amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)
Pubblicata in internet all'indirizzo 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
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

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, Valentina Maria Donini, 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, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, 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, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

SEGNALAZIONI DI AMMINISTRATIV@MENTE

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Recensione a G. Clemente di San Luca, G. Martini, M. Paladino, *Lezioni di giuridicità delle regole del calcio*, Napoli, 2024

di Federico Orso

(Dottore di ricerca, abilitato di II fascia in Diritto amministrativo e professore a contratto nelle Università di Firenze e Pisa)

1. *Lezioni di giuridicità delle regole del calcio* di Guido Clemente di San Luca, Giovanni Martini e Mario Paladino (Napoli, 2024) si inserisce nel dibattito sul rapporto tra ordinamento generale della Repubblica e movimento sportivo, mostrando le profonde incrinature della tradizionale impostazione autonomista. In particolare, guardando a questo problema dall'angolo visuale del calcio, gli Autori illustrano le ragioni che a loro avviso impediscono al principio di autonomia di spingersi sino a giustificare la completa estromissione della Repubblica da intere categorie di rapporti (quelli originati dalle regole tecnico-sportive) o la limitazione della tutela giurisdizionale al ristoro per equivalente (come accade in caso di violazione delle regole disciplinari).
Il volume mira però anche a qualcosa di più. A essere respinta, infatti, non è solo la concezione dello sport come zona franca, impermeabile al diritto nazionale ed europeo, ma è l'idea stessa della settorialità della riflessione giuridica in questa materia: «la enorme diffusione popolare» del calcio è anzi utilizzata dagli Autori al dichiarato scopo di «provocare, nella riflessione comune, una […] ripresa di vitalità della discussione e del confronto su temi cruciali», quale occasione per «chiamare la gente comune a discutere» di questioni fondamentali, come «legalità», «separazione dei poteri», «libertà di manifestazione del pensiero» o «pluralismo nella e della informazione» (pp. 1 e 2); non un testo per addetti ai lavori, dunque, ma un lavoro che rivendica la centralità della scienza giuridica nella *custodia* dello Stato democratico e rammenta ai giuristi che loro compito non è (solo) alimentare la discussione di pochi su temi inaccessibili a molti, ma (anche) rendere questi temi accessibili al più ampio numero di persone possibile.

2. Come può agilmente intuirsi sin dal titolo, il volume è animato da una tesi di fondo: che le regole del calcio siano norme giuridiche e che come tali debbano essere indagate.

ISSN 2036-7821

La dimostrazione di questa tesi è affidata a una concatenazione di passaggi logici, che può essere riassunta come segue.

i) Il movimento sportivo ha «natura ordinamentale» in quanto caratterizzato dalla presenza di «un gruppo organizzato» di persone, «dal perseguimento di uno scopo comune (la promozione del fenomeno sportivo in tutte le sue forme)» e dalla capacità «di dotarsi di proprie regole in grado di vincolare tutti i praticanti» (p. 12).

ii) Il movimento calcistico, diversamente da altri sport, come il *cricket* o il *curling*, dato il «livello di complessità (organizzativa e funzionale) e di sviluppo raggiunti», presenta a sua volta «tutti gli elementi necessari a configurarlo come un ordinamento»: «esso, infatti, dispone di una organizzazione stabile, di un elevatissimo numero di soggetti che in esso si riconoscono condividendone i fini, e, infine, di una dettagliata regolamentazione, concernente anche i modi di produzione della stessa regolamentazione futura» (p. 13).

iii) Le regole del calcio, nel loro ordinamento settoriale, hanno senz'altro natura giuridica: esse infatti, da un lato, contengono «un enunciato prescrittivo condizionale che connette ad una data circostanza, assunta come condizione, un dato effetto giuridico, come sua conseguenza»; dall'altro, sono generate «secondo la disciplina sulla produzione […] formalmente prescritta [dallo statuto della Federazione italiana giuoco calcio]» (p. 18).

iv) La giuridicità delle regole del calcio, però, è suscettibile di travalicare i confini dell'ordinamento settoriale e invadere quelli dell'ordinamento generale. Non già, come è incline a sostenere la dottrina maggioritaria con «una vera e propria ipocrisia formalistica», per via di una loro «'accettazione' da parte dei giocatori», ma perché «molti elementi paiono deporre […] nel senso di considerare il fenomeno calcio, nei suoi tratti generali, come sempre più attinto nella prospettiva del diritto pubblico, sembrando obiettivamente andare, nel suo complesso, ad iscriversi in tale ambito» (p. 27): «sembra» allora «non più possibile collocare la giuridicità del calcio (e in generale del gioco sportivo organizzato), nell'alveo esclusivo del diritto civile» (p. 23) e ciò in quanto il calcio si è «trasformato significativamente, per attendere oggi alla cura di rilevanti interessi sociali ed economici formalmente codificati dalla legge quali interessi pubblici (la tutela dei consumatori, la tutela della concorrenza, il corretto andamento della Borsa, ecc.)», con la conseguenza che le sue regole, «benché […] funzionali a disciplinare un'attività intrinsecamente 'privatistica'», «vanno concepite anche quali strumenti per la tutela di interessi ultra-individuali» (p. 27).

3. Dimostrata, nei termini che si sono sintetizzati, la natura giuridica delle regole del calcio, gli Autori si domandano se, in caso di conflitto, esse possano prevalere su quelle dell'ordinamento generale, «non potendosi dare per presupposta […] un'incondizionata prevalenza [di queste ultime]», posto che la Repubblica «potrebbe decidere di ritrarsi […] lasciando campo libero all'ordinamento del calcio» (p. 28).

ISSN 2036-7821

Tre sono per gli Autori gli scenari astrattamente possibili.
La prima possibilità è che «l'ordinamento generale si disinteressi del fenomeno sportivo» al punto che, non soltanto ne rimette la disciplina alla «sola volontà dei privati», ma addirittura nega la rilevanza giuridica delle sue regole, considerandole alla stregua di un «mero 'accordo fra gentiluomini'» (p. 29).
La seconda è che l'ordinamento generale, pur rimettendo «all'autonomia del gruppo la regolamentazione (oltre che del giuoco, pure) dei rapporti fra gli associati», riconosca a tale regolamentazione rilevanza giuridica e ammetta che da una sua violazione scaturisca il diritto alla tutela giurisdizionale (p. 29).
L'ultima possibilità è che lo Stato, con legge, decida di «rimettere interi ambiti di regolazione […] all'autonomia degli ordinamenti sportivi», finanche ammettendo la prevalenza delle regole sportive su quelle sue proprie. E questo, rilevano gli A., è ciò che accade per i «settori sportivi che presentano un elevatissimo livello di sviluppo» e che, in forza di tale sviluppo, «reclamano un'amplissima sfera di autonomia», anche dietro «minaccia di esclusione delle squadre nazionali dalle competizioni europee e mondiali» (pp. 29-30).

4. Come noto, proprio quella illustrata per ultima è la soluzione escogitata dal d.l. n. 220/2003, con il quale la Repubblica «ha inteso porre autolimiti all'applicazione del proprio diritto sovrano, piuttosto che ribadire – anche in maniera implicita – il primato, sempre e comunque, di quest'ultimo» (p. 30).
Il che però, sottolineano gli A., è avvenuto non senza ambiguità. In effetti, se pure è vero che «alcuni ambiti di regolazione […] sono stati lasciati all'autonomia del singolo settore sportivo», fermo è rimasto nel d.l. n. 220/2003 «il limite costituito dalla rilevanza per l'ordinamento della Repubblica delle situazioni soggettive incise» (p. 31).
Si tratta allora «di verificare a quali condizioni la regolamentazione del calcio possa prevalere su quella, avente il medesimo oggetto, dello Stato e dell'UE» e «quando, invece, occorra accordare prevalenza al diritto dell'ordinamento generale (nazionale ed europeo), di modo che le regole con esso contrastanti possano considerarsi lesive di situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento della Repubblica […] e, conseguentemente, trovare tutela dinanzi al giudice nazionale (od a quello europeo)» (p. 32).
Gli A. tendono però a stemperare il problema. A loro avviso, infatti,
«l'ordinamento di qualunque settore sportivo, ed in particolare quello del calcio, e l'ordinamento generale presentano una sostanziale coincidenza di valori fondamentali». Dunque, «la 'specificità' dello sport, ed in particolare del calcio, in tanto potrà condurre alla prevalenza delle regole di organizzazione del gioco poste dal suo ordinamento, in quanto queste siano dirette alla salvaguardia di valori compatibili con quelli dello Stato di diritto»; «in caso contrario tale prevalenza non

ISSN 2036-7821

potrà sussistere, tornando ad 'espandersi', per così dire, la difforme disciplina di cui al diritto nazionale e sovranazionale» (p. 33).
Due sono le conseguenze che essi traggono da questa impostazione.
La prima è che «sebbene (almeno in linea di principio) non competa al legislatore di intervenire in via diretta per garantire l'equilibrio e la competitività nelle gare sportive, nondimeno può ben dirsi sussistente una nozione di sport nell'ordinamento generale che, in presenza di una controversia, sia in grado di fungere da limite 'valoriale' al diritto proprio dell'ordinamento del calcio» (p. 33).
La seconda è che «non ogni regola emanata per disciplinare esigenze proprie di un dato ordinamento (settoriale) sportivo, anche se all'apparenza volta a regolamentare aspetti tecnici concernenti lo svolgimento del gioco, può per ciò solo ritenersi esente da una concreta verifica di compatibilità con i valori sportivi fatti propri dall'ordinamento generale e, conseguentemente, prevalere sulla differente regolazione adottata da quest'ultimo» (p. 34).
Dunque, concludono gli A., «laddove la 'regola sportiva' vada ad attendere a interessi ulteriori rispetto a quelli immediatamente attinenti (pur in senso ampio) alle modalità di svolgimento delle competizioni, vengono meno le ragioni che giustificano la prevalenza di tale disciplina su quella, eventualmente difforme, prodotta dall'ordinamento generale» (sempre p. 34).

5. Preso atto di questa coincidenza di valori, gli Autori si chiedono se possa ritenersi legittima la riserva a favore dell'ordinamento sportivo delle materie tecnica e disciplinare (art. 2 del d.l. n. 220/2003), vieppiù alla luce della interpretazione che, «per esigenze di giusto equilibrio con l'autonomia dello sport» (p. 36), ne ha dato la Corte costituzionale con le sentenze nn. 49/2011 e 160/2019.
La risposta dei tre A. sembrerebbe negativa.
Quanto all'irrilevanza giuridica delle norme sportive tecniche, essi segnalano come «l'opinione consolidata in giurisprudenza» si esponga a «obiezioni di non poco momento»: per un verso, ciò equivarrebbe a negarne la giuridicità, che, viceversa, «sembra essere dato difficilmente negabile»; «di poi, posto che dalla violazione di regole tecniche possono derivare pregiudizi di natura economica talora persino maggiori di quelli discendenti dalla violazione di regole non tecniche, è quanto meno dubbio che l'ipotesi di maggior gravità sia ignorabile dall'ordinamento generale» (p. 39). A loro avviso, dunque, quantomeno in linea teorica «non sembra doversi escludere la sussistenza di un diritto ad ottenere l'assegnazione di un fallo o di un fuorigioco, essendo configurabile unicamente un diritto alla corretta applicazione delle regole del gioco, e dunque una pretesa a che il risultato della partita non sia l'esito di decisioni (da parte di arbitri e giudici sportivi) frutto di una palese violazione di esse» (p. 42).
Non meno critici sono gli A. rispetto alla limitazione della tutela giurisdizionale

ISSN 2036-7821

avverso i provvedimenti sanzionatori sportivi al solo risarcimento per equivalente monetario: a seguito della decisione della Corte di Giustizia C-124/21 P, «il fatto che un soggetto abbia il diritto di chiedere il risarcimento del danno causato da un comportamento atto a impedire, limitare o falsare la concorrenza non può compensare la mancanza di un rimedio che consenta di adire il giudice nazionale competente chiedendo, a seguito della concessione delle necessarie misure cautelari, che a tale condotta venga posta fine, oppure, laddove si tratti di un provvedimento, il suo riesame e annullamento, se necessario a seguito di una previa procedura arbitrale svolta in forza di un accordo che la preveda» (pp. 37-38).

6. Sintetizzato nei termini che precedono, il volume lascia trasparire il disagio degli Autori per il modo dominante di intendere i rapporti tra ordinamento generale e ordinamento sportivo, caratterizzato più dalla ricerca del compromesso che dal rigore argomentativo. Per essi, in definitiva, lo sport non presenta tratti di *specialità* suscettibili di giustificare la sua fuoriuscita dal diritto statale e eurounitario, ma, al pari di altri settori dell'economia, presenta 'semplicemente' tratti di *specificità* governabili con gli ordinari strumenti del diritto.
Il volume aggiunge così un tassello al percorso di erosione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo.
Del resto, tale principio si è sgretolato completamente alla prova della *traduzione* nel linguaggio del diritto obiettivo sostanziale (avvenuta, per l'appunto, con l'approvazione dell'art. 1 del d.l. n. 220/2003): se davvero si fosse voluto (o quantomeno potuto, senza far torto ai più fondamentali principi costituzionali) ammettere che «La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale» e che i rapporti tra quest'ultimo e l'ordinamento della Repubblica «sono regolati in base al principio di autonomia», non sarebbe stato necessario fare poi «salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo».
Il fatto che il legislatore abbia avvertito la necessità di circoscrivere l'autonomia dell'ordinamento sportivo entro i confini del diritto statuale dimostra che in quella autonomia non vi è nulla di speciale e che essa, alla resa dei conti, coincide (non può che coincidere) con l'autonomia (con la libertà) di chiunque: tutti sono autonomi (liberi), salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento della Repubblica di situazioni soggettive; salvo cioè che un loro atto determini una compressione illegittima della sfera giuridica altrui.
Parimenti, se le questioni tecniche e disciplinari potessero davvero essere riservate all'ordinamento sportivo e se davvero in queste materie potesse escludersi in astratto il diritto alla tutela giurisdizionale senza far torto all'art. 24 Cost. (art. 2 del d.l. n. 220/2003), non si spiegherebbe perché la Corte costituzionale si sia poi trovata nell'imbarazzo di ammettere, quantomeno rispetto alle seconde (le questioni

ISSN 2036-7821

disciplinari), la possibilità di ristoro per equivalente monetario (sentenze nn. 49/2011 e 160/2019).
Come si chiarisce in *Lezioni di giuridicità delle regole del calcio*, si è confusa la specificità dello sport con una sua presunta specialità, dimenticando che per tutelare certe esigenze non è necessario escludere per legge la rilevanza giuridica di intere categorie di rapporti (questioni tecniche) o limitare la tutela giurisdizionale al rimedio risarcitorio (questioni disciplinari), ma è sufficiente affidarsi agli ordinari strumenti del diritto quotidianamente impiegati nelle aule di giustizia: così, per fare qualche esempio, per escludere la tutela in forma specifica là dove questo determini conseguenze eccessivamente onerose per l'organizzatore della competizione sportiva, il giudice potrà (*dovrà*) 'limitarsi' ad accordare *a chi ha ragione* una tutela per equivalente in applicazione dell'art. 2058 c.c.; là dove vengano in gioco valutazioni tecnico-discrezionali dei direttori di gara, il giudice potrà (*dovrà*) limitare il suo sindacato ai soli casi di macroscopica irragionevolezza, come avviene per le valutazioni tecniche della pubblica amministrazione; là dove l'accoglimento della domanda non sia suscettibile di determinare conseguenze praticamente utili per l'attore, il giudice dovrà respingere per carenza di interesse; e via così dicendo, caso per caso.

7. Queste parole possono forse apparire eversive a chi abbia a cuore l'autonomia dello sport, ma rappresentano un'immediata declinazione del principio di strumentalità del processo.
Del noto insegnamento di Chiovenda, infatti, talvolta si dimentica che il processo deve sì servire a dare all'attore tutto quello e proprio quello che gli spetta per diritto obiettivo sostanziale, purché però la realizzazione di quella utilità sia *materialmente possibile*. Peraltro, tutto quello e proprio quello significa anche *non più di quello*, dimodoché il processo, non finisca per riparare allo squilibrio generato dal difetto di cooperazione originario con un nuovo squilibrio di natura giudiziale.
Non c'è quindi nulla di speciale nella circostanza che la tutela in forma specifica, in materia sportiva, possa talvolta rivelarsi inservibile perché materialmente impossibile, eccessivamente onerosa o inutile. Può infatti accadere in ogni rapporto che, per effetto del tempo necessario a giungere all'accertamento giudiziale, il conseguimento di *ciò che spetta* non sia più materialmente possibile, determini un onere eccessivo per il debitore inadempiente o si riveli inutile: il fatto che in materia sportiva questa evenienza possa capitare più frequentemente che altrove (circostanza della quale può invero dubitarsi o che, almeno, dovrebbe essere dimostrata), descrive una specificità, non una specialità.

ISSN 2036-7821