



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

**Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)**

Pubblicata in internet all'indirizzo [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com)

*Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"*

**Direzione scientifica**

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

**Direttore Responsabile**

Gaetano Caputi

**Redazione**

Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

**FASCICOLO N. 2/2024**

Estratto

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

ISSN 2036-7821

#### Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, José Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

#### Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Coccozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

#### Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.



# La "lex sportiva" alla prova della sentenza "Superlega": il ruolo del C.O.N.I. nel riequilibrio degli assetti

**di Filomeno Rocco Fimmano'**

(Dottorando di ricerca nell'Università del Salento)

## Sommario

1. *Global sports law* e sovranità territoriali; - 2. L'impatto del calcio e dell'Unione Europea sull'ordinamento globale: "il caso Superlega"; - 3. La ibridazione regolatoria del fenomeno in Italia; - 4. Il sub-ordinamento del calcio tra plurisoggettività, organizzazione e normazione; - 5. *Deficit* di autoregolazione ed autoriforma ed intervento dello Stato; - 6. Il tormentato rapporto tra ordinamenti fino al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE sul "caso plusvalenze".

## Abstract

The sport system is historically based on the totem of the autonomy of the Olympic Movement vis-à-vis individual states and supranational governmental organizations even if this has been put at risk, in recent decades, by the "mutation" brought about by the professional sector and in particular from football. In essence, it has traditionally been stated that since sport is an individual and inviolable right of the individual, pre-existing states and their laws (and of a transnational nature so much so as to have preceded the so-called globalization), it does not tolerate government interference. In short, it is a reality which, although it certainly does not have the characteristics of extraterritoriality, tends to overcome the state "dimension" by vocation and therefore to counter interference in the regulation of its organization (and activities) and in the resolution of disputes concerning its associated by state jurisdictions.

\* Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review



### 1. *Global sports law e sovranità territoriale.*

L'ordinamento dello sport è storicamente fondato sul *totem* dell'autonomia del Movimento olimpico nei confronti dei singoli Stati e delle organizzazioni governative sovranazionali anche se ciò è stato messo a rischio, negli ultimi decenni, dalla "mutazione" impressa dal settore professionistico ed in particolare dal calcio. In buona sostanza si è tradizionalmente affermato che essendo lo sport un diritto individuale ed inviolabile dell'individuo, preesistente agli Stati ed alle loro leggi (e di carattere transnazionale tanto da aver preceduto la c.d. *globalizzazione*)<sup>1</sup>, non tollera le intromissioni governative. Si tratta insomma di una realtà che, pur non avendo certo i caratteri della *extraterritorialità*, tende a superare per vocazione la "dimensione" statale e quindi a contrastare ingerenze nella disciplina della propria organizzazione (e attività) e nella risoluzione delle controversie che riguardano i suoi associati da parte delle giurisdizioni statali.

Tuttavia, l'evoluzione della fenomenologia, non solo sul piano economico ed industriale, ma soprattutto sociale e politico, ha fatto sì che gli Stati nazionali (e le loro organizzazioni collettive sovranazionali) si siano sempre più interessati alla vicenda. Per un verso ciò corrisponde ad una comprensibile esigenza di garantire certezza e terzietà in un settore dove talora le regole possono apparire imposte dai più forti e comunque spesso modificate (od applicate) secondo i *desiderata* degli associati (divenendo una sorta di *ius singulare*), dall'altro mette a rischio la baricentrica "autonomia", minacciata spesso più dalla ricerca di spazi di potere pubblico e politico che dalla reale volontà di tutelare il settore. Le recenti decisioni della Corte di Giustizia europea sulla c.d. *Superlega*, precedute come vedremo da alcune prese di posizione delle Istituzioni politiche comunitarie, sono solo la conferma di questo *trend* già cominciato da anni. L'ingerenza ha fatto breccia in Europa per una ragione molto semplice: l'Unione è molto di più di una organizzazione internazionale tra Stati e quindi ha una capacità di intervento molto più simile a quella di uno Stato sovrano. A ciò va aggiunto che si tratta di un ordinamento transnazionale che quindi "si incontra" e "si scontra" con una fenomenologia, come quella sportiva, a sua volta transnazionale.

Ecco che la difesa dell'autonomia esige un modello in cui alcuni *deficit* auto-regolatori e di *governance* degli organismi associativi (meramente privatistici) trovino in una organizzazione pubblica settoriale la garanzia di funzionamento secondo principi e

---

<sup>1</sup> In verità, i rapporti privati transnazionali tendono sempre più a strutturarsi attraverso forme di auto-organizzazione e auto-regolamentazione spontanea per l'esigenza di una progressiva *transnazionalizzazione* del diritto, collegata evidentemente al fenomeno della globalizzazione. Gli Stati e le loro Organizzazioni internazionali spesso non sono grado di rispondere pienamente ed efficacemente alle esigenze ed aspettative di tutela, come storicamente capitò nel Medioevo per i mercanti e la "Mercatura" e poi nell'ultimo secolo per lo Sport, fenomenologia appunto cresciuta anche per effetto della globalizzazione (in tema cfr. L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010, 3 s.).



regole ispirate alla legalità e certezza del diritto, alla giustiziabilità, all'imparzialità, al buon andamento, alla trasparenza, al legittimo affidamento, alla ragionevolezza, alla funzionalità, alla proporzionalità, alla responsabilità ed alla libera concorrenza.

Ebbene, questa impostazione di regolazione e *governance*, ispirata ai criteri dell'*agire pubblico*, può trovare in Italia, nel Comitato olimpico nazionale (C.O.N.I.), il luogo del riequilibrio tra autonomia del settore e corretta applicazione dei citati principi, visti il ruolo e la natura giuridica dell'istituzione posta al vertice dello sport.

Ma procediamo per gradi. Lo sport è notoriamente strutturato su base internazionale e piramidale ed al vertice del movimento è posto il Comitato internazionale olimpico (C.I.O.)<sup>2</sup> che persegue il fine di organizzare e promuovere la fenomenologia a livello mondiale<sup>3</sup>, cui sono affiliati tutti i Comitati olimpici nazionali, costituiti allo scopo di organizzare e promuovere l'attività sportiva sui territori nazionali. In base alla Carta olimpica spetta al CIO esercitare una sorta di diritto al riconoscimento nei confronti delle Federazioni sportive internazionali ad esso affiliate, che organizzano e governano le singole discipline sportive, che configurano tanti "sub-ordinamenti"<sup>4</sup>.

Le Federazioni internazionali sono, quindi, come il CIO, ovvero organizzazioni non-governative<sup>5</sup> riconosciute dallo stesso quali responsabili della tutela e

---

<sup>2</sup> Si tratta di un'associazione dotata di personalità giuridica con sede a Losanna. A norma e per gli effetti degli artt. 60 e ss. del codice civile svizzero e dell'art. 56 della Costituzione elvetica sulla libertà di associazione ed in quanto tale soggetta alla giurisdizione svizzera per quanto riguarda la disciplina applicabile all'ente ed alle normali controversie fuori dall'ambito dell'attività istituzionale. In base alla regola 15: «*The IOC is an international non-governmental non-profit organization, of unlimited duration, in the form of an association with the status of a legal person, recognized by the Swiss Federal Council in accordance with an agreement entered into on 1 November 2000*» (al riguardo: F. LATTY, *Le Comité international olympique et le droit international*, Paris, 2001, 42 s.).

<sup>3</sup> Il Movimento olimpico si è strutturato sul piano organizzativo, assumendo la tipica caratteristica transnazionale, in occasione della organizzazione delle prime olimpiadi dell'era moderna nel 1896 ad Atene ed alla nascita del Comitato Internazionale Olimpico all'esito del Congresso internazionale degli sport atletici svoltosi, nel giugno del 1894, a Parigi su iniziativa del barone *Pierre de Coubertin*. Il diritto di esercitare un'attività sportiva è, dunque, concepito come diritto assoluto che non discende dagli ordinamenti nazionali moderni, ma preesiste ad essi, ricongiungendosi agli ideali praticati nelle competizioni che si tennero a Olimpia fin dal 776 a.c. Il Movimento comprende nel suo ambito il Comitato internazionale olimpico, i Comitati nazionali, i Comitati organizzatori dei giochi, le Federazioni internazionali degli sport olimpici, le Associazioni nazionali degli sport olimpici e, in definitiva, le società sportive, gli atleti, gli allenatori, gli arbitri e ogni altro individuo che renda possibile lo svolgimento delle competizioni sportive (cfr. al riguardo M.R. WILL, *Les structures du sport international*, in P. CENDON, *Scritti in onore di Rodolfo Sacco*, Milano, 1994, 1211 s.; F. LATTY, *Transnational Sports Law*, in *The International Sports Law Journal*, 2011, 1-2, 34 s.; J.L. CHAPPELET, B. KÜBLER MABBOTT, *The International Olympic Committee and the olympic system: The governance of world sport*, Oxford, 2008; G. MANFREDI, *La giuridificazione dello sport*, in *Giur. it.*, 2016, 484 s.; M. VELLANO, *Il CIO e il governo transnazionale dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 2017, II, 243 s.).

<sup>4</sup> Si tratta della regola 25: «*the IOC may recognise as IFs international non-governmental organisations governing one or several sports at world level*»). Il riconoscimento, che inizialmente ha carattere provvisorio e che diventa definitivo solo dopo due anni con conferma scritta, implica l'ingresso dell'associazione internazionale, qualificata come organizzazione non governativa, nel Movimento olimpico con la denominazione di Federazione internazionale sportiva.

<sup>5</sup> Non esistono organizzazioni internazionali in senso proprio nel settore, anche se l'UNESCO si occupa anche di sport. Dal punto di vista funzionale le organizzazioni sportive mancano di una vera e propria Convenzione



dell'amministrazione, a livello mondiale, di una particolare disciplina, e riconoscono a loro volta alle Federazioni nazionali la *membership* subordinatamente al rispetto delle regole stabilite per un determinato sport alle quali devono necessariamente uniformarsi. Queste poi sono affiliate ai Comitati olimpici nazionali per organizzare le competizioni relative alle varie discipline sul territorio del singolo Paese. Con la crescita economica e la industrializzazione degli eventi sportivi le Federazioni internazionali hanno incrementato la propria autonomia, senza negare l'appartenenza, rispetto al Movimento olimpico, in modo da ostacolare le pretese di intromissione che provengono dagli Stati ed in particolare dall'Unione europea<sup>6</sup>.

A latere sono state nel tempo create altre organizzazioni riconosciute dal CIO. Le principali sono l'ICAS, il CIFP<sup>7</sup>, l'IPC<sup>8</sup>, la WADA<sup>9</sup> e la WOA<sup>10</sup>. In particolare l'ICAS (*International council of arbitration for sport*) è stato costituito nel 1993 con lo scopo di sovrintendere al sistema della "giustizia sportiva" con una autorità riconosciuta, oltre che dal CIO, da tutte le associazioni che riuniscono i Comitati olimpici nazionali e le Federazioni internazionali<sup>11</sup>. D'altra parte l'apparato "giudiziale" interno

---

Internazionale, come appunto quella Unesco di Parigi sui beni culturali debitamente ratificata dall'Italia con legge dello Stato e quindi efficace ai sensi degli artt. 10, 11 e 117 della Costituzione.

<sup>6</sup> Gli Stati hanno inteso esercitare sempre più le loro funzioni pubblicistiche nei confronti dello sport. Quanto all'Unione europea sulla base dell'art. 165 TFUE: «...contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa» e «l'azione dell'Unione è intesa a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra essi» (cfr. in tema S. BASTIANON, B. NASCIBENE, *Diritto europeo dello sport*, Torino, 2011).

<sup>7</sup> Il CIFP (*International committee for fair play*), costituito nel 1963, si propone di diffondere nella pratica sportiva i principi del *fair play*: osservanza delle regole, rispetto dell'avversario, rifiuto della violenza e dei comportamenti scorretti.

<sup>8</sup> L'IPC (*International paralympic committee*) è l'organizzazione *non-profit* che tutela l'attività sportiva di vertice degli atleti disabili. Organizza e coordina i Giochi Paraolimpici e altre manifestazioni internazionali riservate ad atleti disabili.

<sup>9</sup> La WADA (*World anti-doping agency*) è l'agenzia indipendente costituita nel 1999 su iniziativa del CIO per contrastare, in collaborazione con gli organismi sportivi e le autorità pubbliche nazionali, la diffusione del *doping* nello sport. L'unica a composizione mista pubblico-privata, sia nella composizione paritaria delle componenti del *Foundation Board* che ai sensi dell'art. 6 dell'atto costitutivo, sia a livello normativo, visto che la Convenzione Unesco contro il doping nello sport rinvia esplicitamente (art. 4, par. 3) alla lista delle sostanze proibite approvata dalla WADA e di cui al Codice mondiale antidoping e lo stesso fa la Convenzione antidoping del Consiglio d'Europa.

<sup>10</sup> La WOA (*World olympians association*) è un'organizzazione indipendente che riunisce gli atleti di tutto il mondo che hanno preso parte ai Giochi Olimpici.

<sup>11</sup> Nel giugno del 1994 con la firma dell'*Agreement concerning the constitution of the International Council of Arbitration for Sport* le più alte autorità mondiali in ambito sportivo stabilirono la creazione dell'ICAS (CIAS), un organo regolato dal diritto svizzero posto a presidio dell'indipendenza della *Court of Arbitration for Sport* (TAS, Tribunale arbitrale dello Sport di Losanna nella versione italiana e francese e CAS nella versione inglese) istituito nel 1984. Il suo compito principale è quello di salvaguardarne l'indipendenza e i diritti delle parti. L'ICAS si occupa dell'amministrazione e del finanziamento della Corte posta sotto la sua autorità e svolge un ruolo molto simile a qualsiasi altra istituzione arbitrale. Si tratta di un organismo autonomo cui vengono affidate le controversie giuridiche, regolamentari e finanziarie in materia di sport, la cui soluzione non è prevista dalla Carta



all'organizzazione dello sport ha rappresentato storicamente uno dei pilastri dell'autonomia<sup>12</sup> ed è costituito da tutti gli organi giudicanti previsti dagli statuti e dai regolamenti federali per dirimere le controversie tra tutti i partecipanti al sistema che ne riconoscono l'obbligatorietà appunto in virtù del c.d. "vincolo di giustizia"<sup>13</sup>. Si tratta dunque di una organizzazione complessa, disciplinata da normative di principio e di dettaglio, che tende ad evitare, come visto, le ingerenze da parte degli Stati nazionali. Ciò ha determinato, da sempre, una tendenziale articolazione in senso privatistico dell'ordinamento sportivo, nel cui ambito è stata perseguita l'indipendenza mediante l'esercizio dell'*auto-regolamentazione* e *all'auto-gestione*. Infatti la Carta olimpica del CIO, gli statuti dei comitati olimpici nazionali, gli statuti e i regolamenti sportivi adottati dalle federazioni internazionali e nazionali riconoscono e utilizzano soprattutto l'*autonomia privata* e le regole generalmente seguite dalla tradizione sportiva nell'ambito delle varie discipline<sup>14</sup>. L'insieme dei principi e delle regole riferibili agli organismi sportivi hanno dato luogo ad una fenomenologia assimilabile al diritto transnazionale del commercio internazionale, definita in letteratura "*lex sportiva*" (o anche *global sports law*)<sup>15</sup> con un

---

Olimpica e, in generale, dalle regole che gestiscono l'attività sportiva. Il Codice TAS è stato modificato più volte nel corso degli anni ed è diviso in due sezioni principali. La prima parte stabilisce lo statuto dell'ICAS e del TAS (artt. S1 – S26); mentre la seconda parte contiene le regole procedurali (artt. R27 – R70). Il TAS ha due divisioni principali: una ordinaria, che funziona in modo molto simile a qualsiasi altra istituzione di arbitrato, una dei ricorsi, che rappresenta quantitativamente il 90 per cento dell'attività, che funge da giudice di appello definitivo per le decisioni prese dagli organi sportivi competenti, sia a livello nazionale, che internazionale. La riforma del 1994, tuttavia, non placò del tutto le critiche in quanto residuavano punti di contatto in astratto nel meccanismo di formazione dell'ICAS e in quello di nomina degli arbitri da includere nella lista chiusa del TAS, soprattutto qualora il CIO risultasse parte del giudizio. Il Tribunale Federale Svizzero, nel 2003, affermò tuttavia che l'ICAS non fosse un mero artificio giuridico per risolvere il problema della dipendenza strutturale del TAS dal CIO, bensì un ente autonomo, sulla base della sua effettiva conformazione e del riconoscimento che se ne dava a livello normativo.

<sup>12</sup> Al riguardo A. MANZELLA, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 6 s.

<sup>13</sup> Tant'è che il ricorso alla giustizia ordinaria viene considerato una vera e propria violazione disciplinare, anche se la legittimità del c.d. "vincolo di giustizia" è stato più volte messo in discussione per violazione delle regole costituzionali (artt. 24, 102, 103, 113). In tema cfr. G. TERRACCIANO, *Il vincolo di giustizia, la clausola compromissoria e la pregiudiziale sportiva*, in *La giustizia nello sport*, a cura di P. DEL VECCHIO, L. GIACOMARDO, M. SFERRAZZA, R. STINCARDINI, Napoli, 2022, 425.

<sup>14</sup> La Carta olimpica, pubblicata per la prima volta nel 1908 e più volte modificata, è la fonte primaria che regola l'organizzazione e l'attività del Movimento olimpico cui si aggiungono numerosi regolamenti.

<sup>15</sup> L'espressione fu coniata da *Matthieu Reeb*, *General Secretary of CAS*, in occasione della pubblicazione del primo *Digest of CAS* relativo al periodo 1983-1998 (al riguardo R.H. MCLAREN, *The court of arbitration for sport: an independent arena for the world's sports disputes*, in *Valparaiso University Law Review*, 2001, 381). L'obiettivo era rivendicarne lo stesso riconoscimento che era stato dato alla *lex mercatoria* con la Convenzione di New York del 1958, con la quale gli Stati firmatari si impegnavano a garantire l'ottemperanza delle decisioni delle corti arbitrali internazionali (c.d. "exequatur"), sprovviste di ogni potere esecutivo. Da allora anche la giurisprudenza dei vari stati nazionali e dell'Unione europea ha sostanzialmente riconosciuto la *lex mercatoria* (cfr. Cass. Francia, 22 ottobre 1991, in *Riv. Arb.*, 1992, 321; Corte di giustizia U.E., Sez. III, 6 settembre 2011, n. 87/10; Cass. civ., 8 febbraio 1982, n. 722, in *Giust. civ.*, 1982, I, 1579). S. BASTIANON, *La lex sportiva, Osservatoriosullefonti.it*, 2021,1, 350 ricorda come in latino non esista l'aggettivo *sportivus*, nonostante l'assonanza abbia avuto successo.



chiaro ed evocativo riferimento alla *lex mercatoria*<sup>16</sup>, per rivendicare una sorta di "sovranità funzionale" su tutti gli sportivi a guisa di "popolo transnazionale". E le problematiche che si pongono per la *lex sportiva* sono analoghe a quelle ampiamente discusse nella letteratura in tema di *lex mercatoria* e riguardanti il ruolo e la legittimazione della corte arbitrale a decidere controversie sulla base di principi e norme indipendenti da ogni ordinamento giuridico nazionale con forza legale vincolante<sup>17</sup>.

D'altra parte, la *Court of Arbitration for Sport*, sin dagli esordi, è stata costretta a confrontarsi con gli interventi degli organi giurisdizionali nazionali, chiamati a intervenire nelle controversie sulla base delle differenti normative nazionali riguardanti, ad esempio, l'associazionismo e la posizione monopolistica, la giurisdizione, le normative sul lavoro e soprattutto le varie discipline dell'arbitrato<sup>18</sup>. Problematica che è divenuta, per le ragioni già delineate, ben più grave quando il confronto si è spostato ad un livello continentale e quindi di giurisdizione europea<sup>19</sup>,

---

<sup>16</sup> La locuzione ha, come noto, origine nel diritto dei mercanti dell'età medievale che, risultando più adatto alle esigenze dei traffici, derogava per i rapporti commerciali all'allora vigente diritto romano. Nel basso medioevo le mutate condizioni sociali e la fine dell'economia curtense favorirono uno sviluppo dei commerci interstatuali in relazione ai quali appariva necessario trovare uno strumento giuridico più agile dello *ius civile* di derivazione romanistica, incapace di far fronte alle modificate esigenze mercantili nel mutato assetto istituzionale che vedeva la nascita degli stati nazionali. In epoca moderna, l'espressione è stata utilizzata per richiamare la rinascita di un diritto universale, che trascende il diritto di creazione legislativa statale e che, diversamente, è formato da regole derivanti dalla prassi imprenditoriale e particolarmente adatte a disciplinare i rapporti commerciali al di là dei confini nazionali (cfr. in tema: S.M. CARBONE, *Il contributo della lex mercatoria alla precisazione della lex sportiva*, in E. GREPPI - M. VELLANO (a cura di), *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2010, 241 s.; G. MAZZEI, *Carattere privatistico e transnazionale dell'ordinamento giuridico sportivo*, in *Federalismi.it*, 17 maggio 2017, 3 s.). Si è affermato che il "diritto transnazionale delle transazioni economiche, è il più riuscito esempio di diritto globale senza Stato" (G. TEUBNER, *Breaking Frames: Economic Globalisation and the Emergence of Lex Mercatoria*, in *European Journal of Social Theory*, Vol. 5, 2002, 213). E alla stregua della *lex mercatoria*, con un grado di coerenza, unitarietà ed istituzionalizzazione maggiore, l'insieme dei principi giuridici e delle regole tecniche riferibili agli organismi sportivi rappresenta una manifestazione di un diritto transnazionale.

<sup>17</sup> In tema cfr anche L. CASINI, *The Making of a Lex Sportiva by the Court of Arbitration for Sport*, in *Lex Sportiva: what is sports law?* (C.R. SIEKMANN, AND J. SOEK EDS.), Asser International Sports Law Series. T.M.C. Asser Press, 2012, 149. Invero qualcuno ha evidenziato anche i limiti di democraticità delle organizzazioni sportive (B. KOLEV, *Lex Sportiva and Lex Mercatoria*, in *Sports Law Journal*, 2008, 1\2, 57 s.).

<sup>18</sup> Basti pensare ad esempio alla circostanza che in Germania il ricorso all'arbitrato non è possibile in questioni di diritto privato e per le controversie di lavoro (cfr. sul tema L. PRIMICERIO, *Il Tribunale arbitrale dello sport e la creazione di una lex sportiva*, in *Riv. dir.ec. sport*, 2017,2, 51 s.). In particolare in Germania è noto il caso *Wilhelmshaven* per cui giudici della BGH bloccarono l'esecuzione della sanzione inflitta, anche se poi il club comunque era retrocesso nei campionati inferiori, lasciando in piedi la sola questione risarcitoria (in tema L. DI NELLA, *Giustizia sportiva nazionale e internazionale e principio di specificità dello sport. Problemi e prospettive*, in M.F. SERRA a cura di, *Responsibility in Sports Activities*, cit., 675 s.).

<sup>19</sup> Si pensi al caso "*Seraing*" in cui la Corte d'Appello di Bruxelles, adita dopo l'esperimento dei gradi di giustizia domestica, il 28 agosto 2018 ha sentenziato che le clausole arbitrali contenute negli statuti Fifa e Uefa sono incompatibili col diritto comunitario in quanto violano l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sull'equo processo e l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE sul diritto al giudice imparziale (Cour d'Appel de Bruxelles, Arrêt, *18ème chambre F affaires civiles*, 29 agosto 2018, rep. n. 2018/6348, ruolo 2016/AR/2048). Al riguardo G. ZARRA, *La (in)validità della clausola arbitrale FIFA (e UEFA) alla prova delle corti belghe. Il caso*



come da ultimo dimostra la vicenda del nuovo *Football Agent Regulations (FFAR)* emanato dalla FIFA nel dicembre del 2022 e sospeso nell'applicazione il 30 dicembre del 2023 a seguito delle pronunce di alcuni giudici nazionali e dopo la remissione per questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia dell'Unione che dovrà pronunciarsi nei prossimi mesi <sup>20</sup>.

L'ordinamento sportivo mondiale ha dunque il carattere della *originarietà*, in quanto fonda la propria efficacia esclusivamente sulle proprie regole, ma non ha il carattere della "sovrانيتà" non avendo la piena cogenza ed effettività sui singoli territori nazionali. Il rapporto tra ordinamento sportivo internazionale e nazionale è di "supremazia gerarchica necessaria" e qualora il secondo non voglia conformarsi alle "direttive" (regole tecniche, organizzative ed istituzionali) del primo, questo può "disconoscerlo" (mediante la c.d. "revoca dell'affiliazione") ed espellerlo, con la conseguenza di non ammettere più le sue compagini alle competizioni organizzate in sede mondiale o continentale.

La caratteristica della tendenziale autonomia, sia sotto il profilo normativo che sotto il profilo giurisdizionale, dell'ordinamento sportivo (nazionale) dall'ordinamento giuridico statale è, nella sostanza, dovuta proprio alla sua dipendenza dal relativo ordinamento sportivo mondiale, anche se ovviamente deve armonizzarsi comunque con la legge del singolo Stato (a cominciare dalla Costituzione) e per quanto riguarda il nostro continente con le regole dell'Unione Europea.

Il problema è che la fenomenologia dello *sport* ha avuto negli anni una profonda evoluzione che ha fatto emergere un relevantissimo comparto economico nel segmento dell'intrattenimento e dello spettacolo, partendo da una attività di natura ideale e ludica, con la specificità di essersi segmentata in due mondi, quello

---

*Seraing ed i suoi potenziali effetti*, in *Riv. dir.ec. sport*, 2018, 2, 457 s.; L. PASTORE-L. SMACCHIA, *The Court of Arbitration for Sport. Time for a Reform*, *ibidem*, 92 s.; D. RAPACCIOLLO, *Good Governance and the Multiple Challenge to the Domestic Legal Order of sports organizations*, *ibidem*, 73 s.

<sup>20</sup> Contro il regolamento sono state proposte numerose azioni giudiziarie, di cui una cautelare contro Fifa e KNVB (Federazione Olandese) diretta a sospendere la prima sessione di esami del nuovo corso, rigettata dal Tribunale di *Utrecht* il 10 maggio 2023 e poi dalla Corte centrale dei Paesi Bassi. Un'altra, presentata da due membri del DFVV (l'equivalente tedesca dell'Asso Agenti), è stata accolta il 24 maggio 2023 dal tribunale distrettuale di *Dortmund* che ha emesso un'ingiunzione contro il regolamento, che di conseguenza non può essere applicato almeno per il momento in Germania, visto che si tratta di un ordine restrittivo provvisorio. Lo stesso è accaduto per la Spagna sulla base della pronuncia del Tribunale commerciale numero 3 di Madrid del 6 novembre 2023. Il 24 luglio dello stesso anno, il TAS si era già espresso respingendo ogni pretesa della *Professional Football Agents Association* e chiarendo che la Fifa gode di una legittimazione "tecnica" e "democratica" di regolamentare i servizi di agente sportivo, non solo sulla base della giurisprudenza UE ma anche in considerazione dell'importanza dell'armonizzazione dei regolamenti di uno sport globale come il calcio (CAS *Arbitral Award*, 24 luglio 2023, 2023/O/9370, *Professional Football Agents Association c. Fifa*). Infine, la nona Sezione civile del *Landgericht Mainz* (Tribunale del *Land* di Magonza) ha preferito, nell'ambito di un analogo giudizio, rimettere una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione, proponendo 12 diversi quesiti. Sulla tematica ci sia consentito per brevità il rinvio a: F. R. FIMMANÒ, *L'agente sportivo: un ircocervo tra professione, mediazione ed impresa alla prova del nuovo regolamento Fifa*, in *Riv. dir. sport.*, 2023, 181 s.



*industriale* e quello *dilettantistico*, che vivono ormai in una strutturale contraddizione. Il "luogo" emblematico dello "sdoppiamento identitario" è quello delle *Olimpiadi*: fenomeno ormai industriale per eccellenza e di rilevante impatto economico, ma al tempo stesso basato, formalmente, sui valori ideali millenari. Come dimostra la vicenda della regola "della tregua olimpica"<sup>21</sup> messa al centro dell'attenzione dal conflitto russo-ucraino, scoppiato in corrispondenza dei giochi invernali di Pechino che si sono chiusi ufficialmente il 20 marzo 2022, al termine delle *Paralimpiadi* e che si è riproposto in occasione delle Olimpiadi di Parigi<sup>22</sup>.

Il tema esalta e drammatizza un ulteriore profilo della fenomenologia, ovvero l'impatto sociale e politico, per alcuni versi ancora più rilevante di quello economico, anche se strettamente connesso<sup>23</sup>. Questo versante ha prodotto persino fenomeni di *diplomazia internazionale* e *geopolitica* sorprendenti. Basti pensare alla c.d. "Stadium diplomacy" che è ormai uno dei capisaldi del c.d. *soft power* cinese<sup>24</sup>. Ciò fa comprendere la tensione di fondo generata dalla volontà politica di governare il settore.

## 2. L'impatto del calcio e dell'Unione Europea sull'ordinamento globale: il caso Superlega

La fenomenologia del calcio professionistico ha acquisito negli ultimi trent'anni un ruolo sociale, economico e politico di primo piano in quanto fenomeno globale di massa con implicazioni formidabili e per l'effetto ha finito col condizionare l'intero ordinamento sportivo globale. In particolare ciò è avvenuto in Europa in quanto l'ordinamento internazionale del giuoco calcio, governato dalla F.I.F.A. (*Federation International Football Association*)<sup>25</sup> e soprattutto quello continentale governato dalla

<sup>21</sup> Il CIO ha affrontato la vicenda in maniera anche più netta di quanto abbia fatto la Fifa (*Fédération Internationale de Football Association*). Il Comitato esecutivo ha pubblicato una nota ufficiale con cui ha comunicato di aver revocato al Presidente moscovita e della Federazione russa, la più alta onorificenza del movimento (il collare d'oro dell'Ordine Olimpico) conferita nel 2001. Ciò per aver infranto la tregua olimpica e aver violato altre norme della Carta dei giochi. Si tratta di una regola antichissima, che ha origine proprio con la nascita delle stesse Olimpiadi. In antichità, nel IX secolo a.c., ogni ostilità con altri Paesi o città cessava durante tutto il periodo in cui venivano svolti i Giochi olimpici. Questa pace temporanea consentiva a chiunque di potersi recare a praticare le varie attività in programma o semplicemente ad assistervi, garantendo l'incolumità generale. La Russia ha violato quest'antica regola.

<sup>22</sup> L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha approvato il 21 novembre 2023 la risoluzione sulla Tregua Olimpica per i Giochi Olimpici e Paralimpici del 2024, con 118 voti a favore e le due astensioni di Russia e Siria.

<sup>23</sup> Basti pensare che anni fa un famoso drammaturgo scriveva "Chi è per lo sport ha le masse al suo fianco, chi è per la cultura ha le masse contro, e per questo tutti i governi sono sempre per lo sport e contro la cultura" (T. Bernhard, *L'origine. Un accenno*. Vol. I *Die Ursache. Eine Andeutung*, 1975, trad. Umberto Gandini, Milano, 1982, 13 s.).

<sup>24</sup> Dall'inizio del nuovo millennio una buona fetta degli investimenti di Pechino in Africa riguardano stadi e strutture sportive per ottenere l'approvvigionamento di materie prime. Gli investimenti cinesi negli impianti sportivi interessano anche l'America Latina, i Caraibi e le isole del Pacifico del Sud.

<sup>25</sup> La Fifa è stata costituita nel 1904 a Parigi dai rappresentanti delle Federazioni nazionali di calcio di Francia, Belgio, Olanda, Danimarca, Spagna, Svezia e Svizzera.



U.E.F.A. (*Union of european football associations*)<sup>26</sup>, si è scontrato con le regole ed i principi dell'Unione europea, dopo un primo periodo di "calma" tra gli anni '70 e l'inizio dei '90, in cui v'è stata solo qualche sentenza sull'assoggettabilità dell'attività sportiva ai principi europei del mercato laddove assumesse i caratteri dell'attività economica<sup>27</sup>. Si tratta della cd. *eccezione sportiva (sporting exception)*, intesa quale esonero dall'obbligo di rispettare i principi europei in ordine alle regole tecniche poste alla base dell'attività sportiva, salvo che non costituiscano attività suscettibile di valutazione economica.

Il caso più emblematico fu quello della celebre sentenza "*Bosman*" del 1995 con la quale si ritenne applicabile l'art. 48 del Tratt. CE, che sancisce la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'UE, anche in ordine ad attività sportive quali quelle dei calciatori professionisti<sup>28</sup>. La Corte affermò che tale norma ostava all'applicazione di regole emanate dalle associazioni sportive (nazionali, sovranazionali ed internazionali), secondo le quali un calciatore professionista, cittadino di uno Stato membro dell'Unione Europea, alla scadenza di un contratto che lo vincolasse ad un *club*, potesse essere ingaggiato da una società di un altro Stato membro previo versamento, alla società di provenienza, di un'indennità a titolo di trasferimento, di formazione e promozione. Le statuizioni contenute nella sentenza *Bosman*, rese in via pregiudiziale a norma dell'art. 177 Tratt. CE (ora art. 267 Tratt. UE) in ordine all'interpretazione dell'art. 48 del Tratt. CE, essendo tese a chiarire (e a determinare esattamente) il contenuto della norma, dovevano ricevere immediata applicazione, anche in sede giudiziaria, nel territorio degli Stati membri. E così la vicenda

<sup>26</sup> La Uefa nacque il 15 giugno 1954 in Svizzera a Basilea per iniziativa delle federazioni francese, belga e italiana. La sede fu Parigi fino al 1959, anno in cui la Federazione europea si spostò in Svizzera a Berna e dal 1995 a Nyon. Conta 55 federazioni e la sua attività, fin dalla costituzione, si è sempre estesa oltre i confini dell'Europa fisica: infatti, oltre ad avere tra gli affiliati originali l'Unione Sovietica (e, a seguire, la Russia) e la Turchia, entrambi Paesi transcontinentali, vanta l'affiliazione di Cipro e Israele, geograficamente appartenenti all'Asia; dopo lo scioglimento dell'URSS, sono anche entrate a farne parte le ex repubbliche sovietiche di Armenia, Azerbaigian, Georgia e Kazakistan.

<sup>27</sup> Corte di giustizia, 12 dicembre 1974, causa 36/74, *Walrave e Koch*, in *Raccolta*, 1406; Corte di giustizia, 14 luglio 1976, causa 13/76, *Donà c. Mantero*, in *Raccolta*, 1334.

<sup>28</sup> La sentenza (C. giust. Ce 15 dicembre 1995 in causa C-415/1993 in *Foro it.*, 1996, IV, 1 s.) porta, come noto, il nome del calciatore belga che ricorse alla Corte di Giustizia per vedersi riconosciuta la possibilità di trasferirsi allo scadere del contratto che lo teneva legato ad una società sportiva (*Royal Football Club de Liège*) senza possibilità, da parte di quest'ultima società, di chiedere un'indennità a titolo di trasferimento. Cfr. al riguardo M. CLARICH, *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 393 s.; A. ANASTASI, *Annotazioni sul caso Bosman*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 458 s.; S. BASTIANON, *La libera circolazione dei calciatori e il diritto della concorrenza alla luce della sentenza Bosman*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 508 e s.; M. COCCIA, *La sentenza Bosman: summum ius, summa iniuria*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 650 s.; M. COCCIA - C. NIZZO, *Il dopo Bosman e il modello sportivo europeo*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 335 s.; J. DE DIOS CRESPO PERÉZ, *Il caso Webster: un nuovo Bosman*, in *Riv. dir. econ. sport.*, I, 2008, 13 e s.; J. DIÉZ - HOCHLEITNER - A. MARTINEZ SANCHEZ, *Le conseguenze giuridiche della sentenza Bosman per lo sport spagnolo ed europeo*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 469 s. Sul sito della Corte di giustizia (<http://curia.europa.eu/juris/ce-lex.jsf?celex=61993CJ0415&lang1=it&type=TXT&ancre=>) sono elencati oltre 150 commenti relativi alla sentenza *Bosman* che coprono un lasso temporale dal 1996 al 2010.



determinò l'effetto epocale della fine del c.d. *vincolo sportivo* a livello globale. La decisione produsse uno scontro violentissimo tra Istituzioni comunitarie e mondo del calcio<sup>29</sup>. Tant'è che si tentò subito dopo di limitare il ricorso ai tribunali nazionali attraverso la predisposizione nei regolamenti di una clausola di attribuzione della competenza a decidere controversie al CAS con risultati assai modesti<sup>30</sup>, vista l'impossibilità di isolare il settore sportivo dal diritto interstatale dell'Unione europea.

Un certo impatto ebbe qualche anno dopo, sulla regolamentazione FIFA degli agenti sportivi, la sentenza c.d. "*Piau*"<sup>31</sup> che era un aspirante procuratore francese, che presentò ricorso al Tribunale di primo grado dell'Unione sostenendo che il Regolamento Fifa fosse in contrasto con gli articoli 81 e 82 (ora 101 e 102) del Trattato per le discriminatorie restrizioni all'accesso alla professione. Il Tribunale rigettò il ricorso ritenendo il Regolamento compatibile col diritto comunitario in quanto la licenza, imponendo restrizioni qualitative e non quantitative, fosse una deroga legittima. I giudici non riscontrarono neppure abuso di posizione dominante collettiva sul mercato delle prestazioni di servizi rispetto agli Agenti ma al contempo rigettarono anche le argomentazioni della Fifa intese a negare la sua natura di "*associazione di imprese*", ritenendola, invece, tale e, quindi, soggetta alle norme sulla concorrenza. In quel caso, si badi bene, i giudici aggiunsero che il regolamento era stato adottato *motu proprio* e non in virtù dei poteri normativi delegati da autorità pubbliche, come accade per il nostro Coni.

E poi, ancora, nel caso "*Meca Medina*" la Corte di Giustizia stabilì il principio secondo cui l'ordinamento UE e le regole che governano il funzionamento del mercato interno abbracciassero anche il fenomeno sportivo, ogni qual volta che il medesimo finisce per essere connotato come fenomeno economico<sup>32</sup>, segnando la definitiva negazione

<sup>29</sup> Il Commissario alla concorrenza dell'epoca *Van Miert* fu costretto ad affermare «*UEFA has to evolve, whether they like it or not. If they want war, then it will be war*» visto che il coevo Presidente Uefa Johansson aveva persino dichiarato: «*the EU is trying to kill club football in Europe*».

<sup>30</sup> A. DUVAL, *The Court of arbitration for sport and EU law. Chronicle of an encounter*, in *Maastr. Journ. Eur. Comp. Law*, 2015, 226 s.

<sup>31</sup> Tribunale di primo grado delle Comunità Europee, 26 gennaio 2005, Causa T-193/02 (*Piau/Commissione Comunità Europee*, in *www.eur-lex.europa.eu.*, in *Riv. dir. ec. sport*, n. 1, 2005, 127 s. D. GULLO, *L'impatto del diritto della concorrenza sul mondo dello sport*, in *Riv. dir. ec. sport*, n. 3, 2007, 13; E. GREPPI - M. VELLANO, *Diritto internazionale dello sport*, Torino, 2010, 354; M. DI FRANCESCO, *Il ruolo dell'agente di calciatori*, cit., p. 120; V. SELINSKY - F. RIZZO, *Activité des agents de joueurs: la réglementation FIFA validée par la TPICE*, in *Rev. lamy conc. droit, écon. rég.*, 2006, VI, 119; E. PEDILARCO, *Regolamento FIFA e diritto comunitario della concorrenza*, in *Riv. dir. pub. comp. eu.*, 2005, 871).

<sup>32</sup> Gli atleti ricorrenti chiesero la revisione di gravi squalifiche per *doping*, sostenendo che quelle sanzioni rappresentavano ostacoli al libero esercizio della concorrenza sul mercato interno, a norma degli stessi articoli 101 e 102 TFUE. Il Tribunale (T-313/02, con pronuncia del 30 settembre 2004) respinse la pretesa enfatizzando l'autonomia e l'indipendenza del fenomeno sportivo e della disciplina del *doping*, che considerava estranee alla sfera di azione e di cogenza dell'ordinamento UE. La Corte di Giustizia ritenne invece, come visto, ammissibile alla sindacabilità del fenomeno sportivo, anche se la limitazione dell'attività imprenditoriale, dovuta all'applicazione delle norme *antidoping* fu considerata ragionevole e giustificabile anche alla luce degli artt. 101 e



delle c.d. regole puramente sportive<sup>33</sup>. Quindi da quel momento in caso di effetti restrittivi di una regola sportiva su una delle libertà fondamentali riconosciute dal diritto europeo, tale regola non sarebbe incorsa nei rigori del divieto soltanto qualora potesse essere giustificata dagli obiettivi legittimi perseguiti, dalla sua idoneità a raggiungere tali obiettivi e dal carattere *proporzionato* della misura rispetto agli stessi. E sulla scia di queste statuizioni è intervenuta recentemente la più destabilizzante delle decisioni, rispetto al modello storico che abbiamo delineato, ovvero quella riguardante il caso "Superlega"<sup>34</sup>, i cui effetti allo stato attuale sono ancora imponderabili.

In particolare il 18 aprile del 2021 fu diffuso un comunicato ad opera di una neo-costituita società che intendeva proporre una nuova competizione continentale governata dai club soci (la *European Super League Company S.L.*). La Uefa e Federazioni nazionali di appartenenza dei clubs preannunciarono, d'intesa con la Fifa e tutte le federazioni affiliate, che avrebbero assunto tutte le misure disponibili per ostacolare l'iniziativa, percepita come un "tentativo di scissione e cospirazione" incompatibile con le competizioni Uefa<sup>35</sup>. Il Tribunale di Madrid adito dalla società, proponeva, l'11 maggio 2021, un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, volto ad accertare la sussistenza di un contegno anticoncorrenziale (o di un abuso di posizione

---

102, accordando precedenza alla funzione sociale ed educativa dello sport ed alla tutela dell'integrità delle competizioni e della salute degli sportivi (Corte CE, 18 luglio 2006, David Meca-Medina and Igor Majcen v. Commission of the European Communities, C-519/04, in *European Court Reports*, 2004, II-03291, par. 27, 31. In tema tra gli altri cfr. J. GREGORY, *From Rio to Meca: another step on the winding road of competition law and sport*. (*European Court of First Instance decision in Meca-Medina v. Commission of the European Communities*), in *Cambridge Law Journal*, 2005, 51 s.; S. WEATHERILL, *Case C-519/04 P Meca-Medina [2006] ECR I-6991*, in *Leading Cases in Sports Law*, a cura di Anderson, *The Hague*, 2013, 137 s.).

<sup>33</sup> Con la sentenza *TopFit e Biffi* del 13 giugno 2019, la Corte ha superato il principio che permetteva al diritto europeo di interessarsi delle regole sportive solo se ed in quanto lo sport integrasse attività economica, ricomprendendo anche tutte le attività sportive svolte a livello amatoriale (Corte giust., 13 giugno 2019, causa C-22/18, *TopFit eV, Daniele Biffi contro Deutscher Leichtathletikverband eV*, [www.curia.eu](http://www.curia.eu). Al riguardo: S. BASTIANON, *The TopFit judgment on amateur sport and its potential aftermath on the relationship between EU law and dual careers of athletes*, in *Rivista.eurojus.it*, 2019, 4; ID., *Atleti dilettanti, campioni nazionali e cittadinanza europea: quid novi sub sole?*, *Riv. dir. sport.*, 2019, 129).

<sup>34</sup> Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, 21 dicembre 2023, Causa C-333/21 – Pres. M. K. Lenaerts – Rel. J. Passern – Avv. Gen. M. A. Rantos – *European Superleague Company SL c. Unione de Federaciones Europeas de Fútbol (UEFA), Fédération internationale de football association (FIFA)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62021CJ0333>, in *Giur.it.*, 2024, 3, 525 s. Lo stesso giorno la Corte si è pronunciata anche sulle cause C-124/21 P (*International Skating Union*) e C-680/21 (*SA Royal Antwerp Football Club*) ed è stato giustamente rilevato che mai la Corte ha depositato tre diverse sentenze sportive nello stesso giorno quando peraltro complessivamente i suoi pronunciamenti in materia non sono più di 15 (S. BASTIANON, *La Corte di giustizia e la Superlega*, in [www.Coni.it/it/rivista-di-diritto-sportivo](http://www.Coni.it/it/rivista-di-diritto-sportivo), 2023).

<sup>35</sup> Invero il progetto sembrò subito tramontare per l'abbandono da parte di nove dei dodici clubs fondatori, che adottarono un *Commitment Declaration* volto a riaffermare il loro impegno verso le competizioni Uefa e ad ottenere un formale reintegro, riconoscendo come il progetto "Super League" non fosse autorizzato ai sensi degli Statuti e Regolamenti della Federazione continentale. Peraltro fu subito avviato un procedimento disciplinare contro le tre società rimaste affiliate al progetto da parte dell'Uefa.



dominante) da parte di Uefa e Fifa, in quanto associazioni di imprese, titolari dei diritti economici e televisivi e del potere di impedire l'organizzazione di competizioni concorrenti, in violazione degli articoli 101 e 102 TFUE <sup>36</sup>.

Nonostante le conclusioni dell'Avvocato generale <sup>37</sup>, la Corte di giustizia ha rilevato <sup>38</sup>, per la prima volta, una violazione congiunta degli articoli 101 e 102, per cui in assenza di un quadro normativo comprensivo di criteri e procedure idonee a garantirne trasparenza, obiettività, non discriminatorietà e proporzionalità <sup>39</sup>, l'adozione e l'attuazione, tramite la minaccia di sanzioni, di regole recanti la previa approvazione ai fini dell'organizzazione di competizioni calcistiche da parte di enti terzi, costituisce un abuso di posizione dominante. Tali regole, avendo ad oggetto una restrizione della concorrenza, configurano anche una violazione dell'art. 56 del Trattato relativo alla libera prestazione dei servizi in quanto volte ad ostacolare tanto la possibilità per qualsiasi impresa terza di organizzare e commercializzare competizioni sul territorio dell'Unione, quanto la opportunità per qualsiasi club europeo di partecipare a tali competizioni, nonché più in generale la possibilità per qualsiasi altra impresa di fornire servizi connessi all'organizzazione o alla commercializzazione delle competizioni.

Le norme relative all'approvazione preventiva delle competizioni calcistiche adottate da Fifa e Uefa, quali "associazioni private tra imprese", sebbene idealmente sostenute dal perseguimento di obiettivi legittimi, in concreto conferiscono – secondo i giudici -

---

<sup>36</sup> Il *Juzgado de lo Mercantil nº 17 de Madrid*, con l'ordinanza n. 14/2021, si era peraltro pronunciato su un ricorso cautelare presentato dalla *European Super League Company S.L.* per ottenere una misura cautelare *inaudita altera parte* nei confronti di Uefa e Fifa, a cui veniva ordinato, al fine di tutelare la libera concorrenza nel mercato di riferimento, di evitare l'adozione di qualsiasi azione che avrebbe potuto impedire o ostacolare la realizzazione del progetto Super League. L'Uefa per l'effetto sospendeva e poi annullava il procedimento disciplinare.

<sup>37</sup> L'avvocato generale *Athanasios Rantos*, nel dicembre 2022, affermava che le norme della Fifa e della Uefa, pur imponendo la previa autorizzazione a qualsiasi nuova competizione internazionale, fossero da ritenere compatibili con il diritto della concorrenza dell'UE, visto che l'art. 165 TFUE, avrebbe espresso la volontà di attribuire valore "costituzionale" al c.d. modello sportivo europeo, fondato su una struttura piramidale del movimento sportivo, oltre che sull'esistenza di competizioni aperte, eque e meritocratiche, nonché su un principio di solidarietà finanziaria (al riguardo P. SANDULLI, *Electa una via non datur recursus ad alteram. Prime considerazioni sulla relazione dell'Avvocato generale Rantos alla Corte di giustizia sul caso Super Lega*, in *Rass. dir. ec. sport*, 2022, 2, 241 s.).

<sup>38</sup> La sentenza ricostruisce innanzitutto i principi che sostengono l'applicazione del diritto europeo allo sport ed evidenzia come l'importanza sociale e culturale del calcio professionistico, unita all'interesse mediatico che lo accompagna, giustifichi l'adozione di norme comuni nell'organizzazione e svolgimento delle competizioni internazionali, ove intese a garantire l'omogeneità e il coordinamento di tali competizioni all'interno di un calendario unico, nonché a promuovere lo svolgimento di competizioni sportive aperte basate sulle pari opportunità e sul merito sportivo.

<sup>39</sup> Per i giudici, la legittima adozione o attuazione di norme e sanzioni, richiede la preventiva adozione di un quadro di criteri sostanziali e regole procedurali che consentano di qualificare il sistema di preventiva autorizzazione come trasparente, oggettivo, non discriminatorio e proporzionato. Allo stesso modo le sanzioni devono essere disciplinate nel rispetto dei medesimi criteri nonché determinate nel rispetto del principio di proporzionalità, tenendo in debita considerazione, rispetto al singolo caso, la natura, la durata e la gravità della violazione accertata.



alle medesime il potere di controllare e definire le condizioni di accesso al mercato di riferimento per qualsiasi impresa potenzialmente concorrente, assecondando una finalità anticoncorrenziale, che risulta viepiù rafforzata dalle norme sulla partecipazione delle società e dei tesserati a tali competizioni e dalle relative sanzioni, stante l'assenza di restrizioni, obblighi e controlli che ne possano garantire la trasparenza, l'oggettività ed il carattere non discriminatorio <sup>40</sup>.

Per ognuna delle violazioni rilevate la Corte ha anche trattato la questione delle possibili cause di giustificazione, sebbene la relativa analisi sia nella sostanza rimessa al giudice del rinvio. Così sul divieto di abuso di posizione dominante, emerge che non esiste la c.d. *objective justification defence*, visto che il tutto è preordinato a riservare il monopolio sul mercato dell'organizzazione delle competizioni internazionali. Per quanto riguarda, invece, la c.d. *efficiency defence*, ovvero la possibilità per l'impresa "egemone" di dimostrare che la condotta posta in essere sia in grado di produrre efficienze tali da compensare gli eventuali effetti anticoncorrenziali sui consumatori, l'assenza di criteri chiari, precisi, oggettivi e non discriminatori induce a ritenere che Fifa e Uefa operino in regime di monopolio di fatto impedendo ogni forma di concorrenza su tale mercato. I giudici hanno aggiunto che appare difficile immaginare che si possa superare l'addebito di discrezionalità nell'adozione di norme che si affermano volte ad impedire ogni concorrenza sul mercato dell'organizzazione delle competizioni calcistiche.

Nella fattispecie le misure di origine non statale, restrittive di una libertà fondamentale, possono essere considerate compatibili con il diritto europeo solo ove venga dimostrato, da un lato, che la loro adozione è giustificata da un obiettivo legittimo di interesse pubblico e, dall'altro, che rispettino il principio di proporzionalità <sup>41</sup>.

Per quanto riguarda, infine, la questione pregiudiziale relativa alle norme FIFA che identificano la Uefa e le federazioni nazionali che ne sono membri come proprietari

---

<sup>40</sup> Secondo la Corte, la Fifa e la Uefa, nonostante la loro natura formale, svolgono dunque anche attività economiche e sono associazioni di imprenditori, soggette alle regole della libera prestazione dei servizi e della concorrenza (E. Picozza, *Diritto internazionale o diritto europolitano? note in margine alla sentenza della Corte di Giustizia della Unione Europea 21 dicembre 2023 c-333/2021*, in *ratioiuris.it*).

<sup>41</sup> La Corte evidenzia come l'adozione di norme sull'approvazione preventiva delle competizioni e sulla partecipazione delle società e dei calciatori a tali competizioni possono, in via di principio, essere giustificate dall'esigenza tanto di garantire che tali competizioni siano organizzate nel rispetto dei principi, dei valori e delle regole su cui si fonda il calcio professionistico, quanto di assicurare che le medesime si integrino nel "sistema organizzato" di competizioni nazionali, europee e internazionali che caratterizzano la disciplina sportiva. Tuttavia, nel rimettere la questione al giudice del rinvio, la Corte di Giustizia ha ribadito come tali obiettivi non sono idonei a giustificare l'adozione di norme di approvazione preventiva avulse dal rispetto di criteri sostanziali e modalità procedurali dettagliate, funzionali a garantirne la trasparenza, l'obiettività, la precisione e la non discriminazione e ad evitare che l'esercizio del relativo potere di approvazione preventiva venga esercitato in maniera arbitraria e discrezionale (al riguardo cfr. A. MERONE, *Il caso Superlega e la decisione della Corte di Giustizia Europea*, in *judicium.it*, 2023).



unici di tutti i diritti derivanti dalle competizioni che si svolgono nell'ambito delle rispettive giurisdizioni (così assumendosi la responsabilità esclusiva della loro commercializzazione) la Corte ne ha rilevato l'illegittimità, tanto più che la loro operatività risulta connessa alle norme sulla previa autorizzazione, sulla partecipazione e sulle sanzioni, per le quali si è già giunti a conclusioni analoghe <sup>42</sup>.

In ogni caso, è stata rimessa al giudice del rinvio la valutazione dell'eventuale esistenza delle cause di giustificazione. Invero nel corso del giudizio davanti alla Corte, l'Uefa e la Fifa hanno sostenuto che tali norme consentirebbero di realizzare incrementi di efficienza, contribuendo a migliorare sia la produzione che la distribuzione (oltre che a ridurre significativamente i costi di transazione e l'incertezza che gli acquirenti si troverebbero ad affrontare se dovessero negoziare caso per caso con i *club* partecipanti, i quali potrebbero anche avere posizioni e interessi divergenti) e di destinare agli utenti una congrua parte dell'utile che origina dai descritti incrementi di efficienza (incluso il finanziamento, ad opera delle Federazioni internazionali, di progetti di redistribuzione solidaristica dei proventi a favore di tutte le altre società di calcio professionistiche o dilettantistiche, degli atleti, del calcio femminile, dei giovani calciatori e per tale via, ai tifosi, consumatori, e a tutti i cittadini dell'Ue coinvolti nel calcio amatoriale) <sup>43</sup>.

Si tratta di una sentenza che potrebbe produrre macro-effetti ordinamentali e politici, segnando uno spartiacque nello storico tentativo di ricondurre la *lex sportiva* agli ordinamenti statali e sovranazionali <sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Nella misura in cui sia i *clubs* che partecipano alle competizioni, sia qualsiasi altro organizzatore di competizioni alternative, vengono privati da tali norme della titolarità originaria dei diritti connessi allo sfruttamento commerciale, escludendo qualunque altra alternativa al modello proposto, tali disposizioni devono considerarsi restrittive della concorrenza ai sensi dell'art. 101 TFUE, ed integranti un abuso di posizione dominante ai sensi dell'Art. 102 TFUE.

<sup>43</sup> Invero la sostenibilità complessiva del calcio poggia sull'effetto positivo che le competizioni internazionali generano a favore dei *clubs* professionistici e dilettantistici minori che, pur non partecipandovi, si giovano di tali risorse investendo nel reclutamento e nella formazione dei giovani giocatori, generando un beneficio sociale diffuso e indipendente dall'approdo di tali calciatori al professionismo e alle competizioni di vertice. Tuttavia, sarà il giudice del rinvio che dovrà verificare non solo l'attendibilità dei numeri economici, nel loro rapporto con una distribuzione complessiva, ma soprattutto che le norme in questione siano indispensabili per ottenere i benefici, *rectius* gli incrementi di efficienza descritti e la redistribuzione solidaristica di una parte congrua degli utili generati dalla commercializzazione centralizzata di tali competizioni.

<sup>44</sup> Nella migliore delle ipotesi l'Uefa, storicamente decisore unico nella organizzazione delle competizioni continentali, dovrà riconoscere ai *clubs* un ruolo più rilevante. Il tabù stesso di un organismo di governo che può imporre il veto su iniziative calcistiche innovative è stato rotto, aprendo la strada a una più ampia gamma di possibilità e a una maggiore libertà di azione per i *clubs*. Ciò comporterà conseguenze significative non solo sulle competizioni, ma anche sulle dinamiche finanziarie, sugli accordi commerciali e sul rapporto complessivo tra gli organismi di governo e società sportive. La violazione dell'articolo 102 del Trattato si concentra sull'auto-attribuzione di diritti da parte di Uefa e Fifa, mettendo in luce la sostanziale violazione di principi fondamentali. L'auto-attribuzione del diritto di autorizzare nuovi tornei senza l'adozione di procedure trasparenti costituisce – per la Corte – un abuso di posizione dominante. La sentenza in sostanza bacchetta le Federazioni internazionali, sottolineando la necessità di una *governance* più aperta e trasparente.

D'altra parte la decisione è stata preceduta, nel novembre 2021, dall'adozione ad opera del Parlamento, della Commissione e del Consiglio Europeo di distinte risoluzioni sulla politica sportiva dell'Unione, in cui hanno sostanzialmente affermato la volontà politica e la necessità di allineare la cultura sportiva europea ai valori unionali di solidarietà, sostenibilità ed inclusività e soprattutto manifestando una univoca preferenza per "le competizioni aperte", fondate sul merito sportivo e sull'equità, con ferma opposizione alle "competizioni separatiste e chiuse".

In ogni caso il Tribunale commerciale n. 17 di Madrid, con sentenza del 27 maggio 2024<sup>45</sup>, ha fatto suo il ragionamento della Corte di Giustizia, accertando che Fifa e Uefa hanno abusato della loro posizione dominante ed impedito la libera concorrenza nel mercato, mediante il potere discrezionale di vietare la partecipazione a competizioni alternative e di imporre restrizioni ingiustificate e sproporzionate in violazione degli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione.<sup>46</sup>

### **3. La ibridazione regolatoria del fenomeno in Italia**

Nel nostro Paese il Comitato olimpico nazionale ha un ruolo centrale nella regolamentazione del settore che sconta una sorta di ibridazione ordinamentale, la quale se da un lato provoca criticità, dall'altro può rappresentare, come anticipato, un modello di riferimento per riequilibrare gli assetti di *governance* e di regolazione del settore.

Il Coni nacque nel 1907 in occasione delle Olimpiadi di Londra come vero e proprio comitato, nel senso civilistico della locuzione, ossia di organismo non permanente che si costituiva ogni quattro anni per selezionare gli atleti da mandare ai giochi. Successivamente si stabilizzò come ente e nel 1914 fu trasformato in associazione. Nel 1926 un nuovo statuto precisò meglio le sue funzioni, attribuendone la struttura giuridica di federazione sportiva di secondo grado delle singole federazioni nazionali. Nel 1934 gli fu riconosciuta la personalità di diritto pubblico e nel 1942 con

---

<sup>45</sup> La decisione potrà essere oggetto di appello alla Sezione 28 della Corte Provinciale di Madrid.

<sup>46</sup> In particolare il giudice *Sofia Gil Garcia* le ha condannate a cessare le condotte anticoncorrenziali (ed a non reiterarle in futuro) ed a rimuoverne immediatamente tutti gli effetti che si sono verificati, provocati durante l'intera vicenda cominciata il 18 aprile 2021. Inoltre, la sentenza sancisce che il contenuto delle dichiarazioni di Fifa, Uefa e di altre entità (comprese le federazioni e le leghe di Inghilterra, Italia e Spagna) in relazione al progetto di competizione internazionale paneuropea, viola anch'esso gli articoli 101 e 102 del TFUE. La sentenza accoglie l'azione promossa dalla *European Super League Company S.L.* poiché l'azione delle convenute non era diretta solo a evitare lo sviluppo del progetto, ma l'implementazione di un terzo concorrente e la modifica del sistema monopolistico dell'organizzazione delle competizioni, dato che è stata mantenuta la stessa difesa per tutto il procedimento anche quando il progetto della Superlega è decaduto o almeno si è accettato che non si svilupperà nei termini inizialmente proposti. Per i giudici insomma non è possibile imporre in astratto una proibizione o restrizione futura a qualsiasi altro progetto. Ciò non implica – per il Tribunale – che "sia oggetto del procedimento l'autorizzazione di qualsiasi competizione, ma stabilire le basi per incanalare un sistema di libera concorrenza nell'organizzazione delle competizioni calcistiche".



L. n. 426 fu trasformato in ente pubblico <sup>47</sup>. Nel 1974 poi, il legislatore sancì che la base dell'ordinamento, al cui vertice si collocavano il Comitato olimpico e le Federazioni suoi organi, era costituita da *"società, associazioni ed enti sportivi"* che *"non hanno scopo di lucro e sono riconosciuti, ai fini sportivi, dal Consiglio Nazionale del Comitato Olimpico Nazionale Italiano o, per delega, dalle Federazioni sportive nazionali"* <sup>48</sup>.

Il decreto Melandri – nel 1999 – attribuì al Comitato *"personalità giuridica di diritto pubblico"*, sottoponendolo, significativamente, alla vigilanza del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e statuendo altresì che il Comitato costituisce *"la Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline Sportive associate"*. Tali definizioni si completano con l'art. 1 dello Statuto che lo definisce *"autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive, intese come elemento essenziale della formazione fisica e morale dell'individuo e parte integrante dell'educazione e della cultura nazionale"* <sup>49</sup>. In buona sostanza l'organizzazione del settore dello sport, di oggettivo interesse pubblicistico, è decentrata di fatto dallo Stato al C.O.N.I. ed in questo modo il legislatore ha cercato la soluzione al problema della conflittualità tra ordinamenti, nel senso della sovranità dello Stato e della contemporanea *autodichia* della giustizia sportiva <sup>50</sup>.

Le Federazioni sportive (e quindi in particolare la Federcalcio o Figc) sono soggetti dell'ordinamento sportivo che svolgono, insieme alle discipline sportive associate, l'attività in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, delle federazioni internazionali e del Comitato olimpico nazionale, anche in considerazione della

---

<sup>47</sup> Con la legge istitutiva del 1942 venne impressa al Coni la natura di ente pubblico (G. ALPA, *L'ordinamento sportivo* in *Nuov. giur. civ. comm.*, 1986, II, 321 s). Tuttavia, l'opinione in tal senso è stata espressa per la prima volta da Cons. st., sez. IV, 1 giugno 1955, in *Riv. dir. sport.*, 316. In realtà è pacifica la sua natura giuridica pubblica anche se la legge n. 426/1942 non ne facesse espressa menzione nel testo legislativo. Vanno in tal senso gli *"indici di riconoscibilità degli enti pubblici"*: dalla funzione d'interesse pubblico perseguita dal Comitato, al controllo statale contabile, dal finanziamento pubblico, al procedimento pubblico di nomina del Presidente. La conferma ulteriore è anche nella legge n. 70 del 1975 che lo inserisce nella Tabella V degli *"enti pubblici parastatali"*. Si ritiene che da un lato, la qualifica di ente parastatale chiarisca la natura pubblica del Comitato, dall'altro ponga un ulteriore problema poiché l'ente parastatale risulta essere, per definizione, un ente finanziato e controllato dallo Stato, e tal regime giuridico mal si uniforma con la natura peculiare dell'Ordinamento Sportivo in ragione dell'autonomia che viene sempre marcata.

<sup>48</sup> D.p.r. 2 agosto 1974, n. 530, modificato per le norme di attuazione dal d.p.r. 22 marzo 1986, n. 157. ". La disciplina è stata successivamente integrata dal d.p.r. 28 marzo 1986 n. 1574, dal d.lgs. 23 luglio 1999 n.242 (decreto Melandri), dal d.lgs. 2004 n. 156, nonché dal d.l. 2002/138 convertito dalla legge 178/2002 che sancì la costituzione della *"Coni Servizi S.p.A."*. Funzione di tali organismi, una volta riconosciuti dal Coni, era quella di inquadrare gli atleti, fossero essi professionisti o dilettanti. Nel caso del Comitato olimpico la base associativa è fatta da soggetti aventi personalità giuridica privata, ovvero federazioni sportive e discipline sportive associate.

<sup>49</sup> Alla luce della disciplina vigente il Coni è un ente pubblico nazionale, caratterizzato dai compiti e funzioni pubbliche attribuitegli dalla legge; per altro verso rientra nella categoria degli *"enti pubblici di servizi"* e, in particolare, in quella dei cosiddetti *"enti pubblici a base associativa"*, quegli enti, cioè, che si presentano come esponenziali di gruppi, portatori di interessi collettivi ed aventi un disegno organizzativo tipico delle associazioni.

<sup>50</sup> L'art. 7, comma 2, lett. *h-bis*, del decreto contiene peraltro una prima affermazione del vincolo di giustizia sportiva prima dell'intervento del 2003.



valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nel suo statuto<sup>51</sup>. In buona sostanza vengono delegate dal Coni da cui ripetono per alcune attività il relativo potere pubblicistico, rimanendo del tutto private<sup>52</sup>. L'art. 15, comma 2, del d.lgs. 242 del 1999 prevede che le Federazioni sportive hanno natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato, precludendo ogni loro incardinamento nel Coni in qualità di organi. La circostanza che lo stesso art. 15, contemplando al precedente comma la possibilità che l'attività delle federazioni possa avere valenza pubblicistica in relazione a suoi specifici aspetti, insieme ad altri dati come la norma dell'art. 10 della legge 91 del 1981 che prevede la possibilità di ricorrere alla Giunta nazionale del Coni avverso le delibere federali di revoca dell'affiliazione nonché la legittimazione delle federazioni al controllo sull'equilibrio finanziario delle società sportive professionistiche, per delega del Coni, hanno aperto la strada alla tesi maggioritaria cosiddetta mista o della doppia natura<sup>53</sup>.

Con il d.lgs. n. 15 del 2004, che ha mantenuto la natura pubblica del Coni, qualificandolo, però, come "*Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate*", la natura privata di queste ultime risulta di fatto ulteriormente rafforzata<sup>54</sup>. Dal quadro normativo emerge dunque che le federazioni hanno composizione *mista*, dal momento che ad esse possono essere associate sia le società che le associazioni sportive nonché, qualora sia previsto dallo Statuto, singoli tesserati. La legge mantiene il regime del c.d. "doppio riconoscimento" delle Federazioni: contemplandone un primo a fini sportivi, da parte del Consiglio nazionale del Coni, ed un secondo, inerente alla concessione della personalità giuridica di diritto privato, a norma del d.p.r. 361/2000, previo riconoscimento ai fini sportivi<sup>55</sup>. In ogni caso le federazioni, come associazioni riconosciute, sono

<sup>51</sup> La questione controversa della natura giuridica delle Federazioni Sportive inizia già nel 1942 con la legge 426, che assegnò alle stesse la qualifica di organi del Coni in relazione all'esercizio delle attività sportive rientranti nell'ambito di rispettiva competenza.

<sup>52</sup> La suprema Corte ha avuto modo di rilevare che nel regime anteriore al D.lg. 23 luglio 1999 n. 242, le federazioni sportive nazionali presentano un duplice aspetto, l'uno di natura pubblicistica, riconducibile all'esercizio in senso lato di funzioni pubbliche proprie del Coni, e l'altro di natura privatistica, riconnesso alle specifiche attività delle stesse, attività che, in quanto autonome, sono separate da quelle di natura pubblica (Cass. 3 dicembre 2010, n. 24646, in *Giust. civ.*, 2011, 7-8, 1753).

<sup>53</sup> Cons. Stato Sez. VI, 5 marzo 2012, n. 607. La sentenza in commento ha ad oggetto il ricorso al Consiglio di Stato presentato dall'Automobile Club Italia contro la sentenza del Tar Lazio n. 10838 del 23 ottobre 2006; TAR Catania, 13 agosto 2003 n. 1290; Cons. Stato, Sez. VI, 10 ottobre 2002 n. 4228; Cass., sez. un., 9 maggio 1986 n. 3901 e 3902; Cass., sez. un., 11 ottobre 2002 n. 14530.

<sup>54</sup> Al riguardo: P. SANDULLI, *Osservazioni, a prima lettura, sulle conclusioni dell'Avvocato generale presso la Corte di giustizia circa la natura delle federazioni sportive (rese il primo ottobre 2020 nelle cause riunite c. 155/19 e c. 156/19)*, in *Rass. dir. ec., sport*, 2020, 341 s.; E. SENATORE, *La «geometria variabile» delle federazioni sportive*, in *Rass. dir. ec., sport*, 2020, 350 s.

<sup>55</sup> Le modifiche introdotte hanno però determinato elementi di confusione in ordine alla tipologia dei compiti svolti dalle federazioni. In primo luogo, se è vero che la conformità agli indirizzi e alle deliberazioni del Coni si spiega in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività delle federazioni, non si



disciplinate da uno Statuto (oltre che da regolamenti interni) che deve ispirarsi al principio di democrazia interna, al principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizione di parità (e in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale) ed al principio di equa rappresentanza di atleti ed atlete negli organi direttivi <sup>56</sup>.

Insomma, le federazioni possono rientrare nel "perimetro mobile" dell'amministrazione pubblica in ragione delle funzioni che possono assolvere per delega del Coni, nonostante siano associazioni con personalità giuridica di diritto privato<sup>57</sup>. Così ad esempio il d. l. n. 220/2003, con riguardo al riparto di giurisdizione, ha individuato che gli atti delle Federazioni possono talora intercettare posizioni giuridiche soggettive di interesse legittimo, riconoscendo quindi la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Sul soggetto privato si irradia una valenza pubblicistica per la loro partecipazione al governo dello sport italiano, esercitata da un ente pubblico (il Coni) ed in ciò "è insita la loro autarchia, ossia la titolarità di potestà pubblicistiche, con conseguenti poteri di autotutela (di annullamento o di revoca di atti amministrativi viziati), di convalida e ratifica" anche se può accadere che "allo stesso fatto sportivo vengano attribuiti valutazioni ed effetti giuridici diversi a seconda dell'ordinamento preso in considerazione" <sup>58</sup>.

L'impostazione è stata sostanzialmente confermata anche dalla Consulta <sup>59</sup> e prima ancora dalla Corte Europea che, chiamata a giudicare una questione pregiudiziale dal Consiglio di Stato riguardante la Federcalcio <sup>60</sup>, ha affermato che l'attività di

---

comprende perché tali attività a valenza pubblicistica non siano individuate dalla legge, né si comprende perché debbano essere individuate dallo Statuto del Coni che è fonte del tutto estranea.

<sup>56</sup> A norma dell'art.16 comma 1, del d. lgs. 15/2004. Invero già l'art. 5 comma III l. n. 426/1942, aveva attribuito alle federazioni il potere di stabilire "con regolamenti interni, approvati dal Presidente del CONI, le norme tecniche ed amministrative per il loro funzionamento e le norme sportive per l'esercizio dello sport controllato.

<sup>57</sup> Al riguardo A. AVERARDI, *Tra Stato e società: le federazioni sportive nel perimetro mobile delle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. dir. sport.*, 2016, 38 s.

<sup>58</sup> A.M. GAMBINO, *Giustizia sportiva e crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. sport.*, 2018, 11 s.

<sup>59</sup> La Corte costituzionale ha ribadito che la «valenza pubblicistica» delle attività non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse. Si è, così, in presenza di un fenomeno organizzativo nel quale la connotazione privatistica della forma associativa coesiste con la valenza pubblicistica di parte delle attività svolte e nel quale «tale seconda caratteristica non fa venir meno la prima, ossia la natura associativa privata delle federazioni sportive nazionali» (Corte Costituzionale, 29 settembre 2023, n.184 in *Giur. cost.*, 2023, 5, 1917, con nota di A. M. GAMBINO, F. PIERGENTILI, *Federazioni sportive: l'incostituzionalità del divieto definitivo di accesso alle cariche direttive nella sentenza n. 184 del 2023*). Con la sentenza in esame il giudice delle leggi, invero, affrontava la questione sorta per la previsione, da parte del legislatore, di un limite al rinnovo dei mandati degli organi direttivi delle strutture territoriali delle Federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate. Il Tar Lazio, cui era stato proposto ricorso contro le decisioni del Collegio di Garanzia dello Sport presso il Coni (nn. 63 e 67 del 2021), ha sollevato la questione, preferendo l'incidente interno di costituzionalità al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Ue, per la prevalenza del profilo costituzionale (Tar Lazio, 30 dicembre 2022, n. 23 e 30). Sul tema A. MERONE, *Questione di illegittimità costituzionale e giudice sportivo come giudice a quo*, in *Riv. dir. sport.*, 2021, 2, 468 s.

<sup>60</sup> Invero la Corte si è pronunciata (pur in un contesto e con finalità diverse) su aspetti che coinvolgono la veste giuridica delle federazioni sportive nazionali una prima volta nel settembre 2019, a seguito di ordinanza di



interesse generale costituita dallo sport, in Italia, viene realizzata da tutte le Federazioni che sono investite di compiti a carattere pubblico, previsti dalla stessa normativa nazionale, presumibilmente privi di carattere industriale e commerciale <sup>61</sup>. E quindi ferma restando la natura privatistica dei soggetti, le attività e le funzioni che vengono concretamente perseguite per delega possono avere natura pubblicistica, senza che la peculiare relazione con il Coni attragga l'intero complesso delle attività svolte dalle Federazioni all'interno della sfera istituzionale ed organica pubblica del Comitato <sup>62</sup>. Ad eccezione dei settori nei quali il Comitato è legittimato a intervenire e ad esercitare un controllo, la Federcalcio gode di un'ampia autonomia per quanto riguarda la propria gestione e quella dei diversi aspetti della disciplina sportiva. La Corte ha evidenziato come il Coni, quale amministrazione pubblica incaricata, essenzialmente, di dettare le regole sportive, di verificare la loro corretta applicazione e di intervenire unicamente a livello dell'organizzazione delle competizioni e della preparazione olimpica, non possa essere considerata come organo gerarchico capace di controllare e dirigere la gestione delle federazioni

---

rimessione della Corte dei Conti (sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ordinanze del 13 settembre 2017). La Corte non ha affrontato il tema della natura giuridica ma il rapporto fra Coni e Federazioni, al fine di valutarne, in concreto, la dipendenza, ai fini della loro classificazione nel settore delle amministrazioni pubbliche o nel settore delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie, conformemente alle norme del SEC 2010 (Corte di Giustizia dell'Unione Europea, II sezione, 11 settembre 2019, cause riunite C612/17 e C-613/17, numero Celex: 62017CA0612, in <https://eur-lex.europa.eu>). Il giudice europeo che ritenuto che le quote associative potrebbero avere carattere pubblico in quanto obbligatorie ed in tal caso sarebbe comunque necessario accertare se i controlli su tali flussi di finanziamento siano in grado di influenzare in modo reale e sostanziale la politica generale o il programma delle federazioni, o se queste ultime rimangono comunque in grado di determinare autonomamente la suddetta politica o detto programma.

<sup>61</sup> Nella fattispecie la Figgc aveva indetto una procedura negoziata per l'affidamento dei servizi di facchinaggio al seguito delle squadre nazionali per una durata di tre anni. Al termine di tale procedura una delle offerenti, risultata non aggiudicataria dell'appalto, ha proposto ricorso al Tar del Lazio che ha annullato l'affidamento, ritenendo sussistente l'obbligo per la Federcalcio di applicare le norme in materia di appalti pubblici in quanto "organismo di diritto pubblico" (T.A.R. Lazio, sez. I, 13 febbraio 2018, nn. 4101 e 4100). Il Consiglio di Stato ha rimesso la questione al giudice europeo (CdS, sez. V, ordinanza n. 1006/2019). Il giudice europeo ha anche ritenuto che il potere di vigilanza e controllo esercitato dal Coni, in ottemperanza della normativa nazionale, non si estenda al punto di influire sull'autonomia di gestione riconosciuta alle Federazioni, con la conseguenza che il Comitato non possa incidere in materia di affidamento di appalti pubblici (Corte Europea, IV Sez., 3 febbraio 2021, cause riunite C-115/19 e C-156/19, numero Celex: 62019CJ0155, in <https://eur-lex.europa.eu>). Al riguardo cfr. F. BORRIELLO, *Il coast to coast della giurisprudenza italiana sulla qualificazione delle Federazioni Sportive Nazionali come organismo di diritto pubblico. Fin de partie fischiato dall'arbitro comunitario?*, in *Rass. dir. ec. sport*, 2022, I, 8 s.; S. PAPA, *Le federazioni sportive: natura privata e profili pubblicistici alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *Federalismi*, 7 aprile 2021, 214 s.

<sup>62</sup> Si è parlato, da parte di una certa dottrina, di "organi "indiretti" del Coni, in quanto soggetti privati abilitati ad emanare atti aventi natura pubblicistica (cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, 105; M. PROTTO, *Morte e reincarnazione dell'organo indiretto*, in *Giur. it.*, 2000, 175 s.) non in virtù di un atto specifico (come avviene, ad esempio, per la concessione) ma di una valutazione effettuata direttamente dall'ordinamento, in grado di assoggettare l'organo indiretto sportivo a poteri di supremazia, controllo e vigilanza, addirittura più penetranti rispetto a quelli a cui è soggetto il concessionario.

sportive nazionali, e ciò ancor meno nel caso in cui godano, come nell'ordinamento italiano, di autonomia di gestione <sup>63</sup>.

Il modello perciò si presta ad una configurazione in cui il Coni possa garantire l'autonomia dello sport, nel rispetto del quadro pubblicistico di riferimento, in virtù del potere di mantenere funzioni sotto il controllo diretto o delegarle secondo la migliore interpretazione delle esigenze evolutive dell'ordinamento.

#### ***4. Il sub-ordinamento del calcio tra plurisoggettività, organizzazione e normazione***

Come si è visto il calcio professionistico ha determinato gran parte delle evoluzioni della *lex sportiva* globale. Quanto al rapporto tra la nostra Figc e la Fifa viene replicato il modello già visto con il CIO, definibile come di "supremazia necessaria e gerarchica", quindi laddove la Federcalcio non si volesse conformare alle "direttive" del rispettivo ordinamento sportivo mondiale, questo potrebbe comportare la revoca dell'affiliazione ovvero la espulsione, con la conseguenza di non ammettere più le squadre (Nazionale e *clubs*) alle competizioni internazionali (come ad esempio mondiali, mlimpiadi ed ora anche mondiali per *clubs*).

L'articolato sistema istituzionale, gestionale, normativo e giurisdizionale della Figc <sup>64</sup> costituisce, insomma, per le sue caratteristiche connotate da "*plurisoggettività, organizzazione e normazione*", un vero e proprio sub-ordinamento del calcio italiano. La *governance* della federazione è costituita dal Presidente Federale, che ne ha la rappresentanza legale, dall'Assemblea Federale (che è composta da "i delegati delle società ed associazioni ad essa affiliate"), dal Consiglio Federale che emana la normazione sostanziale (le Norme Organizzative Interne Federali c.d. N.O.I.F.) <sup>65</sup> e

---

<sup>63</sup> Per quanto concerne le ulteriori prerogative e poteri del Coni, la Corte ha inteso rinviare al giudice nazionale per verificarne la capacità di controllo attivo, che tuttavia nelle motivazioni viene indirizzato nel senso negativo. Il Consiglio di Stato infatti ha sancito che le Federazioni non sono riconducibili al novero degli organismi di diritto pubblico (Cons. St. 15 luglio 2021 n. 5348, in *Foro Amm.*, 2021, 2, 1135 s.; in tema cfr. pure A. NICODEMO, *La Federazione Italiana Giuoco Calcio non è organismo di diritto pubblico*, in *Riv. dir. sport.*, 2022, 222 s.; G. FIDONE, *Sul rapporto tra Coni e federazioni sportive e sulla loro qualificazione come organismi di diritto pubblico*, in *Giur. comm.*, 2021, 950 s.) Si trattava di valutare i poteri: di emanare atti di indirizzo, deliberazioni, orientamenti e istruzioni concernenti l'esercizio dell'attività sportiva; di approvare gli statuti delle federazioni; di approvare i bilanci consuntivi e di previsione annuali delle federazioni; di stabilire i contributi finanziari e di determinare specifici vincoli di destinazione per tali contributi; di nominare i revisori dei conti; di controllare l'esercizio delle attività a valenza pubblicistica; di commissariare le federazioni in caso di gravi irregolarità nella gestione, di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo, di impossibilità di funzionamento o di regolarità delle competizioni. Ebbene per il Supremo Consesso amministrativo la Figc sarebbe carente del carattere «dell'influenza pubblica dominante». Infatti, i poteri di direzione e controllo del Coni nei confronti della Federcalcio non sono tali da imporre a quest'ultima regole di gestione dettagliate e pervasive.

<sup>64</sup> La Federcalcio fu costituita a Torino il 26 marzo 1898 come FIF (Federazione Italiana del Football) che entrò più tardi nella Fifa e diventò nel 1909 Figc ossia Federazione italiana Giuoco Calcio.

<sup>65</sup> Le Noif sono fonti del diritto, ai sensi dell'art. 16, comma 1, d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 e successive modifiche ed integrazioni («Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate sono rette da norme statutarie e regolamentari sulla base del principio di democrazia interna, del principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità e in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed



quella processuale (il Codice di Giustizia Sportiva)<sup>66</sup> cui si conformano gli organi di giustizia sportiva<sup>67</sup>. La Federcalcio è poi partecipata da diversi organismi associativi che potremmo definire di natura corporativa e che hanno un peso nelle sue decisioni assembleari, espressione delle varie anime (calciatori, allenatori, direttori sportivi, clubs, arbitri).<sup>68</sup>

Lo schema delineato nel rapporto Coni-Federazioni si ripete con le "Leghe" che sono organismi associativi di natura privatistica<sup>69</sup>, senza scopo di lucro, rappresentative dei clubs affiliati all'interno dell'ordinamento federale<sup>70</sup> e "delegate" a cascata dalla Figc (avente causa dal Coni) all'organizzazione dell'attività agonistica delle associate mediante la predisposizione di manifestazioni e calendari, con la fissazione di criteri per l'iscrizione ai vari campionati ed il compito di vigilare sulla manutenzione e sulle

---

internazionale») e dell'art. 34, d.p.r. 2 agosto 1974, n. 530, per come modificato dal d.p.r. 28 marzo 1986, n. 157 («Le società, le associazioni e gli enti sportivi sono soggetti all'ordinamento sportivo ed esercitano le loro attività secondo le norme e consuetudini sportive»). Quanto al rapporto tra Statuto Federcalcio e Noif il primo è atto di indirizzo e fornisce le linee guida, i principi e i criteri ispiratori della materia; il secondo ha natura regolamentare ed è finalizzato a fornire la disciplina di dettaglio rispetto a quanto disposto, in linea generale, dallo Statuto. Risulta evidente, pertanto, la fisiologica subordinazione delle regole previste dalle Noif rispetto alle indicazioni contenute nello Statuto.

<sup>66</sup> L'apparato normativo della Figc è costituito dallo Statuto, dal Codice di Giustizia Sportiva, dalle Noif, dai Regolamenti interni delle varie Leghe, dal Regolamento dell'A.I.A., dal Regolamento del Settore tecnico, dal Regolamento del Settore per l'attività giovanile e scolastica, dagli Accordi collettivi stipulati dalle società sportive (rappresentate dalle rispettive Leghe) con i calciatori (rappresentati dall'A.I.C.), con gli allenatori (rappresentati dall'A.I.A.C.) e con i direttori sportivi (rappresentati dall'A.Di.Se.), dal Regolamento sull'attività di agente di calciatori, dal Regolamento dell'Elenco Speciale dei direttori sportivi.

<sup>67</sup> Sono organi di giustizia presso la Federcalcio: il Giudice sportivo nazionale e quelli territoriali, la Corte sportiva di appello, il Tribunale federale e la Corte federale di appello. Per i casi e nei limiti previsti dallo Statuto del Coni, il Collegio di garanzia dello Sport istituito presso il Coni costituisce organo di giustizia di ultimo grado. La Commissione federale di garanzia, invece, tutela l'autonomia e l'indipendenza degli organi di giustizia presso la Federazione e della Procura federale.

<sup>68</sup> In particolare le associazioni degli atleti e dei tecnici comparativamente più rappresentative per numero di iscritti e articolazione territoriale e di categoria (riconosciute dal Consiglio federale ai fini dei procedimenti elettorali per l'Assemblea federale e per il Consiglio federale, oltre che per le altre funzioni previste dallo Statuto) costituiscono le "Componenti tecniche".

<sup>69</sup> Cfr. G. NAPOLITANO, *Contro lo spettro del neopubblicismo: sul carattere privatistico delle leghe sportive e delle procedure di commercializzazione dei diritti audiovisivi*, in *Riv. dir. sport*, 2016, 100 s.

<sup>70</sup> Il Principio Fondamentale del Coni n.10 riconosce le Leghe, curandone la disciplina. In particolare è previsto che Federazioni Sportive Nazionali e le Discipline Sportive Associate possono riconoscere, ai fini sportivi, nel rispetto del principio della centralità della Federazione, associazioni costituite fra le società e le associazioni sportive affiliate denominate "Leghe" ed aventi lo scopo di tutelare gli interessi collettivi delle società o associazioni sportive che vi aderiscono; precisa, nei commi successivi, la necessità che le Leghe siano dotate di propri statuti e regolamenti, la loro soggezione, in quanto enti riconosciuti ed affiliati alle Federazioni, alla giustizia sportiva, nonché, pur essendo la determinazione delle regole relative all'organizzazione dei campionati, ivi compresi i meccanismi di promozione e retrocessione, di competenza del Consiglio Federale, le Federazioni possono affidare alle Leghe l'organizzazione di singoli campionati nazionali, sulla base delle direttive della Federazione stessa, ferma restando la competenza federale per le affiliazioni delle società, per il tesseramento degli/delle atleti/e, per la determinazione delle società aventi diritto al campionato, per le regole di promozione e retrocessione, per l'approvazione della classifica finale, per l'assegnazione dei titoli e per le formule dei campionati.

condizioni di agibilità e di capienza dell'impiantistica. Inoltre, rappresentano le società nei rapporti con la Federazione, nella stipula dei contratti di lavoro e nella predisposizione dei contratti tipo. Si tratta di enti definibili di secondo grado, in quanto associano le società sportive, sia a carattere professionistico che dilettantistico, nate dall'esigenza di tutelare gli interessi degli associati. Tutte le leghe hanno valenza meramente interna nel senso che, se esistono federazioni senza leghe, diversamente non possono esistere leghe senza federazioni.

Dunque, nella gerarchia delle fonti, troviamo lo Statuto ed i regolamenti del Coni e sotto lo Statuto della Federcalcio, i principi fondamentali, le norme organizzative federali interne, il Codice di Giustizia Sportiva e altre disposizioni emanate dal Consiglio federale. A seguire i regolamenti organici, tecnici e sportivi emanati dalle componenti tecniche, dall'AIA, dal Settore Tecnico e dal Settore Giovanile della Figc, e poi *l'equità*, intesa sia come completamento di quanto previsto dall'ordinamento federale, ma anche come elemento correlato alla possibilità da parte del giudice di valutare le peculiarità del caso singolo. Il tutto deve armonizzarsi, come visto, nel quadro della supremazia gerarchica della Fifa e della Uefa, delle norme costituzionali (che sono oggi rinvigorite dall'inserimento epocale dello sport nella *Grundnorm*)<sup>71</sup>, delle leggi dello Stato<sup>72</sup>, delle regole eurounitarie e delle convenzioni internazionali, visto che peraltro le organizzazioni sportive internazionali possono trovarsi coinvolte in controversie legali in Italia su questioni come i diritti televisivi, le licenze dei *clubs*, le dispute contrattuali, etc.

##### **5. Deficit di autoregolazione ed autoriforma ed intervento statale**

Cruciale in questo contesto caratterizzato da un "policentrismo normativo" è il tema dei rapporti tra ordinamenti, tanto che, ad oggi, sono ancora oggetto di indagine il ruolo e le implicazioni della legge 17 ottobre 2003, n. 280 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva»<sup>73</sup>, che - come per tanti altri casi - è stata emanata per

---

<sup>71</sup> L'art. 33 Cost., nel testo novellato dalla legge costituzionale del 26 settembre 2023, n. 1, n. 1/2023 (in *Gazz. Uff.* n. 235 del 7 ottobre 2023) con l'inserimento di un settimo comma prevede che «La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme», che va letto in combinato disposto con l'articolo 114 Cost., implicando che ad esso siano chiamati tutti gli enti costitutivi della stessa Repubblica (Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni), ciascuno secondo le rispettive competenze» (al riguardo L. SANTORO, *L'inserimento dello sport in costituzione: prime osservazioni*, in *Dir. sport*, 2023, Vol. 04 n. 02, 9 s.). In realtà la Consulta aveva già rinvenuto (in particolare nelle sentenze n. 127/1977 e n. 49/2011) plurimi addentellati segnatamente, negli artt. 2 e 18, in relazione alla necessità di tutela delle formazioni sociali, anche associative, ove l'uomo svolge la propria personalità (cfr. al riguardo G. TERRACCIANO, A.M. COLARUSSO, *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale: le impugnazioni avanti la giustizia amministrativa e i relativi presupposti*, in *Gazz. for.*, 2023, 220 s.).

<sup>72</sup> G. BONADONNA, *Aspetti costituzionale dell'ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1965, 193; M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, 10.

<sup>73</sup> Cfr. al riguardo G. ARIETA, *Prime considerazioni sulla l. n. 280 del 2003*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2006, 5 s.



risolvere le gravi questioni giudiziarie in fase acuta che si posero nell'estate di quell'anno per il calcio, riferite al famoso c.d. *caso Catania*<sup>74</sup>.

In realtà, negli ultimi 25 anni, l'inadeguatezza della *governance* del settore ha fatto spesso esplodere alla fine delle stagioni sportive veri e propri "campionati giudiziari" che hanno determinato gravi criticità, per risolvere le quali le Istituzioni del calcio hanno dovuto ricorrere all'intervento statale, rinunciando così a pezzi importanti della loro autonomia. Le regole sportive introdotte "a toppe" e poi modificate ed applicate in base alle esigenze del caso concreto, hanno creato una sorta di *ius singulare*<sup>75</sup> che ha fatto perdere credibilità all'autonomia privata, all'autogestione ed all'autoregolamentazione. D'altra parte già da molti anni era già chiara la crisi d'identità di un settore con aspirazioni opportunistiche e velleitarie di collocazione in un limbo ove in virtù di provvedimenti normativi eccezionali potesse godere di privilegi. Provvedimenti cui sono stati attribuiti - non a caso - nomignoli del tipo *salvacalcio*, *spalmadebiti*, *stoppa-Tar*, *salvamercato* e così via.

Si pensi ad esempio ai problemi disciplinari che hanno prodotto retrocessioni dei *clubs* (la c.d. *calciopoli*)<sup>76</sup>, oppure alle questioni legate al *calcio-scommesse*<sup>77</sup>, al blocco del calcio mercato<sup>78</sup>, allo scandalo delle *plusvalenze fittizie*<sup>79</sup>, ai casi di "doping

---

<sup>74</sup> Il Governo intervenne a dipanare una matasse inestricabile con il D.L. n.220 del 19 agosto 2003, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva secondo cui "tenuto conto dell'eccezionale situazione determinatasi per il contenzioso in essere, il Coni, su proposta delle Federazioni competenti, adotta i provvedimenti di carattere straordinario transitorio, anche in deroga alle vigenti disposizioni dell'ordinamento sportivo, per assicurare l'avvio dei campionati 2003-2004".

<sup>75</sup> Fenomeno deprecabile, in quanto nel migliore dei casi, finisce per originare privilegi e discriminazioni. In taluni casi, poi, non è tanto la ponderata volontà di sottrarre alla disciplina comune determinati soggetti a spingere il legislatore sulla strada della riforma, "bensì l'incapacità a resistere alla pressione di gruppi organizzati, che spesso emotivamente e prepotentemente, chiedono e invocano questa o quella riforma. In tal modo, il potere legislativo, sollecitato da spinte corporative, si muove male e si trasforma, come suol dirsi in una machine a faire lois" (U. APICE, *La società sportiva: dentro o fuori al Codice civile*, in *Riv. dir. fall.*, 1986, 538 s.).

<sup>76</sup> C'è da chiedersi, ad esempio, se sia armonico che sanzioni disciplinari o tecniche incidano sulla partecipazione ai campionati di competenza (come è avvenuto con le retrocessioni a seguito della vicenda c.d. *Calciopoli*) con un effetto sulle regole della concorrenza, invece di esporre semplicemente le società responsabili all'azione risarcitoria delle concorrenti danneggiate dalle irregolarità, come accade in qualsiasi altro settore dell'attività economica. In tema cfr. G. Facci, *I fatti di calciopoli, Il danno da retrocessione in serie b ed il nesso di causalità*, in *Resp. civ. prev.*, 2019, 3, 927 (nota ad App. Napoli, 24 gennaio 2019, n.326).

<sup>77</sup> Vicende in cui spesso i *clubs* pur essendo del tutto estranei vengono danneggiati. Si pensi ad esempio alla vicenda del calciatore Masiello per fatti posti in essere quando era calciatore del Bari, ma squalificato nel 2012 dopo essere stato ceduto onerosamente all'Atalanta che evidentemente ne ha subito l'azzeramento del valore.

<sup>78</sup> Il c.d. "blocco del calcio-mercato" del 4 luglio 1978, disposto dal pretore di Milano al fine di accertare violazioni della disciplina di cui alla legge 29 aprile 1949, n. 264 (in tema di divieto di intermediazione in materia di collocamento) fu risolto con il Decreto legge 14 luglio 1978, n. 367 ("interpretazione autentica in tema di disciplina giuridica dei rapporti tra enti sportivi ed atleti iscritti alla Federazione di categoria") - poi convertito in legge 4 agosto 1978, n. 430 - che salvò il calcio-mercato ed il conseguente inizio del campionato sancendo che: "gli atti relativi all'acquisto ed al trasferimento del titolo sportivo dei giocatori di calcio o degli atleti praticanti altri sports, nonché le assunzioni dei tecnici da parte di Società od associazioni sportive, devono intendersi non assoggettati alla disciplina in materia di collocamento prevista dalla legge 29 aprile 1949, n. 264 e successive modificazioni".



amministrativo", agli *spin off* dei marchi<sup>80</sup> ed ai fallimenti a catena<sup>81</sup>. O, ancora, si guardi alle vicende dei famigerati *indici di liquidità*, cambiati via via a seconda delle esigenze di salvare i singoli *clubs* in crisi<sup>82</sup>. Sul tema si aprì un aspro confronto tra Federcalcio e Lega, che ha ottenne dal Collegio di Garanzia dello Sport del Coni l'annullamento dei provvedimenti impugnati<sup>83</sup>.

Oppure si pensi ancora al tema delle pluriproprietà di *clubs* (*multi-club ownerships* - MCO) ove le regole sono state cambiate anche nel corso della medesima stagione, a seconda dell'andamento dei *clubs* interessati, con una disciplina peraltro disomogenea rispetto a quella degli altri Paesi<sup>84</sup> e che ha posto anche problemi di

<sup>79</sup> Il riferimento è alla sopravvalutazione dei calciatori nelle operazioni di scambio volta a consentire l'iscrizione in bilancio di rilevanti plusvalenze alla società cedente, cui non corrisponde analoga componente negativa per la società cessionaria, dato che quest'ultima ammortizza l'investimento nell'arco di durata, di solito quinquennale, del contratto con il calciatore. Tali plusvalenze sono state determinanti per garantire il contenimento delle perdite d'esercizio e per evitare *deficit patrimoniali* che avrebbero richiesto ingenti ricapitalizzazioni di molte società, pena la loro scomparsa dalla scena calcistica italiana. L'abuso del c.d. *player trading* finalizzato a generare plusvalenze o minusvalenze contabili (non sempre reali) è cominciato oltre vent'anni fa, ma ha registrato una netta impennata in Italia a partire dalla stagione 2017-2018 con un raddoppio dei numeri rispetto all'annualità precedente. Tuttavia il caso che ha fatto esplodere la questione in esame è stato il c.d. "*maxiprocesso disciplinare plusvalenze*" (o caso Juventus) che ha riguardato ben undici *clubs* e 61 tra dirigenti e amministratori concernente la sanzionabilità del comportamento alla stregua degli artt. 4 e 31 del Codice di giustizia sportiva, che regolamentano, rispettivamente, i principi di lealtà, correttezza e probità e le violazioni in materia gestionale ed economica.

<sup>80</sup> Il riferimento è soprattutto alla cessione dei marchi dei *club* ad altre società appartenenti allo stesso gruppo o costituite *ad hoc* per la circostanza che, pur non generando flussi di cassa in entrata, era in grado di determinare elevate plusvalenze, idonee a contenere le perdite di esercizio.

<sup>81</sup> Al riguardo: F. FIMMANÒ, *La crisi delle società di calcio all'esito delle riforme tra NOIF, diritto comune e casi giurisprudenziali* in *Dir. fall.*, 2022, 1081 s.

<sup>82</sup> In particolare, l'articolo 85 delle Noif, prevede la redazione dei prospetti contenenti: «l'indicatore di liquidità (AC/PC)», utilizzato per determinare l'eventuale carenza finanziaria, dato dal rapporto tra attività correnti (AC) e passività correnti (PC); «l'indicatore di indebitamento (D/R)» calcolato attraverso il rapporto tra debiti (D) e ricavi (R); «l'indicatore del costo del lavoro allargato (CLA/R)», dato dal rapporto tra il costo del lavoro allargato (CLA) ed i ricavi (R). Per quanto riguarda l'«indicatore di liquidità», è stato introdotto nel 2015 per poter misurare il grado di equilibrio finanziario di breve termine, ovvero la capacità finanziaria delle società di far fronte agli impegni con scadenza entro i dodici mesi e viene calcolato sulla base del risultato d'esercizio, della relazione semestrale e delle situazioni patrimoniali intermedie approvate. In sostanza, quindi, si tratta di un indice che dimostra quanto un club sia in grado di poter rispettare i propri impegni finanziari a breve termine e la misura minima dell'indicatore è stabilita dal Consiglio federale su proposta della Covisoc (al riguardo mi permetto per brevità ancora di rinviare a F. R. FIMMANÒ, *I controlli «esterni» sulle società di calcio professionistico*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2023, I, 42 s.)

<sup>83</sup> Il Collegio ha annullato i provvedimenti impugnati nella parte in cui si prevede «che la verifica del possesso del requisito dell'indice di liquidità sia fissata in un termine antecedente alla chiusura dell'esercizio in corso», in parziale accoglimento del ricorso proposto dalla Lega di Serie A avverso il Comunicato Ufficiale della Figc n. 220/A del 27 aprile 2022 recante la pubblicazione della delibera del Consiglio Federale del 26 aprile 2022 di approvazione del Sistema delle Licenze Nazionali per l'ammissione al Campionato di Serie A maschile 2022/2023.

<sup>84</sup> Mi permetto di rinviare al riguardo a: F.R. FIMMANÒ, *Il fenomeno delle "multi-club ownerships" (MCO). Le pluriproprietà delle società di calcio*, in *Riv. dir. sport.*, 2022, 2. Come vedremo meglio di seguito il riferimento non è solo al caso della U.S. Salernitana 1919, salvata *in extremis* il 31 dicembre 2021, ma addirittura alla modifica del 28 luglio 2022 alle disposizioni transitorie alla norma di cui all'art. 16 bis delle Noif. La Federcalcio, infatti, su pressione di Napoli e Bari, che avevano impugnato il precedente provvedimento (impugnazione respinta nei primi due gradi di giudizio) ha spostato i termini alla stagione sportiva 2028/2029.



retroattività *in peius* delle norme federali <sup>85</sup>. Invero la retroattività va letta come problema di *diritti individuali* e non di *teoria delle fonti* e perciò richiede approcci sostanziali, piuttosto che formali, e soluzioni calibrate sulle singole situazioni, secondo però i canoni generali limitativi del potere pubblico (*ragionevolezza, proporzionalità, giustizia sostanziale, prevedibilità*). L'intervento del regolatore può essere giustificato in presenza di motivi d'interesse generale, riconosciuti esistenti laddove occorra garantire conformità all'intenzione originaria del legislatore, correggere un errore tecnico di formulazione della legge o in presenza di ragioni storiche epocali di portata generale. Tali motivi non sussistono, invece, quando sono invocate mere esigenze di carattere economico finanziario <sup>86</sup>.

Il settore peraltro nella fase post-pandemica ha chiesto ripetutamente allo Stato aiuti e provvidenze per i debiti pregressi, lamentando la mancanza di risorse e l'esplosione dei debiti. Ma tutto continua ad essere gestito con una "*governance*" dai confini *fragili e mobili* nelle sue decisioni auto-regolatorie. Una volta considerate queste imprese "industriali", a prescindere dall'oggetto peculiare dell'attività <sup>87</sup>, non è più tollerabile uno "*ius dinamico*", adattato alle criticità di turno. La sostanziale bocciatura, vent'anni orsono, del c.d. decreto *salvacalcio* da parte della Commissione

---

<sup>85</sup> Si è posta la questione della legittimità o meno di una Noif concernente il tema della partecipazione a diversi o medesimi campionati di compagini appartenenti al medesimo gruppo, che si ponga in contraddizione con la precedente regolamentazione adottata, violando i principi di ragionevolezza ed affidamento incolpevole (F.R. FIMMANÒ, *La retroattività in peius di una "norma sportiva" che modifichi la morfologia dei rapporti di durata*, in *Giustiziacivile.com*, 27 gennaio 2023). Il tema sul piano generale è quindi quello della possibilità di mutare le regole che disciplinano *rapporti di durata* sulla base dell'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte costituzionale (diversamente articolato) secondo cui non vi è un divieto assoluto al legislatore di turno di emanare disposizioni che modifichino in senso peggiorativo la morfologia dei rapporti di durata, anche a fronte di diritti acquisiti in forza delle regole previgenti (in tema M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica*, in *Giur. it.*, 2007, 1825 s. e 2089 s. (per il quale il problema non è definire il fenomeno in astratto, ma capire come le singole leggi rivalutino o meglio retro-valutino, fatti del passato, per poi raffrontare le relative conseguenze con le norme costituzionali di riferimento).

<sup>86</sup> I principi ordinamentali statali oltre alla tendenziale irretroattività sono il diritto ad essere sentiti, il diritto ad un equo processo, il principio del *ne bis in idem*, la proporzionalità delle sanzioni, la terzietà del giudice e la motivazione scritta delle decisioni (in tema: G. SORICELLI, *Il riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice sportivo dopo il nuovo Codice di 'giustizia sportiva': alla ricerca della tutela degli interessi giuridicamente rilevanti*, in M.F. SERRA (a cura di), *Responsibility in Sports Activities*, Atti del 23° Convegno IASL, Roma, 4-6 ottobre 2017, in *Rass. dir. ec. sport.*, 2, 2017, 513 s.).

<sup>87</sup> Si è efficacemente osservato che la stessa espressione *impresa sportiva*, che costituisce l'oggetto della attività economica di queste società, è un ossimoro. Sport, infatti, significa in inglese divertimento, gioco, passatempo, ed è "sinonimo di *fun, amusement, diversion, game, pastime*; si dice *to make sport of* come espressione equivalente a *to make fun off*. La parola sport ha la stessa radice del nostro diporto, ed è qualcosa che sta agli inglesi come gli *otia* stavano ai romani. È quindi definitivamente accertato che se lo sport diviene oggetto di *negotium* o di *negotia*, di attività professionale, economica o di attività di impresa, che dire si voglia, non è più sport e che dunque si ha a che fare, già dal punto di vista letterale, con un vero e proprio controsenso" (M. STELLA RICHTER JR, *Considerazioni sulle società sportive quotate*, in *Riv. dir. soc.*, 2008, 361).



europea, in quanto contrario alle norme comunitarie sulla concorrenza, fu già sintomatico di questa situazione che non è mutata<sup>88</sup>.

Il quadro delineato ha fatto allora emergere una tendenza dello Stato diretta a separare innanzitutto l'ambito dello sport dilettantistico da quello professionistico<sup>89</sup> e ad invadere il primo segmento<sup>90</sup>, come vedremo accaduto recentemente con la istituzione per decreto legge della "Commissione indipendente per la verifica

---

<sup>88</sup> Si trattò di una misura dai benefici temporanei nel bilancio dei *club*. Infatti, se nell'esercizio in cui avviene lo scambio può essere rilevato l'elevato componente economico positivo, negli anni successivi il maggior valore conduce ad una crescita degli ammortamenti, la cui compensazione richiede, a meno di procedere ad altre operazioni di scambio, a "valori gonfiati" nonché ad inderogabili conferimenti di capitale netto per coprire le perdite. Ed è proprio per far fronte a questo circolo vizioso che intervenne il legislatore con la disposizione normativa di carattere eccezionale che consentiva la diluizione in più anni degli effetti connessi alla necessaria e improcrastinabile riduzione del valore dei calciatori. Era necessario trovare una soluzione momentanea, un *escamotage*. Il d.l. del 24 dicembre 2002, n. 282 (convertito nella legge n. 27 del 21 febbraio 2003), aggiunse l'art. 18 *bis* alla legge n. 1/1981' in base al quale fu concessa la possibilità per le società calcistiche professionistiche di operare la svalutazione dei diritti pluriennali delle prestazioni degli atleti, iscrivendola in bilancio come oneri da ammortizzare in 10 anni. Il provvedimento fu subito oggetto di censure da parte della Commissione Europea. In particolare, il commissario europeo alla concorrenza, Mario Monti, avviò un'indagine sull'ipotesi che risultasse incompatibile tanto con le norme comunitarie che regolano gli aiuti di stato quanto con quelle che disciplinano la redazione dei bilanci. Commissione Europea e il Governo italiano arrivarono ad un accordo già nei primi mesi del 2004 attraverso l'impegno da parte di quest'ultimo all'eliminazione del riconoscimento "a fini fiscali" delle quote di ammortamento delle svalutazioni dei giocatori. In merito ai risvolti contabili del decreto, "si riuscì ugualmente a giungere ad un risultato positivo, ossia alla chiusura della procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, grazie alle modifiche apportate all'originaria disposizione. Il decreto è stato ribattezzato con diversi appellativi: oltre che con la denominazione generica "Salva -calcio", è stato definito anche decreto "Spalma -debiti" e decreto "Spalma -ammortamenti". Le ultime due definizioni, anche se efficaci, risultano tecnicamente improprie nel rappresentare gli effetti generati sul bilancio di esercizio delle società calcistiche. In realtà, il nome più appropriato sarebbe stato quello di decreto "Spalma -perdite", come può essere facilmente compreso analizzandone il disposto. Del resto, che il decreto distorcere la concorrenza era evidente fin dal primo momento: in primo luogo tra società di differenti discipline, che concorrono nel medesimo mercato degli spettatori, dei telespettatori, delle sponsorizzazioni, dei diritti televisivi; in secondo luogo, tra società calcistiche dei diversi paesi europei che operano nel mercato unico. Discriminatorio era peraltro concedere benefici fiscali ad una sola tipologia di società quotate in Borsa, visto che molte società calcistiche lo sono, distorcendo in questo modo anche il mercato (e da questo punto di vista estremamente opinabile fu l'applicazione della normativa sulla possibilità di rateizzare i debiti tributari, oggetto della controversia che riguardò la Lazio).

<sup>89</sup> Sul tema: E. INDRACCOLO, *Il complesso mondo dello sport tra professionismo e dilettantismo*, in *Rass. dir. ec. sport*, 2019, 235 s.

<sup>90</sup> Si tratta sostanzialmente della tendenza in prospettiva ad avvicinarsi al modello degli sport di squadra statunitensi che sono fuori dal movimento olimpico (*basket, baseball, football americano, soccer, hockey*). Si tratta di un fenomeno del tutto particolare organizzato secondo logiche di mercato (gli stipendi agli atleti non superano in nessun caso il 55% del fatturato, incidendo talora anche per il 20 per cento in meno rispetto ai calciatori professionisti europei). Fuori dal sistema CIO si collocano le relative organizzazioni (la *National basket association*, la *National hockey league*, la *Major league baseball*, la *National football league*). Le squadre vengono ammesse nelle Leghe in base a severi parametri che privilegiano la solidità economica ed i *clubs* appartengono di norma a importanti gruppi economici. Non ci sono retrocessioni e l'acquisto dei giocatori risponde a precise regole tendenti a non sfavorire le società meno ricche e, di conseguenza, a mantenere un sostanziale equilibrio sportivo. Lo svolgimento dei campionati si articola in sezioni geografiche (*conferences o divisions*) con finali nazionali disputate con il sistema dei *play-off*.



dell'equilibrio economico e finanziario delle società sportive professionistiche" <sup>91</sup>, organismo di controllo sui bilanci dei *clubs* di calcio di Serie A, B e Lega Pro (e su quelli di basket di Serie A che rientrano nel perimetro del professionismo) in luogo dell'attuale Co.vi.soc.<sup>92</sup>

Gli stessi problemi si sono posti anche a livello continentale, tant'è che il Comitato esecutivo della Uefa emanò nel 2009 il c.d. *Financial Fair Play Concept* <sup>93</sup> basato sul *break-even requirement* (conseguimento del pareggio tra ricavi e costi) e il *no overdue payables* (verifica tempestiva della regolarità dei pagamenti). In realtà anche questo strumento è stato applicato con continue eccezioni e tolleranze e poi è stato sospeso nella fase pandemica per tre anni su pressione dei grandi gruppi multinazionali del

---

<sup>91</sup> Decreto legge 31 maggio 2024, n. 71 (*Disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico agli alunni con disabilità, per il regolare avvio dell'anno scolastico 2024/2025 e in materia di Università e ricerca*) in Gazz. uff., 31 maggio 2024, n. 126.

<sup>92</sup> Il decreto legge aggiunge al d. lgs. n. 36 del 28 febbraio 2021, l'art. 13 *ter* che istituisce la Commissione che svolge attività di controllo e vigilanza sulla legittimità e regolarità della gestione economica e finanziaria delle società sportive professionistiche partecipanti ai campionati relativi a discipline di sport di squadra al fine di verificare il rispetto dei principi di corretta gestione, il mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario e il funzionamento dei controlli interni. La Commissione certifica altresì la regolarità della gestione economica e finanziaria, mediante pareri obbligatori che sono trasmessi alle rispettive federazioni sportive nazionali per l'adozione dei provvedimenti di competenza concernenti l'ammissione, la partecipazione e l'esclusione dalle competizioni professionistiche, e di ogni altro provvedimento conseguente. La commissione viene dotata di autonomia regolamentare, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria, ed opera con indipendenza di giudizio e di valutazione. Si tratta di organo collegiale, composto da un presidente e sei componenti, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'Autorità politica delegata in materia di sport, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Ne fanno parte, come componenti di diritto, il Presidente dell'Istituto nazionale previdenza sociale e il Direttore dell'Agenzia delle entrate, che possono delegare personale di qualifica dirigenziale di livello generale o equivalente appartenente alle relative istituzioni. Il Presidente e i restanti quattro componenti sono scelti tra magistrati contabili, professori universitari nelle materie economiche, giuridiche e finanziarie, avvocati abilitati al patrocinio innanzi alle magistrature superiori o dottori commercialisti iscritti anche all'elenco dei revisori contabili da almeno 15 anni, e due tra essi sono individuati nell'ambito di una rosa di cinque nominativi, proposti, entro trenta giorni dalla richiesta, dalle Federazioni sportive nazionali interessate, d'intesa con le Leghe professionistiche di riferimento o in caso di inerzia dal Coni, previo parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari che si esprimono a maggioranza dei due terzi dei componenti. La durata del mandato, per il presidente e per i componenti diversi da quelli di diritto, è di sette anni, a decorrere dall'insediamento, senza possibilità di conferma. Il presidente e i componenti della Commissione sono incompatibili, per qualunque incarico o mandato, con gli organi di vertice del Coni, delle Federazioni sportive nazionali con settori professionistici e con gli organi di vertice delle leghe di riferimento, ove istituite, nonché con le società professionistiche. L'incompatibilità perdura per un biennio dalla cessazione della carica. Per tutta la durata dell'incarico, presidente e componenti diversi da quelli di diritto non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale, imprenditoriale o di consulenza, nel settore dello sport professionistico, nonché ricoprire incarichi negli organi di giustizia sportiva negli ambiti soggetti a vigilanza.

<sup>93</sup> Un *corpus* di regole in vigore per 10 anni che avrebbe dovuto essere osservato dalle squadre partecipanti alle competizioni europee. Gli obiettivi dell'Uefa erano quelli di incentivare i *club* ad operare sulla base dei propri ricavi; introdurre una maggiore razionalità nei conti; proteggere appunto i creditori delle squadre nella prospettiva di potenziali crisi (al riguardo ampiamente: M. NICOLIELLO, *Il monitoraggio di FIGC e UEFA sulle società di calcio italiane: scenario attuale e possibili evoluzioni*, in Riv. Dott. Comm., 2014, 35 s.).

settore<sup>94</sup>. Poi il 3 aprile del 2022, il Comitato Esecutivo Uefa a *Nyon* ha approvato le nuove regole di *Sostenibilità Finanziaria* che hanno come obiettivo la solvibilità, la stabilità e le spese dei *clubs*<sup>95</sup>. Le disposizioni sono entrate in vigore nel luglio del 2022 ma i cambiamenti dovrebbero essere attuati in maniera graduale nell'arco di tre anni<sup>96</sup>. Tuttavia i risultati di questo ennesimo tentativo di *auto-riforma*, anche in questo caso, dipenderanno dal modo in cui le regole saranno concretamente applicate, scontando il sistema le solite ambiguità e discrezionalità che talora hanno fatto perdere credibilità alla c.d. "*lex sportiva*" e che a livello nazionale hanno determinato il sostanziale esautoramento dell'organo di controllo federale per lo sport professionistico.

#### **6. Il tormentato rapporto tra ordinamenti fino al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE sul "caso plusvalenze".**

Nel rapporto tra ordinamento sportivo e statale il punto di equilibrio tra presidio dell'affidamento dei consociati e garanzia della flessibilità dell'assetto di regole si rinviene nella protezione di interessi generali, che ragionevolmente debbono giustificare l'incidenza su acquisite posizioni di vantaggio in un ordinamento giuridico unitario<sup>97</sup>.

Questa impostazione ricevette l'avallo della citata legge n. 280 del 2003 con la quale il Governo prima e le Camere poi approvarono disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva, al fine di porre rimedio alle situazioni acute di conflitto. Il legislatore, sulla base dei principi elaborati dalla giurisprudenza precedente, sancì che si deve riconoscere la configurabilità della giurisdizione statale in materia sportiva nei casi di rilevanza giuridica degli interessi lesi e che in tal caso tutte le

---

<sup>94</sup> La fase pandemica ha peggiorato la situazione di per sé già drammatica dei *clubs* dal punto di vista economico-finanziario ed ha determinato un notevole allentamento del processo di monitoraggio contabile (M. NICOLIELLO, *Principi contabili nazionali e internazionali - Il covid-19 e le società di calcio italiane: l'effetto sui conti di bilancio e sui controlli contabili*, in *Riv. dott. comm.*, fasc.2, 2021, 189.).

<sup>95</sup> I cambiamenti sono strutturati su quattro macroaree. La «solvibilità» (*no overdue payables rule*) ossia l'obbligo di pagare tutti i debiti verso altri *clubs*, dipendenti, autorità fiscali, sociali e Uefa entro 90 giorni, soggetto a quattro controlli l'anno. La regola è diretta a garantire una maggiore solvibilità e a proteggere l'integrità delle competizioni. I controlli vengono effettuati ogni trimestre, con una minore tolleranza nei confronti dei soggetti morosi. La «stabilità» (*football earnings rule*) ossia la fissazione di un *deficit* massimo (*acceptable deviation*) di 60 milioni di euro in tre anni e per i *clubs* con i conti in ordine di 90 milioni (10 milioni per ogni periodo di riferimento nel *monitoring period*), computando tuttavia le spese, comprese quelle per giovani e impianti prima escluse. Il «controllo dei costi» (*squad cost rule*) diretto a sancire che per stipendi, mercato e commissioni per gli agenti non si potrà spendere più del novanta per cento del fatturato per la prossima stagione, l'ottanta per la successiva ed il settanta a regime dalla stagione 2025-2026.

<sup>96</sup> L'attuazione graduale della limitazione delle spese per i *clubs* interessati vedrà la percentuale al 90 per cento nel 2023/2024, all'80 per cento nel 2024/2025 fino ad assestarsi al 70 per cento nel 2025/2026, come richiesto dal nuovo regolamento.

<sup>97</sup> Di grande interesse è al riguardo la ricostruzione di P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, fasc.1-2, 2012, 3.



controversie relative ad atti del Coni e delle federazioni sportive nazionali appartengono alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo, salvo i casi di "controversie patrimoniale tra pari ordinati", devoluti alla competenza del giudice ordinario <sup>98</sup>. Gli interpreti si sono fortemente interrogati nell'ultimo ventennio sulla portata precettiva dei tre articoli della legge. Nello specifico, si è ragionato sulla effettività della tutela giurisdizionale garantita ai soggetti (imprenditori, atleti, dipendenti, etc.) che operano nel mondo dello sport e sulla esatta qualificazione della riserva contenuta nella legge, la quale, dopo avere formalizzato l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, fa salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento della Repubblica <sup>99</sup>.

Il legislatore, infatti, palesemente influenzato dalla teoria della *pluralità degli ordinamenti giuridici* <sup>100</sup>, ha riconosciuto autonomia all'ordinamento sportivo in quanto i rapporti tra questo e l'ordinamento giuridico della Repubblica non si traducano nel verificarsi di *casi di rilevanza* per il secondo relativi a situazioni *soggettive connesse* con il primo. Sono note le ragioni per le quali è contestato l'utilizzo della teoria pluralistica con riguardo al sistema sportivo ed in primo luogo la debita valorizzazione dell'unitarietà dell'ordinamento e della gerarchia dei valori da esso posti, in grado di ricomprendere e tutelare il pluralismo sociale che si estrinseca nella realtà giuridica (essendo superfluo conferire autonomia ordinamentale ad organizzazioni sociali - come ad es. la famiglia, l'associazione, le società commerciali - che rinvergono già la propria fonte di legittimazione dai valori posti dalla

<sup>98</sup> Il legislatore individuò la competenza funzionale esclusiva del T.A.R. Lazio, sede di Roma (nei casi in cui vi sia giurisdizione del Giudice Amministrativo), e dettò disposizioni specifiche relative alle modalità di proposizione delle azioni innanzi alla giustizia statale (contemplando una c.d. "pregiudiziale sportiva") ed alla disciplina dei profili processuali specifici del giudizio "sportivo" innanzi al Giudice amministrativo.

<sup>99</sup> In tema tra gli altri cfr. M. ANTONIOLI, *Sui rapporti tra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2005, 1026; G. VIDIRI, *Le controversie sportive e il riparto della giurisdizione*, in *Giust. civ.*, 2005, 1625 s.; C. CASTRINUOVO, *Pluralità degli ordinamenti, autonomia sportiva e responsabilità civile*, in *Eur. dir. priv.*, 2008, 3, 545 s.

<sup>100</sup> La teoria, come noto, va ricondotta agli scritti di S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, 1918. Ma sul tema cfr. S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de «l'ordinamento giuridico» di Santi Romano*, in *Quad. fior.*, 1, 1972, 243; A. E. CAMMARATA, *Il concetto del diritto e la pluralità degli ordinamenti giuridici, Formalismo e sapere giuridico. Studi*, Milano, 1963, 185 s.; F. MODUGNO, voce 'Pluralità degli ordinamenti', in *Enc. dir.*, Milano, 1985, vol. XXXIV, 32 s. L'applicazione della teoria di Santi Romano ai rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo va poi attribuita a C. SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, 1381; M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, 10. La dottrina moderna ha messo in forte discussione l'utilizzo delle teorie della pluralità degli ordinamenti, dando una nuova lettura del fenomeno sportivo, il quale va considerato un unicum inscindibile con l'ordinamento giuridico. Su tutti, L. DI NELLA, *La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici e il fenomeno sportivo*, in *Riv. dir. sport*, 1998, 5 s.; ID., *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999, 83 s.; P. FEMIA, *Due in uno. La prestazione sportiva tra pluralità e unitarietà della qualificazione*, in *AA.VV., Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Atti del 3° Convegno nazionale della S.I.S.D.C., Napoli, 2009, 235 s.; A. LEPORE, *Responsabilità civile e tutela della «persona-atleta»*, Napoli, 2009, 48. Una diversa prospettiva si rinviene in E. INDRACCOLO, *Rapporti e tutele nel dilettantismo sportivo*, Napoli, 2008, 61 s.; P. PICOZZA, *I rapporti generali tra ordinamenti*, in *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, C. Franchini (a cura di), Torino, 2004, 1 s.



Costituzione)<sup>101</sup>. Il pluralismo delle fonti, ammesso dalla Costituzione, “è ben altro dal pluralismo degli ordinamenti: le fonti plurali e le norme che nascono da queste sono in competizione tra loro per essere interpretate e applicate, scambievolmente, nel rispetto della gerarchia”<sup>102</sup>. D'altronde l'ordinamento giuridico è ormai indirizzato in questo senso, se ad esempio si pensa che già nel 2012 vi fu il riconoscimento, ad opera della sezione giurisdizionale del Lazio della Corte dei conti, della responsabilità erariale di alcuni arbitri ed assistenti di gara per la lesione del diritto all'immagine della P.A. conseguente ai fatti correlati alla vicenda c.d. *Calciopoli*<sup>103</sup>.

In ogni caso volendo delineare l'attuale assetto, allo stato le questioni *meramente tecniche* ossia costituenti l'esplicazione delle c.d. “regole tecniche del giuoco”<sup>104</sup> rientrano nell'area dell'indifferente giuridico per l'ordinamento statale e si presumono irrilevanti per lo stesso, salva la dimostrazione della specifica rilevanza ed anche se un errore tecnico, ad esempio dell'arbitro, può potenzialmente produrre gravi conseguenze sul piano economico<sup>105</sup>. La giurisprudenza ha successivamente allargato l'area delle questioni rilevanti, ammettendo la impugnabilità innanzi al Giudice Amministrativo anche delle sanzioni disciplinari in tutti quei casi in cui esse assumano una rilevanza giuridico-economica<sup>106</sup> al fine di ottenere l'eventuale

<sup>101</sup> Si è evidenziato che «ragionando in tal senso si determina una perdita di valore del termine tecnico ordinamento per via della eccessiva apertura del suo significato semantico e, dall'altra, si determina e si legittima altresì l'emersione di una miriade di particolarismi che disgregano il tessuto sociale di convivenza» (L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, cit., 131). G. GUARINO, *Lo sport quale "formazione sociale"*, in *Scritti in Onore di Aldo Piras*, Milano, 1996, 348, fa riferimento allo sport come formazione sociale espressione di un diritto inviolabile. Si era precedentemente posto in rilievo, su un piano generale, come le formazioni sociali vivano in una logica di feconda dialettica (e non di sterile opposizione), nel loro connotato ordinamentale (come capacità organizzativa e normativa autonoma) con l'ordinamento statale, essendo espressione di “libertà nello Stato” e non “dallo Stato” (F. MODUGNO, *Giustizia sportiva: problemi generali*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 3, 334 s.).

<sup>102</sup> Il principio di sussidiarietà, dunque, rappresenta “in particolare un criterio di sistemazione delle fonti: non è norma ‘di’ competenza, ma norma ‘sulla’ competenza, che abilita il miglior regolatore, come il legislatore sportivo, nel rispetto, tuttavia, della legalità costituzionale”. (A. LEPORE, *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico. L'evanescenza delle teorie pluralistiche ai giorni nostri*, in *Rass. dir. ec. sport*, 2022, 2, 383 s.).

<sup>103</sup> Corte dei conti, sez. giur. Lazio, sentenza n. 993 del 16 ottobre 2012 (al riguardo si veda: A. STALTERI, *La corte dei conti e il danno all'immagine dell'ordinamento sportivo provocato dagli arbitri di «calciopoli»*, in *Resp. civ. e prev.*, fasc.1, 2013, 267; S. PAPA, *Arbitri di calcio, natura giuridica delle federazioni sportive e danno erariale*, in *Giur.it.*, 2019, 398).

<sup>104</sup> Adottate dall'*International Football Association Board* (IFAB). Le Regole del giuoco del calcio a cinque sono invece adottate dal Comitato esecutivo della FIFA.

<sup>105</sup> Si pensi al caso dell'arbitro Mazzoleni, collocato fuori ruolo con provvedimento dell'AIA, con retrocessione diretta dalla CAN A e B alla CAN Locale (con compiti di arbitrare il Settore Giovanile e Scolastico locale, per pochi euro a gara). Sia il TAR Lazio (Sezione Terza Ter 5 novembre 2007, n. 10911), che il Consiglio di Stato (Sezione Sesta, 17 aprile 2009, n. 2333) hanno escluso la loro giurisdizione in quanto l'arbitro di calcio non è un professionista, titolare di un contratto di lavoro, senza considerare come la “rilevanza”, poteva riconoscersi con riferimento agli interessi personali ed economici e soprattutto con riferimento all'interesse generale alla regolarità dei campionati.

<sup>106</sup> Nello stesso senso anche la citata Corte di Giustizia, 18 luglio 2006, causa C-519/2004 (*David Meca-Medina e Igor Majcen*). In tema si veda I. DEL GIUDICE, *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee si pronuncia sulla possibile*



risarcimento per i danni ingiustamente subiti (previa dimostrazione dell'illegittimità del provvedimento), senza avere la possibilità di ottenere l'annullamento del provvedimento. Quanto invece alle questioni amministrative, relative cioè allo *status* di associato, all'affiliazione, al tesseramento, all'ammissione ai campionati etc., sono riconosciute come rilevanti per l'ordinamento statale e soggette alla relativa giurisdizione. Per quanto riguarda infine le questioni di carattere patrimoniale tra tesserati l'art. 3, primo comma, della legge in questione riconosce specificamente "la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra Società, associazioni e atleti". La sentenza n. 49 del 2011 della Corte costituzionale<sup>107</sup> ha funzionato da linea di confine con la precedente giurisprudenza che oscillava tra l'assegnare la giurisdizione in tema di sanzioni disciplinari al giudice sportivo<sup>108</sup> o al giudice dello Stato<sup>109</sup>, ovvero, come terza via, propendeva per la disapplicazione delle norme sportive da parte del giudice ordinario o amministrativo, chiamati a giudicare sulle sanzioni inflitte in base alla norma sportiva di grado inferiore<sup>110</sup>. La giurisprudenza amministrativa si è così allineata<sup>111</sup>, restando ferma la giurisdizione esclusiva del

---

*rilevanza esterna delle norme sportive (in margine alla sentenza della Corte di Giustizia, 18 luglio 2006, causa C-519/2004), in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).*

<sup>107</sup> La Consulta ha affermato l'autonomia dell'ordinamento sportivo e lo ha collocato tra quelli "più significativi" anche se come articolazione di un più ampio ordinamento di dimensione internazionale facente capo al CIO con referente costituzionale negli artt. 2 e 18 della Costituzione, in forza del diritto fondamentale riconosciuto ai cittadini di associarsi in formazioni sociali nelle quali si svolge la loro personalità. La stessa Corte, nella sentenza n. 160/2019, ha ribadito la "natura, per taluni profili originaria e autonoma, dell'ordinamento sportivo che di un ordinamento giuridico presenta i tradizionali caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria" (al riguardo F. CARDARELLI, in AA.VV. a cura di G. TERRACCANO, *Argomenti di diritto nazionale e internazionale dello sport e giustizia sportiva*, Roma, 2022, 11 s.; e per quanto riguarda la giustizia sportiva, cfr. P. SANDULLI, *ibidem*, 211 s.).

<sup>108</sup> T.A.R. Lazio-Roma, sez. III ter, 5 novembre 2007, n. 10911; C.G.A.R.S., sez. giur., 8 novembre 2007 n. 1048; Cons. Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782.

<sup>109</sup> T.A.R. Lazio-Roma, sez. II ter, 21 giugno 2007, n. 5645; T.A.R. Sicilia-Catania, sez. IV, 19 aprile 2007, n. 679.

<sup>110</sup> La Consulta ha delineato un sistema in cui, ferma restando la sussistenza di una giurisdizione piena, anche di tipo demolitorio, del Giudice Amministrativo in materie non riservate alla Giustizia Sportiva, per le tipologie di questioni, invece, riservate alla Giustizia sportiva dall'art. 2 della legge n. 280/2003 (con specifico riferimento all'area delle questioni disciplinari, ma estendibile anche all'area delle questioni tecniche) ha sancito che la tutela in sede giurisdizionale innanzi al Giudice Amministrativo non è preclusa ma limitata ai profili meramente risarcitori. Inoltre, ha chiarito che i provvedimenti disciplinari federali, e, in particolare quelli della Camera di Conciliazione, costituiscono esplicazione di attività amministrativa, piuttosto che lodi arbitrali, con la conseguenza della loro sindacabilità in sede giurisdizionale. Anche nella sentenza del 25 giugno 2019, n.160, la Corte ha ritenuto che nelle controversie aventi ad oggetto le sanzioni disciplinari sarebbe preclusa al giudice statale la tutela annullatoria, residuando in favore di esso la sola tutela risarcitoria per equivalente (cfr. al riguardo F. G. COCA, *Autonomia sportiva e pienezza di tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2019, 1687 s.). I giudici di legittimità ribadiscono che il "bilanciamento", "operato dal legislatore", fra pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale e salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo non può essere considerato irragionevole.

<sup>111</sup> È stato affermato il difetto assoluto di giurisdizione statale sulle controversie riguardanti i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni, riservate, a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, agli organi della giustizia sportiva, anche laddove sia invocata la tutela costitutiva con la rimozione dell'atto applicativo della sanzione (T.A.R. Lazio Roma, sez. I ter, 5 luglio 2021,



giudice amministrativo ove sia richiesto il risarcimento del danno cagionato dalla sanzione, liquidabile per equivalente<sup>112</sup>, e consolidata la vigenza della pregiudiziale sportiva nei casi in cui sussista la giurisdizione del Giudice amministrativo statale che pone come condizione di procedibilità il previo esaurimento di tutti i gradi della giustizia sportiva, instaurando un modello progressivo di giurisdizione condizionata<sup>113</sup>.

Tuttavia, il 6 giugno del 2024, il Tar Lazio, con le ordinanze n. 11557 e 11559, ha messo in discussione lo status quo, attivando il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, ai sensi dell'art. 267 TFUE, nell'ambito del c.d. *caso plusvalenze*, a seguito del ricorso dei dirigenti della *F.C. Juventus Spa* che avevano impugnato le sentenze della giustizia sportiva<sup>114</sup>. Questa volta i giudici europei dovranno pronunciarsi sulla conformità del diritto interno alla normativa unionale ed al principio di effettività della tutela giurisdizionale in relazione alle situazioni soggettive esaminate, sulla conformità della normativa in materia di sanzioni disciplinari "afflittive" rispetto al principio di legalità, tassatività, determinatezza delle fattispecie incriminatrici, nonché del giusto processo, alla luce della giurisprudenza della Corte<sup>115</sup> ed infine sulla compatibilità dell'ordinamento sportivo con le libertà fondamentali dell'individuo di circolazione e di concorrenza riconosciute dai Trattati, a fronte delle sanzioni irrogate. In particolare la Corte è chiamata a chiarire in via pregiudiziale se l'art. 2 del d.l. 220 – come interpretato nel diritto vivente italiano – possa limitare la giurisdizione del giudice amministrativo nazionale sulle sanzioni sportive a carattere disciplinare, una volta esauriti i gradi

---

n. 7937; Cass. civ., Sez. Unite, Ordinanza 7 maggio 2021, n. 12149; Cass. civ., Sez. Unite, Ordinanza 23 febbraio 2021, n. 4850).

<sup>112</sup> E' ormai acclarato che il giudice amministrativo possa conoscere in via incidentale e indiretta il presupposto della decisione costituita dalle sanzioni disciplinari (ove lesive anche di situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale) aventi natura amministrativa, ivi comprese le decisioni prese dal Collegio di garanzia dello sport del Coni (T.A.R. Lazio Roma, sez. I ter, 15 gennaio 2021, n. 556).

<sup>113</sup> T.A.R. Lazio Roma, sez. I ter, 25 novembre 2022, n. 15820; Cons. Stato, sez. V, 22 giugno 2017, n. 3065.

<sup>114</sup> In particolare le decisioni che avevano irrogato le sanzioni disciplinari (Corte Federale d'Appello della F.I.G.C. n. 63 del 3° gennaio 2023; Collegio di Garanzia del Coni n. 40 dell'8 maggio 2023; *in parte qua*, della Corte Federale d'Appello della F.I.G.C. n. 110 del 30 maggio 2023). In tema cfr. F.R. FIMMANÒ, *L'abuso di player trading: il caso delle "plusvalenze fittizie" nelle società di calcio professionistico*, in *Riv. corte conti*, 2022, n. 5, 83 s.

<sup>115</sup> Si tratta nella fattispecie di sanzioni a carattere inibitorio dell'attività professionale in conseguenza della violazione di una disposizione dell'ordinamento federale (art. 4, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva FGCI). Il Tar Lazio richiama la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, a partire dalla nota sentenza *"Engel and others v. the Netherlands"* del 1976, che ha stabilito il principio per il quale le sanzioni che presentano carattere afflittivo, pur se non qualificate formalmente come penali negli ordinamenti degli Stati Parte della CEDU, devono ricadere nell'ambito delle garanzie convenzionali previste per le sanzioni penali. Il principio, poi consolidato nella giurisprudenza sovranazionale con successive sentenze quali *"Öztürk v. Germany"* del 1984, *"Grande Stevens v. Italy"* del 2014 e *"A. and B. v. Norway"* del 2016, definisce il concetto di "accusa penale" di cui all'art. 6 CEDU in senso sostanziale, avendo riguardo alla natura dell'illecito ovvero alla severità della sanzione connessa alla sua violazione, piuttosto che al solo dato della classificazione dello stesso come reato da parte del diritto nazionale.



della giustizia sportiva, al solo profilo del risarcimento del danno per equivalente escludendo la tutela caducatoria. Si tratta di una decisione che potrà configurare l'ennesimo "attentato" all'autonomia dell'ordinamento sportivo.

D'altra parte, la Corte costituzionale, con il suo lapidario e citato "*dictum*", giudicò illegittimo l'intervento demolitorio del giudice amministrativo proprio perché ritenne insuperabile e soprattutto meritevole di protezione ciò che restava del *totem* dell'autonomia.

Orbene, l'attribuzione della materia sportiva alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo dipende dal carattere pubblicistico dell'attività posta in essere dalla Federazione nella organizzazione dei campionati, in quanto articolazioni delegate dal Coni quale ente pubblico, prescindendo dalla natura formalmente privatistica della stessa e degli interessi generali sottesi. Ecco che, proprio per difendere l'autonomia dello sport, il Comitato olimpico *deve saper essere* una vera e propria Autorità indipendente di regolamentazione e controllo del settore (come peraltro recita il suo Statuto)<sup>116</sup>. Il Comitato olimpico è infatti un ente pubblico che interloquisce con le altre istituzioni pubbliche a più livelli (come si legge nello Statuto sotto la rubrica "Principio di autonomia sportiva")<sup>117</sup>, ma al tempo stesso una organizzazione in cui i vertici sono eletti e soprattutto sono rappresentativi del mondo dello sport<sup>118</sup>.

Ciò eviterebbe anche i problemi derivanti dalla ingerenza dello Stato come accaduto prima con le ripetute ed invasive riforma attuate tra il 2018 ed il 2023<sup>119</sup> e poi quest'anno con il decreto legge riguardante la "*Commissione indipendente per la verifica*

---

<sup>116</sup> A norma dell'art. 2, comma 2: "*Il CONI, regolato dal D.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, e successive modificazioni ed integrazioni, e dalla Carta Olimpica, è autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive, intese come elemento essenziale della formazione fisica e morale dell'individuo e parte integrante dell'educazione e della cultura nazionale. Il Coni è posto sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri (d'ora innanzi Autorità vigilante)*".

<sup>117</sup> Art. 4: "*Il Coni salvaguardando la sua autonomia da ingerenze di natura politica, religiosa ed economica, in conformità ai principi sanciti dalla Carta Olimpica, intrattiene rapporti di collaborazione con le organizzazioni internazionali, l'Unione Europea, le Regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali, e coopera con le Autorità pubbliche ai programmi di promozione e sostegno dello sport*".

<sup>118</sup> Difatti il Consiglio nazionale è composto da membri eletti ai sensi della Regola 29, Punto 3, della Carta Olimpica, con una maggioranza votante che deve essere costituita dai voti espressi dai rappresentanti delle Federazioni Sportive Nazionali affiliate alle rispettive Federazioni Internazionali che gestiscono sport inclusi nel Programma dei Giochi Olimpici. Anche la Giunta nazionale è espressione del mondo dello sport essendo costituita oltre che dal Presidente da dieci rappresentanti delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate (tre dei quali eletti fra gli atleti e tecnici sportivi, in possesso dei requisiti previsti dallo statuto), da un rappresentante nazionale degli Enti di promozione sportiva, da due rappresentanti delle strutture territoriali del Coni (di cui uno regionale e uno provinciale) e dai membri italiani del CIO.

<sup>119</sup> Il massiccio intervento del legislatore (che ha trattato la materia quasi come una qualsiasi altra attività statale, quali sanità o previdenza) ha suscitato forti perplessità vista l'ampiezza della sua portata e l'impatto potenziale sul delicato equilibrio istituzionale su cui poggia l'autonomia dell'ordinamento sportivo. In tema cfr. M.F. SERRA, *I cambiamenti del settore sportivo nei primi mesi del 2021*, in *Nomos*, 2021, 18 s.; M. PITTALIS, *L'attuazione della legge delega 8 agosto 2019, n. 86 in tema di ordinamento sportivo, professioni sportive e semplificazione*, in *Corr. giur.*, 2021, 737 s.; S. RAPACCIUOLO, *La riforma italiana dello sport tra critiche, paventate illegittimità, paure e best practices*, in *Riv. dir. ec. sport.*, 2019, 9 s.; L. SANTORO, *La legge delega 86/2019 e le norme di attuazione: uno sguardo di insieme*, in L. SANTORO, *Commento alla Riforma dello Sport (L. delega 86/2019 e decreti attuativi 28/2/2021 nn. 36, 37, 38, 39 e 40)*, 2021, 17 s.



dell'equilibrio economico e finanziario delle società sportive professionistiche". Si tratta di un intervento dello Stato che in qualche modo approfitta del momento di debolezza generato dalla vicenda Superlega e che ne anticipa altri ad esempio in materia di *governance* dei direttori di gara. Le polemiche scoppiate dopo l'annuncio del decreto hanno portato ad un *maquillage* visto che rispetto all'originario progetto di "Agenzia governativa" subentra una Commissione formalmente indipendente, ma sostanzialmente nominata dall'Esecutivo e che sarà sicuramente oggetto di criticità e frizioni con le Istituzioni sportive nazionali ed internazionali. Se, al contrario, il D.l. avesse previsto la realizzazione della Commissione come articolazione autonoma del Coni - e non esterna all'ordinamento sportivo, come d'altra parte recita l'art. 29 comma 6 *bis* dello statuto<sup>120</sup> - ciò avrebbe salvaguardato l'indipendenza dello sport e soddisfatto l'esigenza di sottrarre l'organismo alla Federcalcio rafforzandone la terzietà e l'efficienza rispetto alle società professionistiche da vigilare. D'altra parte già l'attuale Covisoc, al netto del posizionamento nella struttura della *governance* complessiva - per la giurisprudenza di legittimità - è organo che, ai sensi dell'art. 20, comma 2, dello Statuto Coni, assume specifica «funzione pubblicistica»<sup>121</sup>.

Questa sarebbe stata la strada maestra come hanno dimostrato le note vicende collegate alla società "Sport e Salute S.p.A." (società interamente partecipata dal Ministero dell'Economia con vertici di nomina governativa), con conseguente impoverimento strutturale, organico e funzionale del Coni)<sup>122</sup> alla quale a partire dal

---

<sup>120</sup>Il comma 6-bis dell'art. 29 recita: "Le società sportive professionistiche, allo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi, sono sottoposte al controllo da parte delle Federazioni sulle società sportive di cui all'articolo 12 della legge 23 marzo 1981, n. 91, e al controllo sostitutivo del Coni in caso di verificata inadeguatezza dei controlli da parte delle Federazioni sportive nazionali".

<sup>121</sup> Posto che identica «natura va riconosciuta alle attività (anche di controllo) svolte al fine di garantire il regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici», e in disparte la circostanza che per tale via i relativi atti - ovviamente per le parti non aventi carattere valutativo ma di attestazione delle attività svolte - devono dirsi assistiti da fede privilegiata (Cass. penale 29 maggio 2013, n. 28164). Tant'è che la Suprema Corte ha avuto modo di affermare che integra il delitto di ostacolo all'esercizio delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza la dolosa omissione, da parte del presidente di un *club*, di fornire informazioni obbligatorie alla Federcalcio, posto che a questa è riconosciuta la titolarità di un potere ispettivo e di controllo di rilevanza pubblicistica attinente alla regolarità della gestione delle società (Cass. penale, 31 ottobre 2014, n. 10108, in *Cass. pen.*, 2015, 3740 s. con nota di A. FUX, *Ostacolo all'esercizio delle funzioni pubbliche di vigilanza: nel pantheon delle autorità entra anche la F.i.g.c.*).

<sup>122</sup> A seguito del dettato del comma 630 dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2019 la società pubblica "Sport e Salute", ha totalmente mutato la propria missione divenendo soggetto chiamato ad occuparsi, così come il Coni, della diffusione dello sport e della gestione degli impianti sportivi, nonché delle vicende collegate alla utilizzazione dei centri scolastici. Il decreto legge n. 5/2021 ha poi dato vita ad una normativa transitoria, finalizzata a restituire la necessaria autonomia del Coni ed, ad un tempo, a tranquillizzare il CIO circa l'indipendenza dello stesso dalla politica (cfr. P. SANDULLI, *Note (e perplessità) a prima lettura del decreto "salva Coni"*, in: [www.Coni.it/images/rivistadirittosportivo/piero\\_sandulli\\_1.pdf](http://www.Coni.it/images/rivistadirittosportivo/piero_sandulli_1.pdf)).



2018 furono date dal Governo competenze e risorse del Coni <sup>123</sup> che non aveva più né personale e né strutture proprie.

La circostanza, emblematica della politicizzazione della gestione finanziaria dello sport, suscitò non poche perplessità del CIO sulla effettiva autonomia del nostro Comitato olimpico dalla politica, con conseguenti "riflessioni" sulle modalità di partecipazione ai giochi olimpici estivi ed addirittura sull'assegnazione all'Italia di quelli invernali del 2026 <sup>124</sup>. Così, al fine di assicurare il C.I.O., fu varato con estrema urgenza il 26 dicembre del 2021, un decreto legge con la finalità di restituire al Coni la sua forza lavoro per poter esercitare, in maniera autonoma, la propria attività, di dotarlo di ulteriori fondi e di ristrasferirgli una serie di impianti <sup>125</sup>. In realtà ancora oggi sussistono gravi limiti derivanti dalla originaria scelta che sarebbero stati superati collocando la società nell'alveo del Comitato olimpico e non fuori dallo stesso. D'altra parte lo stesso decreto del 24 maggio 2024 istituisce la "Nado", l'organizzazione antidoping italiana, fin qui inserita in Sport e salute, ma ora dotata di personalità giuridica autonoma e qualificata come agenzia tecnica indipendente in vista dei Giochi invernali di Milano-Cortina 2026. <sup>126</sup>

Un'impostazione del genere sarebbe l'unica in grado di proteggere l'autonomia anche dagli effetti della sentenza Superlega, in virtù di un quadro normativo comprensivo di criteri sostanziali e di norme procedurali idonee a garantire la trasparenza, l'obiettività, la non discriminatorietà e la proporzionalità nella organizzazione delle competizioni sportive, dove la Federcalcio non si veda estesa la logica dell'associazione privata tra imprese come Fifa e Uefa (con il potere di controllare e definire le condizioni di accesso al mercato di riferimento per qualsiasi impresa potenzialmente concorrente). Ciò chiaramente richiede dall'altro lato che il Comitato olimpico vigili sulla Federazione e sulle Leghe rispetto alla loro capacità di rispettare appieno, quali delegati dal Coni, i criteri dell'agire pubblico.

---

<sup>123</sup> Anche il trasferimento di fondi, in precedenza operato dallo Stato direttamente al Coni e solo successivamente alle Federazioni, fu sostituito, con i commi 629 e 630 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018, da un passaggio di fondi diretto alla società "Sport e Salute" e da questa al Coni, in misura minima (40 milioni di euro) ed alle singole federazioni e discipline associate per 360 milioni di euro con una conseguente perdita del controllo economico del Coni sulle federazioni.

<sup>124</sup> Il CIO in mancanza di una chiara autonomia del Coni dalla politica addirittura stava ipotizzando che gli atleti partecipanti alle Olimpiadi non avrebbero potuto rappresentare l'Italia con inno e bandiera, ma solo concorrere a titolo personale.

<sup>125</sup> Il decreto legge n. 5 del 29 gennaio 2021 varato il giorno precedente a quello della riunione del CIO.

<sup>126</sup> Il presidente della neonata istituzione viene nominato d'intesa tra l'Autorità politica delegata in materia di sport, il Ministro della Salute e il Presidente del Coni, il cui organo di governo provvede all'adozione della relativa delibera.