



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

L. Ferrara, F. Rota, V. Sarcone

FASCICOLO N. 3-4/2015

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Pasqua Simonetta, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliati Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Masimo Pellingra, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

La natura giuridica delle federazioni sportive nazionali, enti pubblici o associazioni di diritto privato?

di Salvatore Custureri*

Sommario

1. Cenni introduttivi; 2. L'evoluzione normativa dell'ordinamento sportivo italiano; 3. L'inquadramento delle Federazioni Sportive Nazionali: profili legislativi e prassi; 4. L'effettiva portata della riforma introdotta dal D. Lgs. n. 142 del 1999.

1. Cenni introduttivi

Rintracciare una nozione univoca di sport, o comunque delimitarla in maniera certa, è compito arduo¹ nonostante l'enorme diffusione di tale fenomeno a partire dall'antichità fino ai nostri giorni.

Sin dalla sua comparsa, il fenomeno sportivo è sempre stato un fenomeno singolare, integrando un settore a sé, per molto tempo legato sinergicamente alla natura dei soggetti anticamente coinvolti nella pratica sportiva, di prevalente estrazione aristocratica.

Tuttavia la vera natura dello sport non è affatto l'essere espressione di un'*élite*, anzi esso nasce per fronteggiare una esigenza generalizzata del genere umano complessivamente inteso: impiegare il corpo umano in prove fisiche caratterizzate da una forte componente ludica.

In tale contesto dell'agire umano, il diritto si occupa unicamente di quelle pratiche sportive per così dire «tipizzate», ossia di quegli sport codificati, dotati cioè di un ben definito *corpus* di regole stabilite in via istituzionale dagli stessi soggetti che lo praticano.

Per lunghi periodi il fenomeno sportivo è rimasto pertanto relegato nella zona grigia dell'indifferenza giuridica, almeno fintantoché le condotte poste in essere non fossero penalmente rilevanti.

Deve rilevarsi che, sotto il profilo giuridico, lo sport ha, con il trascorrere del tempo, assunto sempre maggiore rilevanza. Da fenomeno fisico-ludico ad attività svolta da professionisti, soggetti che percepiscono pertanto un reddito (spesso unica fonte di sostentamento), che mettono a disposizione le proprie abilità e capacità atletiche a favore di un altro soggetto. Ed è proprio il sorgere della natura professionistica di tale attività, che ha portato lo sport a manife-

stare la sua consistenza e rilevanza, tanto da far sentire impellente la necessità di regolamentarla attraverso normative precise e sofisticate.

Si inizia a parlare perciò della nascita di un vero e proprio ordinamento sportivo.

E' necessario, pertanto, stabilire, in via preliminare, se tale ordinamento sportivo costituisca un sistema giuridico nel senso proprio di tale termine.

Uno dei terreni più adatti in cui valutare la sussistenza di tale ordinamento è quello della pluralità degli ordinamenti giuridici.

Parlando di diritto sportivo nell'ambito teorico più ampio della pluralità degli ordinamenti giuridici, bisogna senz'altro avere riguardo alle teorie di uno dei più insigni giuristi della storia d'Italia, Santi Romano, il quale, nella sua opera più celebre «L'ordinamento giuridico»², trattando dell'origine della pluralità degli ordinamenti, afferma che essa si verifica o nel caso in cui è l'ordinamento statale a non provvedere a regolamentare per intero determinati enti od istituzioni presenti nel sostrato sociale dello Stato stesso, oppure quando è lo stesso ordinamento «sovrano» ad incoraggiare una sostituzione totale o parziale di un diverso ordinamento ad esso stesso; cosicché in determinati ambiti sociali non è più la norma giuridica statale a regolamentare un particolare settore della vita umana, ma, appunto, la funzione regolatrice viene svolta da norme diverse, non legate alla supremazia dello Stato, promananti da altre e diverse formazioni sociali, o come Santi Romano le definisce, «istituzioni» che si autoregolamentano, in un ambito di autonomia che non è contro lo Stato, ma da questo approvato e riconosciuto.

2. L'evoluzione normativa dell'ordinamento sportivo italiano

* Il lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della *double blind peer review*.

¹ A. MARANI TORO, *Sport*, in *Nss. D.I.*, vol. XVIII, Torino 1971, 42 ss.

² S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1917, 112 s., 130 s.

Si prende atto, quindi, anche nell'ambito della teoria generale del diritto, dell'esistenza, all'interno dell'ordinamento statale, di una serie di sottosistemi qualificabili come ordinamenti settoriali, che perseguono la realizzazione di interessi a carattere settoriale.

Questo è il caso dell'ordinamento sportivo, rispetto al quale lo Stato ha lasciato che i più significativi profili della vita sportiva fossero regolamentati, in via esclusiva, dalle stesse formazioni sociali che vi partecipano e ne perseguono lo sviluppo.

Tale autonomia dell'ordinamento sportivo italiano è avvallata sia dal diritto positivo che dalla prassi rilevante in materia.

Infatti l'articolo 1 del d.l. 19-8-2003 n.220 recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva, poi convertito nella l.280/2003, afferma che la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale. Su questo punto si potrebbe innestare la classica questione relativa alla natura di tale autonomia, se si tratti di autonomia originaria o derivata, ossia se il riconoscimento positivamente statuito in una legge dello stato significhi sostituzione originaria dell'ordinamento sportivo a quello statale, ovvero se si tratti di una autonomia che si illumina di luce riflessa, per così dire, che gli proviene dall'ordinamento statale³.

L'esistenza di un pluralismo ordinamentale viene espressa anche nella nostra Carta Costituzionale mediante il riconoscimento delle «formazioni sociali» come momento di espressione della personalità e delle attitudini dell'individuo, dei principi di «autonomia» e «decentramento», del diritto di associazione in generale.

Siffatto pluralismo è ribadito nel «nuovo» articolo 117 comma 3 Cost., il quale apertamente parla di «ordinamento sportivo»: questo ter-

mine presente in un atto normativo di tale rilevanza dovrebbe essere dirimente anche se nei fatti non lo è.

Tuttavia analizzando il diritto positivo e le dinamiche dei rapporti tra Stato italiano e tale formazione sociale si può scorgere come, in sostanza, accanto allo Stato, che persegue interessi generali di tutta la collettività, vengono riconosciute e garantite tutta una serie di Istituzioni (per dirla con il Santi Romano), spesso frutto ed espressione dell'associazionismo di natura privatistica, che perseguono un interesse al pari collettivo ma settoriale, le quali, nell'ambito del decentramento delle funzioni amministrative, svolgono le loro funzioni stabilendo proprie organizzazioni e ponendo in essere una propria normazione, distinta e separata da quella statale.

Detto ciò sembra evidente come il sistema sportivo ha sempre evidenziato le proprie specificità e di conseguenza rivendicato la propria autonomia sia dall'ordinamento giuridico statale che dagli altri ordinamenti autonomi, mediante la predisposizione di una normativa settoriale e di rimedi giurisdizionali interni ed esclusivi.

E' in questo contesto che, dopo una prima fase di scarsa attenzione da parte dello Stato nei confronti del fenomeno sportivo, si da avvio ad una fase di regolamentazione e normazione del fenomeno.

Quindi la rilevanza del fenomeno dell'associazionismo sportivo, unitamente ad altri eventi storico-politici, determina una sempre maggiore ingerenza statale in materia.

La tappa di partenza questo processo è costituita, a livello normativo, dalla legge 16 febbraio 1942, n.426, istitutiva del C.O.N.I. (Comitato Olimpico Nazionale Italiano) e con il regolamento di attuazione approvato con D.P.R. 28 marzo 1986, n. 157. Mediante tale legge veniva regolamentato in maniera organica l'ambito di operatività del CONI, riconoscendogli la quali-

³ E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, 1960, 39 s.

fica di ente pubblico, dotato del compito di organizzare e potenziare lo sport nazionale; riservando molteplici poteri di intervento e di controllo al Ministero del turismo e dello spettacolo e del Ministero del Tesoro e delle Finanze.

Tale qualità di ente pubblico veniva sanzionata in maniera ufficiale con la legge 20 marzo 1975, n.70, che procedeva all'inclusione del CONI nella tabella V degli enti pubblici parastatali, preposti ad attività sportive, turistiche e del tempo libero.

La personalità giuridica di diritto pubblico del CONI venne consacrata, nuovamente, per un migliore svolgimento delle proprie funzioni, nel preambolo del d.lgs. 23.7.1999, n. 242, il quale, abrogando la legge n.426 del 1942, disponeva il riordino dell'ente e, con l'articolo 1, ne ha confermato la natura pubblica e lo ha posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali⁴. L'art. 2, sostituito dall'art. 1, 1° comma, del d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, ne ha precisato i compiti consistenti nell'organizzazione e nel potenziamento dello sport nazionale ed in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le manifestazioni nazionali e internazionali finalizzate alla preparazione olimpica; nell'adozione di misure di prevenzione e repressione dell'uso di sostanze che alterano le normali prestazioni fisiche degli atleti (doping); nella promozione della massima diffusione della pratica sportiva anche per i disabili; nell'assunzione e promozione di iniziative contro la discriminazione e la violenza nello sport.

3. L'inquadramento delle Federazioni Sportive Nazionali: profili legislativi e prassi

Nello schema predisposto dalla legge del 1999 si scorge, però, una differenza sostanziale con

la precedente normativa, per quanto riguarda l'argomento che qui ci interessa: la natura giuridica delle Federazioni Sportive Nazionali.

Queste entità, ex art. 5 l. n. 426/1942, inizialmente figuravano fra gli organi centrali del CONI, definizione intesa in senso tecnico nella prevalente interpretazione e, quindi, nel senso di un riconoscimento della natura pubblica delle federazioni in genere.

Proseguendo nell'evoluzione legislativa, tuttavia, l'articolo 14 della legge n.91 del 1981, affermava l'autonomia delle federazioni sportive nazionali introducendo diversi elementi innovativi, ossia non limitandosi più a riconoscere unicamente gli aspetti autonomi e autoorganizzativi dell'ordinamento sportivo, ma disciplinandone gli effetti esterni, in particolare delle federazioni, dando il là ad un orientamento, in passato qualificato come unanime, secondo cui le federazioni costituivano una sorta di medaglia a due facce (o «Giano bifronte» come si soleva definirle), in quanto associazioni di diritto privato incardinate in un apparato pubblico; poiché presentavano un duplice aspetto: l'uno di natura pubblicistica, riconducibile all'esercizio di funzioni pubbliche a queste delegate dal CONI, l'altro di natura privatistica, attinente alle attività poste in essere dalle federazioni stesse e ad esse sole facenti capo.

Tali organi erano retti dal principio di democrazia interna e godevano di autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, ma sempre sottoposti alla vigilanza del CONI, del cui personale si servivano le suddette federazioni.

A seguito però dell'entrata in vigore del succitato d.lgs. 242/1999, l'intera legge del 1942 e successive modificazioni (come quella del 1981) vennero abrogate, portando ad un cambiamento profondo del regime di funzionamento e della stessa natura delle Federazioni sportive nazionali.

Infatti con la disciplina di riordino, introdotta nel 1999 con il cosiddetto «decreto Melandri»,

⁴ SANINO-VERDE, *Il Diritto Sportivo*, terza edizione, Padova 2011, 57ss.

ex art.15 del d.lgs. 242/99 viene espressamente attribuito alle federazioni sportive nazionali (non più incluse nel novero degli organi del CONI), la natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato, che non perseguono fini di lucro e che sono disciplinate, per quanto non previsto nel decreto stesso, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo, diventando impossibile affermare che esse siano strutturalmente di diritto pubblico in tutto⁵, o in parte⁶.

Infatti, adesso, le Federazioni sono considerate soggetti privati in qualsiasi circostanza per espresso dettato legislativo⁷: si è posta cioè fine alla duplice, quindi ambigua, natura delle federazioni sportive nazionali, recidendo il legame strutturale che le univa al CONI, impedendo ogni ricostruzione in senso pubblicistico della loro struttura, nonché evitando un loro incardinamento in un ente pubblico in qualità di organi del medesimo.

La natura privata delle federazioni ha trovato fondamento, oltre che nella lettera della legge, anche nello specifico riferimento al momento di genesi di tali enti, che vede infatti l'aggregazione spontanea e volontaria di soggetti, società ed associazioni per il perseguimento di un

comune obiettivo, ossia lo svolgimento di una specifica attività agonistica, con la previsione di un intervento del CONI solo successivo alla genesi⁸.

Il fondamento della natura privata delle federazioni è rinvenibile anche in una più articolata opinione che, oltre ad aver rilevato come l'ingresso dei vari soggetti nell'ambito sportivo di competenza della federazione avvenga su base esclusivamente volontaria e non per un atto di imperio di una autorità dotata di poteri pubblicistici, basandosi quindi esclusivamente sul presupposto dell'accettazione convenzionale delle regole che tale organizzazione si è liberamente data⁹; rileva come, anche a voler ammettere che esse siano organi del CONI, lo diventerebbero solamente nel momento in cui 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»¹⁰.

Tuttavia, ai sensi del d.lgs. ultimo citato, tale personalità giuridica viene loro conferita solamente previo riconoscimento da parte del CONI (art.15 commi 5 e 6), che ne deve approvare inoltre i bilanci (comma 3). Va poi aggiunto che gli statuti delle federazioni nazionali e simili devono recepire alcune clausole tipiche, tra cui, come detto sopra, quelle sui principi di democrazia interna nonché di partecipazione inclusiva e paritaria all'attività sportiva posta in essere, e tutto ciò in armonia con gli indirizzi provenienti dall'ordinamento sportivo na-

⁵ Nel regime previgente, v. ad es. G. BONGIORNO, *Giustizia comune e giustizia sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1964, 23; F. MONGIARDO, *Le Federazioni sportive sono organi del C.O.N.I.*, ivi, 1955, 237 ss.; L. TRIVELLATO, *Considerazioni sulla natura giuridica delle federazioni sportive*, in *Dir. soc.*, 1991, 147 ss. Comunemente, e giustamente, questa era la prospettiva della giurisprudenza: cfr. ad es. Cass. civ., sez. un., sent. n. 2028/1968, in *Foro it.* 1968, I, 2792 s.; Id., sent. n. 2725/1979, ivi 1979, I, 1118; T.A.R. Lazio, sez. III, sent. n. 878/1983, in *Foro amm.* 1984, 734; Id., sent. n. 4/1984, ivi 1275 ss.

⁶ S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del «parastato»*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 117 ss.; A. CLARIZIA, *La natura giuridica delle federazioni sportive anche alla luce della legge del 23 marzo 1981, n. 91*, ivi 1983, n. spec., 210 ss.

⁷ A. DE SILVESTRI, *Le qualificazioni giuridiche dello sport e nello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1992, 297 s.; F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano 1975, 202 ss.; F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano 1985, 32 s.

⁸ In tal senso, I. MARANI TORO e A., *Gli ordinamenti di liberazione*, in *Riv. dir. sport.*, 1977, 143 ss.

⁹ In questo senso, A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in AA.VV., *Saggi di diritto sportivo*, Milano 1999, 28.

¹⁰ JANNUZZI, *Per la legittimità della giurisdizione sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1955, 255).

zionale ed internazionale, ossia di CIO e CONI (così recita l'art.16 comma 1).

Posto quanto menzionato, risulta evidente come, tramite il CONI, l'autonomia privata venga posta fortemente sotto tutela da parte dello Stato. Situazione inevitabile, soprattutto se si tiene conto del dettato dell'articolo 15 comma 1 del d.lgs. 242/99, il quale, affermando il succitato obbligo di svolgimento dell'attività delle federazioni in armonia con gli indirizzi del CIO e del CONI, specifica che tale obbligo di armonizzazione deriva, in particolare, «anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello Statuto del CONI».

E' evidente, a mio parere, come sia difficile pervenire ad una definizione certa, sulla sola scorta del dettato normativo, di quali «specifici aspetti» dell'attività delle federazioni abbiano valenza pubblicistica, non risultando illuminante a tal fine il richiamo agli indirizzi del CIO e del CONI, in quanto, in relazione a questi, è configurabile unicamente nei confronti del CONI una relazione con un ente pubblico.

A tale scopo di distinzione della tipologia di attività risulta utile, in quanto abbastanza preciso, l'articolo 23 comma 1 dello Statuto CONI, il quale parla di: ammissione e affiliazione di società, associazioni sportive e singoli tesserati, revoca o modificazione di tali provvedimenti, controllo sul regolare svolgimento di competizioni e campionati professionistici, utilizzazione di contributi pubblici, prevenzione e repressione del doping, attività per la preparazione olimpica e di alto livello, formazione dei tecnici, utilizzazione e gestione di impianti pubblici. Nonostante la chiarezza e la precisione di tale comma, il legislatore crea immediatamente confusione al successivo comma 1-bis, in cui in maniera criptica aggiunge «La valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche connesse». Stando alla

lettera vorrebbe dire che un insieme di atti di natura meramente privatistica andrebbe a costituire, artificiosamente, un'attività di diritto pubblico.

Tale problema non risulta risolvibile in via esegetica, avvalendosi del modello di Pubblica Amministrazione che agisce *jure privatorum*, in quanto la legge parla espressamente di privati. La sola via percorribile sembrerebbe quella che riprende l'istituto del «servizio pubblico oggettivo» ex art. 118 comma 4 Cost., che pare adattarsi bene alla questione, anche se alla fin dei conti le Federazioni, anche assumendo che abbiano una concessione ex lege, sono, pur sempre, assoggettate a controlli ed interventi pubblici molto penetranti, che mal si conciliano con tale istituto¹¹.

Questa impostazione legislativa riguardante le federazioni sportive nazionali ha assunto nel tempo anche ricadute in un altro settore riguardante il fenomeno sportivo in generale: il versante della giustizia sportiva.

Infatti, successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n.242 cit., è stato sostenuto come le notevoli modifiche apportate da tale strumento imponessero una rivisitazione dei rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale, dal momento che la portata innovativa di tale decreto permetteva di configurare un sistema di giustizia sportiva incentrato su di un vero e proprio potere disciplinare spettante alle Federazioni - in quanto associazioni - sui propri associati, configurando quindi i regolamenti federali come semplici atti interni e dunque privi

¹¹ Infatti, sulla scorta dei principi legislativi, l'art. 23 ult. cit. dispone che la Giunta nazionale: anzitutto, «stabilisce i criteri e le procedure attraverso cui garantire la rispondenza delle determinazioni federali ai programmi del C.O.N.I.» (comma 1-ter); poi, approva i bilanci delle Federazioni e «stabilisce i contributi finanziari in favore delle stesse, eventualmente determinando specifici vincoli di destinazione» (comma 2); infine, vigila sul corretto funzionamento degli organi federali potendo, in caso di violazioni o irregolarità di rilievo, proporre al Consiglio nazionale la nomina di un Commissario (comma 3).

di una efficacia nei confronti dello Stato, costituendo solamente lo specchio di quell'autonomia privata ad esse riconosciuta ex art. 16 c.c., ritenendo conseguentemente la affiliazione (e la eventuale fuoriuscita) dei soggetti nella comunità sportiva non più materia di atti amministrativi ma bensì semplici atti di natura privata, tanto da ravvisare nel tesseramento di un atleta un mero atto di natura negoziale, posto in essere tra l'atleta stesso e la Federazione di appartenenza, e *a fortiori* sottoposto alla disciplina dell'art.24 c.c., ridefinendo in materia la competenza del giudice ordinario¹².

Ciononostante è stato sostenuto che la qualificazione delle Federazioni come associazioni dotate di personalità giuridica di diritto privato non abbia risolto il dibattito a favore della giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria in ogni ipotesi di decisione federale, perché la stessa legge di riordino del CONI riconosce, come è stato riportato in precedenza, che determinati profili dell'attività delle federazioni assumono rilievo pubblicistico, e si tratta, stando allo Statuto del CONI, proprio di quei provvedimenti federali maggiormente suscettibili di incidere su situazioni soggettive protette in capo ai privati.

In questa direzione si è sostenuto anche che l'espressa enunciazione del principio dell'art.16 d. lgs. n.242 cit. («Le federazioni sportive nazionali sono rette da norme statutarie e regolamentari sulla base [...] del principio di partecipazione dell'attività sportiva da parte di chiunque in condizione di parità e in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale e internazionale») dovrebbe comportare l'introduzione della possibilità di sindacato da parte del CONI, nonché dell'autorità giudiziaria, in sede di determinazione statutaria delle condizioni di affiliazione e tesseramento alla federazione, determinando conseguentemente, nonostante la federazione costituisca una asso-

ciazione di diritto privato e quindi non sia soggetta ad un obbligo legale di contrattare con alcuno, l'imposizione di un vincolo legale all'autonomia dell'associazione, ancorandola al principio di non discriminazione, parità e massima partecipazione di tutti. Ne conseguirebbe, in astratto, l'ammissibilità di un sindacato del giudice ordinario sulle clausole statutarie che impongano ingiustificate discriminazioni alle nuove adesioni.

Anche la giurisprudenza sembra, pur con posizioni differenziate, aver riconosciuto la duplice natura delle federazioni a criterio base per il riparto della giurisdizione, affermando il difetto assoluto della giurisdizione statale in caso di controversie concernenti norme tecniche disciplinanti lo svolgimento delle competizioni sportive¹³, ravvisando, inoltre, una connessione legale molto stretta tra autonomia privata dei gruppi ed immunità dal diritto statale, con la conseguenza che i provvedimenti di giustizia endoassociativa, adottati in base agli statuti e ai regolamenti federali, godono della stessa insindacabilità esterna di cui gli atti associativi sono dotati per espresso dettato costituzionale (art.18 Cost. e art. 1322 c.c.)¹⁴.

E' stato inoltre aggiunto che non è possibile ignorare come l'autonomia delle federazioni vada temperata con altri valori della Costituzione posti a presidio della persona umana, con riguardo in particolare al diritto di libertà e al lavoro, non potendosi sostenere, in nome degli scopi comuni perseguiti dalla federazione, l'indiscriminata soccombenza degli interessi dei singoli di fronte ad ogni possibile abuso vessatorio delle medesime federazioni¹⁵.

¹³ Cfr., in questi sensi, SFERRAZZA

¹⁴ In tali termini, v., da ultimo, FORLENZA

¹⁵ RUOTOLO, *Giustizia sportiva e Costituzione*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 407 s., il quale rimarca infatti come l'applicazione della teoria della pluralità degli ordinamenti non implichi affatto l'abbandono del singolo alle vessazioni inflitte dai poteri privati proprio perché non si traduce nella negazione di limiti per la giustizia endoassociativa,

¹² F. LUISSO, *La giustizia sportiva*, Milano 1975, 79 ss

In linea con le opinioni, sopra richiamate, che continuano a riconoscere una doppia natura alle federazioni, si pone una pronuncia della Corte di Cassazione¹⁶, la quale statuiva -in merito ad un rapporto di conferimento di incarico professionale di consulenza e difesa nell'ambito di un contenzioso tributario da parte di una federazione sportiva nazionale- per omessa applicazione e conseguente mancato versamento delle ritenute di acconto su contributi e premi vari erogati dalla federazione conferente alle società sportive nonché ai tesserati- che il contratto d'opera dovesse essere, nel caso di specie, assoggettato alla forma scritta e dovesse rispettare la normativa sulla contabilità dello Stato¹⁷; sulla stessa lunghezza d'onda si pone un ulteriore *dictum* della Suprema Corte secondo il quale il rapporto di lavoro del dipendente della federazione, che svolga mansioni di carattere amministrativo presso la sede centrale, ha natura pubblicistica, sicché la costituzione di fatto di tale rapporto è in violazione delle norme imperative che presiedono alla costituzione dei rapporti di lavoro pubblico, per cui ne deriva l'inapplicabilità della tutela legale relativa ai licenziamenti illegittimi¹⁸.

implicando semmai « il contemperamento tra il principio personalista e il principio pluralista, la necessità dell'individuazione di limiti ai poteri privati che, anche quando assumono la veste di formazioni sociali, sono sempre soggetti alla regola dell'armonia con il quadro dei valori costituzionali

¹⁶ Cassazione civile sez. II 03 dicembre 2010 n. 24646

¹⁷ Per la doppia natura delle federazioni sportive nazionali, v., in giurisprudenza, tra le altre: Cass., sez. un., 11 ottobre 2002 n. 14530, in *Diritto e giustizia*, 2003, n. 3, p. 20 ss.; Cass. 12 luglio 1995 n. 7640, in *Riv. dir. Sport.*, 1995, 75; e, tra i giudici di merito, Pret. Roma 10 novembre 1997, ivi, 1997, 550; in dottrina, cfr.: G. NAPOLITANO, *La riforma del Coni e delle federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 118 ss.; TRIVELLATO, *Spunti di riflessione su Coni, ordinamento sportivo e rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento a fini generali*, in *Dir. soc.*, 2000, 61 ss.

¹⁸ Cfr., al riguardo, Cass. 4 marzo 2009 n. 5217, cui adde Cass., sez. un., 21 novembre 2002 n. 16427, che in sede di regolamento di giurisdizione proprio in ragione della na-

4. L'effettiva portata della riforma introdotta dal D. Lgs. n. 142 del 1999

Risulta evidente, alla luce delle considerazioni sopra esposte, come la tesi della doppia natura delle Federazioni Sportive Nazionali finisca per svilire e ridimensionare la portata innovativa della riforma posta in essere dal d. lgs. cit., ed in particolare dal suo articolo 15 comma 2, che, nella lettera e nelle intenzioni del Legislatore delegato, intendeva attribuire alle federazioni sportive la capacità di agire all'interno dell'ordinamento come soggetti di diritto privato e non più come organi del CONI, di fatto determinando un surrettizio ritorno alla disciplina previgente.

Invero, una volta giunti al riconoscimento della natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato alle Federazioni sportive nazionali – e quindi, si ribadisce, non più organi del CONI – sussistono delle notevoli riserve nei confronti di quelle tesi che finiscono per negare, in maniera sostanziale, il carattere innovativo del dettato normativo del decreto di riforma, soprattutto quando tali tesi, sul presupposto della doppia natura di dette federazioni, attribuiscono natura di atti amministrativi al tesseramento degli atleti, alla loro radiazione, ai provvedimenti di affiliazione delle società, alle iscrizioni ai campionati, insomma ad ogni atto o provvedimento avente ad oggetto il momento genetico o terminale dell'attività agonistica.

Difatti, risulta essere elemento imprescindibile del riconoscimento e della sussistenza di qualunque associazione una libera, incondizionata ed autonoma aggregazione di persone che ne

tura pubblica del rapporto lavorativo ha riconosciuto la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per il periodo precedente al 30 giugno 1998; e, negli stessi sensi, ancora, Cass., sez. un., 4 luglio 2002 n. 9890; e Cass., sez. un., 19 giugno 1998 n. 5763).

condividano i valori fondanti, che andranno poi tutelati da una giustizia endoassociativa attraverso forme sanzionatorie variegate, ma comunque di natura interna.

Al riguardo appare opportuno ricordare come la dottrina civilistica abbia in un'ottica meramente privatistica riconosciuto con i summenzionati limiti la validità delle clausole statutarie delle associazioni che riservano a organi di giustizia interna la definitiva composizione delle controversie¹⁹, e come sia stato sostenuto con un puntuale *iter* argomentativo — risalente nel tempo ma ancora valido pur dopo l'entrata in vigore della l. n. 280, cit. — che nei casi in cui i provvedimenti federali intervengano su materia disponibile, la clausola di riserva deve considerarsi valida sia nel suo contenuto punitivo (obbligo di devolvere le controversie interne e dunque il giudizio in ordine all'applicazione delle regole del gruppo a organi endoassociativi) sia nel suo contenuto negativo (divieto di devolvere al giudice statale sia le medesime controversie rimesse alla competenza degli organi federali sia il giudizio in ordine alla corretta applicazione delle regole del gruppo, fino a che non sia pronunciato l'organo interno competente)²⁰, seppure si sia poi precisato di volta in volta: che il ricorso all'autorità giudiziaria è consentito comunque «quanto meno per le nullità procedurali»²¹; che tutte le sanzioni disciplinari sono suscettibili di impugnazione davanti al giudice ordinario con la sola eccezione di alcune sanzioni morali prive di rilevanza patrimoniale, quali il

biasimo o la censura; e che devono ritenersi comunque invalide tutte quelle clausole che contengono la rinuncia assoluta e generalizzata nonché in via preventiva al diritto costituzionale di ricorrere alla giurisdizione statale, sanzionando la mancata osservanza di tale clausola con lo scioglimento del vincolo associativo²².

Le precedenti considerazioni, dirette a denunciare un sostanziale svuotamento contenutistico della natura associativa delle federazioni, trovano conforto nell'assunto di chi ha opportunamente rilevato come l'atteggiamento dei giudici si mostri, in materia di sanzioni disciplinari, particolarmente invasivo e capace di trasformarsi in un pericolo per l'autonomia dell'ordinamento sportivo. Al riguardo pur precisando che il controllo su dette sanzioni è consentito solo allorché le stesse non esauriscano le loro ricadute nell'ambito strettamente sportivo per incidere anche nell'ordinamento generale — perché una diversa opinione finirebbe per fare dubitare della legittimità della riserva a favore dell'ordinamento sportivo²³ — si rileva come di fatto si finisca per fare refluire nell'ordinamento statale anche le sanzioni meno severe e, persino, quelle temute, che non hanno alcuna efficacia esterna²⁴.

¹⁹ BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975, 267 ss.

²⁰ Così DE SILVESTRI, *Le qualificazioni giuridiche dello sport e nello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1992, 298, secondo il quale dall'affermata natura associativa delle federazioni nazionali sportive ne dovrebbe derivare che le sanzioni disciplinari debbano essere riguardate dallo Stato come pene private, così come ogni altra sanzione di associazioni non necessariamente strutturate in ordinamento.

²¹ Cfr., in tal senso, C.M. BIANCA, *Le autorità private*, Napoli 1977, 49

²² In tali sensi, cfr. A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento giuridico*, cit., 41; FRASCAROLI, *Sport*, cit., 528 s.

²³ Per tale precisazione, cfr. Tar Lazio, sez. III-ter, ord. 22 agosto 2006 n. 4666 e 4671, in *Foro it.*, 2006, III, 538, relative alle vicende note come «calciopoli» — oggetto di interventi ripetuti degli organi della giustizia sportiva delle federazioni giuoco calcio nell'estate del 2006 — che hanno visto all'esito dei procedimenti disciplinari il commissario straordinario nominato dalla Figc stabilire che mentre per la stagione 2004-2005 il titolo di campione d'Italia doveva rimanere vacante, quello per la stagione 2005-2006 andava assegnato all'Inter (squadra che, tenuto conto delle sanzioni, risultava prima classificata).

²⁴ Sul punto, *amplius*, VIGORITI, *Giustizia sportiva*, in *Il diritto. Enc. giur. del Sole-24Ore*, diretta da PATTI, VII, Milano 2007, 124 s., che — dopo avere evidenziato come gli enti inter-

In questo quadro estremamente articolato delle opinioni formatesi sulle problematiche esaminate, si è più volte ribadita la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo: nelle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione di società sportive al campionato e di loro retrocessione; nelle liti relative all'ammissione e all'affiliazione alle federazioni di società, associazioni sportive e di singoli tesserati; e ancora in quelle attinenti all'organizzazione e allo svolgimento delle attività agonistiche²⁵ e infine, come detto, anche in quelle relative alle irrogazioni di sanzioni disciplinari ai tesserati, compresi gli arbitri, i loro designatori e i dirigenti federali²⁶.

nazionali siano fermissimi nel vietare qualsiasi forma di controllo da parte del giudice statale sulle decisioni degli organi sportivi di tutela ma che, nonostante ciò, non si rinvenga non solo in Italia alcuna disponibilità al riguardo — rileva poi come sia tuttavia necessario trovare un criterio ragionevolmente restrittivo, del tipo di violazione di legge foriera di un serious and irreparable harm americano, o altro, che comunque risulti rispettoso delle prerogative della giustizia sportiva.

²⁵ Cfr., al riguardo, tra le altre, Cons. St., sez. VI, 9 luglio 2004 n. 5025, con nota di GIOIS, *Le funzioni di giustizia delle federazioni sportive e della camera arbitrale Coni nelle controversie che la l. 280 del 2003 affida al giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 997.

²⁶ Per il riconoscimento della giurisdizione amministrativa: in caso di esclusione di una squadra di calcio dal campionato in quanto incidente sullo status soggettivo legittimante l'accesso all'attività sportiva, cfr. Tar Sic., sez. Catania, ord. 14 settembre 1993 n. 802, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 441; per l'azione proposta da una società calcistica per la declaratoria di nullità del provvedimento d'irrogazione della retrocessione in sede inferiore, cfr. Trib. Genova 27 agosto 2005, in *Corr. merito*, 2005, 1161, con nota di BELFIORE, *È costituzionalmente legittima la giurisdizione esclusiva del Tar in materia sportiva?*; per il caso di inibizione per cinque anni dall'attività in precedenza svolta (e di un'ammenda) ai danni di un ex dirigente di una società sportiva responsabile della commissione di un illecito sportivo, cfr. Tar Lazio, sez. III-ter, ord. 22 agosto 2006 n. 4666, cit.; e ancora, nel caso di squalifica per quattro mesi e della soggezione per altro quattro mesi dopo la squalifica a controlli senza preavviso in caso di violazione da parte di un calciatore professionista del regolamento dell'attività

Non sono mancate di contro pronunce che hanno riconosciuto il difetto assoluto di giurisdizione sulla domanda diretta a ottenere il sindacato sulle decisioni prese dagli organi di giustizia sportiva in sede di verifica della regolarità di una competizione agonistica e in applicazione delle norme tecniche regolanti la condotta di gara²⁷, perché a fronte di provvedimenti emessi in sede di verifica dei risultati delle gare — e in applicazione delle norme interne dell'ordinamento sportivo — non si configurano posizioni di interessati qualificabili come diritti soggettivi o come interessi legittimi.

Alla stregua di quanto sinora esposto, ribadendo quanto è stato già in precedenza affermato, va rilevato che — al di fuori di quelle ipotesi in cui è la legge stessa a prevedere posizioni di interesse legittimo secondo « il principio di tipicità degli atti amministrativi » — va fatto riferimento al fine di risolvere il problema della giustiziabilità degli atti posti in essere dalle federazioni, quali « private autorità », alle norme del codice civile e in particolare agli art. 16, 23 e 24, non potendosi far rivivere espressamente o surrettiziamente la tesi della doppia natura delle federazioni assegnando apodittica natura pubblicistica ad attività federali, asseritamente ricomprese fra le finalità del Coni, per trarne conseguenze in ordine alla loro giurisdizione, così come è stato più volte ritenuto dai giudici amministrativi.

Con la l. n. 280, cit. — emanata al fine di risolvere i problemi contingenti legati, come si è già ricordato, al calcio e al regolare svolgimento del campionato, analogamente a quanto era già accaduto in occasione della l. 23 marzo 1981 n. 91 — si è tentato di dare organicità al comples-

antidoping, cfr. Tar Lazio, sez. III-ter, 19 aprile 2005 n. 2801.

²⁷ Cfr. Trib. Venezia 2 ottobre 2004, con nota di IZAR, *Obbligo di lealtà sportiva e inadempimento contrattuale: rapporti tra giustizia sportiva e giustizia di Stato*, in *Contratti*, 2005, 865.

so sistema giurisdizionale in materia sportiva, disciplinando i rapporti tra la giustizia statale e la c.d. «giustizia sportiva» attraverso la delimitazione dei rispettivi ambiti di operatività, sino a quel momento tracciati da oscillanti indirizzi giurisprudenziali succitati.

Più specificatamente, con l'art. 2 l. n. 280, cit. si è inteso riservare all'ordinamento sportivo, da un lato, l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie del suddetto ordinamento e delle sue articolazioni — al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive — e, dall'altro, la valutazione dei comportamenti rilevanti sul piano punitivo e l'irrogazione e applicazione delle relative sanzioni disciplinari.

Al riguardo va premesso che lo svolgimento di qualsiasi attività agonistica, soprattutto a livello professionistico, non può prescindere dall'osservanza di ben individuate disposizioni tecniche, che costituiscono le regole alle quali i contendenti devono sottostare al fine di assicurare la regolarità dello svolgimento e dei risultati della gare. Tali disposizioni, come è stato osservato, presentano l'aspetto strutturale delle norme giuridiche e assumono carattere di indisponibilità, «a tutela di un necessario principio di uniformità dell'attività sportiva e dei risultati atletici ad essi connessi, anche in ragione di un indispensabile criterio di garanzia della *par condicio* dei gareggianti»²⁸. La loro osservanza, poi, nel corso delle diverse competizioni è assicurata nel calcio — come in ogni altra disciplina — dall'arbitro, che quale tipico organo di giustizia sportiva è chiamato ad adottare sul campo di giuoco decisioni definitive di natura disciplinare (ad esempio, l'espulsione di un giocatore) o tecnica (ad esempio: l'annullamento di un goal per fuorigioco, l'assegnazione di un calcio di punizione o di un rigore), che da

sempre sono considerate insindacabili dal giudice statale²⁹.

Nella zona dell'indifferente giuridico sono, infatti, collocate non solo le questioni tecniche, ma anche quelle relative all'esercizio del potere punitivo delle federazioni, per essere anche queste espressione della loro autonomia privata che, comunque, pur nella totale irrilevanza per l'ordinamento statale, assicura ai soggetti sportivi una garanzia di tipo associativo modellato secondo schemi di diritto privato³⁰.

Nell'operare il riparto della giurisdizione si è poi voluto con l'art. 3 l. n. 280, cit., assegnare al giudice ordinario le vertenze di carattere c.d. «economico», tra le quali devono farsi rientrare quelle insorte tra società o tra società e tesserati, ivi comprese quelle di lavoro che coinvolgano sportivi professionisti, in linea con quanto già in precedenza era stato più volte statuito dalla giurisprudenza di legittimità³¹.

E sempre con l'art. 3, cit. — modificato sul punto dal d. lgs. 2 luglio 2010 n. 104 (recante il nuovo codice del processo amministrativo) — si è infine attribuito alla giustizia amministrativa una sorta di competenza residuale per tutte le controversie che, per non essere riservate

²⁹ Così VIDIRI, *Il caso Maratona: la giustizia sportiva e quella ordinaria a confronto*, in *Foro it.*, 1991, III, 337.

³⁰ In questi sensi, cfr. Cass., sez. un., 23 marzo 2004 n. 5774

³¹ Sulla giurisdizione del giudice ordinario, tra le tante, cfr.: Cass. 10 luglio 2006 n. 15612, in *Foro it.*, 2006, I, 3355, in materia di rapporto di lavoro tra la Fit e un suo dipendente; Cass., sez. un., ord. 1° ottobre 2003 n. 14666, in *Foro amm.*, 2004, 93, con nota di FERRARA, *Federazione italiana pallavolo e palleggi di giurisdizione: l'autonomia dell'ordinamento sportivo fa da spettatore?*, in una controversia avente per oggetto l'impugnativa della deliberazione con la quale la Federazione italiana pallavolo (Fipav), tenendo conto dell'irregolare tesseramento di un atleta, ha determinato la classifica del campionato in ragione della configurabilità come diritto soggettivo della situazione denunciata, cui adde, in epoca più risalente, Cass., sez. un., 1° marzo 1983 n. 1531, con riferimento a una domanda di un giocatore professionista contro una società sportiva per il pagamento dell'indennità di anzianità e della tredicesima mensilità e per la regolarizzazione della posizione contributiva.

²⁸ Cfr., in questi precisi termini, FRASCAROLI, cit.

alla giustizia sportiva e non attribuite alla cognizione del giudice ordinario, hanno ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle federazioni sportive nazionali. E, su tale premessa, si è poi affermato che l'esame complessivo del testo legislativo conduce a ritenere che alla giustizia amministrativa vadano ora attribuite anche le controversie relative alle questioni delle affiliazioni e dell'ammissione alle federazioni sportive, fatti salvi, ovviamente, gli effetti della clausola compromissoria; e sempre in tale direzione si è detto che è ormai consacrata la giurisdizione del giudice amministrativo pure in ordine alle impugnazioni di sanzioni amministrative — diverse da quelle c.d. «tecniche» — inflitte a dirigenti sportivi, ad arbitri o a società calcistiche, ricordandosi al contempo come già prima dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 220, cit. la giurisprudenza avesse affermato la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo su controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di non ammissione di una società di calcio a un determinato campionato³².

In relazione alla giustizia sportiva è stato da più parti rilevato che anche le questioni di carattere disciplinare non possono essere considerate come riservate all'ordinamento sportivo allorché le stesse vengano ad assumere un effettivo rilievo per l'ordinamento statale in ragione della loro capacità di ledere posizioni soggettive qualificabili come diritti soggettivi o interessi legittimi, e, a fondamento di tale opinione, si è fatto richiamo al disposto del comma 2 dell'art. 1 l. n. 280, cit., secondo cui i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica vengono regolati in base al

³² Così SANINO, VERDE, *op. cit.*, 642 ss. Per una chiara, ragionata ed esauriente ricognizione di problematiche in materia in giurisprudenza — anche con specifico riferimento a provvedimenti di non ammissione di una società di calcio al campionato — v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. VI, 7 maggio 2001 n. 2546, in Cons. St., 2001, I, 1084; Cons. St., sez. VI, 30 settembre 1995 n. 1050, in *Foro it.*, 1996, III, 276.

principio dell'autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo.

Tale indirizzo è stato però ritenuto viziato per considerare non già il fatto sportivo in sé come condizione per radicare la competenza ma gli eventuali suoi riflessi economici. E a tale riguardo è stato osservato che si finisce così per violare la volontà del legislatore, che ha operato una scelta netta a favore dell'autonomia dello sport e di un'impostazione liberale del pluralismo ordinamentale pur avendo ovviamente «consapevolezza che l'applicazione di una norma regolamentare sportiva ovvero l'irrogazione di una sanzione disciplinare sportiva hanno normalmente grandissimo rilievo patrimoniale indiretto»; scelta questa che «l'interprete è tenuto ad applicare, senza potere sovrapporre la propria discrezionalità interpretativa a quella esercitata dal parlamento»³³. In prossimità dell'emanazione della l. n. 280, cit. era stato affermato che detta legge aveva normato il principio guida nella determinazione dei rapporti tra giudice statale e giudice sportivo secondo il quale la giurisdizione statale è sempre competente a decidere quando è in gioco la tutela, costituzionalmente garantita, di diritti soggettivi o di interessi legittimi, ma era stato contestualmente aggiunto che si trattava tuttavia di verificare quanto la scarna discipli-

³³ Così, al riguardo, tra gli altri, SFERRAZZA, *op. cit.*, 322, che conclude per l'esclusione delle controversie riservate agli organi della giustizia sportiva «tanto dalla giurisdizione del giudice ordinario quanto da quella del giudice amministrativo», essendo «per definizione di legge tali controversie [...] prive di ogni rilievo per il diritto statale». Per una diversa posizione, v., invece, SANINO, VERDE, *op. cit.*, 653, che evidenziano, infatti, come faccia sorgere dubbi di costituzionalità una opzione ermeneutica del dato normativo secondo cui sono devoluti alla giurisdizione esclusiva del giudice sportivo «tutti i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive», indipendentemente dalla loro rilevanza esterna.

na contenuta in materia di giurisdizione (art. 3) fosse coerente con il principio di esordio della legge; principio che — è bene rimarcare nuovamente — aveva affermato il riconoscimento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo.

E ancora, in epoca ben più risalente, a fronte già allora di una consistente incertezza sull'effettiva natura delle federazioni sportive, si auspicava — nella prospettiva di annunciate proposte sul lavoro professionistico nello sport e sulla configurazione penalistica dell'illecito sportivo — la necessità di una definitiva opzione per la natura pubblica o privata delle suddette federazioni al fine di evitare che ogni intervento dottrinale o giurisprudenziale in materia dovesse ripartire « *ab ovo*, ripercorrendo sempre tutte le tappe della questione sull'inquadramento dell'attività federale nel settore del diritto pubblico o nel settore del diritto privato »³⁴.

Orbene, una rivisitazione allo stato di problematiche — attestanti per quanto ora detto la permanenza di un cantiere sempre aperto — induce a considerazioni che, sebbene sollecitate da tematiche specifiche, finiscono per assumere una ben più ampia portata.

È di certo un dato difficilmente contestabile che il d. lgs. n. 242, cit. ha rappresentato attraverso il riconoscimento della natura privata delle federazioni sportive nazionali — non più organi del Coni — un importante passaggio per l'esplicito riconoscimento con la l. n. 280, cit. dell'autonomia sportiva, i cui effetti non potevano che essere funzionalizzati, in base alla sua *ratio*, a un maggiore operatività oltre che dell'autonomia negoziale delle federazioni anche di quella ordinamentale, con prevedibili ricadute — per il carattere sotto molti versanti innovativi dei suddetti interventi legislativi — sulla giustizia sportiva, e segna-

tamente su quella c.d. « tecnica ». Orbene, un *excursus* della giurisprudenza amministrativa e di quella ordinaria attesta come nella realtà fattuale le finalità legislative siano state spesso di fatto vanificate da opzioni interpretative che hanno in molti casi finito per ridurre eccessivamente l'autonomia dell'ordinamento sportivo limitandone oltre il dovuto il riconoscimento attraverso rigide opzioni ermeneutiche del disposto del comma 2 dell'art. 1 l. n. 280, cit. Opzione questa che, nel bilanciamento degli interessi in gioco, ha assegnato nella quasi totalità dei casi rilevanza pubblica a condotte relative a materie (quali l'organizzazione delle diverse discipline agonistiche, l'applicazione delle norme di carattere tecnico e l'irrogazione di sanzioni ai tesserati che tali norme hanno violato) di naturale e istituzionale competenza delle federazioni in quanto associazioni private, e sulle quali si è invece riconosciuto — al di là di qualche isolato precedente giurisprudenziale — la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Come è stato osservato occorre prendere realisticamente atto che la legge non ha raggiunto l'obiettivo di riservare in modo certo la disciplina di specifiche questioni all'ordinamento sportivo, né tanto meno l'altra, più generale, finalità di offrire finalmente parametri sicuri per distinguere le pretese endoassociative attualmente indifferenti da quelle che devono ritenersi giustiziabili perché fondate su diritti soggettivi o interessi legittimi³⁵.

³⁵ In questi sensi, DESILVESTRI, *La giustizia sportiva*, in *Diritto dello sport*, cit., 110 ss., che nel prevedere le difficoltà interpretative che si sarebbero presentate all'interprete rileva tra l'altro come l'indiscriminata ricomprensione di ogni comportamento rilevante sul piano disciplinare tra le questioni riservate all'ordinamento sportivo imporrebbe di sostenere l'indifferenza sul piano dell'ordinamento statale di sanzioni — quali la revoca dell'affiliazione, la radiazione e l'esclusione da un campionato professionistico — la cui giustiziabilità esterna è sempre stata invece ritenuta pacifica al di fuori di ogni ragionevole dubbio.

³⁴ In questi esatti termini, F. LUISO, *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali e questioni di giurisdizione*, in *Giust. Civ.*, 1980.

È innegabile che la non certo encomiabile formulazione del combinato disposto degli 1 e 2 d. lgs. 220, cit. — a seguito delle modifiche apportate l. n. 280, cit. — può determinare a seguito dei pronunziati della giurisprudenza la formazione del c.d. « diritto vivente », capace di trasformare di fatto il riconoscimento normativo delle natura privata delle federazioni sportive e con essa dell'autonomia dell'ordinamento sportivo in espressioni di scarsa rilevanza contenutistica. E da qui il pericolo di un intervento continuo, sistematico e assorbente sulla giustizia sportiva da parte di quella statale che — coniugato a una cultura volta a rimarcare sino a enfatizzarli i pure innegabili effetti socioeconomici ricollegabili all'esercizio dell'agonismo sportivo — può tradursi in una negazione di quegli spazi di autonomia e di libertà, a livello individuale o associativo, che devono connaturare l'ordinamento sportivo in un giusto equilibrio con quello statale³⁶.

Equilibrio che in verità è difficile trovare, con risultati resistenti nel tempo, risultando — in un assetto ordinamentale dello sport spesso lacunoso e per di più chiamato sempre più spesso a misurarsi anche con il diritto comunitario — compito oggettivamente arduo individuare le controversie sottratte alla giustizia sportiva e assoggettate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Difficoltà

³⁶ Osserva G. NAPOLETANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrativo sportivo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 1162, che l'intervento della giustizia statale nella controversie sportive può trovare giustificazione soltanto « se e nella misura in cui le istituzioni dello sport non risultino in grado di predisporre adeguate forme di tutela ». Per un analogo approccio teorico sulla giustizia sportiva, cfr., ancora, SFERRAZZA, *op. cit.*, 305 s. Osserva puntualmente GIACOMARDO, *Autonomia per le federazioni ed una delega in bianco al Coni*, in *Dir. giust.*, 2003, p.iii-iv, come sussista uno strettissimo legame tra autonomia privata dei gruppi e « zone di immunità dal diritto statale », dovendosi ritenere coesistente al riconoscimento della libertà di costituire l'associazione anche il rispetto delle determinazioni da questa assunte in ambito interno.

queste ricollegabili in buona misura a una normazione a contenuto del tutto generico, destinata come tale a disciplinare in maniera uniforme fenomeni sportivi estremamente articolati e enormemente differenziati anche sul versante delle ricadute sociali e degli interessi da tutelare. Al riguardo non può infatti sottracersi — anche a fronte di recenti approdi di diritto comunitario — di rilevare come nel determinare l'ambito di applicabilità della giustizia sportiva e di negare, conseguentemente, ogni tutela esterna, faccia sorgere consistenti riserve una normazione che regola e tutela nella stessa modo sia lo sport professionistico — che si caratterizza per la rilevanza degli interessi economici in gioco (specialmente dopo che la l. 18 novembre 1996 n. 586 ha legittimato il perseguimento dello scopo di lucro delle società sportive) — che quello dilettantistico, in cui la soglia di tutela da devolvere alla giustizia civile deve limitarsi ai casi in cui vengano lesi i diritti inviolabili della persona o venga limitata l'esercizio di libertà fondamentali³⁷.

³⁷ È opportuno sottolineare a sostegno della valorizzazione dell'autonomia sportiva che C. giust.Ue16 marzo 2010 in causa C-325/08, *Olympique Lyonnais Sasep. Bernard e Newcastle Ufc* (in *Riv. it. dir. lav.*, 2011, II, 181, con note di V. CAPUANO, *La libera circolazione dei calciatori nell'Unione Europea tra vecchie questioni e nuovi scenari: il caso Barnard*, e di SIOTTO, *Giocatori «promessa» e libera circolazione dei calciatori professionisti: la Corte di giustizia europea riconosce un indennizzo per la formazione*, p. 197) ha statuito che l'art. 45 Tfeue non osta — al fine di realizzare l'obiettivo di incoraggiare l'ingaggio e la formazione di giovani calciatori — a che a garanzia della società che ha curato la formazione venga versato un indennizzo nel caso che il giocatore, a termine del periodo di formazione, concluda un contratto come giocatore professionista con una società di altro Stato membro, sempre che si assicuri la realizzazione di detto obiettivo e non si vada al di là di quanto necessario ai fini del suo conseguimento. Orbene, i giudici di Lussemburgo non solo hanno con tale pronuncia più del passato valorizzato l'autonomia dei sistemi sportivi in un conteso di complesse e articolate relazioni tra differenti ordinamenti (europeo, nazionale e sportivo), ma hanno anche mostrato nei passaggi motivazionali del provvedimento di volere