

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI “FEDERICO II”**

**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA**



**TESI DI LAUREA  
IN  
DIRITTO SPORTIVO**

**Le Federazioni Sportive**

**Relatore**

**Ch.ma Prof.ssa**

**Oriana Clarizia**

**Candidato**

**Luigi Gaudiosi**

**Matricola 991032310**

**Anno Accademico 2019/2020**

«La scienza non cerca(va) più di conoscere la realtà,  
ma soltanto di intervenire su di essa per governarla»  
(Giorgio Agamben)

## INDICE

### CAPITOLO I

#### ORDINAMENTO STATALE E ORDINAMENTO SPORTIVO

1.	Esiste un ordinamento giuridico sportivo?.....	5
1.1	La teoria istituzionalistica.....	5
1.2	I dati positivi.....	6
2.	I caratteri dell'ordinamento sportivo.....	7
2.1	Ordinamento polisportivo o ordinamenti monosportivi .....	7
2.2	Ordinamento internazionale e ordinamenti nazionali.....	10
2.3	<i>Global sports law</i> .....	12
2.4	<i>Lex sportiva e lex mercatoria</i> .....	17
2.5	L'ordinamento sportivo come ordinamento settoriale.....	19
3.	I rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo.....	19
3.1	Nella teoria generale.....	20
3.2	Nel diritto internazionale.....	27
3.3	Nella dottrina costituzionale.....	34

### CAPITOLO II

#### FEDERAZIONI SPORTIVE NAZIONALI

1.	La <i>vexata quaestio</i> della natura giuridica delle Federazioni.....	43
2.	Le Federazioni come organismi di diritto pubblico.....	56
3.	Federazioni e pubbliche amministrazioni.....	63
3.1	Amministrazione a geometria variabile.....	63

3.2	Federazioni sportive e elenco Istat.....	65
3.3	Soggetti privati, pubblicizzazione e discipline derogatorie.....	69

### CAPITOLO III

#### GLI ATTI DELLE FEDERAZIONI SPORTIVE

1.	Autonomia delle Federazioni sportive.....	74
1.1	I caratteri dell'autonomia.....	74
1.2	I limiti dell'autonomia.....	76
2.	Regolamenti e fonti del diritto.....	83
3.	Contratto e regolamenti federali.....	89

### CAPITOLO IV

#### FEDERAZIONI E GIUSTIZIA SPORTIVA

1.	Giurisdizione e rapporti tra ordinamenti.....	99
1.1	I fondamenti della giustizia sportiva.....	99
1.2	Natura e limiti del vincolo di giustizia sportiva.....	101
2.	Il difficile equilibrio del riparto di giurisdizione.....	106
2.1	Il criterio delle situazioni giuridiche.....	106
2.2	L'impianto del decreto legge 19 agosto 2003, n.220.....	108
2.3	L'ampiezza della clausola di rilevanza.....	111
2.4	Giustizia disciplinare e risarcimento del danno.....	114
	CONCLUSIONI.....	118
	BIBLIOGRAFIA.....	120

## CAPITOLO I

### ORDINAMENTO STATALE E ORDINAMENTO SPORTIVO

SOMMARIO: 1. Esiste un ordinamento giuridico sportivo? – 1.1 La teoria – 2.1 Ordinamento polisportivo o ordinamenti monosportivi – 2.2 Ordinamento internazionale e ordinamenti nazionali - 2.3 *Global sports law* – 2.4 *Lex sportiva* e *lex mercatoria* – L'ordinamento sportivo come ordinamento settoriale – 3. I rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo – 3.1 Nella teoria generale – 3.2 Nel diritto internazionale – Nella dottrina costituzionale.

# 1 Esiste un ordinamento giuridico sportivo?

## 1.1 La teoria istituzionalistica

Studiare le Federazioni Sportive significa tornare a riflettere sul concetto di ordinamento giuridico.

Precisamente occorre collocare il tema nel dibattito sull'esistenza di un ordinamento giuridico sportivo ed eventualmente dei suoi rapporti con l'ordinamento statale<sup>1</sup>. Si potranno così avere delle prime coordinate utili ad orientarsi in uno spazio altrimenti labirintico.

La prima domanda da porsi è dunque: esiste un ordinamento giuridico sportivo? Coloro i quali propendono per una soluzione positiva aderiscono alla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, elaborata da Santi Romano<sup>2</sup> agli inizi del secolo XX. Rifiutando l'identificazione tra diritto e statualità<sup>3</sup>, il giurista palermitano ipotizza la presenza nella stessa comunità statale di più ordinamenti, ciascuno dei quali espressione di un'istituzione, ovvero un gruppo sociale definito. Elementi fondamentali<sup>4</sup> di ciascun ordinamento sono la plurisoggettività, la normazione e l'organizzazione.

La plurisoggettività è definita come «l'esistenza di un congruo numero di soggetti, persone fisiche o enti legati dall'osservanza di un corpo comune di norme, alle quali essi attribuiscono valore vincolante»<sup>5</sup>. La normazione è l'insieme gerarchicamente ordinato di queste disposizioni. L'organizzazione infine è definita come la struttura di persone fisiche e servizi che possiede carattere «permanente e duraturo, ed esercita sui soggetti componenti

---

<sup>1</sup> Per far ciò sarà utile seguire il metodo inaugurato dal giurista romano Servio Sulpicio Rufo, riassumibile nell'espressione "definisci e dividi": chiarire i concetti per tracciarne i reciproci confini attraverso un'ideale *actio finium regundorum*. (Per un'analisi storica si veda P. GIUNTI, *La fondazione romanistica*, Firenze University Press, 2019, vol.II, p.341.)

<sup>2</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, 1945.

<sup>3</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 13ª ed., Milano, 2013, p.12-14

<sup>4</sup> G. LIOTTA, *Lezioni di diritto sportivo*, 4ª ed., Milano, 2018, p.13

<sup>5</sup> M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, p.10

l'ordinamento un potere, che limita, in nome dell'interesse del gruppo, le libertà di ciascun soggetto».<sup>6</sup>

Non può dubitarsi che questi tre elementi sussistono nel caso di specie. Lo sviluppo dell'apparato normativo, organizzativo e giurisdizionale in ambito sportivo non permette di sostenere soluzioni differenti.

Si può dunque affermare che, con riferimento alla teoria romaniana, l'ordinamento sportivo è un ordinamento giuridico.

Da tale conclusione tuttavia, come saggiamente osservato<sup>7</sup>, non è possibile inferire alcuna relazione di autonomia o di indipendenza dell'ordinamento sportivo rispetto all'ordinamento statale. La teoria ordinamentale si muove su un piano di teoria generale del diritto, e qualsiasi tentativo di utilizzarla come strumento precettivo *ex se* deve essere qualificato come “ideologico”<sup>8</sup>.

## 1.2 I dati positivi

Il diritto positivo avvalorava ulteriormente questa tesi, sempre nel senso della mera configurabilità di un ordinamento giuridico sportivo.

Ad oggi infatti il testo costituzionale, all'art. 117<sup>9</sup>, così come riformato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3<sup>10</sup>, contempla “l'ordinamento sportivo” tra le materie sottoposte a legislazione concorrente. Nella legislazione ordinaria invece numerosi sono ormai i richiami in questo senso. Tra i tanti sicuramente il più significativo è quello contenuto all'art.1 del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220<sup>11</sup>, in cui si riconosce espressamente l'esistenza dell'ordinamento giuridico sportivo.

---

<sup>6</sup> M.S. GIANNINI, *o.l.u.c.*

<sup>7</sup> G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, 2012, p.7

<sup>8</sup> G. MANFREDI, *o.l.u.c.*

<sup>9</sup> Costituzione italiana

<sup>10</sup> L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3

<sup>11</sup> D.l. 19 agosto 2003, n. 220

Inoltre la giurisprudenza di legittimità si serve da tempo del concetto di ordinamento giuridico sportivo<sup>12</sup>, seppur con specificazioni differenti nel corso dei decenni.

## 2. I caratteri dell'ordinamento sportivo

### 2.1 Ordinamento polisportivo o ordinamenti monosportivi

Atteso che l'ordinamento sportivo è qualificabile come ordinamento giuridico, è necessario ora tracciarne alcuni contorni.

In primo luogo è discussa in dottrina la configurabilità di singoli ordinamenti “monosportivi particolari” riferibili a singole discipline in luogo di un unico ordinamento “polisportivo generale”.

La questione viene risolta diversamente da chi ritiene che possano darsi ordinamenti giuridici derivati e chi considera invece l'originarietà<sup>13</sup> requisito necessario di ogni ordinamento giuridico.

I primi aderiscono alla tesi degli “ordinamenti monosportivi particolari”. Nata alla fine degli anni Settanta<sup>14</sup>, questa linea dottrinale trova una convinta adesione in saggi più recenti<sup>15</sup>. Gli autori ipotizzano la presenza di una serie di

---

<sup>12</sup> Si veda tra tutte Cass., Sezione III, 2 aprile 1963, n. 811 in *Foro it.*, 1963, pp. 893/894-903/904, e Cass., 11 febbraio 1978, n. 625, in *Foro it.*, 1978, pp. 861/862-867/868, nella quale viene sostenuta la configurabilità dell'ordinamento giuridico sportivo in base al seguente ragionamento «Il fenomeno sportivo, quale attività disciplinata sia in astratto che in concreto, visto indipendente mente dal suo inserimento nell'ordinamento statale, si presenta come organizzazione a base plurisoggettiva per il conseguimento di un interesse generale. È un complesso organizzato di persone che si struttura in organi cui è demandato il potere-dovere, ciascuno nella sfera di sua competenza, di svolgere l'attività disciplinatrice, sia concreta che astratta, per il conseguimento del l'interesse generale. È, dunque, un ordinamento giuridico».

<sup>13</sup> Il concetto di originarietà è qui inteso come carattere proprio di un ordinamento che «fonda la propria efficacia esclusivamente sulla “forza” dell'ordinamento stesso, e non su quella di altri ordinamenti» (M.S. GIANNINI, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958, p.17.). Per derivatività di un ordinamento si intende invece, *a contrario*, la collocazione del proprio di titolo di validità al di fuori di sé (T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 27)

<sup>14</sup> A. MARANI TORO e I. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977, p. 87 s.

<sup>15</sup> M. PIAZZA, *Il sistema sportivo italiano e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Giur. Cost.*, fasc.6, 2013, p. 5127-5128 e E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in *AA.VV.*, *Diritto dello sport*, Milano, 2008.

sotto-ordinamenti interni<sup>16</sup> all'ordinamento sportivo internazionale riferibili alle singole discipline<sup>17</sup>. Argomentano in questo senso perché la circostanza che le Federazioni Sportive Internazionali dipendono dal CIO per il tramite del riconoscimento è coerente con una prospettiva in cui un ordinamento giuridico ben può essere tale benché derivato.

Di diverso avviso sono coloro i quali vedono nell'originarietà carattere indefettibile di ogni ordinamento giuridico. Nella loro prospettiva il necessario riconoscimento delle Federazioni Sportive Internazionali ad opera del CIO<sup>18</sup> costituisce un elemento insuperabile<sup>19</sup> ai fini di una possibile configurazione di singoli ordinamenti monosportivi.

Questa posizione, che è stata espressa in un saggio risalente alla fine degli anni Novanta<sup>20</sup>, ci pare debba essere arricchita ulteriormente con un'altra considerazione *ad adiuvandum*. La Carta Olimpica infatti prevede espressamente che il riconoscimento ha una durata di due anni, al termine dei quali si intende decaduto se non rinnovato per iscritto dal Comitato Olimpico Internazionale<sup>21</sup>. Questo dato conferma il carattere derivato delle Federazioni Sportive Internazionali, le quali continuano a operare sempre che vengano nuovamente riconosciute con cadenza biennale.

Nonostante ciò, abbiamo visto come queste due posizioni possono essere alternativamente sostenute dal punto di vista teorico, perché si fondano su due concezioni differenti di ordinamento giuridico.

È preferibile tuttavia convenire con chi sostiene l'esistenza di un unico ordinamento polisportivo generale. Diversamente si potrebbe addirittura

---

<sup>16</sup> Caratterizzati da plurisoggettività, normazione e organizzazione proprio come l'ordinamento sportivo generale

<sup>17</sup> Senza riferirsi ai contributi indicati e a mo' di esempio: sarebbe configurabile un ordinamento monosportivo riferito alla disciplina del calcio facente capo alla F.I.F.A.

<sup>18</sup> Questo elemento del riconoscimento, che risulta quindi dirimente, è per altro puntualmente riportato anche da chi sostiene la configurabilità di ordinamenti monosportivi, ma costituisce a ben vedere un'argomentazione *contra se*.

<sup>19</sup> §29 Carta Olimpica

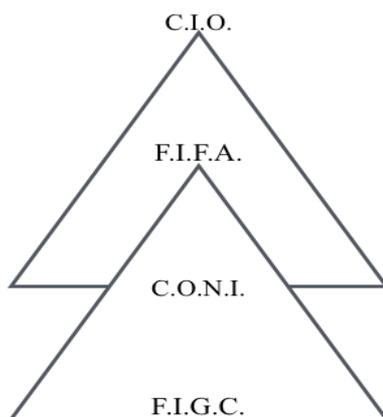
<sup>20</sup> R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, Napoli, 1997, p. 5

<sup>21</sup> §29 Carta Olimpica

arrivare a configurare, come qualcuno ha fatto<sup>22</sup>, l'esistenza di singoli ordinamenti giuridici riferibili ad una singola disciplina su base nazionale<sup>23</sup>. Il carattere derivato delle singole Federazioni per il tramite dell'affiliazione non costituirebbe un ostacolo in tal senso, per le ragioni di cui sopra.

Così intesa, una tale definizione di ordinamento giuridico sportivo perde qualsiasi utilità perché non riesce a dar conto della struttura fortemente verticistica dell'ordinamento sportivo internazionale. Quest'ultimo è stato spesso rappresentato in dottrina come una piramide in cui ogni organismo è collocato in un punto preciso di una scala gerarchica verticale. La descrizione più calzante tuttavia è stata fornita da chi<sup>24</sup> preferisce parlare di due piramidi sovrapposte, una costituita dai Comitati Olimpici e l'altra dalle Federazioni Sportive.

Idealmente ci si può rappresentare il suddetto modello come segue:



Un'interpretazione che tenga conto del sistema nel suo complesso porta a configurare un unico ordinamento giuridico sportivo comune a tutte le discipline.

---

<sup>22</sup> M. PIAZZA, *Il sistema sportivo italiano e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, cit., p. 5128.

<sup>23</sup> Sarebbe configurabile esempligrizia un ordinamento giuridico monosportivo riferito alla disciplina del calcio in Italia con al vertice la F.I.G.C.

<sup>24</sup> A. COMBA, *L'ordinamento sportivo internazionale*, in AA.VV., *Diritto internazionale dello sport*, 2<sup>a</sup>ed., Torino, 2010, p. 5.

## 2.2 Ordinamento internazionale e ordinamenti nazionali

L'ordinamento sportivo è organizzato su base sovranazionale un'evidente necessità: avere regole comuni che permettono la comparabilità dei risultati sportivi.

Dal punto di vista teorico è però discussa la configurabilità di singoli ordinamenti sportivi nazionali all'interno di un ordinamento giuridico internazionale.

Tralasciando i problemi circa la configurabilità di un ordinamento derivato<sup>25</sup>, anche in ambito nazionale sono certamente presenti i requisiti propri di ogni ordinamento giuridico (plurisoggettività, normazione e organizzazione).

Tuttavia quando dalla teoria generale si passa ad esaminare i dati positivi, ci si accorge che il problema non risulta chiaramente definito. Il testo costituzionale è ambiguo quando all'art. 117 co. 3 parla genericamente di "ordinamento sportivo", mentre la legislazione ordinaria risulta essere leggermente più chiara. Mentre l'art 2 del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 obbliga il CONI al rispetto dei "principi dell'ordinamento internazionale"<sup>26</sup>, l'art. 1 del d.l. 19 agosto 2003, n. 220 positivizza una specifica relazione tra i due ordinamenti. L'ordinamento sportivo nazionale è definito come "articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale"; il legislatore sembra dunque privilegiare l'ordinamento sportivo internazionale, riconoscendo comunque l'ordinamento nazionale, sebbene in quanto mera propaggine territoriale di un ordinamento più esteso.

Questa giustapposizione lascia dei dubbi apparentemente insuperabili.

Tuttavia ci pare che la questione ben può essere risolta facendo ricorso ad un'antica regola interpretativa di diritto romano riportata da Salvio Giuliano:

---

<sup>25</sup> L'ordinamento sportivo nazionale sarebbe derivato dall'ordinamento sportivo internazionale

<sup>26</sup> Il d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, così come modificato dal d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, così recita: "Il CONI è la Confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate e si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato Olimpico Internazionale, di seguito denominato CIO".

nel dubbio “res magis valeat, quam pereat”<sup>27</sup>. Ci si riferisce al principio di conservazione<sup>28</sup>, considerato oggi principio generale del diritto, applicabile anche oltre i confini dell’interpretazione negoziale. Nel caso di specie l’unico modo di attribuire effetti ad una disposizione altrimenti dubbia è il seguente.

Dal punto di vista del diritto statale la conclusione a cui pare doversi pervenire è quella dell’esistenza di un ordinamento sportivo nazionale, riconosciuto in questi limiti dallo Stato perché operante nel proprio “spazio” di regolazione.

Dal punto di vista interno invece l’ordinamento sportivo deve considerarsi come ordinamento internazionale<sup>29</sup>, unico e riferibile a tutti gli Stati.

Il carattere sovranazionale dell’ordinamento sportivo costituisce tuttavia un limite interpretativo anche per coloro che sostengono la configurabilità di singoli ordinamenti sportivi nazionali. È evidente infatti che la comparabilità dei risultati sportivi può essere efficacemente perseguita nella misura in cui le disposizioni vengono applicate in maniera uniforme in tutti gli ordinamenti. I giudici statali dovrebbero pertanto tendere a riconoscere spazi di autonomia agli ordinamenti sportivi, soprattutto nelle questioni tecniche<sup>30</sup>, o comunque utilizzare criteri di interpretazione uniformi e tendenti a cogliere “l’universale della normativa”<sup>31</sup>. Una lettura costituzionalmente orientata del sistema impone infatti in capo alla Repubblica un obbligo attivo di favorire le formazioni sociali in cui si esplica la personalità dei cittadini ma anche un obbligo di astensione in attività di interesse generale che ben possono essere autonomamente regolate<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> D. 34 5 12 (13)

<sup>28</sup> L’art. 1367 c.c. recita “Nel dubbio, il contratto o le singole clausole devono interpretarsi nel senso in cui possono avere qualche effetto, anziché in quello secondo cui non ne avrebbero alcuno”.

<sup>29</sup> Questa schizofrenia definitoria è solo apparentemente tale perché in realtà deriva dal principio di relatività. Ogni ordinamento giuridico è costituito da una serie di valutazioni esclusive. Uno stesso fatto può pertanto essere valutato in maniera indipendente e potenzialmente antitetica a seconda dell’ordinamento valutante. (F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 57 s.)

<sup>30</sup> Le regole sportive sono concepite proprio per superare i confini nazionali e sono di conseguenza difficilmente inquadrabili in schemi propri dei singoli ordinamenti statali.

<sup>31</sup> S. CARBONE, *Il contributo della lex mercatoria alla precisazione della lex sportiva* in AA.VV., *Diritto internazionale dello sport*, cit., p. 245.

<sup>32</sup> 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, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.

Nel caso di specie questa obbligazione di *non facere* passa necessariamente attraverso il riconoscimento del carattere sovranazionale dell'ordinamento che uno Stato pluralista non può sicuramente ignorare.

### 2.3 *Global sports law*

Le considerazioni sinora svolte testimoniano dunque l'esistenza di un ordinamento sportivo internazionale sulla base della teoria istituzionalistica, confermata dai dati positivi dell'ordinamento italiano.

È necessario tuttavia ora fornire una ricostruzione dal punto di vista internazionalistico dell'ordinamento sportivo, senza la quale risulterebbero incomprensibili molte delle dinamiche proprie di questo complesso sistema pluriordinamentale.

La questione più urgente è la seguente: l'ordinamento sportivo internazionale costituisce un ordinamento terzo rispetto ai singoli ordinamenti nazionali e all'ordinamento internazionale (della comunità degli Stati)? Rispondere a questa domanda è fondamentale per configurare correttamente i rapporti dell'ordinamento sportivo con gli organi statali nazionali<sup>33</sup>.

Il rilievo assunto oggi nel diritto internazionale da soggetti non statali, organizzazioni internazionali o meri soggetti di diritto interno, rappresenta oggi un dato di fatto sotto gli occhi di tutti. Una concezione statocentrica risulta pertanto superata e incapace di rendere conto della realtà delle relazioni internazionali attuali<sup>34</sup>.

---

Art 118, ult.co. Cost. “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

<sup>33</sup> Le relazioni tra l'ordinamento sportivo e gli ordinamenti statali costituiscono un tema più ampio che verrà trattato nel terzo paragrafo del primo capitolo e nel quarto capitolo con riferimento alle ricadute sul riparto di giurisdizione.

<sup>34</sup> Il progressivo riconoscimento, oggi pacifico, della personalità internazionale alle organizzazioni internazionali va proprio in questa direzione. Si veda a tal proposito B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, 10<sup>a</sup> ed., Napoli, 2014, p. 32, in cui è riportato il parere consultivo della Corte Internazionale di giustizia del 20/12/1980 relativo all'interpretazione dell'accordo del 25 marzo 1951 tra l'Organizzazione Mondiale della Sanità e l'Egitto. La C.I.G. riconosce in questa sede all'O.M.S. la

Tuttavia ci si chiede fino a che punto questi mutamenti non determinino una sostanziale uscita dall'ordinamento internazionale di soggetti che di internazionale hanno ben poco.

In primo luogo nel caso dell'ordinamento sportivo gli atti emanati, salvo rari casi, non hanno la forma dei trattati né sono riconducibili ad altre fonti tipiche del diritto internazionale. Inoltre gli organismi di vertice dello sport hanno natura privata: il Comitato Olimpico Internazionale<sup>35</sup> e la maggior parte delle Federazioni Internazionali sono infatti associazioni private di diritto svizzero. Una concezione normativistica porterebbe dunque a ritenere che il sistema sportivo internazionale si regge essenzialmente su un diritto di tipo associativo che trae la propria legittimazione dall'ordinamento giuridico svizzero di cui costituisce, diremo kelsenianamente, un ordinamento particolare<sup>36</sup>.

Nonostante ciò sia formalmente vero, oggi le istituzioni sportive riconoscono universalmente la legittimità e le disposizioni emanate da questi organi sovranazionali, sostenute da un vero e proprio sistema di tutela giurisdizionale dei diritti.

---

soggettività di diritto internazionale in quanto organizzazione internazionale (§37). Si è talvolta arrivati finanche a configurare un vero e proprio ordinamento giuridico interno alle organizzazioni internazionali. Si veda tra tutte Cass., Sez. un., 26 febbraio 1931, in *Foro it.*, 1931, pp. 1437/1438-1443/1444, che riconosce un ordinamento giuridico in seno all'Istituto internazionale di agricoltura.

<sup>35</sup> La Carta Olimpica, all'art.19 co.1, ne dà un inquadramento giuridico: "Il C.I.O. è un'organizzazione internazionale non governativa, senza scopo di lucro, costituito come associazione dotata di personalità giuridica, riconosciuta dal Consiglio Federale svizzero e la cui durata è illimitata.". Il dato che qui interessa è quello riferito alla natura privatistica interna all'ordinamento svizzero.

Il C.I.O. non può dunque essere considerato organizzazione internazionale, ma piuttosto organizzazione non governativa. Non è infatti costituito tramite un accordo internazionale tra Stati ma da un'unione di persone fisiche. (Per una definizione di organizzazione internazionale e organizzazione non governativa si vedano le voci corrispondenti in AA.VV., *Enciclopedia Garzanti del diritto*, 1<sup>a</sup>ed., Milano, 1993.).

Su un piano ancora diverso si colloca la riconduzione di una personalità giuridica internazionale in capo al C.I.O. Alcuni, tra cui K. FOSTER, *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, Springer, 2012, p.35, hanno sostenuto questa ipotesi sulla base di una definizione di personalità internazionale, come capacità di contrarre obbligazioni a livello internazionale, che può riscontrarsi nel caso del C.I.O. Talvolta si è fatto riferimento alla sua qualità di osservatore permanente presso l'Assemblea Generale dell'O.N.U. che gli conferirebbe uno statuto simile a quello del Comitato Internazionale della Croce Rossa. Altri ne ipotizzano la soggettività citando l'Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Comitato internazionale olimpico relativo allo statuto del Comitato internazionale olimpico in Svizzera, concluso il 1° novembre 2000, in cui si riconoscono al C.I.O. prerogative simili a quelle dei soggetti internazionali (cfr. art. 7, 9, 12)

<sup>36</sup> Questa considerazione è svolta in una lezione in lingua francese liberamente fruibile online di F. LATTY, *Le droit international du sport*, tratto da [https://legal.un.org/avl/ls/Latty\\_CR\\_video\\_1.html](https://legal.un.org/avl/ls/Latty_CR_video_1.html).

Una tale autoregolamentazione rilevabile *de facto* porta ad affermare, grazie al principio di effettività, l'esistenza di un ordinamento giuridico sportivo terzo rispetto ai singoli ordinamenti statali nazionali e all'ordinamento internazionale<sup>37</sup>.

Questo ordinamento viene spesso definito in dottrina con le seguenti denominazioni: *global sports law*, *international sports law*, *lex sportiva*, *lex ludica*. Ciascuno degli studiosi che si è approcciato a questa scivolosa tematica ha proposto un sistema di nomenclatura proprio. Il risultato è oggi una letteratura in cui si fa difficoltà a convenire sul significato di queste espressioni prima ancora che sul contenuto dei concetti. Occorre pertanto richiamare qui le differenti ricostruzioni del fenomeno per provare a chiarire cosa si intende per ciascuna denominazione e tentare di addivenire ad una definizione certa di questo ordinamento.

L'autore che ha fornito la ricostruzione più completa è sicuramente Ken Foster. Egli utilizza come sinonimi i termini *global sports law* e *lex sportiva*<sup>38</sup> per indicare un ordinamento transnazionale a base contrattuale formato dalle disposizioni emanate dagli organi sportivi e dai principi generali da esse ricavabili. All'interno della *lex sportiva* egli pone la *lex ludica*, intesa come l'insieme delle norme tecniche relative alle discipline sportive (cd. *rules of the game*) e dei principi generali connaturati ad ogni attività sportiva come il *fair play* o lo *sporting spirit*. Da questo ordinamento egli distingue l'*international sports law* (sottoinsieme dell'*international law*) costituito dai principi internazionali applicabili nel settore dello sport. Dalla ricostruzione di Foster emerge pertanto un quadro definitorio che ci pare doversi preferire per la sua notevole chiarezza analitica<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Questa tesi è esposta in A. COMBA, *L'ordinamento sportivo internazionale*, cit. in AA.VV., *Diritto internazionale dello sport*, cit., p. 6, il quale ritiene che l'ordinamento sovranazionale sportivo sia un ordinamento originario perché trae il fondamento della propria giuridicità dalla propria organizzazione e non da ordinamenti esterni.

<sup>38</sup> K. FOSTER, *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, cit., p.36

<sup>39</sup> Questo *modus procedendi* costituisce un esempio paradigmatico del metodo di cui alla nota n.5.

Ciononostante alcuni studiosi non convengono su queste definizioni, segnatamente su quella di *lex sportiva*. C'è in primo luogo chi, come Allan Erbsen, preferisce non utilizzarla a causa della sua vacuità concettuale; la definisce infatti un “*amorphous euphemism for legal innovations affecting international sport causes problems*”<sup>40</sup>. Egli riconduce dunque l'ordinamento sportivo all'interno dell'ordinamento internazionale, rifiutando la tesi di un ordinamento sportivo terzo. I mutamenti in corso nel mondo sportivo costituirebbero semplicemente un “*novel body of international sports law*”<sup>41</sup>. A suo avviso il termine *lex sportiva* non nasce in dottrina come termine tecnico specialistico, ma nella giurisprudenza del T.A.S., il quale lo ha a lungo utilizzato in maniera strumentale per autolegittimarsi come tribunale di vertice dell'ordinamento sportivo.

Altri ancora<sup>42</sup> ritengono opportuno utilizzare il concetto di *lex sportiva* come sinonimo di *global sports law* ma lo circoscrivono sostanzialmente ai lodi del T.A.S., il quale elabora dei *principia sportiva*<sup>43</sup> creando così un diritto giurisprudenziale transnazionale. Queste argomentazioni sono sostenute dalla prassi storicamente seguita dal T.A.S., il quale, pur non essendo soggetto legalmente ad un obbligo di *stare decisis*, di fatto tende a seguire i propri precedenti, conferendo certezza e forza argomentativa ai suoi *dicta*. Spesso inoltre le decisioni emesse vengono riconosciute a livello nazionale dagli Stati grazie alla Convenzione per il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze

---

<sup>40</sup> Vedi A. ERBSEN, *The Substance and Illusion of Lex sportiva*, in I. BLACKSHAW, *The Court of Arbitration for Sport 1984-2004*, The Hague, 2006, pp. 441, 443-444., riportato in R. SIEKMANN, *What is Sports Law? Lex Sportiva and Lex Ludica: a Reassessment of Content and Terminology*, in *The International Sports Law Journal*, 2011, p. 6, che nota come «There is nonetheless considerable disagreement about the sources of law and the forms of reasoning that are encompassed by “lex sportiva”».

<sup>41</sup> A. ERBSEN, *The Substance and Illusion of Lex sportiva*, in I. BLACKSHAW, *o.l.u.c.*

<sup>42</sup> J. NAFZIGER, *Lex Sportiva and CAS*, in I. BLACKSHAW, *The Court of Arbitration for Sport 1984-2004*, The Hague, 2006, pp. 409 e R. PARRISH, *Lex sportiva and EU Sports Law*, in *European Law Review*, 2012, pp. 716-733 citata in C. GONZÁLEZ, *¿Un derecho internacional del deporte? Reflexiones en torno a una rama del derecho internacional público in statu nascendi*, in *Revista Española de Derecho Internacional*, 2017, pp. 195-217

<sup>43</sup> L. CASINI, *The Making of a Lex Sportiva by the Court of Arbitration for Sport*, in *German Law Journal*, 2011, pp. 1317-1340

arbitrali straniere<sup>44</sup>, riuscendo dunque a penetrare ed assumere efficacia definitiva nei vari ordinamenti nazionali<sup>45</sup>.

Infine c'è stato chi ha proposto di considerare *global sports law* il “*complex of norms produced and implemented by regulatory sporting regimes*”<sup>46</sup>, quindi non sono le norme prodotte da queste istituzioni ma anche quelle provenienti dall'ordinamento internazionale (i.e. principi di diritto internazionale, Convenzione internazionale contro il doping nello sport *et cetera*) concretamente applicate dagli organi sportivi.

Partendo dalle ricostruzioni elencate possiamo dunque formulare convenzionalmente una definizione analitica di *global sports law* e di *lex sportiva* a cui fare riferimento.

---

<sup>44</sup> Convenzione per il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze arbitrali straniere adottata a New York il 10 giugno 1958 nell'ambito della Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite, entrata in vigore il 7 giugno 1959 e ratificata dal Parlamento italiano con la legge n. 62 del 19 gennaio 1968 (con efficacia stabilita a partire dal 1° maggio 1969). Nell'ordinamento italiano la procedura da seguire per il riconoscimento è quella stabilita dall'art. 839 c.p.c.

<sup>45</sup> Questo ruolo centrale assunto dal T.A.S. all'interno dell'ordinamento sportivo è piuttosto recente. Creato nel 1983 per volontà dell'allora Presidente del C.I.O. Juan Antonio Samaranch, nei primi anni della sua operatività fece difficoltà ad affermarsi per l'ingombrante presenza di organi omologhi interni alle singole Federazioni internazionali e per il controllo politico e finanziario del C.I.O., di cui costituiva l'organo giurisdizionale. La svolta si verificò nel 1993 allorché il Tribunale Federale Svizzero dichiarò che il T.A.S. non possedeva i requisiti di indipendenza necessari all'espletamento dell'attività arbitrale in ambito internazionale. La Corte osserva infatti che il C.I.O. «est compétent pour modifier le Statut du TAS; il supporte en outre les frais de fonctionnement de ce tribunal et joue un rôle considérable dans la désignation de ses membres. Il reste que, étant donné, d'une part, la possibilité qui subsiste d'assurer, par la voie de la récusation, l'indépendance de la Formation appelée à connaître d'une cause déterminée, et, d'autre part, la déclaration solennelle d'indépendance souscrite par chaque membre du TAS avant son entrée en fonction, de telles objections ne permettent pas à elles seules de dénier au TAS la qualité de véritable tribunal arbitral [...], quand bien même il serait souhaitable que l'on assurât une indépendance accrue du TAS à l'égard du CIO» (BGE 119 II S. 280). A seguito di questa sentenza il C.I.O. fu costretto a riformarlo conferendogli margini di autonomia maggiori che gli permisero di imporsi come organo di vertice della giustizia sportiva internazionale. Le vicende che hanno portato all'affermazione del T.A.S., così come il riferimento all'estratto della sentenza del Tribunale Federale Svizzero, sono riportate in L. CASINI, *The Making of a Lex Sportiva by the Court of Arbitration for Sport*, cit., p. 1340.

<sup>46</sup> L. CASINI, *The Making of a Lex Sportiva by the Court of Arbitration for Sport*, cit., p. 1317

Per *global sports law* intendiamo un ordinamento privato, a base negoziale, dotato di forza normativa<sup>47</sup>, originario, transnazionale<sup>48</sup> e senza Stato<sup>49</sup>, costituito dalla *lex sportiva* intesa come il sistema degli atti emanati dagli organi sportivi nazionali e sovranazionali.

#### 2.4 *Lex sportiva e lex mercatoria*

Il carattere privato della *lex sportiva* non gli ha impedito di essere applicata a livello sovranazionale prevalendo talvolta sulle disposizioni normative dei singoli Stati nelle sedi giurisdizionali nazionali. Una evoluzione simile ha caratterizzato il diritto del commercio internazionale, a cui spesso si fa riferimento con l'espressione *lex mercatoria*. È utile confrontare queste due esperienze giuridiche per comprendere le basi su cui è stata fondata la loro vigenza e per coglierne le differenze.

In primo luogo entrambi i sistemi sono accomunati dalla natura privata dei soggetti operanti, i quali tendono a rivendicare una propria autonomia dalla normazione e dalla giurisdizione dei singoli Stati in cui operano. Ciononostante il rispetto delle regole emesse è assistito da un meccanismo che poggia sull'osservanza generalizzata dei precetti rinforzata da un sistema di arbitrato internazionale e dal vincolo di giustizia sportiva in ambito sportivo, i quali garantiscono certezza del diritto e evitano forme di ingerenze da parte degli ordinamenti nazionali. Infine la *lex sportiva* e la *lex mercatoria* hanno entrambe

---

<sup>47</sup> Vedi L. CASINI, *The Making of a Lex Sportiva by the Court of Arbitration for Sport*, cit., p. 1317 e R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p. 67, il quale con riferimento alle Federazioni Sportive Nazionali sostiene la conciliabilità tra atti di autonomia provenienti da gruppi privati e atti normativi.

<sup>48</sup> Il termine *transnational law* è stato coniato da Philip Jessup in P. JESSUP, *Transnational law*, New Haven, 1956, e ha trovato importanti sviluppi nei lavori di Sabino Cassese di cui si veda S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003, che preferisce utilizzare il termine "diritto globale".

<sup>49</sup> G. TEUBNER, *Global law without a state*, Brookfield, 1997.

origine consuetudinaria<sup>50</sup>, derivando rispettivamente dalle *rules of the game* e dallo *ius mercatorum* bassomedioevale.

La differenza più importante risiede invece nell'applicazione sempre più ricorrente di principi provenienti da aree del diritto pubblico (i.e. *lex mitior, in dubio pro reo, ne bis in idem*<sup>51</sup>) da parte di organi di giustizia sportiva, laddove nel diritto del commercio internazionale vengono richiamati perlopiù principi di *ius privatum*.

L'utilizzo di principi generali e di clausole generali è in ogni caso necessario e molto frequente nei lodi del T.A.S. perché svolge una funzione di *analogia juris* in un sistema lacunoso e spesso poco dettagliato altrimenti esposto ad una eccessiva discrezionalità interpretativa. Nondimeno spesso anche le stesse clausole generali inserite nella regolamentazione sportiva (i.e. buona fede, correttezza e probità *et cetera*) non hanno un contenuto preciso. Per cercare di fornire una “rete normativa” utile a circoscrivere il significato di questi concetti alcuni<sup>52</sup> hanno proposto di utilizzare gli *Unidroit Principles of International Contracts*, una fonte di *soft law* nata nel diritto del commercio internazionale, con il fine di permettere la controllabilità logico-giuridica delle argomentazioni in singoli casi concreti.

Si assicura così la certezza del diritto in un sistema come quello del *global sports law* fondato esclusivamente su atti privatistici che ha dato nonostante ciò una buona prova di effettività costituendo un paradigma per futuri ordinamenti transnazionali a base negoziale.

---

<sup>50</sup> J. NAFZIGER, *Defining the Scope and Structure of International Sports Law: Four Conceptual Issues*, in *The International Sports Law Journal*, 2011, p. 18

<sup>51</sup> Un'approfondita analisi dei principi utilizzati dal T.A.S. è presente nel lavoro di F. LATTY, *La lex sportive - Recherche sur le droit transnational*, Leiden-Boston, 2007, pp. 320 e ss., citato in J. NAFZIGER, *Defining the Scope and Structure of International Sports Law: Four Conceptual Issues*, o.c., p. 24. Tra i lodi che fanno uso di principi di diritto pubblico si veda CAS-JO[-TUR] 06/008, *Isabella Dal Balcon v. Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) & Federazione Italian National Skiing Federation*.

<sup>52</sup> S. CARBONE, *Il contributo della lex mercatoria alla precisazione della lex sportiva* in AA.VV., *Diritto internazionale dello sport*, cit., p. 253.

## 2.5 L'ordinamento sportivo come ordinamento settoriale

L'ultimo elemento da considerare nella definizione dell'ordinamento sportivo riguarda la sua settorialità. L'ordinamento sportivo viene infatti considerato un caso classico di quella che Santi Romano definiva "istituzione a fini particolari"<sup>53</sup>. L'ordinamento particolare si prefigge degli scopi limitati<sup>54</sup> e limita il proprio ambito di applicazione ad uno specifico settore della vita di relazione. Dall'altra parte l'ordinamento "a fini generali" ha un campo di efficacia astrattamente illimitato *ratione materiae*<sup>55</sup> sebbene di fatto si disinteressa di alcune materie lasciandole regolare ad altri ordinamenti<sup>56</sup>, così come avviene in parte nei rapporti tra ordinamento statale (ordinamento generale) e ordinamento sportivo (ordinamento particolare).

## 3. I rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo

Dopo aver definito i caratteri dell'ordinamento sportivo è ora necessario analizzarne le interrelazioni con i singoli ordinamenti giuridici statali. Questa operazione permette di costruire una base teorica indispensabile per inquadrare correttamente numerosi problemi giuridici a cavallo tra i due ordinamenti. Per far ciò tratteremo la questione da più punti di vista: teoria generale del diritto, diritto internazionale e diritto costituzionale. La letteratura offerta da ciascuna di queste discipline è tuttavia spesso composita e eterogenea al suo interno; pertanto dopo aver esposto le varie posizioni ipotizzeremo quale a nostro avviso debba essere preferita. Successivamente ci soffermeremo brevemente sulle

---

<sup>53</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 116

<sup>54</sup> L'ordinamento sportivo ad esempio assume come proprio fine l'"agonismo programmatico illimitato" secondo la definizione di R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p. 4

<sup>55</sup> Questa bipartizione viene ripresa da M. BELOFF, *Is there a Lex Sportiva?*, in *International Sports Law Review*, 2005, p. 49, che utilizza i termini "horizontal law" e "vertical law" per definire rispettivamente le norme degli ordinamenti generali e degli ordinamenti particolari.

<sup>56</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 166, che da ciò trae la conclusione che «Lo Stato non è, neppure sotto questo aspetto, un ente universale» (cfr. p. 116)

relazioni che si sono storicamente determinate tra i due ordinamenti in sistemi con tradizioni giuridiche differenti. Questo esame ci darà un'idea della situazione fattuale del recente passato e costituirà un utile riscontro per verificare la bontà delle tesi elaborate sul piano teorico.

### 3.1 Nella teoria generale del diritto

Negli studi di teoria generale del diritto c'è una consistente divergenza di opinioni circa le relazioni tra ordinamento sportivo e ordinamento statale<sup>57</sup>.

È stato in primo luogo sottolineato l'uso ideologico che spesso si è fatto della teoria istituzionalistica, utilizzata storicamente come grimaldello per forzare dall'esterno l'edificio dell'ordinamento statale. Questa immagine rende chiaramente l'idea sottesa a queste pretese autonomistiche. Si argomentava così: se ogni gruppo sociale si dà un ordinamento giuridico, il gruppo sociale degli sportivi, in quanto ordinamento, non può essere oggetto dell'ingerenza dello Stato. Il sillogismo è completato da un vero e proprio "salto logico"<sup>58</sup>. Le tesi di Santi Romano, come già sottolineato, si muovono infatti sul piano della teoria generale, mentre qui vengono utilizzate a fini prescrittivi come veicolo per introdurre "ingiustificate specialità"<sup>59</sup>. L'utilizzo ideologico della ricostruzione romaniana è particolarmente pernicioso in quanto permette, per il tramite del principio di relatività, di introdurre un punto di vista esterno allo Stato, con la conseguenza di dover ritenere talvolta leciti dei fatti che

---

<sup>57</sup> L'ipotesi, già esaminata in questa sede e che qui consideriamo ormai pacifica, della configurabilità di un ordinamento sportivo propriamente detto costituisce il punto di partenza di queste ricostruzioni, sebbene alcuni non abbiano concordato sul punto. Vedi in questo senso L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Diritto pubblico*, 2007, p. 12, il quale sostiene che il requisito gianniniano della normazione non è riscontrabile nel presunto ordinamento sportivo. L'autore nota come la sola regolazione presente in ambito sportiva è quella tecnica, che per lo Stato non costituisce una vera e propria norma. La normazione in ambito sportivo sarebbe integralmente proveniente dall'ordinamento statale, da cui la non configurabilità di un ordinamento giuridico sportivo.

<sup>58</sup> G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, cit., p.6

<sup>59</sup> L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in cit., p.3.

l'ordinamento statale considera illeciti<sup>60</sup>. Si vedrà a breve come in realtà lo Stato incontri nella sua azione dei vincoli nei confronti dei gruppi sportivi; questa limitazione tuttavia non deriva dall'interazione con un ordinamento esterno a sé, piuttosto invece dal riconoscimento *ex art 2 C.* della presenza di ordinamenti interni la cui autonomia deve essere tutelata entro certi limiti.

Sulla base dell'utilizzo ideologico che si è fatto della teoria ordinamentale Ferrara proporrebbe quindi di evitare in ogni caso il termine "ordinamento sportivo" per sgombrare il campo da possibili fraintendimenti. Sarebbe preferibile a suo avviso parlare di un gruppo sociale organizzato, inserito in un ordinamento costituzionale che tutela la personalità degli individui nelle formazioni sociali in cui questa si esplica.

Ciò nonostante l'autore prende atto della diffusione ormai definitiva del lessico romaniano in ambito sportivo e perciò conclude: «Considerato tuttavia che la nozione [di ordinamento sportivo, N.d.A.] è entrata nel lessico corrente, e che a essa ricorre, seppure impropriamente, lo stesso legislatore costituzionale (art. 117 Cost. riformato), può ammettersene ancora l'uso, alla condizione però, per dirla con lo storico del diritto, che sia "resa perfettamente innocua"<sup>61</sup>».

Termina così una perversa vicenda che ha visto la dottrina impegnata a ricondurre alla sua dimensione iniziale un'espressione il cui significato è stato artatamente strumentalizzato<sup>62</sup>. Definito e limitato in questi termini il concetto di ordinamento giuridico sportivo può dunque essere utilmente impiegato.

Tra gli autori che si sono occupati di questo tema c'è in primo luogo chi ritiene che non si dà ordinamento giuridico che non sia originario<sup>63</sup>. La conseguenza di

---

<sup>60</sup> Sul punto L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in cit., p.4, il quale porta ad esempio la questione del vincolo di giustizia sportiva e della sua complessa conciliabilità con l'art. 24 C.

<sup>61</sup> L. FERRARA, *o.c.*, p.20

<sup>62</sup> Questa vicenda dimostra ancora una volta l'importanza fondamentale dell'uso del linguaggio in ambito giuridico. Una definizione non è altro che una convenzione sul significato di una parola. Dedurre indebitamente delle conseguenze come in questo caso significa rompere l'accordo su cui si fonda la convenzione stessa.

<sup>63</sup> Vedi in questo senso R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p.6; F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p.36; P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Bari, 2003, pp. 31 ss.

questa equazione consisterebbe nel caso di specie nel riconoscimento del carattere originario dell'ordinamento sportivo in quanto tale. Sembra argomentare in questo senso anche Kelsen<sup>64</sup> quando sostiene che la validità da un'unica *Grundnorm* è ciò che lega un insieme di norme rendendole un ordinamento. Essendo la norma fondamentale interna all'ordinamento stesso, quest'ultimo fonda la propria forza necessariamente su sé stesso. Pertanto pare potersi affermare che nella teoria kelseniana ogni ordinamento è di per sé originario.

Altri studiosi non sono dello stesso avviso e ritengono invece che un ordinamento può ben essere tale benché derivato. Tra questi sicuramente Santi Romano<sup>65</sup>, il quale sostiene che originarietà e sovranità sono da considerarsi sinonimi. Ora poiché non tutti gli ordinamenti sono sovrani si potranno senz'altro avere degli ordinamenti che non sono originari.

All'interno di questa distinzione tra ordinamenti originari e derivati, una diffusa corrente dottrinale, che trovava il suo più autorevole esponente in Alexandre Passerin d'Entrèves et Courmayeur, aveva ritenuto l'autonomia un istituto proprio esclusivamente degli ordinamenti giuridici originari. Si sosteneva infatti che se un ordinamento deriva da un altro omologo, finalmente i due si confondono e l'autonomia, pur riconosciuta, sarebbe propria dell'ordinamento derivante e non di quello derivato. Inoltre il carattere originario dell'ordinamento impedisce una sua qualsivoglia qualificazione da parte di altri ordinamenti, che non possono considerarlo come tale e tanto più definirlo autonomo; da qui la riconduzione dell'autonomia nell'ambito dell'ordinamento derivato<sup>66</sup>. Contrariamente Santi Romano ritiene invece che l'autonomia, intesa come “potestà di darsi un ordinamento giuridico”<sup>67</sup>, è un istituto proprio degli

---

<sup>64</sup> H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, cit., p. 95

<sup>65</sup> S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, p.17, confermato in questo senso da M. PIAZZA, *Il sistema sportivo italiano e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Giur. Cost.*, fasc.6, 2013, p.5128

<sup>66</sup> Queste argomentazioni, che Santi Romano definisce “esagerate e spesso paradossali”, si poggiano sulle tesi kelseniane sulla natura esclusiva di ogni ordinamento originario.

<sup>67</sup> S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, cit., p.14

ordinamenti non originari. Egli sottolinea come il termine, originariamente utilizzato come sinonimo di sovranità, sia passato a identificare un potere “non illimitato né sovrano”<sup>68</sup>. Un tale potere si dà a suo avviso esclusivamente in ordinamenti derivati, che entrano sì in relazione ma non si immedesimano con l’ordinamento derivante. Un esempio in tal senso è riscontrabile certamente nell’ordinamento sportivo che è dunque ordinamento autonomo e non originario<sup>69</sup>.

Tra i critici di questa tesi troviamo chi<sup>70</sup> sostiene che l’ordinamento sportivo nasce come originario ma assume carattere derivato per effetto della sua qualificazione<sup>71</sup> da parte dell’ordinamento sovrano (ovvero dell’ordinamento statale) considerato l’unico punto di vista da cui doversi porre nell’analisi di questi fenomeni<sup>72</sup>. Il carattere autonomo è dunque conciliabile esclusivamente con l’iniziale originarietà dell’ordinamento sportivo; diversamente verrebbe negata la sua natura ordinamentale nella misura in cui ogni ordinamento è

---

<sup>68</sup> S. ROMANO, *o.c.*, p.17

<sup>69</sup> Vedi in questo senso F. FRACCHIA, *Sport*, in *Digesto disc. pubbl.*, XIV, Torino,1999, pp. 468 e ss., il quale, concordando sul punto con M.S. GIANNINI, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, p. 674., sottolinea che nella prospettiva statale l’ordinamento sportivo non viene in considerazione come originario e pertanto la parziale astensione nel settore è elemento di mero fatto. L’ingerenza dell’ordinamento statale si fermerebbe esclusivamente davanti alla libertà d’associazione e in generale alla zona di autonomia privata che egli propone di chiamare “ordinamento sportivo statale”.

<sup>70</sup> R. CAPRIOLI, *L’autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p.7

<sup>71</sup> Questa posizione è condivisa da M. PIAZZA, *Il sistema sportivo italiano e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, in cit., p.5155, che infatti riporta la massima attribuibile alla Scuola Storica per cui presto o tardi “la comunità trova il diritto”. Con una osservazione particolarmente realistica si nota inoltre che mentre i singoli ordinamenti statali sono riusciti a inglobare il fenomeno sportivo, l’ordinamento internazionale, essendo meno strutturato, fa ancora fatica a venirne a capo.

<sup>72</sup> Conferma la necessità di partire dall’ordinamento sovrano F. FRACCHIA, *Sport*, in *Digesto disc. pubbl.*, cit., pp. 468 e ss., ripreso da A. BONOMI, *L’ordinamento sportivo e la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p.367. Quest’ultimo nota come, nonostante il principio di relatività permetta ad ogni ordinamento di qualificare liberamente sé stesso ed eventualmente gli altri ordinamenti, ci si debba porre dalla prospettiva dell’ordinamento sovrano, dotato della cosiddetta *Kompetenz-Kompetenz* ovvero della competenza a decidere sulle competenze. In questo senso A. MANZELLA, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Riv. dir. sport.*,1993, pp.1 e ss., che sottolinea come «la salvezza e anche l’efficienza dello Stato moderno è nella sua capacità di organizzare le autonomie: anzi di organizzare sé stesso come rete, come collettore e relais delle varie spinte autonome»

necessariamente originario. Dunque ordinamento autonomo e originario, ma non sovrano.

Tradizionalmente questa posizione era stata sostenuta da Cesarini Sforza<sup>73</sup>, il quale era stato il primo ad applicare le teorie istituzionalistiche al fenomeno sportivo. Il giurista forlivese ritiene che l'ordinamento sportivo sia espressione del diritto dei privati che egli definisce «il complesso delle norme che autorità non statuali emanano per regolamentare determinate relazioni giuridiche tra le persone ad esse sottoposte»<sup>74</sup>. Questo ordinamento si formerebbe dunque in maniera spontanea e originaria attraverso le organizzazioni tra privati che possono essere tanto riconosciute quanto ignorate dall'ordinamento statale. In quest'ultimo caso «i tribunali dello Stato sono incompetenti a conoscere delle controversie intorno ai rapporti giuridici creati dagli ordinamenti dei corpi sociali non personificati o di fatto»<sup>75</sup>. Questa volontaria astensione da parte dello Stato porta inevitabilmente allo sviluppo di un sistema di autodichia<sup>76</sup>, rafforzato in ambito sportivo dal vincolo di giustizia<sup>77</sup>. Da questi elementi Cesarini Sforza ricava l'autonomia propria dell'ordinamento sportivo<sup>78</sup>.

---

<sup>73</sup> W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, c.1381 e ss.

<sup>74</sup> W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, 1963, p.22 e ss.

<sup>75</sup> W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, o.c., p.61

<sup>76</sup> Sul punto si legga P. CALAMANDREI, *Regole cavalleresche e processo*, in *Riv. dir. proc.*, 1929, I, p. 158, quando afferma «ciascuno dei due ordinamenti si trova normalmente, nei confronti dell'altro, nella quarta dimensione: passano l'uno attraverso l'altro, senza che chi ci vive dentro se ne accorga», citato nel lavoro di tesi della Dott. Benedetta Mazzini all'Università degli Studi di Pisa intitolato "Responsabilità disciplinare dei dirigenti delle società di calcio e diritto societario" (consultabile al link [http://www.rdes.it/TESE\\_MAZZINI.pdf](http://www.rdes.it/TESE_MAZZINI.pdf)) nel quale viene opportunamente evidenziato come un simile approccio sia incompatibile con l'attuale ordinamento costituzionale che all'art.2 C. tutela positivamente gli ordinamenti giuridici interni allo Stato.

<sup>77</sup> Nel senso che il vincolo di giustizia sportiva sarebbe *ex se* sufficiente per affermare l'originarietà dell'ordinamento sportivo nazionale F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti*, cit., p. 56 s., citato da M. CLARICH, *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1996, p.5

<sup>78</sup> Il carattere autonomo dell'ordinamento sportivo viene testimoniato secondo Cesarini Sforza da una vicenda riportata successivamente in S. AGRIFOGLIO, *Costo dei diritti e valore del diritto (prendendo spunto dal caso Charleroi, g-14 c/ Fifa, dal c.d. caso Moggi e dal caso Fifa c/ la Federazione ellenica del calcio)* consultabile all'indirizzo [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/materiali/anticipazioni/costo\\_diritti/index.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/anticipazioni/costo_diritti/index.html). Era accaduto che in una partita di football dell'epoca un calciatore, un certo Janni, aveva provocato la frattura della gamba ad un suo collega con un fallo. Pur avendo l'arbitro escluso il dolo, l'autorità di P.S. aveva denunciato i fatti all'A.G. Ne era

Ordinamento originario e autonomo, ma non sovrano. Questa posizione è stata lungamente accolta in giurisprudenza. Nella sentenza della Cassazione<sup>79</sup> n. 811/1963 il Calcio club Catania aveva lamentato la mancata applicazione delle norme sul collocamento<sup>80</sup>, regolato dalla disciplina pubblicistica della legge 29 aprile 1949 n. 264, che imponevano il divieto di mediazione privata nel contratto di cessione di calciatori. Il ricorso era finalizzato al riconoscimento che nessuna obbligazione pecuniaria in questo senso doveva essere riconosciuta al convenuto mediatore. La Corte rigetta la domanda escludendo che la disciplina del collocamento sia applicabile in ambito sportivo, argomentando, ed è qui il punto che interessa sottolineare, dal carattere istituzionalizzato dell'ordinamento sportivo. I giudici ragionano così: «Mentre il lavoratore, non iscritto né nelle liste di collocamento né ad alcuna associazione sindacale, può validamente contrarre un rapporto di lavoro, l'attività sportiva non viene riconosciuta, non sorge nemmeno alla vita giuridica se non sia preceduta dall'iscrizione di un atleta ad una associazione. La ragione di tale esigenza è data dalla caratteristica saliente dell'attività sportiva la quale attiene ad un ordinamento a carattere sovranazionale. Ordinamento originario, anche se non sovrano». Il carattere originario dell'ordinamento sportivo gli conferisce dunque una specialità che vale ad escludere l'applicabilità di norme pubblicistiche come quelle sul collocamento.

Queste posizioni sono state in parte rigettate da un altro maestro del diritto del secolo XX, Massimo Severo Giannini, il quale opera una distinzione tra

---

scaturito un processo penale in cui il calciatore era stato accusato e infine condannato per il reato di lesioni volontarie; il calciatore danneggiato si era in quella sede costituito parte civile. La F.I.G.C. decise allora di ritirare la tessera non al danneggiante (che pure risultava aver commesso un reato durante una partita) ma al danneggiato, il quale, costituendosi parte civile, aveva disconosciuto l'ordinamento del quale pure faceva parte. Questa decisione viene condivisa da Cesarini Sforza che chiosa: «colui che in una controversia dello sport ricorre all'autorità dello Stato, agisce come membro della comunità statale, e non come membro della comunità sportiva, si pone, quindi, automaticamente fuori di questa; e di tale 'secessione' è logico che subisca le conseguenze» (W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, cit., p. 384). Per altri casi curiosi di "antinomie" tra ordinamento statale e ordinamenti giuridici autonomi si veda l'articolo di Agrifoglio.

<sup>79</sup> Cass., Sezione III, 2 aprile 1963, n. 811 cit.

<sup>80</sup> Si noti che proprio questo tema costituirà l'oggetto della vicenda che porterà alla promulgazione della Legge 23 marzo 1981, n. 91 sul professionismo sportivo

ordinamento sportivo sovranazionale, originario ma non sovrano<sup>81</sup>, che «fonda la propria efficacia esclusivamente sulla “forza” dell’ordinamento stesso, e non su quella di altri ordinamenti»<sup>82</sup> e ordinamento sportivo nazionale, derivato rispetto all’ordinamento statale. Nei conflitti tra questi ultimi prevarrà sempre l’ordinamento statale in quanto ordinamento sovrano. Pertanto ordinamento sportivo sovranazionale originario, ordinamento sportivo nazionale derivato. Questa impostazione viene ripresa nella sentenza n.625/1978 della Cassazione<sup>83</sup>, che ascrive il rapporto di derivazione in ambito nazionale alla Legge 16 febbraio 1942, n. 426. Con tale atto, argomentano i giudici, l’ordinamento statale ha riconosciuto l’ordinamento sportivo, già esistente in forma originaria come articolazione dell’ordinamento sportivo sovranazionale. Ulteriore conferma di questa prospettiva si ritrova nella decisione n.1053/1978 del Consiglio di Stato<sup>84</sup>, emanata al termine di una causa in cui aveva patrocinato come avvocato lo stesso Giannini in difesa del Presidente del C.O.N.I Avv. Giulio Onesti. In questa sede il massimo consesso amministrativo afferma la natura originaria ma non sovrastatale dell’ordinamento sportivo in ambito sovranazionale.<sup>85</sup>

Dello stesso avviso sono anche altri autori<sup>86</sup>, i quali, concentrandosi sull’aspetto interno del fenomeno, qualificano l’ordinamento sportivo come ordinamento derivato. Essi giungono a questa conclusione mediante argomentazioni simili. Il Lubrano trae la propria conclusione dai finanziamenti erogati dallo Stato nei confronti degli organi sportivi. Ciò nonostante questi ultimi fanno parte anche dell’ordinamento statale e da questa compenetrazione deriva la potenziale

---

<sup>81</sup> Per sovranità Giannini intende «la piena effettività della forza, per cui l’organizzazione dell’ordinamento impone ai soggetti l’osservanza coattiva delle norme» (M.S. GIANNINI, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, cit., p.26)

<sup>82</sup> M.S. GIANNINI, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, cit., p.17

<sup>83</sup> Cass., Sezione III, 11 febbraio 1978, n. 625, cit.

<sup>84</sup> Cons. Stato, decisione 20 ottobre 1978, n. 1053

<sup>85</sup> Sul punto di ritornerà *funditus* quando si tratteranno i rapporti tra ordinamenti nazionali e ordinamento sportivo internazionale.

<sup>86</sup> M. PIAZZA, *Il sistema sportivo italiano e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, cit., p. 5128, e E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, cit.

lesione dei diritti dei soggetti appartenenti all'ordinamento sportivo in quanto cittadini, che devono trovare necessariamente tutela in ambito statale. Pertanto la relazione tra i due ordinamenti non può essere di separatezza, ma al più di autonomia. Agli stessi risultati si perviene sostenendo, contro la tesi del Cesarini Sforza, l'impossibilità di configurare un ordinamento originario di fonte privatistica<sup>87</sup> che abbia al proprio vertice un soggetto dotato di personalità giuridica di diritto pubblico come il CONI. A suo avviso infatti la storia<sup>88</sup> di questa istituzione dimostra la sua completa appartenenza all'ambito statale e non ad un ordinamento altro. L'ordinamento sportivo sarà da considerare dunque un ordinamento derivato, inserito nell'ordinamento statale.

Possiamo a questo punto tirare le fila di questa complessa *querelle* che ha visto confrontarsi alcuni degli studiosi più esperti del secolo XX. In base alle argomentazioni che sono state riportate, pare potersi affermare in conclusione che l'ordinamento sportivo nasce in ambito sovranazionale e si sviluppa a livello nazionale come ordinamento originario, salvo poi essere riconosciuto dai singoli ordinamenti statali dotati di sovranità, per i quali costituisce un ordinamento derivato dotato di autonomia.

### 3.2 Nel diritto internazionale

La natura sovranazionale dell'ordinamento sportivo impone una riflessione circa i suoi rapporti con gli ordinamenti statali e con l'ordinamento della comunità degli Stati.

Le istituzioni sportive hanno da tempo avanzato e ottenuto pretese autonomistiche particolarmente rilevanti<sup>89</sup>, fondate su argomentazioni spesso

---

<sup>87</sup> Piazza nota oltretutto come all'interno dell'ordinamento sportivo l'autonomia privata sia limitata per via dell'operatività del principio di tipicità degli atti, così come evidenziato da F.P. LUISO, *Giustizia sportiva*, in *Dig. disc. priv.*, vol. IX, Torino, 1993, p.226.

<sup>88</sup> Piazza ricorda come il CONI sin dall'origine fu assoggettato al Governo Fascista e successivamente posto alle dipendenze del PNF con la Legge 16 febbraio 1942, n. 426.

<sup>89</sup> Tanto che Foster evidenzia come a livello sovranazionale esse godono di «a degree of self-governance and non-accountability that is arguably unrivalled among international organizations» (K. FOSTER,

ideologiche e giuridicamente discutibili, ma che sono state utilizzate con successo per rivendicare a sé importanti prerogative. Ciò si è potuto verificare a causa del carattere sostanzialmente “primitivo” dell’ordinamento internazionale<sup>90</sup>. Il decentramento nella funzione normativa e giurisdizionale, la risoluzione prevalentemente arbitrare delle controversie, il ruolo accentuato dell’autotutela e la mancanza di un sistema di attuazione coattiva delle norme sono tutti elementi che identificano la natura di questo ordinamento che secondo Kelsen «si trova solo all’inizio di un processo di sviluppo che l’ordinamento giuridico dello stato particolare ha già percorso»<sup>91</sup>. In questo contesto il diritto internazionale, caratterizzato da una normatività inferiore a quella statale, funge da «*toile de fond* su cui si collocano gli atti di relazione internazionale»<sup>92</sup> e «svolge la funzione di governare le relazioni internazionali»<sup>93</sup> in un “ordine giuridico transnazionale fluido, poroso, elastico, pluralistico”<sup>94</sup>. In questo contesto l’uso di argomentazioni giuridiche come mezzo per conseguire un fine (nel caso di specie l’autonomia normativa e l’immunità giurisdizionale) lascia sempre più spazio ad un sistema basato su “rapporti di mera forza”.<sup>95</sup>

È necessario dunque riportare integralmente le argomentazioni utilizzate degli organismi sportivi anche quando queste si muovono nella categoria del politico più che del giuridico, salvo poi verificarne la sostenibilità in punto di diritto

---

*Global Sports Law Revisited*, in *Entertainment and Sports Law Journal*, 2019, p.1) evidenziando come l’autoregolazione e l’immunità in sede giurisdizionale costituiscano gli *enjeux de taille* in cui si spendono gli organismi sportivi.

<sup>90</sup> La nota definizione si trova in H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, cit., p. 150

<sup>91</sup> H. KELSEN, *o.c.*, p. 151

<sup>92</sup> La frase è presente in B. PASTORE, *Il diritto internazionale in un mondo in trasformazione: verso un diritto giurisprudenziale?*, in *Ars interpretandi*, 2000, p.163, che riprende la metafora della tela, utilizzata nella sentenza del 12 ottobre 1984 della Corte internazionale di giustizia (*Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine*), in *Cour internationale de justice. Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1984, § 83, p.291.

<sup>93</sup> B. PASTORE, *o.l.u.c.* Risulta anche qui confermata dunque la diagnosi agambeniana in premessa.

<sup>94</sup> B. PASTORE, *o.l.u.c.*

<sup>95</sup> B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p.8. Luigi Ferrajoli arriva a sostenere che il diritto internazionale non è altro che un sistema «basato sui soli rapporti di forza» (L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. 2, *Teoria della democrazia*, Bari, 2007, p. 490) poiché, non avendo messo al bando la guerra, mancherebbe del carattere ordinamentale. (v. sul punto G. PALMISANO, *Dal diritto internazionale al diritto cosmopolitico? Riflessioni a margine de la democrazia nell’età della globalizzazione*, in *Jura Gentium*, 2010, p. 114-131)

In primo luogo si è sostenuto che nel settore dello sport vige un sistema di “*governance without government*”<sup>96</sup> basato sull’azione di organi che si pongono al riparo dalle interferenze dei singoli Stati per tutelare l’uniformità delle decisioni e l’integrità degli ideali sportivi. Specifiche disposizioni sono inserite nello Statuto della F.I.F.A.<sup>97</sup> all’art.14 co.1 i) che obbliga le Federazioni Nazionali «to manage their affairs independently and ensure that their own affairs are not influenced by any third parties in accordance with art. 19 of these Statutes» e all’art 19 co.2 «[...] A member association’s statutes shall provide for a democratic procedure that guarantees the complete independence of the election or appointment». Attraverso queste disposizioni la F.I.F.A. obbliga formalmente le Federazioni Sportive Nazionali ad agire in maniera neutrale, violando eventualmente le disposizioni nazionali in caso di conflitto. Così facendo queste ultime si trovano però nell’alternativa di essere sanzionate o dallo Stato di appartenenza o dagli organi sportivi sovranazionali. In ogni caso questo meccanismo è negativo per lo Stato, perché se da un lato non può che prendere atto della sistematica violazione delle proprie norme, dall’altro molto probabilmente la Federazione nazionale verrà disconosciuta con evidenti ricadute negative per la partecipazione degli atleti alle competizioni internazionali. Di conseguenza spesso gli Stati tendono di fatto ad allinearsi alle disposizioni delle Federazioni internazionali<sup>98</sup>.

Un secondo argomento con cui gli organismi sportivi rivendicano la propria autonomia consiste nella pretesa personalità internazionale del C.I.O.<sup>99</sup>

Si è sostenuta questa posizione innanzitutto attraverso la sua qualifica di osservatore permanente presso l’Assemblea Generale ONU, rafforzata dal

---

<sup>96</sup> J. ROSNEAU, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, p.2000

<sup>97</sup> Lo Statuto della F.I.F.A. è reperibile al link: <https://resources.fifa.com/image/upload/fifa-statutes-5-august-2019-en.pdf?cloudid=ggyamhxxv8jrdfbekrrm>

<sup>98</sup> Vedi H. MEIER e B. GARCIA, *Protecting Private Transnational Authority Against Public Intervention: FIFA’s Power Over National Governments*, in *Public Administration*, 2015, p. 890–906

<sup>99</sup> Si è già analizzato questo profilo nel paragrafo relativo ai caratteri del *global sports law*. In sintesi si è concluso che il C.I.O. costituisce un’organizzazione non governativa avente personalità giuridica privata di diritto svizzero, sprovvista di soggettività internazionale.

riconoscimento dell'importanza di assicurargli uno spazio di autonomia inserito nella risoluzione ONU 69/11 del 16/10/2014, che al punto 8 afferma: «Supports the independence and autonomy of sport as well as the mission of the International Olympic Committee in leading the Olympic movement»<sup>100</sup>.

È stato menzionato lo statuto conferitogli dall'Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Comitato internazionale olimpico relativo allo statuto del Comitato internazionale olimpico in Svizzera, concluso il 1° novembre 2000, in cui si riconoscerebbero al C.I.O. prerogative simili a quelle dei soggetti internazionali o ancora il provvedimento con cui sempre il Consiglio Federale Svizzero avrebbe riconosciuto al C.I.O. personalità di diritto internazionale sulla base dell'attività svolta.<sup>101</sup>

Ancora, il C.I.O. è stato ritenuto<sup>102</sup> un ente esponenziale di un ordinamento giuridico che trova la propria base di nel Movimento Olimpico, dotato di una giurisdizione esclusiva in capo al T.A.S. A conferma di questa tesi viene citata la Carta Olimpica all'art.1 «Under the supreme authority and leadership of the International Olympic Committee, the Olympic Movement encompasses organizations, athletes and other persons who agree to be guided by the Olympic Charter» e all'art.58 «The authority of last resort on any question concerning the Olympic Games rests with the IOC». Queste disposizioni configurerebbero un ruolo del C.I.O. qualificabile come “quasi-state” e dunque una completa immunità dai tribunali nazionali poiché «states are of course not triable in national courts by virtue of international law».<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> La risoluzione è consultabile al link [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/L.5](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.5).

<sup>101</sup> Nel testo dell'accordo si legge: «The Federal Council has decided to expressly recognize the importance and the universal vocation of your Committee [IOCI in the world of sport. Moreover, the Federal Council wishes to note that it is in the interests of our country to have your Committee [IOC] here, where it has had its headquarters since 1915, within the area of Switzerland's external relations. » The Federal Council states: «The IOC benefits in Switzerland from a juridical nature and thus from rights and liberties guaranteed by Swiss law. In view of these considerations, the Federal Council has decided to accord to your Committee [IOC] a special statute which will take into account its universal activities and its specific character as an international institution. » citato in D. ETTINGER, *The Legal Status of the International Olympic Committee*, in *Pace International Law Review*, 1992, p. 102

<sup>102</sup> R. SAPIENZA, *Sullo status internazionale del Comitato internazionale olimpico*, in RDS, 1997, p.407 e ss.

<sup>103</sup> K. FOSTER, *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, cit., p.12

Si noti tuttavia come la configurabilità di un ordinamento giuridico di per sé non comporta alcuna concessione di immunità, tanto più per l'ordinamento sportivo che è sprovvisto di poteri sovrani.

Secondo altri ancora, i quali ritengono che «The necessary attribute of international personality, is the power to enter, directly or mediately, into relationships (by treaty or otherwise) with other international persons»<sup>104</sup>, la personalità internazionale del C.I.O. deriverebbe da uno *ius stipulandi*<sup>105</sup> consistente nell'accettazione da parte dello Stato delle regole della Carta Olimpica (da cui il carattere consuetudinario della Carta) e il contratto tra il C.I.O., la città ospitante e il Comitato Nazionale olimpico. È stato tuttavia sottolineato come da queste convenzioni non vengono generati accordi di diritto internazionale ma piuttosto accordi sottoposti al diritto svizzero.<sup>106</sup> È da escludere dunque la natura internazionale degli accordi stipulati.

La terza via attraverso la quale all'ordinamento sportivo vengono concessi spazi di autonomia consiste nella concessione di «protection, privileges and immunities»<sup>107</sup> da parte dello Stato tramite i contratti stipulati in occasione di manifestazioni olimpiche. Alcuni autori<sup>108</sup> hanno mostrato infatti come nel caso dei Giochi della XXX Olimpiade svoltisi a Londra «various tax exemptions were provided, intellectual property was legally protected and laws were passed to prohibit ticket touting and ambush marketing». Gli autori sostengono che così facendo il C.I.O. si creerebbe una propria «enclave governed by its own legal

---

<sup>104</sup> La citazione è di G. FITZMAURICE, *The Law and Procedure of the International Court of Justice*, in *British Year Book of International Law*, 1953, ed è riportata in D. ETTINGER, *The Legal Status of the International Olympic Committee*, cit., p. 102

<sup>105</sup> R. SAPIENZA, *Il comitato internazionale olimpico*, in AA.VV., *Diritto internazionale dello sport*, cit., p. 15

<sup>106</sup> Vedi R. SAPIENZA, *Il comitato internazionale olimpico*, in AA.VV., *Diritto internazionale dello sport, o.c.*, p. 16

<sup>107</sup> K. FOSTER, *Global Sports Law Revisited*, cit., p.4

<sup>108</sup> Vedi M. JAMES e G. OSBORN, *London 2012 and the Impact of the UK's Olympic and Paralympic Legislation: Protecting Commerce or Preserving Culture?*, in *Modern Law Review*, 2011, p. 410–429 e M. JAMES e G. OSBORN, *The Olympics, Transnational Law and Legal Transplants: The International Olympic Committee, Ambush Marketing and Ticket Touting*, in *Legal Studies*, 2016, p. 93–110.

framework» che viene puntualmente replicata ogni quattro anni in occasione dei Mondiali di calcio.<sup>109</sup>

Un'ulteriore modalità utilizzata consiste nel riconoscimento in capo all'ordinamento sportivo del potere di stabilire i limiti della giurisdizione delle corti nazionali e internazionali. Questo opererebbe dunque come un ordinamento sovrano, titolare della cosiddetta competenza sulla competenza. Questa pretesa, insostenibile sul piano teorico, ha trovato parziale riscontro in alcune pronunce. La United States Court of Appeals nel 1984 ha sottolineato come «a court should be wary of using a state statute to alter the content of the Olympic Games. The Olympic Games are organized and conducted under the terms of an international agreement – the Olympic Charter. We are extremely hesitant to undertake the application of one state's statutes to alter an event that is staged with competitors from the entire world under the terms of that agreement»<sup>110</sup>. I giudici, lungi dal conferire carattere sovrano all'ordinamento sportivo, in realtà sottolineano semplicemente la necessità di adottare un atteggiamento di cautela in casi che potrebbero avere conseguenze in ambito sovranazionale.

La principale strada percorsa dagli organismi sportivi per rivendicare spazi di autoregolazione si esplica tuttavia nel settore della giurisdizione.

In primo luogo, gli organi sportivi utilizzano dei meccanismi per ricavare una “zone of private justice”<sup>111</sup> impedendo ai propri associati di adire le corti nazionali. Conseguono tale obiettivo attraverso l'imposizione<sup>112</sup> del vincolo di giustizia sportiva<sup>113</sup>, che obbliga i soggetti a rivolgersi ad istanze arbitrali interne, e attraverso la sottoscrizione di accordi che obbligano gli atleti a non

---

<sup>109</sup> K. FOSTER, *Global Sports Law Revisited*, cit., p.4

<sup>110</sup> Il passo della sentenza *Martin v. International Olympic Committee* [1984] 740 F.2d 670 (9th Cir.) è citato in K. FOSTER, *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, cit., p.15

<sup>111</sup> K. FOSTER, *o.c.*, p.15

<sup>112</sup> Si può parlare di imposizione per il carattere monopolistico in cui operano le singole Federazioni. Per ulteriori approfondimenti v. capitolo II

<sup>113</sup> Si veda ad esempio l'art.59 dello Statuto della F.I.F.A. e art. 61 della Carta Olimpica

intraprendere azioni legali contro le Federazioni per poter partecipare a competizioni internazionali.

L'organo che più ha contribuito con le proprie pronunce a delineare un ordinamento sportivo impermeabile agli ordinamenti statali è stato senza dubbio il C.A.S. Il senso della sua istituzione è da rintracciare infatti proprio nel tentativo di limitare la giurisdizione dei tribunali nazionali in ambito sportivo. Questo risultato è assicurato attraverso l'art R.58 del Regolamento sulla procedura arbitrale di appello del T.A.S. che individua la disciplina applicabile per la risoluzione delle controversie nel regolamento sportivo: vanno seguite nell'ordine le regole convenzionalmente selezionate, successivamente le regole generalmente condivise nella disciplina e solo residualmente le disposizioni dello Stato a cui la Federazione appartiene. La liceità dal punto di vista interno di questa applicazione graduale e selettiva è stata confermata da un Lodo risalente al 2003, che ha evidenziato come il C.A.S. non debba necessariamente «apply a national law and shall decide the dispute on the basis of the IAAF Rules and Procedural Guidelines»<sup>114</sup>.

Inoltre i lodi del C.A.S., pur essendo appellabili presso il Tribunale Federale svizzero<sup>115</sup>, sono di fatto al riparo da ogni ingerenza poiché quest'ultimo ha assunto un atteggiamento di apertura verso gli organi sportivi confermando nella maggior parte dei casi le decisioni emesse<sup>116</sup>, fungendo da “closing gate” del sistema.

Per quanto riguarda l'applicazione in ambito nazionale, a partire dalla Convenzione di New York del 1958 i lodi del C.A.S. sono riconosciuti come sentenze arbitrali straniere salvo che ai sensi dell'art.5.2 non siano “against

---

<sup>114</sup> Lodo C.A.S. 2002/a/417 del 12 maggio 2003 §§ 82-83

<sup>115</sup> Ai sensi del Swiss Federal Act on Private International Law

<sup>116</sup> Come nota L. CASINI, *The Making of a Lex Sportiva by the Court of Arbitration for Sport*, cit., p. 27: «In 25 years, with around 1000 awards decided, only 30 such claims<sup>87</sup> were made against CAS awards, and of those, only one resulted in annulment of the award in question»

public policy”. Questa eccezione è spesso interpretata in maniera elastica e viene raramente applicata dagli organi nazionali.<sup>117</sup>

Il grande credito di cui gode il C.A.S. deriva dal particolare sviluppo di questo organo che ormai si è imposto come uno dei tribunali più evoluti nel panorama internazionale, avendo un’efficacia sconosciuta a molti organi omologhi propri del diritto internazionale.<sup>118</sup>

Tirando le fila di questa complessa vicenda, possiamo concludere che l’autonomia concessa all’ordinamento sportivo in ambito sovranazionale costituisce, come aveva acutamente osservato Giannini<sup>119</sup>, elemento di mero fatto, risultante dalle relazioni storicamente determinatesi tra i soggetti in campo. Dal punto di vista dell’ordinamento internazionale infatti le tesi a sostegno dell’autonomia, o talvolta del carattere sovrano, dell’ordinamento sportivo non trovano alcun sostegno teorico, essendo basate su assunti ideologici e su argomenti giuridici discutibili.

### 3.3 Nella dottrina costituzionale

È necessario ora analizzare i rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale alla luce dei dati costituzionali. La questione va trattata su tre livelli.

In primo luogo, è possibile sostenere che la tutela dell’attività sportiva è inserita in Costituzione per il tramite di articoli (*i.e.* art.2, 18, 32) che, pur non facendovi espressamente riferimento, ricomprendono certamente il fenomeno sportivo.

In secondo luogo, bisogna capire se vi sia un riconoscimento di un vero e proprio ordinamento sportivo all’interno dell’ordinamento statale. La questione

---

<sup>117</sup> V. *Gatlin v. U.S. Anti-Doping Agency, Inc.* (Case No. 3:08-cv-241/LAC/EMT. (N.D. Fla. Jun. 24, 2008)); in senso contrario la decisione del Frankfurt Oberlandesgericht (in *D.L.V., Sport und Recht*, 2001, p. 161) che ha evidenziato come «[E]ine von jedem staatlichen Recht unabhängige lex sportiva gibt es nicht» e dunque ha applicato la clausola di esclusione, salva poi la decisione contraria del Tribunale Federale Tedesco.

<sup>118</sup> L. CASINI, *The Making of a Lex Sportiva by the Court of Arbitration for Sport*, cit., p. 27, sostiene che questo avviene «because States do not easily accept the delegation of powers to an international court: no such risk exists in sport, however, given that States are not parties to the disputes»

<sup>119</sup> M.S. GIANNINI, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, p. 674

rientra nel più ampio problema del rapporto con i gruppi sociali che, all'interno dello Stato, si danno un proprio ordinamento. I costituenti hanno espresso in questo senso una chiara preferenza per un modello di “Stato costituzionale aperto”<sup>120</sup> in cui l'ordinamento statale «riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità»<sup>121</sup>. Con questo articolo i costituenti hanno voluto segnare una netta cesura rispetto alla concezione fortemente statalistica vigente nel regime fascista. Lo Stato, pur mantenendo la propria sovranità, si apre dunque agli altri ordinamenti. Inoltre la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 ha introdotto espressamente all'art. 117 la dicitura “ordinamento sportivo” nel testo costituzionale.

Una questione ancora differente risiede invece nella ricerca del fondamento costituzionale dell'autonomia concessa all'ordinamento sportivo.

C'è stato innanzitutto chi ha preferito non utilizzare il concetto di ordinamento sportivo, sostenendo che «per salvare il mondo dello sport da ogni inammissibile intromissione statalistica non vi è bisogno alcuno di contrapporre all'ordinamento dello Stato una raffigurazione a esso somigliante di quel mondo: a questi fini basta (e avanza) la riserva costituzionale di libertà e autonomia privata.»<sup>122</sup> Secondo Ferrara, il riconoscimento della natura ordinamentale dei gruppi sportivi ha portato a “ingiustificate specialità” derivanti dall' “inversione logica”<sup>123</sup> operata sull'art. 2 della Costituzione.

---

<sup>120</sup> A. GRAGNANI, *I “punti di contatto” fra autonomia dell'ordinamento sportivo e diritti costituzionali come “rapporti multipolari di diritto costituzionale” (Sindacato “complessivo” di proporzionalità e “regola generale di preferenza” in funzione di monito preventivo al legislatore nella sentenza 160/2019 della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*, 2020, p. 85, che ricorda come questa espressione nasce nella riflessione della dottrina costituzionalistica tedesca sulle «clausole di apertura» inserite agli artt. 23 e 24 GG e sul criterio interpretativo dell'«amichevolezza» (*Freundlichkeit*) verso il diritto europeo e internazionale.

<sup>121</sup> Art. 2 C.

<sup>122</sup> L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, cit., p.3, e M. PIAZZA, *Il sistema sportivo italiano e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, cit., p. 5152. Quest'ultimo in particolare nota come gli organi sportivi siano riconducibili all'associazionismo privato (art. 18) e non costituiscano corpi intermedi, che pure sono riconosciuti *aziende* dalla Costituzione, come i sindacati all'art.39 o i partiti politici all'art 49.

<sup>123</sup> P. PERLINGERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1991, pp. 317 ss.

Questa disposizione deve essere a suo avviso precisata nel suo significato: il bene tutelato all'articolo 2 è la personalità degli individui, il soggetto tutelato non è la formazione sociale, ma gli individui stessi. Da ciò consegue che le formazioni sociali godranno di una tutela indiretta nella misura in cui permettono lo svolgimento della personalità dei singoli<sup>124</sup>. La formazione sociale non gode dunque di interessi "diversi e superiori" rispetto a quelli dei singoli.

La maggior parte della dottrina, che utilizza invece il concetto di ordinamento sportivo, fonda lo spazio di autonomia di quest'ultimo sulle seguenti disposizioni costituzionali: art.2, art. 5<sup>125</sup>, art. 18<sup>126</sup>, art. 118 co.4<sup>127</sup>. In queste ricostruzioni l'accento è posto più sull'autonomia che sulla natura ordinamentale dello sport: il meccanismo per cui lo Stato fa un passo indietro riconoscendo spazi all'auto-regolazione ad organismi interni non avviene infatti soltanto con le forme inserite in un vero e proprio ordinamento. Lo "Stato policentrico"<sup>128</sup> infatti propende sistematicamente per un decentramento della funzione regolativa, assumendo il nuovo compito di coordinamento delle autonomie.<sup>129</sup> In particolare la concessione di autonomia se da un lato comporta uno spazio di libertà, dall'altro comporta anche dei limiti da parte dello Stato all'azione dei soggetti.

---

<sup>124</sup> A ciò fa riferimento R. CAPRIOLI, *Il significato dell'autonomia nel sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale*, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2007, II, pp. 283 e ss., quando sostiene, citando l'art. 1322, co.2 c.c. che l'autonomia degli organismi sportivi è "coessenzialmente limitata".

<sup>125</sup> Art. 5 C. : La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

<sup>126</sup> Art. 18 C. : I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.

<sup>127</sup> Art. 118, co.4 C.: Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

<sup>128</sup> M. PIAZZA, *Il sistema sportivo italiano e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, cit., p.5154

<sup>129</sup> Si ripete qui l'osservazione di A. MANZELLA, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, pp.1 e ss., che sottolinea come «la salvezza e anche l'efficienza dello Stato moderno è nella sua capacità di organizzare le autonomie: anzi di organizzare sé stesso come rete, come collettore e relais delle varie spinte autonome»

Inoltre nella legislazione ordinaria risulta centrale il dettato dell'articolo 2 del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 che individua la base il rapporto tra i due ordinamenti nel principio di autonomia.

Questo complesso bilanciamento tra autonomia e garanzia dei diritti fondamentali è stato al centro di due recenti pronunce della Corte Costituzionale<sup>130</sup> originatesi da due questioni di legittimità costituzionale poste sugli articoli dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 per presunta violazione degli art. 24, 103 e 113 C. I giudici *a quo* in entrambi casi dubitavano della compatibilità costituzionale delle limitazioni della giurisdizione amministrativa in ambito sportivo. Senza entrare nel dettaglio della vicenda<sup>131</sup>, ciò che interessa qui richiamare è il ragionamento operato dalla Corte, che porta a stabilire nella tutela risarcitoria in capo al giudice amministrativo e nella tutela di annullamento in capo al giudice sportivo il punto di bilanciamento tra autonomia e garanzie giurisdizionali. Per addivenire a questa conclusione i giudici costituzionali partono dalla considerazione per cui «la regolamentazione statale del sistema sportivo deve dunque mantenersi nei limiti di quanto risulta necessario al bilanciamento dell'autonomia del suo ordinamento con il rispetto delle altre garanzie costituzionali che possono venire in rilievo». Pertanto nell'individuazione dei punti di collegamento tra i due ordinamenti essi scelgono, come sottolineato da Gragnani, una «regola generale di preferenza» (*generelle Vorrangregel*) a favore dell'autonomia sportiva. Quest'ultima deve essere cioè preferita senza tuttavia che questo possa comportare una violazione del nocciolo duro dei principi fondamentali<sup>132</sup>. Le garanzie costituzionali possono al più essere

---

<sup>130</sup> Corte Cost., 11 febbraio 2011, n. 49, in <https://www.cortecostituzionale.it/default.do>, e Corte cost., 25 giugno 2019, n. 160, in <https://www.cortecostituzionale.it/default.do>

<sup>131</sup> La questione verrà approfondita in dettaglio nel capitolo dedicato ai rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva.

<sup>132</sup> Risulta dunque inservibile la teoria, sviluppata dalla dottrina tedesca, dei rapporti di supremazia speciale (*besondere Gewaltverhältnisse*). Seguendo questa teoria sarebbero comprimibili i diritti dei singoli che, entrando in un ordinamento speciale, rinunciano così parzialmente alle proprie libertà previste dal rapporto di supremazia generale (*allgemeine Gewaltverhältnis*).

parametrate nella loro applicazione in considerazione del valore dell'autonomia che pure riceve un riconoscimento costituzionale.

La regola qui enunciata funge dunque da supporto nello svolgimento del sindacato di proporzionalità. Quest'ultimo si articola in diversi passaggi: «la verifica della legittimità dello scopo regolativo perseguito dalla disposizione legislativa sottoposta a sindacato»; «la valutazione della sua idoneità a conseguirlo (*Geeignetheit*)»; «la verifica della “necessità” (*Erforderlichkeit*) delle limitazioni dei diritti costituzionali previste da tale disciplina, ossia la verifica dell'inesistenza di mezzi egualmente efficaci, ma meno invasivi delle garanzie costituzionali, capaci di conseguire il medesimo risultato»; il «controllo di adeguatezza (*Angemessenheit*), cioè della tollerabilità per l'ordinamento costituzionale del sacrificio imposto in rapporto allo specifico scopo regolativo perseguito»<sup>133</sup>. Con riferimento alla verifica della necessità delle limitazioni ai diritti costituzionali l'autrice sottolinea come nei cosiddetti rapporti “multipolari” questa operazione sia particolarmente complessa poiché «la questione relativa all'inesistenza di alternative meno pregiudizievoli delle garanzie costituzionali deve dare una risposta che valga contestualmente per ciascuna delle due situazioni in conflitto, ossia il mezzo prescelto deve essere il meno invasivo per la sfera di autonomia garantita e, al tempo stesso, deve soddisfare nel modo meno pregiudizievole possibile le esigenze di garanzia contrapposte». Attraverso dunque l'utilizzo del principio di proporzionalità, integrato dalla regola di preferenza per l'autonomia sportiva, la Corte trova la chiave di volta per bilanciare le due contrapposte esigenze, lanciando un «monito di “leale astensione”»<sup>134</sup> nello spazio di autonomia sportiva nei confronti del legislatore.

---

<sup>133</sup> A. GRAGNANI, *I “punti di contatto” fra autonomia dell'ordinamento sportivo e diritti costituzionali come “rapporti multipolari di diritto costituzionale” (Sindacato “complessivo” di proporzionalità e “regola generale di preferenza” in funzione di monito preventivo al legislatore nella sentenza 160/2019 della Corte costituzionale)*, cit., p. 89-90

<sup>134</sup> A. GRAGNANI, *I “punti di contatto” fra autonomia dell'ordinamento sportivo e diritti costituzionali come “rapporti multipolari di diritto costituzionale” (Sindacato “complessivo” di proporzionalità e “regola generale di preferenza” in funzione di monito preventivo al legislatore nella sentenza 160/2019 della Corte costituzionale)*, cit., p. 91

Questo rapporto tra ordinamento statale, sovrano e coordinatore dei limiti delle competenze, e ordinamento sportivo, concessionario di uno spazio limitato di autonomia, si ritrova anche in ambito normativo. I rapporti tra l'ordinamento statale e gli ordinamenti di settore, o meglio tra i rispettivi atti emanati da questi ultimi, sono regolati infatti attraverso il principio statale di gerarchia delle fonti. Un atto proveniente dall'ordinamento settoriale, espressione di potestà normativa secondaria, dovrà sempre essere conforme ai principi e alla legislazione ordinaria dello Stato, che rimane l'esclusivo detentore della potestà normativa primaria<sup>135</sup>. In caso contrario il singolo che appartiene all'ordinamento di settore potrà chiedere al giudice statale l'annullamento dell'atto e della norma presupposto su cui quest'ultimo è fondato.

Sembra doversi profondamente condividere l'impostazione che, avendo come riferimento l'ordinamento sovrano, riconduce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nel contesto statale, fondandola su disposizioni positivamente determinate che tracciano limiti certi e generalmente applicabili.

Seguendo dunque questo *modus procedendi* alcuni<sup>136</sup> hanno provato a fondare l'autonomia dell'ordinamento sportivo internazionale sui dati positivi presenti in Costituzione. Sulla base del combinato disposto degli art. 11 e 117 C. si è ipotizzato il riconoscimento dell'ordinamento sportivo internazionale in Costituzione. L'organizzazione sportiva mondiale assicurerebbe in questa prospettiva «la pace e la giustizia fra le Nazioni»<sup>137</sup> pur non essendo composta di «organizzazioni internazionali» vere e proprie ma, come si è qui argomentato, di organizzazioni non governative. Ci sentiamo di dover dissentire da questa tesi poiché il riconoscimento del carattere internazionale delle norme di diritto sportivo comporterebbe una limitazione di sovranità nei confronti di

---

<sup>135</sup> V. art. 4 delle Disposizioni preliminari al codice civile: I regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni delle leggi.

<sup>136</sup> M. PIAZZA, *Il sistema sportivo italiano e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, cit., p. 5152.

<sup>137</sup> Art. 11 C.: L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

organizzazioni che non hanno alcuna legittimazione popolare neanche indiretta, essendo tutte associazioni di diritto privato aventi sede perlopiù in Svizzera. L'art 1 C. ci pare impedire una ricostruzione simile.

Restando sul piano del diritto sportivo sovranazionale, neanche l'art. 10, co.1 C.<sup>138</sup> sembra poter consentire l'introduzione automatica delle norme sportive per la ragione che, come abbiamo già mostrato, non può sostenersi la soggettività internazionale degli organi sportivi. Questa lettura è confermata dalla decisione n.1053/1978 del Consiglio di Stato<sup>139</sup>, in cui i giudici affermano che non si può parlare nel caso dell'ordinamento sportivo di ordinamento sovranazionale. Una diversa conclusione porterebbe oltretutto al doveroso adattamento automatico della normativa sportiva consuetudinaria, con la conseguente illegittimità costituzionale delle leggi ordinarie contrastanti.<sup>140</sup>

Passando al diritto interno, alcuni hanno considerato utile l'analogia tra le istituzioni sportive e le confessioni religiose per definire e comparare i limiti di intervento statale nei due settori. In primo luogo l'ordinamento sportivo non riceve un grado di tutela parificabile a quello dell'art. 7, co.1 C.<sup>141</sup> secondo cui lo Stato si impegna a non intervenire nell'ordine della Chiesa.<sup>142</sup> Nelle materie regolate dunque le istituzioni sportive non sono al riparo da interventi statali e l'astensione statale è, giova ripeterlo ancora una volta, elemento di mero fatto. Inoltre il livello di autonomia dell'ordinamento sportivo è da considerarsi inferiore anche rispetto all'art. 8, co.2 C.<sup>143</sup> In base a quest'ultimo le confessioni acattoliche hanno una potestà autoregolativa che incontra il solo limite del rispetto delle disposizioni dell'ordinamento statale. Gli organi sportivi invece non godono di una tale autonomia, potendo il legislatore «comprimere

---

<sup>138</sup> Art. 10, co.1 C.: L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

<sup>139</sup> Cons. Stato, decisione 20 ottobre 1978, n. 1053

<sup>140</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 81

<sup>141</sup> Art. 7, co.1 C. Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani

<sup>142</sup> Tralasciando qui il problema della definizione della *Kompetenz-Kompetenz*, ovvero della competenza a stabilire il confine tra i rispettivi ordini.

<sup>143</sup> Art. 8, co.2 C.: Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

l'autonomia — anche tecnica — dell'ordinamento sportivo sostituendo con proprie norme quelle da esso dettate e destinate ad avere applicazione nel territorio nazionale». <sup>144</sup>

Venendo ad una conclusione, possiamo dunque affermare che in punto di metodo le relazioni tra ordinamento statale e ordinamento sportivo devono essere considerate dalla visuale dell'ordinamento sovrano e più in particolare analizzando le disposizioni costituzionali in tema. Da queste è possibile ricavare il riconoscimento dell'ordinamento sportivo come formazione sociale che favorisce la personalità dei singoli. Le istituzioni sportive sono dunque tutelate solo nella misura in cui garantiscano i diritti fondamentali dei singoli. I limiti del loro operato possono in questo senso costituire l'oggetto del sindacato di proporzionalità della Corte Costituzionale. L'autonomia di cui gode quest'ultimo si ricava implicitamente dalle disposizioni sull'autonomia privata ed espressamente solo nella legislazione ordinaria mentre a livello costituzionale non è invece rinvenibile una specifica disposizione che impegna la Repubblica a non intervenire in ambito sportivo, tantomeno a rinunciare a spazi di sovranità in base a presunte qualificazioni internazionali del fenomeno.

---

<sup>144</sup> F. FRACCHIA, *Sport*, in *Digesto disc. pubbl.*, cit., pp. 468 e ss.

## CAPITOLO II

### FEDERAZIONI SPORTIVE NAZIONALI

SOMMARIO: 1. La *vexata quaestio* della natura delle Federazioni – 2. Le Federazioni come organismi di diritto pubblico – 3. Federazioni e pubbliche amministrazioni – 3.1 Amministrazione a geometria variabile – 3.2 Federazioni sportive e elenco Istat – 3.3 Soggetti privati, pubblicizzazione e discipline derogatorie.

## 1. La *vexata quaestio* della natura delle Federazioni

Dopo aver correttamente inquadrato l'ordinamento sportivo nel contesto statale e sovranazionale possiamo ora analizzarne uno dei soggetti principali: le Federazioni sportive nazionali.

Con riferimento alle Federazioni sportive nazionali, il problema che per lungo tempo ha impegnato dottrina e giurisprudenza è stato quello della natura giuridica di questi soggetti. Non si tratta di una discussione meramente teorica poiché dalla soluzione dipendono i limiti di autonomia riconosciuti alle Federazioni, l'applicazione di norme di diritto pubblico o privato e, infine, il radicamento della giurisdizione presso il giudice amministrativo o ordinario.

Si cercherà in questa sede di ricostruire il dibattito sull'argomento alternando le opinioni autorevoli della dottrina agli indirizzi giurisprudenziali più avveduti, sulla base degli interventi normativi di provenienza statale che si sono succeduti nel tempo.

La nascita delle Federazioni sportive nazionali è da collocare alla fine del secolo XIX. In una prima fase vengono costituite come associazioni di fatto che raggruppano a loro volta *club* e unioni sportive, quindi associazioni di secondo grado.<sup>145</sup> Una tale sistemazione era coerente con il modello liberale allora *in auge*, in cui lo Stato doveva astenersi il più possibile dall'intervento nella vita dei cittadini, lasciando che essi si autoregolassero entro certi limiti attraverso strutture privatistiche. Con l'avvento del totalitarismo le esigenze proprie dello Stato imponevano un radicale ripensamento di questa impostazione: lo sport diventa una materia di rilievo pubblicistico, funzionale alla propaganda fascista. Di conseguenza anche gli organi sportivi vengono riqualificati e trasformati in enti morali o in veri e propri enti pubblici. Le Federazioni sportive nascono dunque come organismi privati e si trasformano in enti pubblici. Nel frattempo, nel 1914 viene costituito il CONI, che ha originariamente natura privatistica,

---

<sup>145</sup> R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p. 10

essendo nato da un accordo tra alcune delle Federazioni allora esistenti. Rispetto ad esso le Federazioni sportive si collocano quindi, almeno in un primo momento, come antecedenti in senso logico e cronologico. Solo successivamente, per effetto degli indirizzi politici del partito fascista, la relazione si inverte. Questo fenomeno è ben testimoniato dall'evoluzione dello Statuto del CONI. Nella sua versione originaria le Federazioni venivano qualificate come “aderenti” e “rappresentate” nel CONI, mantenendo dunque la loro originale centralità. Con il nuovo statuto, emanato nel 1927, in piena dittatura fascista, le Federazioni, si legge, “fanno parte” del CONI. Questa dicitura è ripetuta nello statuto del 1934, con la differenza che ora il CONI ha il compito di approvare gli statuti e i regolamenti delle singole Federazioni (art. 2, lett. d Statuto CONI) e di sorvegliarle nella loro attività finanziaria e tecnica (art. 2, lett. e). Successivamente, nel 1939, esse vengono qualificate come “organizzazioni” del CONI<sup>146</sup>. Ancora in età pre-repubblicana, l'intervento statale si fa più incisivo con la l. 16 febbraio 1942, n. 426 il cui art. 5 qualifica le Federazioni “organi del CONI”. Il problema della natura giuridica delle Federazioni passa necessariamente attraverso la definizione del loro legame con il CONI. Quest'ultimo era considerato dalla giurisprudenza un ente pubblico, ancor prima che il “Regolamento del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive nazionali” lo qualificasse come tale nel 1964. Se questo è vero ci si è chiesto quale fosse il valore da assegnare alla qualifica di “organi” del CONI inserita all'art 5 della l. 16 febbraio 1942, n. 426.

Una parte della dottrina<sup>147</sup> ha sostenuto la tesi della natura pubblica delle Federazioni argomentando proprio dall'art. 5, il quale utilizzerebbe il termine “organi” in senso tecnico, configurando dunque il rapporto con il CONI in termini di immedesimazione organica. La natura pubblicistica delle Federazioni

---

<sup>146</sup> La ricostruzione dei rapporti tra CONI e Federazioni in età pre-repubblicana è svolta da R. CAPRIOLI, *o.c.*, pp. 11-13, e da G. MANFREDI, *La giuridificazione dello sport e degli ordini professionali*, in *Giur. it.*, 2016, pp. 486-488

<sup>147</sup> Vedi in tal senso I. SCOTTO, *Il CONI e le Federazioni Sportive*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1954, p. 341 e F. MONGIARDO, *Le Federazioni sportive sono organi del CONI*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1955, p. 237

veniva desunta inoltre da alcuni “indici rivelatori”<sup>148</sup> quali “la vigilanza dell’ autorità ministeriale<sup>149</sup>, la generalità degli interessi perseguiti, la percezione di finanziamenti statali” o ancora la “potestà di emanazione di veri e propri provvedimenti amministrativi”<sup>150</sup>. La giurisprudenza condivideva questo approccio e pertanto ricostruiva il rapporto tra CONI e Federazioni in termini di una vera e propria immedesimazione organica<sup>151</sup>. Questo indirizzo porta con sé notevoli conseguenze sul piano pratico. Le Federazioni, così intese, non hanno legittimazione a stare in giudizio e «ogni attività giuridicamente rilevante posta in essere dalle federazioni deve essere imputata al CONI»<sup>152</sup>; ma soprattutto «la giurisdizione nei giudizi di impugnazione promossi contro provvedimenti presi da organi federali con i quali sono state irrogate sanzioni disciplinari»<sup>153</sup> si radica presso il giudice amministrativo.

Una tale impostazione è stata duramente criticata da chi invece ritiene che il termine “organi” sia stato utilizzato dal legislatore in senso atecnico. Tra questi ultimi ricordiamo Caprioli<sup>154</sup>, il quale dedica ampio spazio alla confutazione delle tesi di cui sopra. In primo luogo egli ricorda come l’ art. 29 del d.P.R. 2

---

<sup>148</sup> G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, 2017, p.1 scaricabile al link <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/06/pepe.pdf>

<sup>149</sup> Il CONI ne approvava i bilanci, lo statuto e i regolamenti, poteva scioglierne gli organi amministrativi e nominare i commissari straordinari. Vedi in merito G. VIDIRI, *Le Federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*, in *Foro. it.*, 2001, p.1481

<sup>150</sup> S. PAPA, *Arbitro di calcio, natura giuridica delle federazioni sportive e danno erariale*, in *Giur. it.*, 2019, p. 400, confermato da TAR Lazio, 13 ottobre 1980, n. 882, in *Riv. dir. sport.*, 1981, p. 57 e Cons. Stato, 6 marzo 1973, n. 80, in *Cons. Stato*, 1973, p. 467

<sup>151</sup> Si leggano a tal proposito due sentenze, citate da F. PAVONI, *Le Federazioni sportive*, in *Giur. it.*, 2010, p. 1478. Nella prima in particolare (Cons. Stato, 27 luglio 1955, n. 607, in *Riv. Dir. Sport.*, 1955, p. 310) i giudici non hanno difficoltà a riconoscere la personalità giuridica ad alcune Federazioni, ritenendo questo dato compatibile con la loro configurazione di meri organi del CONI. Conferma questo orientamento l’ altra sentenza (Cass., 14 marzo 1968, n. 2028, in *Riv. Dir. Sport.*, 1968, p. 290) nella quale i giudici attribuiscono significato tecnico alla qualifica di organi. Ancora, si veda il provvedimento Tar Lazio, 13 ottobre 1980, n. 882, *cit.*, nel quale viene ricordato l’ ammonimento del Consiglio di Stato (Cons. Stato, 27 luglio 1955, n. 607) il quale avvertiva che «solo motivi gravi, concordanti e insuperabili possono indurre a negare ad una espressione usata dal legislatore il significato suo proprio». Nella sentenza del Tar la qualifica di organo in senso tecnico veniva altresì desunta da altri articoli della l. 16 febbraio 1942, n. 426. In particolare l’ art. 4 assegnerebbe le entrate delle Federazioni al CONI e l’ art. 5 permetterebbe a quest’ ultimo di creare nuove Federazioni, equiparandole dunque a propri uffici.

<sup>152</sup> R. CAPRIOLI, *L’ autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, *cit.*, p. 20

<sup>153</sup> R. CAPRIOLI, *o.l.u.c.*

<sup>154</sup> R. CAPRIOLI, *o.c.*, pp. 15-36.

agosto 1974, n. 530<sup>155</sup> prevede che le Federazioni che hanno presentato domanda di adesione non acquistano la qualità di organo nel primo quadriennio successivo alla richiesta. Esistono dunque delle Federazioni che non sono organi del CONI, per cui «la qualità di organo [...] si sovrappone ad una loro preesistente quiddità»<sup>156</sup>. Inoltre egli sottolinea come lo stesso decreto all'art. 2, co. 2 limita la qualifica di organi del CONI «relativamente all'esercizio delle attività sportive ricadenti nell'ambito di rispettiva competenza»<sup>157</sup>. A suo avviso l'interpretazione che si è data di questa norma, per la quale questa farebbe riferimento a quelle Federazioni che hanno anche compiti extra-sportivi<sup>158</sup>, induce a ritenere che la qualifica di organo «non risulta incompatibile con il riconoscimento della personalità giuridica di diritto pubblico o di diritto privato»<sup>159</sup> di cui pure sono dotate le Federazioni richiamate. Ancora, il riconoscimento di una autonoma soggettività delle Federazioni è argomentabile secondo Caprioli dalla disciplina contenuta nella Legge 23 marzo 1981, n. 91, il cui art. 14, 4 co. conferisce alle Federazioni la facoltà di avvalersi di personale assunto in base a rapporti di diritto privato. Una tale attribuzione dimostrerebbe il riconoscimento da parte del legislatore di una “distinta soggettività”<sup>160</sup> alle Federazioni. Inoltre la nozione di organi del CONI in senso tecnico sarebbe riferibile esclusivamente al Presidente, alla Giunta esecutivo e al Consiglio nazionale, i quali, a differenza delle Federazioni, «imputano tutta la loro attività all'ente pubblico CONI»<sup>161</sup>. La differenza che sussiste tra gli organi veri e propri

---

<sup>155</sup> Art. 29 d.P.R. 2 agosto 1974, n. 530:

«Per un quadriennio l'adesione ha carattere sperimentale e non attribuisce la qualità di organo. Decorso il quadriennio il Consiglio nazionale decide se l'adesione debba diventare definitiva o se la federazione debba essere esclusa.»

<sup>156</sup> R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p. 16

<sup>157</sup> Art. 2, co. 2 d.P.R. 2 agosto 1974, n. 530:

«Le federazioni sportive nazionali sono organi del Comitato relativamente all'esercizio delle attività sportive ricadenti nell'ambito di rispettiva competenza.»

<sup>158</sup> Vedi ad esempio l'Automobile club d'Italia, l'Aeroclub d'Italia o l'Unione italiana tiro a segno.

<sup>159</sup> R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p. 17

<sup>160</sup> R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p. 18

<sup>161</sup> R. CAPRIOLI, *o.c.*, p. 29

del CONI e le Federazioni si comprende allora utilizzando rispettivamente le categorie di “imputazione di fattispecie” e “imputazione di risultati”<sup>162</sup>. Le Federazioni infatti quando agiscono imputano a sé la loro attività, mentre imputano al CONI i risultati di dette attività. Esse sono dotate di un’autonoma soggettività e non sono da considerare organi del CONI in senso tecnico. Il ragionamento viene condiviso in questo senso da Luiso, il quale concorda nel sostenere che il termine organi sia stato utilizzato in senso atecnico per diverse ragioni: egli nota come «nessuna norma primaria avesse conferito autonomia normativa ed autarchia alle federazioni sportive»<sup>163</sup>, inoltre la costituzione di nuove Federazioni si esaurirebbe in un loro riconoscimento ad opera del CONI e infine anch’egli sottolinea la differenza con gli organi come il Presidente, la Giunta o la segreteria. Sebbene si diano casi in cui un organo sia dotato di autonoma personalità, «la regola generale vuole che l’organizzazione in senso tecnico sia parte integrante dell’ente a cui appartiene»<sup>164</sup>, mentre nel caso delle Federazioni queste sono dotate di una distinta soggettività.

La nozione di organo, secondo queste tesi, va dunque intesa nel senso limitato che le Federazioni sono «sottoposte a poteri di indirizzo, di controllo, di direzione, di coordinamento e di vigilanza del CONI»<sup>165</sup>.

Nondimeno dalla loro qualificazione di organi “in senso metagiuridico”<sup>166</sup> non ne deriva automaticamente la personalità di diritto pubblico. Caprioli cita a questo proposito una sentenza del Consiglio di Stato<sup>167</sup> in cui il massimo consesso amministrativo osserva come tra i modelli di organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni siano rinvenibili sistemi in cui un ente pubblico si articola in organi che possono essere a loro volta tanto enti pubblici quanto

---

<sup>162</sup> R. CAPRIOLI, *o.c.*, p. 33

<sup>163</sup> F.P. LUISO, *Giustizia sportiva*, cit.

<sup>164</sup> A. QUARANTA, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive nazionali*, in *Riv. dir. sport*, pp. 174 e ss.

<sup>165</sup> A. QUARANTA, *o.l.u.c.*

<sup>166</sup> R. CAPRIOLI, *L’autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p. 29

<sup>167</sup> Cons. Stato, 25 maggio 1979, n.384, in *Foro it.*, 1980.

soggetti privati (dotati o meno della personalità giuridica). Una suddivisione di questo genere è sicuramente riscontrabile in ambito sportivo. Di conseguenza il Consiglio di Stato sottolinea come «una persona giuridica o persino un'associazione di fatto possa, a determinati effetti, agire come organo di una persona giuridica, conservando a tutti gli altri effetti la propria natura»<sup>168</sup>.

Inoltre osta alla configurazione delle Federazioni come enti pubblici il riferimento all'accettazione dei provvedimenti federali, che risulterebbe ingiustificato se gli atti delle Federazioni fossero provvedimenti amministrativi, così come argomentano i sostenitori della tesi pubblicistica. Questi ultimi non avrebbero certo bisogno di un'accettazione espressa da parte dei loro destinatari per acquisire efficacia vincolante e non potrebbero per altro risentire dei limiti posti alla loro contestazione in sede giurisdizionale, pena la violazione dell'art. 113 C. Questo orientamento tuttavia non è stato accolto dai giudici amministrativi di merito, i quali hanno qualificato per lungo tempo i provvedimenti disciplinari sportivi come atti amministrativi, nonostante gli organi di giustizia sportiva continuassero, a norma dell'art. 3 codice di procedura penale del 1930<sup>169</sup>, a non sospendere i procedimenti attesa la qualificazione privatistica dei rapporti tra Federazioni e tesserati.

---

<sup>168</sup> Cons. Stato, 25 maggio 1979, n.384, *o.c.* Questa osservazione viene confermata da A. QUARANTA, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive nazionali*, in *Riv. dir. sport*, 1986, pp. 174 ss., il quale menziona il caso della Federazione italiana della caccia che, a seguito del d.P.R. 23 dicembre 1978, ha acquisito la personalità giuridica di diritto privato pur continuando ad essere organo (in senso improprio) del CONI.

<sup>169</sup> Art. 3 R.D. 19 ottobre 1930, n. 1399:

«Quando nel corso di un giudizio civile apparisce alcun fatto, nel quale può ravvisarsi un reato perseguibile d'ufficio, il giudice deve farne rapporto al procuratore del Re, trasmettendogli le informazioni e gli atti occorrenti. Altrettanto deve fare trattandosi di un reato non perseguibile d'ufficio, qualora sia presentata querela, richiesta o istanza all'Autorità competente.

Se viene iniziata l'azione penale, e la cognizione del reato influisce sulla decisione della controversia civile, il giudizio civile è sospeso, quando la legge non dispone altrimenti, fino a che sia pronunciata nell'istruzione la sentenza di proscioglimento non più soggetta a impugnazione o nel giudizio la sentenza irrevocabile, ovvero sia divenuto esecutivo il decreto di condanna.

Le disposizioni precedenti si applicano anche ai giudizi davanti alle giurisdizioni amministrative e ai giudizi disciplinari davanti alle pubbliche Autorità.

Quando l'azione penale è già in corso, il giudice civile o amministrativo o la pubblica Autorità che procede disciplinarmente ordina la sospensione del giudizio».

Tra chi esclude la natura pubblicistica delle Federazioni c'è stato chi ha sostenuto la natura strettamente privatistica delle Federazioni e chi invece ne ha ipotizzato una natura mista.

I primi sottolineano come il dato principale su cui si fondava l'interpretazione letterale di chi considerava le Federazioni enti pubblici non sia più rinvenibile per la circostanza che né il d.P.R. 2 agosto 1974, n. 530 né la Legge 23 marzo 1981, n. 91 contengono più la dicitura "organi del CONI". L'art. 14 della Legge 23 marzo 1981, n. 91 prevede altresì l'attribuzione di "autonomia tecnica, organizzativa e di gestione"<sup>170</sup> alle Federazioni, "costituite dalle società e dagli organismi ad esse affiliati" e regolate da "norme statutarie e regolamentari". Una simile regolazione «conferma un modo di essere delle Federazioni medesime più vicino alla struttura privatistica che a quella di carattere pubblicistico»<sup>171</sup> nonostante l'espletamento di funzioni pubbliche che ben può essere affidato a soggetti privati.<sup>172</sup> Il riconoscimento della personalità di diritto pubblico al CONI a cui fa da contraltare il riconoscimento dello statuto privatistico delle associazioni implicherebbe<sup>173</sup> la cesura di qualsivoglia legame tra i due soggetti, tanto più di tipo interorganico.

---

<sup>170</sup> Il carattere privato delle Federazioni deriva secondo Quaranta dalla attribuzione di autonomia gestionale, che, a differenza di quella tecnica e di organizzazione, non è rinvenibile in strutture simili di natura pubblicistica.

<sup>171</sup> A. QUARANTA, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive nazionali*, in *Riv. dir. sport*, cit. Sebbene l'autore sostiene che le Federazioni conserverebbero la propria natura di enti pubblici, associazioni riconosciute o non riconosciute, indipendentemente dalla loro configurazione come organi del CONI. Pertanto non sarebbe possibile ricavare una loro natura giuridica generale, dovendo circoscrivere l'analisi alle singole Federazioni di volta in volta prese in considerazione in base alla loro configurazione specifica rinvenibile nei dati positivi. Questa osservazione è confermata dal TAR Lazio, 11 dicembre 1978, n. 1003, in *Foro it.*, 1979, pp. 399/400-403/404, nel quale si legge: «Si vuole con ciò esprimere che nella stessa nozione di organo del C.o.n.i. sussista una certa eterogenesi di contenuti e valori che giustificano il diverso modo di essere di questo o quello fra gli organi, con una precisa ed inequivoca influenza dei fatti genetici di ciascuno di questi e la cui peculiarità va salvaguardata, avuto anche riguardo alla evidente artificiosità della definizione di "organo" in riferimento a realtà aventi proprie finalità, strutture e caratteri, non preordinate alla funzione attribuita a posteriori dalla legge».

<sup>172</sup> Vedi il caso dei partiti o dei sindacati, che, come sottolineato da Quaranta, esercitano funzioni di rilevanza costituzionale pur essendo soggetti privati.

<sup>173</sup> O. FORLENZA, *I soggetti degli ordinamenti sportivi nazionali*, in AA.VV., *Diritto dello sport*, Firenze, 2004, pp. 73 e ss.

Successivamente il d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, che ha abrogato sia la Legge 16 febbraio 1942, n. 426 che l'art. 14 della Legge 23 marzo 1981, n. 91, dopo aver espressamente qualificato all'art. 15 le Federazioni come «associazioni con personalità giuridica di diritto privato, (senza, n.d.r.) fini di lucro [...], soggette, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, alla disciplina del codice civile» ha previsto che esse svolgono la loro attività sportiva «anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifici aspetti di tale attività». L'espresso riconoscimento della personalità di diritto privato alle Federazioni sembrava aver posto fine alla *vexata quaestio*<sup>174</sup> circa la loro natura giuridica. Nondimeno la stessa formulazione dell'art. 15 del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 viene utilizzata a conferma delle tesi di chi, superando l'originaria alternativa tra pubblico e privato, aveva riconosciuto natura giuridica ibrida alle Federazioni. Già prima della novella del 1981 si ipotizzava la natura mista delle Federazioni sulla base di una comunicazione del 10 febbraio 1979 del Ministero del turismo e dello spettacolo con la quale si specificava che le norme sul “parastato” dovessero essere applicate alle Federazioni «quando esse agiscono in qualità di organi del CONI». Questa precisazione metteva in luce come le Federazioni non sono da considerare in ogni caso enti pubblici in quanto organi del CONI, conservando talvolta la loro originaria soggettività privatistica. Una tale conclusione sarebbe ricavabile in primo luogo da alcune disposizioni sull'ordinamento del CONI che conferiscono un'autonoma, seppur limitata, soggettività alle Federazioni tramite il riconoscimento di una propria denominazione, di propri organi e di una potestà statutaria e regolamentare propria.<sup>175</sup> Le Federazioni sarebbero caratterizzate<sup>176</sup> al contempo da un elemento privatistico genetico e da un profilo funzionale pubblicistico per via del loro collegamento con il CONI. Nella decisione di cui sopra i giudici amministrativi avevano considerato illegittimo il provvedimento di decadenza

---

<sup>174</sup> A. QUARANTA, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive nazionali*, in *Riv. dir. sport*, cit.

<sup>175</sup> S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del parastato*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, pp. 117 ss.

<sup>176</sup> Vedi sul punto TAR Lazio, 11 dicembre 1978, n. 1003, cit.

dalla carica di presidente della F.i.p.a.v. giustificato dall'attività di magistrato di quest'ultimo, prospettata come incompatibile per applicazione della legge 20 marzo 1975 n.70. Nella decisione viene sottolineato come il profilo genetico privatistico delle Federazioni imponga di non ritenere loro applicabili indiscriminatamente la disciplina pubblicistica riferita agli enti del parastato. Le Federazioni avrebbero dunque un rilievo pubblicistico "funzionalmente limitato", legato cioè esclusivamente alle finalità perseguite in quanto organi del CONI, mentre nei mezzi scelti per operare resterebbero regolate dalla loro propria disciplina.<sup>177</sup>

Coloro i quali affermavano la natura mista delle Federazioni osservavano inoltre come l'art. 2, co. 2 d.P.R. 2 agosto 1974, n. 530 limitava il legame con il CONI «relativamente all'esercizio delle attività sportive ricadenti nell'ambito di rispettiva competenza». La loro qualità di organi «si aggiunge pertanto alle altre e vale a certi fini e a certi effetti, e non per tutta l'attività delle Federazioni»<sup>178</sup>. Come già abbiamo evidenziato, il collegamento con il CONI non priva le Federazioni di un'autonoma soggettività e non implica *ex se* la riconduzione di tutta la loro attività nell'ambito degli enti pubblici. La giurisprudenza, dopo aver per lungo tempo seguito la tesi pubblicistica, aveva riconosciuto questa impostazione. La Cassazione, con due sentenze del 1986<sup>179</sup>, ha sostenuto la natura ibrida delle Federazioni. Secondo i giudici è la natura dell'attività svolta a determinare la qualificazione in concreto della natura delle Federazioni. Se queste ultime agiscono in qualità di organi, sulla base di una potestà pubblica

---

<sup>177</sup> Ipotesi condivisa da L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in cit., p. 22

<sup>178</sup> R. FRASCAROLI, *Sport*, in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, 1990, p. 519 e R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, Napoli, 1997, p. 30, il quale, riportando A. JANNUZZI, *Per la legittimità della giurisdizione sportiva*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1955, p. 241, ricorda come le Federazioni sarebbero organi «solo in quanto esse esplicano un'attività diretta alla realizzazione del fine che al CONI stesso è assegnato; mentre tutto ciò che non attiene alla realizzazione di un tale fine è fuori da ogni ingerenza pubblicistica» e di conseguenza «la natura pubblica dell'organo non modifica la natura dell'ente che ne è titolare, per tutto ciò che attiene all'esercizio di attività non compiute nella qualità di organo».

<sup>179</sup> Cass., Sez.un. 9 maggio 1986, n.3091, in *Foro it.*, 1986, pp. 1257/1258-1261/1262, e Cass., Sez. un., 9 maggio 1986, n. 3092, in *Foro it.*, 1986, pp. 1251/1252-1257/1258

conferita per perseguire un interesse del CONI, «partecipano (quindi) necessariamente della natura pubblica di questo»<sup>180</sup>; se invece agiscono sulla base della propria autonomia tecnica, gestionale e organizzativa saranno da considerare soggetti privati. Il giudice era chiamato dunque a svolgere «un'interpretazione ermeneutica complessa, dovendo distinguere tra norme “procedurali” o “strumentali”, sul funzionamento delle federazioni, la cui violazione avrebbe dovuto essere sindacata del giudice ordinario, e norme finali, legate cioè ai compiti del CONI, la cui violazione si sarebbe dovuta far valere davanti al giudice amministrativo.»<sup>181</sup>. Tale operazione era ritenuta necessaria per sottoporre alla stessa disciplina ciascuna attività, indipendentemente dalla natura giuridica dei soggetti agenti. Il *focus* della questione si sposta dunque dalla ricostruzione formale della natura giuridica delle Federazioni alla qualificazione sostanziale della fonte dell'attività posta in essere<sup>182</sup>. Si tratta del fenomeno, ben noto ai giuristi contemporanei, che prende il nome di “eclissi della soggettività”, per cui l'originaria distinzione tra soggetti pubblici e privati risulta perde di utilità, essendo la natura dell'attività svolta a determinare il regime giuridico applicabile<sup>183</sup>.

L'art. 15 del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 confermava dunque la natura ibrida delle Federazioni, lasciando però all'interprete l'individuazione della valenza degli aspetti pubblicistici delle attività svolte. La giurisprudenza, pur riconoscendo il metodo casistico proprio di questa impostazione, aveva dunque

---

<sup>180</sup> Cass., Sez. un., 9 maggio 1986, n. 3092, cit.

<sup>181</sup> A. AVERARDI, *Tra Stato e società: le Federazioni Sportive nel perimetro mobile delle Amministrazioni Pubbliche*, in *Riv. dir. sport.*, 2016, pp. 38 ss.

<sup>182</sup> Come sottolinea R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, Napoli, 1997, p. 39, «il problema da affrontare non è tanto quello della classificazione degli enti che operano nel settore dello sport tra le figure soggettive pubbliche o private, quanto piuttosto quello della qualificazione di atti e comportamenti posti in essere dalle federazioni, al fine di individuare la disciplina dessi concretamente applicabile.»

<sup>183</sup> In questo senso si veda S. PAPA, *Arbitro di calcio, natura giuridica delle federazioni sportive e danno erariale*, cit., che sottolinea ad esempio come l'arbitro eserciti una funzione privatistica «quando svolge la propria azione di direzione della gara volta a consentire il rispetto delle regole del gioco» mentre svolge funzione pubblicistica «quando procede a refertare le risultanze della propria attività trasfondendole in un rapporto attestante la regolarità della gara avente natura di atto prodromico per l'omologazione del risultato della stessa, anche ai fini della sua inclusione nei concorsi pronostici».

difficoltà ad applicare in maniera uniforme una tale disciplina, con il risultato di un andamento “schizofrenico” delle pronunce.<sup>184</sup> L’intervento del legislatore, necessario per fare chiarezza sull’argomento, avviene con il d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15. Con questo provvedimento viene modificato l’art. 15 del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, che ora recita: «le federazioni sportive nazionali [...] svolgono l’attività sportiva [...] anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del CONI.». Con una norma di natura delegificante si è rimandato così ad una fonte regolamentare l’individuazione delle attività di natura pubblicistica proprie delle Federazioni. L’art. 23 dello Statuto del CONI a questo proposito afferma che «oltre quelle il cui carattere pubblico è espressamente previsto dalla legge, hanno valenza pubblicistica esclusivamente le attività delle Federazioni sportive nazionali relative a singoli tesserati; alla revoca a qualsiasi titolo e alla modificazione dei provvedimenti di ammissione o di affiliazione; al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici [...]». L’articolo continua elencando una serie di attività che devono considerarsi di rilievo pubblicistico. Il mancato riferimento al carattere tassativo di questa elencazione ha permesso tuttavia alla giurisprudenza di espandere l’ambito delle attività con rilevanza pubblicistica, creando così ulteriore incertezza sull’argomento.<sup>185</sup> A complicare la materia si aggiunge anche il co.1-*bis* del citato articolo per cui «nell’esercizio delle attività a valenza pubblicistica, di cui al comma 1, le Federazioni sportive nazionali si conformano agli indirizzi e ai controlli del CONI ed operano secondo principi di imparzialità e trasparenza. La valenza pubblicistica dell’attività non modifica l’ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse». Viene operata così una “funzionalizzazione limitata”<sup>186</sup>

---

<sup>184</sup> F.P. LUISO, *Giustizia sportiva*, cit.

<sup>185</sup> È dell’avviso che l’art. 23 dello Statuto CONI contenga un *numerus clausus* di attività pubblicistiche G. NAPOLITANO, *L’adeguamento del regime giuridico del CONI e delle federazioni sportive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, p. 356

<sup>186</sup> A. AVERARDI, *Tra Stato e società: le Federazioni Sportive nel perimetro mobile delle Amministrazioni Pubbliche*, cit. p. 43

in cui pare confermata la tesi che vedeva nel collegamento delle Federazioni al CONI un'espressione di una pubblicizzazione limitata alla funzione e non all'attività posta in essere. Le Federazioni rimarrebbero dunque regolate dal diritto privato dovendo escludere l'applicazione della disciplina amministrativa anche per gli atti con funzione pubblicistica<sup>187</sup>. Il legislatore sembrerebbe dunque aver qualificato definitivamente le Federazioni come soggetti privati, tanto che l'art. 23 del d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15 ha espressamente previsto per le Federazioni di nuova istituzione la necessaria acquisizione della personalità giuridica di diritto privato a norma del d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361<sup>188</sup>. Ciononostante le Federazioni continuano a esercitare "poteri autoritativi per il perseguimento di finalità pubblicistiche"<sup>189</sup>, sottoposti al necessario rispetto delle norme di diritto amministrativo. La limitazione all'applicazione del diritto amministrativo in questo campo sembrerebbe non tenere conto della "natura oggettivamente amministrativa"<sup>190</sup> delle attività svolte dalle Federazioni. Tanto è vero che con una norma cronologicamente posteriore e gerarchicamente superiore quale il d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 si è attribuito al giudice amministrativo la giurisdizione sulle controversie relative ad alcuni atti delle Federazioni, qualificando così questi ultimi come atti amministrativi regolati da una disciplina derogatoria del diritto comune<sup>191</sup>.

---

<sup>187</sup> G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del CONI e delle federazioni sportive*, cit.

<sup>188</sup> G. MARTINELLI, *Al via la riforma del CONI: le nuove modifiche al "Decreto Melandri"*, in *Enti non profit*, 2004, p. 149.

<sup>189</sup> G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, cit., che ricorda un passaggio di C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il CONI e la regolamentazione dello sport*, 2000, pp. 57 ss., in cui egli nota come «l'assoggettamento dell'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione delle Federazioni Sportive Nazionali a procedure legali intese a consentire il controllo e la vigilanza del CONI sui fini perseguiti vale dunque a garantire la funzionalizzazione della loro autonomia privata al perseguimento di interessi valutati dal legislatore di pubblico rilievo».

<sup>190</sup> G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, cit.

<sup>191</sup> Art. 133, lett z) d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104:

«Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge:

[...]

z) le controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti ai rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti.»

In sintesi, la natura mista delle Federazioni «non offre, in sé, un criterio meccanicistico per ricondurre l'attività di queste nella sfera dell'autonomia, soggetta, quindi, al diritto privato, ovvero in quella delle finalità pubblicistiche e, dunque, sottoposta regole di diritto amministrativo»<sup>192</sup>.

In conclusione le Federazioni devono ad oggi essere considerate, sulla base dei dati positivi, organismi dotati di soggettività di diritto privato. Questa classificazione formale non comporterà tuttavia l'automatica e completa applicazione della disciplina di diritto comune, dovendosi procedere ad un'analisi della natura dell'atto emanato al fine di determinare il regime giuridico applicabile. Il radicamento della giurisdizione a sua volta, come si vedrà in seguito, non dipenderà esclusivamente dalla natura della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, avendo il legislatore optato per un riparto tra giudice ordinario e amministrativo *ratione materiae*. Questo sistema risulta sintetizzato in maniera efficace dalle parole di Pepe che ci sentiamo di condividere: «l'odierna crisi della soggettività giuridica frantuma la rigida relazione tra natura del soggetto, tipologia di atti compiuti e disciplina applicabile»<sup>193</sup>.

La *vexata quaestio* sulla natura delle Federazioni è da considerarsi dunque risolta, ma proprio nel momento in cui si è imposta una soluzione, il problema ha perso, per i motivi che abbiamo appena accennato, gran parte della propria utilità. Sarà opportuno dunque d'ora in poi volgere lo sguardo alla vera questione che si presenta oggi agli occhi del giurista: difendere da un lato l'autonomia delle Federazioni da «norme di derogatorie del diritto comune troppo invasive» e dall'altro «impedire che l'attività delle Federazioni [...] sia arbitrariamente sottratta al corpo di garanzie offerto dai principi e dalle regole di diritto amministrativo»<sup>194</sup>.

---

<sup>192</sup> A. AVERARDI, *Tra Stato e società: le Federazioni Sportive nel perimetro mobile delle Amministrazioni Pubbliche*, cit. p. 43

<sup>193</sup> G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, cit.

<sup>194</sup> A. AVERARDI, *Tra Stato e società: le Federazioni Sportive nel perimetro mobile delle Amministrazioni Pubbliche*, cit. p. 43

## 2. Le Federazioni come organismi di diritto pubblico

La qualificazione delle Federazioni come organismi di diritto pubblico costituisce l'esito del lungo dibattito sul significato da attribuire all'espressione "organi del CONI" contenuta nell'art. 5 della Legge 16 febbraio 1942, n. 426. L'esigenza, avvertita anche allora, era quella di sottoporre le Federazioni ad una disciplina derogatoria nella misura in cui queste esercitassero delle potestà pubbliche per il perseguimento di interessi del CONI<sup>195</sup>. Tuttavia la dottrina aveva evidenziato come la loro qualifica di organi del CONI «si aggiunge pertanto alle altre e vale a «certi fini e a certi effetti, e non per tutta l'attività delle Federazioni»<sup>196</sup>. La riconduzione delle Federazioni nell'orbita degli organismi di diritto pubblico costituisce un supporto positivo per l'applicazione a queste ultime della disciplina pubblicistica nei casi in cui esse esercitano potestà amministrative. Ciononostante, così come nel regime precedente la qualità di organo del CONI non risultava assorbente, la qualifica di organismo di diritto pubblico non trasforma automaticamente le Federazioni in enti pubblici<sup>197</sup>. Queste ultime erano e rimangono soggetti privati che però «a certi

---

<sup>195</sup> Tanto è vero che, anche precedentemente alla ricostruzione di organismi di diritto pubblico, la giurisprudenza amministrativa giustificava la sottoposizione delle Federazioni alle regole di evidenza pubblica sulla base della loro qualifica di organi del CONI. Vedi in questo senso Cons. Stato, 10 ottobre 2002, n.5442, in *Cons. Stato*, 2002, p. 2184, e Cons. Stato, 10 settembre 2007, n.4743, in *Foro amm.*, 2007, p. 2532, in cui venivano sottoposti a disciplina pubblicistica rispettivamente il procedimento di scelta del contraente da parte della FIGC per un contratto atipico di sponsorizzazione della squadra nazionale di calcio e per un contratto di assicurazione per la responsabilità civile derivante da svolgimento di attività sportiva.

<sup>196</sup> R. FRASCAROLI, *Sport*, cit.

<sup>197</sup> Come sottolineato acutamente da G. LA ROSA, *L'Organismo di diritto pubblico. La non industrialità nella giurisprudenza*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, pp. 293-318, «se si pone mente a tutte le considerazioni appena fatte si comprende perchè l'organismo di diritto pubblico non possa essere considerato come una nuova soggettività giuridica che si colloca tra ente pubblico ed ente privato. Si tratta, piuttosto, di una nozione rilevante giuridicamente solo in alcuni settori ed in apparenza non estensibile, data la sua connotazione prettamente funzionale e non soggettiva. È, quindi, un "contenitore" di figure giuridiche, anche molto diverse tra loro, ma accomunate dal possesso simultaneo dei tre requisiti. La qualificazione come organismo di diritto pubblico non ha, dunque, una vis espansiva tale da configurare in senso pubblicistico un soggetto. Va, infatti, rimarcato che la ratio della definizione di organismo di diritto pubblico contenuta nelle direttive comunitarie consiste nel fatto di attribuire rilievo non già alla natura giuridica di un dato soggetto, sia essa pubblica o privata, amministrativa o non amministrativa, bensì all'attività che esso concretamente svolge»

fini e a certi effetti» vengono regolati da una disciplina pubblicistica. Ciò è possibile poiché «non esiste alcuna preclusione a che nella medesima figura soggettiva coesistano momenti di autonomia privata e in momenti di discrezionalità amministrativa»<sup>198</sup>. Inoltre non essendo oggi necessario stabilire un collegamento tra natura del soggetto e disciplina applicabile, non è più indispensabile qualificare come ente pubblico un soggetto affinché sia regolato da norme di diritto amministrativo, con la conseguenza che «il tradizionale rilievo pubblicistico delle federazioni sportive può dirsi oggi definitivamente transitato dal profilo formale della natura giuridica del soggetto al profilo sostanziale dell'attività svolta e degli interessi perseguiti»<sup>199</sup>.

La nozione di organismo di diritto pubblico nasce in ambito europeo con la specifica finalità di favorire lo sviluppo di un mercato interno attraverso «la sottoposizione al rispetto delle procedure di evidenza pubblica di soggetti che, benché formalmente privati, non agiscono nel mercato seguendo le logiche concorrenziali»<sup>200</sup>. In un primo momento la materia venne regolata dalla direttiva 71/305/CEE, che procedeva ad elencare in maniera tassativa i soggetti che dovevano essere considerati amministrazioni aggiudicatrici ai fini dell'applicazione delle norme sugli appalti pubblici. Un tale *modus procedendi*, se da una parte favoriva una notevole certezza nell'individuazione delle amministrazioni, si scontrava con «l'elevato numero di soggetti giuridici operanti nell'ambito dei singoli Stati membri che, pur avendo connotazioni pubblicistiche, non erano tuttavia qualificabili come pubblici alla stregua di valutazioni formali, non essendo riconducibili al novero delle persone giuridiche tassativamente individuate»<sup>201</sup>. La disciplina venne dunque modificata con la direttiva 89/440/CE, la quale all'art. 1 lett. b) forniva ai giudici nazionali degli indici di riferimento per la qualifica di organismo di diritto

---

<sup>198</sup> G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, cit.

<sup>199</sup> G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, cit.

<sup>200</sup> G. LA ROSA, *L'Organismo di diritto pubblico. La non industrialità nella giurisprudenza*, cit., pp. 293-318.

<sup>201</sup> G. LA ROSA, *o.l.u.c.*

pubblico. Una simile tecnica legislativa, che forniva una definizione di amministrazione aggiudicatrice di tipo oggettivo e non formalistico, era funzionale al superamento delle diverse classificazioni nazionali che ostacolavano il mercato concorrenziale europeo. La normativa europea è stata successivamente recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 18 aprile 2016, n.50. Nel decreto legislativo viene riportata la definizione di organismo di diritto pubblico presente nell'ordinamento comunitario al fine di ricomprendere questi soggetti nelle categorie di amministrazione aggiudicatrice<sup>202</sup> e, quindi, di stazioni appaltanti<sup>203</sup>, con la conseguente applicazione delle norme di evidenza pubblica di cui al Codice dei contratti pubblici. L'art. 3, co.1, lett. d) del d.lgs. 18 aprile 2006, n.50<sup>204</sup> elenca i tre requisiti fondamentali per la qualificazione di un soggetto come organismo di diritto pubblico che devono ricorrere cumulativamente<sup>205</sup>. Il primo consiste nel perseguimento di esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale (cd. requisito teleologico); il secondo nella personalità giuridica in capo al soggetto (cd. requisito soggettivo); infine il terzo nella ricorrenza alternativa del

---

<sup>202</sup> Art. 1, co.1, lett a) d.lgs. 18 aprile 2016, n.50:

«1. Ai fini del presente codice si intende per:

a) «amministrazioni aggiudicatrici», le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti»

<sup>203</sup> Art. 1, co.1, lett o) d.lgs. 18 aprile 2016, n.50:

«1. Ai fini del presente codice si intende per:

[...]

o) «stazione appaltante», le amministrazioni aggiudicatrici di cui alla lettera a) gli enti aggiudicatori di cui alla lettera e), i soggetti aggiudicatori di cui alla lettera f) e gli altri soggetti aggiudicatori di cui alla lettera g)»

<sup>204</sup> Art. 1, co.1, lett d) d.lgs. 18 aprile 2016, n.50:

«1. Ai fini del presente codice si intende per:

[...]

d) «organismi di diritto pubblico», qualsiasi organismo, anche in forma societaria, il cui elenco non tassativo è contenuto nell'allegato IV:

1) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;

2) dotato di personalità giuridica;

3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

<sup>205</sup> Corte giust., sentenza 12 settembre 2013, IVD, C-526/11, ECLI:EU:C:2013:543

finanziamento in modo maggioritario da parte dello Stato, degli enti pubblici territoriali o di altri organismi di diritto pubblico, del controllo della gestione da parte di questi ultimi o della presenza nell'organo di amministrazione, direzione o vigilanza di più della metà dei membri designati dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico (cd. requisito dell'influenza dominante)<sup>206</sup>.

Data questa definizione si è posto il problema della riconduzione delle Federazioni nella nozione di organismo di diritto pubblico. La questione è scaturita dal ricorso presentato presso il Tar Lazio da una società di trasporto contro la FIGC per ottenere l'annullamento degli atti della procedura di gara per l'aggiudicazione dei servizi di trasporto e facchinaggio a seguito delle squadre nazionali per violazione delle norme del Codice degli Appalti. Il Tar<sup>207</sup> ha in primo luogo analizzato la disciplina delle Federazioni sulla base del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 definendole associazioni con personalità di diritto privato a cui il legislatore ha affidato funzioni di rilievo pubblicistico come l'ammissione e l'affiliazione di società, il controllo sul regolare svolgimento delle competizioni e la repressione del *doping*. In secondo luogo i giudici amministrativi hanno dovuto verificare la sussistenza degli indici di cui all'art. 1, co. 1, lett. d) del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 al fine di pronunciarsi sulla giurisdizione, e, di conseguenza, applicare eventualmente la normativa di evidenza pubblica alla FIGC. Nella specie sono stati ritenuti certamente sussistenti il requisito soggettivo e quello teleologico<sup>208</sup>. Il requisito

---

<sup>206</sup> Per comprendere meglio la relazione tra i requisiti elencati è possibile utilizzare i connettori logici booleani AND( $\wedge$ ) e OR( $\vee$ ). L'art. 1, co. 1, lett. d) d.lgs. 18 aprile 2016 è così schematizzabile:  
R.teleologico $\wedge$ R.soggettivo $\wedge$ R.influenza pubblica dominante $\supset$ organismo di diritto pubblico.

A sua volta il requisito dell'influenza pubblica dominante è così rappresentabile:

Controllo $\vee$ Finanziamento $\vee$ Maggioranza statale  $\supset$  R. influenza pubblica dominante

<sup>207</sup> TAR Lazio, 13 aprile 2018, n. 4100, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

<sup>208</sup> Con riferimento all'eccezione sollevata dalla FIGC per cui il requisito del soddisfacimento di bisogni di interessi generali deve considerarsi soddisfatto solo se presente in maniera esclusiva, il Tar ha confermato quanto stabilito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella sentenza *Mannesmann* (Corte giust. UE 15 gennaio 1998, *Mannesmann*, C-44/96, in *Racc.*, 1998, I-00073). In quella sede era stata giudicata non necessaria la predominanza dell'attività di soddisfacimento di interessi generali sulle altre attività del soggetto per configurarlo come organismo di diritto pubblico.

dell'influenza pubblica dominante è stato invece oggetto di una più ampia analisi da parte dei giudici. Questi ultimi hanno escluso la sussistenza del finanziamento pubblico superiore al 50% mentre hanno invece rilevato la ricorrenza del requisito del controllo sulla gestione da parte del CONI. In particolare il Tar ha richiamato lo Statuto del CONI all'art. 20, co.4, che sottopone le Federazioni agli indirizzi del CONI; all'art. 21, che attribuisce a quest'ultimo il potere di riconoscimento delle Federazioni (co. 1) e di approvazione dei bilanci (co. 4) e infine all'art. 22, co.5 per cui la Giunta Nazionale del CONI approva gli statuti delle Federazioni. Da queste disposizioni per il Tar «emerge che, pur essendo espressamente riconosciuta dalla legge e dallo Statuto del CONI l'autonomia delle Federazioni, il controllo esercitato dal Comitato Olimpico si concretizza nella titolarità di poteri salienti nella vita e nell'attività delle stesse (e, quindi, della FIGC), a cominciare dal riconoscimento, ancorato all'analisi dei requisiti sopra elencati, per continuare con l'approvazione dello statuto e del bilancio di tali enti, fino alla verifica complessiva in ordine allo svolgimento dell'attività di promozione sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI. Il complesso di tali poteri deve ritenersi integrante il contenuto della nozione comunitaria di

---

Con riferimento invece all'eccezione per cui i soggetti che svolgono anche altre attività oltre quelle per il soddisfacimento di interessi generali siano da assoggettare alla disciplina sull'evidenza pubblica solo per le attività del primo tipo il Tar ha richiamato nuovamente il caso *Mannesmann* in cui la Corte di Giustizia aveva sottoposto tutte le attività degli organismi di diritto pubblico alle disposizioni pubblicistiche («una volta acclarato lo status di organismo di diritto pubblico di un determinato soggetto, quest'ultimo è sempre e comunque tenuto all'osservanza delle regole di evidenza pubblica e ciò non soltanto in relazione alle attività volte al soddisfacimento di “esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale”, ma anche con riferimento alle ulteriori attività propriamente commerciali e industriali», TAR Lazio, 13 aprile 2018, n. 4100, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>). Questa interpretazione, se da un lato favorisce la certezza del diritto, dall'altro limita oltremodo l'autonomia dei soggetti in questione fuoriuscendo dalla *ratio* stessa dell'istituto. Non a caso in sede d'appello il Consiglio di Stato ha notato, in disaccordo con il Tar, come l'attività di facchinaggio non rientri tra i compiti di valenza pubblicistica, per cui non andrebbero applicate le norme sull'evidenza pubblica. Sul punto A. MITROTTI, *Sulla natura giuridica della FIGC come organismo di diritto pubblico*, in *Rass. avv. dello Stato*, 2018, p. 141, sottolinea infatti come solo nella misura in cui le Federazioni svolgono attività con rilevanza pubblicistica sono assoggettate alle norme sull'evidenza pubblica.

controllo.»<sup>209</sup> Il Tar inoltre chiarisce come non osta alla qualificazione di organismo di diritto pubblico il non inserimento della FIGC nell'elenco delle amministrazioni pubbliche redatto dall'Istat ai fini del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali in considerazione del finanziamento statale minoritario. È sufficiente infatti che uno solo dei requisiti di cui all'art. 1, co.1, lett. d) n.3 del d.lgs. 18 aprile 2016, n.50 sussista<sup>210</sup> affinché si possa qualificare un soggetto come organismo di diritto pubblico. Per altro le due disposizioni rispondono, si legge in sentenza, a diverse finalità, non sovrapponibili ai fini dell'individuazione dei requisiti in esame<sup>211</sup>.

Il Tar dunque riconosce la configurazione della FIGC in termini di organismo di diritto pubblico e annulla gli atti della procedura di gara per violazione delle norme di evidenza pubblica.

Contro la sentenza del Tar la FIGC propone appello davanti al Consiglio di Stato<sup>212</sup>. Quest'ultimo ritorna sulla questione della configurabilità della FIGC come organismo di diritto pubblico soffermandosi in primo luogo sul requisito teleologico. I giudici in particolare si chiedono se nel riconoscimento da parte del CONI sia rinvenibile l'istituzione da parte dei pubblici poteri attraverso un atto autoritativo di compiti di interesse generale<sup>213</sup>. In relazione invece al requisito dell'influenza pubblica dominante il Consiglio di Stato, pur riscontrando la sussistenza del controllo sulla gestione da parte del CONI,

---

<sup>209</sup> TAR Lazio, 13 aprile 2018, n. 4100, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>, che richiama anche la delibera ANAC n. 372 del 23 marzo 2016 in cui si legge «Ebbene, nel caso di specie sembra potersi affermare la sussistenza di un controllo pubblico sulla gestione. Infatti, le Federazioni, sebbene dotate di autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sono soggette alla vigilanza e ai controlli del CONI (ente pubblico non economico) sia in fase di costituzione - attraverso il riconoscimento ai fini sportivi (condizione, questa, necessaria, per l'ottenimento della personalità giuridica di diritto privato) - sia nel corso di tutta la loro attività».

<sup>210</sup> Nel caso di specie si tratta, come si è visto, del requisito del controllo sulla gestione.

<sup>211</sup> Per lo stesso motivo ci pare superfluo il riferimento nella delibera ANAC n. 372 del 23 marzo 2016 all'inserimento nel conto economico consolidato delle altre Federazioni ai fini della loro configurabilità in termini di organismi di diritto pubblico.

<sup>212</sup> Cons. Stato, 12 febbraio 2019, n. 1007, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

<sup>213</sup> S. BASTIANON, *L'incerta natura delle federazioni sportive nazionali: associazioni di diritto privato o organismi di diritto pubblico? Alla Corte di giustizia l'ardua sentenza* [Nota a ordinanza: Cons. Stato, sez. V, 17 gennaio 2019, n. 01007], in *Riv. dir ed economia dello sport*, 2019, ritiene che il Consiglio di Stato propenda per una conclusione affermativa.

dubita che possa ritenersi rilevante nel caso di specie, essendo attinente al «corretto funzionamento della Federazione nel suo complesso, a prescindere dalla tipologia di attività concretamente svolta»<sup>214</sup>. Permanendo tali notevoli dubbi sulla questione, il Consiglio di Stato ha deciso quindi di interpellare la Corte di Giustizia in via pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* per risolvere le seguenti questioni: «se sulla base delle caratteristiche della normativa interna relativa all'ordinamento sportivo la Federazione calcistica italiana sia qualificabile come organismo di diritto pubblico, in quanto istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale»; «se in particolare ricorra il requisito teleologico dell'organismo nei confronti della Federazione pur in assenza di un formale atto istitutivo di una pubblica amministrazione»; «se inoltre tale requisito possa configurarsi nei confronti di una Federazione sportiva quale la Federazione italiana giuoco calcio, dotata di capacità di autofinanziamento, rispetto ad un'attività non a valenza pubblicistica quale quella oggetto di causa, o se invece debba considerarsi prevalente l'esigenza di assicurare in ogni caso l'applicazione delle norme di evidenza pubblica nell'affidamento a terzi di qualsiasi tipologia di contratto di tale ente»; «se sulla base dei rapporti giuridici tra il C.O.N.I. e la F.I.G.C.- Federazione italiana giuoco calcio il primo disponga nei confronti della seconda di un'influenza dominante alla luce dei poteri legali di riconoscimento ai fini sportivi della società, di approvazione dei bilanci annuali e di vigilanza sulla gestione e il corretto funzionamento degli organi e di commissariamento dell'ente»; «se per contro tali poteri non siano sufficienti a configurare il requisito dell'influenza pubblica dominante propria dell'organismo di diritto pubblico, in ragione della qualificata partecipazione dei presidenti e dei rappresentanti delle Federazioni sportive negli organi fondamentali del Comitato olimpico»<sup>215</sup>. La Corte di Giustizia sarà dunque

---

<sup>214</sup> S. BASTIANON, *o.l.u.c.*

<sup>215</sup> Cons. Stato, 12 febbraio 2019, n.1006, in <https://www.neldiritto.it/>

chiamata ad emettere “l’ardua sentenza”<sup>216</sup>sulla configurabilità della FIGC in termini di organismo di diritto pubblico e, in subordine, sulla qualificazione pubblicistica dell’attività di facchinaggio, con conseguenze sull’applicabilità delle norme sull’evidenza pubblica<sup>217</sup>.

### 3. Federazioni sportive e pubbliche amministrazioni

#### 3.1 Amministrazione a geometria variabile

Come abbiamo osservato nel caso degli organismi di diritto pubblico la natura di un soggetto non definisce il regime giuridico ad esso applicabile. I confini tra pubblico e privato risultano sempre più indefiniti anche per la crescente indifferenza che una tale qualificazione assume. Questo fenomeno è particolarmente accentuato nella relazione tra soggetti privati e pubbliche amministrazioni. Al tradizionale modello bipolare in cui le autorità pubbliche erano contrapposte ai soggetti privati nell’opposizione tra autorità e libertà<sup>218</sup>, si sostituisce oggi un modello multipolare in cui pubbliche amministrazioni e soggetti privati agiscono «nell’arena pubblica»<sup>219</sup> indipendentemente dalla loro natura giuridica con di regimi giuridici intercambiabili. Un sistema simile «la modificazione dei rapporti, il commercio delle regole e dei principi ordinatori»<sup>220</sup>. Ci si riferisce a due fenomeni in particolare: l’utilizzo da parte

---

<sup>216</sup> S. BASTIANON, *L’incerta natura delle federazioni sportive nazionali: associazioni di diritto privato o organismi di diritto pubblico? Alla Corte di giustizia l’ardua sentenza* [Nota a ordinanza: Cons. Stato, sez. V, 17 gennaio 2019, n. 01007], cit.

<sup>217</sup> Sulla base delle questioni oggetto di rinvio è stato acutamente sottolineato da S. BASTIANON, *L’incerta natura delle federazioni sportive nazionali: associazioni di diritto privato o organismi di diritto pubblico? Alla Corte di giustizia l’ardua sentenza* [Nota a ordinanza: Cons. Stato, sez. V, 17 gennaio 2019, n. 01007], cit., come dalla modalità di accoglimento da parte della Corte di Giustizia dipenderà la latitudine applicativa del *dictum*, facendo riferimento i singoli rinvii ora alla FIGC (n. 3, 4) ora alle Federazioni sportive nazionali in generale (n.1, 2, 5).

<sup>218</sup> M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, p.71

<sup>219</sup> S. CASSESE, *L’arena pubblica: nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, pp. 601-650

<sup>220</sup> S. CASSESE, *o.l.u.c.*

delle pubbliche amministrazioni del diritto privato<sup>221</sup> e la delega a soggetti privati di funzioni amministrative<sup>222</sup>. In questo contesto la natura dell'ente non determina la disciplina applicabile, che sarà di diritto privato o di diritto amministrativo in base al contenuto specifico dell'attività. Questa interscambiabilità di strutture e funzioni incontra dei limiti esclusivamente per quanto riguarda l'attività delle pubbliche amministrazioni, le quali nell'emanazione di atti autoritativi non possono agire con schemi di diritto privato<sup>223</sup>, e nell'attività amministrativa dei privati, i quali devono in ogni caso rispettare i principi di diritto amministrativo contenuti nell'art.1, co.1-ter l. 7 agosto 1990, n.241<sup>224</sup>.

Di conseguenza la distinzione tra enti pubblici e privati diventa meno netta, ma anche meno rilevante. In particolare la qualificazione di un soggetto come appartenente alla pubblica amministrazione risponde sempre più ad esigenze settoriali, tra cui la sottoposizione alla disciplina pubblicistica per determinati fini. La pubblica amministrazione, lungi dal costituire un insieme omogeneo di soggetti con caratteristiche comuni, diventa quindi un recipiente in cui vengono inseriti soggetti eterogenei per raggrupparli sotto lo stesso regime giuridico<sup>225</sup>. Il risultato di queste distinte qualificazioni è quello di un'amministrazione "a geometria variabile"<sup>226</sup> composta da tre cerchi concentrici: «il più ristretto corrisponde ad apparati pubblici che esercitano funzioni disciplinate dal diritto

---

<sup>221</sup> In base all'art.1, co.1-*bis* l. 7 agosto 1990, n.241 «La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente».

<sup>222</sup> Si legga l'art.1, co.1-ter l. 7 agosto 1990, n.241 per cui «I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge». Un tale possibilità è ad esempio prevista nelle forme del servizio pubblico oggettivo, regolato dall'art. 118, co. 4 C. quando afferma che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» o dall'istituto dell'esercizio privato di pubbliche funzioni.

<sup>223</sup> Vedi art.1, co.1-*bis* l. 7 agosto 1990, n.241

<sup>224</sup> Vedi sull'argomento D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, 9<sup>a</sup> ed., Bologna, 2016.

<sup>225</sup> Si vedano a titolo d'esempio le diverse definizioni di pubblica amministrazione contenute nel d.lgs. 30 marzo 2001, n.165 in materia di rapporto di lavoro privatizzato o nella l. 7 agosto 1990, n.241 in materia di diritto d'accesso ai documenti amministrativi

<sup>226</sup> M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2004, p.15

amministrativo perché di natura autoritativa; il secondo, che vede l'amministrazione operare in forme pubblicistiche ma di natura negoziale, o addirittura con veste giuridica privatistica; il terzo formato da soggetti privati che svolgono funzioni pubbliche»<sup>227</sup>. Ed è proprio in quest'ultima categoria che potrebbero rientrare, a certi fini, le Federazioni sportive.

### 3.2 Federazioni sportive ed elenco Istat

Un settore che ha visto l'ingresso delle Federazioni sportive nazionali nella categoria delle pubbliche amministrazioni è stato quello della contabilità pubblica. In particolare alcune Federazioni sono state inserite nell'elenco delle amministrazioni pubbliche redatto dall'Istat su base annuale per la definizione del conto economico consolidato dello Stato<sup>228</sup> sotto la voce di "società non finanziarie pubbliche", definite come «entità giuridiche indipendenti che agiscono da produttori di beni e servizi destinabili alla vendita e sono soggette al controllo di amministrazioni pubbliche»<sup>229</sup>. L'Istat deve dunque verificare la ricorrenza di due requisiti: la destinazione alla vendita dei beni e dei servizi prodotti e il controllo pubblico. La ricorrenza del primo elemento viene fuori dall'esito del cosiddetto *market- non market test* finalizzato a verificare se «il rapporto tra i ricavi e i costi di produzione sia pari almeno al 50% in un periodo pluriennale, nel senso, cioè, che le vendite comprano più del 50% dei costi di produzione per un congruo periodo di tempo»<sup>230</sup>. La sussistenza del controllo

---

<sup>227</sup> M. CAMMELLI, *o.l.u.c.*

<sup>228</sup> I criteri di inclusione in tale elenco sono stabiliti nel regolamento n.549/2013, che ha modificato la disciplina del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali. Si tratta del cosiddetto SEC 2010, un meccanismo finalizzato al monitoraggio e alla comparazione a livello europeo di alcuni indicatori macroeconomici tra cui l'indebitamento pubblico.

<sup>229</sup> Reg. UE n.549/2013, All. A., n.2.111

<sup>230</sup> A. AVERARDI, *Tra Stato e società: le Federazioni Sportive nel perimetro mobile delle Amministrazioni Pubbliche*, cit. p. 49

pubblico viene invece determinata sulla base di alcuni indici tra cui il grado di finanziamento o la nomina dei funzionari<sup>231</sup>.

Con riferimento alle Federazioni sportive, nel momento in cui queste ultime sono state inserite dall'Istat nell'elenco delle amministrazioni pubbliche hanno quasi sempre impugnato il provvedimento, anche in considerazione del carattere espressamente "soggettivo"<sup>232</sup> degli atti di inclusione.

Le pronunce giurisprudenziali che si sono generate da questo contenzioso sono utili per due ordini di motivi: per ricostruire l'effettiva entità del controllo statale sulle Federazioni e per comprendere quel modello di "pubblica amministrazione fluida"<sup>233</sup> a cui si è accennato sopra.

Verranno qui analizzate due sentenze in particolare, nelle quali il requisito del controllo pubblico è stato diversamente ricostruito.

Nella prima il Tar Lazio<sup>234</sup> viene adito da alcune Federazioni inserite dall'Istat nell'elenco delle pubbliche amministrazioni per l'anno 2010. I ricorrenti si lamentano dei danni economici sofferti dalle limitazioni alla spesa pubblica ricollegate all'inclusione nel detto elenco. I giudici tuttavia osservano come il provvedimento dell'Istat era finalizzato esclusivamente "a soli fini statistici", ricadendo sul legislatore il potere discrezionale di ricollegare la presenza in detto elenco all'applicazione di discipline ulteriori. Il Tar chiarisce infatti che «i danni di cui le ricorrenti si dolgono sono imputabili ad una scelta del legislatore nazionale che, con l'art. 6 D.L. n. 78 del 2010, convertito con la L. n. 122 del 2010, ha ritenuto - sulla base di una valutazione ampiamente discrezionale di utilizzare la nomenclatura Istat e, quindi, comunitaria, per individuare i settori della Pubblica amministrazione sui quali, a suo avviso, era

---

<sup>231</sup> Come osserva A. AVERARDI, *Tra Stato e società: le Federazioni Sportive nel perimetro mobile delle Amministrazioni Pubbliche*, cit. p. 50, la difficoltà più rilevante nell'analisi di questo requisito deriva dal diverso ambito in cui viene inteso il controllo in sede europea (controllo sulla gestione) e nell'ordinamento nazionale (controllo sugli atti).

<sup>232</sup> Così definito anche nel Reg. 599/2013, All. A., n.20.16

<sup>233</sup> A. AVERARDI, *Tra Stato e società: le Federazioni Sportive nel perimetro mobile delle Amministrazioni Pubbliche*, cit. p. 53.

<sup>234</sup> TAR Lazio, 12 luglio 2011, n.6209, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

necessario ed urgente intervenire con misure restrittive della relativa spesa e delle sue ricadute sul bilancio complessivo dello Stato»<sup>235</sup>. Da questa puntualizzazione si coglie perfettamente come la funzionalizzazione dell'attività dell'Istat non coincide con quella del legislatore, essendo le due qualificazioni di amministrazione pubblica preordinate a scopi eterogenei.

A conferma di ciò si noti come tra i motivi di ricorso le Federazioni invocano a torto la loro non configurabilità come organismi di diritto pubblico<sup>236</sup> per sostenere l'illegittimità della loro qualificazione come pubbliche amministrazioni. Sebbene la questione non sia espressamente trattata in sentenza, giova qui ricordare come la qualificazione di organismo di diritto pubblico non sia espressione della natura giuridica pubblica (o della configurabilità come pubblica amministrazione) di un soggetto. Come abbiamo sottolineato, l'assegnazione di organismo di diritto pubblico è funzionale esclusivamente all'applicazione delle norme sull'evidenza pubblica, determinata sulla base di requisiti autonomi da quelli sull'inserimento nell'elenco Istat. Il comune requisito del controllo, *rectius* della sua mancanza, non vale dunque ad escludere le Federazioni dal provvedimento *de quo*.

Il Tar procede quindi alla verifica dei requisiti sulla base della normativa prevista dalla disciplina previgente nel Regolamento UE n. 2223/96-SEC95.<sup>237</sup> In particolare il Tar non ritiene sussistente l'elemento del controllo, nonostante

---

<sup>235</sup> TAR Lazio, 12 luglio 2011, n.6209, *o.c.*

<sup>236</sup> Su cui per altro come si è visto sussistono dubbi ancora aperti

<sup>237</sup> Richiamando queste disposizioni il Tar ricorda come «nel settore della Pubblica amministrazione il SEC95 riconosce la qualifica di “unità istituzionale”: a) agli “organismi pubblici”, che gestiscono e finanziano un insieme di attività principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita; b) alle “istituzioni senza scopo di lucro” dotate di personalità giuridica che, come i primi, agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, ma per esse alla duplice condizione che “siano controllate e finanziate in prevalenza da Amministrazioni pubbliche”, sì da incidere in modo significativo sul disavanzo e sul debito pubblico, situazione quest'ultima ritenuta ricorrente nel caso in cui i ricavi per proprie prestazioni di servizi, in condizioni di mercato, non riescono a coprire una quota superiore al 50% dei costi di produzione. Donde la necessità di un continuo intervento pubblico, realizzato mediante contributi non necessariamente statali, per assicurare il pareggio di bilancio». Il requisito del controllo si sostanzia dunque con le parole del Tar nel «potere giuridicamente riconosciuto ad un'Amministrazione pubblica di “determinare la politica generale e i programmi” della singola unità istituzionale, cioè di stabilire in via autonoma gli obiettivi che essa è chiamata a raggiungere e le modalità che deve seguire per realizzarli».

le numerose forme di intervento sull'autonomia delle Federazioni devolute al CONI *ex art. 15* d.lgs. n. 242 del 1999, dovendo queste consistere più precisamente in un «potere giuridicamente riconosciuto ad un'Amministrazione pubblica di “determinare la politica generale e i programmi” della singola unità istituzionale»<sup>238</sup> che si ritiene assente nel caso di specie. In riferimento al requisito del finanziamento i giudici non riescono invece a determinare l'esatta entità del finanziamento pubblico. Nondimeno, anche qualora si fosse riuscita a verificare la sussistenza di quest'ultimo requisito, il Tar non avrebbe potuto desumere da ciò la legittimità del provvedimento. La giurisprudenza ha infatti considerato necessaria un'interpretazione complessiva dei requisiti, giudicando insufficiente la sussistenza del solo elemento del finanziamento pubblico in assenza di un concreto potere di «determinare la politica generale e i programmi della singola unità istituzionale»<sup>239</sup>. Per questi motivi il Tar accoglie il ricorso, annullando l'elenco Istat nella parte in cui include le Federazioni ricorrenti.

Con riferimento alla nuova disciplina di riferimento dettata dal SEC2010 è interessante guardare ad una pronuncia<sup>240</sup> della Corte dei Conti<sup>241</sup> dell'ottobre 2015 riguardante l'impugnazione da parte della FIGC del provvedimento Istat nella parte in cui include la Federazione stessa.

Come nella controversia precedente, anche qui la FIGC si duole delle conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'applicazione dei criteri di contabilità pubblica, delle limitazioni di spesa e degli obblighi di pubblicazione dei procedimenti di scelta del contraente. Si potrebbero riproporre qui le osservazioni svolte dal Tar in merito alla mancanza di collegamento diretto tra l'inserimento nell'elenco Istat e l'applicazione della disciplina *de quo*. La Corte dei Conti non si sofferma sull'argomento e procede verificando la sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa europea. In particolare i giudici contabili,

---

<sup>238</sup> TAR Lazio, 12 luglio 2011, n.6209, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

<sup>239</sup> TAR Lazio, 12 luglio 2011, n.6209, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

<sup>240</sup> Corte dei Conti, 2015, n.57 riportata in F. GAVIOLI, *Federazioni sportive senza scopo di lucro qualificate come “Amministrazioni pubbliche”*, in *Enti non profit*, 2016, pp. 29-32.

<sup>241</sup> La giurisdizione era stata assegnata *medio tempore* alla Corte dei Conti con la Legge 24 dicembre 2012, n. 228

dopo aver riscontrato la preponderante quota di finanziamento statale erogata alle Federazioni (nella misura del 90%), giudicano legittimo l'inserimento nell'elenco Istat. Arrivano ad una tale conclusione considerando sufficiente la ricorrenza del solo requisito del finanziamento, mostrando di condividere l'indirizzo giurisprudenziale più recente per il quale tale criterio costituisce un *prius logico* utile a giustificare *ex se* la ricorrenza del controllo pubblico sul soggetto in questione.<sup>242</sup>

Si deve rilevare nondimeno come il legislatore abbia momentaneamente raffreddato la questione, prevedendo per le Federazioni sportive una deroga permanente all'applicabilità delle norme sul contenimento della spesa, al fine di non incidere negativamente sulle attività da esse svolte.

Nonostante ciò il meccanismo autopoietico<sup>243</sup> con il quale l'Istat provvede a definire, seppure a certi fini, le pubbliche amministrazioni sembrerebbe trovare un ostacolo nel necessario riconoscimento *ex lege* dei soggetti pubblici previsto dalla legge 20 marzo 1975, n. 70. Tale disposizione è infatti finalizzata alla tutela della sfera di autonomia propria di soggetti privati come le Federazioni, le quali sarebbero altrimenti sottoposte potenzialmente ad una disciplina fortemente derogatoria rispetto al diritto comune.

### 3.3 Soggetti privati, pubblicizzazione e discipline derogatorie

Ci si è chiesto a questo proposito se non sussistano dei limiti all'assoggettabilità dei soggetti privati ad una disciplina derogatoria del diritto comune e al riconoscimento del carattere pubblico dei soggetti.

La prima questione è stata trattata con riferimento alle privatizzazioni operate attraverso l'istituto delle fondazioni. Nota l'autore come per la verità «il

---

<sup>242</sup> Così come riportato da Corte dei Conti, Sez. riunite, 2015, n.45, «in presenza di un finanziamento di grado elevato la contribuzione pubblica condiziona le scelte strategiche dell'ente, ovvero configuri un controllo pubblico anche in assenza di altri indicatori».

<sup>243</sup> A. AVERARDI, *Tra Stato e società: le Federazioni Sportive nel perimetro mobile delle Amministrazioni Pubbliche*, cit. p. 53.

legislatore non privatizza quasi mai sostituendo all'ente pubblico una persona giuridica privata rinviando alla disciplina che della persona giuridica privata prescelta dà il codice civile, bensì privatizza inventando, di volta in volta, discipline speciali, per il tipo di persona giuridica privata nella quale l'ente pubblico dovrebbe trasformarsi. La persona giuridica di diritto privato diventa così solo lo stampo nel quale introdurre la nuova normativa e il codice civile solo una fonte di integrazione della normativa speciale che il legislatore non è riuscito ad esaurire»<sup>244</sup>. È questo il caso delle Federazioni sportive, le quali sono state definite in un primo momento come «associazioni con personalità giuridica di diritto privato, (senza, n.d.r.) fini di lucro [...], soggette, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, alla disciplina del codice civile»<sup>245</sup>, salvo poi essere assoggettate sotto molteplici aspetti a discipline derogatorie in ragione della «valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività»<sup>246</sup>. Simili provvedimenti sono tuttavia sottoposti al sindacato del giudice delle leggi che «ha infatti individuato nella “ragionevolezza” il criterio per definire il limite della “manipolazione” speciale del diritto privato»<sup>247</sup>. In particolare sono da considerarsi irragionevoli secondo la Corte Costituzionale «le norme che attentassero alle caratteristiche essenziali, ineliminabili di una persona giuridica privata»<sup>248</sup>. Per ricondurre a ragionevolezza il sistema inoltre «ogni qualvolta una norma legislativa speciale si presti ad una pluralità di interpretazioni (deve, n.d.r.) prevalere quella conforme alla logica propria della persona giuridica privata, perché solo questa è da ritenersi conforme alla Costituzione o meglio al principio di ragionevolezza fondato sulla “natura della cosa” persona giuridica di diritto privato».<sup>249</sup> Saranno dunque i giudici di merito, ed eventualmente la Corte Costituzionale, a dover operare

---

<sup>244</sup> F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna, 2014.

<sup>245</sup> Art. 15 d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242

<sup>246</sup> Art. 23 d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15

<sup>247</sup> F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, cit.

<sup>248</sup> F. MERUSI, *o.l.u.c.*

<sup>249</sup> F. MERUSI, *o.l.u.c.*, che riprende le considerazioni dei giudici costituzionali nelle sentenze Corte Cost., 23 settembre 2003, n.300, in *Foro it.*, 2006, p.1326 e Corte Cost., 29 settembre 2003, n.301, in *Foro it.*, 2006, p.1324

un'interpretazione costituzionalmente orientata al fine di tutelare l'autonomia concessa ai soggetti privati dall'ingiustificata applicazione di discipline pubblicistiche.

Un altro procedimento che incide sullo statuto giuridico dei soggetti privati che esercitano funzioni pubbliche consiste nella loro qualificazione come soggetti pubblici ad opera del giudice amministrativo. Quest'ultimo infatti tende ad applicare costantemente la disciplina del diritto amministrativo ai soggetti in questione, arrivando a «considera(re) indice di un'immutata caratterizzazione in termini pubblicistici»<sup>250</sup> il loro assoggettamento a discipline derogatorie «in nome di una diversa sostanza o "natura delle cose"»<sup>251</sup>. Così facendo pone le basi per la qualificazione come pubblico di un soggetto a cui egli stesso ha applicato la disciplina pubblicistica<sup>252</sup>. Seguendo questo ragionamento si è arrivati a configurare i provvedimenti delle Federazioni come atti amministrativi, con il conseguente radicamento della giurisdizione davanti al giudice amministrativo.<sup>253</sup> Tali operazioni vengono fortemente criticate da chi<sup>254</sup> considera necessaria la concorde sussistenza, ai fini della qualificazione di un soggetto, di più indici rilevatori di pubblicità, da verificare in maniera rigorosa stante la deviazione dalla disciplina privatistica generale<sup>255</sup>.

---

<sup>250</sup> G. NAPOLITANO, *Il giudice amministrativo di fronte alla privatizzazione*, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, pp.537-553

<sup>251</sup> G. NAPOLITANO, *o.l.u.c.*

<sup>252</sup> Leggi sul punto Cons. Stato, 17 settembre 2002 n. 4711, in *Foro it.*, 2003, pp. 205/206-215/216, che considera necessario per la qualificazione come ente pubblico una «disciplina derogatoria rispetto a quella codicistica e sintomatica della strumentalità rispetto al conseguimento di finalità pubblicistiche».

<sup>253</sup> Si vedano in argomento Cons. Stato, 10 ottobre 2002, n. 5424, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>, e Tar Puglia, 11 settembre 2001, n. 3477, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>, riportate da G. NAPOLITANO, *Il giudice amministrativo di fronte alla privatizzazione*, cit., pp.537-553

<sup>254</sup> G. NAPOLITANO, *o.l.u.c.*

<sup>255</sup> Si veda a proposito il contributo di S. CASSESE, *Gli enti privatizzati come società di diritto speciale: il Consiglio di Stato scopre il diritto naturale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, pp.1134 ss., nel quale egli critica l'atteggiamento del Consiglio di Stato quando sostiene che «malgrado la trasformazione, le Ferrovie dello Stato sono "destinate a rimanere pubbliche"». Egli sottolinea come «il giudice amministrativo arriva a questa conclusione perché le Ferrovie hanno "rilevanza strategica" e sono "oggetto di programmi di ristrutturazione e di riordino". Da questo discende che lo Stato "non può che indirizzare l'attività societaria a fini di interesse pubblico generale (...)". Questo argomento è fondato soltanto sulla qualifica sostanziale dell'attività. In questo modo, il giudice amministrativo si appella ad argomenti di diritto naturale».

Un corretto inquadramento di queste problematiche non può dunque prescindere dalla seguente considerazione: ogni qual volta un soggetto privato viene definito pubblica amministrazione questa operazione è il frutto «definizioni non “globali” ma funzionali all’applicazione di singole previsioni normative»<sup>256</sup> che non trasformano automaticamente in pubblico ciò che era privato. Piuttosto, come acutamente sottolineato, «interrogarsi sulla natura giuridica dei vari enti appare un modo improprio di impostare il problema dell’ambito di applicazione delle discipline pubbliche»<sup>257</sup>. La vera questione con la quale siamo chiamati a confrontarci risulta oggi invece quella di difendere da un lato l’autonomia delle Federazioni da «norme di derogatorie del diritto comune troppo invasive» e dall’altro «impedire che l’attività delle Federazioni [...] sia arbitrariamente sottratta al corpo di garanzie offerto dai principi e dalle regole di diritto amministrativo»<sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> G. NAPOLITANO, *Il giudice amministrativo di fronte alla privatizzazione*, cit., pp.537-553

<sup>257</sup> G. NAPOLITANO, *o.l.u.c.*

<sup>258</sup> A. AVERARDI, *Tra Stato e società: le Federazioni Sportive nel perimetro mobile delle Amministrazioni Pubbliche*, cit. p. 43. Vedi sul punto anche i preziosi contributi di A. AMAN, *The Limits of Globalization and the Future of Administrative Law: From Government to Governance*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2001, pp. 379-400, nei cui scritti è messo a fuoco questo nuovo compito di bilanciamento negli Stati pluralisti (« new administrative law should be one that focuses more on the functions and effects of the power exercised over citizens and less on the definitional criteria by which one might distinguish the public and private nature of the entities that actually exercise that power.»). L’autore evidenzia la necessità di trovare nuove soluzioni per applicare con ragionevolezza alcuni vincoli pubblicistici ai soggetti privati «so as to provide greater transparency and accountability by private actors who carry out the public's business». A questa esigenza egli ricollega anche la necessità, particolarmente avvertita nel mondo sportivo, «to extend international law to some nongovernmental actors» al fine di regolare in maniera efficiente l’azione dei soggetti privati nell’ordinamento sovranazionale.

## CAPITOLO III

### GLI ATTI DELLE FEDERAZIONI SPORTIVE

SOMMARIO: 1. Autonomia delle Federazioni sportive – 1.1 I caratteri dell'autonomia – 1.2 I limiti dell'autonomia – 2. Regolamenti e fonti del diritto – 3. Contratto e regolamenti federali.

## 1. Autonomia delle Federazioni

### 1.1 I caratteri dell'autonomia normativa

Dopo aver esaminato la natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali ci apprestiamo ora ad approfondire una tematica strettamente collegata: gli atti delle Federazioni e il loro fondamento positivo.

Questa indagine verrà svolta dal punto di vista dell'ordinamento statale, secondo il metodo ormai consolidato. Tale *modus procedendi* è ancor di più giustificato in questa materia: l'ordinamento sovrano qualifica infatti gli atti dei soggetti sportivi ricostruendoli negli schemi suoi propri. Così facendo l'autonomia da cui gli atti derivano diventa essa stessa oggetto di valutazione dell'ordinamento statale, che quindi deve essere preso come punto di riferimento. Viene così confermata la pertinenza dell'autonomia agli ordinamenti non originari<sup>259</sup>, i quali vengono presi in considerazione in quanto "settori di un più ampio ordinamento giuridico"<sup>260</sup> piuttosto che come veri e propri ordinamenti, mancando del requisito indispensabile dell'originarietà.

Individuata dunque nell'autonomia il fondamento teorico della rilevanza degli atti dei soggetti sportivi in seno all'ordinamento statale, è necessario ora specificare di che tipo di autonomia si tratta e su quali dati positivi si fonda.

L'autonomia può essere definita in senso giuridico soggettivamente come "la potestà di darsi un ordinamento giuridico" e oggettivamente come "il carattere proprio di un ordinamento giuridico che individui o enti si costituiscono da sé"<sup>261</sup>. Questa nozione è tuttavia generale e non dà conto delle numerose specificazioni del termine. In particolare l'autonomia che più ci interessa in questa sede è quella normativa, definibile come "il potere attribuito ad enti non

---

<sup>259</sup> S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, cit., p.17

<sup>260</sup> R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p.64

<sup>261</sup> La definizione è di S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, cit., p.14

sovrani di emanare norme giuridiche equiparate alle norme dell'ente sovrano”<sup>262</sup>. Tralasciando per un attimo i problemi circa l'utilizzo del termine “norma”, su cui si ritornerà a breve, notiamo che questa definizione di autonomia normativa sembra costruita più sull'autonomia pubblica che su quella privata. Eppure di autonomia normativa si può parlare in entrambi i sensi, intendendo per autonomia pubblica quella propria «dei soggetti cui sia stato conferito espressamente dall'ordinamento sovrano un potere autoritario speciale che consente loro di dettare regole capaci di imporsi a tutti soggetti dell'ordinamento»<sup>263</sup> e per autonomia privata il potere dei soggetti privati di autoregolamentare i propri interessi. Mentre quindi i soggetti dotati di autonomia pubblica (v. Regioni, Comuni, Città Metropolitane) sono titolati a emanare atti applicabili in via generale, i detentori di autonomia privata possono creare precetti vincolanti solo per loro stessi.<sup>264</sup> Nell'ambito dell'autonomia privata<sup>265</sup> si possono poi ulteriormente individuare l'autonomia negoziale e l'autonomia contrattuale. Nella prima vengono ricondotti tutti gli atti che si «estrinsecano nel compimento di un negozio»<sup>266</sup> mentre nella seconda gli atti rientranti nella categoria del contratto<sup>267</sup>. Ancora, all'interno dell'autonomia negoziale si possono distinguere autonomia individuale e autonomia collettiva. La differenza tra le due risiede non nel soggetto che emana l'atto (singolo o ente), ma nella tipologia dell'interesse regolato: interesse dei singoli o interesse collettivo, superiore rispetto a quello dei componenti.

---

<sup>262</sup> M.S. GIANNINI, *Autonomia. Teoria generale e diritto pubblico*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, p. 356

<sup>263</sup> F. ROMANO, *Il potere regolamentare delle federazioni sportive*, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, 2011, pp. 367 e ss.

<sup>264</sup> È celeberrima la definizione bettiana (E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, 1955, p.48) che identificava nel negozio giuridico lo strumento con cui “si comanda in casa propria”.

<sup>265</sup> Si è volutamente tralasciato qui il punto di vista della dottrina istituzionalista di Cesarini Sforza (W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, cit.) che vede la fonte dell'autonomia privata nell'ordinamento dei privati, originario e preesistente all'ordinamento statale. In questa prospettiva l'autonomia non costituisce più un concetto costruito su una relazione con l'ordinamento sovrano, essendo costruita come autonomia dallo Stato piuttosto che autonomia dello Stato.

<sup>266</sup> P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, cit., p.446

<sup>267</sup> Delle due locuzioni la prima risulta essere quella più utile perché comprende tutte le possibili estrinsecazioni dell'autonomia privata, comprendendo anche gli atti non patrimoniali o quelli unilaterali che sarebbero esclusi dalla nozione di contratto.

È dunque nell'autonomia negoziale, normativa, privata<sup>268</sup> e collettiva che risiede il fondamento degli atti delle Federazioni sportive nazionali.

## 1.2 I limiti dell'autonomia

Una volta individuata la radice degli atti è necessario ora però esaminare quali sono i vincoli che vengono posti all'autonomia normativa delle Federazioni, le quali, pur configurandosi come soggetti privati, esplicano importanti funzioni pubblicistiche. I limiti a cui sono sottoposte derivano dunque sia dallo statuto privatistico a loro proprio, sia dalla funzionalizzazione della loro attività ad interessi generali.

I fondamenti e i vincoli all'autonomia negoziale sono da ricercarsi nelle disposizioni costituzionali espressione dell'interesse, o meglio del valore, pertinente all'atto di autonomia emanato<sup>269</sup>. Gli atti di autonomia infatti sono rilevanti per l'ordinamento statale esclusivamente nella misura in cui siano «leciti, meritevoli di tutela, ragionevoli e proporzionati»<sup>270</sup>. L'ordinamento sovrano conferisce dunque un potere ai privati, riservandosi di intervenire qualora essi non rispettino le prescrizioni, con il risultato di un concorso tra autoregolamentazione ed eteroregolamentazione<sup>271</sup> all'interno dell'autonomia privata.

---

<sup>268</sup> Di tutte queste aggettivazioni la più controversa è di sicuro quella che fa riferimento al carattere privato delle fonti. Alla tradizionale teoria che sosteneva il carattere misto degli atti delle Federazioni si è sostituita, dopo il riconoscimento del loro carattere di associazioni con personalità giuridica di diritto privato, la tesi della natura privatistica dell'attività regolatoria da queste svolta. In particolare l'autonomia negoziale delle Federazioni si basa, oltre che sull'art. 18 C., sull'art. 16 c.c. che parla espressamente di autonomia statutaria e regolamentare. concernenti «l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale»

<sup>269</sup> In ambito sportivo dunque gli atti delle Federazioni si fonderanno sull'art. 2, 18, 32 o su altri articoli della Costituzione in base all'interesse in gioco nel caso di specie.

<sup>270</sup> F. ROMANO, *Il potere regolamentare delle federazioni sportive*, cit., p.374

<sup>271</sup> F. ROMANO, *o.c.*, p.375

Il principale limite interno che le Federazioni devono rispettare risiede nel perseguimento dell'interesse comune, da verificare con riferimento allo «scopo programmato nell'atto costitutivo»<sup>272</sup>.

Ben più numerosi sono invece i limiti esterni, provenienti dall'ordinamento statale. In primo luogo con l'art. 29, co.1, d.P.R. 157/1986 si è stabilito che l'autonomia normativa delle Federazioni deve uniformarsi alle disposizioni dell'ordinamento sportivo nazionale e internazionale. Inoltre con l'art.14, 5 co. della legge 23 marzo 1981, n. 91 si è inserito l'obbligo di adeguamento delle norme federali alle disposizioni della legge stessa che aveva modificato la disciplina del rapporto di lavoro sportivo.

Con particolare riferimento all'autonomia statutaria, si è prescritta la necessaria conformazione delle Federazioni ai principi fondamentali stabiliti dal Consiglio nazionale del CONI (v. art. 5, co.2, d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242); il rispetto dei principi di “democrazia interna” e di «partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale» (v. art. 16, co.1, d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242). Con lo stesso decreto legislativo sono state dettate inoltre delle disposizioni molto stringenti con riferimento alla durata in carica e alla rieleggibilità degli organi fondamentali delle Federazioni (v. art. 16, co.2-5, d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242). Infine con lo Statuto del CONI (v. art. 5-6) si è attribuita alla Giunta nazionale il potere di verificare la conformità degli statuti alla «legge, allo Statuto CONI e ai principi fondamentali emanati dal Consiglio nazionale» e di nominare eventualmente un commissario *ad acta* in caso di inottemperanza.

Con riferimento invece all'autonomia regolamentare, oltre agli obblighi di “democrazia interna”<sup>273</sup> e di “partecipazione” già richiamati, rileva in primo luogo il potere di vigilanza del CONI in relazione all'autonomia tecnica,

---

<sup>272</sup> R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p. 76

<sup>273</sup> Questa disposizione è particolarmente rilevante per le Federazioni in quanto «dovrebbe rappresentare un argine difficilmente superabile al costituirsi di posizioni autoritarie che non trovino giustificazione nel consenso dei soggetti tesserati e dei gruppi sportivi affiliati» (R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p. 78).

organizzativa e di gestione. Nondimeno la questione che più influisce sui limiti dell'autonomia regolamentare delle Federazioni concerne il significato della riserva e della clausola di salvaguardia inserite negli art. 1-2 del d.l. 19 agosto 2003, n. 220. In particolare lo Stato ha riservato all'ordinamento sportivo la disciplina «sull'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale», «salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo». Nell'interpretazione della Cassazione questa riserva implica un giudizio di irrilevanza delle norme emanate la cui violazione «conduce all'assenza di una tutela giurisdizionale statale», «che non significa assenza totale di tutela ma garanzia di una giustizia di tipo associativo che funziona secondo gli schemi del diritto privato»<sup>274</sup>. I giudici delimitano così le due giurisdizioni: «la "giustizia sportiva" si riferisce alle ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive; quella statale è chiamata, invece, a risolvere le controversie che presentano una rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi»<sup>275</sup>. Una simile ricostruzione risulta tuttavia incostituzionale nella misura in cui rinvia all'elencazione dell'art. 2 decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 per l'individuazione dei casi nei quali la giustizia statale retrocede a favore di quella sportiva. Non si considera infatti che anche nelle controversie tecniche possono essere lesi diritti soggettivi che devono trovare tutela *ex art. 24 C*. Un tale orientamento è stato tuttavia condiviso dal Tar Lazio<sup>276</sup> il quale ha giudicato come irrilevanti le norme regolamentari delle Federazioni «a condizione che tali regole esauriscano i propri effetti nell'ordinamento dello sport»<sup>277</sup>. Questa interpretazione è stata criticata da chi ha ritenuto insostenibile la configurabilità di uno spazio in cui si verificherebbe «l'abdicazione della

---

<sup>274</sup> Cass., Sez. un., 23 marzo 2004, n.5775, in *Rep. Foro it.*, 2005, p. 1625

<sup>275</sup> Cass., Sez. un., 23 marzo 2004, n.5775, cit.

<sup>276</sup> TAR Lazio, 19 marzo 2008, n.2472, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

<sup>277</sup> M. BASILE, *L'autonomia delle federazioni sportive*, in *Nuova giur. civ.*, 2008, p. 307 ss.

sovranità statale e la sospensione del potere di conformazione del diritto»<sup>278</sup>. Inoltre è stato sottolineato<sup>279</sup> come la riserva non implica irrilevanza bensì riconoscimento di uno spazio di autonomia alla regolazione sportiva, che potrebbe potenzialmente incidere su posizioni rilevanti per l'ordinamento statale. Se infatti la riserva impedisse ogni incidenza sulle situazioni giuridiche soggettive quest'ultima non avrebbe alcun significato. Ad ogni modo le tesi assunte dalla giurisprudenza riportata non sono più condivisibili dopo che in ambito europeo è stata affermata la rilevanza del fenomeno sportivo, seppure nella sua specificità riconosciuta *ex art. 165, co.1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*. Come statuito infatti nel caso *Meca-Medina*,<sup>280</sup> le norme tecniche sono rilevanti nell'ordinamento europeo anche quando non costituiscono esplicitazione di attività economica sulla base degli art. 101 e 102 TFUE.

Da ciò consegue che i limiti a cui soggiace l'autonomia regolamentare sportiva sono rintracciabili esclusivamente nelle «norme cogenti dettate a tutela di valori primari»<sup>281</sup> ovvero nell'ordine pubblico<sup>282</sup>, nel buon costume e nelle norme imperative.

Dalle considerazioni svolte si deve rilevare dunque che l'autonomia normativa delle Federazioni è notevolmente limitata da elementi interni propri della struttura organizzativa e da elementi esterni di fonte statale e internazionale derivanti rispettivamente dalle funzioni pubblicistiche svolte e dall'appartenenza delle Federazioni all'ordinamento sportivo sovranazionale.

---

<sup>278</sup> F. ROMANO, *Il potere regolamentare delle federazioni sportive*, cit., p.381

<sup>279</sup> L. DI NELLA, *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, 2010, p.44

<sup>280</sup> Corte giust. UE, 18 luglio 2006, c. 519/04, *David Meca-Medina e Igor Maicen c. Commissione*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2007, p.85 e ss.

<sup>281</sup> M. BASILE, *L'autonomia delle federazioni sportive*, cit., p.26

<sup>282</sup> Si veda ad esempio Trib. Pescara, 18 ottobre 2001, in *Foro it.*, 2002, nel quale è stato considerato illegittimo il rifiuto del tesseramento di un pallanuotista spagnolo che si basava sul divieto, sancito da una delibera del consiglio federale della Federazione italiana nuoto (Fin), di tesserare più di tre atleti «non italiani» per ciascuna squadra. I giudici hanno deciso per la contrarietà del rifiuto agli art. 43 e 44 del d.l. 25 luglio 98, n.286. Questi ultimi statuiscano il divieto di non discriminazione come principio di ordine pubblico, che nelle parole dei giudici «funge da limite di qualunque attività negoziale privata». Ancora sui limiti di ordine pubblico si veda TAR Sicilia, 19 aprile 2007, n. 679, in *Foro amm.* 2007, pp. 1137 e ss., nel quale i giudici hanno ritenuto contraria all'art. 27 C. la disciplina che prevede la responsabilità oggettiva delle società sportive per i fatti compiuti dai propri sostenitori.

Una volta stabiliti i limiti dell'autonomia normativa delle Federazioni nazionali occorre qui brevemente analizzare i rimedi posti dall'ordinamento statale per far fronte alle violazioni degli atti federali. Bisogna innanzitutto distinguere tra violazioni che attengono al procedimento o al contenuto delle norme federali. Le prime sono sanzionate con l'annullabilità *ex art. 23 c.c.* laddove siano contrarie alla legge, all'atto costitutivo o allo statuto; con la nullità se ledono diritti fondamentali; con l'irrilevanza nel caso in cui «siano state deliberate da un organo diverso dall'assemblea o siano state emanate da una minoranza di associati riunitasi senza preventiva convocazione dell'assemblea»<sup>283</sup>. Una tale sistemazione<sup>284</sup> risponde all'esigenza di evitare l'insorgenza di posizioni di autorità all'interno dei contesti associativi, nei quali di esplica lo sviluppo della personalità dei consociati previsto dall'art. 2 C.

I rimedi alle violazioni riguardanti il contenuto delle norme federali sono invece apprestate dall' art. 1418 c.c. che, in virtù dell'art. 1324 c.c., risulta applicabile anche alle delibere che non costituiscono veri e propri contratti ma meri negozi giuridici. La nullità infatti, se intesa nel senso di inqualificazione ed irrilevanza<sup>285</sup>, garantisce la tutela di valori fondamentali come l'uguaglianza, la dignità e la libertà d'associazione escludendo «ogni attitudine della norma federale a disciplinare il funzionamento della federazione e le relazioni tra gli associati»<sup>286</sup>.

Pur avendo ricostruito l'autonomia normativa delle Federazioni nell'ambito dei negozi giuridici si deve sottolineare che l'efficacia degli atti di cui sopra si

---

<sup>283</sup> R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p. 86

<sup>284</sup> Così come le previsioni di democrazia interna e partecipazione contenute nel d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242

<sup>285</sup> Si fa qui riferimento alla concezione della nullità portata avanti in F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2006, pp. 978 ss., per la quale «il contratto nullo è invalido e dunque inefficace e dunque improduttivo di alcun effetto, e sul piano giuridico non ha alcuna rilevanza, quindi viene accostato *tout court* all'inesistenza» (I. SINISCALCHI, *La nullità contrattuale, tra autonomia negoziale e principio dispositivo: il problema del rilievo ex officio da parte del giudice alla luce del complesso bilanciamento tra disciplina sostanziale e processuale*, in *De justitia*, 2016, pp. 62-69).

<sup>286</sup> R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p. 89

impone non solo ai soggetti associati che hanno prestato il consenso e si sono così obbligati a osservare le norme federali<sup>287</sup> con l'atto di affiliazione o tesseramento, ma anche a soggetti formalmente terzi.

La fonte di tale efficacia ha costituito oggetto di vivaci discussioni in dottrina. In via generale infatti l'art. 1372 c.c. limita l'efficacia del contratto alle parti, riservando ulteriori effetti per i terzi nei soli casi stabiliti dalla legge. Inoltre costituisce opinione comune il dato per cui i negozi giuridici non possono produrre modificazioni giuridiche sfavorevoli per i soggetti terzi. È dunque da ricercare altrove, con specifico riferimento all'ordinamento sportivo, il fondamento dell'applicazione delle norme federali ai soggetti esterni.

In primo luogo è necessario operare delle distinzioni all'interno della categoria generale dei terzi poiché, pur essendo tutti formalmente tali, alcuni di essi «sono meno terzi degli altri»<sup>288</sup>.

Una prima *species* dei terzi è individuabile nei soci delle società sportive affiliate alle Federazioni sportive. Questi ultimi, pur non essendo tesserati, sono talvolta considerati destinatari di norme federali<sup>289</sup>. Tale assoggettamento è stato diversamente ricostruito. Alcuni lo hanno ricondotto ad un «meccanismo di accettazione negoziale di secondo grado»<sup>290</sup> per il quale il socio, aderendo allo statuto della società sportiva, si sottopone all'obbligo di rispettare gli atti delle Federazioni perché è proprio lo statuto stesso a richiamare queste

---

<sup>287</sup> Si veda ad esempio l'art. 30, co. 1-2 dello Statuto FIGC:

«1. I tesserati, le società affiliate e tutti i soggetti, organismi e loro componenti, che svolgono attività di carattere agonistico, tecnico, organizzativo, decisionale o comunque rilevanti per l'ordinamento federale, hanno l'obbligo di osservare il presente Statuto e ogni altra norma federale e degli organismi internazionali a cui la FIGC è affiliata.

2. I soggetti di cui al comma precedente, in ragione della loro appartenenza all'ordinamento settoriale sportivo o dei vincoli assunti con la costituzione del rapporto associativo, accettano la piena e definitiva efficacia di qualsiasi provvedimento adottato dalla FIGC, dalla FIFA, dalla UEFA, dai suoi organi o soggetti delegati, nelle materie comunque riconducibili allo svolgimento dell'attività federale nonché nelle relative vertenze di carattere tecnico, disciplinare ed economico.

<sup>288</sup> R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p. 98, che parafrasa la celebre espressione orwelliana.

<sup>289</sup> V. nota 293

<sup>290</sup> F. ROMANO, *Il potere regolamentare delle federazioni sportive*, cit., p.389

disposizioni<sup>291</sup>. La giurisprudenza invece ha ricondotto il vincolo ricadente sui soci alla circostanza per la quale essi, pur non essendo tesserati, svolgono «attività di sostegno di partecipazione alla vita sociale [...] nell'esclusivo interesse del sodalizio»<sup>292</sup>. Il Consiglio di Stato con questo ragionamento ha equiparato il tesseramento all'effettivo svolgimento di un'attività sportiva nei termini di cui sopra.

Una tale equazione è stata criticata da chi<sup>293</sup> ha evidenziato come l'ingresso in una Federazione presuppone un atto formale, il tesseramento, che non è surrogabile attraverso nessun tipo di attività di tipo fattuale come quella di cui si è detto<sup>294</sup>. Diversamente, quest'ultima comporta esclusivamente l'ingresso nel novero dei soggetti dell'ordinamento sportivo. I soci risultano dunque sottoposti alla disciplina degli atti federali attraverso il meccanismo della consuetudine<sup>295</sup>, nella misura in cui vi aderiscano in maniera generale e uniforme considerandola doverosa dal punto di vista giuridico. In particolare lo sviluppo di consuetudini corrispondenti alle disposizioni delle fonti federali favorisce l'applicazione di queste ultime anche a soggetti formalmente terzi rispetto alla struttura associativa della Federazione.

Tra i soggetti parimenti terzi ma con un legame meno intenso con le Federazioni ritroviamo gli agenti dei calciatori. L'obbligo di rispettare gli atti federali deriva per questi ultimi dal Regolamento Agenti dei Calciatori il cui art. 1 stabilisce

---

<sup>291</sup> Come riportato da F. ROMANO, *Il potere regolamentare delle federazioni sportive*, cit., p.389, spesso negli statuti delle Associazioni sportive dilettantistiche o delle società sportive è inserita una clausola che impone il rispetto delle norme del CONI e delle Federazioni. V. a titolo d'esempio l'art. 3 dello statuto della S.S. Lazio S.p.A. che recita:

«La società ha per oggetto esclusivo, direttamente o per il tramite di società controllate, l'esercizio di attività sportive ed altresì quelle ad essa connesse e strumentali ed in particolare la formazione, la preparazione e la gestione di squadre di calcio nonché la promozione e l'organizzazione di gare, tornei ed ogni altra attività calcistica in genere nel quadro, con le finalità e con l'osservanza delle norme direttive della Federazione Italiana Giuoco Calcio ("F.I.G.C.") e dei suoi organi, nonché il compimento di attività promozionali, pubblicitarie e di merchandising».

<sup>292</sup> V. Cons. Stato, 6 marzo 1973, n.80, in *Giust. civ.*, 1973

<sup>293</sup> R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p. 95 e ss.

<sup>294</sup> M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, n. 1-2.

<sup>295</sup> Per il rilievo e l'ampiezza delle consuetudini in ambito sportivo v. F.P. LUISO, *Giustizia sportiva*, cit.

che «con la domanda e la successiva accettazione del rilascio della Licenza a loro nome, si obbligano in via negoziale a rispettare il presente regolamento, le norme federali e le norme emanate dalla FIFA». Ancora, per le aziende che forniscono le tenute da gioco da utilizzare durante le competizioni, il vincolo al rispetto degli atti federali deriva dalla stipulazione dei contratti di sponsorizzazione nei quali le società hanno l'obbligo di riportare le disposizioni federali in materia.

Un simile meccanismo fa leva dunque su clausole di accettazione espresse, seppure indirette, con le quali è possibile sottoporre soggetti formalmente terzi all'obbligo di rispettare la disciplina federale.

Infine è da rilevare come ad una tale sottoposizione siano talvolta obbligati soggetti che sono, riprendendo l'espressione orwelliana, "più terzi degli altri", non svolgendo alcuna attività in ambito federale. Vengono richiamate qui in particolare alcune disposizioni di carattere tecnico<sup>296</sup> utilizzate da giudici statali come parametro per valutare la sussistenza della colpa ai fini della responsabilità civile o penale in soggetti che praticavano sport al di fuori di strutture associative federali.

In sintesi dall'analisi di queste tre categorie di fattispecie si è visto come le norme federali, pur essendo inquadrabili nell'ambito dell'autonomia negoziale, possano talvolta avere anche effetti *ultra partes*.

## 2. Regolamenti e fonti del diritto

Passiamo ora ad analizzare una delle due principali manifestazioni dell'autonomia normativa delle Federazioni: l'autonomia regolamentare. Quest'ultima è stata oggetto di un lungo dibattito dottrinale sulla qualificazione da parte dell'ordinamento statale dei regolamenti federali. Per questo motivo vale la pena di ricostruire le principali posizioni di questa lunga *querelle* che

---

<sup>296</sup> V. ad esempio il "Decalogo dello sciatore"

mostra come all'interno dell'universo negoziale insistano sempre più elementi tipicamente normativi.

L'autonomia regolamentare può essere definita come il potere di emanare le norme tecniche e amministrative per l'esercizio dell'attività sportiva.

Il percorso che ha portato al riconoscimento di un tale potere in capo alle Federazioni inizia con l'art. 5, co.3 della l. 16 febbraio 1942, n. 426 che ha attribuito a queste ultime la facoltà di dettare «con regolamenti interni le norme tecniche ed amministrative per il funzionamento e le norme sportive per l'esercizio dello sport controllato». Una tale disposizione impediva tuttavia ogni ricostruzione in chiave pubblicistica delle fonti federali per mancanza di una norma attributiva di potestà normativa pubblica in capo alle Federazioni. Successivamente con l'art. 14, co.1 legge 23 marzo 1981, n. 91 è stata riconosciuta alle Federazioni autonomia statutaria e regolamentare condizionata al rispetto del principio di democrazia interna. Con l'art. 29, co.3 d.P.R. 157/1986 è stata specificata poi la competenza delle assemblee per l'approvazione degli statuti e dei consigli federali per i regolamenti, introducendo così il metodo assembleare, chiaro elemento a favore della natura non autoritativa dei regolamenti. Ancora, con il d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 è stato aggiunto il principio di partecipazione all'attività sportiva in condizione di parità rafforzando la presenza di atleti e tecnici sportivi negli organi direttivi. Da ultimo lo Statuto del CONI ha espressamente riconosciuto all'art. 23, co. 1-*bis* la sottoposizione al regime di diritto privato degli atti delle Federazioni anche quando queste esplicano attività di rilievo pubblicistico.

Queste disposizioni facevano propendere per una ricostruzione privatistica e non autoritativa degli atti federali, eppure una parte della dottrina e della giurisprudenza argomentava convintamente la natura pubblicistica degli atti dalla natura giuridica pubblica delle Federazioni stesse. Come è stato acutamente sottolineato<sup>297</sup> queste tesi erano funzionali al riconoscimento della

---

<sup>297</sup> F. ROMANO, *Il potere regolamentare delle federazioni sportive*, cit., p.385

sindacabilità degli atti federali, laddove invece questi venivano ricondotti all'art. 36 c.c. e considerati meri atti interni, svincolati dunque dal controllo giurisdizionale.

Ciononostante una qualche affinità con gli atti normativi rimane tanto che è stato sottolineato autorevolmente come all'interno dei gruppi privati «le manifestazioni del potere autonomo si atteggiavano in maniera simile a veri e propri atti normativi»<sup>298</sup>. Questa vicinanza è ben espressa dai termini utilizzati dal legislatore, il quale parla, all'art. 16, co.1-2 c.c. di “norme” contenute nell'atto costitutivo e nello statuto e, all'art. 36, co.1 c.c., di “fonti” derivanti dagli accordi degli associati sul regolamento interno. Ancora, l'art. 23 c.c. equipara l'atto costitutivo e lo statuto alla legge come parametri per stabilire l'invalidità degli atti interni.

Queste similitudini non giustificano tuttavia l'affermazione del carattere autoritativo degli atti federali. Il rilievo oggi assunto dagli obblighi di democrazia interna e partecipazione implica infatti il rispetto dell'art. 3 C. anche nell'area negoziale. Dentro questa area ed entro questi limiti devono essere pertanto ricondotti gli atti federali.

Sebbene quindi i regolamenti vadano ricostruiti all'interno della cornice negoziale non può non essere evidenziato come il legislatore abbia assegnato loro un *nomen juris* che faceva riferimento ad atti prettamente pubblicistici. Il termine regolamento infatti nella scienza costituzionale ottocentesca si riferiva ad un atto emanato in base ad un'attribuzione dello Stato che assegnava ai soggetti la facoltà di dettare norme di rango secondario. Con l'avvento dello stato costituzionale è stata riconosciuta la possibilità anche per i privati di adottare regolamenti funzionali alla regolazione di fattispecie interne alla struttura associativa. L'idea di regolamento dunque perde i propri caratteri originari, tanto che Giannini arriva a darne una definizione volutamente amplissima: «il regolamento [...] può avere o non avere qualifica di fonte

---

<sup>298</sup> R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p. 68

normativa; può valere, se fonte, come fonte primaria o secondaria o autonoma; può variare quanto all'ambito di efficacia secondo quanto statuisce la normativa ordinamentale»<sup>299</sup>. Data questa eterogeneità all'interno del *genus* dei regolamenti è quindi necessario verificare con riferimento alla *species* dei regolamenti federali il loro possibile inquadramento all'interno delle fonti statali.

Ed è proprio con riferimento a questa questione che giuristi autorevolissimi si sono confrontati per lungo tempo prima di addivenire alle conclusioni oggi pacifiche, orientate anche dagli sviluppi legislativi che si sono prodotti nell'ultimo quarto del secolo XX.

Le due scuole fondamentali tra le quali si è divisa la dottrina sono quella pluralista ordinamentale e quella monista. All'interno di quest'ultima poi si dividono quelli che affermano il carattere autoritativo o negoziale dei regolamenti. Tra questi ultimi si sono state sviluppate poi tesi volontaristiche, tesi precettive e una tesi intermedia che supera i rigidi confini tra legge e negozio.

I sostenitori delle tesi pluraliste argomentavano dall'esistenza di un ordinamento dei privati parallelo a quello statale la rilevanza di atti d'autonomia privata come fonti di diritto oggettivo. Traevano questa conclusione dal carattere non tassativo delle fonti di cui all'art. 1 disp. prel. c.c. e dal riferimento alle "norme" e alle "fonti" in tema di associazioni contenuti negli art. 16 c.c. e 36 c.c. Successivamente queste tesi verranno riprese da Romano e Giannini, i quali identificheranno il carattere della giuridicità nelle organizzazioni capaci di produrre regolazioni generalmente applicabili in base al carattere originario proprio dell'ordinamento sportivo.

Tali ricostruzioni implicavano per forza di cose la presenza di "zone franche dal diritto statale"<sup>300</sup> che costituiva tuttavia l'ordinamento dotato di sovranità.

---

<sup>299</sup> M.S. GIANNINI, *Regolamento*, in *Enc. dir.*, Milano, 1988, pp. 601 e ss.

<sup>300</sup> F. ROMANO, *Il potere regolamentare delle federazioni sportive*, cit., p.395

Di conseguenza come reazione ai pericoli derivanti da tali teorizzazioni si fanno strada le teorie moniste che riconducono al diritto statale le forme e gli atti propri degli ordinamenti sportivi.

In particolare i sostenitori<sup>301</sup> della natura autoritativa dei regolamenti individuavano nella mancanza del consenso, caratteristica essenziale degli atti negoziali, l'indice della natura eteronoma di questi atti. Veniva osservato infatti come «l'idoneità della regola a vincolare indipendentemente dall'assenso del destinatario dell'effetto è fenomeno estraneo alla natura del precetto negoziale»<sup>302</sup>. In questa ricostruzione tra gli atti autoritativi e gli atti negoziali sussiste una divisione netta, nella quale la presenza o l'assenza del consenso funge da discriminare per incasellare nell'una o nell'altra categoria un dato atto. Tuttavia il concetto di atto autoritativo privato non esclude il carattere autonomo dello stesso, dovendo però derivare la sua vigenza da un «autorità privata legittimamente costituita»<sup>303</sup>. Diversamente il solo elemento idoneo a fondare l'assoggettamento dei singoli alle discipline regolamentari è il consenso. Quest'ultimo non può essere ravvisato nell'atto d'adesione iniziale all'associazione poiché «esso costituisce presupposto e non fonte della soggezione alle norme contenute nel regolamento»<sup>304</sup>.

Una tale ricostruzione, seppur sostenibile teoricamente, mal s'adatta al fenomeno dei regolamenti delle Federazioni, nei quali il singolo accetta con l'atto d'adesione non solo l'ingresso nella struttura associativa ma assume anche l'obbligo di osservare le norme regolamentari.

Esclusa dunque la configurabilità della natura autoritativa dei regolamenti federali, è necessario passare all'analisi delle teorie negoziali nelle sue varie sfumature.

---

<sup>301</sup> Tra cui vedi E. DEL PRATO, *I regolamenti privati*, Milano, 1988, il quale nondimeno non faceva riferimento precipuamente ai regolamenti delle Federazioni sportive.

<sup>302</sup> E. DEL PRATO, *o.c.*, p.18

<sup>303</sup> E. DEL PRATO, *o.c.*, p.28

<sup>304</sup> E. DEL PRATO, *o.c.*, p.43

I sostenitori delle teorie volontaristiche<sup>305</sup> riconducono alla volontà degli autori gli effetti del negozio, il quale esaurisce la sua funzione nella disposizione degli interessi delle parti, non potendosi spingere all'interno della funzione normativa. I regolamenti sarebbero dunque mere disposizioni negoziali.

A questi si contrappongono i sostenitori della teoria precettiva<sup>306</sup> i quali considerano il negozio giuridico una fonte di produzione di norme di diritto oggettivo che ricava la propria validità da una fonte legale. Si tratterebbe dunque di norme di diritto inquadrabili nel sistema aperto delle fonti statali. Si è infatti evidenziato come talvolta il contratto possa “regolare”<sup>307</sup> discipline astratte, suscettibili di applicazione ripetuta o ad applicazione solo eventuale.<sup>308</sup>

A queste osservazioni è stato tuttavia replicato come nonostante il carattere astratto delle determinazioni contrattuali queste «restano determinazioni particolari e non generali: esse non vincolano che i contraenti»<sup>309</sup>. Per questo motivo, essendo l'astrattezza e la generalità elementi indefettibili, i regolamenti federali non possono essere considerati norme giuridiche.

Da ultimo c'è stato chi<sup>310</sup> pur riconoscendo un potere normativo in capo alle Federazioni ha individuato nel principio di sussidiarietà il fondamento della vigenza dei regolamenti federali nell'ordinamento statale. Accanto al criterio gerarchico e cronologico il principio di sussidiarietà costituirebbe un ulteriore criterio di sistemazione delle fonti. In materia sportiva dunque grazie all'operatività di tale criterio la fonte superiore viene «disabilitata a regolare la materia sulla quale interviene la fonte abilitata sulla base del principio di

---

<sup>305</sup> Si vedano R. SCOGNAMIGLIO, *Contributo alla teoria del negozio giuridico*, Napoli, 1950 e F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, 9<sup>a</sup> ed., Napoli, 1983

<sup>306</sup> E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, 2<sup>a</sup> ed., Torino, 1955

<sup>307</sup> Art. 1321 c.c.:

«Il contratto è l'accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale»

<sup>308</sup> Vedi ad esempio i contratti associativi o i contratti normativi

<sup>309</sup> F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, Padova, 2005

<sup>310</sup> P. FEMIA, *Due in Uno. La prestazione sportiva tra pluralità di unitarietà delle qualificazioni*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Atti del 3<sup>o</sup> Convegno Nazionale SISDiC, Napoli, 2009

sussidiarietà»<sup>311</sup> che diventa dunque fonte di diritto oggettivo di natura privata. In questa prospettiva viene meno dunque la rigida cesura tra legge e atto negoziale sulla base del principio personalistico, che individua nell'attività dei privati una modalità di integrazione della normativa statale.<sup>312</sup>

### 3. Contratto e regolamenti federali

Dopo aver passato in rassegna le varie posizioni sulla qualificazione dei regolamenti federali è ora opportuno affrontare un tema strettamente collegato: la contrarietà dei contratti ai regolamenti.

Nonostante le tesi sulla configurabilità come norme giuridiche dei regolamenti siano sostenute da autori autorevoli e con buoni argomenti, si deve prendere atto che oggi dottrina e giurisprudenza concordano nell'individuare l'origine di questi atti nell'autonomia privata. Tuttavia un'eco delle teorie che oggi appaiono recessive ritorna in quelle pronunce che giudicando sulla contrarietà dei contratti sportivi ai regolamenti paiono equiparare questi ultimi alla legge ai fini della sanzione di nullità. Questo atteggiamento viene duramente criticato dalla dottrina che sottolinea come l'estraneità dei regolamenti alle fonti del diritto costituisca un dato dirimente per impedire la dichiarazione di nullità dei contratti, vuoi direttamente, attraverso l'art. 1418 c.c., vuoi indirettamente, attraverso il giudizio di meritevolezza di cui all'art. 1322 c.c.

Come si può immaginare un tale dibattito costituisce un utile banco di prova per tornare a riflettere con nuove prospettive su concetti fondamentali del diritto civile (nullità, meritevolezza, autonomia privata *et cetera*); sarà dunque opportuno richiamarlo nei suoi snodi principali per riuscire anche a fornire una soluzione adeguata ad un problema sempre più rilevante.

---

<sup>311</sup> F. ROMANO, *Il potere regolamentare delle federazioni sportive*, cit., p. 404

<sup>312</sup> Art. 118, ult. co. C:

«Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Il punto di partenza, su cui dottrina e giurisprudenza concordano, risiede nella riconducibilità dei regolamenti federali agli atti di autonomia privata invece che alle norme giuridiche. Una tale ricostruzione deriva dal riconoscimento della natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato delle Federazioni; dall'assenza di norme statali che delegano poteri normativi alle Federazioni<sup>313</sup>; dall'esclusione della potestà regolamentare tra le materie di rilevanza pubblicistica e dalla specificazione che, ove inclusa, ciò non «non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse»<sup>314</sup>; infine dalla riserva alla giustizia sportiva delle questioni che hanno per oggetto l'osservanza e l'applicazione di norme regolamentari.

Una tale qualificazione naturalmente impedisce<sup>315</sup> di considerare nulli per violazione di legge i contratti contrari ai regolamenti attraverso l'art. 1418 c.c. La giurisprudenza ha utilizzato tuttavia il giudizio di meritevolezza per sancire la nullità di questi contratti, con modalità che hanno suscitato forti critiche da parte della dottrina. Le pronunce che si sono sedimentate sull'argomento inerivano perlopiù ai contratti aventi ad oggetto il vincolo sportivo, qualificati come contratti atipici<sup>316</sup> dalla giurisprudenza al fine di poterli sottoporre al controllo di meritevolezza *ex* 1322 c.c.

La Cassazione ha ritenuto che le violazioni dei regolamenti sportivi non potessero «non riflettersi sulla validità del contratto anche per l'ordinamento dello Stato, poiché se esse non ne determinavano direttamente la nullità per violazione di norme imperative, incidevano necessariamente sulla funzionalità del contratto medesimo ed in particolare sulla sua idoneità a realizzare un

---

<sup>313</sup> Si legga a questo proposito G. FACCI, *Ordinamento sportivo e regole d'invalidità del contratto*, in *Riv. Trim.dir. proc. civ.*, 2013, p. 237, il quale chiarisce che «il potere regolamentare, difatti, trae il proprio fondamento giuridico non già da una delega di poteri normativi da parte dello Stato, bensì dalla stessa potestà riconosciuta ad ogni formazione sociale di darsi una serie più o meno completa di regole, al fine di disciplinare i rapporti con i propri associati, anche in vista di futuri e distinti accordi negoziali».

<sup>314</sup> Art. 23-*bis* Statuto CONI

<sup>315</sup> Vedi Cass., 28 luglio 1981, n. 4845, in *Giust. civ.*, 1982, p. 2411

<sup>316</sup> In senso contrario a questa qualificazione v. E. MINERVINI, *Il trasferimento del giocatore di calcio*, in *Rass. dir. civ.*, 1984, p. 1065.

interesse meritevole di tutela, secondo l'ordinamento giuridico»<sup>317</sup>. I giudici continuano affermando che non potrebbe «ritenersi idoneo, sotto il profilo della meritevolezza della tutela dell'interesse perseguito dai contraenti, un contratto posto in essere in frode alle regole dell'ordinamento sportivo e senza l'osservanza delle prescrizioni formali all'uopo richieste proprio in quell'ordinamento sportivo nel quale detta funzione deve esplicarsi»<sup>318</sup>. La violazione, o meglio la frode, delle regole sportive comporterebbe dunque, per il tramite del giudizio di meritevolezza, l'invalidità dei contratti. In questo modo la rilevanza delle regole sportive fuoriesce dall'ordinamento settoriale per costituire un parametro utile a sindacare la validità dei contratti davanti ai giudici statali. Tale impostazione è stata fortemente criticata da altra giurisprudenza che ha sottolineato come le norme regolamentari hanno «efficacia soltanto nell'interno dell'ordinamento giuridico sportivo, non anche nell'ambito del l'ordinamento giuridico statale»<sup>319</sup> non potendosi dichiarare l'immeritevolezza in campo statale con riferimento ad una norma sportiva.

Al centro di questa discussione si ripropone l'antico dibattito sui limiti e sulle modalità applicative del controllo di meritevolezza *ex art.* 1322 c.c.

Quest'ultimo è stato considerato tradizionalmente un tassello fondamentale dell'idea di Stato propria del regime fascista, imperante all'epoca dell'emanazione del codice. Nella visione dello Stato etico infatti «l'autonomia del volere non è sconfinata libertà del potere di ciascuno, non fa del contratto

---

<sup>317</sup> Cass., 28 luglio 1981, n. 4845, cit.

<sup>318</sup> Cass., 4 novembre 2003, n. 3545, in *Diritto e Giustizia*, 2004, n. 13, p. 26 citata in P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in *federalismi.it*, 2019, reperibile al link <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/06/Il-rapporto-tra-ordinamento-statale-ed-ordinamento-sportivo-nell%E2%80%99attuale-contesto-costituzionale.pdf>. Si veda a tal proposito la sentenza Cass. civ., sez. III, 20 settembre 2012, n. 15934 nella quale i giudici hanno utilizzato la frode alle norme sportive per sanzionare il contratto con la nullità attraverso il controllo di meritevolezza. In particolare i giudici avevano considerato immeritevole il contratto per ragioni di ordine pubblico sportivo. Tale orientamento è stato criticato da G. FACCI, *Il contratto immeritevole di tutela nell'ordinamento sportivo*, in *Contratto e impresa*, 2013, p. 645 il quale ha sottolineato come il controllo di meritevolezza sia stato nel caso di specie utilizzato erroneamente dalla Cassazione, la quale avrebbe potuto utilizzare la clausola di buona fede come elemento per dichiarare l'invalidità del contratto nel caso di abuso del diritto. Così facendo si sarebbero potute tutelare le esigenze di equità contrattuale sportiva senza richiamare forzatamente il controllo di meritevolezza.

<sup>319</sup> Cass., 11 febbraio 1978, n. 625, cit.

un docile strumento della volontà privata; ma, se legittima nei soggetti un potere di regolare il proprio interesse, nel contempo impone ad essi di operare sempre sul piano del diritto positivo, nell'orbita delle finalità che questo sanziona e secondo la logica che lo governa»<sup>320</sup>. Dopo la caduta del regime fascista si è dubitato della legittimità costituzionale di questa disposizione, almeno nei suoi connotati ideologici, e ci si è chiesti dunque se potesse trovare un suo spazio applicativo in uno Stato che riconosceva valore inviolabile ai diritti dei singoli e dei gruppi sociali. La conclusione che è prevalsa in dottrina è stata quella della legittimità del controllo di meritevolezza, anche se sussistevano ancora contrasti in quanto alla conciliabilità di quest'ultimo con il controllo di liceità.

In primo luogo c'era si sosteneva<sup>321</sup> la sostanziale equiparabilità delle due valutazioni, ancorandole ad una verifica della rispondenza del contratto all'ordine pubblico, al buon costume o a norme imperative, che avrebbe portato ad un giudizio di immeritevolezza ancor prima che di illiceità<sup>322</sup>.

Un secondo orientamento, che si è richiamato con riferimento ai regolamenti sportivi<sup>323</sup>, considerava immeritevole di tutela il contratto violativo di norme sub-legislative. Mentre infatti per i contratti tipici il controllo sarebbe operato a monte dal legislatore, nel caso di contratti atipici il giudice doveva invece verificare la rispondenza del contratto non solo alla legge, ma anche a "indici ulteriori"<sup>324</sup> con il solo limite del rispetto del principio di ragionevolezza.

---

<sup>320</sup> Relazione del Ministro Guardasigilli Grandi al Codice Civile del 1942, n.603

<sup>321</sup> In giurisprudenza vedi Cass., 5 luglio 1971, n. 2091, in *Foro it.*, 1971, c.2190, e per la dottrina G.B. FERRI, *Tipicità negoziale e interessi meritevoli di tutela nel contratto di utilizzazione di cassette di sicurezza*, in *Riv. dir. comm.*, 1988, p. 342.

<sup>322</sup> Nota M. PIGNALOSA, *Ordinamento sportivo e fonti private*, in *Jus civile*, 2017, p.650, come «il trascorrere da una nozione tradizionale di causa in astratto – quale funzione economico-sociale del negozio, intimamente connessa a quella di tipo contrattuale – ad una nozione economico individuale, volta a valorizzare gli aspetti peculiari del singolo regolamento negoziale, avrebbe fatto perdere valenza alla distinzione tra contratti tipici e atipici e al contempo avrebbe determinato una sovrapposizione di piani in quanto il controllo di meritevolezza è ricavato dalla compatibilità della regola privata con le norme imperative, l'ordine pubblico e il buon costume».

<sup>323</sup> V. note 323 e 324

<sup>324</sup> G. SICCHIERO, *La distinzione tra meritevolezza e liceità del contratto atipico*, in *Contr. e impr.*, 2004, p.545

Una terza ipotesi ricostruttiva<sup>325</sup> assegna al controllo di meritevolezza un ruolo positivo, dovendo consistere quest'ultimo «anche nella verifica che l'obiettivo che il contratto atipico intende realizzare sia funzionale ad un qualche interesse»<sup>326</sup> affinché il contratto non sia «un'esplicazione sterile della propria attività personale o una gestione antieconomica o distruttiva di un bene soggetto alla sua libera disposizione»<sup>327</sup>. Una tale qualificazione del controllo di meritevolezza è stata nondimeno rifiutata dalla dottrina, sollevando però l'interrogativo se «qualsiasi contratto atipico, se non in contrasto con una qualche regola positiva, sia per ciò solo meritevole di tutela»<sup>328</sup>. In particolare è stato sottolineato come nei contratti atipici la mancanza di causa potrebbe condurre in ogni caso alla violazione di una norma imperativa, dovendo perciò il controllo di meritevolezza consistere in una valutazione in concreto avente ad oggetto la mera verifica della sussistenza di uno scambio di utilità economiche<sup>329</sup>.

Un quarto orientamento<sup>330</sup> individua invece nel giudizio di meritevolezza uno strumento per la verifica dell'attuazione in positivo da parte del contratto delle norme costituzionali, con la conseguenza che detto controllo andrebbe esteso anche ai contratti tipici.

Delle tesi qui richiamate la Cassazione ha utilizzato dunque la seconda per giudicare nulli i contratti violativi dei regolamenti federali. Una tale operazione si basa su una concezione in termini pluralistici dei rapporti tra i due ordinamenti, collegati proprio attraverso il giudizio di meritevolezza che

---

<sup>325</sup> F. GAZZONI, *Atipicità del contratto, giuridicità del vincolo e funzionalizzazione degli interessi*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, p. 52.

<sup>326</sup> G. SICCHIERO, *o.l.u.c.*

<sup>327</sup> Relazione del Ministro Guardasigilli Grandi al Codice Civile del 1942, n.603

<sup>328</sup> G. SICCHIERO, *La distinzione tra meritevolezza e liceità del contratto atipico*, cit., p.550

<sup>329</sup> È stato sottolineato da G. FACCI, *Ordinamento sportivo e regole d'invalidità del contratto*, cit., p. 5, come in tal caso la rilevanza sociale dei contratti sportivi non potrebbe essere negata con la conseguenza di un esito positivo del controllo di meritevolezza.

<sup>330</sup> P. PERLINGERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1991, pp. 317 ss.

fungerebbe da “cerniera”<sup>331</sup>. In questo modo l’ordinamento statale selezionerebbe i contratti rilevanti in base all’equiparazione delle norme regolamentari con le leggi statali, introducendo così un caso di «nullità speciale non solo diversa, ma anche più gravosa rispetto a quella di fonte statale»<sup>332</sup>. Non è un caso infatti che questo orientamento si sia originato da una pronuncia risalente ad un periodo<sup>333</sup> in cui non era stato ancora riconosciuto carattere di associazione con personalità giuridica di diritto privato alle Federazioni in cui di conseguenza si dubitava del carattere di norma giuridica dei regolamenti federali<sup>334</sup>.

Una tale ricostruzione condurrebbe a degli esiti molto discutibili. La contrarietà del contratto ad una mera norma di legge non conduce alla invalidità dello stesso, dovendo trattarsi di norma imperativa, sempre che la legge non escluda espressamente la nullità (1418 c.c.). Quest’ultima infatti non costituisce dunque

---

<sup>331</sup> P. FEMIA, *Due in Uno. La prestazione sportiva tra pluralità di unitarietà delle qualificazioni*, cit.

<sup>332</sup> M. PIGNALOSA, *Ordinamento sportivo e fonti private*, cit., p.648

<sup>333</sup> Cass., 28 luglio 1981, n. 4845, cit.

<sup>334</sup> Come abbiamo visto nel precedente paragrafo c’è ancora oggi chi come P. FEMIA, *Due in Uno. La prestazione sportiva tra pluralità di unitarietà delle qualificazioni*, cit., sostiene la configurabilità dei regolamenti federali in termini di norme giuridiche sulla base del principio di sussidiarietà. Queste tesi poggiano su un significato preciso di autonomia, intesa nel suo senso etimologico, come «potere di creare, entro i limiti imposti dalla legge e dalla Costituzione, delle norme giuridiche» (M. PIGNALOSA, *Ordinamento sportivo e fonti private*, cit., p.663). A questo proposito si sostiene il diritto «che i privati medesimi creano per regolare determinati rapporti di interesse collettivo, in mancanza o nell’insufficienza della legge statale» (W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, cit.) sia inquadrabile in un sistema delle fonti flessibile e aperto a norme giuridiche non statali. I gruppi privati sarebbero dunque abilitati a emanare norme «produttive di effetti nei confronti di tutti i portatori di quegli interessi anche se non hanno partecipato alla costruzione» (M. PIGNALOSA, *Ordinamento sportivo e fonti private*, cit., p.664). Queste opinioni sono state criticate da chi ha osservato che, sebbene il principio di sussidiarietà possa comportare l’inclusione dei regolamenti tra le fonti del diritto, ciò non assimila questi atti alle norme giuridiche, restando comunque inseriti in una logica puramente negoziale. A tacere poi della ulteriore problematica relativa alla qualificazione di queste presunte norme in termini di atti imperativi, che ha portato a chiedersi se l’art. 1418 c.c. debba essere letto come se facesse riferimento alle sole norme primarie o anche alle fonti secondarie. La soluzione che sembra prevalere a questo proposito sembra essere quella che ravvisa la possibilità di qualificare come norme imperative le norme secondarie che siano abbiano titolo e legittimazione in una previsione di legge dovendo l’autonomia privata essere limitata da una norma di pari rango sulla base del criterio gerarchico (v. a proposito G. AMADIO, *Autorità indipendenti e invalidità del contratto*, in AA. Vv., *L’autonomia privata e le autorità indipendenti*, a cura di G. Gitti, Bologna, 2006, p. 224.). Risulta tuttavia sintomatico il riferimento operato dai sostenitori di queste tesi alle invalidità espressamente previste dalla Legge 23 marzo 1981, n. 91 il che proverebbe come «in mancanza di un intervento legislativo in tal senso il potere normativo delle federazioni rappresenta una sorta di «diritto dispositivo dei privati» privo del carattere della inderogabilità» (M. PIGNALOSA, *Ordinamento sportivo e fonti private*, cit., p.669).

una conclusione obbligata. È stato quindi osservato come «sarebbe ancor più paradossale se l'invalidità del contratto potesse derivare in modo pressoché automatico dall'inosservanza delle norme interne all'ordinamento sportivo»<sup>335</sup>. Un'interpretazione rispettosa degli attuali approdi della dottrina e della giurisprudenza in tema di natura degli atti delle Federazioni deve pertanto partire dalla ricostruzione in termini di contratti normativi<sup>336</sup>dei regolamenti federali. Come tali i regolamenti non costituiscono fonti di produzione di norme giuridiche essendo vincolanti *intra partes*<sup>337</sup>. La conseguenza di una tale qualificazione comporta, nel caso di violazione del contratto normativo, l'inadempimento di un'obbligazione di fare incoercibile. Non è possibile di conseguenza assegnare al contratto normativo efficacia cogente con conseguente sostituzione delle clausole violative, essendo quest'ipotesi espressamente regolata dall'art. 1339 c.c.

Le conseguenze che possono derivare sono dunque in primo luogo l'applicazione delle sanzioni in ambito sportivo e, in ambito statale, l'accertamento dell'adempimento davanti al giudice civile sulla base della violazione dei regolamenti federali. A meno che una specifica norma non richiami al rispetto delle norme regolamentari come condizione di validità del contratto, quest'ultimo rimarrà dunque valido.

Nel caso in cui invece il contratto normativo, ovvero il regolamento, preveda espressamente delle clausole circa la forma per la conclusione dei successivi contratti si è ipotizzata l'applicazione dell'art. 1352 c.c. sulla base dell'assoggettamento degli atti delle Federazioni al codice civile *ex art. 15*, comma 2, del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242. Una tale impostazione condurrebbe in questo caso alla invalidità dei contratti stipulati senza rispettare le norme sulla forma contenute nel contratto normativo, per il rinvio operato dal codice alla

---

<sup>335</sup> G. FACCI, *Ordinamento sportivo e regole d'invalidità del contratto*, cit., p.15

<sup>336</sup> Così come correttamente configurati da Cass., 28 luglio 1981, n. 4845, cit.

<sup>337</sup> Si noti tuttavia come talvolta la violazione di norme regolamentari può condurre a invalidità anche qualora una delle parti sia estranea all'ordinamento sportivo. Si veda in merito il caso del contratto di sponsorizzazione contrario a norme federali a seguito del quale si genera per lo *sponsor* l'impossibilità di fatto dell'oggetto con la conseguente responsabilità precontrattuale dello *sponsee*.

volontà dei soggetti privati nella determinazione della veste formale del negozio. Si confermerebbe dunque erroneo anche in questo caso il riferimento al controllo di meritevolezza, rilevando in tal caso piuttosto la mancanza di un requisito fondamentale del contratto *ex 1325 c.c.* con conseguente nullità *ex 1418, co.2 c.c.*

Altre possibili interpretazioni circa il contrasto tra contratti e regolamenti federali sono state proposte con riferimento all'oggetto del contratto. È stato sottolineato infatti come ad esempio in caso di un accordo volto a costituire un vincolo sportivo in capo ad una persona fisica il contratto implicherebbe un'impossibilità di attuare la prestazione negoziale. Seguendo questa opinione «si passerebbe da un giudizio di valore, quale quello di meritevolezza ad un giudizio di fatto, quale quello sulla possibilità dell'oggetto del contratto»<sup>338</sup>. Ancora, l'elemento dell'oggetto potrebbe risultare illecito per contrasto a principi di ordine pubblico in «contratti diretti a costituire la titolarità del cartellino di un atleta in capo ad una persona fisica»<sup>339</sup>. Le due ultime ricostruzioni, pur conducendo alla nullità del contratto, regolerebbero diversamente la materia, essendo la disciplina del contratto illecito caratterizzata da prescrizioni deteriori rispetto a quella relativa al contratto illegale. In particolare è stato osservato in dottrina che l'art. 1418 c.c., nel prevedere le cause di nullità del contratto, al secondo comma elenca delle fattispecie che paiono essere comprese nel primo comma. Gli articoli del codice civile citati infatti sono da considerarsi senza dubbio norme imperative, per cui il secondo comma si esaurisce in un riferimento tautologico. A questa opinione hanno reagito coloro i quali invece individuano nell'art. 1418 c.c. due categorie di invalidità diverse. Il primo comma farebbe riferimento all'illegittimità di una data clausola contrattuale per violazione di norma imperativa; il secondo comma tratterebbe invece della illiceità di tutta la causa o l'oggetto del

---

<sup>338</sup> G. FACCI, *Ordinamento sportivo e regole d'invalidità del contratto*, cit., p. 6

<sup>339</sup> G. FACCI, *o.l.u.c.* Nel contributo viene riportato come la Corte di giustizia europea ha negato la configurabilità delle prestazioni professionali dei giocatori come oggetto di diritti che esulano da una mera logica lavorativa.

contratto. Da ciò deriverebbe che mentre potrebbero darsi dei casi di contratti illegali non sanzionati con la nullità per la clausola di salvezza presente al primo comma<sup>340</sup>, ciò non potrebbe avvenire nel caso di contratti illeciti, sempre soggetti a nullità.

Dalle considerazioni qui svolte possiamo dunque affermare che il dibattito sul regime giuridico dei contratti contrari ai regolamenti federali risulta tutt'altro che chiuso. Sebbene infatti sia da preferire la tesi che assegna valore di contratti normativi ai regolamenti federali<sup>341</sup>, è innegabile che ciascun autore risente della diversa ricostruzione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale. Come abbiamo visto mentre alcuni ritengono che si possa parlare di un ordinamento unitario<sup>342</sup>, altri preferiscono separare l'ordinamento sportivo dall'ordinamento nazionale, operando una distinzione che conduce a significative differenze in tema di contrasto tra contratto e regolamenti federali. Inoltre gli autori sostengono tesi differenti circa il rapporto tra giudizio di illiceità e di meritevolezza, con il risultato che le conclusioni sul tema in analisi divergono in maniera sostanziale.

---

<sup>340</sup> F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2006.

<sup>341</sup> Sostenuta in giurisprudenza e in dottrina da G. FACCI, *Ordinamento sportivo e regole d'invalidità del contratto*, in *Riv. Trim.dir. proc. civ.*, 2013, p. 237, e da F.MESSINEO, *Il contratto in genere*, in *Trattato dir. civ.*, XXI, Milano, 1973, p. 653.

<sup>342</sup> Questa è certamente la posizione preferibile, poiché dal punto di vista dell'ordinamento statale l'ordinamento sportivo non sarebbe altro che un particolare gruppo sociale riconosciuto *ex art. 2 C.*

## CAPITOLO IV

### FEDERAZIONI E GIUSTIZIA SPORTIVA

SOMMARIO: 1. Giurisdizione e rapporti tra ordinamenti – 1.1 I fondamenti della giustizia sportiva – 1.2 Natura e limiti del vincolo di giustizia sportiva – 2. Il difficile equilibrio del riparto di giurisdizione – 2.1 Il criterio delle situazioni giuridiche – 2.2 L’impianto del decreto legge 19 agosto 2003, n.220 – 2.3 L’ampiezza della clausola di rilevanza – 2.4 Giustizia disciplinare e risarcimento del danno.

## 1. Giurisdizione e rapporti tra ordinamenti

### 1.1 I fondamenti della giustizia sportiva

A conclusione del discorso sulla natura delle Federazioni sportive e dei loro atti non si può non trattare il tema della giustizia sportiva. Il sindacato dei giudici sportivi mette infatti alla prova le diverse concezioni sviluppatesi in diritto sostanziale, costituendo nelle sue diverse estensioni una naturale conseguenza del modo di intendere questi organismi. Tuttavia, come si vedrà, le diverse ricostruzioni delle Federazioni in termini di soggetti pubblici o privati determinano solo limitatamente l'esito del radicamento della giurisdizione. Si tratta di vedere come, abbandonata la rilevanza del criterio della situazione giuridica soggettiva coinvolta, il legislatore abbia deciso di ancorare la scelta del giudice dotato di giurisdizione ad una distinzione fondata sulla materia del contendere. Il dibattito sulla natura delle Federazioni viene dunque fortemente ridimensionato con riferimento alla giustizia sportiva. Le conclusioni raggiunte sul tema potranno al più costituire un punto di partenza per riformare una disciplina caratterizzata da incoerenza e incertezza.

Il problema dei limiti di giurisdizione della giustizia sportiva rappresenta inoltre il punto di chiusura di un discorso sulle relazioni intercorrenti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale<sup>343</sup>. La facoltà di *ius dicere* rappresenta infatti uno dei terreni più scivolosi in cui interagiscono i due ordinamenti, ciascuno dei quali è mosso dalla pretesa di fondo di includere sotto la propria giurisdizione ambiti di controversie sempre più estesi, con la tendenza a straripare nel terreno dell'altro<sup>344</sup>. Da un lato infatti l'ordinamento statale sovrano, nel tracciare i limiti di rilevanza delle situazioni giuridiche che nascono in seno

---

<sup>343</sup> Si legga I. DEL GIUDICE, *La giustizia sportiva tra pretese autonomistiche e tutela dei diritti*, in *Foro amm.*, 2008, pp. 2652 e ss., che definisce la giustizia sportiva come il "momento di congiunzione" tra ordinamento statale e ordinamento sportivo

<sup>344</sup> Tant'è che, come è stato sottolineato da A. DE SILVESTRI, *Il discorso su metodo: osservazioni minime sul concetto di diritto sportivo*, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), n.1, 2009, si assiste alla «rivendicazione di incondizionata autodichia da parte degli organi di giustizia sportiva»

all'ordinamento sportivo, pretende di sottoporle alla propria giurisdizione in nome del diritto alla tutela giurisdizionale sancito dall'art. 24 C. proprio di tutti gli individui indipendentemente dalla loro appartenenza a gruppi organizzati. Dall'altro lato l'ordinamento sportivo invoca l'autonomia propria degli ordinamenti settoriali per applicare le norme in un sistema di giustizia chiuso che garantisce certezza del diritto per tutti gli appartenenti al gruppo sociale degli sportivi<sup>345</sup>.

Su questo sfondo le Federazioni sportive, o meglio gli atti da queste prodotti, si vedono contesi tra giurisdizione statale e giurisdizione sportiva in un panorama che per la sua strutturazione difetta di un indirizzo univoco, a tal punto che si è potuto sostenere da parte dei soggetti dell'ordinamento sportivo che essi sarebbero immuni dal diritto statale in nome della loro appartenenza ad un ordinamento giuridico originario. Tali concezioni esulano considerevolmente dagli assetti di diritto positivo così come determinati dalla legislazione statale. Sarà dunque necessario esaminare i fondamenti della giustizia sportiva e i suoi legami con il diritto statale per fissare i pochi punti fermi di una disciplina che si trova in uno stato ancora poco avanzato e che andrà sicuramente ripensata per garantire al contempo la tutela dei diritti fondamentali, l'autonomia dell'ordinamento sportivo ma soprattutto la certezza del diritto<sup>346</sup>.

I referenti normativi su cui si poggia la giustizia sportiva sono l'art. 2 C., che tutela i diritti degli individui nei gruppi in cui si esplica la loro personalità, l'art. 18 C. che garantisce la libertà di associazione, l'art. 24 C. che regola il diritto alla tutela giurisdizionale e infine il decreto legge 19 agosto 2003, n. 220. La legittimazione di un sistema di tutela delle posizioni soggettive non appartenente alla giurisdizione statale in senso stretto discende dunque

---

<sup>345</sup> Sottolinea R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p. 133, come «la creazione di una zona di immunità dal diritto dello Stato s'inquadra nella logica dei gruppi associativi, e l'ordinamento statale vi acconsente fin dal momento in cui riconosce l'autonomia normativa del gruppo».

<sup>346</sup> Nota M. BASILE, *L'autonomia delle federazioni sportive*, cit., p.29, come «nonostante lo sforzo di chiarezza compiuto con il d.l. 19 agosto 2003, n. 220 permane indefinita l'autonomia di cui le federazioni dispongono nell'espletare i loro compiti giurisdizionali»

dall'ordinamento nazionale sovrano. Sulla base di queste disposizioni si sono sviluppate due concezioni che hanno fornito sostanza teorica ai principi posti dal legislatore costituzionale. Da una parte c'è stato chi ha utilizzato la teoria istituzionalistica per vedere nella giustizia sportiva la conferma dell'esistenza di due ordinamenti distinti e separati, ciascuno dei quali applica il proprio diritto autonomamente. Dall'altra parte invece si collocano invece coloro i quali propendono per una visione in cui gli ordinamenti settoriali vengono integrati nell'ordinamento statale, il quale resterebbe l'unico ordinamento capace di porre norme e garantire la tutela contro la loro violazione. Nel caso di specie sembra doversi preferire<sup>347</sup> la lettura che postula l'integrazione dell'ordinamento sportivo nell'ordinamento statale. È stato sottolineato infatti come l'art. 2 C. tutela i diritti inviolabili dei consociati anche “nelle formazioni sociali” in cui si esplica la personalità, obbligando lo Stato a intervenire in maniera attiva attraverso la qualificazione delle norme settoriali come norme statali ai fini della loro sindacabilità. Un diverso orientamento condurrebbe alla lesione del principio pluralistico a favore del principio autonomistico, sebbene quest'ultimo sia collocato gerarchicamente più in basso rispetto al primo nella scala di valori costituzionali.

## 1.2 Natura e limiti del vincolo di giustizia sportiva

All'interno di questa tensione si colloca il dibattito sul vincolo di giustizia sportiva, che rappresenta il *trait d'union* tra i due ordinamenti. Con questo istituto, inserito in tutti gli statuti federali<sup>348</sup>, si obbligano i tesserati ad

---

<sup>347</sup>G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007, p. 67

<sup>348</sup> Vedi a mo' d'esempio l'art.30 dello Statuto FIGC che recita:

«1. I tesserati, le società affiliate e tutti i soggetti, organismi e loro componenti, che svolgono attività di carattere agonistico, tecnico, organizzativo, decisionale o comunque rilevanti per l'ordinamento federale, hanno l'obbligo di osservare il presente Statuto e ogni altra norma federale e degli organismi internazionali a cui la FIGC è affiliata.

2. I soggetti di cui al comma precedente, in ragione della loro appartenenza all'ordinamento settoriale sportivo o dei vincoli assunti con la costituzione del rapporto associativo, accettano la piena e definitiva

«accettare i provvedimenti delle singole federazioni di appartenenza e rivolgersi, per le controversie originate dalla loro attività sportiva, esclusivamente agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo»<sup>349</sup> pena l'irrogazione di sanzioni disciplinari. Si vuole così garantire in qualche misura l'adesione ai *dicta* pronunciati dai giudici sportivi, evitando i ricorsi ai tribunali statali. Il tesserato si trova sempre dunque davanti ad una scelta: o accetta la pronuncia o si rivolge al giudice nazionale sapendo che per questo verrà sanzionato. Questo sistema è stato riportato anche nel decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 che all'art. 2 onera i tesserati ad adire gli organi di giustizia sportiva nelle materie riservate a quest'ultima.

Sulla natura di tale vincolo sono sorte in passato discussioni che derivano dal diverso approccio degli autori e della giurisprudenza nei confronti del sistema di giustizia sportiva. Una parte della dottrina<sup>350</sup>, seguita sul punto dalla giurisprudenza<sup>351</sup>, ha qualificato il vincolo di giustizia sportiva come clausola compromissoria per arbitrato irrituale, ricostruendone i limiti in base alla natura prettamente negoziale dell'istituto. In base a questa interpretazione il lodo emesso sarebbe impugnabile «soltanto per i vizi che possono vulnerare ogni manifestazione di volontà negoziale, come l'errore, la violenza, il dolo, e l'incapacità delle parti che hanno conferito l'incarico, o dell'arbitro stesso»<sup>352</sup>.

---

efficacia di qualsiasi provvedimento adottato dalla FIGC, dalla FIFA, dalla UEFA, dai suoi organi o soggetti delegati, nelle materie comunque riconducibili allo svolgimento dell'attività federale nonché nelle relative vertenze di carattere tecnico, disciplinare ed economico.

[...]

4. Fatto salvo il diritto ad agire innanzi ai competenti organi giurisdizionali dello Stato per la nullità dei lodi arbitrali di cui al comma precedente, il Consiglio Federale, per gravi ragioni di opportunità, può autorizzare il ricorso alla giurisdizione statale in deroga al vincolo di giustizia. Ogni comportamento contrastante con gli obblighi di cui al presente articolo, ovvero comunque volto a eludere il vincolo di giustizia, comporta l'irrogazione delle sanzioni disciplinari stabilite dalle norme federali.»

<sup>349</sup> G. LIOTTA, *Lezioni di diritto sportivo*, cit., p.305

<sup>350</sup> D. DE CAROLIS, *Il CONI e le Federazioni nel quadro normativo nazionale*, in [www.giust.it](http://www.giust.it)

<sup>351</sup> Si veda Cass., Sez. un., 24 aprile 2002, n.6034, in *Foro it.*, 2002, p. 2290; Cons. di Stato, 30 settembre 1995, n. 1050, in *Foro it.*, 1996, p. 275 e Cass., 28 settembre 2005, n.18919/2005, in *Dir. giust.*, 2005, pp.35 e ss., in cui si legge: «non si espone a censure l'interpretazione della clausola di cui all'art. 24 dello statuto della FIGC ha fornito la Corte d'appello di Milano, individuando in essa una clausola compromissoria realizzante una forma di arbitrato irrituale»

<sup>352</sup> G.P. CALIFANO, *Le vicende del lodo: impugnazione e correzione*, in G. VERDE, *Diritto dell'arbitrato*, Torino, 2005, pp.425 e ss.

Altri autori hanno inteso il vincolo come clausola di arbitrato rituale, che sarebbe dunque impugnabile esclusivamente per i casi di nullità *ex art.* 829 c.p.c. davanti ai giudici statali. Altri<sup>353</sup> ancora hanno negato la configurabilità del vincolo di giustizia sportiva come clausola compromissoria. Si tratterebbe invece di un «semplice impegno al rispetto delle pronunce della Federazione, considerato che la giustizia sportiva costituirebbe niente più che un insieme di rimedi interni all'ordinamento sportivo, non preclusivi dell'accesso alla tutela giurisdizionale»<sup>354</sup>. Altri<sup>355</sup> ancora hanno cercato di conciliare le due prospettive, ricostruendo il vincolo di giustizia sportiva in quanto obbligo di accettare le decisioni provenienti dai giudici sportivi e la clausola compromissoria come obbligo di deferire le controversie agli arbitri con esclusione della giustizia statale. Di conseguenza laddove la controversia sia riservata alla giurisdizione sportiva, saranno gli organi di giustizia sportiva a pronunciare la decisione, mentre ove ci si trovi in una materia esterna ci si dovrà rivolgere agli arbitri. Ci sembra questa una soluzione corretta che distingue l'ambito di operatività di due istituti che, pur svolgendo la stessa funzione, hanno natura giuridica differente<sup>356</sup>.

Una volta ricondotto nell'ambito negoziale, è necessario ora passare ad esaminare le censure di illegittimità che sono state avanzate da dottrina e giurisprudenza in merito al vincolo di giustizia sportiva. L'ambito di applicazione dell'istituto è delimitato dal d.l. 19 agosto 2003, n. 220, che lo riserva per le controversie tecniche e disciplinari di cui all'art.1, co.1. Sulla base del dettato legislativo sono intervenute numerose critiche di chi, in diversa misura, ha giudicato invalida una simile clausola. In primo luogo è stata contestata la validità del vincolo in riferimento alle situazioni giuridiche rilevanti per l'ordinamento giuridico statale (ovvero per le controversie che non

---

<sup>353</sup> M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975, p.267

<sup>354</sup> M. SFERRAZZA, *Il vincolo di giustizia sportiva: natura ed effetti alla luce dell'attuale quadro normativo*, in *Riv. dir. ec. sport.*, 2009, p. 31 e ss.

<sup>355</sup> A. DE SILVESTRI, *Il diritto dello sport*, Firenze, 2004

<sup>356</sup> Tant'è che nel d.l. 19 agosto 2003, n. 220 essi sono previsti in due articoli diversi (art. 2, co.2 e art. 3, co.1)

rientrano in questioni puramente tecniche) per violazione degli art. 24, 102 e 113 C. laddove l'applicazione della riserva assoluta di giurisdizione «equivale a rinunciare in modo del tutto ingiustificato a tutelare i diritti dei cittadini coinvolti in tali controversie: dal che discende che entrambe le clausole di riserva a favore della giustizia sportiva devono ritenersi costituzionalmente illegittime».<sup>357</sup> È da sottolineare infatti come gli art. 2 C. e 24 C. impongano il riconoscimento del diritto alla tutela giurisdizionale davanti ai giudici statali anche per i soggetti che appartengono a gruppi sociali dotati di un proprio sistema di risoluzione interno delle controversie<sup>358</sup>. Altri<sup>359</sup> restringono l'area di illegittimità del vincolo di giustizia sportivo, reputandolo invalido per contrarietà ad ordine pubblico solamente nelle controversie in cui si faccia questione di diritti fondamentali. Infine v'è chi sostiene<sup>360</sup> l'invalidità del vincolo nelle questioni attinenti agli interessi legittimi, che non possono essere oggetto di una rinuncia preventiva da parte del soggetto privato coinvolgendo

---

<sup>357</sup> G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, cit., p. 285

<sup>358</sup> Si legga TAR Lazio, 22 ottobre 1979, n.680, in *Foro it.*, 1981, p.52, in cui si sottolinea come «È evidente l'illegittimità di tale disposizione (che peraltro non può essere annullata in questa sede, non avendo formato oggetto di specifica impugnazione) dato che tra i principi fondamentali dell'ordinamento statale italiano è sicuramente quello, sancito dagli art. 23, 24, 25 e 113 Cost., che assicurano al cittadino in ogni caso la tutela giurisdizionale da parte degli organi a ciò preposti dell'ordinamento stesso. Deve quindi escludersi che il soggetto inserito nell'ordinamento sportivo possa vedersi precluso, per tale sua appartenenza, il ricorso all'azione giudiziaria sia di fronte al giudice ordinario che dinanzi a quello amministrativo»

<sup>359</sup> Vedi R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p. 134 e A. BONOMI, *L'ordinamento sportivo e la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 368, il quale sottolinea che, anche nelle controversie tecniche, i diritti fondamentali dei tesserati debbano trovare tutela davanti al giudice nazionale anche per l'impossibilità di esercitare la libertà di associazione negativa in considerazione della situazione monopolistica in cui operano le Federazioni. Questo orientamento è stato criticato da chi ha evidenziato come l'illegittimità costituzionale di una disposizione derivi non dalla possibilità di darne una lettura incostituzionale ma dall'impossibilità di darne una lettura costituzionale, per cui sarebbe valida la clausola così come ricostruita dalla Corte Costituzionale nella sentenza 49/2011, per la quale si rinvia al presente capitolo.

<sup>360</sup> Vedi M. PIAZZA, *Il sistema sportivo italiano e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, cit., p. 5148, e, per la giurisprudenza, Cons. di Stato, 30 settembre 1995, n. 1050, in *Foro it.*, 1996, p. 275, in cui si legge: «Non può, invece, operare nell'ambito degli interessi legittimi, i quali, a causa del loro intrinseco collegamento con un interesse pubblico e in forza dei principi sanciti dall'art. 113 Cost., sono insuscettibili di formare oggetto di una rinuncia preventiva, generale e temporalmente illimitata alla tutela giurisdizionale».

un interesse pubblico indisponibile<sup>361</sup>. L'ambito di operatività di tale vincolo sarebbe dunque circoscrivibile alle questioni tecniche, in materia di diritti disponibili, per i quali i tesserati devolvono le controversie agli organi di giustizia sportiva. Una tale ricostruzione, pur essendo legittima costituzionalmente, si basa sulla concezione del vincolo come clausola compromissoria per arbitrato irrituale che, sulla base dell'art 806 c.p.c., è escluso in materia di diritti indisponibili. Come abbiamo visto questa concezione va rifiutata per eterogeneità tra gli istituti, eppure la dottrina continua ad utilizzare l'istituto arbitrale per spiegare i limiti di applicabilità del vincolo di giustizia sportiva. In questo senso si sostiene che in virtù del riconoscimento dell'autonomia *ex art. 18 C.* gli organi di giustizia sportiva sarebbero abilitati a decidere le controversie limitatamente agli ambiti di cui sopra, sulla base di un impianto di tutela volontariamente accettato dai tesserati. Così inteso, il vincolo di giustizia sportiva conserva la propria validità, non precludendo in ogni caso l'accesso alla giurisdizione statale, nonostante le sanzioni disciplinari a carico del tesserato, il quale ha aderito ad un ordinamento a base spontanea accettandone gli obblighi. Se limitato a queste fattispecie dunque il sistema di giustizia sportivo «non si pone in contrasto con il principio di unicità e statualità della giurisdizione, come del resto ripetutamente riconosciuto dal giudice delle leggi, che ha sottolineato che sono le parti, sempre che si versi in materie non attinenti ai diritti fondamentali, a poter scegliere altri soggetti quali gli arbitri per la tutela dei loro diritti in luogo dei giudici ordinari, i quali è demandata la funzione giurisdizionale ai sensi dell'art. 102 C»<sup>362</sup>.

---

<sup>361</sup> La tesi della non compromettibilità degli arbitri in materia di interessi legittimi si espone a numerose critiche riportate da G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, cit., p.237. In primo luogo egli distingue l'indisponibilità dell'interesse pubblico rispetto alla disponibilità dell'interesse legittimo. Secondariamente nota come la stessa nozione di indisponibilità di interesse pubblico lascia sempre più il campo a modelli di amministrazione consensuale in cui è centrale la "negoiazione del pubblico potere". Infine riporta le posizioni di chi assimila l'interesse legittimo al diritto soggettivo, con la conseguenza della sua sottoponibilità a procedure arbitrali.

<sup>362</sup> Cass., 27 settembre 2006, n.21006, in *Guida al Dir.*, n. 46, 2006, p.59

## 2. Il difficile equilibrio del riparto di giurisdizione

### 2.1 Il criterio delle situazioni giuridiche

Anteriormente al d.l. 19 agosto 2003, n. 220 il riparto di giurisdizione tra giustizia sportiva e giustizia statale e, al suo interno, tra giudice ordinario e giudice amministrativo, era fondato sulla situazione giuridica soggettiva oggetto del giudizio. La giurisdizione si radicava dunque davanti al giudice ordinario quando si faceva questione di diritti soggettivi e davanti al giudice amministrativo quando la questione riguardava interessi legittimi. A questa bipartizione corrispondeva la duplice natura delle Federazioni sportive, considerate ora associazioni di diritto privato ora organi del CONI. In via residuale si riconosceva poi una terza area sottratta al sindacato dei giudici statali e riservata alla giustizia sportiva a causa dell'irrelevanza delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte. Successivamente al d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 la qualificazione delle Federazioni come associazioni di diritto privato sembrava aver definitivamente risolto la *vexata quaestio* della loro natura giuridica. Di conseguenza si era ritenuto che gli atti regolamentari dovessero essere considerati meri atti interni, applicabili attraverso un sistema di giustizia sportivo fondato sul potere disciplinare delle Federazioni. Al giudice ordinario residuava così la giurisdizione necessaria a sindacare le clausole statutarie lesive dei principi di non discriminazione e partecipazione; inoltre era sempre consentito il ricorso al giudice ordinario «quanto meno per le nullità procedurali»<sup>363</sup> e per l'impugnazione di sanzioni disciplinari aventi contenuto patrimoniale. Lo stesso decreto legislativo tuttavia riconosceva che taluni aspetti delle attività esercitate dalle Federazioni avevano natura pubblicistica. Da questo inciso derivava dunque l'assoggettabilità al giudice amministrativo

---

<sup>363</sup> C.M. BIANCA, *Le autorità private*, Napoli, 1977, p.49

di una serie di atti che venivano individuati dalla giurisprudenza tra cui tutti i provvedimenti «attinenti al momento genetico e terminale dell'attività agonistica»<sup>364</sup>, con il conseguente svuotamento contenutistico della riconosciuta natura privatistica alle Federazioni. Il sistema così delineatosi dunque si fondava su due pilastri: l'individuazione della funzione svolta<sup>365</sup>, indipendentemente dalla natura giuridica privata delle Federazioni, e la situazione giuridica soggettiva coinvolta<sup>366</sup>. A questa configurazione corrispondeva la ripartizione in materie della giustizia sportiva<sup>367</sup>, suddivisa in giustizia tecnica, disciplinare ed economica, ciascuna delle quali ineriva a situazioni giuridiche differenziate. La giustizia tecnica era considerata irrilevante per l'assenza di diritti soggettivi o interessi legittimi da tutelare<sup>368</sup>. La giustizia economica era riservata ai collegi arbitrali grazie alle clausole compromissorie in materia di diritti disponibili in deroga alla competenza del giudice ordinario. Infine nella giustizia disciplinare era conferita la facoltà di impugnare il provvedimento davanti al giudice amministrativo per provvedimenti che «recidano o alterino stabilmente il rapporto con il tesserato

---

<sup>364</sup>G. VIDIRI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo: natura privata delle federazioni e riparto di giurisdizione*, in *Giust. civ.*, 2011, p.1765

<sup>365</sup> Nota G. BACOSI, *Ordinamento sportivo e giurisdizione. Il ruolo "storico" delle federazioni*, [https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/studio\\_bacosi\\_02\\_chk](https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/studio_bacosi_02_chk), 2008, come «la dedotta natura ambivalente della Federazione sportiva sul crinale soggettivo impone peraltro di dirottare il baricentro dell'attenzione sul versante oggettivo del relativo operare: sarà il contenuto dei relativi atti a rivelare, in modo più o meno esplicito (o anodino...), se essa si muove nel contesto sportivo degli interessi "semplici", la cui tutela è per l'appunto affidata al giudice sportivo; ovvero in quello, del pari "sportivo", dei diritti condizionati – interessi legittimi - o incondizionati – diritti soggettivi tout court - , la cui tutela resta appannaggio (per lo meno in ultima istanza) del giudice amministrativo ovvero di quello ordinario»

<sup>366</sup> Si noti che il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo era basato sulla bipartizione tra diritto soggettivo e interesse legittimo. Solo in un momento successivo, con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e la l. 21 luglio 2000, n. 205, il legislatore ha ritenuto di optare per una divisione per materie, in violazione dell'art. 103 C. con la conseguenza che la Consulta (s. 204/2004) è dovuta intervenire a riportare a legalità costituzionale le disposizioni emanate.

<sup>367</sup> L'origine di questa organizzazione concettuale si deve all'opera di F.P. LUISO, *Giustizia sportiva*, cit.

<sup>368</sup> Sottolinea R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, cit., p. 146, come «non esiste un obbligo giuridico di osservare le regole del gioco, che potrebbero essere tranquillamente violate ad arbitrio del più forte».

mediante impedimento dell'attività agonistica»<sup>369</sup>. L'incertezza che derivava da questo impianto, assieme alla situazione che si era venuta a creare in ordine all'iscrizione di alcune società sportive al campionato di serie B 2003/'04<sup>370</sup>, ha portato alla formulazione del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220.

## 2.2 L'impianto del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220

Con lo strumento della decretazione d'urgenza, già utilizzato in altri momenti del processo di giuridificazione dell'ordinamento sportivo<sup>371</sup>, il legislatore è intervenuto per la prima volta a dettare una disciplina specifica sul rapporto tra giustizia statale e giustizia sportiva.

All'art. 1 del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 il legislatore ha fissato nel segno dell'autonomia<sup>372</sup> i rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo, «salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo». Sulla base di questo riconoscimento l'ordinamento statale riserva alla giustizia

---

<sup>369</sup> M. SFERRAZZA, *Il vincolo di giustizia sportiva: natura ed effetti alla luce dell'attuale quadro normativo*, cit., p. 39

<sup>370</sup> Per un approfondimento su questi eventi si veda L. GIACOMARDO, *Una formulazione legislativa irrealista che non ha dato il via libera ai campionati secondo il calendario previsto*, in *Diritto e Giustizia*, 2003 e G. VIDIRI, *Il «caso Catania»: i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro it.*, 1994, III, p.511.

<sup>371</sup> L. GIACOMARDO, *o.l.u.c.*, ripercorre i principali interventi in ambito sportivo della legislazione statale ricordando che «l'intervento con decretazione d'urgenza sembra essere una costante nei rapporti tra ordinamento dello stato e mondo sportivo. Si è iniziato nel lontano 1978, all'indomani del provvedimento del Pretore di Milano Costagliola che bloccò il "calciomercato", con un decreto di interpretazione autentica in tema di disciplina giuridica dei rapporti tra Enti sportivi ed atleti iscritti alle federazioni di categoria, dal quale ha poi avuto origine la successiva legge 91/81 sul professionismo sportivo, si è proseguito per tamponare la situazione determinatasi a seguito della famosa decisione della Corte di giustizia europea sul caso Bosman (vedi in particolare il DI 272/96, non convertito in legge e reiterato con i successivi decreti legge n. 383 del 22 luglio 1996 e n. 485 del 10 settembre 1996, con l'introduzione dello scopo lucrativo nelle Società sportive professionistiche), per finire, in tempi più recenti, in materia di violenza negli stadi e di bilanci delle società. In guisa che può ritenersi [...] che, come ricordato, il ricorso ai decreti legge per la regolamentazione dell'attività sportiva può dirsi una prassi ormai consolidata nel corso degli anni».

<sup>372</sup> Sul punto L. GIACOMARDO, *o.l.u.c.* nota come «il decreto legge 220/03, all'articolo 1 relativo ai principi generali, sembra voler freudianamente, mediante una importante affermazione di principio, prevenire le critiche relative ad una presunta ingerenza della politica nel mondo dello sport che sarebbe all'origine della stessa approvazione del decreto».

sportiva le questioni specificate all'art. 2, co.1: «a) l'osservanza e l'applicazione<sup>373</sup> delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive<sup>374</sup>; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive». In merito a queste controversie opera il vincolo di giustizia sportivo previsto dall'art. 2, co.2 per il quale «le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui agli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo». Viene poi stabilita una competenza specifica del giudice ordinario per i rapporti patrimoniali e, in via residuale, viene prevista la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con competenza funzionalmente individuata presso il TAR Lazio di «ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo»<sup>375</sup>. Per quest'ultima categoria vige la cd. pregiudiziale sportiva, ovvero il dovere per i tesserati di adire i giudici sportivi, con la possibilità, «esauriti i gradi della giustizia sportiva», di richiedere un nuovo provvedimento al giudice statale. Vengono infine richiamate le «clausole compromissorie previste dagli statuti e

---

<sup>373</sup> Per la quasi unanime qualificazione di irrilevanza per l'ordinamento statale dei provvedimenti cd. tecnici vedi G. VIDIRI, *Il caso Maradona: la giustizia sportiva e quella ordinaria a confronto*, in *Foro it.*, 1991, p. 337

<sup>374</sup> G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, cit., p.226, arriva ad ipotizzare che tale clausola «potrebbe essere interpretata anche nel senso di escludere la giustiziabilità davanti ai giudici statali di qualsivoglia controversia inerente l'applicazione delle norme emanate dagli organismi sportivi, e, quindi, praticamente di ogni aspetto dello svolgimento dell'attività sportiva, e non solo dei profili tecnici della medesima».

<sup>375</sup> Art. 3, co.1 d.l. 19 agosto 2003, n. 220:

«Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo [...]».

dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive»<sup>376</sup> che impongono il ricorso all'arbitrato.

La prima questione che si è posta riguardo a questo intervento legislativo è stata quella concernente la natura della giurisdizione assegnata agli organi sportivi. Parte della giurisprudenza<sup>377</sup> ha qualificato le pronunce emesse in ambito sportivo come «l'epilogo di procedimenti amministrativi sebbene svolti in forma giustiziale»<sup>378</sup> basati sui poteri pubblicistici del CONI, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo in materia di interessi legittimi, i quali non possono essere oggetto di rinuncia a causa della loro indisponibilità. Secondo questa visione dunque il sindacato dei giudici statali si fa particolarmente intenso, dovendo verificare il rispetto dei principi del procedimento amministrativo. La giurisprudenza di legittimità<sup>379</sup> propende invece per il riconoscimento della natura negoziale del sistema di giustizia sportiva basato sugli art. 2 e 18 C. Secondo questo filone interpretativo i tesserati accetterebbero di assoggettarsi alle pronunce del giudice sportivo<sup>380</sup> non rinunciano così a «qualunque tutela, in quanto l'ordinamento pone in essere un sistema, nella forma dell'arbitrato irrituale *ex* art. 806 c.p.c., che costituisce espressione dell'autonomia privata costituzionalmente garantita»<sup>381</sup>.

---

<sup>376</sup> Art. 3, co.1 d.l. 19 agosto 2003, n. 220:

«[...] In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91».

<sup>377</sup> TAR Lazio, 19 marzo 2008, n. 2008, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>; TAR Lazio, 8 giugno 2007, n.5280, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

<sup>378</sup> M. BASILE, *L'autonomia delle federazioni sportive*, cit., p.31

<sup>379</sup> Cass. Sez. un., 10 novembre 1994, n.9351, in *Giust. civ.*, 1995, p.392 e ss.

<sup>380</sup> Sottolinea Cass. Sez. un., 17 novembre 1984, n. 5838, in *Mass. Giust. civ.*, 1984, p. 1908, che «tale configurazione rende inconfidente il richiamo agli articoli 24 e 102 della Costituzione» che non risultano violati «da un'ipotesi di arbitrato obbligatorio con conseguente necessaria disapplicazione della norma regolamentare da parte del giudice».

<sup>381</sup> Cass. Sez. un., 17 novembre 1984, n. 5838, *o.c.*

### 2.3 L'ampiezza della clausola di rilevanza

Il secondo punto problematico sviluppatosi tanto in dottrina quanto in giurisprudenza verteva sull'ampiezza della clausola di rilevanza delle situazioni giuridiche prevista dall'art. 1, co.2. Da una parte si è sostenuto che il legislatore avesse posto nell'irrilevante giuridico con una valutazione *ex ante* le controversie riservate alla giustizia sportiva, creando una riserva di tipo assoluto<sup>382</sup>. Altri<sup>383</sup> invece hanno ritenuto operante la clausola anche nelle suddette materie, avendo il legislatore fornito un criterio generale che impone di ritenere sussistente la giurisdizione statale ogni qual volta le situazioni coinvolte siano rilevanti per l'ordinamento statale<sup>384</sup>. Risulta necessario approfondire sul punto la giurisprudenza della Cassazione e il contributo dei giudici amministrativi, poiché ciascuno dei due rami giurisdizionali ha fornito un proprio quadro complessivo dei rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva all'indomani dell'intervento legislativo. Per quanto riguarda la giurisprudenza di legittimità la Cassazione con la sentenza<sup>385</sup> 23 marzo 2004, n.5775 ha operato una tripartizione dei possibili scenari derivanti

---

<sup>382</sup> Vedi Corte Giust. amm. sic., 8 novembre 2007, n. 1048, in *Foro amm. Cds*, 2007, p. 3537

<sup>383</sup> Il giudice amministrativo continua a riconoscere la propria giurisdizione «in materia di sanzioni espulsive o che, comunque, incidano, in modo sostanziale, sullo *status* di affiliato alle Federazioni sportive nazionali e in caso di provvedimenti di non ammissione di una società sportiva ad un determinato campionato» (F. PAVONI, *Le Federazioni sportive*, cit., p. 1483). Aggiunge G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, cit., p.228, che con questa disposizione il legislatore «non si limita a circoscrivere la giurisdizione del giudice statale alle sole controversie relative alle sanzioni disciplinari ritenute insuscettibili di alterare “stabilmente” lo status dell'affiliato alle Federazioni sportive, ma, addirittura, la esclude tout court indifferentemente in ordine a tutte indistintamente le controversie disciplinari, operando così quella che è stata efficacemente definita come un'operazione di degiurificazione della materia disciplinare». Vedi in merito n. 373 e 383.

<sup>384</sup> Vedi G. VIDIRI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo: natura privata delle federazioni e riparto di giurisdizione*, cit., p. 1769, quando sottolinea «è stato da più parti rilevato che anche le questioni di carattere disciplinare non possono essere considerate come riservata all'ordinamento sportivo allorché le stesse vengono ad assumere un effettivo rilievo per l'ordinamento statale in ragione della loro capacità di ledere posizioni soggettive qualificabili come diritti soggettivi e interessi legittimi». Questo indirizzo, proprio soprattutto della giurisprudenza amministrativa, è stato portato avanti attraverso «opzioni interpretative che hanno in molti casi finito per ridurre eccessivamente l'autonomia dell'ordinamento sportivo limitandone oltre il dovuto riconoscimento attraverso rigidi opzioni ermeneutiche del disposto del comma 2 dell'art. 1 l. 280/2003».

<sup>385</sup> Cass., Sez. un., 23 marzo 2004, n.5775, cit.

dall'applicazione del decreto legislativo. In primo luogo i giudici hanno qualificato come assoluta la riserva contenuta all'art. 2 escludendo che tali controversie possano formare oggetto di pronunce del giudice statale<sup>386</sup>. Nonostante ciò, per quanto riguarda le questioni tecniche, tale difetto di giurisdizione è controbilanciato da un sistema di giustizia di tipo associativo privatistico che assicura uniformità delle valutazioni evitando l'intromissione del giudice statale. La Corte ha poi individuato una seconda *species* di controversie nelle quali le Federazioni svolgono attività provvedimentoale, con il risultato del radicamento della giurisdizione amministrativa, previo esaurimento dei gradi interni di giustizia sportiva. Infine la terza area è individuata dai rapporti patrimoniali, sottoposti al sindacato del giudice ordinario.

Diversa invece è l'interpretazione che è stata fornita dai giudici amministrativi, i quali propendono per un'ingerenza di gran lunga superiore nelle controversie sportive, soprattutto nella materia dei provvedimenti disciplinari di cui all'art. 2, co.1 lett. b). Negli anni immediatamente successivi all'intervento del legislatore la giurisprudenza amministrativa<sup>387</sup> ha utilizzato la clausola di rilevanza per giudicare su questioni disciplinari, aderendo alla teoria della riserva di giustizia sportiva "debole". In particolare viene sottolineato come una diversa opzione interpretativa, costituendo una violazione dell'art. 24 C., comporterebbe l'illegittimità della disposizione, che va dunque interpretata *secundum Constitutionem*. Deve essere dunque assicurato il ricorso al giudice statale non solo quando si verifichi una rescissione dello *status* del tesserato<sup>388</sup>, ma anche negli altri casi, con la conseguenza di un sindacato pervasivo del

---

<sup>386</sup> La Corte si richiama ad una precedente sentenza (Cass., Sez. un., 26 ottobre 1989, n.4399, in *Foro it.*, pp. 899/900-905/906) nella quale si era affermato che tali controversie non «possono formare mai oggetto della giurisdizione statale».

<sup>387</sup> Vedi in proposito TAR Lazio, 21 aprile 2005, n.2244, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/> e TAR Lazio, 14 dicembre 2005, n.13616 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

<sup>388</sup> V. nota 385

giudice amministrativo sui provvedimenti delle Federazioni, in completa contraddizione con la *voluntas legis* di cui all'art. 1 d.l. 19 agosto 2003, n. 220. In dottrina è stata recentemente fornita una esauriente sistemazione<sup>389</sup> della materia. Si è evidenziato come un approccio che si fondi esclusivamente sulla rilevanza delle situazioni giuridiche soggettive o sulla valenza pubblicistica delle attività svolte debba ritenersi superato dall'intervento legislativo che ha distinto gli ambiti di giurisdizione *ratione materiae*. In particolare è ipotizzabile che nelle materie riservate alla giustizia sportiva emergano situazioni rilevanti<sup>390</sup> per l'ordinamento statale<sup>391</sup>, soprattutto in discipline sportive che generano un indotto economico considerevole. Questo non significa però che il giudice statale possa, in nome della rilevanza delle situazioni, intervenire a sindacare in maniera automatica i provvedimenti disciplinari. Secondo attenta dottrina<sup>392</sup> si deve dunque esaminare la *ratio* sottesa alla riserva di alcune materie alla giustizia sportiva: in ambito tecnico-disciplinare questa risiede nella regolarità, correttezza e genuinità della competizione sportiva. Da ciò deriva che ogni qual volta questi valori possano essere minati da un intervento del giudice statale, il quale non possiede delle competenze necessarie per sindacare le decisioni degli organi sportivi, deve essere inibito l'intervento esterno e riservata la giurisdizione al giudice sportivo. L'interpretazione esposta ha il pregio di costituire un canone ermeneutico funzionalmente orientato alla tutela degli interessi in gioco tra cui l'autonomia e l'uniformità delle valutazioni all'interno dell'ordinamento sportivo sovranazionale.

---

<sup>389</sup> T. MAUCERI, *Sui rapporti tra giustizia sportiva e ordinamento statale*, in *Nuova giur. civ.*, 2019, pp. 594 e ss.

<sup>390</sup> È da rigettare dunque l'interpretazione per la quale le regole di comportamento sportivo sarebbero «ontologicamente inidonee a coinvolgere situazioni giuridiche soggettive, qualificabili come diritti soggettivi o interessi legittimi» (Cass., 13 dicembre 2018, n. 32358, in *Foro it.*, 2019)

<sup>391</sup> Si pensi ad esempio alle conseguenze in tema di diritto all'immagine derivanti da un provvedimento disciplinare che escluda un calciatore per uno significativo periodo di tempo da una competizione prestigiosa.

<sup>392</sup> T. MAUCERI, *Sui rapporti tra giustizia sportiva e ordinamento statale*, cit.

## 2.4 Giustizia disciplinare e risarcimento del danno

Superati gli indirizzi della giurisprudenza amministrativa, incline a «riproporre ovunque il dominio del giudizio di annullamento»<sup>393</sup>, la questione dei rapporti tra giudice amministrativo e giudice sportivo in ambito disciplinare<sup>394</sup> è stata infine regolata da una recente sentenza della Consulta<sup>395</sup>. Chiamata a giudicare la legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lett. b), e 2, del d.l. 19 agosto 2003, n. 220 in base agli art. 24, 103 e 113 C. la Corte ha individuato un punto di bilanciamento tra l'autonomia dell'ordinamento sportivo riconosciuta all'art. 1 d.l. 19 agosto 2003, n. 220 e il diritto alla tutela dei diritti soggettivi davanti al giudice statale. I giudici hanno interpretato la clausola di rilevanza di cui all'art. 1, co.2 d.l. 19 agosto 2003, n. 220 nel senso di ritenerla applicabile anche alle materie riservate alla giustizia sportiva<sup>396</sup>. Dunque, ogni qual volta il provvedimento disciplinare irrogato abbia effetti anche nell'ordinamento statale<sup>397</sup>, il tesserato potrà, *uti cives*, proporre non azione di annullamento, bensì azione di risarcimento del danno davanti al giudice amministrativo in via esclusiva per far valere l'ingiustizia del provvedimento e conseguire il ristoro.

---

<sup>393</sup> A. ROMANO TASSONE, *Lodo arbitrale ex art. 6 l. n. 205/2000 e giudice dell'impugnazione*, in *Foro amm. - Cds*, 2003, p. 2280

<sup>394</sup> Nelle materie strettamente tecniche il problema della tutela del giudice statale non si pone per l'irrelevanza delle situazioni giuridiche che non si configurano né come diritti soggettivi né come interessi legittimi. Vedi TAR Lazio, 10 febbraio 2010, n.241, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>, richiamata da G. FACCI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo e responsabilità civile delle Federazioni sportive*, in *Resp. civ. e prev.*, 2011, p. 2197 ss. Nella sentenza 11 febbraio 2011, n. 49 la Consulta aderisce a questa interpretazione specificando come «né può, in questi casi, in cui, per la tutela della situazione di cui si lamenta la violazione, è escluso un intervento della giurisdizione statale, invocarsi la violazione dell'art. 24 Cost., dato che è proprio la situazione che si pretende lesa che non assume la consistenza del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo. Infatti il rimettente osserva che “Alle regole tecniche che vengono in gioco non può essere attribuita natura di norme di relazione dalle quali derivino diritti soggettivi [...] ma non sono configurabili neanche posizioni di interesse legittimo”».

<sup>395</sup> Corte Cost., 11 febbraio 2011, n. 49, in <https://www.cortecostituzionale.it/default.do>

<sup>396</sup> Vedi ad esempio il caso del danno patrimoniale derivante dalla penalizzazione di alcuni punti in classifica a cui fa seguito la retrocessione (Cons. Stato, 25 novembre 2008, n.5782, in *Foro it.*, 2009, pp. 195/196-207/208) o il danno all'onorabilità lamentato da un dirigente di una società di pallacanestro a seguito di una sanzione disciplinare di inibizione alle attività federali per una durata di tre anni; ancora <sup>397</sup> Vedi CGUE, 18 luglio 2006, n. C-519/04-P, in cui viene riconosciuta la possibilità che una sanzione sportiva abbia effetti anche sulle libertà economiche del privato e sia dunque sottoponibile alla giustizia statale per la verifica del rispetto delle situazioni soggettive riconosciute dai Trattati europei.

Il giudizio di annullamento, oltre che costituire una tutela intempestiva<sup>398</sup>, costituirebbe infatti una indebita intromissione dell'ordinamento statale nella sfera di autonomia degli organi sportivi. La Corte conferma questo indirizzo richiamando l'art. 2058 c.c. il quale condiziona il risarcimento in forma specifica alla possibilità e alla non eccessiva onerosità di quest'ultimo, sottolineando come il giudice non sia obbligato a concederlo. In questo scenario, una volta «esauriti i gradi della giustizia sportiva»<sup>399</sup>, il ricorrente potrà adire il giudice amministrativo, il quale potrà conoscere della legittimità del provvedimento solo «in via indiretta e incidentale»<sup>400</sup>. I limiti del sindacato del giudice amministrativo variano a seconda della qualificazione degli atti sanzionatori emanati, considerati talvolta come espressione di attività giurisdizionale, talaltra come atti amministrativi. Nel primo caso l'accertamento dell'elemento soggettivo in capo alla Federazione dovrebbe focalizzarsi sul requisito della colpa grave, previsto dall'art. 2 della l. 13 aprile 1988, n.117, richiamata all'art. 813-ter per il profilo della responsabilità degli arbitri. Pare tuttavia da escludere questa opinione, in ragione dell'elenco tassativo, e dunque insuscettibile di applicazione analogica, degli ambiti di applicazione della legge di cui sopra. Ove venissero qualificati come procedimenti amministrativi giustiziali l'elemento soggettivo da ricercare sarebbe quello del dolo o della colpa da dimostrare anche solo attraverso presunzioni semplici di cui agli art.

---

<sup>398</sup> Con conseguente violazione dell'art. 1 c.p.a. del diritto ad una tutela piena ed effettiva. Il giudice amministrativo infatti non avrebbe in concreto la possibilità di emanare atti che possano avere effetti ripristinatori tendenti al conseguimento del bene della vita richiesto dal ricorrente. Il provvedimento disciplinare emanato dagli organi sportivi possiede infatti effetti irreversibili: si veda ad esempio il caso di una squadra che sia stata penalizzata e dunque retrocessa in conseguenza di una sanzione. In questo caso l'annullamento dell'atto non produrrebbe alcun effetto per il ricorrente, se non ai fini del risarcimento del danno per equivalente.

<sup>399</sup> Art. 3, co.1 d.l. 19 agosto 2003, n. 220. In merito al *dies a quo* dal quale è possibile chiedere il risarcimento, questo viene individuato, nei casi aventi ad oggetto diritti indisponibili o questioni di notevole rilevanza, nel momento in cui viene decisa la controversia dalla Alta Corte di Giustizia sportiva; in materia di diritti disponibili e in situazioni rilevanti per l'ordinamento statale il termine decorre invece dalla pronuncia del Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo sport. In entrambi i casi il termine di decadenza è di 120 giorni decorrenti dall'esaurimento dell'ultimo grado di giustizia sportiva.

<sup>400</sup> G. FACCI, *La responsabilità civile delle Federazioni sportive e la vexata quaestio dei rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo*, nota a *Cons. St., sez. V, 22 giugno 2017, n. 3065*, in *Corriere Giur.*, 2018, p. 200

2727 e 2729 c.c. La natura amministrativa dei provvedimenti disciplinari sembra doversi confermare se paragonata ai procedimenti sanzionatori propri degli Ordini professionali<sup>401</sup>, qualificati dalla giurisprudenza di legittimità come atti amministrativi. A incidere sull'ampiezza del sindacato del giudice amministrativo concorre anche l'individuazione delle disposizioni sulle quali deve essere giudicata l'illegittimità del provvedimento. Sebbene infatti sussista in merito un unanime consenso, nel senso di ritenere che il giudice debba valutare la responsabilità della Federazione in base alle regole dell'ordinamento statale, non è mancata tuttavia qualche pronuncia giurisprudenziale<sup>402</sup> che ha utilizzato come referente la disciplina dell'ordinamento sportivo. Nella più parte dei casi<sup>403</sup> nondimeno rilevano i principi che gli organi di giustizia sportiva hanno l'obbligo di rispettare a seguito dell'intervento del d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15: giusto processo, contraddittorio, diritto di difesa, ragionevole durata e terzietà del giudice. Proprio con riferimento a questi parametri il giudice amministrativo dovrà dunque sindacare la legittimità dei provvedimenti disciplinari, sottoposti dunque ad un «controllo estrinseco sul corretto esercizio del potere»<sup>404</sup> esercitato. Diversamente il controllo statale risulterebbe in una compressione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, ove le decisioni degli organi di giustizia sportiva potessero essere sindacati nel merito. Ulteriore fattore di compressione del sindacato di legittimità deriva dall'indirizzo giurisprudenziale che nega, ad eccezione delle controversie riguardanti atleti professionisti, il risarcimento del danno patrimoniale derivante da fenomeni lucrativi privati, limitando il ristoro a situazioni connesse «ad un ordinario e corretto sviluppo dell'attività sportiva del tesserato»<sup>405</sup>. Questo discrimine

---

<sup>401</sup> I quali possiedono numerosi punti di contatto con i procedimenti giurisdizionali in materia di giustizia sportiva

<sup>402</sup> Trib. Crotone, 17 giugno 1993, n.433

<sup>403</sup> Vedi TAR Lazio, 9 marzo 2016, n.3055, in *Foro it.*, 2016, p.289

<sup>404</sup> G. FACCI, *La responsabilità civile delle Federazioni sportive e la vexata quaestio dei rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo*, nota a *Cons. St.*, sez. V, 22 giugno 2017, n. 3065, cit., p. 213

<sup>405</sup> Vedi *Cons. Stato*, 22 giugno 2017, n.3065, in <http://www.dirittoegiustizia.it/index.php>

basato sulla qualità di sportivo professionista ai fini del risarcimento di danni patrimoniali legati ad interessi economici è stato fortemente criticato dalla dottrina, che ha sottolineato l'obsolescenza della bipartizione tra dilettanti e professionisti, che non è più indice di una diversa situazione economica dei tesserati. La prestazione di cui gode il dilettante infatti «riveste nella sostanza un carattere del tutto omogeneo a quella dell'atleta professionista»<sup>406</sup>. Risulta dunque irragionevole la limitazione del risarcimento per i danni extra-sportivi in presenza di situazioni economiche simili, tanto più che dopo le modifiche intervenute con la legge 23 marzo 1981 n. 91 la qualifica di atleta professionista o dilettantista è conseguenza di una decisione propria delle Federazioni di cui l'atleta è affiliato.

---

<sup>406</sup> G. FACCI, *La responsabilità civile delle Federazioni sportive e la vexata quaestio dei rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo*, nota a *Cons. St.*, sez. V, 22 giugno 2017, n. 3065, cit., p. 215

## CONCLUSIONI

Come si è visto le Federazioni sportive non possono essere analizzate senza fare riferimento allo spazio nel quale si muovono: l'ordinamento sportivo. Ci si è chiesto se esiste un vero e proprio ordinamento giuridico sportivo, quali sono i suoi caratteri peculiari e soprattutto quali sono i rapporti che intrattiene con gli ordinamenti nazionali. Abbiamo concluso che è possibile parlare di un ordinamento giuridico sportivo come di un sistema organizzato normativamente e composto da una pluralità di soggetti. Questo ordinamento ha base sovranazionale e i suoi organismi non sono inquadrabili attraverso le categorie del diritto internazionale; piuttosto esso rappresenta un esempio paradigmatico di struttura transnazionale. La vincolatività e l'applicazione delle norme sportive sovranazionali devono dunque essere analizzate in un orizzonte, quello transnazionale appunto, nuovo e tuttavia destinato a prendere forma negli anni a venire. Su base nazionale invece l'ordinamento sportivo, pur essendosi sviluppato fuori dalle istituzioni statali, riceve sempre un riconoscimento da parte dei singoli ordinamenti, che rimangono gli unici detentori della sovranità necessaria per concedere spazi di autonomia ai gruppi sociali operanti al loro interno.

Nel secondo capitolo si è guardato più da vicino alle Federazioni sportive nazionali, riprendendo lo storico dibattito circa la loro natura giuridica attraverso l'analisi della sedimentazione legislativa, della giurisprudenza e della dottrina. Dopo aver ricostruito le alterne vicende che hanno portato all'attuale qualificazione privatistica delle Federazioni, si è sottolineata l'erosione della netta separazione tra soggetti pubblici e soggetti privati, mostrando come le stesse Federazioni siano talvolta considerate, a certi fini, soggetti pubblicistici. A questa incertezza definitoria sul piano strutturale corrisponde un articolato regime giuridico degli atti. Nel terzo capitolo l'analisi condotta ha avuto ad oggetto l'autonomia normativa come base giuridica su cui fondare gli atti

federali. Di questi ultimi si sono esaminate le *species*, attraverso il confronto con le fonti del diritto per comprenderne analogie e differenze. Pur essendo fondati sull'autonomia normativa propria dei soggetti privati, i provvedimenti emanati dalle Federazioni presentano infatti molteplici profili propri delle fonti del diritto. Da qui le diverse interpretazioni fornite sulla contrarietà dei contratti sportivi ai regolamenti federali, giudicati talvolta come fattispecie idonee a fondare pronunce di nullità per contrarietà a norme imperative.

L'ibridismo della disciplina propria di questi atti si riflette di conseguenza sul riparto di giurisdizione, caratterizzato sempre più dal superamento della rilevanza dirimente della *divisio* tra diritti soggettivi e interessi legittimi. Sintetizzando possiamo affermare dunque che si è spezzata quella catena logica che faceva corrispondere alla natura di un soggetto una determinata disciplina e di conseguenza una specifica giurisdizione.

Infine nel quarto capitolo si è ripreso il tema della relazione tra ordinamento statale e ordinamento sportivo evidenziando il ruolo del vincolo di giustizia come punto di congiunzione tra i due sistemi. L'ordinamento statale consente infatti la giustiziabilità delle situazioni ritenute meritevoli di tutela davanti ai propri tribunali, astenendosi invece, sulla base del principio autonomistico, dal pronunciarsi in ambiti puramente tecnici. In questo scenario dunque gli atti delle Federazioni sono sottoposti a due giurisdizioni spesso sovrapposte. Con particolare riferimento alla giustizia disciplinare abbiamo sottolineato infatti come sia stato necessario l'intervento della Consulta per fissare un punto di bilanciamento, individuato nella ricorribilità davanti al giudice statale ai fini del risarcimento del danno causato da un provvedimento federale illegittimo.

Concludendo ci auguriamo di esserci posti le giuste domande, il che sarebbe già di per sé sufficiente per definire questo un contributo utile, poiché sempre sono da preferire risposte sbagliate a domande corrette piuttosto che risposte corrette a domande sbagliate.

## BIBLIOGRAFIA

### Dottrina

- A.A.VV., *Enciclopedia Garzanti del diritto*, 1<sup>a</sup>ed., Milano, 1993.
- G. AGAMBEN, *Che cos'è il reale?*, Neri Pozza Editore, 2016, p.19
- S. AGRIFOGLIO, *Costo dei diritti e valore del diritto (prendendo spunto dal caso Charleroi, g-14 c/ Fifa, dal c.d. caso Moggi e dal caso Fifa c/ la Federazione ellenica del calcio)* consultabile all'indirizzo [www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/materiali/anticipazioni/costo\\_diritti/index.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/anticipazioni/costo_diritti/index.html)
- C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il CONI e la regolamentazione dello sport*, 2000, pp. 57 ss.
- G. AMADIO, *Autorità indipendenti e invalidità del contratto*, in AA. Vv., *L'autonomia privata e le autorità indipendenti*, a cura di G. Gitti, Bologna, 2006, p. 224.
- A. AMAN, *The Limits of Globalization and the Future of Administrative Law: From Government to Governance*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2001, pp. 379-400
- A. AVERARDI, *Tra Stato e società: le Federazioni Sportive nel perimetro mobile delle Amministrazioni Pubbliche*, in *Riv. dir. sport.*, 2016, pp. 38 ss.
- G. BACOSI, *Ordinamento sportivo e giurisdizione. Il ruolo "storico" delle federazioni*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- M. BASILE, *L'autonomia delle federazioni sportive*, in *Nuova giur. civ.*, 2008, p. 307 ss.
- M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975, p.267
- S. BASTIANON, *L'incerta natura delle federazioni sportive nazionali: associazioni di diritto privato o organismi di diritto pubblico? Alla Corte di giustizia l'ardua sentenza [Nota a ordinanza: Cons. Stato, sez. V, 17 gennaio 2019, n. 01007]*, in *Riv. dir ed economia dello sport*, 2019

- M. BELOFF, *Is there a Lex Sportiva?*, in *International Sports Law Review*, 2005, p. 49.
- E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, 2<sup>a</sup> ed., Torino, 1955
- E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, 1955, p.48
- C.M. BIANCA, *Le autorità private*, Napoli, 1977, p.49
- A. BONOMI, *L'ordinamento sportivo e la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p.367
- A. BONOMI, *L'ordinamento sportivo e la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 368
- P. CALAMANDREI, *Regole cavalleresche e processo*, in *Riv. dir. proc.*, 1929, I, p. 158
- G.P. CALIFANO, *Le vicende del lodo: impugnazione e correzione*, in G. VERDE, *Diritto dell'arbitrato*, Torino, 2005, pp.425 e ss.
- M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2004, p.15
- R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle Federazioni Sportive Nazionali nel diritto privato*, Napoli, 1997, p. 5
- R. CAPRIOLI, *Il significato dell'autonomia nel sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale*, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2007, II, pp. 283 e ss.
- S. CARBONE, *Il contributo della lex mercatoria alla precisazione della lex sportiva*, in AA.VV., *Diritto internazionale dello sport*, 2<sup>a</sup>ed., Torino, 2010, p. 245.
- L. CASINI, *The Making of a Lex Sportiva by the Court of Arbitration for Sport*, in *German Law Journal*, 2011, pp. 1317-1340
- S. CASSESE, *Gli enti privatizzati come società di diritto speciale: il Consiglio di Stato scopre il diritto naturale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, pp.1134 ss.
- S. CASSESE, *L'arena pubblica: nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, pp. 601-650
- S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003

- S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del parastato*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, pp. 117 ss.
- W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, 1963, p.22.
- W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, c.1381 e ss.
- M. CLARICH, *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1996, p.5
- A. COMBA, *L'ordinamento sportivo internazionale*, in AA.VV., *Diritto internazionale dello sport*, 2<sup>a</sup>ed., Torino, 2010, p. 5.
- B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, 10<sup>a</sup> ed., Napoli, 2014, p. 32
- P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in *federalismi.it*, 2019, reperibile al link <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/06/Il-rapporto-tra-ordinamento-statale-ed-ordinamento-sportivo-nell%E2%80%99attuale-contesto-costituzionale.pdf>
- D. DE CAROLIS, *Il CONI e le Federazioni nel quadro normativo nazionale*, in [www.giust.it](http://www.giust.it)
- A. DE SILVESTRI, *Il diritto dello sport*, Firenze, 2004
- A. DE SILVESTRI, *Il discorso su metodo: osservazioni minime sul concetto di diritto sportivo*, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), n.1, 2009
- I. DEL GIUDICE, *La giustizia sportiva tra pretese autonomistiche e tutela dei diritti*, in *Foro amm.*, 2008, pp. 2652 e ss.
- E. DEL PRATO, *I regolamenti privati*, Milano, 1988
- L. DI NELLA, *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, 2010, p.44
- A. ERBSEN, *The Substance and Illusion of Lex sportiva*, in I. BLACKSHAW, *The Court of Arbitration for Sport 1984-2004*, The Hague, 2006, pp. 441, 443-444.
- D. ETTINGER, *The Legal Status of the International Olympic Committee*, in *Pace International Law Review*, 1992, p. 102

- G. FACCI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo e responsabilità civile delle Federazioni sportive*, in *Resp. civ. e prev.*, 2011, p. 2197 ss
- G. FACCI, *Il contratto immeritevole di tutela nell'ordinamento sportivo*, in *Contratto e impresa*, 2013, p. 645
- G. FACCI, *La responsabilità civile delle Federazioni sportive e la vexata quaestio dei rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo, nota a Cons. St., sez. V, 22 giugno 2017, n. 3065*, in *Corriere Giur.*, 2018, p. 200
- G. FACCI, *Ordinamento sportivo e regole d'invalidità del contratto*, in *Riv. Trim.dir. proc. civ.*, 2013, p. 237.
- P. FEMIA, *Due in Uno. La prestazione sportiva tra pluralità di unitarietà delle qualificazioni*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Atti del 3° Convegno Nazionale SISDiC, Napoli, 2009
- L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia, vol. 2, Teoria della democrazia*, Bari, 2007, p. 490.
- L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Diritto pubblico*, 2007, p. 12
- G.B. FERRI, *Tipicità negoziale e interessi meritevoli di tutela nel contratto di utilizzazione di cassette di sicurezza*, in *Riv. dir. comm.*, 1988, p. 342.
- G. FITZMAURICE, *The Law and Procedure of the International Court of Justice*, in *British Year Book of International Law*, 1953.
- O. FORLENZA, *I soggetti degli ordinamenti sportivi nazionali*, in AA.VV., *Diritto dello sport*, Firenze, 2004, pp. 73 e ss.
- K. FOSTER, *Global Sports Law Revisited*, in *Entertainment and Sports Law Journal*, 2019, p.1
- K. FOSTER, *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, Springer, 2012, p.35
- F. FRACCHIA, *Sport*, in *Digesto disc. pubbl.*, XIV, Torino, 1999, pp. 468 e ss.
- R. FRASCAROLI, *Sport*, in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, 1990, pp. 513-549
- F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, Padova, 2005
- F. GAVIOLI, *Federazioni sportive senza scopo di lucro qualificate come "Amministrazioni pubbliche"*, in *Enti non profit*, 2016, pp. 29-32.

- F. GAZZONI, *Atipicità del contratto, giuridicità del vincolo e funzionalizzazione degli interessi*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, p. 52.
- F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2006, pp. 978 ss.
- L. GIACOMARDO, *Una formulazione legislativa irrealistica che non ha dato il via libera ai campionati secondo il calendario previsto*, in *Diritto e Giustizia*, 2003
- M.S. GIANNINI, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, p. 674.
- M.S. GIANNINI, *Autonomia. Teoria generale e diritto pubblico*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, p. 356
- M.S. GIANNINI, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958, p.17.
- M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, p.71
- M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, n. 1-2, p. 10 ss.
- M.S. GIANNINI, *Regolamento*, in *Enc. dir.*, Milano, 1988, pp. 601 e ss.
- A. GIARDINA, *L'uomo romano*, Editori Laterza, 1989, p.84
- P. GIUNTI, *La fondazione romanistica*, Firenze University Press, 2019, vol.II, p. 341
- A. GRAGNANI, *I “punti di contatto” fra autonomia dell’ordinamento sportivo e diritti costituzionali come “rapporti multipolari di diritto costituzionale” (Sindacato “complessivo” di proporzionalità e “regola generale di preferenza” in funzione di monito preventivo al legislatore nella sentenza 160/2019 della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*, 2020, p. 85
- P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Bari, 2003, pp. 31 ss.
- M. JAMES e G. OSBORN, *London 2012 and the Impact of the UK’s Olympic and Paralympic Legislation: Protecting Commerce or Preserving Culture?*, in *Modern Law Review*, 2011, p. 410–429
- M. JAMES e G. OSBORN, *The Olympics, Transnational Law and Legal Transplants: The International Olympic Committee, Ambush Marketing and Ticket Touting*, in *Legal Studies*, 2016, p. 93–110.

- A. JANNUZZI, *Per la legittimità della giurisdizione sportiva*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1955, p. 241
- P. JESSUP, *Transnational law*, New Haven, 1956
- H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Einaudi, 2000, p. 123.
- G. LA ROSA, *L'Organismo di diritto pubblico. La non industrialità nella giurisprudenza*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, pp. 293-318.
- F. LATTY, *La lex sportive - Recherche sur le droit transnational*, Leiden-Boston, 2007, pp. 320 e ss.
- F. LATTY, *Le droit international du sport*, tratto da [https://legal.un.org/avl/ls/Latty\\_CR\\_video\\_1.html](https://legal.un.org/avl/ls/Latty_CR_video_1.html).
- G. LIOTTA, *Lezioni di diritto sportivo*, 4<sup>a</sup> ed., Milano, 2018, p.13
- E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in AA.VV., *Diritto dello sport*, Milano, 2008.
- F.P. LUISO, *Giustizia sportiva*, in *Dig. disc. priv.*, vol. IX, Torino, 1993, p.226.
- E. MAJORANA, *Il valore delle leggi statistiche nella fisica e nelle scienze sociali*, in *Scientia*, 1942, vol. 36, pp. 55-66.
- G. MANFREDI, *La giuridificazione dello sport e degli ordini professionali*, in *Giur. it.*, 2016, pp. 486-488
- G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, 2012, p.7
- G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007, p. 67
- A. MANZELLA, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, pp.1 e ss.
- A. MARANI TORO e I. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977, p. 87 s.
- G. MARTINELLI, *Al via la riforma del CONI: le nuove modifiche al "Decreto Melandri"*, in *Enti non profit*, 2004, p. 149
- T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 13<sup>a</sup> ed., Milano, 2013, p.12-14

- T. MAUCERI, *Sui rapporti tra giustizia sportiva e ordinamento statale*, in *Nuova giur. civ.*, 2019, pp. 594 e ss.
- H. MEIER e B. GARCIA, *Protecting Private Transnational Authority Against Public Intervention: FIFA's Power Over National Governments*, in *Public Administration*, 2015, p. 890–906
- F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna, 2014.
- F. MESSINEO, *Il contratto in genere*, in *Trattato dir. civ.*, XXI, Milano, 1973, p. 653.
- E. MINERVINI, *Il trasferimento del giocatore di calcio*, in *Rass. dir. civ.*, 1984, p. 1065.
- A. MITROTTI, *Sulla natura giuridica della FIGC come organismo di diritto pubblico*, in *Rass. avv. dello Stato*, 2018, p. 141
- F. MODUGNO, *Pluralità dei ordinamenti*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 57 s
- F. MONGIARDO, *Le Federazioni sportive sono organi del CONI*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1955, p. 237
- J. NAFZIGER, *Defining the Scope and Structure of International Sports Law: Four Conceptual Issues*, in *The International Sports Law Journal*, 2011, p. 18
- J. NAFZIGER, *Lex Sportiva and CAS*, in I. BLACKSHAW, *The Court of Arbitration for Sport 1984-2004*, The Hague, 2006, pp. 409
- G. NAPOLITANO, *Il giudice amministrativo di fronte alla privatizzazione*, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, pp.537-553
- G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del CONI e delle federazioni sportive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, pp. 355 ss.
- G. PALMISANO, *Dal diritto internazionale al diritto cosmopolitico? Riflessioni a margine de la democrazia nell'età della globalizzazione*, in *Jura Gentium*, 2010, p. 114-131
- S. PAPA, *Arbitro di calcio, natura giuridica delle federazioni sportive e danno erariale*, in *Giur. it.*, 2019, p. 400

- R. PARRISH, *Lex sportiva and EU Sports Law*, in *European Law Review*, 2012, pp. 716-733 citata in C. GONZÀLEZ, *¿Un derecho internacional del deporte? Reflexiones en torno a una rama del derecho internacional público in statu nascendi*, in *Revista Española de Derecho Internacional*, 2017, pp. 195-217
- B. PASTORE, *Il diritto internazionale in un mondo in trasformazione: verso un diritto giurisprudenziale?*, in *Ars interpretandi*, 2000, p.166
- F. PAVONI, *Le Federazioni sportive*, in *Giur. it.*, 2010, p. 1478
- G. PEPE, *Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali*, 2017, p.1 scaricabile al link [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)
- P. PERLINGERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1991, pp. 317 ss.
- P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, 7ª ed., Napoli, 2014, p.109
- M. PIAZZA, *Il sistema sportivo italiano e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Giur. Cost.*, fasc.6, 2013, p. 5127-5128
- M. PIGNALOSA, *Ordinamento sportivo e fonti private*, in *Jus civile*, 2017, p.648
- A. QUARANTA, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive nazionali*, in *Riv. dir. sport*, 1986, pp. 174 ss.
- S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, p.17
- F. ROMANO, *Il potere regolamentare delle federazioni sportive*, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, 2011, pp. 367 e ss.
- S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, 1945.
- A. ROMANO TASSONE, *Lodo arbitrale ex art. 6 l. n. 205/2000 e giudice dell'impugnazione*, in *Foro amm. - Cds*, 2003, p. 2280
- J. ROSNEAU, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, p.2000
- F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, 9ª ed., Napoli, 1983
- R. SAPIENZA, *Il comitato internazionale olimpico*, in AA.VV., *Diritto internazionale dello sport*, cit., p. 15

- R. SAPIENZA, *Sullo status internazionale del Comitato internazionale olimpico*, in *RDS*, 1997, p.407 e ss.
- R. SCOGNAMIGLIO, *Contributo alla teoria del negozio giuridico*, Napoli, 1950
- I. SCOTTO, *Il CONI e le Federazioni Sportive*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1954, p. 341
- M. SFERRAZZA, *Il vincolo di giustizia sportiva: natura ed effetti alla luce dell'attuale quadro normativo*, in *Riv. dir. ec. sport.*, 2009, p. 31 e ss.
- G. SICCHIERO, *La distinzione tra meritevolezza e liceità del contratto atipico*, in *Contr. e impr.*, 2004, p.545
- R. SIEKMANN, *What is Sports Law? Lex Sportiva and Lex Ludica: a Reassessment of Content and Terminology*, in *The International Sports Law Journal*, 2011, p. 6
- I. SINISCALCHI, *La nullità contrattuale, tra autonomia negoziale e principio dispositivo: il problema del rilievo ex officio da parte del giudice alla luce del complesso bilanciamento tra disciplina sostanziale e processuale*, in *De justitia*, 2016, pp. 62-69.
- D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, 9<sup>a</sup> ed., Bologna, 2016.
- G. TEUBNER, *Global law without a state*, Brookfield, 1997.
- G. VIDIRI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo: natura privata delle federazioni e riparto di giurisdizione*, in *Giust. civ.*, 2011, p.1765
- G. VIDIRI, *Il caso Maradona: la giustizia sportiva e quella ordinaria a confronto*, in *Foro it.*, 1991, p. 337
- G. VIDIRI, *Le Federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*, in *Foro. it.*, 2001, p.1481

#### Giurisprudenza

- Cass., Sez. un., 17 novembre 1984, n. 5838, in *Mass. Giust. civ.*, 1984, p. 1908
- Cass., Sez. un., 23 marzo 2004, n.5775, in *Rep. Foro it.*, 2005, p. 1625

Cass., Sez.un. 9 maggio 1986, n.3091 in *Foro it.*, 1986, pp. 1257/1258-1261/1262

Cass., Sez. un., 9 maggio 1986, n. 3092, in *Foro it.*, 1986, pp. 1251/1252-1257/1258

Cass., Sez. un., 26 ottobre 1989, n.4399, in *Foro it.*, pp. 899/900-905/906

Cass. Sez. un., 10 novembre 1994, n.9351, in *Giust. civ.*, 1995, pp.392 e ss.

Cass., Sez. un., 24 aprile 2002, n.6034, in *Foro it.*, 2002, p. 2290

Cass., Sez. un., 26 febbraio 1931, in *Foro it.*, 1931, pp. 1437/1438-1443/1444

Cass., 2 aprile 1963, n. 811 in *Foro it.*, 1963, pp. 893/894-903/904

Cass., 14 marzo 1968, n. 2028, in *Riv. Dir. Sport.*, 1968, p. 290

Cass., 5 luglio 1971, n. 2091, in *Foro it.*, 1971, c.2190

Cass., 11 febbraio 1978, n. 625, in *Foro it.*, 1978, pp. 861/862-867/868

Cass., 28 luglio 1981, n. 4845, in *Giust. civ.*, 1982, p. 2411

Cass., 4 novembre 2003, n. 3545, in *Diritto e Giustizia*, 2004, n. 13, p. 26

Cass., 28 settembre 2005, n.18919/2005, in *Dir. giust.*, 2005, pp.35 e ss.

Cass., 27 settembre 2006, n.21006, in *Guida al Dir.*, n. 46, 2006, p.59

Cass., 13 dicembre 2018, n. 32358, in *Foro it.*, 2019

Cons. Stato, 27 luglio 1955, n. 607, in *Riv. Dir. Sport.*, 1955, p. 310

Cons. Stato, 6 marzo 1973, n.80, in *Giust. civ.*, 1973

Cons. Stato, 25 maggio 1979, n.384, in *Foro it.*, 1980

Cons. Stato, 30 settembre 1995, n. 1050, in *Foro it.*, 1996, p. 275

Cons. Stato, 10 ottobre 2002, n.5442, in *Cons. Stato*, 2002, p. 2184

Cons. Stato, 17 settembre 2002, n. 4711, in *Foro it.*, 2003, pp. 205/206-215/216

Cons. Stato, 10 ottobre 2002, n. 5424, in [www.giustizia-amministrativa.it/](http://www.giustizia-amministrativa.it/)

Cons. Stato, 10 settembre 2007, n.4743, in *Foro amm.*, 2007, p. 2532

Cons. Stato, 25 novembre 2008, n.5782, in *Foro it.*, 2009, pp. 195/196-207/208

Cons. Stato, 22 giugno 2017, n.3065, in [www.dirittoegiustizia.it/index.php](http://www.dirittoegiustizia.it/index.php)

Cons. Stato, 12 febbraio 2019, n.1006, in <https://www.neldiritto.it/>

Cons. Stato, 12 febbraio 2019, n. 1007, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

Corte Cost., 23 settembre 2003, n.300, in *Foro it.*, 2006, p.1326

Corte Cost., 29 settembre 2003, n.301, in *Foro it.*, 2006, p.13

Corte Cost., 11 febbraio 2011, n. 49, in [www.cortecostituzionale.it/default.do](http://www.cortecostituzionale.it/default.do)

Corte Cost., 25 giugno 2019, n. 160, in [www.cortecostituzionale.it/default.do](http://www.cortecostituzionale.it/default.do)

Corte dei Conti, Sez. riunite, 2015, n.45

Corte dei Conti, 2015, n.57

Corte Giust. amm. sic., 8 novembre 2007, n. 1048, in *Foro amm. Cds*, 2007, p. 3537

Corte giust. UE, 12 settembre 2013, IVD, C-526/11, ECLI:EU:C:2013:543

Corte giust. UE, 15 gennaio 1998, *Mannesmann*, C-44/96, in *Racc.*, 1998, I-00073

Corte giust. UE, 18 luglio 2006, c. 519/04, *David Meca- Medina e Igor Maicen c. Commissione*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2007, p.85 e ss.

Corte Internazionale di giustizia, 20 dicembre 1980, Parere relativo all'interpretazione dell'accordo del 25 marzo 1951 tra l'Organizzazione Mondiale della Sanità e l'Egitto

Corte internazionale di giustizia, 12 ottobre 1984 (Délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine), in *Cour internationale de justice. Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1984, § 83, p.291.

TAR Lazio, 11 dicembre 1978, n. 1003, in *Foro it.*, 1979, pp. 399/400-403/404

TAR Lazio, 22 ottobre 1979, n.680, in *Foro it.*, 1981, p.52

TAR Lazio, 13 ottobre 1980, n. 882, in *Riv. dir. sport.*, 1981, p. 57

TAR Lazio, 21 aprile 2005, n.2244, in [www.giustizia-amministrativa.it/](http://www.giustizia-amministrativa.it/)

TAR Lazio, 14 dicembre 2005, n.13616 in [www.giustizia-amministrativa.it/](http://www.giustizia-amministrativa.it/)

TAR Lazio, 8 giugno 2007, n.5280, in [www.giustizia-amministrativa.it/](http://www.giustizia-amministrativa.it/)

TAR Lazio, 19 marzo 2008, n. 2008, in [www.giustizia-amministrativa.it/](http://www.giustizia-amministrativa.it/)

TAR Lazio, 19 marzo 2008, n.2472, in [www.giustizia-amministrativa.it/](http://www.giustizia-amministrativa.it/)

TAR Lazio, 10 febbraio 2010, n.241, in [www.giustizia-amministrativa.it/](http://www.giustizia-amministrativa.it/)

TAR Lazio, 12 luglio 2011, n.6209, in [www.giustizia-amministrativa.it/](http://www.giustizia-amministrativa.it/)

TAR Lazio, 9 marzo 2016, n.3055, in *Foro it.*, 2016, p.289

TAR Lazio, 13 aprile 2018, n. 4100, in [www.giustizia-amministrativa.it/](http://www.giustizia-amministrativa.it/)  
Tar Puglia, 11 settembre 2001, n. 3477, in [www.giustizia-amministrativa.it/](http://www.giustizia-amministrativa.it/)  
TAR Sicilia, 19 aprile 2007, n. 679, in *Foro amm.* 2007, pp. 1137 e ss.  
Trib. Crotone, 17 giugno 1993, n. 433  
Trib. Pescara, 18 ottobre 2001, in *Foro it.*, 2002  
Tribunale Federale Svizzero BGE 119 II S. 280  
Martin v. International Olympic Committee [1984] 740 F.2d 670 (9th Cir.).  
*Gatlin v. U.S. Anti-Doping Agency, Inc.* (Case No. 3:08-cv-241/LAC/EMT.  
(N.D. Fla. Jun. 24, 2008))  
Frankfurt Oberlandesgericht (in *D.L.V., Sport und Recht*, 2001, p. 161)  
C.A.S. 2002/a/417 del 12 maggio 2003 §§ 82-83  
CAS-JO[-TUR] 06/008, Isabella Dal Balcon v. Comitato Olimpico Nazionale  
Italiano (CONI) & Federazione Italian National Skiing Federation

## Legislazione

Costituzione

Codice civile

Codice di procedura civile

Convenzione per il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze arbitrali  
straniere adottata a New York il 10 giugno 1958

Direttiva 89/440/CE

Direttiva 71/305/CEE

D.l. 25 luglio 1998, n.286

D.l. 19 agosto 2003, n. 220

D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80

D.lgs. 23 luglio 1999, n. 242

D.lgs. 30 marzo 2001, n.165

D.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15

D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104

D.lgs. 18 aprile 2016, n.50  
D.P.R. 2 agosto 1974, n. 530  
D.P.R. 23 dicembre 1978, n.915  
D.P.R. 28 marzo 1986, n.157  
D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361  
L.16 febbraio 1942, n. 426  
L.20 marzo 1975 n.70  
L. 13 aprile 1988, n.117  
L. 7 agosto 1990, n.241  
L. 21 luglio 2000, n. 205  
L. 24 dicembre 2012, n. 228  
L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3  
R.D. 19 ottobre 1930, n. 1399  
Reg. n. 2223/96-SEC95  
Reg. n.549/2013  
Reg. n. 599/2013, All. A., n.20.16  
Risoluzione ONU, 16 ottobre 2014, n.69/11  
Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea  
Unidroit Principles of International Contracts

#### Sitografia

[www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_20032010/materiali/anticipazioni/costo\\_diritti/index.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_20032010/materiali/anticipazioni/costo_diritti/index.html)  
[www.rdes.it/TESI\\_MAZZINI.pdf](http://www.rdes.it/TESI_MAZZINI.pdf)  
[www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/L.5](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.5)