati in condizioni ottimali;
- ✓ controllare le istituzioni dedicate all'educazione olimpica;
- ✓ designare le città candidate ad ospitare i giochi olimpici;

privato con personalità giuridica, ai sensi dell'art. 60 del Codice Civile Svizzero.

✓ mantenere relazioni di cooperazione con gli organismi governativi interessati, al fine di poter beneficiare del loro sostegno⁶¹.

I CNO sono assoggettati al potere di controllo del CIO sugli Statuti e sui Regolamenti; la costante osservanza dei principi fissati dalla Carta olimpica garantisce ai CNO il diritto ad inviare i propri atleti ai Giochi olimpici⁶².

All'interno di ogni CNO sono presenti membri di "diritto" e membri "facoltativi". Della prima categoria fanno parte: tutte le federazioni sportive nazionali affiliate alle rispettive FSI; una rappresentanza degli atleti che hanno partecipato ai Giochi olimpici nonché i membri del CIO, se ve ne sono. Nella seconda categoria sono ricomprese: le Federazioni Nazionali affiliate alle FSI i cui sport non sono inseriti nel programma dei Giochi Olimpici; i gruppi multidisciplinari e le altre organizzazioni a vocazione sportiva nonché le persone che abbiano reso eminenti servizi alla causa dello sport e dell'olimpismo.

In Italia il CNO è rappresentato dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)⁶³, autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive, raggruppate nelle Federazioni sportive nazionali (FSN) e nelle Discipline Sportive Associate (DSA). Le funzioni e i compiti sono svolte con autonomia e indipendenza, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato

⁶¹ In proposito viene ritenuto "auspicabile che i CNO possano beneficiare del sostegno dei poteri pubblici nella realizzazione dei propri obiettivi".

⁶² Will M. R., "Les structures du sport international", Bruxelles, 1995, p.1225.

⁶³ La denominazione "CONI" viene attribuita dalla legge 426/1942, che riconosce all'ente la personalità giuridica di diritto pubblico in sostituzione del precedente Comitato Nazionale Olimpico, ente di diritto privato (con il d.m. 26 febbraio 1934) e prima ancora ente di natura privata nato nel 1908.

Olimpico Internazionale⁶⁴ e sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'assetto legislativo del CONI è stato regolato per oltre cinquanta anni dalla legge 16 febbraio 1942, n. 426 ("Costituzione e ordinamento del CONI") e dal D.P.R. 2 agosto 1974 n.530 ("Norme di attuazione della l. 16 febbraio, n.426"). Il progressivo arricchimento di contenuti sociali ed economici, riconosciuto anche a livello comunitario, è sfociato nel riassetto dell'ordinamento sportivo, avviato con il D.Lgs. 23 luglio 1999, n. 242 (c.d. decreto Melandri) e proseguito prima con la legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito in legge 8 agosto 2002, n. 178 e poi con il D.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15 (c.d. decreto Pescante). Con riferimento al CONI il decreto Melandri ha confermato la sua natura giuridica di diritto pubblico, ma in tema di organizzazione interna ha sostituito le norme attuative del DPR 2/8/1974 n.530 con uno Statuto ed ha incluso gli atleti ed i tecnici nella gestione dell'ente di vertice. Inoltre, per la prima volta è stato riconosciuto l'appartenenza del CONI all'ordinamento sportivo internazionale e sono state specificate le funzioni da assolvere nella sua duplice veste di vertice dell'ordinamento sportivo e di ente incluso nell'ordinamento statale⁶⁵. Sotto il primo profilo al CONI vengono riconosciute competenze per la preparazione degli atleti e per la partecipazione alle Olimpiadi ed alle altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali finalizzate alla preparazione olimpica, nonché per l'adozione delle misure di prevenzione e repressione di sostanze dopanti; sotto il secondo profilo viene

⁶⁴ Il CONI oggi è presente in 102 Province e 19 Regioni, riconosce 45 Federazioni Sportive Nazionali, 19 Discipline Associate, 14 Enti di Promozione Sportiva Nazionali e 1 territoriale, 20 Associazioni Benemerite. A questi organismi aderiscono circa 95.000 società sportive per un totale di circa 11 milioni di tesserati (Fonte Istat e Censis).

⁶⁵ Cfr art. 2, legge Melandri.

attribuita al CONI "l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale", nonché la promozione della massima diffusione della pratica sportiva a tutti i livelli.

Al fine di mettere il CONI nella migliore condizione per la realizzazione degli obiettivi di promozione e diffusione della pratica sportiva sono stati successivamente affrontati gli aspetti finanziari con la legge n. 178/2002. Con tale legge le funzioni non più compatibili con il nuovo assetto dell'ente sono state trasferite ad una specifica società (la CONI Servizi SpA) controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) la quale si è sostituita in tutti i rapporti attivi e passivi e nella titolarità dei beni facenti capo all'ente di vertice dello sport. Inoltre, con la medesima legge è stata trasferita dal CONI all'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato l'attività di gestione, organizzazione ed esercizio delle scommesse e dei concorsi pronostici, rimanendo comunque ferma la corresponsione al CONI di una quota degli incassi sui giochi connessi alle manifestazioni sportive⁶⁶.

Il riassetto del CONI è stato completato dal decreto Pescante⁶⁷ che ha introdotto elementi di novità relativamente alla configurazione del CONI ed al rafforzamento dei poteri di vigilanza sulle organizzazioni sportive⁶⁸. In riferimento alla prima novità, il CONI ora viene definito la "Confederazioni delle

⁶⁶ Forlenza O., "Il riordino del CONI", in Giorn. Ammin., 11/2003, p.1209.

⁶⁷ Nella relazione illustrativa del provvedimento si legge che: la ratio legis è quella di "eliminare tutte le disfunzioni che si sono create con il riordino del 1999, ma anche di coordinare il nuovo testo statutario con le norme sopravvenute, [...] nonché in relazione al nuovo assetto gestionale determinatosi con la costituzione del CONI Servizi S.p.A.". Sul punto: Musumarra, I soggetti dell'ordinamento sportivo, in "Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo", a cura di C. Alvisi, Milano, 2005, pp. 65-66.

⁶⁸ Napolitano G., "L'adeguamento del regime giuridico del CONI e delle Federazioni sportive", in Giorn. Dir. Amm., n.4, 2004, p.353 e ss.

Federazioni nazionali e delle Discipline Associate” (art.2)⁶⁹ attuando un rapporto associativo tra l’organo di vertice e le organizzazioni sportive⁷⁰ in sostituzione del rapporto controllore-controllati⁷¹ preferito dal decreto Melandri⁷².

Il rafforzamento dei poteri di vigilanza riguardano i poteri di indirizzo e controllo del CONI sia sulle Federazioni, sia sulle Discipline associate. In merito ai poteri di indirizzo, questi vengono attribuiti al Consiglio Nazionale dall’art. 6 dello Statuto⁷³. In merito poi ai poteri di controllo, la nuova disciplina attribuisce al Consiglio nazionale il potere di deliberare il commissariamento “in caso di gravi irregolarità nella gestione o

⁶⁹ Già la legge istitutiva del 1942, prevedeva che le Federazioni nazionali fossero organi del CONI e quest’ultimo fosse la “Federazione delle Federazioni”.

⁷⁰ Colantuoni L., op. cit., p.46. Questa appare una norma di principio volta a affermare il potere del CONI di esercitare un potere di controllo, indirizzo e di regolamentazione dell’attività sportiva.

⁷¹ Napolitano G., op. cit., p.353 e ss.

⁷² In quest’ ottica va letta l’eliminazione dell’incompatibilità tra la carica di membro della Giunta Nazionale del CONI e di Presidente della Federazione (modifica dell’art. 15 del decreto Melandri), al fine di rafforzare il collegamento tra gli Enti.

⁷³ Compiti di indirizzo assegnati al CN dall’art. 6 dello Statuto:

- adottare lo Statuto e gli altri atti normativi di competenza, nonché i relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;
- stabilire i principi fondamentali ai quali devono uniformarsi gli statuti delle Federazioni sportive nazionali;
- deliberare 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;
- stabilire, nell’ambito di ciascuna Federazione sportiva nazionale, i criteri per la distinzione dell’attività sportiva dilettantistica da quella professionistica;
- stabilire i criteri e le modalità per l’esercizio dei controlli sulle Federazioni sportive nazionali e dei controlli da parte di queste sulle società ed associazioni sportive;
- formulare indirizzi generali sull’attività dell’Ente e sui criteri di formazione del bilancio preventivo; esprimere un parere sullo schema di bilancio preventivo e approvare il bilancio consuntivo;
- esprimere un parere sulle questioni ad esso sottoposte dalla Giunta nazionale.

di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento o nel caso in cui non siano stati ottemperati gli adempimenti regolamentari" (art. 5, comma 2, lett. e-ter del decreto Melandri). Inoltre, alla Giunta nazionale viene attribuito il potere di controllo sull'utilizzo dei contributi finanziari erogati alle Federazioni e agli Enti di promozione sportiva, prevedendo per questi l'obbligo di presentare annualmente il bilancio previsionale e consuntivo nonché una relazione esplicativa dell'utilizzo dei contributi ricevuti⁷⁴.

Quanto alla governance, il CONI è strutturato alla stregua del CIO, con un organo di deliberazione degli indirizzi e dei principi (Consiglio Nazionale), un organo di proposta, di direzione e di controllo sulle organizzazioni affiliate (Giunta nazionale) ed un organo di coordinamento e di rappresentanza (il Presidente). Ad essi si aggiungono la figura del Segretario generale, con compiti amministrativi, e del Collegio dei Revisori dei Conti, di nomina del Consiglio dei Ministri, delegato alla verifica dell'aspetto contabile e gestionale dell'Ente.

3.2.4. Le Federazioni Sportive Nazionali (FSN)

Le Federazioni Sportive Nazionali (FSN) svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi delle FSI e del CONI (e quindi del CIO), anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifici aspetti di tale attività. Nate come articolazioni del CONI (secondo la legge 426/1942), esse sono state qualificate come persone giuridiche di diritto privato dal decreto Melandri e, con il decreto Pescante, sono state dotate di nuove regole di funzionamento⁷⁵. Quanto alla loro

⁷⁴ Napolitano G., op. ult. Cit., p. 353 e ss.

⁷⁵ Napolitano G., "L'adeguamento del regime giuridico del CONI e delle Federazioni sportive", in Giorn. Dir. Amm., n.4, 2004, p.353 e ss.

natura giuridica "privatistica" o "pubblicistica", merita qui di essere sottolineato che essa è stata fonte di incertezza sia prima che dopo il decreto Melandri⁷⁶. Infatti, dal combinato disposto dell'art.15 comma 1 e 2 si evincerebbe una "doppia natura" che il successivo decreto Pescante ha confermato, ritenendo evidentemente che la previsione di una "valenza pubblicistica" di specifici aspetti dell'attività delle Federazioni non comporti conseguenze in ordine alla configurazione giuridica delle medesime.

Per essere riconosciute dagli organi di vertice del movimento olimpico le FSN devono conformare i propri statuti e regolamenti ai criteri fissati dal CONI (art 21 Statuto) e mutuati dall'art 33 della Carta olimpica quali⁷⁷:

- ✓ svolgere un'attività sportiva sul piano nazionale ed internazionale che comporti la partecipazione a

⁷⁶ Sul tema della natura giuridica delle Federazioni si sono susseguite varie norme: la legge istitutiva del CONI del 1942 e il D.P.R. del 1974 qualificavano le Federazioni come organi del CONI, il che aveva indotta la giurisprudenza ad individuare una stretta connessione tra i due, con la conseguenza che gli atti della Federazioni erano da imputare al CONI. Sotto il profilo giuridico quindi, si negava la tutela del giudice ordinario, a favore di quella del giudice amministrativo (ad esempio: Cons. Stato, sez. VI, 27 luglio 1955, n.607; Cons. Stato, sez. VI, 18 giugno 1960, n. 437). Successivamente all'emanazione della legge n. 91/1981, però, parte della giurisprudenza si discostò dalla suddetta posizione, in quanto tale legge ometteva di inquadrare le Federazioni quali organi del Comitato e ne sostenevano quindi l'autonomia (ad esempio: Cass., S.U., 9 maggio 1986, n. 3092). Ciò nonostante l'ambiguità è rimasta poichè la giurisprudenza ha talvolta sostenuto la natura pubblica delle Federazioni sportive (cfr. Cons. St., sez. VI, 18 gennaio 1996 n. 108) mentre in altri casi, ha sostenuto la duplice natura delle Federazioni (Cons. Stato, 30 settembre 1995, n.1050, in Corr. Giur., 2000, I, p.280).

⁷⁷ Art. 33 della carta olimpica: "per poter essere riconosciuta da un CNO ed esserne accettata come membro, una federazione nazionale deve svolgere una comprovata e specifica attività sportiva, esser affiliata ad una Federazione Internazionale (FI) riconosciuta dal CIO e gestire le proprie attività in conformità della carta olimpica e con le regole della propria FI".

- competizioni e attuare programmi di formazione degli atleti e dei tecnici;
- ✓ promuovere, disciplinare, organizzare e sviluppare la disciplina sportiva con autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, secondo i dettami del CONI⁷⁸ e della collegata Federazione sportiva internazionale riconosciuta dal CIO;
 - ✓ prevedere un ordinamento statutario e regolamentare ispirato ai principi di democrazia interna e uguaglianza.

3.3 Persone fisiche incluse nel movimento olimpico

Rientrano in questa categoria gli atleti, i dirigenti, i tecnici sportivi e gli arbitri, giudici, ufficiali di gara.

Il termine atleta si riferisce ad ogni soggetto che svolga attività sportiva in un contesto di agonismo programmatico, ossia abbia lo scopo di confrontarsi in competizioni disciplinate al fine di rientrare all'interno di una graduatoria di valori atletici⁷⁹. Lo status di atleta si acquisisce con l'inserimento nell'ordinamento sportivo, che avviene attraverso un atto di adesione, il c.d. tesseramento, alle società o alle associazioni riconosciute o alla Federazione. Con il tesseramento il soggetto diviene titolare di diritti e obblighi nei confronti dell'ordinamento sportivo e dei soggetti che ne fanno parte. Gli atleti vengono raggruppati in base a vari criteri, quali ad esempio, la disciplina praticata, il possesso di determinati requisiti fisici, lo status di atleta dilettante, semi-professionista o professionista. In particolare, nella categoria dilettanti sono inclusi coloro che sono economicamente autosufficienti; in quella dei semi-professionisti rientrano coloro che sono parzialmente mantenuti dall'ordinamento; vengono definiti professionisti coloro che sono

⁷⁸ Statuto CONI, art. 21.

⁷⁹ Sanino M., op.cit., p.54 e ss.

interamente mantenuti dall'ordinamento sportivo⁸⁰. Infine, va ricordato che con i richiamati decreti agli atleti è stato riconosciuto il diritto di contribuire alle decisioni sportive consentendo la presenza di una loro rappresentanza nel Consiglio Nazionale e nella Giunta del CONI.

Nell'assetto organizzativo della società sportiva la figura di dirigente sportivo viene fatta coincidere con quella del dirigente amministrativo con compiti di gestione dei rapporti contrattuali tra gli atleti e/o i tecnici e le società, nonché di conduzione di trattative in relazione al trasferimento di atleti. Nella categoria in esame rientrano anche dirigenti delle federazioni sportive, i quali divengono parte dell'ordinamento sportivo una volta nominati previa verifica di specifici requisiti.

La categoria dei tecnici include tante figure, come gli istruttori, gli allenatori, i selezionatori e i maestri. Con tale espressione, si intendono i soggetti che svolgono compiti di direzione, controllo e addestramento, miglioramento e preparazione tecnico-fisica degli atleti⁸¹. Anche i tecnici, categoria disciplinata all'art.32 dello Statuto CONI⁸², sono inquadrati nell'ordinamento sportivo attraverso un tesseramento disciplinato dai regolamenti delle singole Federazioni. L'importanza del loro ruolo è stato riconosciuto dal Legislatore il quale ha previsto nuovi diritti

⁸⁰ Piccardo E., Commentario alla legge 23 marzo 1981, n. 91, in Nuove leggi civili commentate, 1982, p. 561 e ss.

⁸¹ Sanino M. e Verde F., op.cit.,p.62 e ss.

⁸² I tecnici, inquadrati presso le società e le associazioni sportive riconosciute, o comunque iscritti nei quadri tecnici federali, sono soggetti dell'ordinamento sportivo e devono esercitare con lealtà sportiva le loro attività, osservando i principi, le norme e le consuetudini sportive, tenendo conto in particolare della funzione sociale, educativa e culturale della loro attività. I tecnici devono esercitare la loro attività inosservanza delle norme e degli indirizzi del CIO, del CONI e della Federazione sportiva nazionale o Disciplina sportiva associata di appartenenza, osservando altresì le norme e gli indirizzi della competente Federazione internazionale, purché non in contrasto con le norme e gli indirizzi del CIO e del CONI.

(artt. 4, 6, 16, D.Lgs. 242/1999) e agevolazioni fiscali (art. 90 legge 289/2002).

L'articolo 33 dello Statuto CONI stabilisce che "gli ufficiali di gara partecipano, nella qualifica loro attribuita dalla FSN o DSA o EPS e senza vincolo di subordinazione, allo svolgimento delle manifestazioni sportive per assicurarne la regolarità". In tale definizione sono ricompresi anche gli arbitri ed i giudici di gara⁸³.

Lo statuto del CONI riconosce inoltre la possibilità che le FSN e le DSA riconoscano associazioni di categoria degli ufficiali di gara (ad es. la FIGC riconosce l'AIA, Associazione Italiana Arbitri)

3.4 Altri soggetti non inclusi nel movimento olimpico

Nel nostro ordinamento sportivo sono state regolate una serie di soggetti che operano nel contesto sportivo pur non facendo parte del movimento olimpico. Le principali sono: le Discipline Sportive Associate (DSA), gli enti di Promozione Sportiva (EPS) e le Leghe.

3.4.1. Le Discipline Sportive Associate e gli Enti di Promozione Sportiva

Le Discipline Sportive Associate (DSA) sono associazioni riconosciute dal decreto Melandri, dotate di organizzazione e regole per la gestione di determinate discipline sportive minori

⁸³ Sulla figura dell'arbitro si è molto dibattuto in passato circa l'inquadramento di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio. La soluzione definitiva è stata data nel 1973 dalla Cassazione⁸³ secondo cui l'arbitro non può essere considerato un pubblico ufficiale in relazione alla definizione data per tale figura all'art. 357 c.p.c., in quanto non agisce per attuare un interesse pubblico, ma è chiamato esclusivamente a dirigere l'evento sportivo.

non incluse nel programma olimpico (es. Bowling, Tamburello, Biliardo, ecc.)⁸⁴. Il successivo decreto Pescante ha equiparato le D.S.A. alle F.S.N., qualificandole come associazioni con personalità giuridica di diritto privato. Le Discipline Associate ricevono il riconoscimento del CONI, subordinatamente al soddisfacimento delle seguenti condizioni: svolgere attività sportiva che non sia già organizzata da una Federazione sportiva e porre in essere programmi per la formazione degli atleti e dei tecnici; avere una tradizione sportiva, una struttura organizzativa e un consistente numero di tesserati e affiliati; adottare uno Statuto e regolamenti ispirati ai principi di democrazia interna; non avere come scopo finalità di lucro.

3.4.2. Enti di promozione sportiva

Gli Enti di promozione sportiva (EPS) sono stati accolti per la prima volta nel mondo dello sport organizzato con il riconoscimento del CONI avvenuto nel 1986. Questi enti raggruppano associazioni che promuovono attività fisico-sportive con finalità ludiche, ricreative e formative⁸⁵. In particolare si occupano dell'organizzazione di attività sportive a carattere amatoriale, di formazione e di avviamento alla pratica sportiva. Ai fini del riconoscimento, queste devono avere una presenza organizzata sul territorio, comprendere un certo numero di società sportive o associazioni sportive dilettantistiche e svolgere attività di promozione sportiva per almeno quattro anni. Sempre ai fini del riconoscimento, devono dotarsi di uno Statuto ispirato al principio di democrazia interna e di pari opportunità, conformemente ai principi del CONI.

3.4.3. Le Leghe

⁸⁴ Vedi coni.it, sezione Discipline sportive associate per elenco completo.

⁸⁵ Art. 26 Statuto CONI.

Il termine Lega definisce una organizzazione formata da un gruppo di società che praticano la stessa disciplina sportiva e fanno parte della stessa Federazione. Le Leghe, tramite propri organi e regolamenti, svolgono una serie di attività di cui vanno ricordate le seguenti: programmare le attività sportive, attuate tramite la predisposizione del calendario con date e orari delle manifestazioni; fissare criteri per l'iscrizione ai campionati; determinare gli accordi economici (come ad esempio la stipula e predisposizione dei contratti di lavoro, la raccolta di fondi tramite la commercializzazione dei diritti televisivi e la sponsorizzazione delle manifestazioni e la distribuzione degli stessi fra le associate)⁸⁶ e tutelare i relativi diritti contrattuali in sede processuale.

⁸⁶ Sanino M., "Diritto sportivo", Padova, 2002, p.74 e ss.

CAPITOLO 4

I PROCEDIMENTI DI GIUSTIZIA INTERNI AL SISTEMA SPORTIVO

4.1. Strumenti di giustizia "privata" per le controversie in ambito sportivo

Per risolvere le controversie sportive, divenute più frequenti e complesse soprattutto per gli interessi economici coinvolti, l'ordinamento sportivo ha predisposto un proprio sistema di giustizia parallelo a quello statale, con l'obiettivo di renderlo esaustivo rispetto a quest'ultimo. Ciò non solo per tutelare la propria autonomia normativa e organizzativa, ma anche per disporre di strumenti specializzati in grado di risolvere le controversie in tempi rapidi oltre che in maniera efficiente e soddisfacente per le parti in causa.

In generale, i presupposti che giustificano il ricorso a giudici privati (o alla "giustizia privata"⁸⁷) per la soluzione delle controversie vanno ricercati: nella volontà delle parti di scegliere tale definizione della lite, nella modalità del suo svolgimento e nella materia oggetto della controversia.

Quanto alla volontarietà, la giustizia privata si attiva tramite un autonomo atto negoziale rappresentato da una specifica clausola contrattuale sottoscritta dalle parti.

⁸⁷ Mandrioli C., Carratta A., Diritto processuale civile, vol. III, Torino 2014, pag.409.

Circa le modalità di svolgimento, l'azione dei giudici privati deve garantire il rispetto delle condizioni di indipendenza, di autonomia, di terzietà e di riservatezza, nonché l'applicazione di regole procedurali trasparenti e, soprattutto, con tempi certi.

Infine, la materia oggetto della controversia deve riguardare diritti soggettivi disponibili (di cui il titolare può trasferire ad altri, gratuitamente o dietro compenso, o a cui può rinunciare) e non diritti soggettivi indisponibili⁸⁸ o interessi legittimi⁸⁹.

In ambito sportivo le controversie sono inquadrare in quattro aree (tecniche, disciplinari, economiche, amministrative) e sono incanalate in due distinti istituti:, quello degli organi di giustizia interni e quello dell'arbitrato. Agli organi di giustizia interni si ricorre in forza del c.d. vincolo di giustizia, fissato in norme statutarie e regolamentari degli organi di governo sportivo con il quale le parti accettano di adire tali organi giustiziali in via preliminare ed a rivolgersi alla giurisdizione

⁸⁸ Sono indisponibili quei diritti che soddisfano non solo il titolare, ma anche interessi pubblicistici, e che per questo non possono essere trasmessi dal titolare a un altro soggetto e si possono estinguere con la morte del titolare (testamento). In concreto la casistica dei diritti indisponibili si ricava da una serie di norme. Sono indisponibili alcuni diritti previsti dal codice civile: per esempio, il diritto al nome, quello all'integrità fisica, i diritti connessi allo stato familiare; sono poi indisponibili certi diritti che scaturiscono dalla Costituzione: diritti di libertà, diritto di voto, alla salute, ecc.; il requisito dell'indisponibilità è proprio anche di alcuni diritti tutelati da norme penali, ad esempio del diritto alla segretezza della corrispondenza; sono poi da considerare indisponibili i diritti la cui rinuncia sarebbe contraria all'ordine pubblico e al buon costume. Infine, non si può non tenere conto dei diritti naturali: questi sono talmente fondamentali da esistere indipendentemente dalla presenza di norme che li riconoscano; possono essere considerati tali quelli che la Costituzione chiama "inviolabili" (art.2 C.).

⁸⁹ L'interesse legittimo è una delle situazioni giuridiche soggettive riconosciute dal diritto italiano. Si tratta della situazione giuridica soggettiva della quale è titolare un soggetto nei confronti della pubblica amministrazione che esercita un potere autoritativo attribuitole dalla legge e consiste nella pretesa che tale potere sia esercitato in conformità alla legge.

statale, ove previsto, solo dopo aver esperito tutti i gradi della giustizia sportiva; inoltre, per le controversie che non rientrano nella competenza dei predetti organi di giustizia le stesse parti possono, previo accordo negoziale e limitatamente alle materie consentite nell'ambito dei diritti disponibili, ricorrere a collegi arbitrali le cui decisioni hanno efficacia anche nell'ordinamento statale. In altre parole, se il vincolo di giustizia obbliga al preventivo ricorso agli organi di giustizia endoassociativa ed al rispetto delle relative decisioni, la compromittibilità in arbitri di diritti disponibili rappresenta per l'associato una alternativa al ricorso al giudice ordinario⁹⁰. Quest'ultimo potrà essere comunque adito, ma solo per impugnare la validità del lodo stesso.

Per quanto i due istituti siano distinti, essi fanno comunque riferimento alla medesima fonte normativa, cioè la clausola compromissoria. Questo collegamento, pacifico con riferimento all'arbitrato, sul vincolo di giustizia è stato riconosciuto dalla dottrina⁹¹ e dalla giurisprudenza⁹² dopo ampio dibattito.

La soluzione delle controversie sportive in ambito transnazionale è affidata al Tribunale dell'Arbitrato Sportivo (TAS) ed alle Federazioni sportive internazionali (FSI), incluse le relative associazioni continentali (ad esempio, UEFA per il calcio). Il primo di questi organismi utilizza lo strumento dell'arbitrato in quanto meglio si presta a risolvere le

⁹⁰ Tale scelta viene ritenuta una modalità di esercizio del diritto di difesa costituzionalmente garantito (ex art. 24 Costituzione).

⁹¹ Cfr., fra gli altri, Luiso F. P., *La giustizia sportiva*, Milano, 1975; Sanino M., *L'arbitrato sportivo in Italia*, in *Riv.dir.sport*, 1993, 352 e ss; ecc.

⁹² Al riguardo varie sentenze sono state emanate, quali: Suprema Corte n.21005 del 27/9/2006; Cassazione n.18019 del 28/9/2005; Consiglio di Stato sez.VI n.527 del 9/2/2006; Tribunale di Salerno 31 ottobre 2006 ha statuito che "il vincolo di giustizia integrerebbe una clausola compromissoria per arbitrato irrituale, fondata come tale sul consenso delle parti le quali aderendo in piena autonomia agli statuti federali accettano la soggezione agli organi interni di giustizia".

disomogeneità fra le varie discipline sportive e a superare le specificità delle normative nazionali, oltre che a fronteggiare la globalizzazione del fenomeno sportivo che ha favorito la circolazione mondiale degli atleti.

A livello nazionale le fonti del sistema di giustizia sportiva sono riconducibili, sotto il profilo legislativo, alla legge 280/2003, alla legge n.91/1981 oltre che al codice di procedura civile (artt. 806 e ss), mentre a livello settoriale la fonte primaria è riconducibile al codice di giustizia sportiva del CONI che fa da riferimento per gli statuti e regolamenti delle federazioni nazionali.

Nel presente capitolo, dopo aver richiamato alcuni concetti relativi all'arbitrato, si intende passare in rassegna l'applicazione dei due richiamati istituti a livello sovranazionale e nazionale, al fine di verificare in che misura l'ordinamento sportivo, da un lato, ha saputo rendere efficace il sistema di giustizia privato con la peculiare struttura gerarchica e monopolista⁹³ che lo caratterizza e, dall'altro, come ha messo a frutto la richiamata autonomia ordinamentale per soddisfare al meglio le esigenze di tutela degli associati, rendendo effettivamente superfluo il ricorso al sistema di giustizia statale (il confronto verrà fatto nel capitolo successivo).

4.2. L' Arbitrato (cenni)

L'arbitrato "è un processo privato, volto ad una giustizia alternativa rispetto a quella di cognizione somministrata dal giudice statale. Ha per oggetto controversie su posizioni e

⁹³ Nel senso di una sola Federazione sportiva nazionale (FSN) per ogni specifica disciplina, la quale è subordinata contestualmente sia alla corrispondente Federazione Sportiva Internazionale (FSI) che al Comitato Olimpico Nazionale (CNO).

pretese giuridiche; si svolge innanzi ad un privato –l'arbitro- con la partecipazione dei litiganti in contraddittorio; mette capo ad una disposizione, il lodo dell'arbitro vincolante per le parti."⁹⁴. Vi sono varie tipologie di arbitrato riconosciute a livello internazionale e nazionale. In particolare, la casistica prevede:

- l'arbitrato amministrato": quando le parti fanno espresso riferimento al regolamento dell'ente specializzato, a livello internazionale o nazionale, che disciplina il procedimento arbitrale;
- l'arbitrato ad hoc": quando le parti definiscono nei dettagli regole cui gli arbitri si dovranno attenere ai fini della pronuncia del lodo (procedimento, svolgimento, tempistiche, scelta della sede dell'arbitrato, natura dell'arbitrato nonché scelta degli arbitri);
- l'arbitrato rituale": quando il lodo ha efficacia vincolante per le parti e acquista la forza della sentenza pronunciata davanti dall'autorità giudiziaria;
- l'arbitrato irrituale (o libero)": quando le parti, pur rimettendo la decisione ad arbitri, lo fanno senza chiedere loro l'osservanza delle forme rigorose previste dalla legge, con il risultato di ottenere una decisione che ha valore in quanto espressione della volontà contrattuale delle parti⁹⁵. Per far valere quanto deciso nel lodo irrituale la parte interessata deve adire l'autorità giudiziaria ordinaria con i medesimi strumenti processuali previsti per qualsiasi contratto⁹⁶;

⁹⁴ Fazzalari E., voce Arbitrato, in Dig. Priv., sez. civ., agg. p. 81.

⁹⁵ Sanino M. Verde F., "Il diritto sportivo", 2015, p.665.

⁹⁶ È necessario un atto del tribunale per dare efficacia esecutiva al lodo arbitrale irrituale e idoneità all'iscrizione di ipoteca e alla trascrizione, previo controllo della sua regolarità formale (art.825, co.1 cpc).

- l'arbitrato secondo diritto": quando gli arbitri applicano le norme sostanziali dell'ordinamento giuridico di riferimento;
- nel formulare giudizi sul caso di specie, di allontanarsi dalle norme generali prestabilite in funzione delle particolari circostanze del caso concreto;
- la "convenzione di arbitrato": una clausola che permette di stipulare qualsiasi pattuizione diretta a sottomettere ad arbitrato tutte o alcune delle controversie che di esse siano già insorte o possano insorgere in relazione ad un determinato rapporto sostanziale sia di natura contrattuale che di natura non contrattuale (es. ripetizione di indebito, gestione affari altrui, arricchimento senza causa, responsabilità extracontrattuali concorrenti con illeciti contrattuali).

Si definisce arbitrato internazionale privato lo strumento idoneo alla soluzione delle controversie commerciali che non coinvolgono gli Stati nazionali⁹⁷. La sua internazionalità è determinata dall'elemento transfrontaliero caratterizzante, ad esempio, una delle prestazioni oggetto del contratto concluso tra le parti, o ancora, dal fatto che la risoluzione della controversia sia stata devoluta ad un istituto arbitrale internazionale.

Le fonti dell'arbitrato internazionale privato sono codificate:

- nella Convenzione di New York del 1958⁹⁸ e nella Convenzione di Ginevra del 1961⁹⁹;

⁹⁷ Il coinvolgimento degli Stati in lite si inquadra nell'arbitrato internazionale pubblico regolato a partire dalla Convenzione dell'Aja del 1907.

⁹⁸ Convenzione rivolta a disciplinare il riconoscimento della validità dell'arbitrato da parte di altri Stati.

⁹⁹ Con la quale, nel delimitare il campo della sua applicazione, si dispone la sua applicazione sia alle convenzioni d'arbitrato concluse per risolvere le controversie sorte o che potrebbero sorgere da operazioni di commercio internazionale, tra persone fisiche o giuridiche aventi, al momento della conclusione del testo convenzionale, la loro residenza abituale oppure la sede in Stati

- nei regolamenti arbitrali adottati dai vari istituti arbitrali (International Chamber of Commerce di Parigi, Codice TAS, ecc.);
- nelle leggi nazionali in materia di arbitrati internazionali. In Italia il legislatore del 2006 ha abrogato interamente il capo VI del c.p.c. dedicato all'arbitrato internazionale riformulando l'art.832, che al comma 1, ora prevede che: "la convenzione d'arbitrato può fare rinvio ad un regolamento arbitrale preconstituito"¹⁰⁰. Fra le più favorevoli normative nazionali sull'arbitrato va segnalata la Legge federale svizzera (LDIP) in vigore dal 1989 che al capitolo 12 disciplina l'arbitrato internazionale¹⁰¹

contraenti diversi; sia alle procedure e alle sentenze arbitrali basate sulle suddette convenzioni.

¹⁰⁰ La qualifica di "internazionale" è attribuibile a quell'arbitrato italiano che, attenendo a controversie sorte o che potrebbero sorgere da operazioni di commercio internazionale, tra persone fisiche o giuridiche aventi, al momento della conclusione della convenzione, la loro residenza abituale oppure la loro sede in Stati contraenti diversi, ricada nella sfera di applicazione della Convenzione europea stipulata a Ginevra nel 1961 sull'arbitrato commerciale internazionale.

¹⁰¹ Sintesi della Legge federale svizzera (LDIP):

- i requisiti necessari per l'individuazione del carattere internazionale dell'arbitrato sono: (i) Sede del procedimento (deve essere in Svizzera); (ii) Domicilio o residenza abituale di almeno una delle parti: non deve essere in Svizzera al momento della stipula della convenzione arbitrale (art.176, co1);
- limiti di arbitrabilità: qualsiasi controversia di natura patrimoniale, cioè suscettibile di essere valutata in termini monetari (art.177 co1);
- gli Stati o le imprese controllate da Stati non possono sottrarsi al vincolo compromissorio richiamando (i) la propria legge nazionale per contestare la capacità di essere parte in un arbitrato o (ii) l'arbitrabilità di una controversia oggetto di una convenzione arbitrale;
- ampia libertà è conferita alle parti quanto alla forma della convenzione arbitrale (art.178 co1);
- la convenzione arbitrale deve essere valutata, alternativamente secondo il criterio del favor validatis, in base alla legge prescelta dalle parti o a quella che si applica al contratto principale o alla legge svizzera (art.178, co2). La validità della convenzione arbitrale è autonoma rispetto alla validità del contratto principale (art.178, co3);

seguendo una impostazione ritenuta meno rigida rispetto ad altre normative nazionali concorrenti.

La parte soccombente di un giudizio arbitrale può impugnare il lodo davanti al tribunale ordinario del luogo ove tale decisione è stata emessa e i motivi in base ai quali il tribunale ordinario può rigettare la richiesta di riconoscimento ed esecuzione del lodo sono individuati dall'art. 5 della Convenzione di New York e sono:

- (i) incapacità delle parti di stipulare l'accordo arbitrale;
- (ii) invalidità dell'accordo arbitrale ai sensi della legge indicata dalle parti quale legge applicabile o, in mancanza, di quella del luogo ove la decisione è stata resa;
- (iii) violazione del principio del giusto processo;
- (iv) eccesso di competenza da parte degli arbitri;
- (v) irregolarità nella nomina del collegio arbitrale o nella procedura;
- (vi) sospensione o annullamento del lodo arbitrale.

-
- largo spazio all'autonomia delle parti quanto la procedura arbitrale, con la sola prescrizione per gli arbitri di assicurare alle parti eguale trattamento e il rispetto del principio del contraddittorio. Le parti sono libere di effettuare direttamente la scelta delle regole di procedura oppure di riferirsi a regolamenti arbitrali; in caso di silenzio, saranno gli arbitri a provvedere, o direttamente o facendo a una legge di procedura o a un regolamento di arbitrato (art.182);
 - potere degli arbitri di emanare provvedimenti provvisori o cautelativi, salva contraria volontà delle parti. L'arbitro può rivolgersi al giudice nazionale per l'assistenza necessaria nei confronti di una parte inadempiente, previa prestazione delle garanzie ritenute necessarie a carico della parte istante (art.183).

4.3. Il Codice dell'Arbitrato dello Sport, il TAS ed il CIAS

Lo sviluppo dello sport professionistico, con i relativi interessi economici, nonché la crescita dei rapporti tra soggetti sportivi affiliati a differenti enti sportivi nazionali hanno creato le condizioni per il moltiplicarsi di controversie sportive transnazionali e dei connessi rischi di disparità di trattamento conseguenti all'applicazione di legge statali nazionali. Per il CIO si è posta quindi l'esigenza di assicurare, a tali contenziosi, imparzialità e uniformità di giudizio, oltre che celerità di esecuzione, tutti obiettivi difficilmente conseguibili ove si fosse fatto riferimento a sistemi di giustizia statale. La soluzione non poteva che essere ricercata in un organismo arbitrale mondiale sovraordinato alle stesse Federazioni internazionali (le quali per le controversie sportive non applicano alcun procedimento arbitrale); inoltre, indipendente dalle nazionalità o luoghi di espletamento della prestazione sportiva e soprattutto dotato di competenza specialistica in materia sportiva e, soprattutto, di autorevolezza nelle decisioni tali da farle riconoscere e renderle eseguibili nella generalità degli stati nazionali.

Il Tribunale Arbitrale dello Sport o TAS (noto anche come CAS, Court of Arbitration for Sport) nasce nel 1981 a Losanna¹⁰² come ente autonomo dal punto di vista organizzativo, ma privo di personalità giuridica, con l'obiettivo di dirimere controversie sportive di carattere transnazionale (sui modelli delle istituzioni di arbitraggio commerciale¹⁰³) ad esso sottoposte in virtù di un compromesso o di una clausola compromissoria liberamente concordata tra le parti. Nel 1984

¹⁰² Attualmente sono operative anche le sedi distaccate di Sidney e di New York.

¹⁰³ Istituzioni quali la Chambre de commerce ed d'industrie (CCI) di Parigi e l'International Chamber of Commerce (ICC) di Londra.

il CIO incorpora il TAS ratificandone lo statuto il quale, fra l'altro, riservava al CIO il potere di nominare il board del TAS e di fissare le regole organizzative e procedurali interne (fra cui quella di stilare la lista degli arbitri da cooptare), oltre a caricare sull'Ente stesso l'onere di sostenere il funzionamento del TAS.

Questo stretto collegamento aveva suscitato non pochi dubbi circa l'autonomia e indipendenza del TAS, soprattutto quando il CIO si fosse trovato ad essere parte in causa¹⁰⁴, con la conseguenza di indebolire così l'efficacia delle pronunce del TAS al di fuori dell'ordinamento sportivo¹⁰⁵. Tali dubbi, confermati nel 1992 dal Tribunale federale svizzero¹⁰⁶, sono stati successivamente eliminati con l'Accordo di Parigi del 1994 da cui è scaturito il Codice dell'Arbitrato nello Sport (Code) che ha previsto, fra l'altro, l'istituzione del Consiglio Internazionale dell'Arbitrato in materia di Sport (CIAS), una fondazione regolata dal diritto elvetico a cui il CIO ha potuto trasferire le competenze in materia organizzativa e finanziaria sul TAS. Con il Code¹⁰⁷ si viene a configurare l'attuale assetto del sistema arbitrale sportivo a livello sovranazionale che le

¹⁰⁴ Recueils officiels des arrêts du Tribunal fédéral (official digest of federal tribunal judgments) 15 marzo 1993, 119, II, 271. Inoltre in Riv. dir. sport., 1994, pp. 509 ss..

¹⁰⁵ Vigoriti V., "Il Tribunal Arbitral du Sport: struttura, funzioni, esperienze", in Riv. Arb., 2000, p.426.

¹⁰⁶ TAS 92/63 G. v/ FEI in Digest of TAS Award 1986-1998. Il cavaliere tedesco Gundel aveva proposto ricorso al TAS, sulla base della clausola compromissoria contenuta nello Statuto FEI. Nel caso de quo, si trattava di una controversia circa l'uso di sostanze dopanti al cavallo, con la contestuale squalifica dello stesso cavaliere. Successivamente il cavaliere ha proposto appello al Tribunale svizzero. Il Tribunale Federale Svizzero, stabilì in più punti che il TAS/CAS presentasse uno stretto collegamento con il CIO ma che, ciò nonostante, avesse la natura di vero e proprio tribunale arbitrale (il testo di questa decisione è consultabile, in traduzione italiana, in Riv. dir. sport., 1994, pp. 509 ss.). Di qui la decisione di modificarne lo Statuto (con l'emanazione del Code), per garantirne l'indipendenza e l'autonomia dal CIO.

¹⁰⁷ Il Code si divide in due parti: la prima (Statuto, articoli da S1 a S26) si rivolge agli organismi che lavorano per la composizione

federazioni sportive internazionali ed i comitati olimpici nazionali hanno condiviso accettando di inserire nei propri statuti e regolamenti clausole specifiche per devolvere alla competenza arbitrale del TAS le controversie di natura transnazionale. La riconosciuta autonomia, indipendenza e terzietà si basa su due organi, il CIAS ed il TAS, e sul Code che viene aggiornato con frequenza (le revisioni rilevanti sono quelle del 2004, del 2010 e del 2013) al fine di dissipare gli eventuali dubbi residui in merito alla "indipendenza strutturale" dell'istituzione¹⁰⁸.

4.3.1. Consiglio Internazionale dell'Arbitrato in materia di Sport (CIAS).

Il Code stabilisce che il CIAS sovrintende al TAS. Principale compito di tale organo è quello di "favorire la risoluzione delle controversie sportive per mezzo dell'arbitrato e di salvaguardare l'indipendenza del TAS e i diritti delle parti"¹⁰⁹, Il CIAS¹¹⁰ ha competenza in tre aree: quella normativa-organizzativa, quella finanziaria e quella giurisdizionale.

Le funzioni normativo-organizzativo comprendono: l'adozione e la modifica dello stesso Codice dell'Arbitrato nello Sport; l'inclusione dei nuovi nominativi nella lista degli arbitri¹¹¹ e la

delle controversie in materia sportiva; la seconda (Regolamento, articoli da R27 a R70) si riferisce alle regole procedurali dell'arbitrato.

¹⁰⁸ Cfr. Rigozzi A. e Hasler E., La riforma del codice dell'arbitrato in materia sportiva (codice TAS) nel 2011, 2012 e 2013

¹⁰⁹ Code, art. S2.

¹¹⁰ Le funzioni svolte dal CIAS, sono esercitate mediante il suo consiglio d'amministrazione, composto da un Presidente, due vice presidenti e dai presidenti delle due camere arbitrali.

¹¹¹ La c.d. "lista chiusa" di arbitri del TAS dalla quale devono essere obbligatoriamente selezionati i membri dei collegi arbitrali (o "formazioni"). La lista contiene un numero ampio di nominativi tale da far concludere al Tribunale federale svizzero che il TAS offre garanzie sufficienti per essere considerato una vera e propria

loro revocazione o riconsunzione; la nomina e rimozione dei presidenti delle camere arbitrali e del segretario generale del TAS.

Nel CIAS l'organo di supervisione arbitrale è composto da venti membri autorevoli, esperti nell'arbitrato e delle problematiche giuridiche relative allo sport¹¹². Essi vengono scelti tra le Federazioni internazionali, l'Associazione dei Comitati Olimpici Nazionali e il CIO. La loro carica dura quattro anni e può essere rinnovata per un secondo mandato. All'atto della nomina¹¹³ i membri devono sottoscrivere un impegno in cui dichiarano di esercitare le proprie funzioni in obiettività e in indipendenza¹¹⁴.

Per quanto concerne la nomina degli arbitri¹¹⁵, questi vengono selezionati dal CIAS tra i soggetti che soddisfano i requisiti di

istituzione arbitrale e quindi una alternativa valida alle giurisdizioni statali. Vedi sentenza Lazutina del 27/5/2003 (4P.267/2002). ASA Bulletin 2003 etc. riportata nel lavoro di A. Rigozzi e Hasler E.: la riforma del codice dell'arbitrato in materia sportiva (codice TAS) nel 2011, 2012 e 2013.

¹¹² Da sottolineare che la riforma del 2010 ha rafforzato l'autonomia del CIAS rispetto al CIO ed ai CNO con modifiche all'art. S6 n.2 nella parte che riguarda l'elezione del presidente e dei due vice presidenti. Nella versione precedente queste figure venivano elette su proposta del CIO (il presidente), delle FSI (un vice presidente) e dei CNO (l'altro vice presidente). Nel Code 2010 tale modalità è stata sostituita da una mera consultazione del CIAS con il CIO e con le Associazioni sia delle FSI (ASOIF, AIOWF) sia dei CNO.

¹¹³ A partire dalla riforma del 2013 i membri di prima nomina potranno partecipare immediatamente all'elezione dei rappresentanti e dei dirigenti del CIAS e del TAS in quanto è stato stabilito che la nomina di detti rappresentanti deve avvenire successivamente alla nomina dei membri del CIAS.

¹¹⁴ Code: Statutes of ICAS and CAS, S4 e S5.

¹¹⁵ Va sottolineato che con la revisione del 2013 nel Code è stata introdotta la possibilità di creare liste separate di arbitri specializzati in particolari aree (ad esempio in materia tecnica di doping). Inoltre, la revisione del 2012 aveva soppresso la regola secondo cui le nomine degli arbitri fosse, per almeno tre quinti della lista, riservata agli organi sportivi, fra loro pre-attribuite in base all'equa rappresentanza degli interessi. L'abbandono di questa regola rafforza il principio della competenza e capacità degli arbitri e quindi dei lodi arbitrali, consolidando così l'indipendenza

integrità, autonomia ed indipendenza e sono possesso di esperienza giuridica riconosciuta in campo sportivo. I candidati sono presentati dagli organi che compongono l'ordinamento sportivo internazionale (CIO, Federazioni Internazionali, Associazione dei Comitati Olimpici Nazionali e rappresentanze degli atleti). L'incarico dura 4 anni ed è rinnovabile.

Rientrano nelle competenze finanziarie del CIAS quella di assicurare il funzionamento del TAS e l'approvazione del bilancio preventivo e consuntivo del CIAS e del TAS.

Le funzioni di carattere giurisdizionale riguardano le decisioni sulla ricusazione degli arbitri¹¹⁶. La procedura di ricusazione prevede che qualora lo stesso arbitro rilevi autonomamente l'emergere di circostanze limitative dell'imparzialità e/o dell'indipendenza, egli è tenuto a comunicarlo prontamente astenendosi dal prestare il proprio servizio. Quando invece i dubbi sugli arbitri vengono sollevati dalle parti mediante specifica richiesta di ricusazione, il CIAS, al termine del procedimento interno, esprime la sua decisione seguita da una succinta motivazione. Inoltre, il CIAS ha il potere di rimuovere un arbitro dal suo incarico nei casi in cui il medesimo si rifiuti, impedisca o non adempia ai propri doveri. Nel caso di sostituzione in corso di procedimento non è prevista la ripetizione di nessuna fase procedimentale, salvo che le parti o il collegio decidano diversamente¹¹⁷. Va segnalato che, con l'ultima riforma del Code, agli arbitri inseriti negli elenchi è stato formalmente vietata la possibilità di esercitare la doppia funzione di componente del collegio (denominato

strutturale dell'istituzione arbitrale anche sotto il profilo della percezione da parte degli organismi sportivi.

¹¹⁶ Code: Statutes of ICAS and CAS, S6.

¹¹⁷ R32, 33, 34, 35, 36.

“formazione”) e di consulente giuridico delle parti in lite davanti altri colleghi del TAS (c.d. “double casquette”)¹¹⁸.

4.3.2. Tribunale dell’Arbitrato dello Sport (TAS).

All’organismo arbitrale TAS il Code assegna i seguenti obiettivi: essere capace di assicurare imparzialità e uniformità alle controversie sportive (soprattutto evitare disparità conseguenti all’applicazione delle leggi statali nazionali); essere accessibile a tutti; essere indipendente dalla nazionalità e dai luoghi di espletamento della prestazione sportiva; essere autorevole nelle decisioni tali da farle riconoscere ed eseguire nella generalità degli stati nazionali.

La riforma del Code del 2010 ha modificato l’art.S3 prevedendo che la risoluzione delle controversie sportive fa capo al TAS in quanto istituzione arbitrale e non ai singoli colleghi considerati strumento del TAS in tale ruolo. Questa formulazione ha chiarito meglio, rispetto alla versione 2004, il ruolo arbitrale del TAS, consentendo l’assimilabilità dei lodo alla decisione del tribunale ordinario e non più alla decisione di ultimo grado della giustizia sportiva che, in quanto tale, sarebbe pienamente sindacabile dal giudice ordinario.

La funzione arbitrale del TAS è esercitata mediante due *Chambers*¹¹⁹: quella ordinaria e quella d’appello.

La prima ha il compito di decidere dispute di natura privata o commerciale (come ad es. l’esecuzione di contratti di lavoro, di sponsorizzazione, di sfruttamento dell’immagine, di

¹¹⁸ In verità è stata trasformata una raccomandazione del CIAS nel 2006, in una regola astratta, inserita nell’art. S18, ultimo comma, e sanzionata con l’art.S19, oltre che essere motivo di ricsuazione.

¹¹⁹ A esse va aggiunta, a partire dal 1996, la Arbitrale ad hoc attiva nelle sedi in cui si disputano i Giochi Olimpici e in occasione delle altre manifestazioni sportive di portata mondiale o continentale.

organizzazione di eventi sportivi, di diritti televisivi, di trasferimenti di giocatori o relazione fra atleti, allenatori, associazioni, agenti, dispute relative a problemi di responsabilità civile, ecc.) a seguito di un compromesso ad hoc o di una clausola compromissoria inserita in contratti o regolamenti in cui sono coinvolti tesserati, società sportive e Federazioni. Può essere previsto l'arbitro unico, designato d'intesa fra le parti o in mancanza, dal presidente della Camera; oppure un collegio arbitrale, composto da due arbitri, nominati uno per ogni parte¹²⁰: costoro a loro volta, designano il presidente del collegio ovvero, in caso di divergenza, la designazione spetta al presidente della camera. Le regole di diritto (con facoltà di richiedere un giudizio equitativo) sono scelte dalle parti; in mancanza supplisce la normativa elvetica, con possibilità di risolvere il contenzioso in via conciliativa.

La Camera d'appello viene adita nelle controversie relative alle impugnazioni proposte avverso decisioni disciplinari, frequentemente in materia di doping (ma anche violenze durante le competizioni, comportamenti illegittimi di arbitri, ecc.). Questi casi disciplinari sono gestiti in prima istanza dalle autorità sportive competenti e, solo successivamente, diventano oggetto di appello al TAS, che agirà come corte di ultima istanza degli organi interni delle Federazioni, sia internazionali che nazionali. Questa camera, che può ritenersi affine alle corti di appello presenti negli ordinamenti statuali¹²¹, interviene solo qualora siano esauriti tutti i gradi interni di giudizio previsti dall'istituzione dalla quale promana la decisione impugnata, con l'applicazione delle regole di diritto scelte d'intesa tra le parti o, in via sussidiaria, delle norme del

¹²⁰ La revisione del 2013 ha aggiunto che se l'attore non nomina il suo arbitro entro il termine fissato dal presidente della Camera ordinaria, la domanda d'arbitrato è considerata ritirata. Art.R40.2, terzo comma.

¹²¹ Lupo D., Rossetti M., Sirotti Gaudenzi A.. Il nuovo codice della giustizia sportiva. Disciplina e commento. Maggioli Editore, 2015.

Paese dove ha sede l'istituzione appellata¹²², fermo restando l'onere degli arbitri di tenere comunque conto delle disposizioni regolamentari federali.

Non vi è tuttavia una netta divisione tra le due Camere, o almeno non vi è più a partire dalla riforma del Code avvenuta nel 2010. Infatti, in questa revisione è stata inserita, all'art.S20, la possibilità per la Cancelleria del TAS di riattribuire l'arbitrato alla Camera diversa da quella in cui il caso è stato avviato. Questo trasferimento avviene d'intesa con il collegio arbitrale che già sta trattando il caso e sulla base di circostanze emerse nel corso della stessa procedura arbitrale. Tali circostanze non sono elencate dal Code e quindi il trasferimento della controversia da una camera all'altra è rimesso al potere discrezionale della Cancelleria e del collegio arbitrale senza alcuna modifica della validità degli atti già compiuti né della composizione del collegio. Questa innovazione viene ritenuta di portata storica nell'organizzazione del TAS perché decreta la fine sostanziale delle due Camere arbitrali, lasciando comunque in vita i due distinti procedimenti (ordinario e d'appello)¹²³.

Quanto alle regole procedurali, esse sono descritte nella seconda parte del Code e, come già riferito, oggetto di frequenti ritocchi da parte del CIAS, a conferma della volontà di mantenere elevato il livello di efficacia del Tribunale arbitrale.

Il lodo del TAS è comunque da considerarsi una pronuncia svizzera, in quanto il Tribunale in questione ha qui la sede¹²⁴.

¹²² Code, R 58.

¹²³ Vedasi Stincardini R., Tribunale Arbitrale della Sport. Analisi della riforma 2010 del codice in Riv. Dir. Econ. dello Sport vol VI Fasc 1, 2010.

¹²⁴ Il TAS opera con due uffici distaccati, a Sidney e a New York, le cui pronunce sono riferibili sempre alla Svizzera. In proposito, nella sentenza Raguz c. Sullivan una corte d'appello australiana ha

4.4. L'Arbitrato in ambito nazionale

Se a livello internazionale il sistema arbitrale rappresenta lo strumento prevalente, a livello nazionale il ricorso a tale istituto è circoscritto alle controversie di natura economica. Per tali controversie l'ordinamento sportivo nazionale ha previsto attualmente solo collegi arbitrali endofederali mentre fino all'ultima riforma del CONI era attiva anche un procedimento arbitrale esofederale (cfr. successivo sottoparagrafo 4.2).

4.4.1. Collegi arbitrali endofederali

Ogni federazione (incluso le DSA e gli EPS) decide, nell'ambito della propria autonomia, se inserire o meno una clausola compromissoria nel proprio Statuto per mezzo della quale operare un rinvio al sistema arbitrale. Con riferimento, ad esempio, alla FIGC (Federazione Italiana Gioco Calcio) i Collegi arbitrali sono attivi presso le Leghe ed intervengono, oltre per clausole previste specificamente nello Statuto federale, anche in base agli Accordi Collettivi di categoria e ai singoli contratti di prestazione sportiva¹²⁵.

In linea generale, ai Collegi viene demandata la risoluzione delle controversie che insorgono tra società e i propri tesserati¹²⁶, quindi relative ai contratti di lavoro dei professionisti sportivi

definito "estero" (svizzero) rispetto all'ordinamento interno una decisione pronunciata da un arbitrato del TAS interamente tenutosi in Australia.

¹²⁵ Grassani M., "Dizionario giuridico dello Sport dalla A alla Z", Bradipo Libri, Torino, 2008, 99.

¹²⁶ Il vincolo permane fin quando permane l'affiliazione o il tesseramento. Venuto meno il vincolo associativo (inteso come il rapporto che lega l'affiliato od il tesserato alla Federazione di appartenenza), viene meno anche l'assoggettamento di questo agli obblighi derivanti dalla sottoscrizione del negozio associativo.

disciplinata dall'art. 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91 ("Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti").

Non rientrano invece nelle materie sportive arbitrabili: (i) le controversie in cui è parte una Federazione (quindi quelle di natura tecnica e disciplinare); (ii) le controversie di natura economica che vedono in causa gli affiliati fra di loro ed i soggetti estranei al movimento sportivo, quali ad esempio gli sponsor.

Sulla natura di questi arbitrati, consolidata dottrina¹²⁷ e giurisprudenza¹²⁸, ritengono che l'arbitrato sportivo abbia natura irrituale.

4.4.2. L'arbitrato presso il CONI, presente e passato

La delibera CONI n. 1533 del 10/2/2015 ha istituito, presso il Collegio di Garanzia dello Sport, l'Organo Arbitrale delle Licenze UEFA a cui sono devolute le controversie tra la FIGC e una società cui sia stata negata o revocata la Licenza UEFA a seguito della pronuncia della Commissione di secondo grado delle Licenze UEFA istituita presso la FIGC. Condizione di procedibilità della domanda è il previo esperimento dei rimedi interni resi disponibili dalla FIGC.

Questo Organo è ciò che rimane dell'attività arbitrale presso il CONI, procedimento molto attivo dal 2000 al 2014. In tale

¹²⁷ In dottrina vedi Punzi C., convegno su "la Giustizia nello Sport. Rapporti tra ordinamento sportivo e giurisdizione dello Stato", 1986; in giurisprudenza Cass. 17 novembre 1999, n.12728, in Cons. Stato, 1999, II, p.479; Cass., sez. lav., 6 aprile 1990, n. 2889, in *Giust. Civ. mass*, 1990, p. 670.

¹²⁸ Ad esempio: Cass. 11 maggio 1982 n. 2945, in *Foro it. Mass.*, 1982, 611; Cass., 9 giugno 1983, n. 3956, in *Foro it. Mass.*, 1983, 827-828; Cass. 17 novembre 1999, n. 12728, in *Foro it. Mass.*, 1999, 1224.

periodo due istituzioni arbitrali si sono succedute: la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport (CCAS) sostituita nel 2008 dal Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport (T.N.A.S.).

Il CCAS, mutuato sul modello TAS, era attivabile dalle parti, ovviamente in base alla clausola compromissoria, solo dopo aver esperito i livelli di giudizio endofederali e nell'intento di regolare amichevolmente il conflitto o di accordare una equa soddisfazione alla parte lesa, laddove si fosse riscontrata una violazione.

Tale istituzione, che si proponeva di emettere un lodo di natura irrituale, è stata messa in crisi dalla sentenza (n.5025/2004) del Consiglio di Stato con la quale non viene riconosciuta alle decisioni del CCAS la natura di lodo arbitrale bensì quella di atto amministrativo in forma arbitrale, quindi riconducibile alle Federazioni e al CONI e soggetto al successivo scrutinio del giudice statale.

Allo scopo di eliminare questa anomalia, e anche per correggere alcune asimmetrie¹²⁹, nel 2008 il CONI sostituisce il CCAS con due distinti istituti, uno (TNAS) vero e proprio organo arbitrale capace di emettere un lodo rituale, efficace quindi sul piano della giustizia statale, e l'altro preposto ad assumere provvedimenti amministrativi (Alta corte di giustizia sportiva).

La competenza del TNAS comprendeva ogni controversia che contrapponeva una Federazione sportiva nazionale a soggetti tesserati con esclusione delle questioni in materia di doping e quelle che avevano comportato l'irrogazione di sanzioni di entità non rilevante (inferiori a centoventi giorni o a 10.000 euro di multa).

¹²⁹ Questioni relative alla posizione di terzietà dei collegi arbitrali; alle norme applicabili in sede arbitrale; al TNAS percepito ormai come "scontificio". Vedi Frosini T. E., "L'arbitrato sportivo: teoria e prassi", in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 9.

Questa procedura arbitrale presso il CONI viene abbandonata con l'entrata in vigore del Codice di Giustizia Sportiva che disegna una nuova struttura di giustizia sportiva.

4.5. Organi di giustizia interni alle federazioni internazionali

Dopo aver passato in rassegna le procedure arbitrali attivabili presso gli organi di giustizia è la volta di fare altrettanto con l'altra procedura di giustizia sportiva privata. Cominciamo con gli organi di giustizia all'interno delle federazioni internazionali che, in linea generale, trattano questioni di carattere transnazionale distinte in questioni di natura tecnico-disciplinare e questioni economiche. Nella prima categoria rientrano le controversie collegate alle competizioni organizzate dalle stesse federazioni, mentre nella seconda categoria sono incluse questioni connesse al trasferimento degli atleti fra due federazioni nazionali ovvero riguardano lo status e l'idoneità dell'atleta a partecipare alle competizioni organizzate dalla federazione internazionale. Per entrambe le categorie di controversie non si ricorre all'arbitrato bensì ad organi di giustizia interni che decidono, in generale con due gradi di giustizia di merito per le materie tecnico-disciplinari, a cui fa sempre seguito la possibilità di ricorrere al TAS¹³⁰ per tutte le decisioni assunte dagli organi delle federazioni internazionali.

¹³⁰ Ad esempio, nella FIFA per le materie non economiche operano due organi giudicanti di primo grado (la Commissione disciplinare e la Commissione Etica) ed un organo di secondo grado (Commissione d'appello); per le materie economiche sono previste la Commissione per lo status del calciatore (Players Status Committee-PSC) e la Camera per la risoluzione delle controversie (Dispute Resolution Chamber-DRC), queste ultime decidono in unica istanza fermo restando il ricorso al TAS per tutte le decisioni assunte dagli organi sopra indicati.

4.6. Organi di giustizia interni all'ordinamento nazionale

A livello nazionale il sistema giustiziale è regolato dal Codice di Giustizia Sportiva, emanato nel 2014¹³¹, con il quale il CONI ha introdotto un sistema di norme disciplinanti gli organismi della giurisdizione sportiva con l'obiettivo di uniformare i procedimenti interni alle Federazioni, DSA ed EPS¹³², oltre che di rendere la giustizia domestica più funzionale.

Il Codice ricalca in parte quella della giustizia statale ordinaria ed è improntata ai principi della massima velocità, trasparenza, equilibrio fra le parti in giudizio e di cooperazione tra CONI e organi di giustizia delle federazioni. In particolare, nella direzione di rendere più celere ed agile l'iter giudiziale vanno considerate le seguenti innovazioni:

- ✓ due soli gradi di giudizio applicati a tutte le Federazioni indistintamente;
- ✓ tempi certi, abbreviati e uniformi tra le federazione, sia per lo svolgimento delle indagini che per la pronuncia delle decisioni: massimo 90 giorni in 1° grado e 60 giorni in 2° grado. Inoltre, per la conclusione delle indagini dei procuratori federali sono previsti termini stringenti pari a 40 giorni prorogabili al massimo per due volte;
- ✓ maggior uso della tecnologia per lo scambio di informazioni e di documenti tra gli organi di giustizia e per fare udienze anche in videoconferenza;

¹³¹ Deliberazione n. 1518 del Consiglio Nazionale CONI del 15 luglio 2014.

¹³² Per correttezza di scrittura del testo il riferimento a Federazione include sempre DSA e EPS.

- ✓ possibilità di ricorrere al patteggiamento, sia a fronte di una condanna che a fronte di indagini in corso.

La maggiore trasparenza si riscontra nella previsione:

- ✓ di criteri di nomina, uguali e trasparenti, sia per i giudici che per i procuratori;
- ✓ di affidamento ad una commissione di alto profilo in ciascuna federazione (commissione di garanzia) per la selezione di giudici e procuratori;
- ✓ di pubblicazione di tutte le decisioni degli organi di giustizia sul sito internet istituzionale della federazione (in apposita collocazione di agevole accesso e, in ogni caso, con link alla pagina accessibile dalla homepage).

Il maggior equilibrio fra le parti in giudizio è confermato dal fatto che:

- ✓ le regole procedurali sono uguali per tutte le federazioni;
- ✓ viene irrobustito il diritto alla difesa, con il rafforzamento della presunzione di innocenza e del diritto di prova, e con la possibilità di impugnare le delibere federali e consiliari;
- ✓ nei processi federali i tesserati e gli affiliati devono essere assistiti da un avvocato (salvo che le federazioni non decidano diversamente), con la previsione di un gratuito patrocinio laddove essi non possano permetterselo;
- ✓ nell'introduzione della condanna al pagamento delle spese processuali per lite temeraria se la pretesa è palesemente infondata.

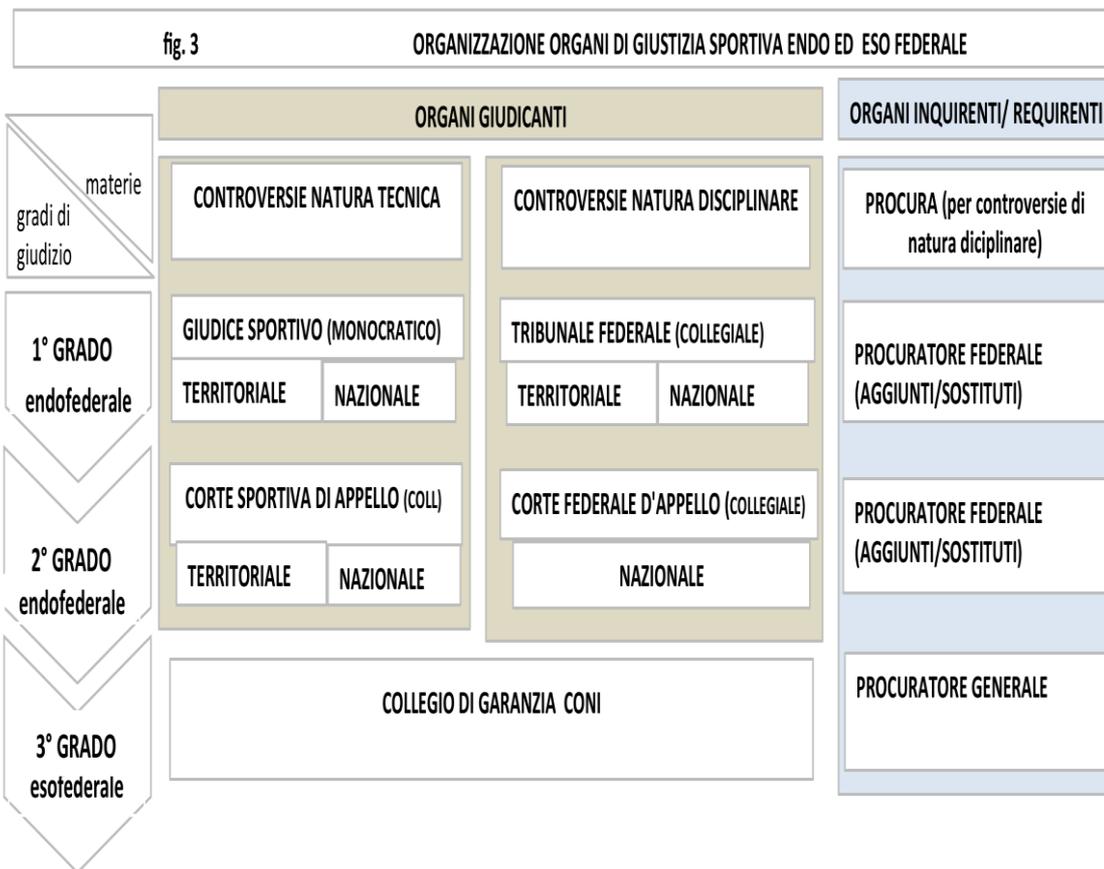
La ricerca di maggiore cooperazione fra CONI e federazioni è desumibile:

- ✓ dal fatto che il terzo grado presso il CONI (Collegio di garanzia) esprime un giudizio di legittimità e quindi non

ripete tutto il processo già celebrato nella federazione (come invece accadeva con il TNAS);

- ✓ la Procura generale del CONI, nel vigilare sul buon andamento della giustizia sportiva, può avocare i procedimenti in corso presso i procuratori federali, ma solo in casi tassativi e previa diffida con la quale- prima di avocare il fascicolo- il procuratore generale offre al procuratore federale la possibilità di compiere gli atti necessari;
- ✓ nel caso di avocazione, il Procuratore generale affida il procedimento ad un procuratore nazionale che avrà poteri corrispondenti a quelli del procuratore federale sostituito ed il procuratore generale rimarrà terzo rispetto al procedimento. Se la cooperazione fra procura CONI e procura federale darà i frutti sperati il potere di avocazione verrà utilizzato in via del tutto residuale.

Il nuovo sistema degli organi interni di giustizia sportivo è schematizzato nella fig.3 (da cui è escluso il procedimento arbitrale).



4.6.1. Organi di giustizia endofederali

Ciascuna federazione ha la possibilità di organizzare un proprio corpo giustiziale stabile nel rispetto del Codice di giustizia sportiva emanato dal CONI.

Gli organi giudicanti, individuati all'art. 3 comma 1, del Codice (cfr.fig.3), sono delegati al rispetto dell'osservanza e all'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statuarie dell'ordinamento sportivo, al fine di garantire sia il corretto svolgimento delle attività sportive sia il controllo sui comportamenti rilevanti sul piano disciplinare mediante l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni.

Il sistema di giustizia endofederale è strutturato secondo un doppio binario, ovverossia due percorsi distinti che prevedono

organi differenti in ragione delle competenze (tecniche o disciplinari) e della rilevanza (territoriale o nazionale).

Le competenze tecniche sono devolute ai Giudici Sportivi e riguardano lo svolgimento di competizioni agonistiche, in particolare: la regolarità delle gare e l'omologazione dei relativi risultati, la regolarità dei campi o impianti e delle relative attrezzature; la regolarità dello status e della posizione di atleti, tecnici o altri partecipanti alla gara; i comportamenti di atleti, tecnici o altri tesserati in occasione o nel corso della gara; ogni altro fatto rilevante per l'ordinamento sportivo avvenuto in occasione della gara.

I Giudici Sportivi vengono azionati dagli ufficiali di gara e decidono senza la partecipazione delle parti, ma comunque il contraddittorio è garantito mediante la possibilità di depositare memorie difensive¹³³. La Corte Sportiva di appello, anch'essa suddivisa fra territoriale e nazionale), giudica in seconda istanza sui ricorsi avverso le decisioni del Giudice.

Per tutte le competenze di natura disciplinare sono competenti i Giudici Federali, individuati nel Tribunale Federale (primo grado) e nella Corte Federale di Appello (secondo grado). Tali organi giudicano sui deferimenti elevati dalla Procura Federale, nonché su tutte le altre controversie diverse da quelle riservate ai Giudici sportivi.

Le controversie di natura economica insorgenti fra società sportive affiliate, non arbitrabili secondo le norme sportive, vengono risolte in ambito federale con l'intervento di commissioni inserite all'interno degli organi di giustizia endofederali (art.4 comma 3 del Codice Giustizia Sportiva).

¹³³ Art. 13, Istituzione; Art. 14, Competenza dei Giudici sportivi; Art. 21, Disciplina del contraddittorio con gli interessati; Art. 22, Pronuncia del Giudice sportivo nazionale e dei Giudici sportivi territoriali.

4.6.2. Organi di giustizia in ambito CONI (esofederale)

Uno dei punti cardine della revisione del codice di giustizia ha riguardato la riscrittura degli articoli 12 bis e ter dello Statuto CONI, con cui i precedenti organi (l'Alta corte di giustizia e il Tribunale di Arbitrato dello sport) sono stati sostituiti dal Collegio di Garanzia e dalla Procura Generale dello Sport.

Con questi nuovi istituti si è inteso attuare il disegno teso, da un lato, a garantire l'autonomia giustiziale delle Federazioni dalle interferenze di merito del CONI (che, quindi, si limita al solo intervento ex post di legittimità) e, dall'altro, a potenziare la vigilanza ed il coordinamento del CONI sulle procure federali mediante un rafforzamento dei flussi informativi ex ante attraverso cui si rende anche possibile attivare lo strumento dell'avocazione¹³⁴.

4.6.2.1 Collegio di Garanzia dello Sport

Il Collegio di Garanzia dello Sport è l'organo di ultimo grado della giustizia sportiva. Svolge funzioni di carattere giurisdizionale e consultivo. La prima viene esercitata quando il Collegio riforma la decisione impugnata, decidendo in tutto o in parte la controversia, e rinvia all'organo di giustizia federale competente che, in diversa composizione, dovrà pronunciarsi definitivamente applicando il principio di diritto dichiarato dal Collegio e nel rispetto di tempi certi (sessanta giorni). Sono escluse dalla sua competenza le sanzioni in materia di doping e di quelle che hanno comportato l'irrogazione di sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a novanta giorni o pecuniarie fino a 10.000 euro (analogamente a quanto era previsto per il TNAS).

¹³⁴ Nicoletta G., "Diritto dello sport", Altalex, p. 151.

La competenza di legittimità è circoscritta al giudizio in ordine alla violazione di norme di diritto (quindi non incide sul merito), nonché alla omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia che abbia formato oggetto di disputa tra le parti. Nell'esplicare tale funzione il Collegio presenta competenze simili a quelle svolte dalla Corte di Cassazione.

La funzione consultiva viene svolta a favore del CONI e delle singole Federazioni sportive (su richiesta presentata tramite lo stesso CONI).

Un apposito Regolamento contiene le regole di procedura nonché di funzionamento del Collegio. L'attività dell'organo è distinta per Sezioni, ciascuna investita di competenza specifica. Il suo funzionamento è assicurato dai Presidenti di sezione e dai Consiglieri, eletti dal Consiglio Nazionale del CONI su proposta della Giunta tra i soggetti esperti di diritto sportivo che siano professori ordinari in materie giuridiche, avvocati abilitati all'esercizio della professione dinanzi alle magistrature superiori, avvocati dello Stato, magistrati in servizio o a riposo; durano in carica per un periodo di 4 anni, rinnovabile per ulteriori 2 mandati consecutivi.

4.6.2.2. La Procura Generale dello Sport

La Procura Generale dello Sport, composta da un Procuratore Generale e dai Procuratori Nazionali sottordinati al primo, ha il compito di coordinare e vigilare sulle attività inquirenti e requirenti svolte dalle procure federali. Al fine di consentire lo svolgimento di suddette funzioni i capi delle varie procure federali devono inviare alla Procura generale dello sport una relazione periodica sulle loro attività e su tutti i procedimenti pendenti. Inoltre, la Procura Generale, su segnalazione di

singoli tesserati o affiliati, può invitare il capo della procura federale ad aprire un fascicolo d'indagine su uno o più atti specifici. Di particolare importanza il potere di avocazione in capo alla Procura Generale che può essere attivato, con provvedimento motivato, nei casi: di superamento dei termini per la conclusione delle indagini; di richiesta di proroga degli stessi, ove emerga un'omissione di attività di indagine tale da pregiudicare l'azione disciplinare; di intenzione di procedere all'archiviazione ritenuta irragionevole. In tutti questi casi in cui si eserciti l'avocazione, il Procuratore generale dello sport affianca un procuratore nazionale alla procura federale ai fini dell'esercizio della relativa attività inquirente e requirente, anche in sede dibattimentale. L'affiancamento dura fino alla conclusione dei gradi di giustizia sportiva relativi al caso oggetto dell'azione inquirente avocata.

Il Procuratore Generale viene eletto dal Consiglio Nazionale su proposta della Giunta¹³⁵, mentre i Procuratori nazionali -in numero non superiore a trenta- sono nominati dal Presidente del CONI su proposta dello stesso Procuratore Generale¹³⁶, l'obiettivo era quello rendere inutile, nei fatti, la presenza della giustizia statale.

4.6.3. Prime valutazioni sul nuovo sistema di giustizia sportiva

¹³⁵ Tra i professori ordinari in materie giuridiche, gli avvocati abilitati all'esercizio della professione dinanzi alle magistrature superiori, gli avvocati dello Stato, i magistrati ordinari e amministrativi in servizio o a riposo, gli alti ufficiali delle forze di polizia, in servizio o a riposo.

¹³⁶ Tra professori e ricercatori in materie giuridiche, avvocati e commercialisti con almeno cinque anni di iscrizione all'ordine o a tre di servizio nell'ambito degli organi di Giustizia sportiva, avvocati dello Stato e magistrati in servizio o a riposo, funzionari delle forze di Polizia in servizio o a riposo.

La riforma di giustizia CONI, entrata in vigore nel corso del 2014, non ha ancora superato il periodo di test. Un primo giudizio è stato però espresso dal Presidente del Collegio di Garanzia¹³⁷, il quale nel fare un bilancio del primo anno di attività, ha concluso che nel 2015 il nuovo sistema di giustizia ha fornito soluzioni che, a seguito dell'esercizio della pregiudiziale sportiva, il Giudice statale ha poi confermato in quanto nessun provvedimento degli organi di giustizia sportiva è stato riformato o annullato dal TAR. In questa prima fase, quindi, il nuovo sistema sta confermando le aspettative di rendere, in definitiva, superfluo il ricorso alla giustizia statale relativamente alle materie in cui vige la pregiudiziale sportiva. Trattasi però di un primo test che, è auspicabile, verrà confermato da un più corposo numero di casi.

¹³⁷ In occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario sportivo 2016.

CAPITOLO 5

IL BILANCIAMENTO DEI POTERI FRA GLI ORDINAMENTI A LIVELLO NAZIONALE

Questo capitolo verrà dedicato alla problematica di subordinazione e di autonomia che, a partire dagli anni quaranta del secolo corso, contraddistingue il rapporto tra ordinamento sportivo e quello statale. Verrà preso in esame la produzione legislativa nazionale in materia sportiva e i principali condizionamenti che su di essa ha avuto il diritto comunitario. L'esame terrà conto dell'eventuale influenza degli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali in materia e si sforzerà di collocare l'intervento normativo nel contesto evolutivo del fenomeno sportivo.

5.1. il principio di autonomia

Nell'ambito dei rapporti fra gli ordinamenti il principio di autonomia indica quanto spazio decisionale viene concesso in termini di normazione, organizzazione e soluzione delle controversie derivanti dall'applicazione delle norme¹³⁸. Essa discende dai rapporti che si instaurano tra l'ordinamento statale e quello settoriale, con riferimento alla ripartizione delle competenze in capo agli organi dei due sistemi normativi, e trova un limite nella insorgenza di situazioni giuridiche che

¹³⁸ In termini più formali: "l'autonomia sta a significare inibizione, per un ordinamento giuridico, di interferire con le proprie regole e i propri strumenti attuativi in un ambito riservato ad altro ordinamento coesistente (nella specie, quello sportivo), ma a condizione che gli atti e le pronunce in detto ambito intervenuti esauriscano i propri effetti (TAR Lazio sez III 19/3/2008 n.2472).

possono essere considerate rilevanti dallo stesso ordinamento statale. Presupposto per il riconoscimento dell'autonomia organizzativa e normativa è l'identificazione di quelle peculiarità, prevalentemente di natura tecnica, che si ritiene possano essere meglio soddisfatte da una istituzione dedicata e specializzata.

Per quanto l'autonomia si estenda ai richiamati profili di normazione, di organizzazione e di giustizia (espressione di autodichia), è quest'ultima che offre il migliore punto di osservazione circa il livello di autonomia raggiunto dall'ordinamento derivato. Infatti, è qui che con maggiore facilità possono emergere ed evidenziarsi gli "attriti" fra le norme di diritto statale e le norme di diritto sportivo, allorchè di uno stesso fatto i due ordinamenti danno qualificazioni diverse o collegano effetti diversi.

Tuttavia, fermarsi all'elencazione degli "attriti" non aiuta a formarsi un giudizio esaustivo sullo stato dei rapporti in essere fra i due ordinamenti, ma ci dice solo quante volte la norma statale ha prevalso su quella settoriale. Il tema dell'autonomia va più ampiamente approcciato assumendo anche l'atteggiamento delle parti volto ad evitare il più possibile le situazioni suscettibili di costituire fonti di contrasto¹³⁹. E a tale obiettivo è possibile giungere se, da un lato, il Legislatore promulga, a favore degli organi giurisdizionali sportivi, norme introduttive di riserve di competenza in determinate materie e, dall'altro, gli organi di normazione dell'ordinamento sportivo si propongono di tutelare le proprie prerogative imponendo ai propri associati vincoli, sotto forma di clausole compromissorie, comportanti l'impegno a mantenere, quanto più possibile, le controversie all'interno dell'ordinamento settoriale.

¹³⁹ Sanino M. Verde F. "Il Diritto Sportivo", quarta edizione, CEDAM.

Per quanto concerne le riserve di competenza che l'ordinamento statale dovrebbe riconoscere, in linea generale si possono seguire uno dei due criteri di classificazione: quello soggettivo e quello oggettivo. Il primo tiene conto dell'identità e della qualità delle parti che si contrappongono e si articola in tre distinte situazioni: a) nella controversia nessuna delle parti è Istituzione (CONI, Federazione, Lega, DSA) o soggetto affiliato ad Istituzione sportiva; b) nella controversia solo una delle parti è Istituzione sportiva o affiliata all'Istituzione sportiva; c) entrambe le parti sono Istituzioni o soggetti affiliati ad esse. Le prime due tipologie entrano sicuramente nel campo della giustizia ordinaria e solo l'ultima situazione può trovare autonoma risoluzione all'interno dell'ordinamento sportivo a seconda della loro specifica natura: tecnica, disciplinare, amministrativa, economica.

In base al criterio oggettivo la ripartizione individua: a) le norme tecniche (regole del gioco, assegnazione di punteggi e delle relative penalità disciplinari, funzioni arbitrali, ecc.) la cui competenza spetta alla potestà esclusiva dell'ordinamento sportivo; b) le materie la cui regolazione è di esclusiva pertinenza dell'ordinamento statale (settori dell'impiantistica e dell'edilizia sportiva, tutela sanitaria, istruzione sportiva nelle scuole, regime fiscale e tributario, ecc.), quindi senza alcuna possibilità per l'ordinamento sportivo di conoscere e risolvere; c) materie di competenza di entrambi gli ordinamenti. A tale tripartizione si può aggiungere un'altra concernente le materie su cui si è espresso il diritto comunitario con norme che, ove direttamente applicabili, sono destinate a prevalere sulle disposizioni di diritto nazionale. Sul tema comunitario le questioni più importanti riguardano: a) le norme sui tesseramenti, in base alla nazionalità, di atleti e tecnici (in rapporto alla libera circolazione dei lavoratori protetta dal Trattato UE); b) le pratiche di cessione di diritti di immagine

(in coerenza con la normativa antitrust); c) la normativa dei contratti sportivi e delle rispettive clausole (in raffronto con la corrispondente normativa comunitaria).

Va altresì precisato che l'autonomia di cui si discute non deve essere intesa in senso totale. Una siffatta eventualità, da un lato, configurerebbe la netta separazione tra ordinamenti, vanificando così la ragion d'essere della teoria giuridica del pluralismo, e, dall'altro, trascurerebbe il fatto che i variegati aspetti di natura inutilitaristica e utilitaristica (ludica, sociale, educativa, culturale, professionale ed economica) cumulati nell'ordinamento sportivo possono facilmente intersecarsi fra di loro e produrre complesse controversie coinvolgenti più interessi (come ad esempio quando le problematiche di gioco producono conseguenze di tipo economico o/e sociale e/o professionale) non sempre risolvibili esclusivamente in ambito endoassociativo. In tali contesti, quindi, il principio di autonomia incontra "naturali" soglie di demarcazione e l'ordinamento settoriale che lo esercita deve accogliere questi limiti e nel contempo saper riconoscere che la propria autonomia non è stata intaccata, bensì adeguata alle circostanze e, perché no, resa anche più solida.

Questa dimensione "relativa" della autonomia deve essere comunque "meritata" dall'ordinamento che la rivendica, cioè ben gestita attraverso interventi giustiziali efficaci, efficienti e tempestivi, tali da rendere "superflua" l'esigenza di rivolgersi alla giustizia statale¹⁴⁰. In sostanza, l'autonomia ordinamentale auspicabile è quella che, innanzitutto, evita il più possibile che insorgano controversie in generale, a maggior ragione in quelle materie riservate (tecniche e disciplinari);

¹⁴⁰ La soluzione pubblica nelle controversie può giustificarsi soltanto "se e nella misura in cui le istituzioni dello sport non risultino in grado di predisporre adeguate forme di tutela" (Napolitano G., "Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrativo", in Giorn. Dir amm., 2004, p.1162.

ove tali controversie risultino inevitabili, compito dell'ordinamento settoriale è quello di ricomporle in modo tale che, se anche la giustizia statale venisse adita, l'esito extra associativo non potrebbe che confermare le conclusioni a cui è già giunta la giustizia alternativa, alimentando così una casistica che non può che portare, gradualmente, a disincentivare il ricorso al giudice statale.

Come già detto, per descrivere l'evoluzione del rapporto tra i due ordinamenti bisogna seguire la produzione normativa statale in materia, evidenziandone i fattori che hanno indotto il legislatore a intervenire e da cui l'ordinamento sportivo ha potuto legittimare, per sottrazione, gli strumenti attivati internamente per la tutela del principio di autonomia.

L'analisi segue il profilo temporale degli interventi legislativi che consente di individuare tre distinti periodi, ciascuno dei quali ha inaugurato una nuova fase che ha comportato l'adeguamento degli strumenti di tutela da parte dell'ordinamento sportivo. In particolare:

- I. la prima fase prende inizio dalla legge 426/42 dalla dottrina identificata quella di massima autonomia riconosciuta all'ordinamento settoriale e coincidente con una visione dello sport come fenomeno di natura prevalentemente ludico-culturale;
- II. la seconda fase prende l'avvio con l'intervento statale sul rapporto di lavoro professionale e sui datori di lavoro, avvenuto con la prima legge "tampone" n.430/78, seguita dalla legge 91/81 e quindi anni dopo dalla legge 586/96;
- III. la terza fase include un insieme di norme che vanno dal 1999 al 2004 con le quali lo Stato completa il quadro di riferimento dei rapporti intro-ordinamentali e individua una autonomia definibile "bilanciata" in relazione ai nuovi significati assunti dal fenomeno sportivo.

5.2. Gli strumenti interni per la tutela dell'autonomia

E' stato già ricordato che, al fine di tutela le proprie prerogative autonomistiche, gli organi di normazione dell'ordinamento sportivo si sono autolegittimati a imporre vincoli ai propri associati, sotto forma di clausole compromissorie, comportanti l'impegno a mantenere, salvo specifica deroga, le controversie all'interno dell'ordinamento settoriale. Per gli associati tale impegno trova la sua legittimazione nell'atto di adesione tramite apposite procedure che riguardano il tesseramento (per atleti, tecnici e figure dirigenziali) e l'affiliazione (per le associazioni sportive o le società). Con tale atto formale l'associato acquista uno status che implica l'automatica accettazione delle regole interne e da cui discendono, oltre che i diritti, gli obblighi assunti volontariamente il cui mancato rispetto può portare a vari gradi di sanzione, fino all'esclusione dall'organizzazione sportiva. Fra gli obblighi introdotti più discussi vanno citati il vincolo sportivo ed il vincolo di giustizia.

Il vincolo sportivo nasce da un accordo stipulato fra il tesserato e l'affiliato, scioglibile solo con il consenso-rinuncia dell'associazione sportiva a fronte dell'incasso concordato a titolo di riscatto e secondo le modalità previste dalle rispettive Federazioni¹⁴¹. Detto istituto, previsto dai regolamenti federali fino all'entrata in vigore della legge n.91/1981, configura un patto di non concorrenza in forza del quale, da un lato, l'associazione sportiva si impegna a fare investimenti sull'atleta-tesserato per la sua formazione professionale, con l'esclusiva finalità di addestramento e di conservazione

¹⁴¹ Colantuoni L., "Diritto Sportivo", p. 162. Ad esempio, in base all'art 41 lettera b) del Regolamento organico della FIGC, i giocatori professionisti assumevano, con il tesseramento, un vincolo a tempo indeterminato con la società salvo diversa pattuizione scritta.

dell'efficienza atletica del medesimo; dall'altro, l'atleta, "non solo al momento dell'eventuale risoluzione del contratto deve rimanere inattivo per due anni prima di poter stipulare un nuovo contratto con una diversa associazione, ma, quando il medesimo si sia completamente formato e venga richiesto e assunto da altra associazione, specie di categoria superiore, l'associazione precedente può, mediante rinuncia a detto patto di non concorrenza, realizzare dietro corrispettivo, una non indifferente fonte di reddito".¹⁴²

Detto vincolo comportava il diritto esclusivo della società di disporre delle prestazioni agonistiche del tesserato e di decidere ed attuare i trasferimenti senza la necessità del suo consenso, comportando così una rigida costrizione della libertà contrattuale e di recesso dell'atleta¹⁴³. Inoltre, poiché la validità del patto in questione rimaneva in essere anche dopo la scadenza del contratto, per evitare di rimanere inattivo l'atleta era propenso a stipulare un nuovo contratto con l'associazione per la quale era tesserato e alle condizioni proposte dall'associazione, anche se peggiorative rispetto a quelle precedenti.

¹⁴² Sul punto vedi Cassazione , 2 aprile 1963, n.81

¹⁴³ Secondo la Cassazione (21 ottobre 1961 n. 2324) "tale vincolo si esprime anche con l'obbligo di mantenere un contegno disciplinato, una condotta civile e sportiva irreprensibile e regolare nonché nel divieto di partecipare a manifestazioni sportive estranee alle società anche nei periodi di riposo o di sospensione dell'attività agonistica; mentre le restrizioni cui il giocatore può essere assoggettato possono invadere anche la vita privata, giustificate dalla necessità di conservare l'efficienza fisica, ben possono essere collegate all'elemento fiduciario che connota il lavoro subordinato". Sempre secondo la sentenza, "il rapporto viene anche assoggettato in virtù degli accordi fra federazione e associazione dei giocatori, alla regolamentazione collettiva. Tutti questi caratteri, sono inconciliabili con la fattispecie del lavoro autonomo, mentre non valgono a scalfire la qualificazione di lavoro subordinato alcune peculiarità del rapporto (riferibili alla disciplina federale allora vigente), come l'esclusione della facoltà del recesso ad nutum".

Il vincolo di giustizia è l'altro strumento funzionale all'autonomia dell'ordinamento sportivo, e in particolare all'autodichia. Detto istituto è previsto negli Statuti e regolamenti federali, con l'intento dichiarato di evitare, per quanto possibile, che gli affiliati e tesserati ricorrano al giudice statale al di fuori delle modalità consentite. Tale vincolo si estrinseca in due obblighi:

- 1) di accettazione e di rispetto, da parte degli affiliati, delle norme degli Statuti e regolamenti federali, nonché dei provvedimenti adottati dagli Organi delle Federazioni;
- 2) di devoluzione di tutte le controversie insorte tra gli affiliati e tesserati, esclusivamente agli organi della giustizia sportiva, salvo espressa autorizzazione della federazione a rivolgersi alla giurisdizione statale, pena l'irrogazione di sanzioni disciplinari.

Il vincolo di giustizia rappresenta, quindi, una robusta "barriera" di separazione tra l'ordinamento sportivo e quello statale. Il suo carattere assoluto è stato ritenuto funzionale alla esigenza di affermare l'autonomia dall'ordinamento giustiziale statale e alla finalità di garantire la celerità dei procedimenti.

In proposito, va ricordato che, in passato, la dottrina si è mostrata concorde nel sollevare profili di dubbia legittimità costituzionale in relazione agli artt. 24, 103 e 113 Cost., i quali riconoscono a tutti i cittadini il diritto di agire in giudizio per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi mediante la proposizione della domanda al giudice ordinario o amministrativo. Secondo i sostenitori dell'illegittimità il vincolo di giustizia impedirebbe la tutela piena di tali diritti in quanto si viene a configurare come una rinuncia preventiva e generale del diritto di azione del tesserato e dell'affiliato dinanzi agli

organi statali¹⁴⁴. Tuttavia, la questione è stata superata con la legge 280/2003 che ha introdotto, all'art.3, la c.d. "pregiudiziale sportiva" la quale ha attenuato l'originaria portata del vincolo di giustizia, trasformando il divieto assoluto, salvo deroga, di rivolgersi alla giustizia statale in una sorta di "prelazione" assoluta a favore della giustizia interna, quale condizione per potersi rivolgere a quella esterna senza violare le regole endoassociative.

All'istituto del vincolo di giustizia vanno ricondotti molti dei conflitti¹⁴⁵ tra i due ordinamenti e generati dal fatto che le Istituzioni sportive, sconfitte innanzi alla giustizia statale, si sono rifiutate di dare esecuzione alle relative decisioni, in forza della presunta autonomia assoluta dell'ordinamento sportivo, ponendo in essere con ciò comportamenti rilevanti sul piano penale, ai sensi degli artt. 328 e 650 c.p.¹⁴⁶. Un'altra clausola compromissoria di tutela dell'autonomia è quella inserita all'art.4 della legge 91/81, che consente di deferire a collegi arbitrali controversie contrattuali insorte fra la società sportiva e l'atleta professionista.

¹⁴⁴ La giurisprudenza ha adottato un orientamento costante in merito, ribadendo continuamente che "...la rinuncia nel nostro ordinamento giuridico, quale espressione tipica dell'autonomia negoziale privata, può avere ad oggetto ogni diritto, di carattere sostanziale o processuale, anche futuro od eventuale, con l'unico limite che non osti un preciso divieto di legge, ovvero che si tratti di un diritto irrinunciabile o indisponibile. Cassazione, sent. N.649 del 09 marzo 1971, in Rep. Foro it.,1971,c.2640. Cassazione, sent. N.649 del 9 marzo 1971, in Rep. Foro it.,1971,c.2640.

¹⁴⁵ 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", vedi casi Reynolds nel 1992 ai pallavolisti cubani nel 2001, Catania 1993 e 2003).

¹⁴⁶ L'omissione di atti d'ufficio (art. 328) e l'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità (art. 650 c.p.).

5.3. Il periodo di massima autonomia dell'ordinamento sportivo (1942-1978).

La prima fase prende inizio dalla legge n.426/1942¹⁴⁷ che ha dato al CONI qualifiche e funzioni. A tale ente di vertice viene affidato il compito di "curare l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale e l'indirizzo di esso verso il perfezionamento atletico, con particolare riguardo al miglioramento fisico e morale" dei cittadini, nonché di provvedere "alla conservazione, al controllo ed all'incremento del patrimonio sportivo nazionale". Nell'esplicare tali compiti il CONI opera come ente dotato di personalità giuridica da cui la dottrina fa discendere la sostanziale qualifica pubblicistica in applicazione dei c.d. indici di riconoscibilità degli enti pubblici¹⁴⁸. Al pari delle organizzazioni degli altri Stati aderenti al CIO, il CONI regola e organizza, tramite le Federazioni sportive nazionali, gli affiliati ed i tesserati.

¹⁴⁷ Tale legge è stata integrata da legge n.362/1947 e l'assetto definitivo ed attuativo della medesima si ebbe con il CPR n.530 del 2/8/1974.

¹⁴⁸ In dottrina è stato più volte sottolineato come a legge istitutiva non fosse esplicita nel dare all'ente la natura giuridica pubblica, ma questa natura poteva facilmente desumersi da alcuni indici rivelatori, quali a) l'istituzione, l'approvazione e il riconoscimento dell'ente in forza di una legge dello Stato; b) il fine pubblico o di interesse generale dell'organizzazione e potenziamento dello sport nazionale verso il perfezionamento atletico con particolare riguardo al miglioramento fisico e morale dei cittadini; c) il controllo sull'ente di natura contabile attraverso un apposito Collegio di Revisori dei Conti, costituito da componenti di nomina governativa; d) la vigilanza da parte del ministero del Turismo e spettacolo; e) la nomina degli amministratori con decreto del Ministro del Turismo e dello Spettacolo; f) il finanziamento pubblico; g) il giudice competente riguardo le controversie nascenti che, a seconda della materia è il giudice amministrativo; h) agli effetti tributari è parificato alle amministrazioni dello Stato; i) la potestà regolamentare e di autorganizzazione, S. N. CALZONE, *Il Coni ente pubblico nella legislazione vigente*. p. 439 ss.

¹⁴⁸ Se ne da conto in MARANI TORO A. e I., *o.u.c.*, p. 228

Le Federazioni sportive vengono qualificate organi del CONI che provvedono, a mezzo di regolamenti riconosciuti e approvati dal presidente del CONI, ad emanare norme sportive per l'ordinato svolgimento delle competizioni e per la corretta acquisizione dei risultati delle attività agonistiche.

Fanno parte degli affiliati le associazioni sportive senza personalità giuridica, collocate nel novero dell'associazionismo mutualistico¹⁴⁹, il cui modello è riconducibile all'associazionismo di tipo culturale e ricreativo, lontano quindi dal modello di tipo imprenditoriale. I sottoscrittori del contratto associativo costituiscono, con il loro apporto di beni e contributi, un "fondo" a garanzia dei creditori a cui di norma si aggiunge la responsabilità personale del presidente-mecenate per le obbligazioni sociali¹⁵⁰ e a cui la gestione viene affidata.

I tesserati sono gli atleti ed i tecnici che assumono lo status di praticanti-associati, non inquadrabile nella disciplina generale del rapporto di lavoro, sia esso riferito al professionismo o al dilettantismo. Infatti, il rapporto di lavoro nasce sempre come attività bilaterale, subordinata o autonoma, mentre quello sportivo nasce come attività unilaterale, cioè come iniziativa personale, e presenta connotati che possono essere ravvisati unicamente nell'attività artistica¹⁵¹.

¹⁴⁹ A differenza delle associazioni edonistiche, quelle mutualistiche perseguono il vantaggio per gli associati e non verso terzi estranei al rapporto associativo. Cfr Bigavi W., "La professionalità dell'imprenditore", Cedam, Padova, 1948.

¹⁵⁰ Il quadro economico era reso evidente da un rendiconto finanziario in cui erano schematicamente riportate le entrate e le uscite monetarie registrate nel corso dell'esercizio (contabilità per cassa) ed il deficit fra gli esborsi e gli incassi venivano contabilizzati senza considerare né il patrimonio sociale né quello costituito dal parco giocatori, a cui non veniva attribuito alcun valore contabile.

¹⁵¹ Concetti sulla natura del rapporto di lavoro sportivo espressi dalle sentenze della Cassazione del 2 aprile 1963, n.811 e del 21 ottobre 1961 n. 2324.

L'accettazione del tesseramento e dell'affiliazione costituiscono autorizzazioni amministrative, rilasciate dalla federazione, che legittimano entrambe le parti a far parte del consesso associativo, condizionatamente al rispetto delle regole federali approvate dal CONI in forza della legge 426/1942. Questa norma legislativa riconosce all'ordinamento sportivo la legittimità ad attivare strumenti atti a tutelare la propria autonomia tramite i già ricordati vincolo sportivo e vincolo di giustizia.

I conflitti intervenuti nel periodo.

In questa fase storica, contraddistinta da una visione dello sport con forte connotazione ludica e con ancora scarsa influenza degli interessi economici, gli strumenti di tutela predisposti dall'ordinamento sportivo si sono rivelati sufficientemente efficaci nel ridurre al minimo i conflitti fra i due ordinamenti. Laddove è stata adita la giurisprudenza statale, in violazione del vincolo di giustizia, questa ha mostrato di condividere l'impianto della disciplina sportiva, in particolare: la legittimità del vincolo sportivo; la natura pubblicistica degli atti delle Federazioni (oltre che del CONI); la solidità della forma associativa. Soprattutto, è stata riconosciuta la atipicità del lavoro sportivo rispetto al normale rapporto di lavoro, ciò per una serie di elementi elencati dalla richiamata sentenza della Cassazione n.811/1963, in primis la sua nascita come attività nettamente individualistica (e non bilaterale) che presume la preventiva autorizzazione amministrativa; inoltre, per il fatto che tale rapporto comporta rischi non copribili da apposita forma obbligatoria di assicurazione¹⁵²; che tutela i danni in forma differente da quanto previsto dal comune infortunio sul lavoro;

¹⁵² Fino agli anni '60 disciplinata ancora dal R.D.L. 16/10/1934 n.2047, dal D.L. 12/5/1938 n.371, dal D.Lgs. 25/4/1948, n.613 e dal D.P. 4/10/1948, n.1363.

che presenta caratteristiche ravvisabili nell'attività artistica. In sostanza, tutta una fenomenologia ignota alla disciplina del collocamento.

In questa fase il fenomeno sportivo è fortemente relegato alla sfera del gioco e non è ancora stato impregnato dagli aspetti economici.

5.4. Il secondo intervento dell'ordinamento sovraordinato (1978-1999)

Il primo intervento legislativo dopo la legge 426/42 prende vita dopo oltre un trentennio e si rende necessario per superare la "circuitazione" venutasi a creare fra la disciplina sportiva e gli obblighi di collocamento previsti dallo Statuto dei lavoratori (legge 300/1970). Il contrasto viene evidenziato dal pretore di Milano che, con provvedimento del 7 luglio del 1978, blocca le trattative del cosiddetto calcio mercato. Dopo un intervento urgentissimo del Legislatore¹⁵³, mirato a far riprendere le trattative appena bloccate, viene avviata una più ampia riflessione sugli insorgenti interessi di ordine economico e lavoristico che stavano confluendo nel sistema sportivo¹⁵⁴,

¹⁵³ Antecedente alla legge n. 91/81, è il D.L. 14 luglio 1978 n. 367 convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 1978 n. 430, che ha anticipato alcuni contenuti riguardanti il rapporto di lavoro sportivo professionistico. Esso conteneva una interpretazione autentica della legge 300/1970 sul collocamento dei lavoratori subordinati e precisava che a detta legge non erano assoggettati gli atti (contratti o accordi) relativi all'acquisto e al trasferimento del "titolo sportivo" (titolarità a favore della società del diritto alle prestazioni sportive dei calciatori e degli altri atleti) riguardante i giocatori di calcio e gli atleti praticanti altri sport, nonché le assunzioni dei tecnici da parte delle società o delle associazioni sportive.

¹⁵⁴ La Corte di Giustizia Europea aveva già emesse alcune sentenze che configuravano il fenomeno in una veste nuova: sentenza 12 dicembre 1974, Walrave/U.C.I., in Raccolta delle sentenze della Corte di Giustizia, 1974, 1405) e sentenza 14 luglio 1976, Donà/Mantero, in Raccolta delle sentenze della Corte di Giustizia, 1976, 1333.

nel calcio in particolare. Le valutazioni conclusive vengono racchiuse nella nota legge 81/91 di liberalizzazione dell'esercizio dell'attività sportiva¹⁵⁵.

I punti qualificanti della norma in questione riguardano: a) la qualificazione del lavoratore sportivo professionista e la modalità di costituzione del rapporto di lavoro; b) la trasformazione delle associazioni sportive in società di capitale c) l'attribuzione alle Federazioni sportive di talune autonomie e compiti di vigilanza.

In ordine ai tesserati viene operata la distinzione tra dilettantismo e professionismo, intendendo quest'ultimo come l'attività svolta allo scopo di trarne un guadagno. In particolare, la legge opta per l'inquadramento come rapporto di subordinazione anziché autonomo¹⁵⁶; riconosce la libertà di stipulare un nuovo contratto alla scadenza del precedente per la durata massima di cinque anni; abolisce il vincolo sportivo sostituendolo con una "indennità di preparazione e promozione"¹⁵⁷; dichiara non applicabili allo sport professionistico una serie di norme valide per il normale

¹⁵⁵ Art. 1 legge 91/81: "l'esercizio dell'attività sportiva, sia essa svolta in forma individuale o collettiva, sia in forma professionistica o dilettantistica, è libera".

¹⁵⁶ All'art. 3 vengono però previste alcune eccezioni che qualificano il rapporto come autonomo.

¹⁵⁷ Non si trattò di completa liberalizzazione della circolazione degli atleti perché, per bilanciare le mancate entrate conseguenti all'abolizione del vincolo sportivo, si introdusse "l'indennità di preparazione e promozione" a cui aveva diritto la società che, al termine del contratto di lavoro, perdeva la proprietà del "cartellino" perché l'atleta sceglieva di sottoscriverlo con una altra società sportiva. In tal caso quest'ultima società doveva versare, alla società cedente, una indennità quantificata in base ad alcuni parametri stabiliti dalla Federazione (età dell'atleta, suo livello retributivo e raffronto tra le categorie in cui militano le società).

rapporto di lavoro¹⁵⁸ , fra cui quella che vieta il ricorso all'assunzione diretta.

Circa la modalità di costituzione del rapporto di lavoro vengono introdotte norme a carattere imperativo relative al contratto, pena nullità o inefficacia del medesimo¹⁵⁹, e viene reso possibile la negoziazione di clausole compromissorie con le quali devolvere al collegio arbitrale le controversie tra società e atleta professionista in materia economica.

Merita qui sottolineare che la legge 91/81 ha distinto la prestazione tecnica dell'atleta professionista dall'uso della sua immagine, prestazione quest'ultima che non rientra nel contratto di lavoro subordinato¹⁶⁰. Pertanto, la società datrice di lavoro non può più, come in passato, disporre liberamente, e nella sua interezza, del "patrimonio umano" acquisito per utilizzare, ad esempio a fini pubblicitari e/o di sponsorizzazione, le immagini dell'attività agonistica svolta dall'atleta; è necessario il consenso di quest'ultimo e l'eventuale ulteriore specifico accordo economico.

L'introduzione della figura del professionista sportivo non poteva lasciare inalterato lo status giuridico del suo datore di lavoro. Pertanto, con la legge viene ad esso imposta la forma di società di capitali¹⁶¹ pur con alcune anomalie, in particolare

¹⁵⁸ Le norme non applicabili riguardavano gli articoli 4, 5, 7, 13, 18, 33, 34 della legge 300/1070 (Statuto dei lavoratori); gli articoli 1, 2, 3,5, 6, 7, 8 della legge 604/1966 (contenenti norme sui licenziamenti individuali) e tutti gli articoli della legge 320/1962 (sui contratti di lavoro a termine).

¹⁵⁹ Forma scritta, aderenza ad un contratto-tipo le cui clausole sostituiscono eventuali clausole peggiorative introdotte, deposito del contratto presso la Federazione per l'approvazione e per finalità di controllo.

¹⁶⁰ Sanino M. Verde F., "il Diritto Sportivo", quarta edizione, Cedam.

¹⁶¹ Nella forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata.

sotto il profilo del lucro ¹⁶², che verranno superate con la legge di revisione n.586/1996, resasi necessaria per adeguare la norma dell'81 ai nuovi indirizzi del diritto comunitario culminati nella sentenza della Corte di Giustizia Europea sull'ormai famoso caso Bosman¹⁶³. Come noto, la Corte, dopo aver rigettato la prospettata analogia tra sport e cultura ed inquadrata l'attività sportiva come attività economica assoggettabile al Trattato di Roma, giunse alla conclusione che le norme sportive vigenti violavano l'articolo 48 (che sancisce la libera circolazione dei lavoratori tra gli Stati membri della Comunità Europea) e gli articoli 85 e 86 (che enunciano regole di concorrenza applicabili alle imprese). L'effetto della sentenza, come noto di tipo *self executing*, costrinse tutti i governi europei a precipitosi provvedimenti legislativi per: (i) abolire l'indennità di preparazione e promozione"; (ii) per eliminare le limitazioni ai trasferimenti e all'utilizzo degli atleti cittadini di Stati membri dell'Unione Europea; (iii) per introdurre correttivi alle problematiche prodotte sui bilanci delle società (che perdevano il diritto a riscuotere le indennità sulle future cessioni) e sul settore giovanile (non più incentivato dalle indennità e dalle limitazioni alla circolazione introcomunitaria). Alla soluzione di queste tematiche soccorre la richiamata legge 596/96 con una impostazione che fa definitivamente prevalere gli aspetti economici ed imprenditoriali (fra cui l'apertura allo sfruttamento del merchandising e dei diritti televisivi, nonché il riconoscimento

¹⁶² La versione del 1981 della legge prevede che gli utili conseguiti non possono essere distribuiti ai soci (lucro soggettivo), ma debbano essere interamente investiti nella società per il conseguimento esclusivo dell'attività sportiva (lucro oggettivo); analogamente, in caso di liquidazione della società, vi è il divieto di distribuire ai soli l'attivo eccedente il valore nominale delle azioni o delle quote possedute, assegnando tale residuo al CONI per il perseguimento delle finalità sportive proprie.

¹⁶³ Corte Giustizia Europea: sentenza Bosman rubricata come "C 415/93".

della remunerazione del rischio d'impresa) su quelli tipicamente sportivi ed agonistici¹⁶⁴.

La nuova normativa così integrata, dopo aver innovato profondamente lo status degli atleti e delle società sportive, non dimentica di coinvolgere nel cambiamento anche le Federazioni. Senza modificare la loro qualificazione di "organi del CONI" ex lege 426/42, viene ora precisato (art.14) che esse "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". Inoltre, ad esse viene riconosciuta autonomia tecnica, organizzativa e di gestione sotto la vigilanza del CONI (art. 14) nonché diventano espressamente destinatarie di poteri di controllo sulle società affiliate¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Con la ridetta norma si interviene sulla legge 91/81 all'art. 10 (i) per ampliare l'oggetto sociale (con l'aggiunta della possibilità di svolgere anche attività "connesse e strumentali" all'attività principale); (ii) per eliminare il divieto di lucro soggettivo (liberalizzando la distribuzione degli utili ai soci e riducendo al 10% la quota obbligatoria di reinvestimento da destinare alle scuole giovanili di addestramento e formazione tecnico-sportivo); (iii) per introdurre l'obbligo di nomina del collegio sindacale in deroga all'art. 2488 del c.c.. Inoltre, si interviene all'art. 6 con la revisione l'indennità di promozione e preparazione viene sostituita da un premio di addestramento e formazione tecnica (con revisione anche dell'art. 15 per l'esenzione di detto premio dal pagamento dell'IVA,) in favore della società presso cui l'atleta ha svolto la sua ultima attività dilettantistica o giovanile. Inoltre, all' art. 16 viene previsto che l'ammontare delle indennità di promozione e preparazione maturate alla data del 30 giugno 1996 possa essere iscritta fra le componenti attive patrimoniali ed ammortizzato in tre anni.

¹⁶⁵ La legge prevede, nella sua formulazione originaria, che le società sportive siano 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". Inoltre, tutte le deliberazioni "riguardanti esposizioni finanziarie, acquisti o vendita di beni immobili, o, comunque, tutti gli atti di straordinaria amministrazione, sono soggetti ad approvazione da parte delle Federazioni Sportive Nazionali cui sono affiliate". La stessa legge (art.13) prevede che, in caso di "gravi irregolarità di gestione", la federazione possa chiedere la messa in liquidazione della società inadempiente. Nella

La normativa emanata in questa fase storica considerata¹⁶⁶ ha fatto emergere la regolamentazione giuridica delle federazioni che manifesta vari aspetti non inquadrabili univocamente¹⁶⁷: la presenza, da un lato, di elementi rinvenibili in una struttura privatistica, data la forma associativa, e, dall'altro, di comportamenti che si qualificano come provvedimenti amministrativi in quanto giustificati da una specifica investitura nell'esercizio di una potestà pubblica. Da rilevare che la difficoltà di inquadrare questi due aspetti è stata all'origine di vari conflitti fra i due sistemi di giustizia nel periodo in esame.

I conflitti intervenuti nel periodo

La "deriva" dello sport nella direzione economica ha prodotto una accresciuta conflittualità con la giustizia statale, concentrata sulle controversie di natura disciplinare e amministrative.

reformulazione del 1996 l'attività di controllo delle federazioni viene circoscritta "al solo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi, al fine di verificarne l'equilibrio finanziario" con modalità e i principi approvati dal CONI.

¹⁶⁶ L'intervento normativo non si esaurisce con le leggi qui richiamate. Altri provvedimenti vengono adottati nel periodo, quali: la disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato: art. 8, co.12 L.6 agosto 1990 n.223; la legge antidoping L.29/11/1995 n.522 di ratifica degli accordi convenzione antidoping del consiglio di Europa stipulati il 16/11/1989.

¹⁶⁷ Aspetti che ha indotto la dottrina ad elaborare la teoria della cosiddetta *natura mista* del CONI. Secondo tale tesi, alla struttura delle Federazioni Sportive nazionali si deve operare una distinzione tra momento genetico e momento funzionale laddove in esse è da ravvisare la «permanenza dell'elemento genetico privatistico insieme con quello pubblico» poiché la federazione sportiva «acquisisce la propria qualificazione pubblicistica per un fatto meramente funzionale, inerente al proprio collegamento con il CONI, indipendentemente dal proprio fattore genetico che è e rimane un fatto (leggi contratto) privatistico in senso stretto, connesso ad una aggregazione del tutto spontanea e perciò a base volontaristica», Cassese S., "Sulla natura giuridica delle federazioni sportive", p. 121.

In merito all'illecito disciplinare la conflittualità fra ordinamenti si è concentrata su tre tipologie di provvedimenti della giustizia sportiva, cioè quelli a carattere:

1. espulsivo: le varie sentenze¹⁶⁸ del giudice amministrativo hanno rivendicato la propria competenza a conoscere tali controversie in quanto atti autoritativi lesivi di interessi legittimi, la cui valutazione non può essere eseguita da organi diversi da quelli a ciò istituzionalmente precostituiti;
2. interdittivi in via temporanea: i provvedimenti di squalifica o di inibizione a svolgere attività in ambito federale sono di interesse del giudice amministrativo quando sono "idonei ad incidere in misura sostanziale" sulla posizione giuridica soggettiva del tesserato¹⁶⁹;
3. pecuniario: "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 causa di un comportamento contrario al regolamento emanato dall'ente pubblico gestore delle manifestazioni sportive" (Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 1996, n. 108).

In ordine alle controversie di natura amministrativa (riguardanti atti delle federazioni e del CONI volti a precludere

¹⁶⁸ Si richiamano le principali sentenze al riguardo: 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.

¹⁶⁹ si richiamano al riguardo le sentenze del T.A.R. Lazio Sez. III, del 26 aprile 1986, n. 1641, idem,; idem, del 29 marzo 1999, n. 781); idem, del 16 aprile 1999, nn. 962 e 963.

la partecipazione di un soggetto all'ordinamento sportivo) due sono le tipologie di provvedimenti della giustizia sportiva su cui i giudici amministrativi si sono dichiarati competenti:

1. diniego al tesseramento di atleti (vedi Cons. Stato, Sez. VI, 12 dicembre 2000, n. 6564) e all'inclusione nei ruoli arbitrali (Cassazione, Sez. Unite, 3092 del 1986);
2. diniego all'iscrizione al campionato sportivo richiesto da società professionistiche (Consiglio di Stato, sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050; TAR Sicilia, Sezione di Catania, n. 802/1993 e n.929/1993).

Sulle questioni di natura tecnica non sono stati invece riscontrati conflitti intraordinamentali, anzi i giudici statali intervenuti hanno riconosciuto tale materia rientrante pacificamente nella presunta area dell'“indifferente giuridico” da parte dell'ordinamento generale¹⁷⁰.

Sulle questioni di natura economica afferenti il rapporto di lavoro professionistico non sono stati registrati conflitti intraordinamentali, considerato che la stessa legge 91/81 ha previsto la possibilità di incanalare le controversie o tramite l'arbitrato (art.4) o ricorrendo al giudice ordinario. Né la fattispecie può essere classificata fra quelle che hanno intaccato le prerogative dell'ordinamento sportivo, semmai la sua autonomia è stata difesa sottraendo la materia sportiva, ormai non più assimilabile alle attività culturali, alle previsioni

¹⁷⁰ Sentenza Corte di Cassazione, Sezioni Unite del 26 ottobre 1989, n. 4399: “le decisioni prese dagli organi di giustizia sportiva di una Federazione appartenente al CONI, 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”. Analogo orientamento è stato poi ribadito dalla giurisprudenza successiva (Trib. di Roma, 20 settembre 1996; T.A.R. Lazio, 24 ottobre 1985, n. 1613; idem, 15 luglio 1985, n. 1099).

dei vari articoli dello Statuto dei lavoratori e delle altre leggi sul lavoro richiamate in precedenza.

Per quanto concerne le controversie di natura economica intercorrenti fra società affiliate, esse sono state riservate alla giustizia sportiva¹⁷¹ in quanto relative al risarcimento per danni causati dai tifosi ed al premio di addestramento e formazione tecnica ex art. 6 legge 91/81 (aggiornato dalla legge 586/96). Anche per questa fattispecie non sono state registrate situazioni di conflitto.

5.5. Il completamento: autonomia compatibile o bilanciata (1999-2003)

E' stato già rilevato che l'affermata piena libertà di esercizio della pratica sportiva nonché la sfuggente qualificazione della natura degli atti delle federazioni sono la principale causa del ricorso ai giudici statali in violazione del vincolo di giustizia, comportamento tra l'altro incoraggiato dal fatto che gli stessi giudici statali di dichiaravano spesso competenti a decidere sulla controversia ad essi sottoposta.

Nella prospettiva della conciliazione delle due posizioni, cioè sovranità dello stato e autodichia delle federazioni sportive, è intervenuta il D.lgs 242/99 (c.d. riforma Melandri) di riordino degli organi sportivi. La sua principale novità è rappresentata dalla trasformazione¹⁷² delle federazioni in persone giuridiche di diritto privato senza finalità di lucro (art.15), seguita

¹⁷¹ Sempre in riferimento all'ambito calcistico, sono demandate alle apposite Commissioni Vertenze Economiche presso i Tribunali federali.

¹⁷² Il decreto si esprime in termini di trasformazione e non di privatizzazione *ex novo* VALORI G., "Il diritto nello Sport", Torino, 2005, *passim*.

dall'introduzione del principio della diretta partecipazione agli organi di atleti e tecnici (art.16).

Inoltre, con la medesima legge viene confermata la competenza delle federazioni a svolgere compiti a "valenza pubblicistica", non individuati analiticamente in quanto da svolgere in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI (art.15).

La legge tratta anche del CONI, a cui viene formalmente attribuita la soggettività giuridica di diritto pubblico (art.1) e la posizione di garante delle esigenze degli associati¹⁷³; con successivi interventi¹⁷⁴ viene completata la configurazione strutturazione dell'ente quale Istituzione apicale, in ambito nazionale, del movimento sportivo internazionale.

Nel corso del 2003 fra i due sistemi di giustizia si consuma un conflitto di entità forse superiore a quello che nel 1978 aveva richiesto l'urgente intervento legislativo in materia di professionismo sportivo. Lo scontro si conclude nell'arco di quattro mesi (da metà aprile a metà agosto) e vede coinvolti varie squadre di calcio e vari TAR locali, oltre che le istituzioni sportive (CONI e FIGC).

La contesa prende corpo da una ordinaria contestazione avanzata da una società calcistica¹⁷⁵ penalizzata, a suo dire,

¹⁷³ Stabilisce l'art 1 del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 che «Il Comitato Olimpico nazionale italiano, di seguito denominato C.O.N.I., ha personalità di diritto pubblico, ha sede in Roma ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali».

¹⁷⁴ Come noto, il riassetto viene a completarsi con la legge 138/2002 (che conferisce alla neonata CONI servizi s.p.a., interamente partecipata dal MEF, tutte le attività strumentali del CONI: personale, rapporti attivi e passivi, gestione giochi e scommesse) e con la "riforma Pescante" che riconosce il CONI « Confederazione delle Federazione Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate» (art., 1 , comma 1).

¹⁷⁵ Nell'incontro valido per il campionato di serie B, si gioca la partita Catania-Siena, terminata in pareggio. Poiché il Siena

da un risultato di gioco viziato da violazione disciplinare della squadra avversaria e che, se confermato, avrebbe condannato la suddetta squadra alla retrocessione nella categoria inferiore. Gli organi di giustizia sportiva rigettano il ricorso in primo grado, ma lo accolgono in secondo grado, confermando così la permanenza della squadra attrice nella categoria di campionato. Avverso a questa decisione, le altre squadre danneggiate dal provvedimento¹⁷⁶ fanno ricorso alla Corte federale la quale riformula la decisione di secondo grado confermando l'originario risultato del campo. Alla squadra attrice non rimane che appellarsi alla giustizia statale, seppur in violazione del vincolo di giustizia. Il TAR locale, dopo essersi dichiarato competente a decidere (disconoscendo quindi l'applicabilità del vincolo di giustizia), ribalta la decisione del giudice sportivo. La FIGC reagisce sia sul piano disciplinare per la violazione regolamentare, sia appellandosi alla sentenza per il riconoscimento delle proprie prerogative di autonomia; decisione quest'ultima inutile in quanto i giudici amministrativi confermano l'operato del TAR di primo grado. Al rifiuto della FIGC di dare esecuzione alla sentenza segue la nomina del commissario ad acta il quale, data anche la prossimità dell'inizio del campionato, provvede a emanare il nuovo calendario degli incontri sportivi in linea con la sentenza del TAR e, nel contempo, avvia presso la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport (CCAS) una procedura di arbitrato fra tutte le squadre coinvolte, nella prospettiva di tenere ancora aperta la possibilità di una soluzione interna, alternativa alla sentenza del giudice amministrativo. Quest'ultimo insorge annullando il tentativo di eludere gli effetti della sentenza

schiera in campo un giocatore che risultava già squalificato e il Catania deferisce il Siena alla Commissione Disciplinare.

¹⁷⁶ Si tratta delle squadre che avrebbero dovuto passare nel campionato inferiore in sostituzione del Catania.

ormai esecutiva¹⁷⁷ (per giunta, da parte di un ordinamento sotto ordinato) e nomina un nuovo commissario ad acta al fine di ottemperarla. Parallelamente stava avanzando un'altra procedura di giudizio, avviata da una delle altre squadre¹⁷⁸ indirettamente coinvolte per una supposta violazione disciplinare da parte della squadra vincitrice della controversia de quo; detta violazione, se accolta, avrebbe ugualmente condannato quest'ultima squadra alla retrocessione, ma questa volta per altra via¹⁷⁹. Anche questa controversia ripercorre le medesime tappe della prima, palleggiandosi fra giustizia sportiva e quella amministrativa, fino al pronunciamento definitivo del TAR, che annulla gli effetti della decisione del giudice sportivo favorevole all'accoglimento della violazione disciplinare¹⁸⁰, mettendo così fine alla estenuante "campagna giudiziale" con il ripristino degli effetti della sentenza relativa alla prima controversia. Dopo questo scontro fra soggetti convinti di aver entrambi ragione in punta di diritto, non rimaneva che appellarsi al Legislatore; invito che il presidente del CONI non ritardò a fare e a cui il Governo rispose quasi immediatamente con il decreto legge 19 agosto 2003 n. 220, convertito con modifiche nella Legge 280 del 17 ottobre 2003.

¹⁷⁷ Il TAR di Catania ritenendo il provvedimento della federazione del rinvio alla Camera arbitrale "elusivo del giudicato amministrativo cautelare". Secondo il TAR, la ri-iscrizione del Catania nella serie B deve essere definitiva e non può pertanto essere soggetta ad ulteriori gradi di giudizio. Dure reazioni di CONI e FIGC che ritengono il nuovo intervento del TAR un attacco all'autonomia dello sport.

¹⁷⁸ Trattasi del Venezia Calcio contro il Catania calcio per la richiesta di riconoscimento della vittoria a tavolino relativamente ad un incontro perso sul campo di gioco.

¹⁷⁹ L'accoglimento della pretesa del Venezia, avrebbe comportato la retrocessione del Catania, cioè il medesimo effetto scaturente, in caso di esito negativo, dalla controversia con il Siena calcio.

¹⁸⁰ Il CAF aveva assegnato al Venezia Calcio la richiesta vittoria a tavolino Decisione a cui il Catania si era opposta facendo ricorso al TAR di Catania che riconosce le ragioni del ricorrente.

Data l'urgenza con cui se ne reclamava la sua emanazione, soprattutto al fine di evitare il ripetersi del poco edificante spettacolo appena andato in scena, questa legge non poteva essere particolarmente innovativa; d'altra parte si trattava di eliminare anomalie registrate nel precedente ventennio e che i giudici non riuscivano a dirimere, evidentemente incapaci di bilanciare il principio dell'autonomia sportiva con la complessità di un fenomeno che aveva abbandonato le sue specificità originarie a causa del sopraggiungere di interessi economici estesi.

Al legislatore spettava quindi il compito di individuare il giusto equilibrio tra il vincolo di giustizia, fino ad allora utilizzato per tenere unito l'intero sistema sportivo sotto le stesse regole, e il concreto delinarsi delle controversie il cui contenuto poteva ledere diritti soggettivi costituzionalmente garantiti. In altre parole, si trattava di: (i) attenuare la portata assoluta del vincolo di giustizia, (ii) chiarire la ripartizione delle competenze e (iii) rendere omogeneo l'indirizzo del giudice amministrativo individuando un unico Tribunale al fine di evitare "campanilismi" da parte dei giudici locali¹⁸¹).

A conti fatti si può sostenere che l'obiettivo di ridurre le aree di conflitto infra ordinamentale sia stato conseguito, soprattutto dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 49 dell'11 febbraio 2011 che, facendo proprio la precedente impostazione del Consiglio di Stato n. 5782/2008, ha confermato la legittimità dell'intero impianto della legge 280/2003.

L'elemento peculiare di queste due sentenze riguardano la c.d. "tutela per equivalente" applicabile alle controversie disciplinari, in riparazione di riconosciuti errori della giustizia

¹⁸¹ Lubrano E., "I rapporti tra ordinamento ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione", p. 31.

sportiva. In sostanza, il giudice amministrativo che non condivide la decisione disciplinare assunta da quello sportivo non può annullare la decisione di quest'ultimo, ma deve limitarsi a quantificare un risarcimento del danno per l'equivalente.

Considerato anche questo chiarimento, tra l'altro non marginale, le prescrizioni operative della legge 280/2003 possono racchiudersi nei seguenti punti:

- ✓ l'ordinamento sportivo nazionale rappresenta una articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale ed opera in base al principio di autonomia che la Repubblica riconosce¹⁸² e favorisce¹⁸³, "salvi i casi di rilevanza" per l'ordinamento statale di situazioni giuridiche soggettive che possono emergere nell'ordinamento sportivo;
- ✓ le controversie aventi ad oggetto materie di natura tecniche sono di competenza esclusiva della giustizia sportiva in quanto ritenute irrilevanti per l'ordinamento statale;
- ✓ le controversie aventi ad oggetto materie di natura disciplinare sono di competenza della giustizia sportiva, ma le sue decisioni possono essere appellate esclusivamente presso il TAR del Lazio al solo fine della tutela per equivalente e a condizione che siano stati preliminarmente percorsi i gradi di giustizia sportiva (c.d. pregiudiziale sportiva);
- ✓ le controversie aventi ad oggetto atti degli organi sportivi (federazioni e CONI), che non rientrano fra quelle di natura tecnica o disciplinare, sono ancora di

¹⁸² Con riferimento alla normazione e organizzazione (art. 2 lett.a) legge 280/2003) e all'autodichia (art.2, lett.b) delle medesima legge.

¹⁸³ Ad esempio, attraverso le clausole compromissorie e l'azione volta a ridurre le aree di potenziale conflitto con l'ordinamento statale.

competenza della giustizia sportiva e, nel rispetto della pregiudiziale sportiva, possono essere successivamente sindacate dal TAR del Lazio per l'eventuale azione "demolitoria" della decisione sportiva (e senza applicare la tutela per equivalente);

- ✓ le controversie relative ai rapporti patrimoniali fra i soggetti sportivi possono, a scelta delle parti, essere risolte tramite clausole compromissorie (inquadabili nella c.d. "giustizia privata") o alternativamente con il ricorso al giudice ordinario;

I conflitti intervenuti nel periodo

Con l'emanazione della nuova legge cessano i conflitti infra ordinamentali, ma si apre un conflitto nell'ambito della giustizia amministrativa (fra il TAR del Lazio ed il Consiglio di Stato) in ordine alle controversie di natura disciplinare.

Infatti, nel quadriennio successivo all'emanazione della nuova norma il giudice amministrativo di primo grado ha spesso ritenuto che il proprio intervento potesse pacificamente estendersi fino alla eventuale caducazione dell'atto del giudice sportivo¹⁸⁴. Questa interpretazione viene però contestata dal

¹⁸⁴ In proposito, del T.A.R. Lazio, Sez. III Ter, si richiamano le seguenti ordinanze: a) n. 4332 del 28 luglio 2004 (accoglimento ricorso contro una sanzione disciplinare pecuniaria a carico di un tesserato sportivo allenatore di cavalli); b) n.2244 del 21 aprile 2005 (accoglimento ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione in classifica 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); c) n. 2801 del 28 aprile 2005 (riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 4 mesi a carico di un calciatore di Serie A); d) n. 13616 del 14 dicembre 2005 (riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 12 mesi a carico di un calciatore del campionato di Eccellenza); e) n. 4666 del 22 agosto 2006 (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) n. 7331 del 22 agosto 2006 (riconosciuto ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione in classifica a carico di una società di calcio di Serie D); g) n. 1664 del 12 aprile 2007 (riconosciuto ammissibile il ricorso contro una sanzione

Consiglio di Stato (sez. VI, n. 5782 del 25 novembre 2008) in occasione dell'appello alla sentenza del TAR n. 5645 del 21 giugno 2007. L'organo amministrativo di secondo grado non condivide la lettura costituzionalmente orientata dell'articolo 2 della legge, fino al quel momento fatta dal TAR del Lazio, e dichiara pertanto non ammissibile il ricorso proposto adducendo un difetto assoluto di giurisdizione da parte del giudice amministrativo sulle questioni disciplinari¹⁸⁵. Il Consiglio ritiene, inoltre, che "la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno (eziologicamente connesso all'illegittimità provvedimentoale), 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"¹⁸⁶.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma primo, lett. b) e comma 2, d.l. n. 220/2003, con riguardo agli artt. 24, 103 e 113 della Carta fondamentale, viene sollevata dal TAR Lazio (sez. III ter, n. 241 dell'11 febbraio 2010).

Il giudice delle leggi, con sentenza 49/2011, accoglie l'interpretazione del Consiglio di Stato, per cui "qualora la situazione soggettiva abbia consistenza tale da assumere nell'ordinamento statale la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, il giudice amministrativo, titolare della giurisdizione esclusiva in materia, può accordare

disciplinare di squalifica del campo a carico di una società di calcio di Serie A); h) n. 5280 del 8 giugno 2007 (riconosciuto ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica a carico di un Arbitro di calcio della CAN di serie A e B); i) n. 5645 del 21 giugno 2007 (riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione di sei punti a carico di una società di calcio di Serie B).

¹⁸⁵ Condividendo il Consiglio l'orientamento espresso dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (sent. n. 1048, dell'8 novembre 2007).

¹⁸⁶ Consiglio di Stato, sez. VI, n. 5782 del 25 novembre 2008.

esclusivamente la tutela risarcitoria. Il G.A. non può, quindi, annullare gli atti che avrebbero prodotto i danni risarcibili, poiché essi sono sottratti alla giurisdizione statale in virtù del principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo¹⁸⁷. La Corte, quindi, conferma l'autonomia dell'ordinamento sportivo nell'irrogare sanzioni disciplinari, ma riconosce la possibilità di agire in giudizio per la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, volta ad ottenere il risarcimento del danno.

Questa decisione dell'organo costituzionale ha posto fine alla conflittualità infraordinamentale che aveva toccato nell'ultimo quarto del secolo scorso il suo livello massimo. La dottrina ha accolto la decisione della Corte sostenendo l'avvenuto "compromesso"¹⁸⁸ o la "delimitata" autonomia¹⁸⁹.

Al fine di un giudizio conclusivo sull'autonomia non bisogna dimenticare che sulle questioni tecniche nulla è stato modificato rispetto alla fase ritenuta di massima autonomia (par. 5.3). Vero è che sugli aspetti disciplinari novità sono intervenute rispetto a quel periodo; trattasi però di adattamenti necessari in considerazione del fatto che lo sport non può essere considerato mero spettacolo, come sostenuto dalla Corte di Giustizia Europea in occasione della richiamata sentenza sul caso Bosman. Ormai il fenomeno sportivo ha incorporato altri profili più rilevanti, fra cui quello economico, che possono incidere sui

¹⁸⁷ La possibilità di ottenere un risarcimento da parte del giudice statale esclude la violazione dell'art. 24 Cost., tanto più che «le ipotesi di tutela esclusivamente risarcitoria per equivalente non sono certo ignote all'ordinamento. Infatti, è proprio una disposizione del codice civile, vale a dire l'art. 2058 cc, a prevedere il risarcimento in forma specifica ("qualora sia in tutto o in parte possibile"), peraltro sottoposta al potere discrezionale del giudice il quale "può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore".

¹⁸⁸ Fantini S., "La soluzione di compromesso della sentenza della Corte Costituzionale 49/2011".

¹⁸⁹ Cestaro L., "Assalto all'autonomia sportiva", Altalex, 2012.

diritti dei tesserati e affiliati visti non solo come partecipanti ad una formazione sociale, ma come cittadini portatori di interessi più ampi a cui non può essere negata la relativa tutela.

CAPITOLO 6

CONCLUSIONI: L'AUTONOMIA RESPONSABILE

La sentenza della Corte Costituzionale è rilevante per almeno due aspetti, uno di natura operativa e l'altro di portata più generale.

Operativamente, sono state rimosse quelle criticità che alimentavano le residue situazioni di conflitto fra i vari organi di giustizia anche se, come ha sostenuto parte della dottrina, al prezzo di qualche compromesso.

Sotto un profilo più generale, il principio di autonomia dell'ordinamento settoriale è stato affiancato dal concetto di responsabilità civile. A ben vedere questa novità può essere considerata un passo avanti per la ricerca dell'equilibrio fra ordinamenti.

Infatti, la previsione dell'istituto della tutela per equivalente in surrogazione dell'annullamento di decisioni assunte dal giudice sportivo, costituisce un soddisfacente accomodamento sia per chi rivendica l'autonomia come condizione necessaria al perseguimento degli obiettivi specifici dell'ordinamento settoriale, sia per chi potrebbe risultare "vittima" di un errato esercizio di tale autonomia.

Il contrappeso che può essere attivato in caso di contestazione del provvedimento sportivo e di conseguenza dell'autonomia può produrre un ulteriore effetto: quello di rappresentare per l'ordinamento un concreto stimolo a migliorare i livelli di professionalità interni.

In tale prospettiva deve essere collocata la riforma del sistema di giustizia sportiva, entrata in vigore nel 2014 con l'intento di garantire un processo il più possibile giusto ed equo attraverso la codifica del c.d. "giusto processo"¹⁹⁰ che ha introdotto principi in tema: di parità delle parti e del contraddittorio; di trasparenza nella formazione degli organi giudicanti e nella comunicazione; di rispetto della ragionevole durata del processo.

L'aver modellato il procedimento di giustizia sportivo sul modello della giustizia statale non potrà non avere ricadute sulla riduzione della frequenza di revisione delle decisioni sportive da parte del giudice statale.

Infatti, l'azione di quest'ultimo per la conoscibilità della controversia risulterà indubbiamente favorita dalla constatazione che sono state applicate norme processuali condivise; inoltre, un tale riscontro può agevolare l'adesione del giudice alla costruzione dell'orientamento che ha guidato la decisione presa in ambito sportivo; dal ch      altamente probabile che venga confermato l'operato sportivo e, laddove non    consentita l'azione demolitoria, venga rigettata la pretesa risarcitoria.

¹⁹⁰ Il CONI ha accolto il richiamo al "giusto processo" all'interno di due documenti normativi: in primo luogo, l'art. 2, comma 8, del nuovo Statuto C.O.N.I. riconosce al Comitato Olimpico nazionale un ruolo di garanzia volto ad assicurare procedimenti giusti nella risoluzione delle controversie sportive; in virt   di tale norma ogni atto della giustizia sportiva potr   essere considerato valido solo se giunto a termine di un giusto processo. In secondo luogo, il Consiglio Nazionale del C.O.N.I., dimostrando di essere concorde con l'esigenza di adeguare la Giustizia sportiva ai canoni del giusto processo, ha emanato i c.d. "principi di giustizia sportiva" art 2, 2, creando una sorta di "statuto" dei diritti processuali nell'ordinamento sportivo, ed imponendone il recepimento alle singole federazioni, nei rispettivi regolamenti.

È altrettanto probabile che l'uso responsabile dell'autonomia da parte degli organi sportivi, già introdotto con il giusto processo, trovi applicazione anche nelle materie tecniche al fine di prevenire il più possibile il manifestarsi di controversie di gioco. In proposito, non può non negarsi come anche le questioni tecniche possono assumere una potenziale rilevanza anche per l'ordinamento statale, laddove ad esempio un'errata valutazione tecnica (convalida o meno di un risultato sul campo) può determinare conseguenze dirette e rilevanti, oltre che sotto il profilo tecnico agonistico (assegnazione o meno di un titolo), anche sotto quello giuridico-economico (partecipazione o meno a competizioni successive), dal momento che il provvedimento tecnico potrebbe determinare evidenti conseguenze economiche per l'affiliata-società di capitali con finalità di lucro e quindi una rilevanza lesiva degli interessi giuridicamente rilevanti (art. 41 Cost.: diritto di iniziativa economica)¹⁹¹.

Pertanto, anche se attualmente le questioni tecniche sono escluse dall'applicazione della tutela per equivalente, è difficile continuare a ipotizzare che questo orientamento rimanga imm modificabile alla luce della sempre maggior crescente presenza di forti interessi economici nel settore dello sport. Agli

¹⁹¹ Sul punto esiste dottrina che ha sostenuto che dal punto di vista concettuale, esiste la possibilità che il giudice ordinario prenda in esame la domanda avanzata dai giocatori di una squadra di calcio che non hanno potuto vincere il premio di partita in forza di una decisione sportiva da loro ritenuta irregolare. Anche questa è materia giurisdizionale. Ramat M., "Ordinamento sportivo e processo", in Riv.dir.sport., 1957, p. 155. Recentemente, Caprioli R., "L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato", Napoli, 1997, p. 146 ss. Sul problema della rilevanza delle questioni tecniche: 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.

organi sportivi non rimane quindi che prepararsi a fronteggiare la prospettiva, non lontana, di ampliamento delle tutele per equivalente alle questioni tecniche. E per prevenire ed evitare l'errata applicazione delle regole sportive, la soluzione più efficace va ricercata nel potenziamento sia del capitale umano che del capitale tecnologico.

BIBLIOGRAFIA

- Bigavi W., *La professionalità dell'imprenditore*, Cedam, Padova, 1948.
- Bonadonna G., *Aspetti costituzionali dell'ordinamento sportivo*, in Riv. Dir. Sport., 1965.
- Bonini F., *Le istituzioni sportive italiane: storia e politica*, Torino 2006.
- C.I.O., *Carta Olimpica*.
- C.O.N.I., *Libro bianco dello Sport Italiano*, 2012.
- CALZONE S. N., *Il Coni ente pubblico nella legislazione vigente*.
- Caprioli R., *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Napoli, 1997.
- Carnelutti F., *Figura giuridica dell'arbitrato sportivo*, in Rivista dir. Proc., 1953.
- Carta europea dello Sport*, Consiglio d'Europa 1992.
- Cassese S., *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive*.
- Cesarini Sforza W., *Il diritto dei privati*, Milano, ristampa, 1963, originariamente in Riv. it. sc. giur., 1929.
- Cesarini Sforza W., in *Teoria della istituzione e della fondazione*, Milano, 1967.
- Cesarini Sforza W., *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in Foro it., 1933.
- Cestaro L., *Assalto all'autonomia sportiva*, Altalex, 2012.
- Code, Statutes of ICAS and CAS.
- Colantuoni L., *Diritto sportivo*, Torino, 2009.
- D.L., 14 luglio 1978 n. 367, convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 1978 n. 430.
- D.lgs 15/2004.

Decreto 242/1999.

Deliberazione n. 1518 del Consiglio Nazionale CONI del 15 luglio 2014.

Di Nella L., *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999.

Di Nella L., *La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo*, in *Riv.dir.sport.*, 1998.

Fantini S., *La soluzione di compromesso della sentenza della Corte Costituzionale 49/2011.*

Fazzalari E., voce *Arbitrato*, in *Dig. Priv.*, sez. civ.

Forlenza O., *Il riordino del CONI*, in *Giorn. Ammin.*, 11/2003.

Frosini T. E., *L'arbitrato sportivo: teoria e prassi*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Furno C., *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Rivista trimestrale diritto processuale civile*, 1952.

Giannini M. S., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996.

Giannini M. S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, *Riv. dir. sportivo* 1949.

Grassani M., *Dizionario giuridico dello Sport dalla A alla Z*, Bradipo Libri, Torino, 2008.

Kelsen H., *La teoria pura del diritto*, Torino, 1966.

Legge 300/1970.

Legge 91/1981.

Legge 138/2002.

Legge 280/2003.

Lubrano E., *I rapporti tra ordinamento ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, Giuffrè.

Lubrano E., *L'ordinamento giuridico del giuoco calcio*, Istituto Editoriale Regioni Italiane, Roma, 2004.

Luiso F. P., *La giustizia sportiva*, Milano, 1975.

Lupo D., Rossetti. M, Sirotti Gaudenzi A., Il nuovo codice della giustizia sportiva. Disciplina e commento. Maggioli Editore, 2015.

Mandrioli C., Carratta A., Diritto processuale civile, vol III, Torino 2014.

Manfredi G., Ordinamento Statale e ordinamento sportivo tra pluralismo giuridico e diritto globale. Dir. amm, 2012.

Marani Toro, A. e I., Gli ordinamenti sportivi, Milano, 1977.

Morbidelli A., Giudice Amministrativo ed 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.

Moretti A., Pignata G.; Sport, Grande dizionario enciclopedico.

Musumarra L., I soggetti dell'ordinamento sportivo, in Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo, a cura di C. Alvisi, Milano, 2005.

Napolitano G., Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrativo, in Giorn. Dir amm., 2004.

Napolitano G., L'adeguamento del regime giuridico del CONI e delle Federazioni sportive, in Giorn. Dir. Amm., n.4, 2004.

Nicolella G., Diritto dello sport, Altalex.

Osservatorio dei Minori, "Bambini e adolescenti nel 2000".

Piccardo E., Commentario alla legge 23 marzo 1981, n. 91, in Nuove leggi civili commentate, 1982.

Punzi C., convegno su la Giustizia nello Sport. Rapporti tra ordinamento sportivo e giurisdizione dello Stato,1986.

Ramat M., Ordinamento sportivo e processo, in Riv.dir.sport., 1957.

Rigozzi A. e Hasler E., La riforma del codice dell'arbitrato in materia sportiva (codice TAS) nel 2011, 2012 e 2013.

Romano S., L'ordinamento giuridico, Torino, 1966.

Sanino M., Diritto sportivo, Padova, 2002.

Sanino M., L'arbitrato sportivo in Italia, in Riv.dir.sport, 1993.

Sanino M. Verde F., Il Diritto Sportivo, CEDAM.

Sannoner V., La Costituzione italiana e lo sport, in Mastrangelo D.(a cura di), Aspetti giuspubblicistici dello sport, Bari, 1994.

Statuto C.O.N.I.

Stincardini R., Tribunale Arbitrale della Sport. Analisi della riforma 2010 del codice in Riv. Dir. Econ. dello Sport vol VI Fasc 1, 2010.

Tizzano A., Il trattato di Amsterdam, Padova, 1998.

Valori G., Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione. Torino, 2005.

Vigoriti V., Il Tribunal Arbitral du Sport: struttura, funzioni, esperienze, in Riv. Arb., 2000.

Will M. R., Les structures du sport international, Bruxelles, 1995.

GIURISPRUDENZA

Cass., 21 ottobre 1961, n. 2324.

Cass., 2 aprile 1963, n.81.

Cass., 9 marzo 1971, n. 649.

Cass., 11 febbraio 1978, n. 1625.

Cass., S.U., 9 maggio 1986, n. 3092.

Cass., S.U., 26 ottobre 1989, n. 4399.

Cass., sez. lav., 6 aprile 1990, n. 2889.

Cass., 17 novembre 1999, n.12728.

Cass., 28 settembre 2005, n.18019.

Cass., 27 settembre 2006, n.21005.

Cons. di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, 8 novembre 2007, n. 1048.

Cons. Stato, 20 dicembre 1993, n. 997.

Cons. Stato, 30 settembre 1995, n. 1050.

Cons. Stato, sez. VI, 18 gennaio 1996, n. 108.

Cons. Stato, 20 dicembre 1996, n. 996.

Cons. Stato, sez. VI, 7 luglio 1996, n. 654.

Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2006, n.527.

Cons. Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782.

Corte Costituzionale, n.49/2011.

Corte di Giustizia, C 36/74, Walrave c. UCI; C 13/76, Donà c. Mantero; in Raccolta delle sentenze della Corte di Giustizia, 1974.

Corte Giustizia Europea, C 415/93.

T.A.R. Lazio, Sez. III, 13 ottobre 1980, n. 882.

T.A.R. Lazio, 4 aprile 1985, n. 364.

T.A.R. Lazio, 15 luglio 1985, n. 1099.

T.A.R. Lazio, 23 agosto 1985, n. 1286.

T.A.R. Lazio, 24 ottobre 1985, n. 1613.

T.A.R. Lazio, 18 gennaio 1986, n. 103.

T.A.R. Lazio, Sez. III, del 26 aprile 1986, n. 1641.

T.A.R. Lazio, 8 febbraio 1988, n. 135.

T.A.R. Lazio, 25 maggio 1989, n. 1079.

T.A.R. Lazio, Sez. III, 16 luglio 1991, n. 986.

T.A.R. Emilia Romagna, Sez. I, 4 maggio 1998, n. 178.

T.A.R. Lazio, 29 marzo 1999, n. 781.

T.A.R. Lazio, 16 aprile 1999, nn. 962 e 963.

T.A.R. Lazio, sez III, 19 marzo 2008, n.2472.

T.A.R. Lazio, Sez. III Ter ordinanze n. 4332 del 28 luglio 2004; n.2244 del 21 aprile 2005; n. 2801 del 28 aprile 2005; n. 13616 del 14 dicembre 2005; n.

4666 del 22 agosto 2006; n. 7331 del 22 agosto 2006; n. 1664 del 12 aprile 2007; n. 5280 del 8 giugno 2007; n. 5645 del 21 giugno 2007.

TAS 92/63 G. v/ FEI in Digest of TAS Award 1986-1998 in *Riv. dir. sport.*, 1994.

Trib. Ravenna, 14 settembre 1994, in *Foro it.*, I, 1995, c 766.